

VERSENY ÉS SZABÁLYOZÁS

• 2012 •

VERSENY ÉS SZABÁLYOZÁS

• *Az évkönyv szerkesztőbizottsága* •

Valentiny Pál (elnök), MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet

Kiss Ferenc László (főszerkesztő)

Nagy Csongor István, Szegedi Tudományegyetem,
Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem

VERSENY ÉS SZABÁLYOZÁS

• 2012 •

Szerkesztette

VALENTINY PÁL • KISS FERENC LÁSZLÓ •
NAGY CSONGOR ISTVÁN

MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet
Budapest • 2013

A kötet a *Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ*, a *Magyar Nemzeti Bank*, a *Morley Allen & Overy Iroda* és a *bnt Szabó Tom Burmeister Ügyvédi Iroda* támogatásával készült.

Szerkesztette
Valentiny Pál • Kiss Ferenc László • Nagy Csongor István

Copyright © MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 2013

ISSN 1789-9702

A kiadó címe:
MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet
1112 Budapest, Budaörsi út 45.
A kiadvány online formában elérhető az econ.core.hu címen

Felelős kiadó: Fazekas Károly
Szerkesztette: Patkós Anna
A kötetet tervezte: Környei Anikó
Nyomdai előkészítés: Szalai Éva
Nyomta és kötötte: Dürer Nyomda Kft., Gyula
Felelős vezető: Kovács János ügyvezető igazgató

TARTALOM

ELŐSZÓ	7
I. Áttekintés • MÚLT, JELEN, JÖVŐ AZ ÁGAZATI ÉS VERSENYSZABÁLYOZÁSBAN	
<i>Csorba Gergely</i> • Magyarországi empirikus piacszerkezet-elemzések kutatási eredményeinek és gyakorlati alkalmazásainak áttekintése	13
<i>Mérő Katalin</i> • Egy paradigma születése és bukása. A „túl nagy a csődhöz” elv értelmezésének és alkalmazásának változásai	32
II. Betekintés • A SZABÁLYOZÁS INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK ÁTALAKULÁSA	
<i>Cseres Katalin</i> • Együtt vagy külön? Intézményi megoldások a fogyasztóvédelem és a versenyjog területén	61
<i>Muraközy Balázs–Valentiny Pál</i> • Az állami szabályozás alternatívái. Az ön- és együttszabályozás	97
<i>Nagy Csongor István</i> • A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot érintő vállalati önszabályozás perspektívái	141
III. Körbetekintés • A HÁLÓZATOS SZOLGÁLTATÁSOK PIACA ÉS SZABÁLYOZÁSA	
<i>Horváth M. Tamás–Péteri Gábor</i> • Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepének átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban	177
<i>Kiss Ferenc László</i> • Módszertani megjegyzések és javaslatok a távközlési szolgáltatások nemzetközi referenciaárainak képzéséhez	201
<i>Pápai Zoltán–Nagy Péter–Micski Judit</i> • Az összehasonlító költség- vizsgálatok módszertani kérdései és használata az energiaelosztók szabályozásában. A magyar gyakorlat értékelése	222
<i>Kaderják Péter–Kiss András–Paizs László–Selei Adrienn– Solnoki Pálma–Tóth Borbála</i> • Infrastrukturális fejlesztések szerepe a gázpiaci integrációban. Elemzések a Duna-régió gázpiaci modellel	256
<i>Pápai Zoltán–Nagy Péter–Csorba Gergely–Micski Judit</i> • Tapasztalatok a mobilpiacok működéséről – ár-összehasonlítások és piacszerkezeti változások értékelése	283
<i>Kiss Károly Miklós</i> • Piacnyitás a postai piacokon	321
IV. Kitekintés • SZAKIRODALMI TÁJÉKOZTATÓ Válogatott bibliográfia, 2012 • Összeállította: <i>Bálint Éva</i>	357
A SZERZŐKRŐL	375

ELŐSZÓ

A *Verseny és szabályozás* hatodik évkönyve a kialakult hagyományokhoz híven négy részre tagolódik.

A közgazdasági és jogi alapkérdéseket áttekintő I. részben két tanulmány található. *Csorba Gergely* írása a magyarországi empirikus piacszerkezet-elemzéseket rendszerezi. Az elemzési módszerek csoportosítása mellett azt is bemutatja, hogy a kutatások során kapott eredmények milyen módon alkalmazhatók a versenypolitika és a szabályozás azon főbb területein, amelyek összefüggnek a piacdefiníció, a piaci erő értékelése és a piaci magatartás hatásainak elemzésével.

Mérő Katalin a „túl nagy a csódhöz” paradigma születését és bukását, az elv értelmezésének és alkalmazásának – az 1980-as évek közepétől napjainkig lezajlott – változásait elemzi, bemutatva a jelenlegi válság hatására kirajzolódó szabályozási elveket és javaslatokat, valamint azok várható hatásait is.

A szabályozás intézményrendszerének átalakulásával foglalkozó II. rész első írása a fogyasztóvédelem és a versenyjog területén vizsgálja a szóba jövő intézményi megoldásokat. *Cseres Katalin* olyan lehetőségeket tárgyal, amelyek a közérdek-érvényesítés hatásköreinek különböző módokon történő szétválasztását vagy egyesítését testesítik meg. Végigtekinti azokat a normatív szempontokat, amelyeket az intézmények összevonásakor vagy szétválasztásakor a hatáskörök kialakításához figyelembe kell venni.

Muraközy Balázs és *Valentiny Pál* a közvetlen állami piacsabályozás alternatíváinak körét, az önszabályozás alkalmazásának elmúlt évtizedekben tapasztalt változásait tárgyalja. Bemutatják, hogy a különböző jogrendszerek eltérő vonásai milyen módon befolyásolhatják az alternatív szabályozás – így az önszabályozás – kereteit is. Az önszabályozás elméleti modelljeivel foglalkozó közgazdasági irodalom részletes ismertetésével kísérletet tesznek a szabályozás különböző válfajainak a szereplők, a szabályozás jellege, a jogosítványok eredete, a szabályozás mértéke szerinti csoportosítására.

Ennek a résznek a harmadik tanulmánya jogi megközelítésben taglalja az önszabályozás kérdéskörét. *Nagy Csongor István* azt vizsgálja, hogy mikor tekinthető társadalmilag hasznosnak a vállalkozások magánszabályozása. A szakirodalom, valamint az európai gyakorlat alapján bemutatja azokat a feltételeket, amelyek esetén az önszabályozás hatékonyan működhet, valamint körvonalazza a hatásos önszabályozási mechanizmusok kialakításának módszertanát.

A kötet III. része a hálózatos szolgáltatások piacaival és szabályozásával foglalkozik. Ebben az évkönyvben a vízi közmű, a távközlés, az energiaszektor és a posta szabályozásának változásait vizsgálják a szerzők.

Az első tanulmányban *Horváth M. Tamás* és *Péteri Gábor* az állam szerepének átalakulását elemzi a víziközmű-szolgáltatásban. Megállapítják, hogy a kétezres évek közepére csendes fordulat érlelődött meg a közszolgáltatások európai uniós szabályozásában. A közmezbízások rendszerében a megrendelői oldalon új igények jelentek meg, amelyek célja a szolgáltatási díjak növekedési ütemének mérséklése, valamint a magánbefektetők jövedelemkivonásának korlátozása. Ezt a folyamatot tovább erősítette a 2008-as gazdasági válságot követő általános forrásszűke. Magyarországon a víziközmű-szolgáltatások új szabályai vagyoni átrendezést indítottak el, a víziközmű-szolgáltatói piac radikális átalakításával megindult az integráció és a monopolizáció, valamint az államosítás, közhatalmi eszközök váltották fel az ágazat korábbi versenytámogató, „helyzetbe hozó” szabályozási módszereit.

Kiss Ferenc Lászlónak a távközlési szolgáltatások nemzetközi referenciaárainak képzéséről szóló tanulmánya 1998 decemberében készült. Az akkori Hírközlési Főfelügyelet nemzetközi ár- és költség-összehasonlításokat kívánt végeztetni annak érdekében, hogy a távközlési szolgáltatások árainak szabályozása során irányszámokként használható nemzetközi árbenchmarkokat – mai szóhasználatban: nemzetközi referenciaárakat – hozzon létre. A tanulmány ennek a kutatási programnak kívánt módszertani irányjelzője lenni. Publikálását tizenöt év elteltével két körülmény indokolja. Egyfelől még ma sem használják ki a nemzetközi összehasonlító tanulmányokban rejlő lehetőségeket. Másfelől a téma szakirodalmában az elmúlt másfél évtized során bekövetkezett növekedés ellenére a nemzetközi referenciaárak kutatása változatlanul olyan alapvető elméleti és módszertani nehézségekkel küzd, amelyekre a tanulmány már tizenöt évvel ezelőtt felhívta a figyelmet.

Az összehasonlító vizsgálatok szabályozási célú használata a témája *Pápai Zoltán*, *Nagy Péter* és *Micski Judit* tanulmányának is. Röviden ismertetik az alkalmazható módszereket, kiemelten foglalkoznak a tevékenység alapú összehasonlító vizsgálatokkal és a részleges termelékenységi indexek alkalmazásának kérdéseivel. Az energiaelosztó hálózatok szabályozása során alkalmazott nemzetközi gyakorlat áttekintése után bemutatják a Magyar Energia Hivatal működési költségekre vonatkozó 2008. és 2012. évi felülvizsgálati gyakorlatát, értékelik a módszertani változásokat, és felhívják a figyelmet a továbbra is fennmaradó módszertani problémákra.

A negyedik írás (*Kaderják Péter*, *Kiss András*, *Paizs László*, *Selei Adrienn*, *Szolnoki Pálma* és *Tóth Borbála* munkája) az energiaszektor másik fontos ágazatával, a gázszolgáltatással foglalkozik. A tanulmányban a gázinfrastruktúra-beruházások jóléti és ellátásbiztonsági hatásait elemzik egy többszörös szimulációs modellel, a Duna-régió gázpiaci modellel. A tovagyrűző árhatások és a regionális költségkonvergencia indexe alapján egyedi projekteket, projektcsomagokat (mint például az észak–déli gázfolyosó) értékelnek, beleértve a nemzetközi nagynyomá-

sú vezetékek építési projektjeit (mint a Nabucco West) is. A szerzők megmutatják, hogy a modell az új európai infrastruktúra-csomag keretében létrehozandó közös érdekű gázinfrastruktúra-projektek kiválasztását támogató költség–haszon elemzési vizsgálatokban is hasznos eszközként szolgálhat.

A III. rész ötödik tanulmányának témája a mobilpiacok működése. *Pápai Zoltán, Nagy Péter, Csorba Gergely és Micski Judit* arra vállalkoztak, hogy empirikus módszerek segítségével alaposabban megvizsgáljanak két, a mobilpiacok működésével összefüggő vitatott kérdést. Az első szerint a magyar mobil-hangszolgáltatási árak magasak, a másik szerint a négyszereplős mobilpiacok jobban teljesítenek, mint a háromszereplősek. A rendelkezésre álló adatok vizsgálata egyik feltevést sem támasztotta alá.

A hálózatos szolgáltatások piacaival és szabályozásával foglalkozó rész utolsó írása a postai piacokon zajló piacnyitással foglalkozik. *Kiss Károly Miklós* tanulmányának első része az európai uniós postai piacokon a verseny fejlődését, a piacnyitás tapasztalatait és az ezekből fakadó szabályozási kihívásokat tárgyalja. A második rész a hazai postapiac vizsgálatán keresztül mutatja be az új jogszabályi környezetet, és a piaci verseny, a piac mérete, az árak alakulása, valamint a szolgáltatás minősége szempontjából tekinti át a piaci fejleményeket.

A IV. rész *Bálint Éva* gyűjtésében terjedelmes válogatást tartalmaz a versenypiacokkal és a szabályozással foglalkozó szakirodalom 2012-ben publikált terméséből. A bibliográfiában az ágazati és versenyszabályozás általános témakörein kívül kiemelten szerepelnek a kötet tanulmányai által vizsgált kérdésekhez kapcsolódó művek. A hazai szakirodalom esetében szélesebb körben igyekszik bemutatni az újonnan megjelent írásokat, a külföldi irodalom bősége miatt erősen válogatva, az angol nyelvű kiadványokat szemléli. A külföldi műhelytanulmányok és folyóiratcikkek gyűjtésénél többek között a *Verseny és szabályozás* évkönyvek 2008. évi és 2009. évi számaiban felsorolt folyóiratok, illetve kutatóhelyek írásait veszi figyelembe.

A kötet készítői köszönettel tartoznak a támogatóknak és a kötetben hirdetőknak, nélkülük a kiadvány nem jelenhetett volna meg.

A szerkesztők

I. Áttekintés

MÚLT, JELEN, JÖVŐ AZ ÁGAZATI ÉS VERSENYSZABÁLYOZÁSBAN

• Csorba Gergely •

MAGYARORSZÁGI EMPIRIKUS PIACSZERKEZET-ELEMZÉSEK KUTATÁSI EREDMÉNYEINEK ÉS GYAKORLATI ALKALMAZÁSAINAK ÁTTEKINTÉSE*

A tanulmány a magyarországi empirikus piacszerkezet-elemzéseket rendszerezi. Az elemzési módszerek és cikkek csoportosítása elsősorban azon szempont szerint történik, hogy azok milyen típusú adatokra építenek, az egyszerűbbtől a bonyolultabb felé haladva. Emellett ez az írás azt is bemutatja, hogy az eredmények milyen módon alkalmazhatók a versenypolitika és a szabályozás főbb területein, a piacdefiniáció, a piaci erő értékelése és a piaci magatartás hatásainak elemzése kapcsán.

BEVEZETÉS

Jelen tanulmány a 2005 óta megjelent magyarországi empirikus piacszerkezet-elemzésekről kíván áttekintést adni, azon belül is kiemelve a gyakorlatban is felhasználható eredményeket. Empirikus piacszerkezet-elemzéseken az angol terminológiában *Empirical Industrial Organization* néven ismert kutatási területre hivatkozunk, amelyet magyarul röviden *empirikus IO* néven illetnek. E közgazdasági területen belül a „magyarországi” jelző jelen esetben arra vonatkozik, hogy különböző magyarországi piacok empirikus elemzéseire koncentrálnak, de ez lényegében azt is jelenti, hogy csak magyar szerzők ilyen jellegű munkáit vesszük sorra.¹ Mivel a magyarországi munkák eltérő mértékben használják az empirikus piacszerkezet-elemzések

.....
* Különösen hálás vagyok korábbi szerzőtársaimnak, *Farkas Dávidnak*, *Kézdi Gábornak* és *Koltay Gábornak*, akik az elmúlt évek során nagyban hozzájárultak az itt megjelenő gondolatok formálásához. Köszönöm továbbá *Kiss András*, *Kóczy László*, *Muraközy Balázs*, *Nagy Péter*, *Pápai Zoltán*, valamint a szerkesztő *Kiss Ferenc* és *Valentiny Pál* hasznos észrevételeit a tanulmány egy korábbi változatához. A tanulmányok összegyűjtésében nagy segítséget nyújtottak a Verseny és szabályozás könyvsorozatban évente rendszeresen megjelenő válogatott bibliográfiák, amelyeket *Bálint Éva* szerkeszt. Igyekeztem a témában 2005 óta megjelent minden tanulmányt megemlíteni, az esetleges kihagyásokért itt kérek elnézést. A tanulmány megírásához hasznosan hozzájárult az LP-004/2010 számú Lendület program támogatása.

¹ Magyar szerzők nem Magyarországra vonatkozó empirikus piacszerkezet-elemzési munkáira lásd például *Paizs* [2009] és *Koltay* [2012a]. Jelen pillanatban nincs tudomásom olyan külföldi szerzőről, akinek magyar társszerző nélkül lenne valamilyen magyar piacra koncentráló empirikus piacszerkezet-elemzési cikke.

különböző módszereit, ezért a tanulmányok áttekintésében is különböző mélységben tárgyaljuk ezeket.

Empirikus piacszerkezet-elemzéseken a továbbiakban olyan empirikus tanulmányokat értünk, amelyek nemcsak leíró statisztikai eszközökkel jellemeznek egy piacot, hanem valamilyen kapcsolatelemzési (általában, de nem kizárólag regressziós) módszerrel próbálnak választ adni közgazdasági modellek által adott hipotézisekre. Az empirikus piacszerkezet-elemzések határai természetesen nem húzhatók meg egyértelműen, széles értelemben véve témájukat és módszereiket tekintve ide sorolható lenne több munkagazdaságtanhoz (például *Brown és szerzőtársai* [2006]), agrárgazdaságtanhoz (például *Fertő* [2009]), földrajzi gazdaságtanhoz (például *Békés–Harasztosi* [2013]) vagy a nemzetközi kereskedelem gazdaságtanához (például *Békés–Muraközy* [2012]) tartozó, magyar piacokat elemző tanulmány is, de mivel ezeknek a munkáknak nem ez a klasszikus tudományterületi besorolásuk, ezért ezeket ebben az áttekintésben nem tárgyaljuk.

Az empirikus piacszerkezet-elemzések fő célja, hogy egy közgazdasági elemzési keretben empirikus módszerekkel feltárják a piaci folyamatok mögött meghúzódó összefüggéseket, és ezáltal igazolják vagy cáfolják egyrészt a köznapi vagy szabályozói gondolkodásban megjelenő hipotéziseket, másrészt az elméleti modellek következtetéseit. Fontos ugyanakkor, hogy lássuk: az empirikus elemző által választott módszertan szintén valamennyire önkényes marad, egyszerűsítő feltevésekre és modellválasztásokra épül, amelyek az eredményekre is hatással lehetnek. Már csak elméleti szempontból sem létezhet egy univerzálisan alkalmazható módszertan vagy tesztelendő függvény-specifikáció, azokat mindig a rendelkezésre álló adatoknak, az azokból látszó trendeknek és az elemzendő kérdéseknek kell meghatározniuk. Az eredmények robusztusságában pedig csak akkor bízhatunk (bár 100 százalékos bizonyosságot soha nem érhetünk el), ha minél több alkalmazott módszer ugyanabba az irányba mutat.

Az empirikus piacszerkezet-elemzések eredményeinek számos gyakorlati felhasználása lehet többek között a versenypolitika és a szabályozás területén. Ezen alkalmazások jellemzően a következő három fő kérdés valamelyikét érintik, legtöbbször egyszerre többet is vizsgálva.

1. *Piacmeghatározás*: a potenciálisan versenyző termékek közötti helyettesítő viszony elemzése és ezáltal annak a piaci környezetnek (termékkörnek vagy földrajzi területnek) az elhatárolása, amelyen belül a vállalatok érdemi versenynyomást gyakorolnak egymásra.
2. *A piaci erő értékelése*: annak mérése, hogy egyes vállalatok képesek-e a feltételezett (ügynvezett effektív) versenyárnál magasabb árat tartósan fenntartani.
3. *A piaci magatartás hatásainak értékelése*: annak azonosítása, hogy egyes vállalatok piaci viselkedése (például két vállalat megállapodása vagy fúziója) milyen módon hatott vagy hat várhatóan a jövőben a piaci kimenetekre, a versenytársakra és a fogyasztókra.

Ezeknek a – mind elméleti, mind gyakorlati szempontból – releváns kérdéseknek a háttérben komoly mikroökonómiai megfontolások állnak, amelyeket azonban ebben a tanulmányban nem tárgyalunk.²

A következő fejezetben először egy rövid módszertani és történeti áttekintését adjuk általánosságban az empirikus piacszerkezet-elemzéseknek. Ezután az empirikus tanulmányokat azon szempont szerint vesszük sorra, hogy azok milyen típusú adatokra építenek, az egyszerűbbtől a bonyolultabb felé haladva.³ Ennek oka egyrészt az, hogy a hozzáférhető adatok jellege jelentősen meghatározza azt, hogy milyen jellegű és mélységű kutatási kérdéseket lehet megválaszolni, másrészt az adatok jellege lényegében csoportosítja az alkalmazható empirikus módszereket is.

1. *Kizárólag áradatokon alapuló elemzések:* ezen adatok a legkönnyebben hozzáférhetők, sokszor nyilvános forrásból vagy statisztikai (például KSH-) adatbázisból. Az elemzések jellemzően idősor-elemzési módszerekre építenek. Végleges következtetéseket ritkán lehet levonni e módszerek alapján, de hasznos illusztrációkat adhatnak a piacdefinícióhoz és a piaci erő értékeléséhez kapcsolódó kérdésekhez.
2. *Áradatokon és egyszerűbb strukturális mutatókon alapuló elemzések:* az áradatok kiegészíthetők néha nyilvános forrásból is vállalatszámra vagy valamilyen más aggregált koncentrációs mutatóra vonatkozó adatokkal.⁴ Ezek az elemzések jellemzően valamilyen redukált formájú keresztmetszeti vagy panelbecslési módszer használnak. E módszerek előnye és hátránya is egyben, hogy közvetlenül vizsgálnak piaci teljesítmény és piaci struktúra közötti kapcsolatot, anélkül hogy azt szigorú értelemben valamilyen közgazdasági modellből vezetnék le. Jellemzően a piaci erő, valamint különösen a piaci magatartás hatásainak értékelésére használják őket.
3. *Áradatokon és részletes mennyiségi adatokon alapuló elemzések:* keresleti vagy költségadatok legtöbb esetben csak vállalati vagy közintézményi forrásból érhetők el, ezért pusztán kutatási célú alkalmazást kevésbé láthatunk. Ilyen adatok esetében már számos különféle regressziós becslési módszer alkalmazható, ideértve a strukturális modelleket is. Ezek a módszerek már általában lehetővé teszik, hogy az empirikusan megfigyelt kimenetek alapján elméletileg megalapozott piaci modelleket állítsunk fel, vagy legalább azok hipotéziseit teszteljük. Mindhárom fő alkalmazási kérdés vizsgálatára alkalmasak.

² A mélyebb részletek és további hivatkozások iránt érdeklődő olvasónak ajánlható *Bishop–Walker* [2011] könyve, amely átfogóan bemutatja a megközelítések mögött húzódó elméleti megfontolásokat, az alkalmazandó empirikus módszereket és számos versenypolitikai alkalmazást.

³ Történeti szempontból a keresletbecslésből kiindulva is fel lehetne építeni a modellek tárgyalását, de a gyakorlati munka során sokkal inkább az adatminőség a meghatározóbb, és különösen szükséges, hogy az egyszerű módszerek esetén minél hamarabb tisztában legyünk azok korlátaival.

⁴ Az áradatok helyett néha nem árra, hanem árrésre vagy egyéb teljesítménymutatóra (például profitabilitásra vagy innovációs teljesítményre) vannak adatok, ezekre hasonló módon végezhetők elemzések, de ezeket a magyarázott változókat is a rövidség kedvéért az „ár” kategóriába soroljuk.

A következőkben említett tanulmányokban használt elméleti modelleket és ökonometriai kifejezéseket/módszereket csak nagyon röviden ismertetem, az érdeklődő olvasó a részletes leírásokat a hivatkozott forrásokban találhatja meg.

AZ EMPIRIKUS PIACSZERKEZET-ELEMZÉSEK TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉSE

A piacszerkezet-elemzések a piaci struktúra–magatartás–teljesítmény (*structure–conduct–performance*, SCP – az úgynevezett SCP-paradigma) tanulmányozását tűzik ki céljuknak. Az 1950-es években indult kutatási irány kezdetben meglehetősen leegyszerűsítve elemezte ezeket a viszonyokat, abból indulva ki, hogy a piaci struktúra, valamint a mögötte álló technológia és belépési korlátok egyértelműen meghatározzák az árakat és más, a fogyasztói jólét szempontjából fontos mutatókat. Ennek megfelelően a kezdeti empirikus elemzések valamilyen piaci struktúrát közelítő koncentrációs mutató (például vállalatszám vagy részesedésekből számított indexek) és az árak közötti oksági kapcsolatot elemezték, ahol az adatok jellemzően különböző iparágakból származtak.⁵ Az ilyen típusú elemzések ugyanakkor számos téves eredményhez vezettek, ami nagyrészt a magyarázó és a magyarázott változó közötti endogenitásból ered (vagyis hogy a struktúra és a teljesítmény között az oksági kapcsolat nem egyirányú), illetve a különböző iparágak összehasonlításából nehéz egyértelmű gyakorlati (vagy szakpolitikai jellegű) következtetéseket levonni az egyes piacokkal vagy a vállalati magatartással kapcsolatban például egy versenyhatóság számára.⁶

Az 1980-as évek második felétől az empirikus piacszerkezet-elemzések új irányt vettek, ezt nevezik *új empirikus IO*-nak.⁷ Az ilyen típusú empirikus elemzések egyrészt erősen építenek a piacszerkezetek elméleti modelljeire, amelyek modern közgazdasági (főleg, de nem kizárólag játékelméleti) eszközökkel írják le a különböző vállalati viselkedéseket. Az *új empirikus piacszerkezet-elemzési* kutatásokat és a *strukturális empirikus piacszerkezet-modelleket* ezért gyakran szinonimaként emlegetik, de ez félrevezető: az *új empirikus piacszerkezeti* kutatások családja tágabban definiálható, vagyis számos modern empirikus piacszerkezet-elemzés is redukált formájú regressziók becsléséből áll. Az elmúlt években a strukturális modellek „felsőbbrendűségében” való bizalom több terület esetében is megrendült,⁸ és a téma

⁵ Ezeket az elemzéseket ezért „iparágak közötti összehasonlításoknak” (*cross-industry analysis*) is hívják.

⁶ Ennek átfogó áttekintésre lásd *Schmalensee* [1989].

⁷ Ennek első tárgyalására lásd *Bresnahan* [1989], frissebb átfogó összefoglalókra lásd *Berry–Reiss* [2007], illetve *Doraszelski–Pakes* [2007]. *Davis–Garces* [2010] részletes módszertani tárgyalását adja az empirikus módszereknek és versenypolitikai alkalmazásaiknak, főleg európai példákkal.

⁸ Lásd *Weinberg* [2011] és az ott szereplő hivatkozásokat az egyik legdivatosabb területen, a fúziós szimulációk kapcsán megfigyelhető „tévedésekről”.

jeles szakértői között is vita zajlik arról, hogy egyes esetekben miért elégséges, sőt akár előnyösebb is redukált formájú modellek használata.⁹

Az új empirikus piacszerkezet-elemzések sokkal inkább az egyes piacokon belüli vizsgálatokra koncentrálnak, és ennek következtében könnyebben értelmezhető és hasznosítható következtetésekhez vezetnek. A célzott vizsgálatok jobban lehetővé teszik azt is, hogy az elemző kiszűrje más magyarázó tényezők hatását is, így több ökonometriai probléma is kiküszöbölhető, bár ehhez általában jóval több adatra van szükség. Ez a nagymértékű problémaszpecifikusság gyakran megfordítja az elmélet és az alkalmazás közötti szokásos sorrendet is: az empirikus piacszerkezet-elemzések tudományos eredményeként is publikált új módszereit sokszor azért fejlesztették ki, mert megoldandó problémákkal szembesültek a konkrét piacok elemzése során – amikor jelentős versenypolitikai vagy szabályozási ügyekben adtak tanácsot hatóságoknak vagy éppen vállalati ügyfeleknek.

ÁRADATOKRA ÉPÜLŐ EMPIRIKUS ELEMZÉSEK

A pusztán áradatokra épülő empirikus elemzéseket jellemzően fenntartásokkal kezeli az akadémiai közösség, mivel az árváltozásokra adott reakciókat az elemző nem képes felhasználni és azokra kontrollálni.¹⁰ Az áradatokra épülő elemzéseket ugyanakkor mégsem érdemes teljesen figyelmen kívül hagyni, mivel sok esetben a kutatónak csak ilyen adatok állnak rendelkezésére, illetve ezek már alkalmasak lehetnek olyan stilizált tények felvázolására, amelyek alapjául szolgálhatnak később komolyabb módszerekkel igazolandó hipotézisek megfogalmazásához.

Bár önmagában tudományos szempontból értékelhető eredmények produkálására általában nem alkalmas, érdemes megemlíteni egy jellemző áradatokon alapuló empirikus módszert, ami két termék vagy vállalat áridősorai közötti korreláció számítása. Amennyiben két termék azonos (releváns) piacra sorolandó, akkor az árai közötti korreláció várhatóan magas, ellenkező esetben ugyanis olyan arbitrázslehetőségek adódnának, amelyeket a vevők várhatóan kihasználnának, és újra előállna egy egyensúlyi relatív árarány.¹¹ A relatív árarány stabilitása vizsgálható ökonometriai módszerekkel, az úgynevezett stacionaritási tesztekkel is. Az egyes cégek „versenyben való közelségének” tesztelésére adhat illusztrációt a versenytársak árai közötti korreláció elemzése is.¹² A korrelációs elemzések fő hátránya ugyanakkor, hogy

⁹ A Journal of Economic Perspectivesben zajlott vitára lásd *Einav–Levin* [2010] és *Nevo–Whinston* [2010].

¹⁰ Egy alapos (bár talán túl erős) kritikára lásd *Werden–Froeb* [1993].

¹¹ A stabil relatív árarány/kellően magas korreláció ugyanakkor önmagában nem egyértelmű bizonyíték az azonos piacra tartozáshoz.

¹² Ezeket a módszereket mutatja be benzinpiaci elemzések esetén *Farkas és szerzőtársai* [2009] 5. fejezete.

nincs egy általános küszöbérték, amely feletti értékek kellően nagyoknak minősülnek, illetve korrigálni kell a korrelációt okozó esetleges más közös tényezőkre (például költségekre), jellemzően az idősorok differenciálásával.

Kutatói szempontból sokat vizsgált kérdés egy terméklánc különböző szintjein megfigyelhető árak közötti kapcsolatok elemzése. Ennek tipikus példáját adják az úgynevezett ártranszmissziós elemzések, vagyis hogy egy „lentebbi” vertikális szint (például kiskereskedelem) milyen mértékben hárítja át a „fentebbi” vertikális szint (a példát folytatva a nagykereskedelem) által meghatározott ár változásait saját áraiban. Ezeknek az elemzéseknek az alap gondolatát az adja, hogy tökéletes verseny mellett a költségtranszmisszió elméleti értéke 100 százalék, vagyis az ennél kisebb értékeket a lentebbi vertikális szinten megjelenő piaci erőnek is lehet tulajdonítani. Ezenfelül felmerül az aszimmetrikus ártranszmisszió vizsgálata is, amely szerint piaci erő jelenléte mellett a nagykereskedelmi ár emelkedése esetén a kiskereskedelmi ár változása jelentősebb lehet, mint a nagykereskedelmi ár azonos mértékű csökkenése esetén.

Ezek a hipotézisek az árváltozások differenciáin vizsgált regresszió becslésével tesztelhetőek a következő egyszerűsített formában:

$$\Delta p_t = \alpha + \beta_1 \times \Delta w_t \times D^+ + \beta_2 \times \Delta w_t \times D^- + \varepsilon_p$$

ahol p_t és w_t az adott periódusban megfigyelhető kiskereskedelmi és nagykereskedelmi ár, D^+ és D^- pedig olyan kétértékű változók, amelyek értéke 1, ha az adott héten nőtt vagy csökkent a nagykereskedelmi ár, egyébként pedig 0. A β_1 , β_2 paraméterek mutatják a transzmisszió erősségét, a tesztelendő hipotézisek pedig $H_0: \beta_i = 1$ (teljes transzmisszió), illetve $H_1: \beta_1 = \beta_2$ (szimmetrikus transzmisszió).

Farkas és szerzőtársai [2009] a benzin nagykereskedelmi és kiskereskedelmi ára között tesztelik ezeket a hipotéziseket. Az ártranszmisszió becslt mértéke árnövekedés esetén 0,98, csökkenés esetén pedig 0,97; ezek az értékek egymástól nem különböznek szignifikánsan, az 1-től viszont igen. Ez alapján az aszimmetrikus ártranszmisszió hipotézise mindenképpen elvethető. A teljes (vagyis 100 százalékos) transzmisszió hipotézise statisztikai értelemben elvethető ugyan, de a 98 százalékos ártranszmisszió gyakorlatilag megegyezik a teljes ártranszmisszióval.¹³ Ezek az eredmények tehát nem utalnak a kiskereskedelmi szinten megjelenő piaci erőre.

A különböző szinten kialakuló árak közötti alkalmazkodási folyamat leírható bonyolultabb dinamikus modellekkel is, amennyiben szerepeltetjük a becslt egyenlet jobb oldalán a magyarázó és magyarázott változó késleltetett értékeit, valamint az úgynevezett hibakorrekciós tagokat is. Ezekkel a hibakorrekciós becslési modellek-

¹³ Különösen annak a ténynek tükrében, hogy a benzin árát legfeljebb egy tizedes pontossággal tüntetik fel, és a legnagyobb heti nagykereskedelmi árváltozás sem haladja meg a 15 forintot.

kel részletesebb képet kapunk az árcapcsolatokról, és mérhető az áralkalmazkodás sebessége is.¹⁴

Elvileg vizsgálható ökonometriai eszközökkel az a kérdés is, hogy a különböző vertikális szintek között melyik szint hat a másik szint áráira. Erre az úgynevezett Granger-oksági teszt alkalmas lehet, amely az előbbiekhöz hasonló idősor-elemzési módszerekre épít. Az eredmények piaci erő szempontjából való interpretálását ugyanakkor különösen érdemes óvatosan kezelni, mivel ezek mögött a tesztelendő hipotézisek mögött nem áll egzakt mikroökonómiai modell. *Popovics–Tóth* [2006] e módszerrel is részletesen elemzi a magyarországi tejvertikum termelő, feldolgozó és kereskedelmi szintjeinek és árai közötti kapcsolatot, és megállapítja, hogy a felvásárlói ár Granger-oka mind a termelői, mind a kiskereskedelmi áraknak (és ellenkező irányban ez nem igaz), amit a feldolgozó szinten érvényesülő piaci erőnek tulajdonítanak.

ÁRADATOKRA ÉS EGYSZERŰBB STRUKTURÁLIS MUTATÓKRA ÉPÜLŐ EMPIRIKUS ELEMZÉSEK

Az áradatok és strukturális mutatók közötti elemzéseket több szempont is motiválja. Egyrészt ezek közvetlenül tesztelik a struktúra–magatartás–teljesítmény-paradigma egyik fő kérdését – azt, hogy a piaci struktúra mennyiben határozza meg a különféle teljesítménymutatókat. Másrészt fontos gyakorlati szempont, hogy az ilyen típusú vizsgálatok még könnyebben megvalósíthatók nyilvános vagy legalábbis közérdekű adatokat tartalmazó adatbázisok segítségével. Végül érdemes azt is figyelembe venni, hogy ezeknek az empirikus módszereknek az eredményei még könnyebben emészthetők a nem közgazdász szakmai (például jogász vagy döntéshozó) hallgatóság számára, így hasznosíthatóságuk könnyebb a következő fejezetben bemutatott módszerekhez viszonyítva.

Ár–koncentráció-elemzések

Az egyik jellegzetes alkalmazást az ár–koncentráció-elemzések adják, amelyek arra keresik a választ, hogy milyen összefüggés van egy adott iparágban az ár és a koncentráció között. Amennyiben az ár és a koncentráció között szignifikánsan pozitív kapcsolat mutatható ki, akkor a vizsgált koncentrációs mutató a piaci erő jó közelíté-

¹⁴ *Farkas és szerzőtársai* [2009] tanulmánya egyszerűbb formában bemutatja ezt az előző bekezdésben szereplő elemzés kapcsán, de az eredmények csak minimális mértékben változnak. Az ilyen típusú, úgynevezett vektor-hibakorrekciós modellek (amelyeket az angol *vector error correction model* név után ECM vagy VECM modelleknek is neveznek) különösen elterjedtek az agrár-gazdaságtani alkalmazások esetén, lásd például *Bakucs–Fertő* [2009].

se lehet, vagyis ha az iparági koncentráció magas vagy éppen megnövekszik (például egy fúzió által), akkor nagyobb eséllyel tarthatunk valamilyen versenyproblémától.

Az ár–koncentráció-elemzések tipikusan a következő egyszerű egyenlet becslésére épülnek:

$$\text{ár} = f(\text{koncentráció, kontrollváltozók}).$$

A módszer neve annyiban túlságosan szűkítő, hogy természetesen nemcsak az árat magyarázhatjuk a koncentrációval, hanem például az árrést vagy más teljesítmény-mutatókat is.¹⁵ Általában az árrés használatát javasolják (természetesen erre az adatok nem mindig adnak lehetőséget), mivel egyrészt piacelméleti modellekből származtatott strukturális magatartási egyenletek is általában az árrésre vonatkoznak (azaz az árrésben jobban megjelennek a kompetitív interakciók), másrészt bizonyos ökonometriai problémák jobb kezelhetősége miatt, mint például az endogenitás vagy idősoros adatok esetében a stacionaritás.¹⁶

A regressziós elemzések jellemzően keresztmetszeti adatok alapján történnek, azaz a koncentrációban megfigyelhető keresztmetszeti varianciát használják ki. Ehhez természetesen több különálló piacra kell megfigyelésekkel rendelkezni, erre adhatnak tipikus lehetőséget az elkülönült regionális piacok.¹⁷ Természetesen amennyiben rendelkezésre áll időbeli variancia is a koncentrációs mutatókban, az lehetőséget kínál panelmódszerek használatára, de ez már részben átfedi a fejezetben később ismertetett másik módszert.

A magyarázó változókat tekintve nincs egyértelmű válasz arra, hogy milyen koncentrációs mutatót célszerű használni, az irodalomban gyakran a C_1 , a C_4 mutatót vagy a Herfindahl–Hirschmann-indexet (HHI) alkalmazzák.¹⁸ Jobban értelmezhető eredményeket adhat ugyanakkor, ha a koncentráció mutatójaként az adott piacon található versenytársak számát szerepeltetjük:¹⁹ a C_4 mutató ugyanis érzéketlen például a második és harmadik vállalat fúziójára, ha csak négy vállalat található a piacon, a HHI változását pedig nehéz interpretálni. Még jobban használható eredményeket kapunk, ha a nagyobb versenytársak számát kétértékű változókkal kódoljuk, mivel

¹⁵ Halpern–Muraközy [2012] például a magyar vállalatok K+F tevékenysége és különböző koncentrációs mutatók közötti kapcsolatot elemzi regressziós módszerekkel, és egy fordított U alakú kapcsolatot mutat ki.

¹⁶ Egy áridősor általában nem stacionárius, míg az árrések idősora esetében ez a feltétel gyakrabban teljesül.

¹⁷ Fontos ugyanakkor, hogy ezeken a piacokon eltérő árakat is figyelhessünk meg. Amennyiben például szupermarketek egységes árpolitikát folytatnak minden üzletükre, akkor hiába figyelünk meg különálló regionális piacokon eltérő koncentrációt, ez nem teszi lehetővé az ár–koncentráció elemzéseket.

¹⁸ A C_i mutató az adott piacon legnagyobb i cég részesedéseinek egyszerű összege, a HHI pedig az adott piacon jelen levő összes cég (valamilyen módon számított) részesedéseinek négyzetösszege.

¹⁹ Ebben az esetben a tesztelendő hipotézis a változók közötti negatív kapcsolatot: várhatóan a piacon versenyző vállalatok számának csökkenése vezet árnövekedéshez.

így könnyebben kezelhetők a koncentrációs szintek változásának esetleges nemlineáris hatásai.²⁰

A kontrollváltozók olyan változók, amelyek szintén befolyásolhatják az árat vagy árrést, ám ezek hatását szeretnénk kiszűrni, mivel az a fő kérdés, hogy önmagában a koncentráció változása hogyan hat az árra. Alapvetően kéttípusú kontrollváltozóról beszélhetünk: keresleti és kínálati kontrollváltozókról. Keresleti lehet például az adott regionális piac mérete (lakosok száma) vagy fizetőképes kereslete, kínálatiként pedig olyan változók jöhetnek szóba, mint például a fő inputok ára (akár munkaerő- vagy ingatlanárak) vagy a versenyző egységek sűrűsége az adott régióban.²¹

Két tényező természetesen torzíthatja a becsléseinket: az esetlegesen kihagyott változók, illetve az ár és a koncentráció közötti kapcsolat valószínű endogenitása. Sajnos általában egyik probléma se küszöbölhető ki tökéletesen (gyakran adathiány miatt), de ettől még nem kell szükségszerűen kidobni az eredményeket, érdemes azokat több módszerrel is ellenőrizni, robusztusságukat megvizsgálni. Az endogenitás kezelésére alkalmas módszer lehet például egy kétlépcsős becslési eljárás, ahol például első lépésben a versenytársak sűrűségét magyarázzuk keresletet leíró változókkal, majd a második lépésben az árat vagy árrést instrumentális változók módszerével becsüljük, és az egyenletben szerepel a sűrűség.²²

Farkas és szerzőtársai [2009] a kiskereskedelmi regionális benzini piacok esetében végeznek ár–koncentráció-elemzéseket, az árrés és a vállalatszám közötti kapcsolatot becsülve. Különböző módszerekkel becsülve az ár és a vállalatszám között kimutatható ugyan egy statisztikailag szignifikáns negatív kapcsolat, de ez közgazdasági értelemben nem jelentős: egy további versenytárs jelenléte 0,3–0,6 forinttal csökkenti az árat, ami az átlagos fogyasztói árnak kevesebb mint 1 százalékát jelenti.

Az ár–koncentráció-elemzések egyébként kombinálhatók az előző fejezetben bemutatott ártranszmissziós elemzésekkel, azt a kérdést vizsgálva, hogy az ártranszmisszió mértékét befolyásolja-e a koncentráció vagy a vállalatok összetétele.²³ *Farkas és szerzőtársai* [2009] tanulmánya az előbb említett benzini elemzésben a teljes piacra vonatkozóan nem azonosít ilyen kapcsolatot a transzmisszió nagysága és aszimmetriája, valamint a vállalatok száma között; *Koltay* [2012b] ugyanakkor ugyanezen adatbázis esetében a kúthálózatok árazását külön-külön megvizsgálva kimutat kismértékű aszimmetrikus transzmissziót egyes hálózatok esetében.

²⁰ Erősen valószínűsíthető például, hogy az árra jelentősebb hatása van, ha a versenyző vállalatok száma háromról kettőre csökken, mint ha hétről hatra.

²¹ Eltérő erősségű lehet a verseny például, ha azonos nagyságú területen négy versenytárs vállalatnak egy-egy vagy öt-öt üzlete van.

²² Ezt a módszert alkalmazzák *Békés és szerzőtársai* [2011].

²³ Felmerülhet ugyanis az a hipotézis, hogy a sokvállalatos piacokon tökéletesverseny-közeli állapot alakul ki, tehát a transzmisszió értéke (közel) 100 százalék, de kétszereplős piacokon ennél alacsonyabb lehet a transzmisszió nagysága, ami utalhat a piaci erő jelenlétére.

Az ár–koncentráció-elemzések adatkorlátja ezen elemzések alapján akár áthidalhatónak is tűnik, sok esetben azonban nem végezhető el kutatók számára, mivel az egyes piacokra ugyan rendelkezésre állnak adatok, de azok üzleti titkok. Egy tipikus ilyen alkalmazási terület az úgynevezett tenderelemzések (*bidding studies*), amelyek esetében az egyes árverések vagy közbeszerzések jelentik a különböző piacokat, és az egyes árveréseken kialakuló végső árat magyarázzuk az induló vállalatok számával vagy jelenlétüket mérő kétértékű változókkal. Ezt a módszert gyakran használják a verseny erősségének és a versenytársak egymásra gyakorolt hatásának mérésére az úgynevezett tenderezős piacokon (*bidding markets*).²⁴

Hatáselemzések

A strukturális mutatók változásának hatásait mérő másik fő módszer nem a piacok közötti különbségekből, hanem adott piacokon időben történő tényleges változásokból identifikálja a koncentráció változásának hatásait. Mivel ezek a változások jellemzően belépéshez vagy kilépéshez kötődnek, ezeket a módszereket eseményelemzésnek (*event study*) vagy sokkelemzésnek (*shock analysis*) is nevezik, de széles értelemben ezek a számos szakpolitikai (*policy*) területen használt hatáselemzés (*impact assessment*) keretébe tartoznak.²⁵

Az ezen a területen jellemzően alkalmazott becslési módszertan paneladatokra és az úgynevezett *különbség a különbségekben* (*difference-in-differences*, egyszerűen: „*diff-in-diff*” vagy DID) módszerre épül. Ez a kvázikísérleti módszer azon alapszik, hogy a kutatónak lehetősége van olyan különböző megfigyelési egységeket (adott esetben piacokat és az ottani árakat) követni, amelyek egy része ki volt téve valamilyen „kezelés” (például belépés vagy egy fúzió) hatásainak, a másik része pedig nem, így a vizsgált esemény (kezelés) hatása a kezelt és a kontrollcsoport közötti különbségből azonosítható (természetesen közben kontrollálva az egyéb tényezőkre). A paneladatbázis lehetővé teszi keresztmetszeti és időbeli fix hatások szerepeltetését is, amely minimalizálja a kihagyott változókból eredő problémákat is.

Csorba és szerzőtársai [2011] tanulmánya DID-módszerrel elemzi két 2007-es fúzió, az Agip–Esso- és a Lukoil–Jet-összefonódás kiskereskedelmi árra gyakorolt hatásait a magyar lokális benzinpiacokon. A tanulmány több piacszerkezeti modell elméleti előrejelzéseit is megvizsgálja, például hogy a fúzióban részt vevő cégek árai a fúzió hatására jobban megemelkednek, mint a versenytárs cégek árai; illetve hogy az árhatás jelentősebb azokon a piacokon, ahol az adott fúzióban részt vevő hálózatok

²⁴ *Csorba* [2008] erre mutat be részletesen egy magyarországi fúzió esetében történő alkalmazást.

²⁵ Ezek a módszerek különösen elterjedtek például a munkagazdaságtanban, a Munkaerőpiaci tükör Közlekedés Fejezete 2011-ben csak ezzel a témával foglalkozik (lásd *Kézdi* [2011]). Egy igen alapos módszertani összefoglalót ad *Imbens–Wooldridge* [2009].

egymás versenytársai. A hatások identifikálását nehezíti, hogy a két fúzió közel egy időben történt, de a különböző regionális piacok kútszerkezetében megfigyelhető variancia lehetővé teszi a különböző hatások szeparálását és becslését. Az elemzés több elméletileg várt aszimmetrikus hatást igazol, de a fúziók utólag kimutatható árhatása minimális mértékű, bár pozitív nagyságú (az eredmények szerint mindkét fúzió hatása az árra 1 százaléknál kevesebb volt).

Az ilyen típusú modellek alkalmasak különféle szakpolitikai beavatkozások (az előző példában a fúzió engedélyezésének) jóléti hatásainak *ex post* értékelésére, illetve a hatóságok a múltbeli eseményeket elemezve tervezett fúziók, illetve beavatkozások értékeléséhez is felhasználhatják őket.²⁶ A módszer alkalmas ugyanakkor „mikroszintű”, adott esetben egyedi piaci szereplők által okozott változások értékelésére is: *Horváth és szerzőtársai* [2013] például DID-módszerrel értékeli, hogyan változtak azon budapesti társasházcsoportban található ingatlanok árai, amelyek részt vettek egy nagy energiatakarékoságot növelő felújítási programban. Eredményeik szerint ez a „kezelés” közel 10 százalékkal megnöveli az ezen házcsoporthoz tartozó ingatlanok értékét azokhoz képest, amelyek nem vettek részt a programban.

ÁRADATOKRA ÉS MENNYISÉGI ADATOKRA ÉPÜLŐ ELEMZÉSEK

Az ár és mennyiség közötti empirikus kapcsolatok jellemző elemzési területe a keresletbecslés, azon belül is különösen a saját- és kereszt-árrugalmasságok becslése, mivel ezeknek számos versenypolitikai és szabályozási felhasználása ismert. A legismertebb alkalmazás a releváns piac meghatározására használt *hipotetikus monopolista teszt* és annak különböző változatai (például kritikus értékcsökkenési teszt):²⁷ ha egy termékre vagy termékcsoportra becsült saját-árrugalmasság nincs elég alacsony szint alatt, akkor ezen a termékkörön hipotetikus monopolpozíciójú cég nem lenne képes nyereségesen árat emelni, vagyis a releváns piacot tágabban kell definiálni. Ekkor bővíteni kell további termékekkel a hipotetikusan monopolizálható piacot, amíg az azok körére elvégzett újabb keresletbecslés kellően alacsony rugalmassági értéket ad.

²⁶ Lásd például *Ashenfelter és szerzőtársai* [2006], amely talán a leghíresebb fúziót (Staples–Office Depot) foglalja össze, ahol ezeket az ökonometriai módszereket alkalmazták és komolyan megvitatották amerikai bíróságok előtt.

²⁷ Ezt a tesztet szokás HMT-tesztnak vagy az angol rövidítés nyomán SSNIP-tesztnak is nevezni. A HMT és egyéb tesztek alkalmazásához szükséges keresletbecslési módszerekről lásd részletesen *Muraközy* [2010] tanulmányát, amely telekommunikációs piacokra vonatkozó hipotézisek teszteléséről szól. *Bölcskei* [2010] szintén a telekommunikációs piacokon megfogalmazott további főbb kutatási kérdéseket tekinti át, ismerteti az ezekre kidolgozott empirikus módszereket és egyes országok piacaira kapott eredményeket.

Érdemes megemlíteni, hogy a megfelelő adatok hiánya és a bemutatott becslési nehézségek miatt különösen felmerülhet annak igénye, hogy a fogyasztói viselkedést közvetlenül mérjük meg, tipikusan kérdőíves lekérdezési módszerekkel. Bár ezeket a módszereket nem szokták az empirikus piasserkezet-elemzések standard eszköztárába sorolni, az így kapott eredményeknek számos hasonló felhasználási lehetőségük adódik, különösen gyakorlati alkalmazások esetén.²⁸

Klasszikus keresletbecslések

A regressziós keresletbecslések alapját a következő egyszerűsített függvényforma adja:

$$q_i = f(p_i, p_{-i}, X_i) + \varepsilon_i$$

ahol q_i az i termékből keresett mennyiség, p_i az i termék ára, p_{-i} a potenciális versenytárs termékek árai, az X mátrix pedig a szükséges kontrollváltozókat (köztük például a jövedelmet vagy más kereslet- és kínálatoldali változókat) tartalmazza. Az egyenletet többfajta függvényformára is megbecsülhetjük, amelyek közötti választást az adatoknak és a vizsgált modell feltevéseinek együtt kell meghatározniuk. Gyakori választás (amelyet ugyanakkor meg kell valamennyire alapoznia az elemzőnek), hogy az egyenletet a változók logaritmusára becsüljük, ekkor ugyanis a p_i -re becsült paraméter értéke közvetlenül a saját-ár rugalmasságot adja meg. A megfigyelések rendelkezésre állhatnak különböző fogyasztókra vagy fogyasztói csoportokra (akár településekre) egy adott időben (keresztmetszeti forma), azonos fogyasztókra különböző időben (idősoros forma) vagy a kettő kombinációja (panelforma).

Ahogy az ár–koncentráció-elemzéseknél is láttuk, a magyarázott és magyarázó változók közötti endogén kapcsolat veszélyt jelent a becslések torzítatlanságára. Míg azonban az ár–koncentráció elemzések esetén ez vélhetően kisebb problémát jelent amiatt, hogy a jobb oldalon szereplő strukturális mutatók időben lassabban változnak, keresletbecslés esetén erre az identifikációs problémára fokozottan kell figyelniünk. Ennek lehetséges kezelési módja a korábban is említett

²⁸ *Édes és szerzőtársai* [2010] a vezetékes és mobilszolgáltatók által nyújtott beszédszolgáltatás közötti helyettesítést vizsgálták rugalmassági becsléseket is adva, rámutatva a fix–mobil és a mobil–fix közötti helyettesítés aszimmetriájára. *Lőrincz–Nagy* [2010] tanulmánya kérdőíves felmérés eredményei alapján vizsgálta a váltási költségek összetevőit különböző telekommunikációs szolgáltatások (vezetékes és mobiltelefon, internet), illetve adott becslést azok nagyságára. *Pápai és szerzőtársai* [2011] pedig kritikus értékcsökkenési tesztek eredményei alapján azt a hipotézist vizsgálták, hogy a telekommunikációs szolgáltatások csomagajánlatai tekinthetők-e elkülönült piacnak. Végül egy energiapiaci alkalmazásra példa *Szolnoki–Tóth* [2008] tanulmánya, amelyben a szerzőpáros a villamosenergia-fogyasztók szolgáltatóváltási függvényét becsülte meg háztartási felvétel adataiból, majd ezt más piaci adatokkal együtt egy elméleti modell kalibrálásához használta fel.

instrumentális változók módszerével történő becslés, sajnos azonban mivel megfelelő instrumentumokat (és azokra vonatkozó megfelelő minőségű adatokat) nem könnyű találni, klasszikus magyarországi keresletbecslési elemzéseket minimális számban ismerünk.

Nagy és szerzőtársai [2012] tanulmányában találhatunk egy alaposan kidolgozott többlépcsős módszert vezetékes telefonszolgáltatások iránti kereslet (rugalmasságának) becslésére. A tanulmányban adott keresletbecslési módszer azt használja ki, hogy az előfizetők eltérő árakkal találkoznak attól függően, hogy a Magyar Telekom vagy az Invitel területén található, és ez az áreltérés exogén, mivel a fogyasztók mai kereslete nem befolyásolhatta a koncessziós területek 20 évvel ezelőtti felosztását. Erre a tényre építve, az elemzés először kiszámítja, hogy mennyivel tér el a keresett mennyiség a Magyar Telekom és az Invitel területén található, de minden más tulajdonságban megegyező települések között, majd második lépésben megbecsüli a kettő közötti árkülönbséget, végül ebből a két eredményből kiszámítja a kereslet ívrugalmasságát. Keresztmetszeti 2011-es adatok alapján a becsült hozzáférségi rugalmasság mind a lakossági, mind az üzleti felhasználók esetében alacsony ($-0,1$ és $-0,2$ közötti), amelyek igen távol esnek a kritikus rugalmasság értékétől. Hasonló eredményeket hoznak panelbecsléseik is, amely módszer jobban kezeli a megfigyelt regionális piacok közötti nem kontrollált heterogenitást is. Pusztán e keresletbecslési eredmények alapján tehát az a következtetés vonható le, hogy a vezetékes telefonszolgáltatások önmagukban is releváns piacot alkotnak, elvetve ezzel a fix–mobil helyettesítés hipotézisét.²⁹

Ár- és mennyiségi adatok közötti kapcsolatot vizsgál *Kézdi–Csorba* [2012] tanulmánya is, amely a fogyasztói lekötöttséget vizsgálta a magyarországi személyi hitelek piacán. Az itt alkalmazott módszertan közel áll az előző fejezetben áttekinített *különbség a különbségekben* (DID) módszerhez is: a vállalatoknál megjelenő új fogyasztók keresleti reakcióját vetik össze a vállalatok régi fogyasztóinak keresleti reakciójával azon gondolat kísérlet alapján, hogy az utóbbiak, amelyek részesei voltak lekötésnek, kezelt csoport tagjainak tekinthetők, és az előbbieket erre jó kontrollcsoportként szolgálhatnak.³⁰ A különböző típusú becslések alapján a magyarországi szabad felhasználású hitelek piacán a régi fogyasztók árváltozásokra adott reakciója 70–80 százalékkal alacsonyabb, mint az új fogyasztóké, amely értékek mellett nem lehet elvetni a teljes lekötöttség (prohibitív nagyságú váltási költségek) hipotézisét sem.

²⁹ A kutatás elvégezte lakossági felmérésből származó adatok alapján is a kereslet rugalmasságának becslését is. Ebből kicsit magasabb rugalmassági értékeket számítottak (a legmegalapozottabb becslésük $-0,5$), de ezen értékek mellett is elvethető a fix–mobil helyettesíthetőség hipotézise.

³⁰ Ebben az esetben például nem volt lehetőség megfelelő instrumentumok használatára, ezért az árváltozások késleltetett értékeivel (is) magyarázták a keresleti reakciókat.

Diszkrét választási modelleken alapuló keresletbecslések

A klasszikus keresletbecslési módszereknek egyik korlátja, hogy minimális struktúrát feltételeznek a becslendő kereslet mögött húzódo tényezőkre, ennek következtében nagyszámú paramétert becsülnek, ami jelentősen korlátozza a módszer alkalmazhatóságát. Ha például 10 termék esetében akarnánk egy teljes keresleti rendszert megbecsülni, akkor ez kontrollváltozók nélkül is már $10^2 = 100$ paraméter becslését jelentené, amelyek identifikálása komoly nehézséget okoz.

Egy alkalmas megoldást jelent erre a problémára a diszkrét választási modellek használata, amelyekben a fogyasztók fő választása nem a fogyasztott termékek mennyiségére vonatkozik, hanem annak kínálójára/szolgáltatójára.³¹ Ezek a módszerek mikroökonómiai döntési modellekből vezetnek le lineáris formájú keresleti egyenleteket, becslésüknél pedig a modell helyettesítési mintákra vonatkozó feltevései olyan paraméterrestrikciókat jelentenek, amelyek jelentősen csökkentik a becslendő paraméterek számát. Az egyik legelterjedtebb módszer például, hogy a termékeket különböző termékszegmensekbe osztják (például magas és közepes minőségű vagy hazai és importtermékek), és egy-egy „közös” kereszt-árrugalmasságot becsülnek a szegmensek közötti, illetve azon belüli helyettesíthetőségre. Itt érdemes megjegyezni, hogy diszkrét választások melletti keresleti döntések becslésére nem csak a diszkrét választási modelleken alapuló keresletbecslések alkalmazhatók, az előző fejezetben hivatkozott magyar tanulmányok épp erre mutattak példát. A diszkrét választási modelleken alapuló megközelítés további részleteit itt nem tárgyalom, ennek igen jó összefoglalását adja *Muraközy* [2010].

Általánosságban nézve diszkrét választási modelleken alapuló becslések esetében a legelterjedtebb a strukturális modellek használata, vagyis amikor mind a keresleti, mind a kínálati oldal viselkedését leíró egyenleteket elméleti modellekből vezetjük le és becsüljük meg. Erre ismereteink szerint magyarországi eset elemzését mindössze *Molnár és szerzőtársai* [2007] tanulmányában láthatunk, amely különböző lakossági banktermékekre elemzi a termékdifferenciálás melletti versenyt.³² A tanulmány különböző keresleti specifikációk esetében becsli meg a kereslet saját- és kereszt-árrugalmasságait, majd ezeket felhasználja a kínálati oldal általános versenymodelljének megoldásából származó optimális árresek kiszámításához. A piacon megfigyelhető árresek ezután összevetik két specifikus versenymodell (a Bertrand-verseny és az összejátszás) egyensúlyi kimeneteivel. A tanulmány tehát lényegében a piaci erő

³¹ A diszkrét választás legfőbb, de nem kizárólagos formája, amikor a termékből nullát vagy egyet fogyasztanak, ilyen lehet például a gépkocsi vagy a legtöbb telekommunikációs és közműszolgáltatás is.

³² *Paizs* [2009] tanulmányában látunk még példát strukturális modell becslésére, ugyanakkor ez nem egy diszkrét döntési modell optimális magatartási egyenleteit becsli, hanem egy meghatározott elméleti versenymodell reakciófüggvényeit. Ezenfelül a cikk az európai országok közötti jövedékiadó-verseny modelljét becsli, vagyis a piacok közötti interakciót vizsgálja.

nagyságát méri az egyes piacokon, és a legtöbb banki termék piacán azt találja, hogy a verseny foka igen alacsony, az összejátszás hipotézise sem vehető el.

Diszkrét választások melletti keresletbecslési modellre további példák: *Crawford–Molnár* [2008] a reklámok hatásait elemzi a magyar mobiltelefon-szolgáltatások iránti keresletre (és annak rugalmasságára), *Tánczos–Török* [2007] pedig egy közlekedés-gazdaságtani alkalmazást szolgáltat a Budapest–Győr közötti személyforgalom-áramlás modellezésével.³³ *Koltay* [2012a] tanulmánya a németországi piacot vizsgálja: higiéniai termékek esetében becslüli az ökomárkák bevezetésének hatását a fogyasztói döntésekre, és azt vizsgálja, hogy a becslések eredményei mennyiben felelnek meg a közjóságot iránti keresletet magyarázó különböző elméleteknek.

Kínálati kapcsolatok elemzése

Az empirikus piacszerkezet-elemzések körében érdemes még megemlíteni a termelési és költségfüggvények, valamint a termelési hatékonyságok becslését, bár szigorú értelemben ezek nem az árak (vagy valamilyen más teljesítménymutató) és a piacstruktúra vagy piaci viselkedés közötti kapcsolatot elemzik. Az alkalmazott empirikus módszerek jellemzően valamilyen outputváltozót (termelés, költség, termelékenységi mutató) magyaráznak a különböző inputfelhasználások szintjével (vagy azok árával), ahol a becslendő függvényformát jellemzően a cég (iparág) profitmaximalizálási feladatának optimumfeltételeiből vezetik le. Ilyen típusú munkákból kevés magyarországi esetet látunk: *Reiff és szerzőtársai* [2002] tanulmánya iparági szinten becslüli termelési függvényeket és különböző termelékenységi mutatókat, *Bisztray és szerzőtársai* [2010] írása pedig vízközművek esetében becslüli meg a cégek energiafelhasználási hatékonyságát.

ÖSSZEFOGLALÁS

Ennek a tanulmánynak egyrészt az volt a célja, hogy áttekintse az elmúlt évtized tanulmányait a magyarországi piacszerkezet-elemzések körében, másrészt rá is mutasson az empirikus módszerek sokféleségére. A módszerek csoportosítása ugyanakkor nem feltétlenül jelent egyértelmű minőségi sorrendet: bár általánosságban igaz, hogy részletesebb adatbázisok alapján bonyolultabb empirikus módszereket lehet alkalmazni, ez korántsem jelenti azt, hogy így feltétlenül megbízhatóbb (és legfőképpen a gyakorlatban könnyebben értelmezhető) következtetések nyerhetők. Ezért mindenképpen érdemes ismerni a különböző elemzési módszereket, azok

³³ *Édes és szerzőtársai* [2011] egy általános áttekintést adnak a közlekedési eszközök közötti helyettesítés empirikus vizsgálati módszereire.

különböző előnyeit és korlátait, majd lehetőség szerint több módszer szerint is értelmezni a rendelkezésre álló tényeket, ami egyfajta robusztussági ellenőrzésként is felfogható.³⁴ Számos példában ugyanakkor azt láthattuk, hogy viszonylag standard (redukált formájú) ökonometriai módszerekkel is elvégezhetők olyan empirikus elemzések, amelyek hatékonyan támogathatják a versenypolitika vagy szabályozás számára fontos hipotézisek igazolását vagy cáfolatát.

A magyarországi empirikus piacszerkezet-elemzés témájú tanulmányok áttekintéséből azt az érdekes következtetést is levonhatjuk, hogy szerzőik jelentős része nem vagy nem kizárólag kutatói affiliációval rendelkezik. Ez azt a jellemző vélekedést erősíti meg, hogy ezek a munkák jellemzően gyakorlati alkalmazásokhoz kötődnek, illetve ezekben a nem kutató profilú intézményekben szereznek tudomást a szerzők olyan témákról vagy adatbázisokról, amelyek tudományosan is értékelhető eredményekhez is vezetnek. Az intézményi besorolásokat tekintve négy ilyen gyakorlati empirikus műhely is azonosítható: a Regionális Energiagazdasági Kutatóközpont (REKK), az Infrapont közgazdasági tanácsadó cég, a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) és a Magyar Nemzeti Bank (MNB). Csak remélni lehet, hogy ezek a műhelyek folytatni tudják az ilyen tudományos szempontból is elismerendő munkákat, illetve hogy az adatforrásokhoz való javuló hozzáférés következtében a jövőben kutatóhelyek is jobban koncentrálhatnak modern empirikus piacszerkezet-elemzésekre.

³⁴ Ahogy az egyik tanulmányhoz hozzászóló nagyon találóan megjegyezte: „Az empirikus modell olyan, mint a magyar nyelv. Lehet vele igazat mondani, de hazudni is.”

IRODALOM

- ASHENFELTER, O.–ASHMORE, D.–BAKER, J.–GLEASON, S.–HOSKEN, D. [2006]: Empirical methods in merger analysis: Econometric analysis of pricing in FTC v. Staples. *International Journal of the Economics of Business*, Vol. 13. 265–79. o.
- BAKUCS LAJOS ZOLTÁN–FERTŐ IMRE [2009]: Marketing and Pricing Dynamics in the Presence of Structural Breaks. The Hungarian Pork Market. *Journal of International Food and Agribusiness Marketing*, Vol. 21. 116–133. o.
- BÉKÉS GÁBOR–HARASZTOSI PÉTER [2013]: Agglomeration Premium and Trading Activity of Firms. *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 43. 51–64. o.
- BÉKÉS GÁBOR–KÖREN MIKLÓS–ZSOHÁR PÉTER [2011]: Benzinárak földrajzi meghatározása. MTA-KTI műhelytanulmányok, MT-DP-2011/30.
- BÉKÉS GÁBOR–MURAKÖZY BALÁZS [2012]: Temporary Trade and Heterogenous Firms. *Journal of International Economics*, Vol. 87. 232–246. o.
- BERRY, S.–REISS, P. [2007]: Empirical models of entry and market structure. Megjelent: *Armstrong, M.–Porter, R.* (szerk.): *Handbook of Industrial Organization*, Vol. 3. North Holland, 1845–1886. o.
- BISHOP, S.–WALKER, M. [2011]: Az európai közösségi versenyjog közgazdaságtana. Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest.
- BISZTRAY MÁRTA–KIS ANDRÁS–MURAKÖZY BALÁZS–UNGVÁRI GÁBOR [2010]: Energy Efficiency Analysis of Water and Wastewater Utilities Based on the IBNET Database. Regional Centre for Energy Policy Research Working Paper.
- BÖLCSKEI VANDA [2010]: A távbeszélő-szolgáltatások keresleti modelljeinek áttekintése – különös tekintettel a vezetékes és mobilszolgáltatások közötti helyettesítés becslésére. *Közgazdasági Szemle*, 57. évf. 6. sz. 517–535. o.
- BRESNAHAN, T. F. [1989]: Empirical studies of industries with market power. Megjelent: *Schmalensee, R.–Willig, R.* (szerk.): *Handbook of Industrial Organization*, Vol. 2. North Holland, 1011–1057. o.
- BROWN, D.–EARLE, J.–TELEGDY, Á. [2006]: The Productivity Effects of Privatization: Longitudinal Estimates from Hungary, Romania, Russia and Ukraine, *Journal of Political Economy*, Vol. 114, 61–99. o.
- CRAWFORD, G.–MOLNÁR, J. [2008]: The Empirical Consequences of Advertising Content in the Hungarian Mobile Phone Market. Kézirat, <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/academic/crawford/research/adcontent.pdf>.
- CSORBA GERGELY [2008]: A fúziókontroll módszertanáról: Dominancia- vagy versenyhatásteszt? Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2007. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 96–110. o.
- CSORBA GERGELY–KOLTAY GÁBOR–FARKAS DÁVID [2011]: Separating the ex post effects of mergers: an analysis of structural changes on the Hungarian retail gasoline market. MTA-KTI műhelytanulmányok, MT-DP-2011/18.
- DAVIS, P.–GARCÉS, E. [2010]: *Quantitative Techniques for Competition and Antitrust Analysis*. Princeton University Press, Princeton.
- DORASZELSKI, U.–PAKES, A. [2007]. Framework for Applied Dynamic Analysis in IO. Megjelent: *Armstrong, M.–Porter, R.* (szerk.): *Handbook of Industrial Organization*, Vol. 3. North Holland, 1887–1966. o.

- ÉDES BALÁZS–BÖLCSKEI VANDA–LŐRINCZ LÁSZLÓ–NAGY PÉTER–PÁPAI ZOLTÁN [2010]: A vezetékes és mobil távbeszélő szolgáltatások közötti helyettesítés vizsgálata. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2009. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 204–242. o.
- ÉDES BALÁZS–MICSKI JUDIT–PÁPAI ZOLTÁN [2011]: Kereslet és intermodális helyettesítés a távolsági közlekedésben. Infrapont-tanulmány. http://www.infrapont.hu/dokumentumok/Intermod%e9s%20helyettes%e9s_Infrapont_2011.pdf.
- EINAV, L.–LEVIN, J. [2010]: Empirical Industrial Organization: A Progress Report. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 24. 145–162. o.
- FARKAS DÁVID–CSORBA GERGELY–KOLTAY GÁBOR [2009]: Árak és koncentráció a magyar kiskereskedelmi üzemyanypiacon. *Közgazdasági Szemle*, 56. évf. 12. sz. 1088–1109. o.
- FERTŐ IMRE [2009]: Labour Market Adjustment and Intra-Industry Trade: The Effects of Association on the Hungarian Food Industry. *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 60. No. 3. 668–681. o.
- HALPERN LÁSZLÓ–MURAKÖZY BALÁZS [2012]: A verseny és a K + F összefüggései – elméleti megközelítések és számszerű eredmények. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2011. MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 13–37. o.
- HORVÁTH ÁRON–KISS HUBERT JÁNOS–MCLEAN ALIZ [2013]: How does an increase in energy efficiency affect housing prices? A Case Study of a Renovation. ELTINGA Working Paper Series, No. 2.
- IMBENS, G.–WOOLDRIDGE, J. [2009]: Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation. *Journal of Economic Literature*, Vol. 47. 5–86. o.
- KÉZDI GÁBOR (szerk.) [2011]: Közelkép. Foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálata. Megjelent: *Fazekas Károly–Kézdi Gábor* (szerk.): Munkaerőpiaci tükrök, 2011. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest.
- KÉZDI GÁBOR–CSORBA GERGELY [2012]: Estimating consumer lock-in effects from firm-level data. *Journal of Industry, Competition and Trade*, november, <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10842-012-0149-2>.
- KOLTAY GÁBOR [2012a]: How much does your environment matter? Estimating the effect of the Blauer Engel eco-label. European Association for Research in Industrial Economics, 39th Annual Conference, szeptember 2–4. Róma.
- KOLTAY GÁBOR [2012b]: Not an average story: Asymmetric price transmission in the Hungarian gasoline retail market. 18th International Panel Data Conference, július 5–6. Párizs.
- LŐRINCZ LÁSZLÓ–NAGY PÉTER [2010]: Switching costs in telecommunications: Conclusions from a Hungarian survey. Megjelent: *Falch, M.–Markendahl, J.* (szerk.): Promoting New Telecom Infrastructures: Markets, Policies and Pricing. Edward Elgar, Cheltenham, UK–Northampton, MA, 175–193. o.
- MOLNÁR JÓZSEF–NAGY MÁRTON–HORVÁTH CSILLA [2007]: A banki verseny elemzése a háztartási szegmensben. *MNB Füzetek*, 2007/1.
- MURAKÖZY BALÁZS [2010]: Ökonometriai módszerek a vezetékes és mobiltávközlési szolgáltatások helyettesítésének vizsgálatára. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2009. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 171–203. o.

- NAGY PÉTER–PÁPAI ZOLTÁN–MURAKÖZY BALÁZS–MICSKI JUDIT [2012]: A vezetőkes telefontársaság rugalmasságának vizsgálata a piacmeghatározás empirikus megalapozása céljából. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság HF/25000–9/2012. számú határozatának II. Függeléke, http://nmhh.hu/dokumentum/153976/1es_piac_hatterv_ii_fuggelek_uzleti_titkot_nem_tartalmazo_valtozat.pdf.
- NEVO, A.–WHINSTON, M. [2010]: Taking the dogma out of econometrics: Structural modeling and credible inference. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 24. 69–81. o.
- PAIZS LÁSZLÓ [2009]: Gázolaj-jövedékiadó verseny az Európai Unióban. *Közgazdasági Szemle*, 56. évf. 3. sz. 216–238. o.
- PÁPAI ZOLTÁN–LŐRINCZ LÁSZLÓ–ÉDES BALÁZS [2011]: Triple play as a separate market? Empirical findings and consequences to broadband market definition. *International Telecommunications Society (ITS) 22nd European Regional ITS Conference*, Budapest.
- POPOVICZ PÉTER ANDRÁS–TÓTH JÓZSEF [2006]: Az ártranszmisszió és az árak aszimmetrikus alakulása Magyarország tejvertikumában. *Közgazdasági Szemle*, 53. évf. 4. sz. 349–364. o.
- REIFF ÁDÁM–SUGÁR ANDRÁS–SURÁNYI ÉVA [2002]: Productive efficiency in the Hungarian industry. *Hungarian Statistical Review*, Vol. 7. 45–74. o.
- SCHMALENSEE, R. [1989]: Inter-industry studies of structure and performance. Megjelent: *Schmalensee, R.–Willig, R.* (szerk.): *Handbook of Industrial Organization*, Vol. 2. North Holland, 951–1009. o.
- SZOLNOKI PÁLMA–TÓTH ANDRÁS ISTVÁN [2008]: Szolgáltatóváltás a magyar lakossági árampiacon 2008-ban. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2007. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 197–227. o.
- TÁNCZOS LÁSZLÓNÉ–TÖRÖK ÁDÁM [2007]: Közúti közlekedési módváltás modellezése Budapest és Győr között. *Közlekedéstudományi Szemle*, 57. évf. 220–226. o.
- WEINBERG, M. [2011]: More Evidence on the Performance of Merger Simulations. *American Economic Review*, Vol. 101. 51–55. o.
- WERDEN, G.–FROEB, L. [1993]: Correlation, causality, and all that jazz: The inherent shortcomings of price tests for antitrust market delineation. *Review of Industrial Organization*, Vol. 8. 329–353. o.

EGY PARADIGMA SZÜLETÉSE ÉS BUKÁSA A „túl nagy a csődhöz” elv értelmezésének és alkalmazásának változásai

Amióta a banki válságkezelésben megjelent a *túl nagy a csődhöz* elve, a szakmai viták középpontjában áll. Alkalmazása mellett legfontosabb érv az, hogy segítségével megelőzhető a negatív tovagyrúzó hatások, megőrizhető a pénzügyi rendszer egészének stabilitása. Az ellenérvek az erkölcsi kockázatot és a versenyelőnyt hangsúlyozzák. Az ilyen státusból származó védett pozíció kihasználása komoly növekedési hajtóerőt is jelent a bankok számára. A jelenlegi válságot megelőzően azonban a bankok már olyan nagyra nőttek, hogy csődjük esetén kétségesse vált, előteremthetők-e a megsegítésükhöz szükséges pénzügyi eszközök. Ennek a kockázatnak a súlyosságát a válság egyértelművé tette, ami a túl nagy a csődhöz elv újragondolásához és a pénzügyi rendszer egészének működése szempontjából kockázatot hordozó nagybankok szigorúbb szabályozásához vezetett. A tanulmányban a túl nagy a csődhöz elvnek a pénzügyi intézmények viselkedésében és megmentésében betöltött szerepét elemezzük az 1980-as évek közepétől napjainkig, bemutatva a jelenlegi válság hatására kirajzolódó szabályozási elveket és javaslatokat, valamint azok várható hatásait is.

BEVEZETÉS

Bár a szakirodalomban a „túl nagy a csődhöz” (*too big to fail*) kifejezés megjelenését általában a Continental Illinois Bank 1984-es bukásához és az amerikai betétbiztosítási szervezet (*Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC*) általi megmentéséhez kötik, a gazdaságtörténetben számos korábbi példát is találunk arra, hogy az állam annak érdekében ment meg a csődtől egy nagyméretű magánvállalkozást, hogy elkerülje a bukással járó negatív externáliákat. Maga a *too big to fail* kifejezés széles körű elterjedése vitathatatlanul a Continental Illinois Bankkal kapcsolatos állami mentőakcióhoz köthető. *Stern–Feldman* [2004] szerint ez a kifejezés az amerikai írott sajtóban már egyszer-egyszer megjelent azelőtt is, hogy a Continental Illinois Bank felügyeleti hatóságát (*Office of the Comptroller of the Currency, OCC*)¹ vezető Todd

¹ Az Egyesült Államokban a bankok felügyeletét több hatóság látja el. Közülük az OCC felügyeli az egyes tagállamokban tevékenykedő országos (*national*) bankokat, a takarékpénztár jellegű intéz-

C. Conover parlamenti meghallgatásakor először hangzott el úgy, hogy a köztudatba is bekerült, és általánosan használni kezdték. A meghallgatás során McKinney képviselő fogalmazta meg azt, hogy a Continental Illinois megmentésével egy új intézménytípust hoztak létre: „Elnök úr, ne csűrjük-csavarjuk a szavakat! Van egy új típusú bankunk. Ezt úgy hívják, hogy *túl nagy a csődhez* – és ez egy csodálatos bank!” (Kaufman [2004] 163. o.)

A túl nagy a csődhez kifejezés első megjelenését John Cobbsnak a *Business Week* 1975. január 27-i számában megjelent *When Companies Get Too Big to Fail* című cikkéhez kötik, amely azokról az amerikai vállalkozásokról szól, amelyek túl fontosak az Egyesült Államok gazdasága szempontjából ahhoz, hogy a kormányzat hagyhatná őket tönkremenni. A cikk erre a jelenségre példaként említi a Lockheednak nyújtott állami garanciát 1971-ből, vagy több olyan állami támogatást is, amelyeket a vasút-társaságoknak nyújtott az állam (Stern–Feldman [2004]).

A túl nagy a csődhez elvét azonban már akkor is alkalmazták, amikor még nem nevesítették. Első alkalmazásai a 18. századi Angliához köthetők, ahol három magánvállalkozás esetében is sor került állami segítségnyújtásra. Ez a három vállalkozás a Bank of England, a Déltengeri Társaság (*South Sea Company*) és a Kelet-indiai Társaság (*East India Company*) volt. A Bank of England és a Déltengeri Társaság egyaránt komoly részt vállalt az angol államadósság finanszírozásából, ezért befektetők megmentése elkerülhetetlenné vált az államadósság finanszírozásához szükséges bizalomhoz. A Kelet-indiai Társaság pedig nemcsak azért volt kiemelkedően fontos az angol kormányzat számára, mert monopóliumhelyzetet élvezett az indiai gyarmataikkal való kereskedelemben, hanem azért is, mert a társaság mint „magánkormányzat” katonai akciói során adminisztratív irányítást épített ki a bengáli és néhány más indiai régió felett (Leathers–Raines [2004]).

Leathers–Raines [2004] azt is bemutatja, hogy az Egyesült Államokban a túl nagy a csődhez elv első alkalmazása nem állami intézményhez, hanem egy magán-személyhez, J. P. Morganhoz köthető. Az 1907. évi bankpánikok és válság idején, amikor két nagybankot, a Trust Company of Americát és a Lincoln Trustot is elérte a bankpánik, J. P. Morgan úgy látta, hogy ez a két bank túl fontos ahhoz, hogy csődjük megengedhető legyen. Ezért a bankpánikok által nem érintett bankok között megszervezte, hogy olyan alapot adjanak össze, amelynek segítségével a két bankot megmenthették.²

A következő lépést a túl nagy a csődhez elv amerikai alkalmazásának történetében az 1930–1931-es bankválságokra adott állami reakció jelentette. 1932. február 2-án Hoover elnök kezdeményezésére megalakították a *Reconstruction Finance Corporation* (RFC), aminek célja a világgazdasági válság során bajba jutott és a gaz-

.....
ményeket (*thrift institutions*) és a külföldi bankok fiókjait és képviselőit. A Continental Illinois National Bank and Trust Company felügyeletéért az OCC volt a felelős.

² Ezt követően kezdeményezte J. P. Morgan a Fed létrehozását, amire 1913-ban került sor.

daság egészségének működése szempontjából kiemelkedő fontosságú intézmények (bankok, biztosítók, vasúti társaságok) pénzügyi megsegítése volt. Az RFC előbb hitelnyújtással, majd 1933 márciusától elsőbbségi részvények vásárlása formájában megvalósuló feltőkésítéssel segítette a bajba jutott bankoknak (*Mason* [2000]). Az RFC nemcsak a nagybankoknak, hanem a kisebbeknek is adott hitelt és juttatott tőkét. Ez a megközelítés előremutató abban az értelemben, hogy a csődhöz való kimentés finanszírozását nem az egyes bankok méretéhez, hanem a rendszerkockázatosághoz kötötte, ahogy azt – mint a későbbiekben részletesen is látni fogjuk – ma is értelmezik. Márpedig a világgazdasági válság időszakában a teljes pénzügyi rendszerbe vetett bizalom ingott meg, egy-egy nagybank megmentése nem vezethetett volna a pénzügyi rendszer stabilitásának helyreállításához. Ehhez tömeges bankmentő akcióra volt szükség. Az is nyilvánvaló, hogy ha az RFC minden bankot megmentett volna, akkor a bankokba vetett bizalom megmentésével nem csökkentette volna a válságot, hanem az adófizetők pénzének felelőtlen felhasználásával tovább mélyítette volna. Ezért Rooseveltnél az 1933. március 6. és 10. közötti időszakra bankszünnapokat rendelt el. Ezt követően csak azok a bankok nyithattak ki újra, amelyek igazolni tudták, hogy szolvensek. Később ezek a bankok részesülhettek az RFC tőkejuttatásából, vagyis ezek voltak a rendszerstabilitás oldaláról értelmezett *túl nagy a csődhöz* politika alanyai.

A bankok feltőkésítése mellett az RFC tevékenységének másik kiemelkedő terepét a vasúttársaságok finanszírozási programja jelentette. A vasúttársaságok – akár csak a bankok – a gazdaság egészségének működőképessége szempontjából voltak fontosak, így természetesnek tűnik, hogy az RFC a *túl nagy a csődhöz* elv szerinti finanszírozást nemcsak a pénzügyi vállalkozásokra, hanem – a bankok esetében alkalmazottakhoz hasonló elvek alapján – a világgazdasági válság miatt szintén tömegesen csődbe kerülő vasúttársaságokra is kiterjesztette (*Mason–Schiffman* [2004]).³

A történeti példák ellenére a *túl nagy a csődhöz* elv közvetlen megfogalmazása és működési mechanizmusának, illetve előnyeinek és hátrányainak elemzése a Continental Illinois Bank megmentését követően vált a pénzügyekkel foglalkozó szakirodalom szerves részévé. A következőkben ennek az elvnek a pénzügyi intézmények megmentésében betöltött szerepét elemezzük az 1980-as évek közepétől kezdődő időszakra. A *csődhöz túl nagy* bankok körének meghatározására irányuló elvek, valamint az ilyen státusú bankok működésére gyakorolt hatásának bemutatását követően néhány olyan esetet ismertetünk a kilencvenes évekből, amelyben a hatóságok éltek a *túl nagy a csődhöz* elv alkalmazásának eszközével, illetve néhány olyat, ahol nem. Ezt követően ezen elvnek a jelenlegi pénzügyi válságban betöltött szerepét, annak változásait elemezzük. A válság hatására a *csődhöz túl nagy* bankok szabályozásának megújítása is napirendre került. Ez háromféle szabályrendszer

³ A *túl nagy a csődhöz* elv nem banki alkalmazásáról lásd például *Valentiny* [2012].

megalkotását is jelenti. Egyrészt a bankok növekedésének korlátozását, másrészt az elv által érintett bankokra vonatkozó szigorúbb szabályok érvényesítését, harmadrészt pedig a pénzügyi tevékenységek széles körének egy intézményen belüli egyidejű végzésének megakadályozását. Ezen túlmenően természetesen az a kérdés is felmerült, hogy ha a túl nagy a csődhöz elvet a nagy, nemzetközileg aktív bankok esetében alkalmazzák, akkor ennek költségeit melyik ország adófizetői milyen költségmegosztási mechanizmust alkalmazva fedezték. Ez utóbbi kérdés a banki válságkezelési mechanizmus nemzetközi szempontjainak teljes átgondolását igényli, ami túlmutat ennek a tanulmánynak a keretein, így a csődhöz túl nagy bankokra vonatkozó szabályrendszer megújításáról szóló részben ezzel a kérdéssel nem foglalkozunk. A tanulmány befejező részében következtetéseket vonunk le a vizsgált elv jövőbeli alkalmazásával kapcsolatban.

MILYEN BANKOK TEKINTHETŐK TÚL NAGYNAK A CSŐDHÖZ?

A bevezető részben már idézett kongresszusi meghallgatásán az OCC vezetője azt is elmondta, hogy a legnagyobb 11 amerikai bank esetében a felügyeleti hatóságok kezében nincs olyan eszköz, amellyel azok esetleges csődjét az amerikai pénzügyi rendszer összeomlásának veszélye nélkül kezelni tudnák. Ez burkoltan azt az állítást tartalmazta, hogy az Egyesült Államok akkori 11 legnagyobb bankjára érvényes volt a túl nagy a csődhöz elv. Bár a parlamenti meghallgatáson a 11 bank neve nem hangzott el, mégis mindenki pontosan tudta, hogy melyik bankokról van szó. A Wall Street Journal le is közölte a 11 bank listáját (1. táblázat).

1. TÁBLÁZAT • Az Egyesült Államok 11 bankja,
amelyre érvényes a túl nagy a csődhöz elv, 1983 végén

Bank	Százalékos részesedés a bankok teljes eszközállományából
Citibank	5,2
Bank of America	5,2
Chase Manhattan Bank	3,6
Morgan Guaranty Trust	2,7
Manufacturers Hanover Trust	2,7
Chemical Bank	2,3
Continental Illinois National Bank	2,0
Bankers Trust	1,8
Security Pacific National Bank	1,7
First National Bank of Chicago	1,7
Wells Fargo Bank	1,2

Forrás: Barth és szerzőtársai [2012] alapján.

Bár a kongresszusi meghallgatáson a legnagyobb 11 amerikai bankról állították, hogy azok túl nagyok a csődhöz, hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a besorolás nem igazán pontos abban az értelemben, hogy nem kizárólag nagyságuk (eszközértékük) alapján lehet meghatározni azon bankok körét, amelyekre érvényes a túl nagy a csődhöz elv. Lehetnek nagy bankok, amelyek összeomlása nem veszélyezteti a pénzügyi rendszer stabilitását, míg más, kisebb bankok esetében előfordulhat, hogy azok nem nagyságuk, hanem valamilyen más tulajdonságuk miatt veszélyeztetik azt.

Ilyen más tulajdonság lehet például a kiterjedt pénzügyi kapcsolatok léte, ami a fizetési rendszeren keresztül képes megfertőzni az egész bankrendszert; vagy a különböző típusú pénzügyi szolgáltatókkal – befektetési bankokkal, biztosítókkal, alapkezelőkkel, fedezeti alapokkal stb. – szemben kialakított pozíciók nagysága, amelyek keresztül a bankok más pénzügyi intézményeket is megfertőzhetnek; vagy esetlegesen nagy piaci részesedés valamilyen részpiacon, ahol nehéz lenne a kieső tevékenység helyettesítése.

A csődhöz túl nagyok minősítés tehát valójában nem a legnagyobb, hanem a pénzügyi rendszer működésének szempontjából legfontosabb bankokat jelöli. Eleinte ezt a különbséget a szakirodalomban az elnevezés különféle variációi jeleltették meg. Ilyenek voltak például a túl fontos a csődhöz (*too important to fail*) vagy túl szövevényes kapcsolatainak a csődhöz (*too interconnected to fail*) megnevezések, amelyeket legújabban a rendszerkockázati szempontból fontos bankok (*Systematically Important Banks, SIB*) megnevezés kezd felváltani. Ennek megfelelően a túl nagy a csődhöz kifejezést ebben a kiterjesztett értelemben (vagyis a bármilyen szempontból túl nagy/fontos, és ezért a csődtől megmentendő intézményi kör megjelölésére) használjuk a következőkben. Biztos azonban, hogy a bank nagysága jelenti az egyik legfontosabb szempontot, bárhogyan is szabjuk meg azon bankok intézményi körének határait, amelyek számíthatnak arra, hogy csődjük esetén nem biztosított betéteseik is visszakapják pénzüket (mert az erre feljogosított hatóságok beavatkoznak, félve attól, hogy ennek hiányában széles körű bankpánik, a pénzügyi rendszerbe fektetett bizalom megrendülése vagy a fizetési rendszer dominószzerű összeomlása következik be).

Arról, hogy egy bank túl nagy-e a csődhöz, az eddigi tapasztalatok alapján összetett szempontrendszerrel követhető döntenek az érintett országok hatóságai, és nem lehet azt kijelenteni, hogy lenne olyan méretbeli vagy piaci részesedésbeli határ, amely elérése automatikusan vezet túl nagy a csődhöz státushoz. Ezt a megközelítést tükrözte például az Egyesült Államokban 1991-ben hatályba lépett törvény a szövetségi betétbiztosítás továbbfejlesztéséről (*Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act, FDICIA*), ami már a túl nagy a csődhöz elv alkalmazásához társuló negatív hatások kiküszöbölését is célul tűzte ki (ezzel kapcsolatban lásd a következő részt). A törvény egyrészt előírta a bankfelügyeleti hatóságok számára, hogy a banki problémák észlelésekor azonnal be kell avatkozniuk, és kiigazító lépéseket kell előírniuk (*Prompt Corrective Action, PCA*), másrészt hogy a kialakuló bankcsődök

kezeléséhez a legolcsóbb megoldást kell kiválasztaniuk (*Least Cost Resolution, LCR*). A legolcsóbb megoldás választásának kötelezettsége alól azonban kivételt jelentett, ha a nem biztosított betétesek egy részének vagy mindegyikének megmentése hiányában a várható társadalmi költségek nagyobbak, mint a megmentésből származó előnyök, vagyis ha az a gazdaság egészére vagy a pénzügyi stabilitásra lenne negatív hatással. Vagyis az 1991-es FDICIA szerint a túl nagy a csödhöz elv alkalmazása kifejezetten csak kivételként, a rendszerkockázatok megelőzése érdekében volt alkalmazható (*Kaufman* [2004]). Azt viszont, hogy melyik bank csődjé jelent rendszerkockázatot, és melyiké nem, mindig egyedileg kell mérlegelni.

Az Egyesült Államokban alkalmazottakhoz hasonló elvek szerint határozták meg a válság előtt a „csödhöz túl nagy bankok” körét Angliában is. Jól mutatja ezt, hogy az angol hatóságok 1995-ben hagyták, hogy Anglia legrégebbi bankja, a Barings Bank csődbe menjen. A kontinentális Európában a hatóságok kevésbé készek elfogadni a bankcsődöket, hamarabb alkalmazzák a túl nagy a csödhöz elvét, mint az angolszász világban. *Goldstein–Véron* [2011] szerint ennek fő oka, hogy az európai (elsősorban a német) gondolkodásban a világgazdasági válság miatti európai bankcsődhullám erősen összekapcsolódik azzal, hogy Hitler és a nemzetiszocialisták a válságot követően 1933-ban hatalomra jutottak Németországban. Ennek a pszichológiai jelenségnek tulajdonítják azt is, hogy a német hatóságok 2007 augusztusában, tehát a jelenlegi válság kibontakozásának a legelején, megmentettek a csődtől egy minden szempontból kicsi bankot, az IKB Deutsche Industriebankot.⁴

MIRE ÖSZTÖNÖZ A TÚL NAGY A CSÖDHÖZ ELV ALKALMAZÁSA?

A túl nagy a csödhöz elv alkalmazásával kapcsolatban leggyakrabban azt kifogásolják, hogy erkölcsi kockázatot (*moral hazard*) rejt magában, mert túlzott kockázatvállalásra ösztönözheti a bankokat. Ha egy bank szinte bizonyosan számíthat arra, hogy csődje esetén az állam megmenti, akkor érdemes nagyon kockázatos ügyleteket is megkötnie, hiszen azok magas hozamúak, így a tulajdonosok vagyona nő, a bank vezetői pedig nagyobb bónuszra számíthatnak. Az esetleges bankcsőd költségeit viszont nem a tulajdonosoknak kell megfizetniük, az – az állami mentőakció következtében – az adófizetőket terheli.

Míg a túl nagy a csödhöz elv léte, illetve alkalmazásának feltételezése a bank vezetőit és tulajdonosait a legnagyobb hozammal kecsegtető, nagymértékű kockázatvállalásra ösztönzi, addig a bank betéteseit, hitelezőit, kibocsátott kötvényeinek megvásárlóit pedig arra, hogy ne érdekelje őket a bank kockázatosága. Ha csőd esetén a nem biztosított betétesek, kötvényesek, hitelezők is hozzájuthatnak a pén-

⁴ Az IKB egy kis- és középvállalkozások finanszírozására szakosodott bank volt, amely komoly mennyiségű amerikai értékpapírosított másodrendű (*subprime*) hitelekkel álló portfóliót épített fel.

zűkhöz, akkor nem érdemes figyelemmel lenni arra, hogy vajon biztonságos helyre tették-e a pénzüket. Tudjuk, hogy a bank betétese kockázatkerülő megtakarító, hiszen ha kockázatot szeretne vállalni, akkor nem bankbetétbe, hanem valamilyen tőkepiaci eszközbe fektetné be a pénzét. A túl nagy a csődhöz elv a bankbetétbe való megtakarítást akkor is kockázatmentessé teszi, ha a bank túl kockázatos tevékenységet folytat. Ez a betétesi magatartás tovább erősíti az amúgy is meglévő erkölcsi kockázatot, hiszen nagyban hozzájárul ahhoz, hogy a bank ne csak ösztönözve legyen, de képes is legyen a kockázatok vállalására, hiszen az a piacról ily módon folyamatosan megfinanszírozható.

Számos elemzés kimutatta, hogy a betéteseket és a bankok más hitelezőit nemcsak hogy nem érdekli igazán, hogy a csődhöz túl nagy (vagy annak hitt) bankok mekkora kockázatot vállalnak a pénzüikkel, hanem kifejezetten előnyben részesítik betételhelyezés során az ebbe a kategóriába tartozó bankokat. Ezt az állítást igazolja, hogy a csődhöz túl nagy bankok olcsóbban tudnak forráshoz jutni a piacon, mint a kisebb, vélhetően nem ebbe a kategóriába tartozó bankok.

Jacewitz–Pogach [2012] a legnagyobb amerikai bankok betéti kamatait hasonlította össze a többi bank által alkalmazott betéti kamatokkal. Napi, fiókszintű banki adatokat használva kimutatta, hogy egymással összehasonlítható tulajdonságú banki betéti termékek esetében a 2005 első negyedéve és 2010 harmadik negyedéve közötti időszakban a nem biztosított bankbetétekre (vagyis a betétbiztosítási összeghatárt meghaladó betétekre) a nagybankok átlagosan 45 bázisponttal alacsonyabb kamatot fizettek, mint a kisebb bankok. *Baker–McArthur* [2009] a jelenlegi válság előtti és alatti amerikai kamatokra végzett hasonló vizsgálatot, amelyből kiderült, hogy a válság előtti időszakban, 2000 első negyedéve és 2007 negyedik negyedéve között a 100 milliárd dollárt meghaladó mérlegfőösszegű és az annál kisebb bankok átlagos forrásköltsége között 0,29 százalékpontos különbség volt. Ez a különbség a válság alatt szignifikánsan megnőtt, 2008 negyedik negyedéve és 2009 második negyedéve között már 0,78 százalékpontot tett ki.

A nagybankok forrásszerzésének árelőnyét nem a betétek, hanem az általuk kibocsátott kötvények kamatának elemzésével demonstrálta *Penas–Unal* [2004]. Az 1991 és 1997 közötti időszakban lezajlott 38 banki összeolvadást vizsgálva kimutatható volt, hogy az összeolvadást követően, vagyis a csődhöz túl nagy státus vélelmezett elérése után a bankok szignifikánsan alacsonyabb kamatot fizethettek a kötvénytulajdonosoknak, mint az összeolvadást megelőzően. A 38 összeolvadás 176 új kötvénykibocsátását elemezték részben az összeolvadásokat megelőző, részben az azokat követő időszakokból. Az egyéb sajátosságok kiszűrése után azt tapasztalták, hogy 14,8 bázisponttal csökkent az összeolvadást követően vélhetően a csődhöz túl nagyoknak minősülők körébe bekerült bankok kötvényeire fizetett kamatköltség. Ugyanakkor az összeolvadás után is viszonylag kicsi (csődhöz nem eléggé nagy) vagy a már azt megelőzően is nagyon nagy (összeolvadás nélkül is csődhöz túl nagy) bankok esetében a kötvénykamatoknak ez a fajta csökkenése nem volt megfigyelhető.

Hasonló eredményre jutott Soussa [2000] is hat ország (Franciaország, Olaszország, Anglia, Németország, Spanyolország és Japán) 120 bankjának elvi kötvénykibocsátási forrásköltségét elemezve.⁵ Soussa elkülönítette egymástól a csődhöz túl nagyak és nem eléggé nagyak minősülő bankok csoportját. Az elkülönítés alapja az volt, hogy – abban az időben a Moody’s és a Standard & Poor’s mellett – az egyik legnagyobb hitelminősítő, a Fitch–IBCA egytől ötig terjedő skáláján hogyan értékelte annak valószínűségét, hogy baj esetén az adott bank számíthat a segítő állami beavatkozásra (1 és 2 értékek), vagy sem (4 és 5 értékek). A Fitch–IBCA az állami segítséget figyelmen kívül hagyó (*standalone*) és azt is figyelembe vevő (*inclusive*) minősítést is adott a 120 kötvénykibocsátó banknak. A tanulmány bemutatja, hogy az ugyanolyan kockázatos tevékenységet végző (vagyis ugyanolyan *standalone* minősítésű) bankok közül a csődhöz túl nagy bankok végleges (*inclusive*) minősítése szignifikánsan jobb volt. Mivel pedig a kötvényekre fizetendő kamatot a kötvények minősítése határozza meg, ez egyértelműen azt jelenti, hogy a csődhöz túl nagy bankok olcsóbban jutnak forrásokhoz a piacról, mint a nem eléggé nagyok. A C állami beavatkozás valószínűségét figyelmen kívül hagyó (*standalone*) minősítésű, vagyis erősen kockázatos bankok esetében például a végső (*inclusive*) minősítés, ha a bank a csődhöz túl nagy kategóriába tartozott, akkor átlagosan A+ volt, míg a csődhöz nem eléggé nagy bankok végső besorolásának átlaga három lépcsővel alacsonyabb, BBB+ volt.⁶

Természetesen az olcsóbb forráshoz jutás lehetősége versenyelőnyt jelent a csődhöz túl nagy bankok tulajdonosai számára. O’Hara–Shaw [1990] azt nézte meg, hogy a Continental Illinois-üggyel kapcsolatos 1984. évi kongresszusi meghallgatáson elhangzott túl nagy a csődhöz elv leszögezésének hatására hogyan változott a csődhöz túl nagyak nyilvánított 11 bank, illetve a többi bank részvényhozama. Amint a tanulmány elején már említettük, az OCC vezetője 1984. szeptember 19-én jelentette be, hogy a legnagyobb 11 bankot az állam nem hagyhatja csődbe menni, ami hírként, a tizenegyes listával együtt, másnap, szeptember 20-án reggel jelent meg először a Wall Street Journalban (vö. 1. táblázat). Így a szeptember 20-i részvényhozamoknak tükrözniük kellett a bejelentés esetleges hatását. Szeptember 20-án a jelzett 11 bank közül 9 esetben volt pozitív a napi részvényhozam, a Continental Illinois árfolyama nem változott, míg egy bank esetében negatív napi hozam mutatkozott. A szerzőpáros azt is megnézte, hogy az aznapi általános tőzsdei referenciahozamhoz képest másként mozgott-e a 11 bank és a tőzsdén jegyzett többi 52 bank részvényárfolyama. Azt tapasztalta, hogy míg a 11, csődhöz túl nagy bank mintegy

⁵ Elvi forrásköltségek elemzésén azt értjük, hogy nem a tényleges költségek elemzésére került sor, hanem azoknak a tényezőknek a feltárására, amelyek alapján egy adott bank forrásköltsége alacsonyabb vagy magasabb lesz a piacon. Ha az elvi forrásköltséget alakító tényezők között azonosítani tudunk olyanokat, amelyek elvileg növelő vagy csökkentő hatással vannak a forrásköltségekre, akkor vélelmezhető, hogy ezek függvényében a tényleges forrásköltségek is nagyobbak, illetve kisebbek lesznek.

⁶ A minősítési lépések skálája a jelzett értékek körül (a rosszabbtól a jobb felé haladva): BBB+, A–, A, A+.

1,3 százalékos többlethozamot mutatott a referenciahozamhoz képest, addig a többi bank árfolyamának hozama a referenciahozam alatt maradt. Vagyis a piac azonnal beárazta a túl nagy a csődhöz elv deklarációját, mégpedig úgy, hogy növelte az ilyen minősítésű bankok értékét.⁷

A részvénytulajdonosok mellett a kötvénytulajdonosoknak vagyona is növekedett, ha az általuk birtokolt kötvényt kibocsátó bank a kibocsátást követően más bankkal összeolvadva túl nagy a csődhöz státusúvá vált. *Penas–Unal* [2004] azt is kimutatta, hogy a túl nagy a csődhöz státust eredményező banki összeolvadások hatására a kötvények hozama szignifikánsan megnőtt. Az 1991 és 1997 közötti időszak 65 banki összeolvadásának vizsgálata azt mutatta, hogy mind a beolvasztó, mind a beolvadó bankok kötvényeseinek kockázattal és lejáráttal korrigált kötvényhozama megnőtt. Vagyis a piac a túl nagy a csődhöz státust keletkeztető összeolvadásokat egyértelműen a csődvalószínűség csökkenéseként értelmezte.

A banki összeolvadások és felvásárlások motivációi között egyre inkább a túl nagy a csődhöz státus eléréséből fakadó versenyelőny és kényelem volt kimutatható, semmint a bank méretének növekedéséből vagy termékskálájának bővüléséből származó előnyök (*Kane* [2000], *Berger és szerzőtársai* [1999]).

Mint láttuk, *Soussa* [2000] igazolta, hogy azoknak a nagybankoknak, amelyek baj esetén állami segítségre számíthatnak, azonos *standalone* minősítés mellett szignifikánsan jobb a végső (*inclusive*) minősítésük, mint az állami segítségre nem számítható kisebb bankoknak. Logikus, hogy a hitelminősítő cégek a bankok besorolásakor automatikusan figyelembe veszik, hogy az adott bank számíthat-e külső segítségre csődje esetén. A bank hitelkockázata, ha jó eséllyel számíthat az állami kimentésre, valóban kisebb, a megtakarítók pénze a külső segítség miatt nagyobb biztonságban van. Ezért nemcsak a *Soussa* által már bemutatott *Fitch–IBCA* (mai nevén *Fitch Ratings*), hanem a másik két nagy hitelminősítő, a *Moody's* és a *Standard & Poor's* is használja az esetleges külső segítség figyelembevételével kialakított besorolásokat. A *Moody's* esetében a végső minősítés például a következő módon történik.⁸

1. Először meghatározzák a bank kiinduló besorolását, ami a bank pénzügyi erejét értékeli (*Bank Financial Strength Rating, BFSR*) a *Moody's* által alkalmazott (aaa-tól ca-ig tartó) skálán. Ennek során szakértői megítélést is figyelembe lehet venni.
2. Az így kialakuló alapminősítést (*Baseline Credit Assessment, BCA*) aszerint korrigálják, hogy a bank milyen támogatásban részesülhet. A figyelembe vehető támogatások négyfélék lehetnek: anyavállalati/részvényesi támogatás; szövetke-

⁷ *O'Hara–Shaw* [1990] vizsgálata számos bizonytalanságot tartalmaz, így eredménye csak illusztratív, és nem bizonyító erejű. Egyáltalán nem biztos például, hogy a bejelentés hiányában a nagybankok részvényára ugyanúgy változott volna, mint a teljes tőzsdei sokaságé vagy a tőzsdén nem jegyzett többi banké.

⁸ A *Moody's* honlapján elérhető leírás alapján (<http://www.moody.com/newsandevents/topics/global-bank-rating-methodology/007005/-/-/0/0/-/0/rr>).

zeti csoporthoz tartozás miatt kapott támogatás; regionális/helyi önkormányzati támogatás; rendszerkockázat miatti támogatás az adott ország hatóságaitól. Nyilvánvaló, hogy az utóbbi tartalmazza a túl nagy a csödhöz elv figyelembevételét a minősítési folyamatban.

3. Az így kialakuló együttes minősítés (*Joint Default Analysis, JDA*) eredménye adja a nyilvánosan is használt Aaa-tól C-ig tartó skálának megfelelő minősítést. A támogatásokat alapvetően az adott országok hazai pénznemében való kibocsátások minősítéskor veszik figyelembe. A külföldi pénznemben való kibocsátások minősítésénél csak akkor, ha az ország minősítése jobb, mint a támogatás előtti banki minősítés volt. Vagyis a külföldi pénznemben való kibocsátás esetén legfeljebb az ország minősítésének szintjéig javítható a támogatásokat is figyelembe vevő együttes minősítés.

A Standard & Poor's esetében az állami támogatás figyelembevétele még pontosabban nyomon követhető a cég honlapján (*Standard & Poor's* [2011]). Az S&P minősíti a bankok önálló hitel-visszafizetési képességét (*Standalone Credit Profile, SACP*) és azt is, hogy hazai pénznemben mennyire számíthat a bank állami segítségre (*Government's local currency rating*). A támogatás miatti korrekciónak két összetevője van: egyrészt magának a támogató országnak a támogatásra való képessége (országminősítés), másrészt az adott bankkal kapcsolatos támogatási hajlandósága. Az állami segítségnyújtásra való hajlandóság minősítése hármas skálán történik: az állam az adott bankkal szemben lehet erősen támogató, támogató vagy bizonytalan minősítésű. Ezt követően a bank végleges minősítése úgy alakul ki, hogy az önálló minősítést korrigálják a támogatás várható szintjéhez rendelt érték függvényében. Ennek megfelelően az S&P három mátrix közül választja ki azt, amelyiket az állami támogatást is tartalmazó minősítés meghatározásához használ.

A 2. táblázat például azt mutatja, hogyan módosul a bank minősítése az önálló minősítéshez képest abban az esetben, ha magas valószínűséget rendelnek az adott bank állami kimentéséhez csőd esetén. Mint a 2. táblázatból jól látható, minél erősebb egy adott ország segítségnyújtási képessége (országbesorolása), annál nagyobb mértékben (több minősítési lépéssel) korrigálható a bank kiinduló minősítése. Erős támogatást feltételezve például egy bbb-s bank minősítése, ha az ország ereje AAA minősítésű, A-ra javul. Ugyanennek a bbb minősítésű banknak, egy ugyanilyen, AAA minősítésű országban, ha a támogatás várható szintje nem erősen, csak átlagosan támogató vagy bizonytalan, akkor rendre A-, illetve BBB+ lesz csak (*Standard & Poor's* [2011]).

Mint a fenti példából is látható, a túl nagy a csödhöz elvének alkalmazása bár vitathatatlanul növeli a pénzügyi rendszer stabilitását és az abba fektetett betétes és hitelezői bizalmat, számos negatív ösztönző hatást is gyakorol a piac működésére. Túlzott kockázatvállalásra készlet, versenyelőnyt biztosít az érintett bankoknak az általuk elérhető olcsóbb forrásköltségek és az automatikusan jobbá váló minősítések

2. TÁBLÁZAT • A bank végső minősítése az önálló minősítés és az országminősítés függvényében, erősen támogató jellegű állam esetén

A bank minősítése*	Országbesorolás**																
	AAA	AA+	AA	AA-	A+	A	A-	BBB+	BBB	BBB-	BB+	BB	BB-	B+	B	B-	
aaa	AAA																
aa+	AA+	AA+															
aa	AA+	AA	AA														
aa-	AA	AA	AA-	AA-													
a+	AA-	AA-	AA-	A+	A+												
a	AA-	A+	A+	A+	A	A											
a-	AA-	A+	A+	A	A	A-	A-										
bbb+	A+	A+	A	A	A	A-	BBB+	BBB+									
bbb	A	A	A	A-	A-	A-	BBB+	BBB	BBB								
bbb-	A-	A-	A-	A-	BBB+	BBB+	BBB+	BBB	BBB-	BBB-							
bb+	BBB+	BBB+	BBB+	BBB+	BBB+	BBB	BBB	BBB	BBB-	BB+	BB+						
bb	BBB	BBB	BBB	BBB	BBB	BBB	BBB-	BBB-	BBB-	BB+	BB	BB					
bb-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BB+	BB+	BB+	BB	BB-	BB-				
b+	BB+	BB+	BB+	BB+	BB+	BB+	BB+	BB+	BB	BB	BB-	BB-	B+	B+			
b	BB	BB	BB	BB	BB	BB	BB	BB	BB	BB-	BB-	BB-	B+	B	B		
b-	BB-	BB-	BB-	BB-	BB-	BB-	BB-	BB-	BB-	BB-	B+	B+	B	B-	B-	B-	
ccc+	B+	B+	B+	B+	B+	B+	B+	B+	B+	B+	B	B	B-	B-	B-	CCC+	
ccc	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B-	B-	B-	CCC+	CCC+	CCC+	
ccc-	B-	B-	B-	B-	B-	B-	B-	B-	B-	B-	CCC+	CCC+	CCC+	CCC	CCC	CCC	
cc	B-	B-	B-	B-	CCC+	CCC+	CCC+	CCC+	CCC+	CCC+	CCC	CCC	CCC	CCC-	CCC-	CC	

* A bankok önálló hitel-visszafizetési képessége (*Standalone Credit Profile, SACP*).

** Hazai pénznemben mennyire képes az állam megsegíteni a bankot (*Government's local currency rating*).

Forrás: *Standard & Poor's* [2011] 51. o.

révén, hatékonyságjavulás nélkül növeli a részvény- és kötvényhozamokat. Ezen túlmenően a felügyeleti hatóságok elnéző viselkedése (*regulatory forbearance*) is sokkal gyakoribb a nagybankok, mint a kisebbek esetében, hiszen egy-egy nagybank csődjének bekövetkezése mindig felveti a felügyeleti hatóságok megfelelő működésének kérdését is, amit ha esetlegesen elnézőbb magatartásával a felügyelet el tud kerülni, akkor sok kellemetlenségtől kímélheti meg magát. Az elnéző magatartás azonban általában nem a csőd elkerülésében, hanem sokkal inkább csak az elodázásában segít, ami sokszor még nagyobb hatásúvá teszi az összeomlást akkor, amikor mégis bekövetkezik. E negatív ösztönzők pedig arra készítetik a bankokat, hogy a növekedést önmagáért való célnak tekintsék.

A TÚL NAGY A CSŐDHÖZ ELV EURÓPAI ALKALMAZÁSA A KILENCVENES ÉVEKBEN

A Continental Illinois Bank megmentését követően minden nagybank csődje esetében felmerült a kérdés: vajon az adófizetők pénzéből a felelős állami szervezetek meg kell-e menteniük a bankokat, vagy sem. A rendszerszintű bankválságok és az ezekhez kapcsolódó bankcsődök esetén a gazdaság működőképességének fenntartása általában aktív állami szerepvállalást igényelt. Ebbe a kategóriába sorolható a skandináv országok (Svédország, Norvégia) kilencvenes években zajló bankválsága vagy a volt szocialista országok transzformációs válságához köthető rendszerszintű bankválságok, beleértve a kilencvenes évek első felének magyarországi bankrendszeri válságát is. A rendszerszintű válságokon túlmenően az 1990-es években négy nagy egyedi bankválság zajlott le az európai bankrendszerekben. Ezek közül kettő esetében sor került a túl nagy a csődhöz elv alkalmazására, kettő esetében pedig nem.

Amikor nem alkalmazták a túl nagy a csődhöz elvet

A kilencvenes évek négy nagy egyedi bankválságából két angol bank – a BCCI és a Barings Bank – esetében nem alkalmazták a túl nagy a csődhöz elvét.

Bank of Credit and Commerce International (BCCI)⁹ • A BCCI esete a belső csalásokból fakadó bankcsőd iskolapéldája. A bank fennmaradását sokáig az tette lehetővé, hogy a különböző érintett felügyeleti hatóságok nem megfelelően működtek együtt. Az 1972-ben egy pakisztáni üzletember által alapított és Luxemburgban bejegyzett BCCI széles körű nemzetközi tevékenységet folytatott a világ számos országában. Londoni tevékenységét formálisan a luxemburgi anyavállalat fiókjaként végezte, de a cég működését lényegében a londoni iroda irányította. A felügyeleti hatóságoknak folyamatosan voltak problémái a BCCI-vel, így például 1975-ben az amerikai hatóságok nem adtak engedélyt arra, hogy két New York-i bankot felvásároljon, mert nem találták megfelelőnek a cégtől kapott információkat. 1983-ban a BCCI megvásárolt egy kolumbiai bankot, amely nagy fiókokat működtetett a kókaínkereskedelem és a pénzmosás központjának számító területeken. 1988-ban Floridában drogpénzek tisztára mosásával vádolták meg a bankot.

Eközben a BCCI gyors, megalapozatlan növekedési stratégiát folytatott, aminek következtében komoly hitelezési veszteségei keletkeztek. Ezek elrejtésére folyamatosan hamisította a kimutatásait: fiktív, jó minőségű hiteleket feltüntetve mutatott ki fiktív nyereséget.

⁹ Erdős–Mérő [2010] alapján.

A BCCI 1991 júliusában került csődbe, amikor az angol felügyeleti hatóság, a Bank of England bezáratta a bankot. Ehhez a BCCI tevékenységének felügyeletében érintett nyolc ország hatóságának előzetes megállapodására volt szükség. A bezárást követően nem alkalmazták a túl nagy a csődhöz elvet, a betéteseket csak a biztosított betéteik erejéig fizették ki. A BCCI-eset legfontosabb tanulságait levonták a szabályozó hatóságok. Az Európai Unióban 1995-ben elfogadták az úgynevezett post-BCCI (95/26/EK) irányelvet, amely egyrészt a bankfelügyeletet vészhelyzeti beavatkozási lehetőségeit erősítette meg, másrészt megfogalmazta a bankok székhelye szerinti illetékes felügyeleti hatóság összevont felügyeletre vonatkozó felelősségét.

Barings Bank¹⁰ • 1995 februárjában Anglia legrégebbi kereskedelmi bankja, a Barings Bank omlott össze. A történet jól ismert, hiszen a bukást előidéző Nick Leeson története hatalmas visszhangot kapott, könyv és hollywoodi produkció (Csődtömeg címen) is készült belőle. Nick Leeson, a Barings Bank szingapúri leányvállalatának értékpapír-kereskedője a szingapúri határidős tőzsdén, a SIMEX-en a NIKKEI 225 index alakulására szóló spekulatív ügyleteivel egymaga okozott a bank tőkéjét több mint négyszeresen meghaladó veszteséget. A Barings az ebből származó kötelezettségeit nem tudta kifizetni, és csődbe ment. A csőd utólagos elemzésekor számos problémát tártak fel a bank nem megfelelő működésével kapcsolatban. Ilyenek voltak például a belső kontrollmechanizmusok hiányosságai – ezen belül kiemelten az ügyfélkapcsolati terület (*front office*) és a háttérműveletek (*back office*) elkülönítésének hiánya; a belső ellenőrzés által megfogalmazott ajánlások figyelmen kívül hagyása; függő számlák közbeiktatásán keresztül a kereskedési veszteségek elrejtése és kihagyása a banki könyvelésből; a kockázatvállalás ösztönzése a kereskedési eredményhez kötött hatalmas bónuszok révén; vagy a saját számlás és az ügyfelek megbízásán alapuló kereskedési ügyletek elkülönítésének hiánya.

A bank csődjekor nem alkalmazták a túl nagy a csődhöz elvét, semmilyen állami mentőakció nem kísérte a csődöt, mert a hatóságok úgy látták, hogy a bank csődbemenetele – mivel egy elszigetelt csaláson alapult – nem fenyeget bankrendszeri fertőzéssel. Ezzel együtt a Bank of England bejelentette, hogy szükség esetén hajlandó az angol bankrendszer likviditását támogatni.

Amikor alkalmazták a túl nagy a csődhöz elvet

A két angliai esettel szemben a francia „nemzeti bajnok”, a Credit Lyonnais és a harmadik legnagyobb spanyol bank, a Banesto Bank estében az állam nem hagyta, hogy bankok csődbe menjenek, hanem alkalmazta a túl nagy a csődhöz elvét.

¹⁰ BCBS [2004] és *Case Studies – Barings* [é. n.] alapján.

Credit Lyonnais¹¹ • Az 1863-ban alapított Credit Lyonnais Bank történetét a kilencvenes évtizedben végigkísérte a bank csődhelyzetének állami eszközökkel való elfedése és kezelése. A kilencvenes évek elején legnagyobb francia bank többségi tulajdonosa az állam volt. Problémái 1987-től eredeztethetőek, amikor a bank agresszív növekedési stratégiába kezdett annak érdekében, hogy felvehesse a versenyt a nagy nemzetközi bankokkal. Nemcsak hitelezési és befektetési portfólióját növelte évről évre a piac bővülésénél jóval nagyobb mértékben, de az átlagosnál sokkal rosszabb minőségű portfóliót és hatalmas vállalatcsoportot alakított ki. Mindebbe megfelelő vállalatirányítási és ellenőrzési eszközök nélkül fogott bele, és a növekedése során sem tett erőfeszítéseket ezek kiépítésére. A csődhöz vezető úton a legfontosabb lépés az Altus Bank 1990-es felvásárlása volt. Az Altus a Credit Lyonnais vezérigazgatójának, Haberernek a kézi vezérlésével 1991-ben különféle leányvállalatokon keresztül tömegesen vásárolt nagyon kockázatos besorolású (*junk bond*) amerikai kötvényeket. Ráadásul kiugró veszteséget okozott, hogy hollandiai leánybankja, a Credit Lyonnais Bank Netherland (CLBN) finanszírozta a Metro-Goldwyn-Mayer felvásárlását.

Bár a bank nem megfelelő működését a „nemzeti bajnokkal” szemben tanúsított elnéző felügyeleti magatartás ideig-óráig elfedte, 1992 szeptemberére a csődhelyzet nyilvánvalóvá vált. A válság kezelése érdekében a pénzügyminisztérium átvette az ellenőrzést a bank felett. Egy pillanatig sem volt kérdés, hogy a legnagyobb francia bankot a túl nagy a csődhöz kategóriájába sorolják, és állami beavatkozással megmentik. 1994-ben került sor először arra, hogy az adófizetők pénzének bevonásával konszolidálják a bankot, majd több lépésben további pénzek bevonására is szükség volt. A bank megmentésének végső számlája közel 30 milliárd dollárt tett ki.

A Credit Lyonnais-nek a francia állami szervekkel való összefonódását példázza az is, hogy az 1995-ben a bank rossz eszközeinek átvételére létrehozott Consortium de Realisation eleinte – az EU Bizottságának tiltakozásáig – a Credit Lyonnais ellenőrzése mellett működött. A történet végét a Credit Lyonnais 2003-as privatizálása jelentette, a bank vevője a Credit Agricole volt, és hogy a privatizált bank neve se kapcsolódjon a hosszú éveken át tartó botrányokhoz, azt LCL-nek nevezték el.

Banesto Bank¹² • A harmadik legnagyobb spanyol bank, a Banesto Bank is agresszív növekedési politikát folytatott: az 1988 és 1991 közötti recessziós időszakban megduplázta kihelyezésállományát. Ezt természetesen csak portfóliójának erősen romló minősége mellett lehetett megtenni. A bank problémái évekig rejtve maradtak, amit egyrészt szintén a túl nagy a csődhöz státusú nagybankokkal szembeni elnéző felügyeleti magatartás, másrészt a veszteséget elleplező innovatív megoldások (rossz hitelek értékpapirosítása és a bank leányvállalatai közötti adásvétele), valamint a bank könyveinek manipulálása tett lehetővé.

¹¹ *Case Studies – Credit Lyonnais* [é. n.] és *Várhegyi* [2002] alapján.

¹² *Várhegyi* [2002] alapján.

A bank tőkehiánya miatt a spanyol felügyelet 1992-ben vizsgálatot kezdett, majd 1993-ban került sor a túl nagy a csődhöz elv alkalmazására: úgy mentették meg a bankot, hogy a betétbiztosítási alapról nemcsak a hitelezőket, de részlegesen a tulajdonosokat is kártalanították. Majd felkérték a negyedik legnagyobb spanyol bankot, a Banco Santandert a bank rendbetételére, ami 1994 és 1998 között, a betétbiztosítási alap által nyújtott további hitel segítségével történt meg. 1998-ra a bank helyzete megszilárdult, a betétbiztosítási alap hitelét visszafizették, a rendbetételt levezénylő Banco Santander pedig megvásárolta a Banesto Bankot.

A TÚL NAGY A CSŐDHÖZ ELV A JELENLEGI VÁLSÁGBAN

A jelenlegi válságot megelőző években a bankok korábban soha nem látott mértékű növekedése következett be, aminek egyik hajtóereje – ahogy azt az előzőkben bemutattuk – egyértelműen a túl nagy a csődhöz státusból fakadó biztonság és olcsóbb forrászerzési lehetőség. A bankok növekedése következtében 2008-ra harminc olyan bankcsoport működött a világon, amelynek külső forrásállománya meghaladta a székhelyéül szolgáló ország GDP-jének a felét. A külső forrásoknak a székhely szerinti ország GDP-jéhez való viszonyítása azért lehet jó indikátor a bank méretének meghatározásához, mert a bank csődje esetén a külső források nem biztosított részével kapcsolatban merül fel a túl nagy a csődhöz elv alkalmazása. Vagyis ha egy országban helyt kell állni a nem biztosított forrásokat nyújtó betétesekkel és hitelezőkkel szemben, akkor ez a mutató fejezi ki legjobban a túl nagy a csődhöz elv alkalmazásának költségét.

A székhely szerinti ország GDP-jéhez viszonyított külső forrásállományt vizsgálta *Demirgüç-Kunt–Huizinga* [2010] világbanki tanulmánya, amely szerint 2008-ban az UBS csoport külső forrásállomány/GDP mutatója volt a legnagyobb: a svájci GDP 3,7-szerese. A második helyre az ING csoport került a holland GDP 2,2-szeresét elérő külső forrásállománnyal. A harmincas listán több olyan bank is szerepel, amelyek a közép-kelet-európai bankpiac meghatározó szereplői. A KBC Bank külső forrásállománya a belga GDP-vel közel megegyezett, az Erste csoporté az osztrák GDP 67 százalékát tette ki, míg az Unicredité az olasz GDP 63 százalékának felelt meg.¹³

Ha a mérlegfőösszegük nagysága szerint vizsgáljuk ezeket a bankcsoportokat, közülük 2011-ben egyik sem szerepel az Európai Unió 10 legnagyobb mérlegfőösszegű bankjának listáján (3. táblázat). Az ING 961 millió 165 ezer eurós mérlegfőösszegével a 11., az Unicredit a 12., a KBC a 22., míg az Erste a 26. volt 2011-ben (*Liikanen* [2012]). A 3. táblázat szerint az Európai Unióban hét olyan bankcsoport is működik, amelyek mérlegfőösszege 2011-ben meghaladta az EU összesített GDP-

¹³ Összehasonlításként: a legnagyobb magyar bankcsoport, az OTP külső forrásállománya 2009-ben a magyar GDP 39 százalékával megegyező mértékű volt.

jének tíz százalékát. Közülük a legnagyobb a Deutsche Bank, amelynek 2011. évi mérlegfőösszege az uniós, illetve a német GDP-hez viszonyítva rendre 17,4, illetve 84 százalékot tett ki, 2008. évi külső forrásállománya pedig a német GDP 87 százalékával volt megegyező. A bankoknak ez a nagyarányú növekedése vélhetően azért mehetett végbe Európában, mert a fúziók engedélyezésének kérdésekor az Európai Bizottság Verseny-főigazgatósága (*Directorate General for Competition, DG Comp*) általában még a legnagyobb bankfúziók esetében sem emelt kifogást, hiszen úgy tűnt, a fúziók hozzájárulnak a piacok magasabb szintű integrálásához (*Goldstein–Véron [2011]*).

3. TÁBLÁZAT • Az Európai Unió 10 legnagyobb bankja (2011)

Bank	Anyország	Mérlegfőösszeg (millió euró)	Mérlegfőösszeg az anyaország GDP-je százalékában	Mérlegfőösszeg az EU GDP-je százalékában
1. Deutsche Bank	Németország	2 164 103	84,8	17,4
2. HSCB	Anglia	1 967 796	119,8	15,8
3. BNP Paribas	Franciaország	1 965 283	99,8	15,8
4. Credit Agricole Group	Franciaország	1 879 536	95,4	15,1
5. Barclays	Anglia	1 871 469	113,9	15,0
6. RBS	Anglia	1 803 649	109,8	14,5
7. Santander	Spanyolország	1 251 525	118,2	10,1
8. Societe Generale	Franciaország	1 181 372	60,0	9,5
9. Lloyds Banking Group	Anglia	1 161 698	70,7	9,3
10. Groupe BPCE	Franciaország	1 138 395	57,8	9,1

Forrás: Liikanen [2012] 39. o.

A bankok ilyen mértékű növekedése felveti a kérdést: csődjük esetén a székhely szerinti ország képes-e alkalmazni a túl nagy a csődhez elvét, vagy ez akkora terhet jelentene az adott ország költségvetése számára, hogy az elv alkalmazása eleve lehetetlen. E dilemma miatt fogalmazták meg egyre többször azt, hogy a túl nagy a csődhez elv paradoxonná vált, azt a mai modern bankrendszerekben egyre inkább a túl nagy a megmentéshez (*too big to save*) elv váltja föl, mert az egyes országok nem tudnak akkora összeget a nagybankok megmentésére fordítani, mint amennyire méretük miatt szükség lenne.

A túl nagy a csődhez elvének a túl nagy a megmentéshez elvévé való átalakulása kérdéskörét *Demirgüç-Kunt–Huizinga [2010]* vizsgálta a banki részvényárfolyamok, illetve kötvények CDS-felárának elemzésével.¹⁴ A szerzőpáros azt tapasztalta, hogy a 2008-as válság idején számos ország bankrendszerében visszajukra fordultak

¹⁴ A CDS (*Credit Default Swap*) olyan derivatíva, amelynek keretében az a fél, aki a hitelkockázatait szeretné csökkenteni (a hitelkockázati védelem vevője), hitelkockázati biztosítást vásárol attól, aki ezt a kockázatot rendszeres díj fejében átvállalja tőle (a hitelkockázati biztosítás eladója). A CDS-felár, vagyis a hitelkockázati biztosításnak az ára a hitel kockázatának mértékét fejezi ki.

azok az előnyök, amelyeket a hibás ösztönzők hatására a túl nagy a csődhöz státusú bankok magukénak tudhattak a válságot megelőzően. Különösen azokban az országokban lehetett ezt kimutatni, ahol a magas költségvetési hiány miatt a piacok eleve vélelmezték, hogy az adott ország hatóságai nem lehetnek képesek megmenteni a túl nagyra nőtt bankokat.

A banki részvényárfolyamok vizsgálatához *Demirgüç-Kunt–Huizinga* [2010] az 1991 és 2008 közötti időszakra 34 ország 717 tőzsdén jegyzett bankja esetében vizsgálta meg a banki részvényárfolyamok piaci értékének és könyv szerinti értékének hányadosát. A teljes mintában tapasztalható volt, hogy míg a piaci érték könyv szerinti értékhez viszonyított nagysága a bankok abszolút értelemben vett méretének (mérlegfőösszegének) nagyságával pozitív, addig a külső források/GDP hányadossal mért rendszerkockázatossággal negatív kapcsolatot mutat. Továbbá a piaci értéknek a könyv szerinti értékhez viszonyított aránya negatív kapcsolatban áll az államadósság és a költségvetési deficit szintjével. *Demirgüç-Kunt–Huizinga* [2010] szerint ez azt mutatja, hogy a piac úgy tekint a nagy államadósságra és költségvetési hiányra, mint ami csökkenti a túl nagy a csődhöz elv alkalmazásának lehetőségét. Különösen igaznak tűnik ez a pénzügyi válságok időszakára, annak alapján, hogy 2008-ban a rendszerkockázatot hordozó bankok piaci/könyv szerinti értéke erőteljesebb csökkenéssel reagált a költségvetési helyzet romlására, mint a viszonylagosan kisebb bankok piaci/könyv szerinti értéke.

A szerzőpáros 20 ország 59 bankjának kötvényeire vonatkozó CDS-felárakat elemezte a 2001 és 2008 közötti időszakban. Ebben az időszakban nem lehetett kapcsolatot kimutatni a CDS-felárak és az adott ország költségvetési, illetve államadóssági helyzete között. Ha azonban a CDS-felárak alakulását csak a válság időszakában, 2007 és 2008 között vizsgálták, akkor egyértelműen megmutatkozott az adott ország költségvetési helyzetének meghatározó szerepe a CDS-felár növekedésében. Vagyis mind a részvényárfolyamok, mind a CDS-felárak vizsgálata alapján látható, hogy a pénzügyi válság évében (2008-ban) a rossz költségvetési helyzet körülményei között a rendszerkockázatot hordozó bankok veszítettek azon, hogy túl nagyra nőttek, és ezért a piac már nem a csődhöz, hanem inkább a kimentéshez gondolta nagynak őket.

A válság során a banki növekedésre adott piaci reakciók – vagyis hogy a piac beárazta azt, hogy az egyes országok csőd esetén esetleg nem tudnak élni a túl nagy a csődhöz elv alkalmazásával, a kedvezőtlen költségvetésű országok esetében pedig nagyobb valószínűséget rendelt a túl nagy a csődhöz elv alkalmazásának elmaradásához – felvetették, hogy szükség van a rendszerkockázati szempontból fontos bankoknak a kisebb bankokénál szigorúbb szabályozására. Az erre vonatkozó szabályozási koncepciókat és lépéseket a következő részben ismertetjük.

A túl nagy a csődhöz elv jelenlegi válságban betöltött szerepét elemezve, nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy alkalmazása a válság idején nagyon el-
lentmondásos volt. A kezdeti szakaszban az amerikai hatóságok – megjáéjvedve a vál-

ság tovaterjedésétől – 2008 márciusában az LTCM-hez hasonlóan¹⁵ megmentették a nem betétgyűjtő kereskedelmi banki státusú Bear Stearns befektetési bankot. 2008 szeptemberében a Lehman Brotherst azonban nem mentették ki a csődből, és ma már közhelynek számít, hogy ez vezetett az amerikai másodrendű (*subprime*) hitelek piacáról kiinduló válság nemzetközi pénzügyi válsággá terebélyesedéséhez. A piacok megnyugtatására számos ország (köztük Magyarország is) deklarálta, hogy átmenetileg minden betétesre összeghatár nélkül kiterjesztik a betétbiztosítást, ami gyakorlatilag egyenértékű azzal, hogy a túl nagy a csődhöz elvet a válság alatt ideiglenesen mindenkire alkalmazták.

A TÚL NAGY A CSÓDHÖZ ELV SZABÁLYOZÁSA A VÁLSÁGOT KÖVETŐEN

A válság előtt nem voltak beépített fékek és ellensúlyok a túl nagy a csődhöz elv potenciális alkalmazásából fakadó, piactorzító előnyök kihasználásával szemben. Az ilyen státusból fakadó erkölcsi kockázatot a bankok messzemenően kihasználták, aminek következtében a bankok mérete ugrásszerűen megnőtt, esetleges csődjük pedig az eladósodottabb és/vagy nagyobb költségvetési hiánnyal küszködő országok számára kezelhetlenné vált.

Az erkölcsi kockázat és negatív externáliák visszaszorítására háromféle szabályozási eszközrendszer bevezetése került napirendre. Ezek: 1. a bankok növekedésének korlátozása, 2. az érintett bankokra vonatkozó szigorúbb szabályok érvényesítése, 3. olyan korlátok bevezetése, amelyek korlátozzák a pénzügyi tevékenységek széles körének egy intézményen belüli egyidejű végzését.

A bankok növekedésének korlátozása

A bankok növekedésének korlátozására tett első lépést az amerikai Dodd–Frank-törvény elfogadása jelentette 2010 júliusában.¹⁶ A Dodd–Frank-törvénynek már a teljes hivatalos címe is tartalmazza, hogy céljai között szerepel a túl nagy a csődhöz elv felszámolása. Ennek érdekében a törvény megtiltja, hogy az Egyesült Államokban olyan tagállamközi bankfúziókra kerüljön sor, amelyek révén akkora bank jönne

¹⁵ A Long Term Capital Management fedezeti alap 1988-as csődjekor a Fed nagy összegű mentőcsomaggal próbálta mérsékelni a csődnek a nemzetközi pénz- és tőkepiacokra gyakorolt fertőző hatását.

¹⁶ *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*. A törvény teljes címe: *To promote the financial stability of the United States by improving accountability and transparency in the financial system, to end “too big to fail”, to protect the American taxpayer by ending bailouts, to protect consumers from abusive financial services practices, and for other purposes*: <http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf>.

létre, hogy a fuzionált bank betéteinek állománya meghaladja a teljes amerikai bank-szektor biztosított betétállományának tíz százalékát. Európában, illetve a világ más részein még nem vezettek be hasonló szabályokat, de nem kizárt, hogy a jövőben más országok vagy az Európai Unió is bevezet növekedést korlátozó szabályokat.

A csődhöz túl nagy bankokra vonatkozó szigorúbb szabályozás

Ahogy azt a csődhöz túl nagy bankok körének meghatározásáról szóló részben láttuk, már az 1991-es amerikai szabályozás is megpróbálta a rájuk vonatkozó elv alkalmazási körét azáltal visszaszorítani, hogy kötelezővé tette az azonnali beavatkozást, illetve követelményként fogalmazta meg a legolcsóbb megoldás alkalmazását is. Ugyanakkor nyitva hagyta azt a kiskaput, hogy a rendszer egészét fenyegető csődök esetében ezek a megfontolások félretehetőek. Ezzel továbbra is fennmaradtak mindazok a beépített ösztönzők, amelyek a túl nagy a csődhöz elvéhez köthetők, ami azt eredményezte, hogy a bankok egyre inkább elindultak a megmentéshez túl nagyvá válás útján.

A jelenlegi elképzelések szerint a szabályozás a jövőben a következőképpen fog alakulni:

- meg kell határozni azokat az intézményeket, amelyek esetleges csődje komolyan veszélyezteti a pénzügyi stabilitást;
- ennek során különbséget kell tenni a nemzetközi szinten rendszerkockázatot hordozó (*Global Systematically Important Banks, G-SIB*) és az egyes országok pénzügyi stabilitása szempontjából rendszerkockázatot hordozó (*Domestic Systematically Important Banks, D-SIB*) bankok között;
- olyan többlétszabályokat kell érvényesíteni ezen intézményi körrel szemben, amelyek egyrészt csökkentik erkölcsi kockázataikat, másrészt csődvalószínűségüket. Ezen túlmenően azt új szabályozás célja az is, hogy ha mégis bekövetkezne egy rendszerkockázatot hordozó bank csődje – ami természetesen a jövőben sem lesz kizárható –, akkor ennek a pénzügyi rendszer egészére való hatása is kisebb legyen, mint amekkora a jelenlegi szabályozás mellett lenne.

A rendszerkockázatot hordozó intézményekre vonatkozó szabályozás elveit a Pénzügyi Stabilitási Tanács (*Financial Stability Board, FSB*) fektette le (*FSB [2010]*).¹⁷

¹⁷ A G-20-ak 2009. áprilisi londoni csúcstalálkozóján hozott döntés értelmében a korábban a *Pénzügyi Stabilitási Fórum (Financial Stability Forum, FSF)* néven működő szervezet kibővített tagsággal és a pénzügyi stabilitás terén kiszélesített mandátummal *Pénzügyi Stabilitási Tanács (Financial Stability Board, FSB)* néven újult meg. Az FSB legfontosabb feladata hogy a globális pénzügyi rendszer kockázatait folyamatosan és naprakészen elemezze, beazonosítsa, és ha azt szükségesnek látja, időben javaslatot tegyen azok szabályozására és felügyeletére.

Ennek alapján a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság kidolgozta a globálisan rendszerkockázatot hordozó bankok meghatározásának és szigorúbb szabályozásának keretrendszerét (*BCBS* [2011]), illetve a nemzeti szinten rendszerkockázatot hordozó bankok kezelésének elveit (*BCBS* [2012]).

A Bázeli Bizottság dokumentumainak kialakításához kiinduló pontként szolgáló *FSB* [2010] leszögezi, hogy az FSB-hez tartozó minden országnak olyan szabályozási rendszert kell kialakítania, amely csökkenti a hazai és nemzetközi szintű rendszerkockázatot hordozó intézmények kockázatait és a hozzájuk kapcsolódó negatív externáliákat. Ennek érdekében a szabályozási rendszert öt alapelv szerint kell kialakítani.

1. A válságkezelési és egyéb intézkedéseknek anélkül kell minden egyes pénzügyi intézmény helyzetét biztonságosan és gyorsan rendezniük, hogy destabilizálnák a pénzügyi rendszert, illetve az adófizetőkre hárítanak a veszteségeket.
2. A rendszerkockázatot hordozó pénzügyi intézmények – közülük is különösen a nemzetközi szinten is rendszerkockázatosak – kockázatviselő képességének magasabbnak kell lennie, hiszen ezek az intézmények nagymértékben felelősek a nemzetközi pénzügyi rendszer kockázataiért.
3. A felügyeleti hatóságoknak intenzívebben kell felügyelniük a rendszerkockázatot hordozó intézményeket.
4. Az egyes intézményi csődök fertőzési hatásának csökkentése érdekében erős és szilárd pénzügyiaci infrastruktúrát kell fenntartani.
5. A nemzeti szabályozó és felügyeleti hatóságoknak kiegészítő prudenciális és egyéb szabályokat kell előírniuk a rendszerkockázatos intézmények számára.

A globálisan rendszerkockázatos bankok körének meghatározását és a rájuk vonatkozó többlétszabályok kialakítását a *BCBS* [2011] tartalmazza. Ennek keretében a nemzetközi rendszerkockázati szempontból fontosnak számító bankok körének meghatározására a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság egy mennyiségi és minőségi ismérveket egyaránt tartalmazó, indikátoralapú megközelítést dolgozott ki. A mutatószámrendszerrel azt kívánják megbecsülni, hogy egy ilyen nagybank esetleges bukása milyen negatív hatásokkal járna a nemzetközi pénzügyi rendszerben és a makrogazdasági folyamatokban. Vagyis, a módszer nem a bukás valószínűségét, hanem annak hatását kívánja megbecsülni. [A Bazel–II. hitelkockázat-mérési terminológiát használva, nem a nem teljesítési valószínűsége (*probability of default, PD*), hanem a veszteségrátán (*Loss Given Default, LGD*) alapuló megközelítéssel él.] Így a mutatók 1. a bank méretét, 2. pénzügyi kapcsolatainak kiterjedtségét, 3. az általa nyújtott szolgáltatások terén meglévő helyettesíthetőségét (illetve annak hiányát), 4. tevékenységének nemzetközi jellegét, valamint 5. komplexitását mérik, egyenlő súlyt adva mind az öt indikátorcsoportnak.

A mutatószámok használatával a *BCBS* első lépésben azt a 73 legnagyobb nemzetközi bankcsoportot elemezte, amelyek 2009 végén a globális banki eszközálló-

mány körülbelül 65 százalékát tudhatták magukénak. A 73 bankcsoport közül 29-et talált globálisan rendszerkockázatos intézménynek. Ezeket a bankokat a rendszerkockázati hatásuk alapján öt kategóriába sorolta, és az egyes kategóriákhoz rendre 1 százalék, 1,5 százalék, 2 százalék, 2,5 százalék, illetve 3,5 százalék többlettőke-követelményt rendelt annak érdekében, hogy ezeknek a bankoknak a kockázatviselő képességét növelje, és ezáltal csökkentse csődvalószínűségüket.

Ezen túlmenően a többlettőke-követelmény a jövedelem/saját tőke (*Return on Equity, ROE*) nevezőjének növelése révén csökkenti az érintett bankok tevékenységének jövedelmezőségét, valamint mérsékli az aktivitási képességüket is, hiszen a többi bankhoz képest ugyanakkora aktivitáshoz nagyobb tőkét ír elő a számukra, ami egyben további növekedésüket is fékezi.

A globálisan rendszerkockázatos intézményekre vonatkozó többlettőke-követelmény – a jelenlegi tervek szerint – 2016 és 2019 között fokozatosan lép életbe, az érintett bankcsoportok körének és adott kategóriába sorolásának rendszeres felülvizsgálata mellett. (A legnagyobb rendszerkockázati hatás kategóriája jelenleg üres halmaz, vagyis gyakorlatilag a 2,5 százalékos többlettőke-követelmény a legmagasabb.)

A nemzeti szintű rendszerkockázatot hordozó bankokra vonatkozó többletszabályok kidolgozása még nincs olyan előrehaladott állapotban, mint a globális nagybankoké. A BCBS [2012] egyrészt még nem végleges dokumentum, másrészt jellegéből fakadóan sokkal kevésbé célozza meg a nemzetközileg teljesen egységes szabályozást, sokkal inkább elveket fogalmaz meg, de teret hagy a nemzeti szabályozó hatóságoknak a helyi sajátosságok figyelembevételére. Az egységes alapelvek lefektetését és alkalmazásának megkövetelését azonban a nemzeti szintű rendszerkockázatot hordozó bankok esetében is fontosnak tartja a Bázeli Bizottság, hiszen esetleges csődjeik járhatnak határokon átnyúló negatív externáliákkal, és a versenysemlegesség elve is ezt kívánja meg.¹⁸

A Bázeli Bizottság a nemzeti szabályozó hatóságok által alkalmazandó elvek két csoportját határozta meg. Az első csoportba azok tartoznak, amelyek alapján az egyes országok meghatározhatják azon intézmények körét, amelyek nemzeti szinten rendszerkockázatot hordoznak. A másodikba pedig azok, amelyek az ilyen típusú bankok magasabb kockázatviselő képességének kialakítására vonatkozó módszerekkel kapcsolatosak.

A nemzeti szintű rendszerkockázatot hordozó bankok körének meghatározására vonatkozó elvek közül az első és legfontosabb, hogy minden felelős nemzeti hatóságnak ki kell dolgoznia e bankok meghatározásának nemzeti rendszerét. Hasonlóan a nemzetközileg rendszerkockázatot hordozó intézmények meghatározási módszertanához, a nemzeti szempontból rendszerkockázatos intézmények meghatározásának is abból kell kiindulni, hogy az egyes intézmények csődje milyen hatást

¹⁸ A globális és nemzeti szempontból rendszerkockázatot hordozó bankok csoportja mellett megemlíthető még az a 71 bank is, amely az Európai Bankfelügyeleti Hatóság (*European Banking Authority, EBA*) szerint az EU szintjén jelent rendszerkockázatot. Ezzel kapcsolatban lásd például Mérő [2012].

gyakorolna az ország pénzügyi rendszerére (hatásalapú megközelítés a valószínűség alapú helyett). A hatás meghatározása során a globálisan rendszerkockázatos bankoknál alkalmazott öt indikátorcsoport közül négyet itt is figyelembe kell venni, vagyis a következőket: 1. a bank méretét, 2. pénzügyi kapcsolatainak kiterjedtségét, 3. az általa nyújtott szolgáltatások terén meglévő helyettesíthetőségét (illetve annak hiányát), 4. komplexitását (a tevékenység nemzetközi jellegének mutatóit itt nem lehet alkalmazni). A fenti elvek szerinti módszerek alapján meghatározott nemzeti szinten rendszerkockázatos bankokat a nemzeti hatóságoknak rendszeresen értékelniük kell, illetve nyilvánosságra kell hozniuk az értékelés módszertanát.

A nemzeti szinten rendszerkockázatos bankok magasabb kockázatviselő képességének biztosítására olyan módszereket kell alkalmazni, amelyek tükrözik az adott bankok rendszerkockázatosságának mértékét, és konzisztensek a globálisan rendszerkockázatos bankokra vonatkozó módszerekkel (vagyis e bankokkal szemben is többlettőke-követelményt kell meghatározni). Ha egy bank besorolása globális és nemzeti szintű rendszerkockázatot jelez, akkor a nemzeti hatóságoknak a kockázatviselési képesség javítására irányuló többlettőke-követelmények közül a magasabbat kell előírniuk az adott bank számára. Ezen túlmenően, ha egy ország nemzeti hatósága egy olyan bankot minősít nemzeti szinten rendszerkockázatosnak, amely az adott országon belül leánybanki státusban működik, akkor a többlettőke-követelmény mértékének meghatározásakor az adott bank anyabankjának hatóságaival együttműködve kell fellépnie. A nemzeti szinten rendszerkockázatos intézményekre vonatkozó szabályozást – összhangban a nemzetközileg rendszerkockázatos intézmények szabályozásával – szintén 2016 és 2019 között kell a jelenlegi elképzelések szerint bevezetni.

Tevékenységi korlátok

Nem új keletűek az olyan korlátok, amelyek a pénzügyi tevékenységek széles körének egy intézményen belüli egyidejű végzését tiltják. Többek között ezt a célt szolgálta az Egyesült Államokban a Glass–Steagall-törvény,¹⁹ amelyet a világgazdasági válságban bekövetkezett tömeges bankcsődök tanulságaként fogadtak el 1933-ban. Ennek megfelelően az Egyesült Államokban tilossá vált a betétgyűjtő kereskedelmi bankok számára, hogy a betétesek pénzét felhasználva saját számlás értékpapír-kereskedelmi tevékenységet folytassanak. Értékpapír-kereskedést erre szakosodott intézmények, a befektetési bankok végezhetnek. Vagyis a befektetési bank klasszikus értelemben nem is bank, hiszen nem betétgyűjtő pénzügyi intézmény.

¹⁹ A Glass–Steagall-törvény a bankok tevékenységének átfogó szabályozását tartalmazta, így nem meglepő, hogy hivatalos neve: The Banking Act. A tevékenységek elkülönítésére szolgáló szabályok mellett például ez a törvény hozta létre a szövetségi betétbiztosítási szervezetet (*Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC*) is.

Európában nem vezettek be hasonló szabályt, az európai bankok úgynevezett univerzális bankként működve folyamatosan végezhettek klasszikus kereskedelmi banki és befektetési banki műveleteket is. A pénzügyi fellendülés és általános liberalizáció időszakában, 1999-ben a Glass–Steagall-törvény az Egyesült Államokban is hatályát veszítette, attól kezdve az amerikai bankrendszer is univerzálissá vált.²⁰ A jelenlegi válság azonban megkérdőjelezte, hogy vajon helyes lépés volt-e a Glass–Steagall-törvény hatályon kívül helyezése, és újra felvetette a tevékenységek elkülönítésére vonatkozó szabályozás szükségességét. Ennek oka, hogy a válság kapcsán azonosított problémákhoz és keletkezett veszteségekhez nagyban hozzájárult a befektetési és kereskedelmi banki tevékenység összefonódása: a kereskedelmi bankok tömegesen végeztek befektetési banki tevékenységet, ugyanolyan aktívak voltak a hitelek értékpapírosításában, majd azok értékesítésében a befektetők számára, mint a befektetési bankok. Sőt ez a fajta tevékenység üzleti modelljük alapjává, hitelnyújtásuk céljává vált,²¹ aminek következtében a bankok hitelezési magatartása sokkal felelőtlenebbé vált.

Az Egyesült Államokban a bankok növekedésének korlátozása kapcsán már korábban említett Dodd–Frank-törvény 2010-ben gyakorlatilag visszaállította a Glass–Steagall-törvényt azzal, hogy újra megtiltotta a bankok számára a saját számlás értékpapír-piaci kereskedést.

Európában, ahol az ilyen típusú elkülönítésnek nincs történelmi tradíciója, szintén felmerült a hagyományos banki és a befektetési banki tevékenység elkülönítésének kérdése. Az a magas szintű szakértői munkacsoport, amit az európai bankrendszer strukturális reformjának kidolgozására hoztak létre Erkki Liikanen vezetésével, legfontosabb strukturális javaslatként azt fogalmazta meg, hogy csak a betétgyűjtéssel foglalkozó bankoktól elkülönült jogi személyiségű intézmények végezhesenek saját számlás értékpapír-kereskedési tevékenységet. Így látják csak biztosíthatónak azt, hogy a betétesek pénzének, illetve az ahhoz kapcsolódó állami garanciarendszereknek a terhére ne lehessen kockázatos kereskedési tevékenységet végezni. Ugyanakkor a javaslat azt is kimondja, hogy az európai hagyományos univerzális bankrendszer megtartásának érdekében bár jogilag el kell különülni a betétgyűjtő és a kereskedő intézménynek, annak nincs akadálya, hogy egy bankcsoporton belül működjön mindkét típusú intézmény (*Liikanen* [2012]).

²⁰ Egy évvel a Glass–Steagall-törvény hatályon kívül helyezése előtt, 1998-ban az amerikai hatóságok – mintegy megelőlegezve a későbbi megengedőbb szabályozást – engedélyezték, hogy a Citicorp több vállalkozással is egyesülve létrehozza a Citigroupot, amely egyidejűleg végzett kereskedelmi banki, befektetési banki és biztosítási tevékenységet is. A Glass–Steagall-törvény eltörlését az 1999-ben elfogadott Gramm–Leach–Bliley-törvény mondta ki.

²¹ Azt a banki működési modellt, amikor a bankok azért hiteleznek, hogy minél több hitelt értékpapírosíthassanak, és azt eladják a befektetőknek, keletkeztető-szétesztő (*originate-to-distribute*) bankmodellnek hívjuk. A bankmodell a válság előtt vált általánosan alkalmazottá az Egyesült Államokban, és mutatkozott fenntarthatatlannak a válság kitörését követően.

KÖVETKEZTETÉSEK

A rendszerkockázati szempontból kiemelkedően fontos bankok esetében a túl nagy a csődhöz elvet a bankrendszer egészének stabilitása, ezen belül kiemelten a fizetési és elszámolási rendszerek zavartalan működése, valamint a betétesek biztonsága érdekében fogalmazták meg. Hamarosan nyilvánvalóvá vált azonban, hogy ez az elv csak nagyon ellentmondásosan képes betölteni e szerepét. Ennek oka, hogy számos negatív ösztönző hatást is gyakorol a piac működésére (például túlzott kockázatt vállalásra, illetve mérethatékonyságon túlmutató növekedésre készlet). A túl nagy a csődhöz elv alkalmazása torzítja a versenyt is, versenyelőnyt nyújt azzal, hogy az állami segítségvállalás ígérete beárzódik mind a források, mind a részvények árába.

Ha pedig ezen ösztönzők hatására a bankok valóban tömegesen és nagymértékben növekedni kezdenek, akkor a túl nagy a csődhöz elv pénzügyi stabilitást támogató szerepe megfordul. Immár nem a pénzügyi rendszer stabilitását támogatja, hanem – azáltal hogy a nagyon nagyra nőtt bankok megmentésének feladata kiemelkedően magas, esetenként elviselhetetlen terheket jelentene az egyes országok számára – annak instabilitásához járul hozzá. A túl nagy a csődhöz elv 1984. évi meghirdetésétől a jelenlegi válság kitöréséig tartó időszakban zajló szakmai viták ugyan kimutatták a hozzá kapcsolódó negatív ösztönzőket és negatív externáliákat, de mintegy „szükséges rosszként” kezelték azokat.

Csak a jelenlegi válság mutatott rá, hogy ezeket az ösztönzőket és negatív externáliákat a szabályozás erejével kell a lehető legkisebbre visszaszorítani. A rendszerkockázati szempontból fontos bankok méretének korlátozása, a velük szemben támasztott többlettőke-követelmények és erősebb felügyelet, valamint a kereskedési tevékenységnek a hagyományos banki tevékenységtől való elkülönítése egyaránt azt szolgálja, hogy a jövőben ne lehessen, illetve ne legyen érdemes túl nagyra nőni. A növekedési korlátok és a tevékenységi szeparációs szabályok közvetlenül, míg a magasabb tőkekövetelmények közvetetten hatnak ennek irányába. Amennyiben a többlettőke költsége legalább akkora vagy nagyobb terhet jelent a bank számára, mint a túl nagy a csődhöz elve miatt jelentkező forrásköltség-csökkenés okozta többletprofit, akkor önmagában csak a növekedés által nem lehet versenyelőnyhöz jutni. Ha pedig a csődhöz túl nagy bankokra szigorúbb felügyeleti ellenőrzést kell alkalmazni, akkor a felügyeletnek elnézőbb magatartása is kikerül az ösztönzők közül.

Összességében a túl nagy a csődhöz elvet a fenntarthatatlan, önfelszámoló szabályok eszköztárába kell sorolnunk. Ha a bankok tömegesen próbálnak olyan nagyra nőni, hogy vonatkozzon rájuk a túl nagy a csődhöz minősítés, akkor óhatatlanul kialakul „a túl nagy a kimentéshez” jelensége. Ekkortól a túl nagy a csődhöz elv is csak addig tud működni, amíg nincs szükség az alkalmazására. Ha tényleg szükség lenne rá, nem lehetne alkalmazni, hiszen kifizethetetlen terheket jelentene az érintett országok számára. Ezt a fenntarthatatlanságot mutatta az is, hogy a jelenlegi válság során a piacok már beárzták azt, hogy a rosszabb költségvetési helyzetű országok

esetleg nem is tudják megsegíteni a rendszerkockázati szempontból fontos kategóriába tartozó bankjaikat.

Mindez nem jelenti azt, hogy a jövőben biztosan nem kerül majd sor banki vagy pénzügyi intézményi csőd esetén a túl nagy a csődhöz elv alkalmazására. Sőt valószínűleg a jövőben is alkalmazni fogják. Mint általános elv azonban megszűnik, a közeljövő szabályozásának célja pedig az, hogy a csődhöz túl nagy bankok száma és mérete jelentősen csökkenjen.

IRODALOM

- BAKER, D.–MCARTHUR, T. [2009]: The Value of the „too Big to Fail” Big Bank Subsidy. CEPR Issue Brief, szeptember.
- BARTH, J. R.–PRABHA, A.–SWAGEL, P. [2012]: Just How Big is the Too Big to Fail Problem? Wharton University of Pennsylvania, Financial Institutions Center, Working Paper Series, No. 12-06.
- BCBS [2004]: Bank Failures in Mature Economies. Basel Committee of Banking Supervision, Working Paper, No. 13. április.
- BCBS [2011]: Global systematically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement. Rules text. November, <http://www.bis.org/publ/bcbs207.htm>.
- BCBS [2012]: A framework for dealing with domestic systematically important banks. Consultative document. Június, <http://www.bis.org/publ/bcbs224.htm>.
- BERGER, A. N.–DEMSETZ, R. S.–STRAHAN, P. E. [1999]: Consolidation of the Financial Services Industry: Causes, Consequences, and Implications for the Future. *Journal of Banking and Finance*, Vol. 23. No. 2–4. 135–194. o.
- CASE STUDIES – BARINGS [é. n.]: Barings. The Professional Risk Managers’ International Association (PRMIA), letölthető a <http://prmia.org/index.php?page=publication&option=caseStudies> oldalról.
- CASE STUDIES – CREDIT LYONNAIS [é. n.]: Credit Lyonnais. The Professional Risk Managers’ International Association (PRMIA), letölthető a <http://prmia.org/index.php?page=publication&option=caseStudies> oldalról.
- DEMIRGÜC-KUNT, A.–HUIZINGA, H. [2010]: Are Banks Too BIG to Fail or Too BIG to Save? International Evidence from Equity Prices and CDS Spreads. The World Bank, Policy Research Working Paper, 5360.
- ERDŐS MIHÁLY–MÉRŐ KATALIN [2010]: Pénzügyi közvetítő intézmények – bankok és intézményi befektetők. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- FSB [2010]: Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions. FSB Recommendations and Time Lines. Financial Stability Board, október 20.
- GOLDSTEIN, M.–VÉRON, N. [2011]: Too Big to Fail: The Transatlantic Debate. Peterson Institute for International Economics, Bruegel Working Paper, 2011/03.
- JACEWITZ, S.–POGACH, J. [2012]: Deposit Rate Advantages at the Largest Banks, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2018474.

- KANE, E. [2000]: Incentives for Banking Megamergers: What Motives Might Regulators Infer From Event-Study Evidence? *Journal of Money Credit and Banking*, Vol. 32. No. 3. 671–701. o.
- KAUFMAN, G. [2004]: Too Big to Fail in U.S. Banking: Quo Vadis? Megjelent: *Gup, B. E.* (szerk.): *Too Big To Fail, Policies and Practices in Government Bailouts*. Praeger, Westport, Connecticut, London, 153–167. o.
- LEATHERS, C. G.–RAINES, J. P. [2004]: Some Historical Perspectives on „Too Big to Fail” Policies. Megjelent: *Gup, B. E.* (szerk.): *Too Big To Fail, Policies and Practices in Government Bailouts*. Praeger, Westport, Connecticut, London, 3–27. o.
- LIIKANEN, E. [2012]: Final Report. High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector. Erkki Liikanen elnöklétével, Brüsszel, október 2.
- MASON, J. R. [2000]: Reconstruction Finance Corporation Assistance to Financial Intermediaries and Commercial & Industrial Enterprise in the US, 1932-1937. Prepared for the World Bank Group. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1337171.
- MASON, J. R.–SCHIFFMAN, D. A. [2004]: Too Big to Fail, Government Bailouts, and Managerial Incentives: The Case of the Reconstruction Finance Corporation Assistance to Railroad Industry during the Great Depression. Megjelent: *Gup, B. E.* (szerk.): *Too Big To Fail, Policies and Practices in Government Bailouts*. Praeger, Westport, Connecticut, London, 49–75. o.
- MÉRŐ KATALIN [2012]: A bankszabályozás kihívásai és változásai. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2011. MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 129–166. o.
- O’HARA, M.–SHAW, W. [1990]: Deposit Insurance and Wealth Effects: The Value of Being “Too Big to Fail”. *Journal of Finance*, Vol. 45. No. 5. 1587–1600. o.
- PENAS, M. F.–UNAL, H. [2004]: Gains in bank mergers: Evidence from bond markets. *Journal of Financial Economics*, 74. 149–179. o.
- SOUSSA, F. [2000]: Too Big to Fail: Moral Hazard and Unfair Competition? Megjelent: *Halme, L.–Hawkesby, C.–Healey, J.–Saapar, I.–Soussa, F.* (szerk.): *Financial Stability and Central Banks. Selected Issues for Financial Safety Nets and Market Discipline*. Centre for Central Banking Studies, Bank of England, 5–31. o.
- STANDARD & POOR’S [2011]: Banks: Rating Methodology and Assumptions. Global Credit Portal, RatingsDirect, november 9. http://img.en25.com/Web/StandardandPoors/Banks/RatingMethodology_Final110911.pdf.
- STERN, G. H.–FELDMAN, R. J. [2004]: *Too Big to Fail: The Hazards of Bank Bailouts*. Brookings Institution Press, Washington, DC.
- VALENTINY PÁL [2012]: Válságban a verseny – válságban a verseny? Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2011. MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 102–125. o.
- VÁRHEGYI ÉVA [2002]: *Bankvilág Magyarországon*. Helikon Kiadó, Budapest.

II. Betekintés

A SZABÁLYOZÁS INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK ÁTALAKULÁSA

EGYÜTT VAGY KÜLÖN?

Intézményi megoldások a fogyasztóvédelem és a versenyjog területén

A tanulmány a közigazgatási intézmények egy bizonyos kérdéskörével, a versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem jogérvényesítési eszközeinek elosztásával foglalkozik. Olyan intézményi megoldásokat tárgyal, amelyek a közjogi jogérvényesítés hatásköreinek különböző módokon történő szétválasztását vagy egyesítését testesítik meg. Ennek megfelelően azokkal az egymást kiegészítő vagy kizáró jellegzetességekkel foglalkozik, amelyek révén a versenyjog és a fogyasztóvédelmi törvények érvényesülnek. Elemzi a jogérvényesítés két hatóság egyesítésekor keletkező szinergiáit és konfliktusait. Olyan normatív szempontokról kíván áttekintést adni, amelyeket figyelembe kell venni a végrehajtó hatóságoknak juttatandó felhatalmazásokról szóló döntéseknél.

– *Honnan tanuljam hát meg a közigazgatást? [...]*

– *Hogy honnan tanul meg? Ejh, hát minden egyéb megtanít arra, csak a könyv nem. megtanít például a bricskád, mert ahol nagyot zökken, ott kátyús az út, hát elrendeled, hogy csinálják meg. Ahol a lovad megbotlik vagy visszahökken a hídon, ott bizonyosan valami baj van vagy a korlátfán, vagy a híddongákon, meg kell csináltatni. Ahol a pajták lyukain ki van tolvá a kocsirúd a közlekedési útra, úgyhogy a sötétben elesnének a pityókás emberek, elrendeled a kocsit eltávolítását a rúd különbeni elfűrészelésének terhe alatt. A közigazgatás a legkönnyebb dolog a világon. Látni kell tudni és parancsolni, ez az egész. Azonfelül tapintatos legyen a szolgabíró. Ha valami üdvöset csinál, csinál nagy kürtöléssel, nagy nyilvánosság előtt, ha valakire huszonötöt vágatsz, gondoskodj róla, hogy ne legyen hozzá tanú, mert most már állítólag nem szabad botozni. Nem a miniszter, hanem az újságok miatt. Ahol rend nincs, rendet kell csinálni. Ahol az igazság erősebb, mint az emberek, ott az igazságot kell a nyeregbe ültetni, ahol ellenben az ember erősebb, mint az igazság, ott az illető ember pártjára állasz. A legnagyobb tudomány tehát az embereket ismerni a talpuktól kezdve a fejük tetejéig, és arról szól, fráter, az én „hasznos ujjmutatásom” [...].*

Mikszáth Kálmán: *A Noszty fiú esete Tóth Marival* (1908)

BEVEZETÉS

A holland gazdasági miniszter 2011. évi döntése szerint a holland versenyhatóságot (Nederlandse Mededingingsautoriteit, NMa) a holland fogyasztóvédelmi hatóságot (Consumentenautoriteit, CA) és a holland független posta- és távközlési hatóságot (Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, OPTA) új szervezeti egységbe, a fogyasztók és piacok hatóságába (Autoriteit Consument en Markt, ACM) kell egyesíteni.¹ A minisztérium hangsúlyozta, hogy ezzel az intézményi változással a versenyfelügyeletnek és a piacsabályozásnak mind a hatékonysága, mind pedig az eredményessége nőni fog, mivel az egyesített hatóság a várható piaci folyamatokat rugalmasan és egységes szellemben képes megítélni, és kihasználhatja az egyesített tudás és szakmai tapasztalat adta előnyöket.²

Ez rendkívüli fejlemény annak tükrében, hogy a holland fogyasztóvédelmi hatóság 2007-es létrehozásakor a kormány önálló intézmény felállítása mellett döntött. A holland kormány akkor úgy érvelt, hogy bár a versenyhatóság általános felügyeleti jogkörrel rendelkezik, nem lenne célszerű, ha a fogyasztóvédelem is feladata lenne, mert más szemszögből kell a piacra tekintenie, nevezetesen olyan jól működő piacokról kell gondoskodnia, amelyeken létrejöhet a verseny, és amelyek az erőforrások optimális elosztását garantálják (*Memorie van Toelichting* [2005]).

A közigazgatási intézmények hasonló átszervezésére több EU-tagországban is sor kerül (Dániában, Finnországban, Írországban és az Egyesült Királyságban).

- ♦ Dániában a versenyhatóság és a fogyasztóvédelmi felügyelet 2010-ben egyesült verseny és fogyasztóvédelmi hatósággá (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Danish Competition and Consumer Authority). Az összevonás fő célja a két terület közötti szinergiák adta előnyök kihasználása volt (*OECD* [2011]).
- ♦ Finnországban a munkaügyi és gazdasági minisztérium 2012 márciusában bejelentette, hogy a finn versenyhatóságot és fogyasztóvédelmi felügyelet egyesíti. Az új hatóság (Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Finnish Competition and Consumer Authority) 2013.

¹ A három meglévő szervezet egybeolvasztására két törvény szolgál: az ACM alapításáról szóló törvényt a holland parlament képviselőháza 2012. október 2-án, szenátusa 2013. február 26-án fogadta el, a jogokat és kötelezettségeket szabályozó másik törvényt még 2014 előtt tervezik elfogadni. [Kamerstukken II, 2011–2012, 31 490, nr. 69. Kamerstukken 2011–2012, 33 186, nr. 2. Regels omtrent de instelling van de Autoriteit Consument en Markt (Instellingswet Autoriteit Consument en Markt); Wetsvoorstel stroomlijning markttoezicht ACM, juni 2012.]

² Az ACM fogyasztókra, szabályozásra és versenyfelügyeletre összpontosító három részlegét ki fogja egészíteni a központi jogi egység, a főközgazdász hivatala és a belső ügyek osztálya, amely a nemzet(köz)i stratégiáért, a kommunikációért és a működtetéséért felelős területeket öleli fel. Az új hatóságot háromfős testület fogja vezetni. Három területre koncentrálnak: a fogyasztóvédelemre, az ágazatspecifikus szabályozásra és a versenyfelügyeletre, s e területek közötti összefüggések figyelembevételét a testületi forma biztosítja. A jogokat és kötelezettségeket tartalmazó törvénytervezet a meglévő törvények kiegészítését, az eljárások egyszerűsítését és a jogkörök korszerűsítését tartalmazza.

január 1-jén kezdte meg működését. Az összeolvadással egyrészt a társadalom számára kívánták hangsúlyozni a fogyasztóvédelem és a verseny fontosságát, másrészt a hivatali ügymenetet szerették volna egyszerűbbé tenni. Az új szervezet a piac egészséges működését hivatott biztosítani, hogy a vállalatok és a többi piaci szereplő felelősségteljesen és a fogyasztói érdekeket figyelembe véve cselekedjen.

- Írországban a Consumer Strategy Group (fogyasztók stratégiai csoportja) egy 2005-ös jelentésben felvetette a versenypolitika és a fogyasztóvédelem szervezeti egyesítésének szükségességét. Végül az ír kormány 2007-ben önálló fogyasztóvédelmi felügyelet (National Consumer Agency) felállítását mellett döntött, 2008-ban azonban bejelentette a versenyhatósággal (Competition Authority) történő egyesítését. 2011 őszén az illetékes miniszter jelezte, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság irányító testületét meg fogják szüntetni. Erre a két hatóság egyesítéséről szóló törvénytervezet benyújtását követően került sor (*Bill to merge Competition Authority...* [2011], *Consumer Strategy Group* [2005]).
- Az Egyesült Királyságban a koalíciós kormány a versenyszabályozás két intézményének, az Office of Fair Tradingnek (FTC) és a Competition Commissionnak (CC) az összevonását tervezi Competition and Markets Authority (CMA) néven.

Ezek az intézményi változásról szóló döntések politikaiak, mögöttük többnyire költségvetési megfontolások húzódnak meg. Az intézményi és eljárásbeli változtatások inkább kísérleti, semmint elvi jellegűeknek tűnnek, nélkülözve a jogalkalmazásra gyakorolt hatásvizsgálatokat is. A hatékony szabályozásnak alapvető és nélkülözhetetlen eleme a jogalkalmazás, ezért hiányzik annak bemutatása, hogy miként osztják meg a jövőben a jogérvényesítés eszközeit, és a szabályozói feladatok elosztása miként befolyásolja a jogalkalmazást.

A politikatudomány régóta hangsúlyozza az intézményi keretek fontosságát a kormányzati teljesítményben (*Wilks* [1999]). A versenyszabályozással foglalkozó szakmai közvélemény is széles körben felismerte, hogy az intézmények lényeges, de alig méltányolt közvetítői a közpolitikának, amely a szabályok és a döntések kifinomult kölcsönhatásán keresztül fejt ki hatását (*Crane* [2011] xi. o.). A versenyjog érvényesítésének intézményi feltételei, valamint az anyagi jog³ és a közpolitika közötti kölcsönhatásokat a versenyjogi szakma mindenütt széles körben kutatja és tárgyalja (*ICN* [2009], *OECD* [2008a], *Fox* [2010], *Fox–Trebilcock* [2012], *Hyman–Kovacic* [2012]).

Az intézmények fejlődésben játszott szerepét az a – Douglas North és más, az új intézményi közgazdaságtant művelők által vallott – feltételezés alapozta meg, hogy az intézményi keretek a viselkedést is befolyásolják, és ez eltérő végeredményekhez vezethet (*North* [1995]). Az *intézmény* kifejezést egyes új intézményi közgazdászok változó értelemben használják.

³ A jogalanyok jogait és kötelezettségeit meghatározó jogszabályok összessége, szemben az alaki vagy eljárásjoggal, amely a jogok és kötelezettségek érvényesítésének módjával foglalkozik.

North [1995] az intézményt a szervezetek és egyének viselkedését meghatározó szabályok együttesének tekinti. Megkülönböztet formális szabályokat (például törvények és rendeletek), valamint a viselkedésnek korlátokat szabó informális szabályokat (például kultúra, tradíció, szokás vagy hozzáállás).

Ezzel szemben a jogászok az intézményt nem mint játékszabályok együttesét értelmezik, hanem olyan (formális vagy informális) testületként, amelyet a társadalom a törvényeinek és a szakpolitikáinak a megalkotására, végrehajtására, érvényesítésére vagy azok alapján történő ítélkezésre hoz létre (*Prado–Trebilcock* [2009]). Ebben a tanulmányban *intézményen* olyan szervezetet fogunk érteni, amely a jogérvényesítésben, a jogalkalmazásban és a szakpolitika elfogadtatásában jelen lévő rendszerekre, struktúrákra, folyamatokra és eljárásokra is utal (*Fox* [2010]).

Az alábbiakban a közigazgatási intézmények egyetlen oldalával kívánunk foglalkozni: a versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem jogérvényesítési eszközeinek elosztásával. Olyan intézményi megoldásokat tárgyalunk, amelyek a közjogi jogérvényesítés hatásköreinek különböző módon történő szétválasztását vagy egyesítését testesítik meg. Ennek megfelelően azokkal az egymást kiegészítő vagy kizáró jellegzetességekkel foglalkozunk, amelyek révén a versenyjog és a fogyasztóvédelmi törvények érvényesülnek. Azokat a szinergiákat és konfliktusokat elemezzük, amelyek a jogérvényesítés egy vagy két hatóság közötti megosztásakor keletkeznek.

Célunk, hogy áttekintést adjunk azokról a normatív szempontokról, amelyeket a végrehajtó hatóságoknak juttatott felhatalmazásokról szóló döntéseknél figyelembe kell venni. Elemezzük a különböző intézményes megoldások jogi következményeit (például a jogi szankciók arányosságát, a beavatkozások időzítését), illetve az intézmények teljesítményével összefüggő normák (a szakértelem, az ügyintézés hatékonysága, az intézmények függetlensége és elszámoltathatósága, illetve a fogyasztók részvétele) valószínű következményeit. Eközben figyelembe vesszük az uniós törvénykezést és szakpolitikát, amely a tagországok intézményi szerkezetére gyakorolt hatása miatt lényeges, és elemezzük azokat az uniós korlátozó hatásokat, amelyek az intézmények útfüggőségét befolyásolják.

A tanulmány öt részből áll. Az első rész a szakirodalommal és az intézményrendszer jogérvényesítésben betöltött szerepével foglalkozik, kitér az Európai Unió törvényeire és az intézmények kialakulásának szélesebb nemzetközi kereteire. A második rész azokat a gazdasági, jogi és politikai folyamatokat írja le, amelyek szerepet játszottak a fogyasztóvédelmi és a versenyszabályozási jogérvényesítés intézményi modelljeinek kialakulásában. Itt kap helyet egy rövid elemzés arról, hogyan változtak az előbbi folyamatokkal párhuzamosan a szabályozás formái és elméletei, valamint miként alakul át az uniós jog és közpolitika a hagyományosan elismert nemzeti eljárásjogi autonómiából és intézményi semlegességből néhány, erre a hatásköri területre kiterjesztett EU politikává. A harmadik rész három tagország intézményi modelljét és ezek változásait mutatja be. Ez a rövid áttekintés az alternatív jogérvényesítési modellek fontosságát illusztrálja. A negyedik rész fogalmazza meg azt

a normatív értékelési rendszert, amellyel a szabályozási hatáskörök eltérő megoldásai elemezhetők, egyben áttekinti az összevonások előnyeit és hátrányait. A tanulmány következtetésekkel zárul.

AZ INTÉZMÉNYEK JELENTŐSÉGE A JOGÉRVÉNYESÍTÉSBEN

Az intézmények fontosságát már Stiglitz is hangsúlyozta, aki szerint a fejlődés egyes lépcsőfokai azt jelzik, hogy egy gazdaság meddig jutott a jól működő piacgazdaság nélkülözhetetlen kellékeinek tekintett intézmények felállításában, és hogy a gazdaság intézményi berendezkedése milyen mértékben képes az állampolgárok gazdagságát előállítani (*Stiglitz* [2002]). A közgazdasági irodalomban először a 19. század végi intézményi közgazdaságtan hívta fel a figyelmet a jog és a gazdaság evolúciós természetére, és tárgyalta azokat a társadalmi, gazdasági és politikai intézményeket, amelyek a mindennapi életet vezérik. A vizsgálódások kiterjedtek azokra a formális és informális intézményekre, amelyek az egyeztetési és koordinálási költségek csökkentésével befolyásolják a társadalmi érintkezési módokat és az egyéni viselkedést (*Medema–Mercurio–Samuels* [2000]). A későbbiekben az új intézményi közgazdaságtan⁴ – elsősorban a közgazdaságtan és a politikatudományok területén – társadalomtudományi mozgalommá vált, és egyesítette azokat az elméleti és empirikus kutatásokat, amelyek az intézmények szerepét a gazdasági növekedés elősegítésében vagy akadályozásában vizsgálták (*Klein* [2000]). Írások születtek a tranzakciós költségek, a politikai gazdaságtan, a tulajdonjogok, a szervezet és hierarchia, valamint a közösségi választások elmélete témakörében is. A legtöbb tudós szerint a legfontosabb ösztönzést Coase munkássága adta (*Coase* [1937/2004], [1960/2004]). Coase megközelítése összehasonlíthatóvá tette azokat a gazdasági következményeket, amelyek az erőforrások elosztásának és a méretgazdaságosság elérésének alternatív lehetőségeiből származnak (*Klein* [2000]).⁵

A Kovacic–Hyman szerzőpáros közelmúltban publikált tanulmánya a poszt-coase-iánus felfogás közigazgatásra való kiterjesztésére támaszkodott, amely a cég

⁴ Az új intézményi közgazdaságtan interdiszciplináris vállalkozás, amely annak érdekében ötvözi a közgazdaságtant, a jogot, a szervezetelméletet, a politikatudományt, a szociológiát és az antropológiát, hogy magyarázatot találjon a társadalmi, a politikai és az üzleti élet intézményeire. Fogalmait szabadon kölcsönzi a különböző tudományágaktól, de nyelvezte alapvetően közgazdasági. Olyan kérdésekre keresi a választ, hogy mi az intézmény, hogyan keletkezik, milyen célokat szolgál, miként változik, és hogyan reformálható – ha egyáltalán reformálható.

⁵ Az intézményesülő jogi megoldások közgazdasági jelentősége a tranzakciós költségek jelenlétével függ össze. Coase jelentős mértékben járult hozzá az intézmények közpolitikában betöltött szerepének megértéséhez az alternatív intézményi megoldások költségsökkentő és hatékonyságnövelő hatásainak felismerésével. A tranzakciós költségek elmélete mérlegre teszi a versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem jogérvényesítésének egyesítésével vagy szétválasztásával összefüggő költségeket és hasznokat éppúgy, mint a szervezeteken belüli információáramlásnak, az ösztönzési rendszer kialakításának, az ellenőrzésnek és a teljesítményértékelésnek a költségeit.

határait firtatta, és a cég „kibocsátása” és a szervezeti, intézményi megoldások közötti kapcsolatokat vizsgálta. Az eredeti kérdéseket – mikor választja egy cég azt, hogy maga lásson el egy feladatkört, illetve mikor szerződik erre másokkal, és hogyan dönt az utóbbi esetben a szerződés, a felvásárlás vagy a közös vállalkozás mellett – a közigazgatásra alkalmazta. A szerzők azt a kérdést feszegetik, hogyan dönthető el, hogy melyek egy közigazgatási szerv alapvető feladatainak az „optimális” határai (Hyman–Kovacic [2012]).

A kormányok és a nemzetek feletti szervezetek releváns témája napjainkban a szabályozási jogosítványok különböző közigazgatási modellek szerinti megosztása, mert világossá vált, hogy a különböző intézmények eltérő gyakorlata és eljárás módja a jogi normák érvényesítését is befolyásolja. Egyesek szerint a jogi szabályozás intézményi beágyazottsága az eljárás módok és intézmények olyan bonyolultságához és adott esetben rendellenes működéséhez vezethet, ami a hatékony jogérvényesítést befolyásolhatja (Gerber [2008]).

Továbbá, az anyagi jog szabályainak és elveinek azok az intézmények a közvetítői, amelyek a jogi kérdésekben vizsgálatokat folytatnak, határozatokat hoznak, majd ezeknek érvényt is szereznek, valamint azok a döntéshozatali folyamatok, amelyeket ezek az intézmények alkalmaznak. Intézményi és eljárás módbeli különbségek nagyon eltérő eredményekre vezethetnek, még azonos jogi hatáskör mellett is (Trebilcock–Iacobucci [2010]). Minden intézményi környezet a maga képére formálja a döntéseket, ez a jogi szabályozás eltérő működését és így eltérő kimenetelét eredményezheti (Gerber [2008]). A körülményekre reagáló szabályozás (*responsive regulation*) kérdésében kialakult széles körű vitában a Baldwin–Black szerzőpáros megjegyezte, hogy a valóban reagálni képes szabályozás a szabályozórendszer *intézményi sajátosságaira* is figyel, hiszen a benne részt vevő szervezetek (szabályozók és szabályozottak) más intézményekhez való viszonya döntő hatással lehet a szabályozás tényleges és potenciális működési módjára. A szabályozó szervezet tevékenységét ugyanis alapvetően meghatározhatja a rendelkezésre álló erőforrások, jogosítványok és felelősségi körök más intézményekkel – beleértve az őt felügyelő intézményt is – való megosztása (Baldwin–Black [2008]).

A gazdasági szabályozást elemezve néhány szerző megvizsgálta, hogy miként oszlanak meg a szabályozási feladatok és jogosítványok a különböző közigazgatási szervek között (Lodge [2002], Minogue [2002], Ogus [2002], Hyman–Kovacic [2012]), de nem elemezte a szabályozási hatáskörök eloszlásának hatását az eredményes jogérvényesítésre. A korábbi szakirodalom a szabályozó hatóságok belső szerkezetét és a jogérvényesítési hatáskörök hatóságok közötti megosztását vizsgálta (Biber [2009]). A versenyszabályozás területén az újabb kutatások a jogérvényesítés intézményeit és az intézményrendszer alapvető kérdéseit tárgyalják.

Trebilcock–Iacobucci [2010] a versenyszabályozás intézményei értékelésének normatív szempontjait elemzi. A szerzők úgy gondolják, hogy az alapértékek közötti átváltások egy soktényezős és erősen megkérdőjelezhető folyamatot alkotnak.

Öt kulcsfontosságú szempontot neveznek meg: függetlenség–beszámoltathatóság, szakértelem–pártatlanság, átláthatóság–megbízhatóság/hitelesség, működési hatékonyság–jogszerűség és előreláthatóság–rugalmasság.

First-Fox-Hemli [2012] a versenyszabályozás jogérvényesítő intézményeit bővebb (nemzetközi) jogi környezetben, a végrehajtó szervezetek működését minősítő normarendszerek szerint vizsgálja. A szerzők a normatív követelményeket az intézményrendszerhez és a döntéshozatali folyamatokhoz – az intézményi szerkezet, a hatáskörök, a védelemhez való jog, az intézmények teljesítménye és az ezek közötti átváltások – viszonyítják. A felsoroltak közül az intézmények teljesítményét öt szélesebben meghatározott norma szerint vizsgálják: működési hatékonyság, szakértelem, átláthatóság, beszámoltathatóság és a jogállam.

A *Fox-Trebilcock* [2012] tanulmány annak a nemzetközi közigazgatási jogot vizsgáló szélesebb projektnek a része, amelyben azt vizsgálják, hogy a nagyon különböző intézményi megoldások esetében léteznek-e globális normák az eljárásmodokra és folyamatokra (The GAL Competition Project). Ehhez illeszkedően a tanulmány az egyre erősebben europánizálódó gazdasági szabályozás tükrében vizsgálja a jogérvényesítés intézményi változatait. Miközben az anyagi jog tekintetében számottevő közeledés tapasztalható, az intézmények körében nem következett be hasonló konvergencia és harmonizáció.

Ez a kérdés az Európai Unió többszintű jogérvényesítési rendszerében is felvetődik (*Cafaggi-Micklitz* [2009]), ahol azonos anyagi jogot kell alkalmazni eltérő eljárásmod és intézményi környezet mellett. A decentralizált jogérvényesítés – amely az uniós jog különböző területein leginkább jogi kirakós játékhoz hasonlítható – megkérdőjelezi az uniós jog koherens és egységes alkalmazásának lehetőségét.⁶ Az EU-jog hatékonyságát, a bíróság előtti megfelelő jogi védelmet,⁷ valamint a jogi szervezet hatékony igazgatását kikezdheti egy olyan jogérvényesítési rendszer, amely-

⁶ Ahogy Kokott főtanácsnok a T-Mobile Netherlands and Others-ügyben érvelt: „Ebben az összefüggésben különösen azt kell megfontolni, hogy az EK 81. és EK 82. cikk versenyjogi szabályai 2004. május 1-je óta decentralizált rendszerben kerülnek alkalmazásra, amely főként a nemzeti hatóságok és bíróságok együttműködésére van utalva. Ennek során meghatározó jelentőségű, hogy a versenyszabályoknak a Közösségen belüli egységes alkalmazása biztosítva marad. Nemcsak a vállalkozásokra az európai belső piacon vonatkozó azonos versenyfeltételek alapvető céljával, hanem a fogyasztói érdekek egész Közösségben való azonos védelmének kívánalmával is ellentétes lenne, ha az EK 81. és EK 82. cikk szerinti versenyjogi szabályok végrehajtása során túlzottan nagy eltérések lennének a tagállamok hatóságai és bíróságai között. Ezért az EK 81. és EK 82. cikk egységes alkalmazásának célja vezérfonalként vonul végig az 1/2003 rendeleten.” (Kokott főtanácsnok indítványa, az ismertetés napja: 2009. február 19. C-8/08. sz. ügy, T-Mobile Netherlands BV és társai. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008CC0008:HU:HTML#Footref64.>)

⁷ A bíróság előtti megfelelő jogi védelem elve, amelyet az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (EJEE = Emberi Jogok Európai Egyezménye) 6. és 13. cikke, valamint az Alapjogi Charta 47. cikke jegyzett be, és amelyet az Európai Unióról szóló szerződés (EU-szerződés – EUSZ) 19(1) cikke megerősített.

ben a tagországok más és más eljárásokat alkalmaznak, nagyon eltérő szankciókat és jogorvoslatokat hoznak, és különböző intézményi megoldásokat használnak.

A versenyjog területén felmerül már a kérdés, hogy a versenypolitika következetes érvényesítése és az Európai Versenyhálózat eredményes működése igényli-e az eljárások, erőforrások valamelyes harmonizációját és a nemzeti versenyhatóságok függetlenségét (*Cengiz [2009], Gauer [2001], Frédéric [2001]*). A következő rész először feltérképezi azokat a liberalizált és feltörekvő piacokon bekövetkezett gazdasági fejleményeket, amelyek a keresleti és a kínálati oldalt egyaránt érintő piackudarcokhoz vezettek, majd azokat az európai uniós jogi változásokat, amelyek a nemzeti eljárásmodok autonómiájának és az intézményi semlegességnek uniós alapelveit érintették. Mindkét típusú változásnak az az eredménye, hogy a közigazgatás intézményi megoldásainak kérdése a tagországok és az Európai Unió politikájában és jogi szabályozásában napirendre került.

A PIACSZABÁLYOZÁS EGYSÉGES MEGKÖZELÍTÉSE FELÉ

Piackudarcok a versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem metszéspontjában

Amint *Gersen [2010]* nemrég megfogalmazta: „az intézményrendszer felől megközelítve, az optimális hivatali struktúra az elérendő céltól függ”. A versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem célja közös: a fogyasztók számára versenyáron hozzáférhető javakat és szolgáltatásokat kell biztosítani megtévesztő és tisztességtelen magatartástól mentes piacokon. A közös cél ellenére a versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem a legtöbb jogrendszerben különállóan, saját jogérvényesítési mechanizmusokat és intézményrendszert működtetve épült ki. Miközben mindkét jogterület a jól működő piacok érdekében lép fel, különböző piackudarcokat vizsgálnak mind a keresleti, mind a kínálati oldalon, és más-más kényszerítő eszközöket alkalmaznak eltérő jogérvényesítési keretekben (*Cseres [2007]*).

A gazdaság fejlődésével a teljes piacra kiterjedő problémák egyre fontosabbakká válnak, és számos ok vezethet a piac kudarcaihoz. Az „elkülönített” megközelítés nem tartható többé sem a kockázatok felmérésekor, sem a piacon okozott károk teljes orvoslásakor. Az új piacok és új technológiák megjelenése új feladatok elé állította a piacsabályozást és -ellenőrzést, különösen a korábban állami monopóliumként működő közüzemek területén. Hagyományosan a közüzemi szolgáltatások piacai szabályozott piacok voltak, és úgy gondolták, hogy a szolgáltatást legjobban monopóliumok tudják ellátni. Ennek a felfogásnak a hiányosságai váltak a neoliberais közpolitika alaptételévé: az állam szerepét csökkenteni kell a piacok szabályozásában. A kevésbé szabályozó állam (*post-regulatory state*) (*Scott [2004]*) a korábban állami monopóliumok által uralt piacokon megengedte a versenyt, és jobban figyelembe vette a – költséghatékonysággal, az alacsonyabb fogyasztói árakkal, a jobb minőség-

gel és szélesebb választékkal kapcsolatos – fogyasztói igényeket. A hálózatos szolgáltatások esetében a piacnyitás és az újraszabályozás elsősorban a kínálati oldallal foglalkozott. Az alkalmazott jogi eszközök – a meglévő versenyszabályozást és intézményrendszert is felhasználva – versenyzői piac megteremtését célzó szabályozási keretet alakítottak ki. A piac kudarcaira elsősorban a kínálati oldalon számítottak, ezért az újraszabályozás az inkumbens és az újonnan belépő cégek magatartásának befolyásolásán keresztül kívánta a hatékony versenyt megteremteni. Azt feltételezték, hogy a belépési korlátok megszüntetése, az árak csökkenése és a növekvő választék elegendő lesz ahhoz, hogy a fogyasztók ésszerű és hatékony döntéseket hozzanak. A fogyasztók azonban nem tudtak (teljes körűen) élni az újonnan támadt lehetőségekkel. A kínálati oldalra súlyt helyező szabályozás a fogyasztók szerepét és funkcióját a piacnyitás során nemigen vette figyelembe (*Micklitz–Reisch* [2006], *Cseres* [2008]).

Míg az 1970-es éveket az aktívan beavatkozó hatóságok jellemezték, addig az 1990-es években a közpolitika kevésbé volt beavatkozó, az állam szerepe csökkent (*Reich* [1992]). A szabályozás levált az államról, inkább az „irányítani, nem evezni” és a „koordinálni, vezetni, befolyásolni, a szereplők közötti egyensúlyt biztosítani” jellegű megközelítés került előtérbe (*Black* [2001]). A piac szabályozásának feladata az államról egyre inkább a társadalom más rétegeire, például a fogyasztókra hárul, akiknek szerepe a döntéshozatalban és a jogérvényesítésben egyre fontosabb. A diffúz szabályozásban a „felelőssé” tett fogyasztók lettek a szabályozás alanyai (*Ramsay* [2006]). A fogyasztók a piac nélkülözhetetlen résztvevői lesznek, és feladatuk a verseny megteremtésének stimulálása. Ezzel párhuzamosan a fogyasztók a civil társadalomban a szabályozás demokratizálódásának kulcsfontosságú szereplőivé válnak (*Ramsay* [2006], *Black* [2000]).

A kevésbé szabályozó állam a versenyre hagyatkozik, és arra ösztönözi a fogyasztókat, hogy maguk érvényesítsék jogaikat (*Scott* [2010]). A nagyobb versenytől és a kevesebb szabályozástól azt várták, hogy árban, minőségben, választékban egyaránt növeli a fogyasztói jólétet. A piacnyitás empirikus elemzése azonban azt mutatták, hogy a versenyképesség és a fogyasztói jólét várt színvonalát nem sikerült elérni.⁸ A fogyasztókat érintő számos piaci problémát nem lehetett előre jelezni, és a tisztes-

⁸ Az EU-ban készült jelentések és új javaslatok azt jelzik, hogy a szabályozási keretek nem tették lehetővé, hogy a fogyasztók a piacnyitás összes előnyét élvezhessék. A legtöbb országban a piacnyitás vegyes eredményeket hozott. A nagy felhasználók számára a piacnyitás nagyobb versenyt, jobb árakat, új termékeket és szolgáltatásokat teremtett, ugyanakkor a fogyasztóknak sok kárt is okozott. [DG Competition Report on energy sector inquiry SEC(2006)1724. Brüsszel, 2007. január 10.; 13. jelentés Az egységes európai elektronikus hírközlési piac fejlődéséről – 2007, COM(2008)153, 2008. március 19.; The Network Industries in the 21st Century: Regulating for Growth and Competition in the Internal Market. European Government Business Relations Council, Brüsszel, 2007. március 5.; Távközlés: A fogyasztók nagyobb kínálatból választhatnak, de az EU belső piaca továbbra is kiaknázatlan, 2007. március 29.; IP/07/435 – http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-435_hu.htm.]

ségtelen kereskedelmi gyakorlat, a tisztességtelen szerződési feltételek és a bonyolult árazási megoldások jelentős hátrányt okoztak a fogyasztóknak, és növelték kiszolgáltatottságukat (*Giulietti–Waddams–Waterson* [2005], *Wilson–Waddams* [2005]).⁹

Sok ágazatban egyre több olyan, teljes piacokra kiterjedő probléma merült fel, amely érinti a versenyszabályozást és a fogyasztóvédelmet is. Egyre összetettebb formát öltött a piac kudarca, a domináns pozícióval való visszaélés és a tisztességtelen üzleti magatartás. A versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem korábban világos határai elmosódtak. A versenyhatóságok és az ágazati szabályozó hatóságok olyan kérdéseket vizsgálnak, amelyek mindkét jogterületre egyaránt vonatkoznak. A rosszul informáltságra építő piaci erő túlzó (tisztességtelen) árazásra vagy más tisztességtelen üzleti magatartásra építve károkat okozhat a fogyasztóknak, eltéríti az egyébként jólét-maximalizáló döntéseket (*Vickers* [2003]). Erre különösen a heterogén, komplex termékek piacán kerülhet sor, ahol a fogyasztók viselkedése magas belépési korlátokat állíthat (*Waterson* [2003]). Az eladók kihasználhatják, hogy a fogyasztók kevéssé ismerik jogaikat, a szerződési feltételek nehezen érthetőek, az összetett javak esetében nehéz a közvetlen összehasonlítás, a szolgáltatásoknál pedig az ellenőrzés. A fogyasztók nem teljesen racionális viselkedésére csomagban történő értékesítés volt a válasz, amelyet két fontos cikk elemzett (*Thaler* [1985], *Craswell* [1982]),¹⁰ újabban pedig *Bar-Gill* [2006] vizsgálta azt a jelenséget, hogy a fogyasztók tévesen észlelnek dolgokat.¹¹

Az ilyen üzleti gyakorlat elleni fellépés jelentős erőforrásokat, szakértelmet, valamint pénzügyikorkázat-viselő képességet igényel, mivel előfordulhat, hogy nagy multinacionális vállalatok – visszaélve piaci erejükkel – sértik meg a verseny és

⁹ Általában helyesen feltételezzük, hogy a fogyasztók az árváltozásokra reagálva megváltoztatják magatartásukat és kötődésüket, de erre csak akkor kerül sor, ha elegendő információ áll rendelkezésükre a racionális viselkedéshez és a hatékony tranzakciókhoz. Azok a fogyasztók, akik rosszul informáltak, kevesebb racionális döntést hoznak. Rugalmatlan kereslet és magas váltási költségek vagy tisztességtelen és megtévesztő üzleti gyakorlat esetén nem képesek érdekeik szerint cselekedni, és nem tudják a versenyipiac előnyeit élvezni.

¹⁰ A nagy hatású *Thaler* [1985] cikk bemutatta, miként vezet a fogyasztók „fejben könyvelése” (*mental accounting*) és különösen a haszon és veszteség számbavétele a csomagban történő értékesítés eladói stratégiáihoz. *Craswell* [1982] a versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem kérdéseinek találkozási pontján a fogyasztók félreinformáltságán alapuló csomagképzés életképességét vizsgálta versenyzői piacokon.

¹¹ Azzal szemben, ahogy a versenyszabályozással foglalkozó irodalomban a csomagban történő értékesítés és az árukapcsolás megjelenik – az *A* terméknel piaci erővel rendelkező eladó megpróbálja piaci erejét a *B* termék piacára is átvinni –, a fogyasztók alulinformáltságára építő csomag képzése az erősen versenyzői piacokon is megjelenhet. Az ilyen csomagképzés lehet jólétnövelő, de lehet jólétsökkentő hatású is. Amikor a csomagban történő értékesítés súlyosbítja a fogyasztó alulinformáltságából származó kedvezőtlen hatást, akkor helyénvaló lehet a csomagolást akadályozó szabályozás. Ott, ahol a csomagban történő értékesítés hatásai kedvezőtlenek, *Bar-Gill* [2006] jó néhány, a csomagokat elemekre bontó lehetőséget említ, amelyek megvédhetik a fogyasztókat, és növelhetik a jólétet.

a fogyasztóvédelem szabályait (*OFT* [2011]). A piac kudarcainak eme szerteágazó természete miatt a jogi és a közgazdasági ismeretek sokkal összetettebb alkalmazása válik szükségessé. A versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem szakembereinek és a hatóságoknak az összehangolt fellépésére van szükség (*OFT* [2009]).

A jogérvényesítés és a hatóságok tekintetében is jelentős (EU-) jogi fejlemények voltak az utóbbi időkben. A következő rész ezeket tekinti át.

A jogérvényesítés europánizálódása

Az integráltabb megközelítés iránti igény akkor erősödött tovább, amikor a jogérvényesítés problémája egyre inkább előtérbe került az Európai Unióban. Először is, 1992 óta fokozatosan nőtt az EU-jogalkotás befolyása a tagországok jogi eljárásaira és a jogérvényesítés során alkalmazott jogorvoslatokra (*de Moor-van Vugt* [2011]). Az 1990-es évek elejétől a Bizottság ellenőrizni kezdte az EU-jog érvényesülését a tagországokban, miután kiderült, hogy az EU strukturális alapjainak felhasználásában az EU-jog helytelen alkalmazása csalásokat tett lehetővé (uo.). Ennek következtében a Bizottság szigorúbb szabályozást vezetett be, csökkentette a tagországok önállóságát eljárásaik kialakításában, és az együttműködés, diszkriminációmentesség és hatékonyság elveinek betartására kötelezte őket (uo.).¹² Az Európai Bíróság *Greek Maize*-ügyben hozott ítélete megnyitotta az utat a Bizottság előtt, hogy a támogatásokkal összefüggő irányelvekben és rendeletekben kötelezettségeket fogalmazzon meg a tagországok számára annak érdekében, hogy az EU-jog megsértése esetén a megfelelő intézkedéseket meghozzák.¹³ *De Moor-van Vugt* bemutatta, hogy a nemzeti jogérvényesítési modellek hasonló europánizálódási folyamata volt követhető a mezőgazdaságban, a környezetvédelmi törvényeknél, a pénzügyi szolgáltatásoknál

¹² Az Európai Bíróságnak a C-68/88 *Greek Maize*-ügyben hozott ítélete óta a tagországokat az Európai Unió működéséről szóló (EUMSZ) 4. cikk 3. bekezdése arra kötelezi, hogy az EU-jog érvényesülése érdekében minden szükséges intézkedést tegyenek meg. A tagországok ugyan szabadon választhatják meg a kényszerítő eszközöket, de biztosítaniuk kell, hogy az EU-jogszabályok megsértését olyan anyagi és alaki jogi feltételek mellett büntetik, amilyeneket a hasonló természetű és fontosságú hazai ügyekben alkalmaznak, és amelyek minden esetben *hatékonyak, arányosak* és *visszatartó erejűek* (Case 68/88 *Commission v Hellenic Republic*, Judgment of the Court of 21 September 1989, I-2965, paras 23-24.).

¹³ A Tanács 2185/96/Euratom, EK rendelete (1996. november 11.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek csalással és egyéb szabálytalanságokkal szembeni védelmében a Bizottság által végzett helyszíni ellenőrzésekről és vizsgálatokról. Ahol ez nem volt elegendő a csalások megfékezésére, ott a Bizottság az európai érdekeket védő nemzeti egyesületek felállítását támogatta, és olyan megbeszéléseket szervezett, amelyeken a hatékony jogérvényesítés és az információcsere kérdéseit vitatták meg. Ezzel egyidejűleg a Bizottság módosította a jogszabályokat, és a jogsértések szankcionálására kötelezte a tagországokat. A jogsértéseket egy EU-adatbázisban kell rögzíteni, és a tagországoknak évente jelentést kell készíteniük jogérvényesítési gyakorlatukról (Regulation 1260/1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ 1999L 161. o.).

és olyan ágazati szabályozásokban, mint a távközlési vagy az energetikai (*de Moor-van Vugt* [2011] 72. o.).

Ehhez a folyamathoz hasonlóan a tíz új tagállam 2004. évi csatlakozása a jogérvényesítés és az EU-jogszabályok hatékony alkalmazásának kérdésére még inkább ráirányította a figyelmet (*Nicolaidis* [2003]). A bővítés a jogérvényesítés szempontjából az EU többszintű igazgatási rendszerét komoly kihívások elé állította. A csatlakozási folyamat során a tagországok eljárásjogában, így például a verseny- és a fogyasztóvédelmi törvények területén is világossá váltak a nemzeti jogszabályok eltérései. Az EU alapelveinek megfelelően az eljárások és intézmények tekintetében a tagországok autonómiát élveztek, a bővítés azonban mind a jogérvényesítéssel, mind pedig az intézményekkel összefüggésben fontos kérdéseket utalt az EU napi-rendjére (*Cseres* [2010]).

Másodszor, annak érdekében, hogy az állami ellenőrzés bizonyos elemei megmaradjanak, valamint azért, hogy az újonnan piacra lépők számára egyenlő feltételeket és a kormányzattól való függetlenséget garantálják, az állami vállalatok liberalizálásával párhuzamosan szabályozó hatóságokat állítottak fel (*Gorecki* [2011], *Scott* [1993], *Thatcher* [2002]).

A liberalizált hálózatos szolgáltatásoknál az európai bíróságok *hatékony, visszatartó erejű és arányos* szankciókra vonatkozó jogeseteire építve az EU fokozatosan kiterjesztette eme kötelezettségek körét és az EU-jogszabályok betartásának nemzeti jogérvényesítését. A piacsabályozás europánizálása többek között itt azt jelentette, hogy független nemzeti hatóságok felállítására kötelezték a tagországokat (*Ottow* [2012]), amelyek fő feladata a fogyasztóvédelmi szabályok és panaszeljárások hatékony érvényesítésével (*Davies–Szyszczak* [2010]) a piacok ellenőrzése és a fogyasztók védelme (*Micklitz* [2009]). Ennek során sok tagország megerősítette piacsabályozó hatóságainak hatáskörét – növekvő számú, különféle szabályozási jogosítvánnyal látva el őket. A piacnyitás folyamatát így nemcsak a jogérvényesítésnek az államtól a fogyasztók és közösségeik felé való eltolódása jellemezte, hanem a bírósági kényszerítő eszközöktől a közigazgatási eszközök felé történő elmozdulás is (*Cseres–Schrauwen* [2012]). A szabályozó hatóságok gyors szaporodását ugyanakkor jobb ellenőrizhetőségük érdekében igyekezett meggátolni a számuk csökkentésére irányuló szándék (*Black* [2012]). Ez a fejlemény a szabályozó hatóságoknak új jogi és politikai környezetet teremtett, amelyben a létrehozásuk eredeti indokaként megjelölt függetlenség helyett a beszámoltathatóság vált az uralkodó elvvé. Ezt a kérdést később, a *Függetlenség – beszámoltathatóság* című pontban tárgyaljuk részletesebben.

AZ INTÉZMÉNYI MEGOLDÁSOK SOKFÉLELSÉGE

Intézményi megoldások az Európai Unió tagországaiban

A versenyjog és a fogyasztóvédelem érvényesítésének intézményrendszerei jelenleg nagyon változatosak. Olyan országspecifikus tényezőktől függenek, mint a jogrendszer közigazgatási hagyományai, a gazdasági fejlettség és a politikai helyzet. Az 1. táblázat az EU-tagországok versenyhatóságainak hatásköreit foglalja össze.

1. TÁBLÁZAT • A versenyhatóságok jogosítványai az EU tagországokban

Tagország	Versenyhatóság megnevezése	Hatásköre
Ausztria	BWB	Versenyjog, tisztességtelen verseny, műsorszórás
Belgium	Autorité Belge de concurrence	Versenyjog
Bulgária	Komisziya za Zascita na Konkurencijata	Versenyjog, közbeszerzés, koncessziók, tisztességtelen verseny
Horvátország	Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja	Versenyjog, állami támogatások
Ciprus	CPC	Versenyjog
Cseh Köztársaság	UOHS	Versenyjog, közbeszerzés, koncessziók, állami támogatások
Dánia	Konkurrence-og Forbrugerstyrelsen	Versenyjog, fogyasztóvédelem, közbeszerzés, vízszolgáltatás
Észtország	Konkurentsiamet	Versenyjog, hírközlés, energia, vízszolgáltatás, vasút
Finnország	Kilpailu- ja kulttajavirasto, Finnish	Versenyjog, fogyasztóvédelem
Franciaország	L'Autorité de la concurrence	Versenyjog
Németország	Bundeskartellamt	Versenyjog, közbeszerzés
Görögország	Epitropi Antagonismou	Versenyjog
Magyarország	Gazdasági Versenyhivatal	Versenyjog, tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat
Írország	TCA	Versenyjog
Olaszország	AGCM	Versenyjog, tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat
Lettország	KP	Versenyjog, megtévesztő reklám
Litvánia	CC	Versenyjog, állami támogatások, reklámjog
Luxemburg	CCM	Versenyjog
Málta	MCA	Versenyjog, fogyasztóvédelem
Hollandia	ACM	Versenyjog, energia, közlekedés, hírközlés, fogyasztóvédelem
Lengyelország	UOKiK	Versenyjog, állami támogatás, fogyasztóvédelem
Portugália	Autoridade da Concorrência	Versenyjog, versenykorlátozó magatartások
Románia	Consiliul Concurentei	Versenyjog, állami támogatások
Szlovákia	Protimonopolný úrad	Versenyjog
Szlovénia	Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence	Versenyjog
Spanyolország	Comisión Nacional de la Competencia	Versenyjog
Svédország	Konkurrensverket	Versenyjog, közbeszerzés
Egyesült Királyság	Office of Fair Trading	Versenyjog, fogyasztóvédelem

Forrás: saját összeállítás.

Három modell különíthető el a versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem jogérvényesítési folyamatában. Az *elkülönült hatósági modellben* a két feladatkört külön hatóságok látják el. A *részlegesen összevont modell* kombinálja a versenyszabályozás jogérvényesítését és a fogyasztóvédelem információmegosztással összefüggő kérdéseit (ilyen például a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat vagy a félrevezető reklám). Az *összevont modellben* a hatóságnak kettős funkciója van: felel a versenyjog és a fogyasztóvédelem szabályainak betartatásáért is. A 2. táblázat a három modell szerint mutatja be a tagországokat.

2. TÁBLÁZAT • Intézményi modellek

Összevont hatósági modell	Részlegesen összevont hatóság modellje	Elkülönült hatósági modell
Bulgária, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Hollandia (2013-tól), Írország, Lengyelország, Málta, Spanyolország	Lettország, Litvánia, Magyarország, Olaszország	Ausztria, Belgium, Ciprus, Cseh Köztársaság, Észtország, Görögország, Luxemburg, Németország, Portugália, Románia, Svédország, Szlovákia, Szlovénia

Az intézményi modell változása – három példa

Hollandia: az elkülönült intézményi modelltől az összevont intézményi modellig

• Hollandiában 2013 áprilisa óta új összevont hatóság működik. A holland fogyasztóvédelmi hatóságot 2007. január 1-jén hozták létre azzal a feladattal, hogy a fogyasztók gazdasági érdekeit figyelembe véve felügyelje az üzleti élet és a fogyasztók közötti tisztességes kereskedelmi gyakorlatot. Létrejöttének egyik indoka: az EU 2006/2004. számú, a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáról szóló rendeletének kívántak megfelelni. A rendelettervezet azt javasolta, hogy azokban az országokban, ahol csak versenyhatóság működik, és nincs fogyasztóvédelemmel foglalkozó hatóság, egyesítsék a kétfajta tevékenység ellenőrzéséhez és a jogalkalmazáshoz szükséges szakértelmet. A javaslat az ezeken a területeken alkalmazott piacfelügyelet és jogérvényesítés közti pozitív szinergiákat hangsúlyozta [COM(2003) 443 final note 36].

A holland kormány részben azért döntött az új hatóság felállításáról, mert a legtöbb meglévő hatóság ágazati jellegű volt, miközben a fogyasztóvédelem általánosabb megközelítést igényel. Másfelől a holland versenyhatóságot, bár általános felügyeleti jogkörrel rendelkezett, nem tartották alkalmasnak fogyasztóvédelmi feladatok ellátására. Az indoklás szerint a versenyhatóság más megközelítésből vizsgálja a piacokat, olyan jól működő piacok fenntartásában érdekelt, amelyeken lehetséges a verseny, és amelyek az erőforrások hatékony elosztását biztosítják (*Memorie van Toelichting* [2005]).

A fogyasztóvédelmi hatóság hazai és nemzetközi jogsértések ügyében járhatott el, többek között a félrevezető reklám, szervezett utazások, fogyasztói szerződések tisztességtelen feltételei, üdülési jogok, a távközlési törvény alá is tartozó távértéke-

sítés, a fogyasztási cikkek kereskedelmének és garanciális feltételeinek egyes vonatkozásai, elektronikus kereskedelem, üzlethelyiségen kívüli értékesítés (például házaló kereskedés) és a vevőknek kínált árak megjelenítése kérdésében. A hatóság azonban nem léphetett fel a pénzügyi szektort érintő ügyekben, ezek a holland pénzügyi felügyelet (Autoriteit Financiële Markten – AFM) kizárólagos hatáskörébe tartoztak.

A holland versenyhatóság (NMa) tipikus versenyhatóságként működik, fő feladata a vállalatok viselkedésének vizsgálata és a holland versenytörvény megsértésének szankcionálása. A versenytörvény mellett számos közlekedési és energiatörvénnyel összefüggő jogérvényesítési feladata is van. Tevékenysége inkább *ex post*, mint *ex ante* jellegű. Az új hatóságnak (ACM) három fő egysége lesz, ezek a fogyasztókkal, a szabályozással és a versennyel fognak foglalkozni, munkájukat segíti a központi jogi részleg, a főközgazdász hivatala, valamint a hatósági ügyek irodája, amely a nemzet(köz)i stratégiaért, a kommunikációért és a szervezet működtetéséért felel. Az új hatóságot három főből álló testület irányítja. Három fontosabb területre koncentrálnak majd: fogyasztóvédelem, ágazati szabályozás (távközlés is) és verseny-szabályozás (*Houdijk–Schäfer* [2012]).

Magyarország: a részleges összevonás modellje • Az 1991. január 1-je óta működő magyar versenyhatóságot (Gazdasági Versenyhivatal – GVH) a tisztességtelen piaci magatartásról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény alapján állították fel. Az 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról 1997. január 1-je óta érvényes. A verseny szabadságát illetően a GVH feladata az 1996-os törvényben foglalt versenyszabályok érvényesítése. A versenytörvény szabályozza a versenykorlátozó megállapodásokat, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést, a vállalkozások összefonódását és az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolását. A tisztességtelen versenyre vonatkozó szabályokat a bíróságokon keresztül lehet érvényesíteni. A GVH jogérvényesítési körébe tartozik a gazdasági reklámtevékenységről, az árak megállapításáról szóló törvény egyes rendelkezései, továbbá újabb feladatként a 2006-tól hatályos kereskedelmi törvény¹⁴ alapján a jelentős piaci erővel rendelkező kereskedők magatartásának ellenőrzése. A 2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról (Fttv.) felhatalmazta a GVH-t, hogy fellépjen azokban az esetekben, amikor a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat a gazdasági verseny érdemi befolyásolására alkalmas. 2008-at megelőzően a fogyasztóvédelemmel összefüggő kérdésekkel a versenytörvény III. fejezete foglalkozott. A 8. paragrafus tiltotta a gazdasági versenyben az üzletfelek megtévesztését, a 10. paragrafus pedig a választási szabadságot indokolatlanul

¹⁴ A 2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről a jelentős piaci erővel rendelkező kereskedőket tiltja a beszállítóikkal szemben a piaci erejük igénybevételével gyakorolt visszaéléstől. A törvény anyagi előírásaira építve a visszaélést a GVH ellenőrzi. Ezekben az ügyekben a GVH a versenytörvény erőfölénnyel való visszaélésre vonatkozó szabályozása szerint jár el.

korlátozó üzleti módszerek alkalmazását. A tisztességtelen magatartás, félrevezető vagy csalárd hirdetések szankcionálásában a GVH-é volt a vezető szerep 2008-ig. A tisztességtelen magatartás különféle válfajait illetően a GVH a versenytörvényre alapozva döntéseiben gazdag tapasztalatot halmozott fel, és az EU tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatról szóló irányelvének¹⁵ magyarországi alkalmazásakor az új törvény alapkonceptiója is a magyar versenytörvény döntési gyakorlatára támaszkodott, amely a közérdek fogalma köré építve egyszerre védte a fogyasztói érdekeket és a tisztességes versenyt.

Az EU-irányelv 2008-as magyarországi alkalmazása alapvető változásokat eredményezett. A versenytörvény 8–10. paragrafusait úgy egészítették ki, hogy az az üzletfelek (B2B) megtévesztését nem csak a reklámtevékenység keretei között szankcionálta. A magyar törvényhozás hűségesen adaptálta az EU joganyagát, és szakított a jogalkotás és jogérvényesítés magyarországi hagyományaival. Az europanizálódás ezen markáns példája egyben eltávolodás az eddigi felfogástól, amennyiben elkülöníti a fogyasztókkal (B2C) és az üzletfelekkel (B2B) szembeni jogérvényesítést (*Balogh–Cseres* [2012]). Ez azt jelenti, hogy a fogyasztóvédelmi rendelkezések akkor lépnek életbe, ha a verseny is érintve van, azaz a piaci szereplő tisztességtelen előnyhöz jutna a verseny során.

Az irányelv átvételekor Magyarország úgy döntött, hogy kiszélesíti az ehhez kapcsolódó jogérvényesítésben részt vevő szabályozó szervezetek körét. A törvényhozó úgy látta, hogy az irányelv nem pusztán a tisztességtelen verseny ellen nyújt védelmet, hanem a fogyasztóvédelem számára jogi eszközt is biztosít – emiatt a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatról szóló törvény alkalmazásához széles hatáskört biztosított a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságnak (NFH). Az NFH ezenfelül gondoskodik a jogérvényesítésről a fogyasztóvédelem hagyományos területén, amikor a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat nem befolyásolja érdemben a versenyt, valamint a termékbiztonság, a garanciák, a tisztességtelen szerződéses feltételek vagy a fogyasztói tudatosság és fogyasztói panaszok kérdésében. A pénzügyi szolgáltatásoknál az utóbbi időben a fogyasztók védelme iránti igény különösen megerősödött, ezért ezen a területen a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) is felhatalmazást nyert a tisztességtelen üzleti gyakorlattal szembeni fellépésre. Végül a GVH is intézkedhet abban az esetben, ha megállapítható a verseny sérelme.¹⁶ A három hatóság illetékességét a verseny érdemi befolyásolásának követelménye dönti el.¹⁷

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve (2005. május 11.) a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól.

¹⁶ A 2008. évi, a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatról szóló XLVII. törvény 10. paragrafusa.

¹⁷ A verseny érdemi befolyásolásának megállapításához használható szempontokat a 2008. évi XLVII. törvény 10. és 11. paragrafusa vezette be. Az új szabályozási keretben a hatóságok nem kaptak többletjogosítványokat, mindannyian vizsgálhatják a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen ke-

Amíg a GVH azt vizsgálja, hogy a fogyasztó sérelme vezet-e versenyt is érintő károkhoz, addig az NFH elsődlegesen a fogyasztóvédelmi ügyekkel foglalkozik, a PSZÁF pedig a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlattal szembeni intézkedéseit az ágazati szabályozási gyakorlatába illeszti bele (*Balogh–Cseres* [2012]).

Hatóságok közötti együttműködés. Miután az itt részletezett jogszabályok által támasztott keretben három hatóság azonos jogi feltételek között lép fel, és hatáskörük bonyolult jogi mérlegelést igényel, az egységes jogalkalmazás érdekében a 2008. évi XLVII. törvény 12. paragrafusa előírja a hatóságok közötti együttműködést. Az együttműködés többek között azt is jelenti, hogy tájékoztatniuk kell egymást jogérvényesítésük tapasztalatairól, és el kell kerülniük a szükségtelen hatásköri vitákat.¹⁸ Az együttműködési megállapodás rögzíti, hogy a hatóságok internetes adatbázist tartanak fenn, amelybe minden beérkezett fogyasztói panaszt feltöltenek. Tájékoztatják egymást az indítani kívánt vizsgálatokról és a folyó vizsgálatokban hozott döntésekről. A hatóságok kapcsolattartót is megneveznek, akik az egységes jogalkalmazás érdekében a hatáskörök megosztását és a törvény értelmezését megvitatják.

Más törvények vonatkozásában is kötött együttműködési egyezményeket a három hatóság, jogérvényesítésük súlypontjait addigi tradícióik alapján fogalmazták meg, vagyis a XLVII. törvény szabályainak érvényesítésekor alkalmazott prioritások különbözhetnek.

A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatról szóló irányelv alkalmazása is jelentősen eltérhet az egyes hatóságoknál, hiszen az Fttv. megsértése esetén is különböző szankciók meghozatalára van jogosultságuk a hatóságoknak. Az eljárások hossza is különbözik, és az irányelv érvényesítéséhez rendelkezésre álló pénzügyi és egyéb források is jelentősen eltérnek.

A részleges összevonas modelljének rövid bemutatása érzékeltetheti, hogy a jelentős mértékben harmonizált anyagi jog esetében a nemzeti megoldások sokasága fordulhat elő, részben az eljárások és a szankciók különbözősége, részben a nagyon eltérő intézményi környezet miatt. Ebben az intézményi környezetben a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat – fogyasztók érdekében történő – egységes értelmezéséhez az együttműködés döntő fontosságú lehet.

Egyesült Királyság: összevont hatóságtól az elkülönült hatóságig • Az Office of Fair Trading (OFT – tisztességes verseny hivatala) a versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem jogérvényesítéséért is felel. Belső szervezete inkább a piacok, semmint a jogterületek szerint épült ki. A piacokkal és egyes projektekkal foglalkozó egysé-

.....
 reskedelmi gyakorlatot – akár csak egyetlen fogyasztó is az érintett. Ez azt szolgálta, hogy a GVH – korábbi gyakorlatához hasonlóan – a versenyt is érintő esetekben továbbra is vizsgálódhasson.

¹⁸ Az együttműködési megállapodás megtalálható a hatóságok weboldalain (http://www.pszaf.hu/data/cms2355459/egyuttmuk_megall_PSZF_GVH_120716.pdf).

gében mód nyílt a koordináció, a titkos és nyilvános információk megosztásának és a kockázat értékeléseknek a javítására. Az összevont hatóság képes volt az egyes területekről (fogyasztóktól vagy üzletfelektől) érkező panaszok és felderített ügyek összeillesztésére és ezek különböző hatáskörök szerinti ügyintézésére. Az integrált megközelítés lehetővé tette a jogérvényesítő eszközök optimális használatát. A kiindulópont mindig a piaci probléma volt, ezt követte a megfelelő eszköz kiválasztása, amely – a versenyjogi és fogyasztóvédelmi jogérvényesítésen kívül – lehetett fogyasztói kódexek használata, a fogyasztói tudatosságot növelő képzés, piacelemzések és piacvizsgálat elindítását lehetővé tevő hatáskörök (OECD [2008d] 5. o.). Annak érdekében, hogy a két jogterület között minél nagyobb legyen az összhang, az egyik területről a másikra átháruló szándékolatlan következmények elkerülésére az OFT kockázatelemzéseket végzett. A hatóság működési módját és működési elveit együttesen veszik figyelembe, és a munkatársaktól megkövetelik, hogy jól ismerjék a jogi és az egyéb eszközök széles skáláját. A fogyasztóvédelmet és a versenypolitikát egységesen és összhangban kezelve a súlypontok kialakítását az irodaközi rangsoroló bizottság, a hatóság által követett irányvonalat pedig az irodaközi stratégiai bizottság fogalmazza meg (OECD [2008d] 6. o., OFT [2009] 7. o.).

Az OFT ugyanakkor jelentős átalakuláson megy át a következő években. A hatóságot átszervezik, és a két versenyhatóságból, az OFT-ből (versenyhivatal) és a Competition Commissionból (CC – versenybizottság) új szervezetet, a Competition and Markets Authorityt (CMA, verseny- és piachatóság) hozzák létre, melynek elsődleges feladatköre a verseny felügyelete lesz, de egyes fogyasztóvédelmi hatásköröket is megőrzi, beleértve a tisztességtelen szerződésekkel összefüggő jogérvényesítést. A CMA olyan esetekben is vizsgálatokat végezhet és kötelezettségeket írhat elő, amelyekben a verseny azért nem érvényesül, mert a fogyasztók választási lehetőségei üzleti praktikák vagy az alkalmazott üzleti feltételek miatt csökkentek. Az egyik központi javaslat az volt, hogy az OFT a fogyasztóvédelmi jogkörét teljes egészében a Trading Standards Servicesre (TSS – kereskedelmi szabályzatok szolgálata) hagyományozza. Ennek értelmében a TSS lenne a fogyasztóvédelmi jogérvényesítés helyi és országos szervezete is.

Jelenleg az önkormányzatok mellett működő TSS a kisebb jogsértésekkel foglalkozik, míg az OFT a nagyobb, a fogyasztók tömegeit érintő sérelmekkel. A CMA fogyasztókkal kapcsolatos tevékenységére vonatkozó javaslatok hangsúlyozták a verseny- és a piacfelügyelet fontosságát. Ha a piacvizsgálat során kiderül, hogy a problémát nem a verseny sérelme okozza, akkor a vizsgálatot abba kell hagyni, és az ügyet befejezésre át kell adni a TSS-nek. A CMA csak azoknál az ügyeknél őrizné meg fogyasztóvédelmi jogérvényesítési jogosítványait, amelyeknél a fogyasztói választást érintő piacszerkezeti problémákat kell orvosolni, bár ennek az ügykörnek a meghatározása nehézségekbe ütközik. A szervezetek átalakításáról folyó konzultációk során úgy érveltek, hogy a CMA fogyasztóvédelmi tevékenységét az előbbinél szélesebben kell körülhatárolni, a versenypolitikát és a fogyasztóvédelmet a teljes

szervezeti rendszerben oly módon kell összekapcsolni, hogy a hatékony fogyasztóvédelem a gazdasági növekedést szolgálja (*OFT* [2011]).

A fogyasztóknak szóló tanácsadást, képzést és támogatást egyetlen, jól ismert szervezet alá fogják rendelni – például a Citizens Advice Bureau (állampolgári tanácsadó iroda) alá. Ennek addig lehet kedvező hatása, amíg a beszámoltathatóság és a koordináció mechanizmusai biztosítják, hogy a fenti funkciók a szakmapolitikai célokat segítik, és képesek gyorsan reagálni a változó igényekre. A fogyasztói ügyek esetében a piaci elemzések állampolgári tanácsadó irodához rendelése – ami valóban eltávolodást jelent a piaci alapú gondolkodásmódtól – nem megfelelő vagy éppen szükségtelenül megterhelő beavatkozásokhoz vezethet, növelheti a fogyasztók és az üzleti partnerek költségeit.

A meglévő fogyasztóvédelmi szervezet a 2012 óta működő National Trading Standards Board (NTSB – kereskedelmi szabályzatok nemzeti testülete) iránymutatása szerint fog dolgozni. Együttes felelősségük kiterjed majd a fogyasztói szabályzatokra és a fogyasztóvédelem helyi és országos jogérvényesítésére.

A konzultáció során hangot kapott az a nézet, hogy a TSS nem rendelkezik sem kellő szakértelemmel, sem erőforrásokkal, és nagyon valószínűen a szándékkal sem ahhoz, hogy a jól felszerelt ellenfelekkel szemben országos ügyekben fellépjen (*Freshfields* [2012]). A következő rész azokat a szempontokat veszi sorra, amelyek közvetlenül befolyásolhatják az intézményi megoldások közötti választást, és hozzájárulhatnak az intézményi változások értékeléséhez.

A SZABÁLYOZÓI HATÁSKÖR ELOSZTÁSA – ÉRTÉKELÉSI SZEMPONTOK

A következőkben használt megközelítési mód csak az összevonás és a szétválasztás szempontjait tartalmazza, és szűkebb, mint amelyet más tanulmányok a szabályozó hatóságok értékelésére használnak (*Hanretty–Larouche–Reindl* [2012]). A szempontok a jogérvényesítés vizsgált két területének összevonása és szétválasztása esetén várható előnyöket és hátrányokat veszik számba. Az összevonások melletti és elleni érveket olyan szempontok világítják meg, mint a folyamatok értékelésénél a jogorvoslat arányossága, illetve az intézmények teljesítményénél a szakértelem, működési hatékonyság, beszámoltathatóság és a fogyasztók bevonása.

Alapelvek, célok és jogérvényesítési módok

A versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem eltérő alapelvekre épül, és más-más jogérvényesítési célokat követ. A versenyjog elsősorban az összejátszásra és kizárásra épülő piackudarcokra helyezi a hangsúlyt. A versenyellenes magatartás tiltásával a versenyszabályozás a termék- és szolgáltatáspiacok versenyzői szerkezetét szeretné

javítani. Az árak csökkenése és a választék növekedése szélesíti a fogyasztók választási lehetőségeit. A fogyasztóvédelem a tökéletlen és aszimmetrikus informáltság helyzetén kíván változtatni. Célja a körültekintő fogyasztói döntésekhez szükséges jó minőségű és kedvező költséggel megszerezhető információ biztosítása. Egyes jogrendszerekben azonban, mint például az Egyesült Államoké vagy az Egyesült Királyságé, a tényleges fogyasztóvédelmi hatásköröket a helyi közigazgatás szintjére telepítik.

A versenyjog és a fogyasztóvédelem mind az alapelvek, mind a jogalkalmazás tekintetében lényegesen különbözik, ami az elkülönült intézmények melletti érveket erősíti. Kétféle előny említhető. Először is, a fogyasztóvédelem törvényi háttere igen szerteágazó és specializált ismereteket igényel, ami nem teszi alkalmassá arra, hogy egy átfogó jellegű intézménybe kerüljön. Másodsorban, önálló intézmény esetén elkerülhető az a kockázat, amely az összevont szervezetben fennállhat: a versenyjog dominanciája.

A versenyjog átfogó, horizontális és természeténél fogva tiltó jellegű szabályozás. Különböző ágazatokra és helyzetekre alkalmazható. A versenyjogot közigazgatási és peres eljárásokon keresztül érvényesítik. A versenyjog kevésbé érzékeny eszköznek számít, kisszámú, de nagy kihatású ügyekkel és formalizált ügymenettel.

Trebilcock–Jacobucci [2010] szerint, ha egy versenyhatóságra a versenyügyeken túlnyúló hatásköröket ruháznak – mint például a fogyasztóvédelem vagy más, a közérdek még általánosabb védelmét –, akkor ezek a funkciók kedvezőtlenül hathatnak a versenyelénkítés feladatára. Komoly a kockázata annak, hogy eltérítik a hatóságot megszabott célja egyértelmű követésétől, és megnehezítik és elvben veszélyeztetik a világos célok elérésével összefüggő beszámoltathatóságát.

A fogyasztóvédelmi törvények vizsgálatát mind megjelenési módjukban, mind tartalmukban, mind pedig jogérvényesítő eszközeikben különböznek. Ágazatspecifikusak, enyhébb szabályozási eszközökkel élnek, és jellemzően sok kisebb ügygel foglalkoznak. Az Ausztráliában és az Egyesült Királyságban készült legújabb tanulmányok (*Australian Government Productivity Commission* [2008], *BIS* [2012]) azt állapították meg, hogy a fogyasztóvédelem túlzottan decentralizált, és a jogterület egységesítésére és korszerűsítésére lenne szükség. Az Egyesült Királyságban a korszerűsítés a fogyasztóvédelem jogérvényesítésének intézményi változásaival párhuzamosan történik.

A fogyasztóvédelem és a versenyszabályozás jogérvényesítésének eltérő jellegzetességei gyakorlatban tekintélyes korlátot állítanak a két terület összeolvasztása elé. Annak ellenére, hogy több hatóságnak kedvezők a tapasztalatai az összevonásokról, lehetőség van arra is, hogy csak összehangolják a különálló hatóságok közötti tevékenységet, együttműködési megállapodásokkal és az ügyelosztásra kidolgozott irányelvekkel segítsék a munkát. Az elkülönült hatóságok – elsősorban a fogyasztóvédelemben – könnyebben tudnak rangsorolni az ügyek között. A fogyasztóvédelmi törvények és az ágazati szabályozás töredezettsége és a közöttük meglévő ellentmondások önmagukban is problémát okoznak (*Cseres* [2007]).

Miközben a különböző ágazatok jellemzői sajátosak, és különböző megközelítést és szabályozást igényelnek, addig a keresleti oldalon a piackudarcoknál hasonlóságokkal is találkozhatunk, és az ágazati szabályozás is hasonló módon tekint rájuk. Egy önálló hatóság könnyebben orvosolhatja a fogyasztóvédelem ágazatok, szabályozások és számos közhivatal közötti szétforgácsoltságából és elkülönült szintjeiből származó problémákat. Ahogyan az *OECD* [2008a] javasolta, a kormányon belül kell lennie egy olyan, a fogyasztóvédelmet egészében áttekintő szervezeti egységnek, amely a verseny szempontjaira is figyelemmel van. A fogyasztóvédelem egésze ugyan nem centralizálható, de szükség van a jogérvényesítés különböző szintjei közötti és a szétszórt intézményrendszert összefogó irányítási keret kialakítására.

A beavatkozás időpontja

Az *ex ante* szabályozás és ellenőrzés, valamint a törvénysértések *ex post* ellenőrzése közötti intézményes elkülönülésnek időbeli hatásai is vannak. A megosztást az információ elérhetősége határozza meg. Az *ex ante* ellenőrzésnek akkor van szerepe, ha a cégeknek nincs elég információjuk arról, hogy tevékenységük sérti-e majd a törvényt. Ha csak a jogsértés után áll rendelkezésre az információ, akkor a bírósági jogérvényesítésnek van szerepe. A fogyasztóvédelemben komoly hagyománya van a termékbiztonság és -minőség *ex ante* ellenőrzésének. A bírósági jogérvényesítés *ex post* eszközként akkor szerepel, ha a fogyasztók kárt szenvednek például egy termékkel kapcsolatos marketingtevékenység következtében.

A versenyjogban hagyományosan az *ex post* ellenőrzés a jellemző. A szabályozási módok azonban változnak. Az ágazati vizsgálat és a piacelemzés valójában kifinomult *ex ante* ellenőrzésnek tekinthető. A fogyasztóvédelmi törvényeknél a termékekkel összefüggő kockázatok esetében látható egy elmozdulás az *ex post* és ismétlődő ellenőrzések felé, ugyanakkor a közigazgatási ellenőrzés piaci alapú, szabványokkal és körülményekre reagáló szabályozással (*responsive regulation*) párosuló szabályalkotással járhat. Szabályozók és szabályozottak együttműködnek a minőségi és biztonsági szabványok kialakításában, amelybe az önszabályozás rendszerén keresztül magánszervezetek is bekapcsolódnak. A tiltó bírósági határozatok arra szolgálnak, hogy megakadályozzák, hogy a cégek nem biztonságos termékeket értékesítsenek, illetve hogy elérjék az ilyen termékek visszavonását a piacról (*Cafaggi–Micklitz* [2008]).

Jogorvoslatok és szankciók arányossága

A jogorvoslati lehetőségek és a szankciók jelentősen különböznek a versenyjogban és a fogyasztóvédelemben. A versenyjog főleg a pénzbüntetésekre és/vagy a személyes szankciókra és kártérítésre épít. A fogyasztóvédelmi törvényeknél a jogorvoslat

öltheti a formális és informális figyelmeztetések, engedélyek visszavonásának és egyéb enyhébb eszközöknek a formáját, de jelenthet végzéseket, pénzbüntetést és büntetőjogi szankciót. A fogyasztóvédelmi jogsértéseknél a jogorvoslati lehetőségek és szankciók országonként különböznek a közigazgatási bírságtól egészen a polgári jogi és büntetőjogi szankciókig. A legtöbb európai jogrendszerben a fogyasztót ért sérelmek jelenlegi jogorvoslati lehetőségei többnyire a nyilatkozatjellegűekre korlátozódnak (ilyenek például a formális és informális figyelmeztetések és végzések). A szankciók fő formája a közigazgatási bírság és a büntetőjogban alkalmazott börtönbüntetés és bírság. A kártérítés keretében fizetett pénzügyi kártalanítás a „fogyasztóellenes” tevékenység következtében elszenvedett károk ellensúlyozására szolgál.

Egy összevont szervezet jobban áttekintheti a különböző jogorvoslati lehetőségek pozitív és negatív hatásait. Ez két okból is fontos lehet.

1. Először is, a különböző piackudarcok szükségessé tehetik a különböző jogorvoslati lehetőségek és a különböző jóvátételi és kivitelezési módok alkalmazását. A piackudarc azonban sokféle lehet, és nem mindegyik igényel szabályozási vagy más beavatkozást a piacon. Ha mégis szükségessé válik a beavatkozás, felvetődik a kérdés: milyen indokokkal kell a keresleti vagy kínálati oldalon kialakult piackudarcot kezelni. Fontos, hogy meghatározzuk a piackudarc tényleges és közvetlen okát, és megtaláljuk az ehhez illeszkedő jogorvoslati formát. A fogyasztót ért sérelem és a versenykorlátozás jellegének és mértékének beazonosítása nélkül a megfelelő jogorvoslatot és szankciót sem lehet meghatározni. Bizonyos piackudarcok egyértelműen jobban kezelhetők a versenyjog, míg mások a fogyasztóvédelem eszközeivel. Ugyanakkor gyakran nehezen dönthető el, hogy melyik jogág eszközei az alkalmasabbak. A közülük való választásnál figyelembe kell venni a piaci magatartások mögötti közgazdasági indítékokat, a fogyasztók és a cégek jogalkotással összefüggő stratégiai viselkedését, a hatóságok tevékenységét és nem utolsósorban a társadalmi és gazdasági környezetet.

Sokak szerint az összevont hatóságok egyik előnye a piackudarcok és a jogorvoslatok együttes elemzése. Magyarországon például a részlegesen összevont hatóság a jelzálogkölcsonök ágazati vizsgálata során folyamatosan növekvő profitot és az EU-átlagot meghaladó kamatrést állapított meg, ami korlátozott árversenyre utalt. Az ágazati vizsgálat kimutatta, hogy a piac nem kellő működése összefüggött az ügyfelek nem megfelelő informáltságával, ezért a piac átláthatóságát növelve az információkat világos és érthető módon úgy kell biztosítani a fogyasztók számára, hogy a bankok ajánlatai között érdemi összehasonlításokat lehessen elvégezni (OECD [2008c] 2–3. o.).

A lengyel összevont hatóság, a verseny- és fogyasztóvédelmi hivatal (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – UOKiK) arról számolt be, hogy például az erőfölénnyel való visszaélés versenyhatósági vizsgálata során azt is megnézik, történt-e a fogyasztók érdekeit sértő jogtalan tevékenység. Ennek a „kettőt egy csapásra”

felfogásnak egyik példája az a vizsgálat, amelyet az UOKiK egyik területi részlege indított egy regionális vízszolgáltatóval kapcsolatban. Az eljárás megállapította, hogy a harmadik fél kiszolgálása során azonos adottságok mellett eltérő szerződéses feltételeket alkalmazott, ezzel visszaélt erőfölényes helyzetével, és eltérő versenyfeltételeket teremtett a különböző partnerei számára. Azt találták továbbá, hogy ez a gyakorlat a fogyasztóknak is káros volt, hiszen teljesen azonos szolgáltatásért eltérő árakat fizettek. Emiatt a fogyasztók kollektív érdekeit sértő eljárás is indult, és egyetlen határozatban mindkét szempont szerint értékelték a helyzetet (*OECD* [2008e] 4. o.).

A brit OFT arról számolt be, hogy a fogyasztók tényleges viselkedésének figyelembevétele hatékonyabb jogorvoslathoz vezethet, mint a „racionális fogyasztóra” építő közgazdasági feltételezések használata. Az egyik tévedés, amely ezt jól illusztrálja, a távbeszélőnévsorral összefüggő szolgáltatások piacának megnyitása volt, amelynek a hagyományos közgazdasági elmélet szerint növelnie kellett volna a fogyasztói jólétet, azonban zűrzavarhoz, a kínált szolgáltatások túltengéséhez vezetett, amelyeket a fogyasztók nehezen tudtak használni és összehasonlítani (*OFT* [2009] 10. o.).

2. Másodszor, az utóbbi években a fogyasztóvédelemmel és a versenyjoggal foglalkozók is egyre inkább arra koncentráltak, hogy miként lehetne a jogérvényesítést úgy alakítani, hogy az hatékonyan fegyelmezze a cégeket. Mindkét területen részletesen vizsgálták a nyomozási és ellenőrzési módszereket, a jogorvoslati lehetőségeket és a szankciókat, hogy növelhessék az elrettentő hatást, és elérjék az előírások betartását. A versenyjog és a fogyasztóvédelem céljai nagymértékben egybeesnek.

Mindkét joganyag azt szeretné elérni, hogy a cégek módosítsanak viselkedésükön és cégpolitikájukon, és a jövőben ne kerüljenek összetűzésbe a törvénnyel. A hatékony elrettentés azt jelenti, hogy azok a vállalkozások, amelyek egyébként hajlamosak lennének jogtalan tevékenységre, érezzék a lebukás valós esélyét, és amennyiben jogtalan tevékenységet végeznek, kellően szigorú büntetésben részesüljenek (*Baker* [2001]). A kérdés az, hogy a lehetséges büntetés elég nagy-e ahhoz, hogy a törvények betartását biztosítsa. Mindkét jogterületen a közigazgatási bírság korlátozott hatékonyságának bizonyult. A cégekre kirótt büntetések nem voltak képesek a kartelleket, a verseny- és fogyasztóellenes magatartást visszaszorítani.

A versenyjog területén készült közgazdasági elemzések azt jelezték, hogy a forgalom százalékában meghatározott büntetések lényegesen kisebbek, mint az átlagos jogsértés következtében becsülhető haszon (*Connor–Bolotova* [2005], *Wils* [2005]). A fogyasztóvédelemben a büntetések hatékonyságát még nemigen vizsgálták. A fogyasztóvédelmi törvények megsértése esetén kirótt büntetések alacsony szintje miatt ésszerű azonban az a vélekedés, hogy erre úgy tekintenek, mintha ez lenne a díja a piacon való bennmaradásnak. Mindkét területen problémát okoz a szankciók azon jellemzője, hogy a vállalatot, és nem azokat az egyéneket sújtják – legyenek

azok magasabb vagy alsóbb szintű vezetők –, akik a verseny- vagy fogyasztóellenes üzleti döntéseket meghozzák.¹⁹

Az összevont hatóságok kedvező eredményekről számoltak be a jogorvoslat és a szankciók közös vizsgálatokor. Az egyesült államokbeli FTC jelentései azt mutatják, hogy az olyan kötelezettségek, mint a csalárd értékesítéseknel alkalmazott kártérítés és visszatérítés, a versenyjogban is alapot teremtettek a hasonló jogorvoslati lehetőségekhez. És hasonlóképpen, az FTC egészségüggyel kapcsolatos versenyszabályozása felhasználta azokat a tapasztalatokat, amelyeket a hatóság a reklámokkal és a marketingtevékenységgel összefüggésben halmozott fel (*Muris* [2002]). Lengyelország is elismerte a két terület közötti szinergiát, rámutatva a megoldások egyik területről a másikra való átvitelének hasznosságára. A lengyel versenyjog, amelynek alapján a lengyel versenyhatóság 2007 áprilisa óta dolgozik, lehetőséget ad – többek között a kollektív fogyasztói érdekek megsértése esetén – a cégek előző évi bevételének 10 százalékaig terjedő büntetések kiszabására is (*OECD* [2008e] 3. o.).

Más típusú szankciók. A büntetőjogi szankciókon túl, mint a magas beosztású vállalatvezetők börtönbüntetése, a versenyjogi és fogyasztóvédelmi ügyekben nagyon fontos a nyilvánosság, és így a média szerepe is. A nyilvánosságon keresztül a büntető eljárások hathatós elrettentő hatást gyakorolnak. A nyilvánosság erejéről, mint például a feketelistákéról, már összegyűlt némi tapasztalat a fogyasztóvédelem jogérvényesítésénél. A versenyjog megsértésével összefüggő ügyek és egyes fogyasztóvédelmi esetek is nagyobb nyilvánosságot kapnak. Ennek ellenére a törvénysértések „haszna” miatt sok európai vállalatban semmiféle aggodalmat nem ébreszt a nyilvánosságban kialakuló tudatosság és a törvények betartását illető negatív ismertség.

A hatékony jogérvényesítés további eszköze lehet a vagyontárgyak befagyasztása vagy a törvényeknek való megfelelési program kidolgozásának kötelezettsége. Egyes joghatóságoknál a bíróságok ideiglenes kötelezettségeket írhatnak elő annak érdekében, hogy az ügy végleges eldőléséig fenntartsák a *status quó*t. Az ideiglenes kötelezettségek egyik fajtája éppen a vádlott vagyontárgyainak a befagyasztása, így biztosítva a forrást az ítélet végrehajtásához. Ez a védőeszköz nagymértékben növeli a fogyasztóknak történő pénzbeli visszatérítés esélyét.

Összességében a jogorvoslatok és szankciók területe a versenyszabályozási és fogyasztóvédelmi jogérvényesítés szorosabb együttműködését erősíti. Nem a mindent eldöntő érv a két jogérvényesítési feladat egységesítésére, de az egyik legfontosabb a hatóságok összevonása mellett.

¹⁹ Az aszimmetrikus információval és az elégtelen ellenőrzési lehetőségekkel összefüggő megbízó–ügynök kérdéskörre épülő kiterjedt vállalatirányítási irodalom azt állítja, hogy a vállalatvezetők ösztönzési rendszere és a vállalat profitmaximalizálási törekvései sokszor nehezen illeszthetők össze (*Cseres–Schinkel–Vogelaar* [2006]).

Intézmények teljesítményének értékelése

Szakértelem • A komplex szabályozási feladatok hatékony megoldását elősegíti, ha a hatóság alkalmazottainak szakértelme a versenyjogra és a fogyasztóvédelmi törvényekre egyaránt kiterjed, ahogy erről a piacnyitással összefüggésben már esett szó. Ilyen például a versenykorlátozó magatartás vizsgálata, melynek során az erkölcsi kockázat problémái is megoldódhatnak, vagy az összefonódások következtében kialakuló piacszerkezet értékelése. Az együttes csoportmunka a kínálati és keresleti oldalon jelentkező problémák megoldásával a szakmai felkészültséget is növeli.

A két jogterület közötti koordinációnak kedvező hatása lehet abban is, hogy a túl- vagy alulszabályozás és az elégtelen vagy túlzottan erőteljes jogérvényesítés elkerülhető legyen. A koordináció különösen fontos a piackudarcok felismeréséhez és elemzéséhez az ügyek szétválogatásában és a megfelelő hatósághoz vagy egységhez rendelésében. A közös szakértői csoportok működése a fogyasztókat ért károk és a versenykorlátozások elemzésekor is hasznos. Végül a jogsértéssel arányos jogorvoslat megállapításával a kedvezőtlen hatások is csökkenthetők. Nagyon fontos a keresleti vagy kínálati oldali piackudarc beazonosítása annak eldöntésében, hogy a versenyjog vagy a fogyasztóvédelmi törvények és jogorvoslati lehetőségek, vagy a kettő kombinációja szerint kell-e eljárni. Az első- és másodfajú hibák jobban elkerülhetővé válnak, ha az előjelekre figyelve a fogyasztókat ért károkat és a verseny megsértését közösen elemzik. A két jogterület együttes alkalmazásával egy széles körű piacvizsgálat lehetővé teszi olyan jogorvoslat kiválasztását, amely kiszűri a kedvezőtlen tovagyűrűző hatásokat.

Például az Európai Bizottságnak az energiaszektorban folytatott ágazati vizsgálata a keresleti és a kínálati oldalon is a piac nem megfelelő működését állapította meg.²⁰ A kölcsönhatások kellő ismeretének hiányában a politikusok olyan javaslatokkal éltek, amelyek az egyik (keresleti vagy kínálati) oldalon javítottak a helyzeten, a piac másik oldalán viszont rontottak. Az egyik ilyen példa a hálózatos iparágakban a versenyre való túlzott hagyatkozás. A fogyasztók kiszolgáltatottsága versenypiacokon is fennmaradhat, és akár a fogyasztói érdekek sérelméhez is vezethet ott, ahol a fogyasztók nem tudnak élni az elvben megnyílt választási lehetőséggel elegendő és elérhető, illetve számukra megérthető információ vagy egyéb eszközök hiánya miatt. Az árverseny például a minőség és a választék romlásához vezethet, vagy megnehezítheti a választást (*Cseres* [2008]).

Ha a szabályozás figyelmen kívül hagyja a versenynek a fogyasztókra gyakorolt pozitív hatásait, feszültségek alakulhatnak ki a fogyasztóvédelmet szolgáló szabályozások esetén is. A fogyasztóvédelemmel foglalkozó hatóságok általában azért szabályoznak, mert úgy gondolják, hogy a piaci problémára egy új szabály, új törvény vagy egy új engedély kiadása lehet a helyes válasz. Egyes esetekben azonban a verseny

²⁰ DG Competition Report on energy sector inquiry SEC(2006)1724. Brüsszel, 2007. január 10.

maga képes a problémát megoldani, és éppen a szabályozás emel belépési korlátokat a piacon, lehetetlenné téve, hogy a fogyasztók információgyűjtésbe kezdjenek, és saját tapasztalataikból tanuljanak (OFT [2009] 9. o.). A szellemi szabadfoglalkozások körében például a fogyasztók aszimmetrikusinformáció-problémáján a reklámok korlátozása vagy tilalma ugyan enyhített, de a fogyasztók választási lehetőségének kárára a versenyt is csökkentette. A fogyasztók információs problémáit érintő jogorvoslatok – például a piaci szabályzatok és magatartási kódexek készítésének előírása – tipikus példái lehetnek a túlterjeszkedő és túlzottan szabályozó megoldásoknak (Hobbs [2005]). Az egymást kiegészítő tulajdonságok figyelmen kívül hagyása túlszabályozáshoz és a jogérvényesítés költségeinek emelkedéséhez vezethet.

Az EU-ban a fogyasztói piacok eredménytáblájának (Consumer Markets Scoreboard) elindítása az Európai Bizottság újabb sikeres kísérlete a piackudarcok feltérképezésére.²¹ Az eredménytábla célja, hogy azonosítsa a gazdasági és társadalmi értelemben rosszul működő piacokat.²²

Több ország is kedvező tapasztalatokról számolt be, amikor többoldalú és nagy kiterjedésű piacvizsgálatokat indítottak, tekintet nélkül arra, hogy az ügyeket a verseny vagy a fogyasztóvédelem alá kell besorolni (lásd például OECD [2008c] 2–3. o., OECD [2008d]). Ezek a piacelemzések arról szólnak, hogy a két jogterület koordinációja elengedhetetlen olyankor, amikor a versenyt a közelmúltban vezették be, és a fogyasztók új feladatokkal szembesülnek gazdasági döntéseik és a jogérvényesítésük során. Vannak esetek, amikor a versenyjog és a fogyasztóvédelem is sérül, ilyenkor az együttes kezelésük és megoldásuk a hatékonyabb módszer. A fogyasztóvédelem területén szerzett tapasztalatok hasznos információkkal szolgálnak a versenyjogi ügyek esetében, növelhetik a hatóság társadalmi elfogadottságát, és javíthatnak a versenyjoggal összefüggő vélekedéseken is.

A hatóságok is kedvezően számolnak be az együttes szempontokat figyelembe vevő piacsűrési akciókról. Az OFT ilyen vizsgálatokat végzett a sport- és a szórakoztatóipar belépőjegyének elsődleges és másodlagos piacán, valamint a szervízzolgáltatások korlátozásával kapcsolatban az autók garanciális javításainál. Az OFT komoly versenykorlátozó magatartást feltételezett, de végül információs problémákat és fejletlen eladási módszereket talált, amelyek fogyasztói jogorvoslatot kívántak (OFT [2009] 18. o.).

²¹ Az egységes piac fogyasztói eredményeinek monitorozása: a fogyasztói piacok eredménytáblája. COM(2008) 31 végleges, Brüsszel, 2008. január 29.

²² A második eredménytábla például az energia-, a közlekedési és a pénzügyi szektort vizsgálta. Az indikátorok az árakon, elégedettségen, váltási lehetőségeken, biztonságon és panaszokon keresztül méri a piacok nem megfelelő működését. Ezenfelül a Bizottság a 2006/2004-es rendelete alapján piacátfélsüléseket végez, egy közös vizsgálati és végrehajtási akciót, amelynek során egy adott piacon a fogyasztóvédelmi törvények érvényesülését ellenőrzik, és megállapítják, hogy a fogyasztók jogai hol sérültek, vagy hol utasították vissza őket (A Bizottság közleménye a fogyasztói panaszok és kérdések osztályozására és bejelentésére szolgáló harmonizált módszerről COM(2009) 346 végleges).

Magyarországon a GVH a lakásjelzálog-piacon végzett ágazati vizsgálatában azt állapította meg, hogy a váltás lehetősége alapvető a bankszektoron belüli versenyben. Korábban a GVH a váltást a piacmeghatározás fontos tényezőjének tekintette, bár a versenynyomásban játszott szerepét is felismerték a kötelező gépjármű-biztosításokban. A GVH arra jutott, hogy a hatékony versenyhez nélkülözhetetlen, hogy a fogyasztó informált legyen, amikor választania kell, és különösen az, hogy legyen lehetősége választásra. Ez nemcsak piacra lépésének első alkalmával fontos, hanem az ezt követő (néha egymást is helyettesítő) szolgáltatásváltásoknál, legalábbis az olyan hosszabb távra szóló szolgáltatások esetében, mint a lakáskölcsön vagy a folyószámla-vezetés (OECD [2008c] 2–3. o.).

A versenyjogi ügyek eldöntése nagyfokú szakértelmet igényel – ágazati ismereteket, empirikus adatok használatának és elemzésének készségét és piacelméleti felkészültséget. A fogyasztóvédelem viszont egyre fokozottabb mértékben támaszkodik a viselkedési közgazdaságtanra. A különböző közgazdasági ismeretek koordinálása ezért szintén alapvető fontosságú.

További kérdés, hogy a hatóság teljes vagy részleges összevonása miként tudja ezt a koordinációt megvalósítani, milyen szervezeti rend alkalmas ilyen koordinációra, és ez miként járul hozzá a hatékony jogérvényesítéshez.

Az nyilvánvalóan nem elegendő, hogy a két végrehajtó egység fizikailag egy helyen működjön. Ugyanakkor a hatáskörök szétszórtsága vagy kétértelműsége miatt azt lehet gondolni, hogy ez a probléma enyhíthető a funkciók más intézményhez telepítésével, ekkor azonban az intézmények kölcsönös függőségének és hatékony együttműködésének újabb problémakörével kell szembesülni (*Trebilcock–Iacobucci* [2010]).

Működési hatékonyság • Az integráció előnye, hogy – az erőforrások nagyobb vászárstékához való hozzáférés és a piacellenőrzés hatékonyságának növelése, a szakismeretek fejlesztése és megosztása hatásfokának javulása következtében – a végrehajtáshoz szükséges eszköztár egyetlen portfólióba kerülhet, nőhet a társadalmi ismertség, és javulhat a beszámoltathatóság.

Ami a versenypolitika és a fogyasztóvédelem között meglévő kölcsönös függőséget és helyettesítési hatásokat illeti, a végrehajtáshoz szükséges eszköztár egyesítése amiatt is hasznos lehet, hogy így elkerülhető a túlszabályozás és a kötelezettségek túlzott kiszabása, viszont csökkenhetnek a végső (nettó) igazgatási költségek. A fogyasztókhoz elérő pontosabb információ és a váltási költségek csökkenése rugalmasabbá teheti a keresletet, ami a cégeket erősebb versenyre ösztönözheti. A versenypolitika elnagyolt eszközeihez képest a fogyasztóvédelem egyes kérdéseket célzottabban képes kezelni (például a fogyasztók informálását a villamosenergia-kiskereskedelemben). Ez megakadályozhatja a jogalkalmazások következtetlenségét, ami kedvezőtlen tovaágyűrűző hatásokat fejtene ki más területeken (OECD [2008a]).

Függetlenség – beszámoltathatóság • A szabályozó hatóságok függetlenségét, különösen az Egyesült Államokban a New Deal időszakában, hagyományosan a döntéshozatalhoz szükséges szakértelemmel indokolták (*Landis* [1938]). Az alapelképzelés az volt, hogy azért kell a hatóságokat a rövid távú politikai befolyástól elszigetelni, hogy szakismereteken alapuló közpolitikát valósítsanak meg – vagyis szakértelmen nyugvó, független döntések épüljenek be a közigazgatásba. Úgy hitték, ezzel hosszabb távon a közpolitikai döntések is javulnak (*Barkow* [2010]). A függetlenség eszméje alapkö lett a hatóság mint intézmény megtervezésekor. Az Európai Bíróság által tárgyalt esetek megerősítették, hogy „a hatóságok a rájuk ruházott feladatok gyakorlása során teljes függetlenségben járnak el”.²³ Így például a holland ACM esetében komoly kétségek merültek fel a gazdasági minisztériumtól való függetlenedéssel kapcsolatban. Emiatt kellett az új szervezet tervezett februári felállítását elhalasztani: a holland parlament felsőháza biztosítékot kívánt a minisztériumtól való politikai függetlenség megfelelő kezelésére.²⁴

A politikától és a piaci szereplőktől való függetlenség egyaránt fontos egy öszszevont hatóságnál. A hatóság foglyává válhat saját fogyasztóvédelmi elkötelezettségének, ha figyelmen kívül hagyja a szabályozási költségeket, de foglyává válhat a szabályozott ágazatoknak is. *Barkow* [2010] szerint a független hatóságok létrejöttét a foglyul eséstől való félelem – amelyet a tanulmány a pénzügyileg erősen támogatott iparági érdekektől való védelem igényeként határoz meg – erősen befolyásolta. Ugyanakkor más mechanizmusok – mint például a hatóságok garantált költségvetése, magas fokú szakértelem követelménye, a forgóajtóhatás (hatóság–államapparátus–politika közötti személyi cserélődés) korlátozása, más szervezetekkel és az állammal való kapcsolatok szabályozása, önállóság az információk gyűjtésében és felhasználásában, bíróságok előtti képviselőlet –, amelyek kevesebb figyelmet kaptak a függetlenségről szóló vitákban, valójában alapvető fontosságúak a nyomásgyakorlás elhárításában. *Barkow* [2010] rámutat, hogy ezek a mechanizmusok különösen hatékonyak a fogyasztóvédelemben. A törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól való függetlenség is kulcskérdés a hatóságok összevonásában, ahogy ez az új holland hatóság (ACM) esetében is látszik, amely – legalábbis a fogyasztóvédelmi részlegét tekintve – a korábbi fogyasztóvédelmi hatóságnál nagyobb függetlenséget élvez.

Trebilcock–Iacobucci [2010] azonban azt is megjegyzi, hogy egy képviselőleti demokráciában az intézményi függetlenség nehezen védhető, ha nem kapcsolódik hozzá a beszámoltatás valamilyen módja. A személyi és költségvetési kérdéseket is felölölő beszámoltatási mechanizmusok, a törvényi felhatalmazások és a működési hatékonyság rendszeres felülvizsgálata mind az EU, mind a nemzetközi jogi és po-

²³ A Bíróság (nagytanács) 2010. március 9-i ítélete. C-518/07. sz. ügy Európai Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság. A Bíróság (nagytanács) 2012. október 16-i ítélete. C-614/10 sz. ügy Európai Bizottság kontra Osztrák Köztársaság.

²⁴ http://www.eerstekamer.nl/nieuws/20130205/behandeling_instellingswet

litikai viták napirendjén szerepel. A nemzeti és a nemzetközi irányítási rendszerek legitimitációját és beszámoltathatóságát a globalizáció és a nemzetek feletti irányítási sémák fényében vizsgálják.

A két jogérvényesítési terület egy hatósághoz telepítése növelheti a beszámoltathatóság lehetőségét. Az OECD berkeiben azzal érveltek, hogy a jobb láthatóság a társadalom számára mindkét jogterület ismertségét növelheti, a két terület közötti kapcsolat mélyebb megértésével nőhet a versenyszabályozás elfogadottsága, és több támogatást kaphat a fogyasztóvédelem adminisztrációja (OECD [2008a]).

A versenypolitika hatóköre az egész gazdaságra kiterjed, döntéseit az üzleti, jogi, tudományos közegben egyaránt érdeklődéssel figyelik, olyan precedensként kezelik, amely a közvetlenül érintett cégeken, ágazatokon túl is hatással lehet. A versenyhatóságok vezetését ezért rendszeresen ellenőrzik. Ezzel szemben a fogyasztóvédelem vizsgálódási köre nagyon ágazatspecifikus, és nagyon sok olyan döntéssel jár, amelyek egyenként kis súlyúak, legalábbis a szélesen vett gazdasághoz képest. Ennek megfelelően a társadalmi szereplők közül csak kevesek ösztönöztek és képesek kellően ellenőrizni a fogyasztóvédelmi hatóságok döntéshozatalát. A hatékony piacellenőrzés hiánya szabályozási kudarchoz vezet, a hatóság csapdába kerül, akár a fogyasztóvédelmi ideológia csapdjába – anélkül, hogy érzékelné a szabályozás költségeit –, akár pedig a szabályozott cégekébe, amelyek a fogyasztóvédelmet belépési korlát felállítására használják. Ezek a kockázatok feltehetően kisebbek egy olyan hatóság esetében, amelynek versenyszabályozási feladatai is vannak, mivel itt más a már kialakult belső igazgatási kultúra, és szigorúbb a külső ellenőrzés is (OECD [2008a]).

Black [2012] szerint a „civil szféra” a fogyasztói bizottságokon és tanácsadó testületeken keresztül sokkal kisebb mértékben vesz részt a szabályozási folyamatokban, míg az üzleti élet képviselői és részvétele elsősorban a szakpolitikai konzultációk „input” fázisában jelentősebb. Az Egyesült Királyságban a szabályozó szervezetbe ágyazottan működő fogyasztói bizottságok jó megoldást nyújtanak a beszámoltatásra, mert a döntés előtti formális konzultációk és az *ex post* teljesítményértékelések között helyezkednek el. A fogyasztói bizottságok és külső ágazati testületek sok tekintetben javíthatják a fogyasztók és más magánszemélyek bevonását a szabályozásba és a szabályozó beszámoltatásába – de csak akkor, ha elfogadhatók a beszámoltatási lehetőségek: megfelelő szakértelemmel, műszaki ismeretekkel, pénzügyi forrásokkal, információkkal és kutatási eredményekkel rendelkeznek, gyorsan képesek reagálni a változó körülményekre, jó tárgyaló- és meggyőzőképességük van, és mind személyesen, mind intézményesen tekintélyt vívtak ki a fogyasztók, a szabályozók és a szabályozottak előtt.

Az összevont hatóságban ülő fogyasztóvédelmi és viselkedési közgazdaságtani szakértők értékes információkkal szolgálhatnak a fogyasztói érdekekről a hazai és nemzetközi szempontból is fontos, de gyakran nagyon technikai jellegű szabályozói döntésekhez. A „fogyasztók hangjának” súlya összevont hatóság esetén nagyobb

lehet, mivel a fogyasztókat meggyőzheti arról, hogy érdekeiket figyelembe veszik és képviselik, ezáltal pedig növekedhet a szabályozási folyamat legitimitása is.

A beszámoltathatóság, a fogyasztók/állampolgárok bevonása és aktív részvétele a szabályozási és döntéshozatali folyamatokban a mai szabályozási irodalom fontos témái (*Davies* [2011], *Cseres–Schrauwen* [2012], *Jovanic* [2012]). A fogyasztók tényleges bevonása javítja a szabályozó demokratikus számonkérhetőségét, erősíti a bizalmat és a megbízhatóságot, szélesíti a döntések információs hátterét, és jobb minőségű döntéseket tesz lehetővé (*Black* [2012]).

A szabályozási folyamatok demokratizálása és az érintettek, különösen a fogyasztók részvétele a döntéshozatalban kiemelt szemponttá vált az általános érdekű gazdasági szolgáltatások – amelyekhez való hozzáférést az alapvető emberi jogok közé sorolják – piacnyitási folyamatában (*Jovanic* [2012]). A létrejövő „szabályozási szerződések” érvényesítésében a fogyasztói részvétel valóban alapvető fontosságú (*Muzzini* [2005]).

A szabályozásba a fogyasztók négyféle módon kapcsolódhatnak be: információs, konzultációs, partneri alapon, valamint felhatalmazás alapján. Az információ egyirányú kommunikációt jelent, visszacsatolás nélkül, ezért ennek keretében a fogyasztóknak kevés lehetőségük van a döntések befolyásolására. A konzultációk gyakran tervezett keretek között folynak, és a megfogalmazott tanácsok nem kötik a feleket; szerveződhetnek kötelező jelleggel, de tarthatják őket *ad hoc* módon is. Amennyiben a konzultációkat nem kombinálják egyéb fogyasztói részvételi formákkal, nem biztosítanak hatékony részvételt, hiszen a döntéshozatal formálisan nem kötelezhető a fogyasztói vélemények beépítésére. A partneri viszony együtt cselekvést és együtt döntést jelent, a döntéshozatali hatáskör megosztásával jár, a szabályozás kimenetelével kapcsolatban tárgyalási lehetőséget biztosít a szabályozóval és az érintettekkel. Ahhoz, hogy ez jól működhessen, jól felkészült fogyasztói képviselőkre és teljes felhatalmazású tárgyaló partnerekre van szükség. A felhatalmazás döntési jogosultságokat enged át a fogyasztók számára. Összességében az információ és a konzultáció tanácsadói szerepet feltételez, a partneri viszony és a felhatalmazás részvételt a döntésekben (*Muzzini* [2005]). Az összevont hatóság keretében a fogyasztói részvétel eme magasabb formáit könnyebb megvalósítani.

KÖVETKEZTETÉSEK

A gazdasági és a politikai fejlemények a versenyjog és a fogyasztóvédelem eltérő alapelvei és jogérvényesítési céljai ellenére a két jogterület közötti szorosabb koordinációt igénylik. Ennek egyik lehetséges útja a versenyjogi és a fogyasztóvédelmi jogérvényesítés (esetleg annak egy része) egyetlen hatóságba telepítése. Annak ellenére, hogy a határvonalak világosak a jogérvényesítés különböző területei (például a vizsgálat, az eljárásmodok, a jogorvoslatok és a szankciók) között, a közös munka

és a szoros koordináció mindenképpen hasznosnak bizonyulhat a jogérvényesítés három szakaszában (1. az ügyek rangsorolása, 2. a piackudarcok versenyjogi és fogyasztóvédelmi szempontok szerinti elemzése, 3. a jogorvoslatok közötti választás).

A hatóság összevonásával lehetővé válik a mindkét jogérvényesítési területen szerzett közös tapasztalat hasznosítása a jogi/közgazdaságtani/irányítási kérdésekben. A háttértevékenységek és a szolgáltatások egyesítésével pedig költségeket lehet megtakarítani. A különálló hatóságok előnye viszont, hogy jogérvényesítési céljaik megfogalmazásánál és elérésénél önállóan dönthetnek, nem kell kompromisszumot kötniük a különböző célok között. Könnyebben elkerülhető a szabályozó foglyul esése is.

A tanulmány mindazonáltal azt állapította meg, hogy a szakpolitika és a jogérvényesítés együttműködésére önálló hatóságok esetében is sor kerülhet, míg az elkülönültség fennmaradhat egy összevont intézményen belül is. A magyarországi és a brit intézményi változások azt szemléltetik, hogy a régebb óta hatékonyan működő összevont hatóságokat nem lehet szétválasztani anélkül, hogy alaposan meg ne vizsgálják, miként lehet elérni ugyanazt a célt az intézmények közötti együttműködés felhasználásával.

Bár nagyon fontos, hogy az intézményi megoldások megfeleljenek a nemzeti közigazgatási rendszerek eljárásjogi és intézményi normáinak (például megfelelő eljárások, függetlenség, beszámoltathatóság vagy az érintettek bevonása), mégis más tényezők (a közigazgatási jog hagyományai, az intézmények közigazgatási elhelyezkedése, az intézmények társadalmi beágyazottsága és egymáshoz való viszonya) válnak döntővé. Az alapértékek az intézményi változások közepette új értelmezést kapnak (például a fogyasztói/állampolgári részvétel formájában történő nyilvánosság előtti beszámoltathatóság terén).

IRODALOM

- AUSTRALIAN GOVERNMENT PRODUCTIVITY COMMISSION [2008]: Productivity Commission Inquiry into Australia's Consumer Policy Framework. Australian Government Productivity Commission. <http://www.pc.gov.au/projects/inquiry/consumer>.
- BAKER, D. I. [2001]: The use of criminal law remedies to deter and punish cartels and bid-rigging. *George Washington Law Review*, Vol. 69. 693–720. o.
- BALDWIN, R.–BLACK, J. [2008]: Really Responsive Regulation. *Modern Law Review*, Vol. 71. No. 1. 59–94. o.
- BALOGH VIRÁG–CSERES KATALIN [2012]: Institutional design in the CEECs. A case-study of the Unfair Commercial Practices Directive. Kézirat.
- BAR-GILL, O. [2006]: Bundling and Consumer Misperception. *University of Chicago Law Review*, New York University School of Law, Law and Economics Research Paper, No. 06-02. <http://ssrn.com/abstract=876944>.

- BARKOW, R. E. [2010]: Insulating Agencies: Avoiding Capture Through Institutional Design. *Texas Law Review*, Vol. 89. 15–79. o.
- BIBER, E. [2009]: Too Many Things to Do: How to Deal with the Dysfunctions of Multiple-Goal Agencies. *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 33. No. 1. 1–63. o.
- BILL TO MERGE COMPETITION AUTHORITY... [2011]: Bill to merge Competition Authority and Consumer Agency gets go-ahead. *Public Affairs Ireland*, július 5. <http://www.publicaffairsireland.com/news/772-bill-to-merge-competition-authority-and-consumer-agency-gets-go-ahead>.
- BIS [2012]: Empowering and protecting consumers. Government response to the consultation on institutional reform. Department for Business innovation and Skills. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31397/12-510-empowering-protecting-consumers-government-response.pdf.
- BLACK, J. [2000]: Proceduralizing Regulation: Part 1. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 20. No. 4. 597–614. o.
- BLACK, J. [2001]: Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a 'Post-Regulatory' World. *Current Legal Problems*, Vol. 54. No. 1. 103–146. o.
- BLACK, J. [2012]: Calling Regulators to Account: Challenges, Capacities and Prospects. LSE Legal Studies Working Paper No. 15/2012. <http://ssrn.com/abstract=2160220>, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2160220>.
- CAFAGGI, F.–MICKLITZ, H.-W. [2008]: Administrative and Judicial Enforcement in Consumer Protection: The Way Forward. EUI Working Paper Law No. 2008/29.
- CAFAGGI, F.–MICKLITZ, H.-W. [2009]: Introduction. Megjelent: *Cafaggi, F.–Micklitz, H.-W.: New Frontiers of Consumer Protection: The Interplay Between Private and Public Enforcement*. Intersentia, Antwerpen, 1–46. o.
- CENGİZ, F. [2009]: Regulation 1/2003 Revisited (November 24, 2009). TILEC Discussion Paper No. 2009-042. <http://ssrn.com/abstract=1512527> és <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1512527>.
- COASE, R. H. [1937]: The nature of the firm. *Economica*, New series, Vol. 4. 386–405. o. Magyarul: A vállalat természete. Megjelent: *A vállalat, a piac és a jog*. Fordította: *Meszerics Tamás*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004, 53–83. o.
- COASE, R. H. [1960]: The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, Vol. 3. 1–44. o. Magyarul: A társadalmi költség problémája. Megjelent: *A vállalat, a piac és a jog*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004, 137–214. o.
- CONNOR, J. M.–BOLOTOVA, Y. [2005]: Cartel Overcharges: Survey and Meta-analysis. University of Purdue Working Paper.
- CONSUMER STRATEGY GROUP [2005]: Making Consumers Count: A New Direction for Irish Consumers. Department of Enterprise, Trade and Employment. Dublin. corporate.nca.ie/eng/Research_Zone/Reports/CSG_report.pdf.
- CRANE, D. A. [2011]: *The Institutional Structure of Antitrust Enforcement*. Oxford University Press, New York.
- CRASWELL, R. [1982]: Tying Requirements in Competitive Markets: The Consumer Protection Issues. *Boston University Law Review*, Vol. 62. 661–700. o.
- CSERES, K. J. [2007]: The controversies of the consumer welfare standard. *Competition Law Review*, Vol. 3. No. 2. 121–173. o.

- CSERES, K. J. [2008]: What has competition done for consumers in liberalised markets? *Competition Law Review*, Vol. 4. No. 2. 77–121. o.
- CSERES, K. J. [2010]: The impact of Regulation 1/2003 in the New Member States. *Competition Law Review*, Vol. 6. No. 2. 145–182. o.
- CSERES, K. J.–SCHINKEL, M. P.–VOGELAAR, F. O. W. [2006]: Economic and Legal Implications for the EU Member States. Megjelent: *Cseres, K. J.–Schinkel, M. P.–Vogelaar, F. O. W.* (szerk.): *Criminalization of Competition Law Enforcement*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 1–29. o.
- CSERES, K. J.–SCHRAUWEN, A. [2012]: Empowering Consumer-citizens: changing rights or merely discourse? Amsterdam Centre for European Law and Governance, Working Paper Series, 2012–3. <http://acelg.uva.nl/publications/working-papers/empowering-consumer-citizens.html>.
- DAVIES, J. [2009]: Entrenchment of New Governance in Consumer Policy Formulation: A Platform for European Consumer Citizenship Practice? *Journal of Consumer Policy*, Vol. 32. 245–267. o.
- DAVIES, J.–SZYSZCZAK, E. [2010]: ADR: Effective Protection of Consumer Rights? *European Law Review*, Vol. 35. 695–706. o.
- DE MOOR-VAN VUGT, A. J. C. [2010]: Handhaving en toezicht in een Europese context. Megjelent: *Pront-van Bommel, S.* (szerk.): *De consument en de andere kant van de elektriciteitsmarkt: Inleidingen op het openingscongres van het Centrum voor Energievraagstukken*. Universiteit van Amsterdam op 27 januari 2010, 62–95. o.
- FIRST, H.–FOX, E. M.–HEMLI, D. E. [2012]: Procedural and Institutional Norms in Antitrust Enforcement: The U.S. System. *New York Law and Economics Research Paper*, No. 12–18. <http://ssrn.com/abstract=2115886>.
- FOX, E. M. [2010]: Antitrust and Institutions: Design and Change. *41 Loyola University Chicago Law Journal*, Vol. 41. 473–488. o.
- FOX, E. M.–TREBILCOCK, M. J. [2012]: The Design of Competition Law Institutions and the Global Convergence of Process Norms: The GAL Competition. <http://ssrn.com/abstract=2128913> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2128913>.
- FRÉDÉRIC, J. [2001]: Does the Effectiveness of the EU Network of Competition Authorities Depend on a Certain Degree of Homogeneity within its Membership? Megjelent: *Ehlermann, A.* (szerk.): *European Competition Law Annual 2000: The Modernisation of EC Antitrust Policy*. Hart Publishing, Oxford, 208–210. o.
- FRESHFIELDS... [2012]: A new consumer landscape. Freshfields Bruckhaus Deringer, Briefing. <http://www.freshfields.com/uploadedFiles/SiteWide/Knowledge/A%20new%20consumer%20landscape.pdf>.
- GAUER, C. [2001]: Does the Effectiveness of the EU Network of Competition Authorities Require a Certain Degree of Harmonisation of National Procedures and Sanctions? Megjelent: *Ehlermann, A.* (szerk.): *European Competition Law Annual 2000: The Modernisation of EC Antitrust Policy*. Hart Publishing, Oxford, 187–201. o.
- GERBER, D. J. [2008]: Competition Law and the Institutional Embeddedness of Economics. Megjelent: *Drexler, J.* (szerk.): *Economic Theory and Competition Law*. Edward Elgar. <http://ssrn.com/abstract=1306482>.
- GERSEN, J. [2010]: Designing Agencies: Public Choice and Public Law. Megjelent: *Farber, D.–O'Connell, A.* (szerk.): *Research Handbook in Public Law and Public Choice*. Edward Elgar, Northampton, 333–362. o.

- GIULIETTI, M.–WADDAMS PRICE, C.–WATERSON, M. [2005]: Consumer choice and competition policy: A study of UK energy markets. *The Economic Journal*, Vol. 115. No. 506. 949–968. o.
- GORECKI, P. [2011]: Economic regulation: Recentralisation of power or improved quality of regulation? *Economic & Social Review*, Vol. 42. 177–211. o.
- HANRETTY, C. J.–LAROCHE, P.–REINDL, A. P. [2012]: Independence, Accountability and Perceived Quality of Regulators: A Cerre Study. <http://ssrn.com/abstract=2063720> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2063720>.
- HOBBS, C. O. [2005]: Antitrust and consumer protection: Exploring the common ground. *Antitrust Law Journal*, Vol. 72. No. 3. 1153–1166. o.
- HOUDIJK, J.–SCHÄFERS, T. [2012]: The Netherlands' New Authority for Consumers and Markets: Towards a Problem-Based Approach. *World Competition*, Vol. 35. No. 4. 659–670. o.
- HYMAN, D. A.–KOVACIC, W. E. [2012]: Competition Agencies with Complex Policy Portfolios: Divide or Conquer? Illinois Program in Law, Behavior and Social Science Paper No. LE12-14; GWU Legal Studies Research Paper No. 2012-70, GWU Law School Public Law Research Paper No. 2012-70. <http://ssrn.com/abstract=2110351>.
- ICN [2009]: Report on the Agency Effectiveness Project Second Phase: Effectiveness of Decisions. Készítette: The Competition Policy Implementation Working Group, International Competition Network, 8th Annual Conference of the ICN, Zürich, június.
- JOVANIC, T. [2012]: A conceptual framework of consumer Participation. *Network Industries Quarterly*, Vol. 14. No. 4. 3–6. o.
- KLEIN, P. G. [2000]: New Institutional Economics. Megjelent: *Bouckaert, B.–de Geest, G.* (szerk.): *The Encyclopedia of Law & Economics*. Edward Elgar Publishers, Cheltenham, 456–489. o.
- LANDIS, J. M. [1938]: *The Administrative Process*. Yale University Press, New Haven.
- LODGE, P. M. [2002]: On different tracks: Designing railway regulation in Britain and Germany. *Public Administration*, Vol. 82. No. 3. 757–776. o.
- MEDEMA, S. G.–MERCURO, N.–SAMUELS, W. J. [2000]: Institutional Law and Economics. Megjelent: *Bouckaert, B.–de Geest, G.* (szerk.): *The Encyclopedia of Law & Economics*. Edward Elgar Publishers, Cheltenham, 418–455. o.
- MEMORIE VAN TOELICHTING [2005]: Wet handhaving consumentenbescherming, Kamerstukken II 2005/06, 30 411, nr. 1. Memorie van Toelichting, december 19.
- MICKLITZ, H.-W. [2009]: Universal Services: Nucleus for a Social European Private Law. European University Institute, Working Paper Law, No. 12.
- MICKLITZ, H.-W.–REISCH, L. [2006]: Consumers and deregulation of the electricity market in Germany. *Journal of Consumer Policy*, Vol. 29. No. 4. 399–415. o.
- MINOGUE, M. [2002]: Governance-Based Analysis Of Regulation. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 73. No. 4. 649–666. o.
- MURIS, T. J. [2002]: The Interface of competition and consumer protection. Fordham Corporate Law Institute's Twenty-Ninth Annual Conference on International Antitrust Law and Policy, New York City, október 31. <http://www.ftc.gov/speeches/muris/021031fordham.pdf>.
- MUZZINI, E. [2005]: Consumer Participation in Infrastructure Regulation: Evidence from the East Asia and Pacific Region. World Bank Working Paper, No. 66. World Bank, Washington, D. C.

- NICOLAIDES, PH. [2003]: Preparing for accession to the EU: How to establish capacity for effective and credible application of EU rules. Megjelent: *Cremona, M.* (szerk.): *The Enlargement of the European Union*. Oxford University Press, 43–78. o.
- NORTH, D. C. [1995]: *The New Institutional Economics and Third World Development*. Megjelent: *Harriss, J.–Hunter, J.–Lewis, C. M.* (szerk.): *The New Institutional Economics and Third World Development*. Routledge, London, 17–26. o.
- OECD [2008a]: *Global Forum on Competition. The interface between competition and consumer policies*. Background Note, DAF/COMP/GF(2008)4. www.oecd.org/dataoecd/25/28/39890230.pdf.
- OECD [2008b]: *The interface between competition and consumer policies, national contributions*, DAF/COMP/GF(2008)10.
- OECD [2008c]: *Financial sector inquiries – a Hungarian example illustrating some overlaps between competition and consumer policies*. Background Documentation, Session IV. OECD Global Forum on Competition, Seventh Meeting, február 22.
- OECD [2008d]: *Contribution from United Kingdom*. OECD Global Competition Forum, *The Interface between competition and Consumer Policies*, DAF/COMP/GF/WD(2008)18.
- OECD [2008e]: *Contribution from Poland*. OECD Global Competition Forum, *The Interface between competition and Consumer Policies*, DAF/COMP/GF/WD(2008)13.
- OECD [2011]: *Annual Report on Competition Policy Developments in Denmark*. *Daf/Comp/Ar(2011)3*.
- OFT [2009]: *Joining up competition and consumer policy: The OFT' approach to building an integrated agency*. OFT1151.
- OFT [2011]: *Empowering and Protecting Consumers: Consultation on institutional changes for the provision of consumer information, advice, education, advocacy and enforcement*. OFT Response. OFT 1367.
- OGUS, A. I. [2002]: *Regulatory Institutions and Structures*. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 73. 627–648. o.
- OTTOW, A. [2012]: *Europeanization of the Supervision of Competitive Markets*. *European Public Law*, Vol. 18. No. 1. 191–221. o.
- PRADO, M.–TREBILCOCK, M. [2009]: *Path Dependence, Development, and the Dynamics of Institutional Reform*. *University of Toronto Law Journal*, Vol. 59. No. 3. 341–379. o. <http://www.law.utoronto.ca/sites/default/files/documents/trebilcock/Prado-Trebilcock%20-%20Path%20-%20UTLJ.pdf>.
- RAMSAY, I. [2006]: *Consumer Law, Regulatory Capitalism and the 'New Learning' in Regulation*. *Sydney Law Review*, Vol. 28. No. 1. 9–35. o.
- REICH, N. [1992]: *Diverse Approaches to Consumer Protection Philosophy*. *Journal of Consumer Policy*, Vol. 14. No. 3. 257–292. o.
- RODGER, B. J. [2005]: *Competition Law Compliance Programmes: A Study of Motivations and Practice*. *World Competition*, Vol. 28. 363. o.
- SCOTT, C. [1993]: *Privatization, control and accountability*. Megjelent: *McCahery, J.–Picciotto, S.–Scott, C.* (szerk.): *Corporate control and accountability*. Oxford, Oxford University Press.
- SCOTT, C. [2004]: *Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State*. Megjelent: *Jordana, J.–Levi-Faur, D.* (szerk.): *The Politics of Regulation in the Age of Governance*. Edward Elgar, Cheltenham, 145–174. o.

- SCOTT, C. [2010]: Enforcing consumer protection laws. Megjelent: *Howells, G.–Ramsay, I.–Wilhelmsson, T.* (szerk.): Handbook of International Consumer Law and Policy. Edward Elgar, Cheltenham, 537–562. o.
- STIGLITZ, J. [2002]: Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm. Review of Development Economics, Special Issue on Democracy, Participation and Development, Vol. 6. No. 2. 163–182. o.
- THALER, R. [1985]: Mental Accounting and Consumer Choice. Marketing Science, Vol. 4. 199–214. o.
- THATCHER, M. [2002]: Delegation to independent regulatory agencies: Pressures, functions and contextual mediation. West European Politics, Vol. 25. 125–247. o.
- TREBILCOCK, M. J.–IACOBUCCI, E. M. [2010]: Designing Competition Law Institutions: Values, Structure, and Mandate. Loyola University Chicago Law Journal, Vol. 41. 455–471. o.
- VICKERS, J. [2003]: Economics for consumer policy. British Academy Keynes Lecture. Október 29. www.ofc.gov.uk/shared_ofc/speeches/spe0403.pdf.
- WATERSON, M. [2003]: The role of consumers in competition and competition policy. International Journal of Industrial Organization, Vol. 21. No. 2. 129–150. o.
- WILKS, S. [1999]: In the Public Interest: Competition Policy and the Monopolies and Mergers Commission. Manchester University Press.
- WILS, W. P. J. [2005]: Optimal Antitrust Fines: Theory and Practice. Journal of Competition Law & Economics, Vol. 1. No. 4.
- WILSON, C.–WADDAMS PRICE, C. [2005]: Irrationality in Consumers' Switching Decisions: When more firms may mean less benefit. CCP Working Paper, 05/04, ESRC Centre for Competition Policy, University of East Anglia.

• *Muraközy Balázs–Valentiny Pál* •

AZ ÁLLAMI SZABÁLYOZÁS ALTERNATÍVÁI

Az ön- és együttszabályozás*

Tanulmányunkban röviden áttekintjük a közvetlen állami piacszabályozás alternatíváinak körét, az önszabályozás alkalmazásának elmúlt évtizedekben tapasztalt változásait. Számba vesszük az alternatív szabályozási formák melletti érveket, és ezeket összevetjük lehetséges hátrányaikkal. Bemutatjuk, hogy a különböző jogrendszerek eltérő vonásai milyen módon befolyásolhatják az alternatív szabályozás – így az ön-szabályozás – kereteit. Az önszabályozás által – már ma vagy esetleg a jövőben – érintett piacok (az élelmiszeripartól a környezetvédelmen át az ügyvédi szolgáltatásokon keresztül az internet-, a média-, a hálózatos szolgáltatások világáig) sokszínűsége miatt az önszabályozás elméleti modelljeivel foglalkozó közgazdasági irodalom részletes bemutatásával kísérletet teszünk a szabályozás különböző fajtáinak a szereplők, a szabályozás jellege, a jogosítványok eredete, a szabályozás mértéke szerinti csoportosítására.

BEVEZETÉS

Az elmúlt évtizedben megélnékült az érdeklődés a piacok állami szabályozásának alternatívái iránt. Ennek okait sokan sokféleképpen magyarázzák. A magyarázatok a 20. század második felére kiépült modern szabályozó állam mindenhatóságába vetett hit megrendüléséről, a szabályozás minőségének javítási szándékáról, a jobb kormányzás szükségességéről, a szabályozási terhek csökkentéséről, a szabályozási kudarcok szülte új megoldási módokról szólnak. A 2008-ban kezdődő válság kapcsán az elemzések a korábbi szabályozás gyengeségeit, az állami szabályozás megerősítésének szükségességét említik. Az elmélyültebb tanulmányok arra hívják fel a figyelmet, hogy a különféle szabályozási módok együttélése hosszabb időtávra nyúlik vissza, relatív súlyuk akár az elmúlt évszázadban is többször változott, és az alternatív szabályozási eszközök gyakran egymás kiegészítői (*Bartle–Vass [2005]*). Ezt a megközelítést választjuk mi is, mert úgy véljük, hogy a piaci szereplők tevékenységét – a modern gazdaságokban különösen – különböző mértékű állami befolyásolás szabályozza, ennek mentén helyezhetjük el a közvetlen állami szabályozás

* Az írás a GVH VKK AL/1206/2011. sz. pályázatára készült tanulmány rövidített, ártírt változata. Köszönettel tartozunk *Ilyés Istvánnak* a kitűnő kutatási asszisztenciáért. Köszönjük az OTKA 81235. sz. pályázatának támogatását.

alternatív, esetenként kiegészítő megoldásaként az önszabályozási, együttműködési, társszabályozási tevékenységeket is.

DEFINÍCIÓS KÉRDÉSEK ÉS AZ ALTERNATÍVÁK KÖRE

A piaci szereplők viselkedésének alakítására és befolyásolására az állami szabályozás és a szabályozás nélküli helyzet két véglete között számos lehetőség adódik. A szakirodalomban ezek közül a legtöbbet az információnyújtásban, egyes piaci mechanizmusok működtetésében és az ön- és együttműködésben rejülő lehetőségekkel foglalkoznak (*BRTF* [2005], *Bartle–Vass* [2005], *Hepburn* [2009]). A piaci körülmények (piackudarcok) alakulása miatt beavatkozni kívánóknak mérlegelniük kell, hogy a beavatkozás bármely módja nagyobb haszonnal jár-e majd, mint a piac működési zavarának elviselése. Amennyiben úgy ítélik meg, hogy nem, akkor a beavatkozásra nem kerül sor. Az alternatívák közötti választás szélső pontján az állami szabályozás áll,¹ amelynek során a törvények erejével létrehozzák a szabályozási keretet, valamint az ennek betartását figyelő és a betartatásáért felelős szervezetet. Közbülső megoldásként a kívánt cél elérhető bizonyos piaci mechanizmusok (ösztönzők – például adózás, támogatás) segítségével, esetleg lehetséges tanúsítványok, címkék, emblémák felhasználásával információs és oktatókampányt indítani, illetve a piaci szereplők önszabályozásában (*self-regulation*) bízni vagy az önszabályozás kialakítását állami eszközökkel ösztönözni (együttműködés – *co-regulation*).

Ezt az állami beavatkozás intenzitása szerinti felosztást – ennek szűkebb vagy bővebb változatát – használja a témával foglalkozó legtöbb jelentés és tanulmány. A szabályozás oldaláról felmerülő kérdéseket azonban lehet más szempontok szerint is elemezni, például: a szabályozott területek piacszerkezete, a szabályozás formális vagy informális jellege, a szabályozást kiváltó okok, a szabályozás céljai vagy a szabályozás eszközei szerint. Az elemzések súlypontjai természetesen abban is különbözhetnek, hogy a kialakult szabályozási helyzet leírására törekednek-e, vagy a szabályozás meglévő rendszerének megváltoztatása a cél.

A megvalósult állami szabályozáson kívüli alternatívák ugyanakkor azt mutatják, hogy a különböző felosztások, tipológiák nehezen feleltethetők meg a szabályozás világában tapasztaltaknak. A szabályozási folyamatok változatossága, a valós helyzetek különbözősége nagyon sokféle szabályozási megoldást kíván, amelyek többsége a különböző tipológiákban megjelenő változatok valamilyen kombinációját alkotja (*Bartle–Vass* [2005], *Coglianesse–Mendelson* [2010]).

¹ Az állami szabályozás a jogszabályalkotástól az adott szakpolitika kormányzati végrehajtásán át az általános versenyszabályozáson keresztül az ágazatspecifikus szabályozásokig terjedhet. A szabályalkotók és a szabályok csoportosítását, a jogi és a technológiai szabályalkotás szerepét részletesen elemzi Kiss Ferenc tanulmányaiban (*Kiss–Major–Valentiny* [2000], *Kiss* [2008]).

A továbbiakban vizsgálatunkat az önszabályozás és az együttszabályozás² kérdé- sére szűkítjük, részben azért, mert még ez a terület is a változatok bőséges tárházát tartalmazza, másrészt, mert ez a – más szabályozási változatok (például egyes piaci mechanizmusok, információnyújtási megállapodások stb.) elemeit is alkalmazó – szabályozási forma számít a leggyakoribbnak. Ugyanakkor azzal is tisztában kell lennünk, hogy ez a leszűkítés el is távolítja az elemzési lehetőségeket a piac- és ágazati szabályozás hagyományos tárgyalási módjától, mert óhatatlanul a piac egy részének, a kínálati oldalnak olyan szabályozódásáról szól, amelyet elsősorban a megfelelés (*compliance*) kényszere hajt. Emiatt az önszabályozás hosszú ideig a szabályozási irodalom hagyományos közgazdasági elemzési keretein kívül maradt, és csak az elmúlt évtizedekben került a szabályozási elemzések látókörébe.

A szabályozás alapvető jellemzőinek elkülönítésére *Coglianesse–Mendelson* [2010] hasznos elemzési módszert dolgozott ki, amely négy tényezőt vesz számításba a szabályozási változatoknál: a szabályozottat, a szabályozót, a szabályozást mint utasítást és a szabályozás (utasítás) következményeit.

1. A *szabályozottak* általában üzleti vállalkozások, de azok lehetnek egyének, kormányzati szervek vagy nonprofit szervezetek is. A szabályozott egyik fő ismérve, hogy a nem teljesítés következményeit maga viseli.
2. A *szabályozó* ebben a viszonyrendszerben a szabályok megalkotója és egyben betartásuknak a kikényszerítője. A szabályozónak hagyományosan az államot szokták tekinteni, de mint látni fogjuk, ez csak az esetek egy részében igaz. Ugyanakkor az a vélekedés sem állja meg a helyét, hogy például az önszabályozás az állam beavatkozásától mentes vagy az állami érdekektől távolabb álló tevékenység, esetleg az államtól való függetlenség jelképe lenne. Valójában a modern állami berendezkedés legalábbis „passzív érdeklődést” mutat mindenféle önszabályozás iránt (*Bartle–Vass* [2005]).
3. A *szabályozás* folyamatában a szabályozói utasítás a szabályozottat valamely magatartásra ösztönzi vagy attól elbátortalanítja. A szabályozás irányulhat egyes eszközökre, amikor például szabványok segítségével terelik a kívánt irányba a szabályozott tevékenységét, vagy előírhat valamely célt, például valamilyen teljesítménymutatót.
4. A szabályozói utasításnak negatív és pozitív *következményei* lehetnek. Nem teljesítés esetén büntetések, szankciók várhatók, követése esetén támogatások folyósítása, esetleg a teljesítés alóli felmentés következhet. A következmények bizonyos nagyságrendje mellett azonban a negatív és pozitív hatások iránya értelmét vesztheti. A megfelelni kívánó cégeknek nyújtott nagyon jelentős támogatás például a nem teljesítő cégek számára azonos lehet egy komoly büntetéssel.

² Az együttszabályozást egyes szerzők metaszabályozásnak is nevezik (*Coglianesse–Mendelson* [2010]), arra utalva, hogy a szabályozás két leggyakoribb fajtája, az állami szabályozás és az önszabályozás között elhelyezkedve, mindkét szabályozási forma sajátosságait egyesíti.

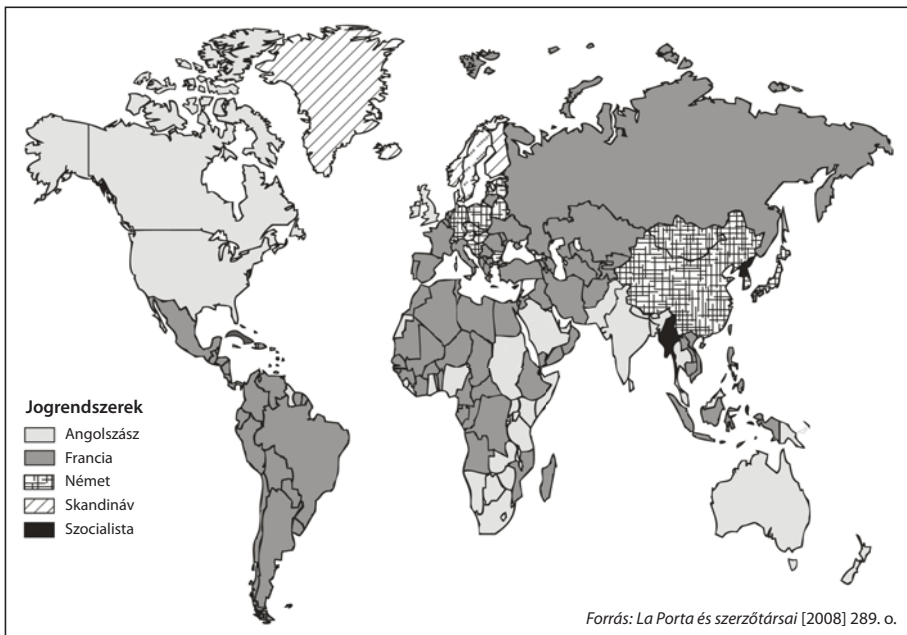
Ezt az elemzési keretet az önszabályozás és az együttszabályozás esetére is alkalmazni lehetett. Az önszabályozás olyan szabályozási feltételeket jelent, ahol a szabályozott saját magára vonatkoztatott utasításokat ad, és ennek következményeit is maga viseli. Ebben a helyzetben tehát a szabályozott és a szabályozó szoros kapcsolatban áll egymással. Az együttszabályozásnál ezzel szemben a folyamat megindításában egy külső szabályozó játssza a főszerepet, a folyamat többi szakasza azonban megegyezhet az önszabályozáskor tapasztaltakkal. Emiatt erre a típusra gyakran használják a kikényszerített önszabályozás meghatározást, arra is utalva, hogy itt a szabályozót szabályozzák.

Az önszabályozás kezdeteit általában a primitív társadalmak szabályalkotási folyamataival hozzák összefüggésbe, ahol a csoporthoz tartozás, illetve az abból való kizárás bizonyos magatartások követését előnyösebbé, másokat hátrányosabbá tett. A modern elméletek ezekben a helyzetekben többek között a potyautas-viselkedés problémáit, a hálózati hatásokat vagy például a hitelesség kérdését vizsgálják (*Ogus–Carbonara* [2011]). Ha a feltételek adottak, és mód nyílik önszabályozásra, akkor az állami szabályozásokhoz viszonyítva számos előnyt lehet említeni. A szabályozottakhoz való közelsége miatt a felhalmozott tapasztalatokat, szakmai ismereteket hatékonyabban lehet felhasználni, az önszabályozás a változásokra gyorsabban és rugalmasabban képes reagálni, emiatt az államra és a szabályozottakra kevesebb teher (költség) hárul, a szabályozottak nagyobb elkötelezettsége, lojalitása miatt pedig a piacok is eredményesebben működhetnek. Mindezek az előnyök természetesen csak akkor élvezhetők, ha az önszabályozás során nemcsak a magán-, hanem a közérdek is érvényesül, a versenyellenes törekvések kiszűrhetők, és a hatékonyságot az átláthatóság és beszámoltathatóság is erősíti.

Önszabályozásra vagy együttszabályozásra leggyakrabban akkor kerülhet sor, ha ennek segítségével meg lehet oldani a szabályozáshoz elengedhetetlen információk megszerzését. Ilyen helyzet többek között a gyorsan változó ágazatokban vagy a nagyon összetett szabályozási problémák esetén alakulhat ki. Sokszor találkozhatunk olyan esettel, amikor egy külső, állami szabályozó a szabályozásra váró probléma létét sem ismeri fel, vagy ha igen, akkor nem látja át annak teljes terjedelmét, várható hatásait. A szabályozóknak ismerniük kellene a megoldásra váró probléma súlyát, a megoldatlansággal járó károkat, a károk bekövetkeztének valószínűségét. Ezek megítélésnek nehézségei az önszabályozás felé billenthetik a mérleg nyelvét a szabályozási alternatívák közötti választáskor. A gyakorlatban végül is az számít, hogy az önszabályozás (és az együttszabályozás) esetében sikerül-e a szabályozottaknak a rendelkezésükre bocsátott mérlegelési lehetőség körében inkább a közös szabályozási érdekek, semmint az egyéni magánérdekek mellett dönteniük (*Coglianesi–Mendelson* [2010]).

SZABÁLYOZÁSI ALTERNATÍVÁK ÉS JOGRENSZEREK

Az elmúlt két évtizedben jelentős mértékben megváltozott a szabályozás globális térképe. Ha a verseny szabályozása nem is, de a versenyt szabályozó átfogó törvényhozás viszonylag új fejleménynek számít. Egyesek úgy becsülik, hogy 100 körüli lehet azoknak az országoknak a száma, amelyekben ilyen törvények születtek. Egy hetven országot felölelő mintában látható volt, hogy az országok 60-70 százalékában az elmúlt két évtizedben hozták meg az első korszerű versenytörvényeket. A jogi tradíciók és a versenyszabályozás viszonyát érintő egyes vizsgálatok szerint a jogi tradíciók különbözőségei megjelennek a versenyszabályozás alkalmazásának intézmény- és eljárásrendszereiben (Lee [2005]). A jogrendszerek hatásait összefoglaló *La Porta és szerzőtársai* [2008] is a jogrendszerek különbözőségeiben leli meg a szabályalkotás és a szabályozás országok közötti eltéréseinek fő indokát. A különböző jogrendszerek elterjedésében a korábbi gyarmatbirodalmak anyaországai döntő szerepet játszottak. A 152 vizsgált országban öt nagyobb jogrendszert különböztettek meg: a precedensjogra épülő angolszász jogrendszert (*common law*), ide 42 országot soroltak, a kontinentális jogrendszert (*civil law*), ezen belül a francia (84 ország), a német (19 ország) és a skandináv (5 ország) alrendszert, valamint a szocialista jogrendszert (2 ország) különítették el. Az 1. ábra mutatja az egyes jogrendszerek elterjedtségét a világban.



1. ÁBRA • A jogrendszerek elterjedése

Ezt az ábrát érdemes összevetni a Világbanknak azzal az évente készített elemzésével, amely az üzleti környezet szempontjából legfontosabb tényezőket veszi számba, és az üzleti élet széles vett szabályozási környezete (adminisztratív terhek, költöttségek, költségek, jogbiztonság, kiszámíthatóság) szempontjából rangsorolja az országokat (<http://www.doingbusiness.org/rankings>). Az üzleti élet szempontjából legkedvezőbbnek számító első 20 országnak több mint a fele (11) az angolszász, öt a skandináv és négy a német jogrendszerbe tartozott a 2011. júniusi felmérés szerint.

Tovább árnyalhatjuk a képet, ha a közszolgáltatások szabályozásának eddigi történetét is áttekintjük. Az elmúlt évszázad során az ágazati szabályozás kiépülésében három ország játszotta a legfontosabb szerepet: az Egyesült Államok, Kanada és Nagy-Britannia. Az előbbi kettő a több mint egy évszázados szabályozási tradíciói miatt, az utóbbi a múlt század nyolcvanas éveitől kezdődően kiépített, az amerikai-tól eltérő, a közszolgáltatások európai szervezeti kereteiből kiinduló, új szabályozási struktúrája miatt. A két szabályozási rendszer azután egymásra is megtermékenyítően hatott, sok elem került át az egyikből a másikba, majd ezt a folyamatot a későbbiekben számos más ország tapasztalata gazdagította. A szabályozás radikális átalakításában, új módszerek, ösztönzők kidolgozásában és túlszabályozás csökkentésében két másik angolszász jogrendszerű ország vált élenjáróvá: Ausztrália és Új-Zéland, ezek eredményei és kudarcai is gyakran szerepelnek a szabályozásemélet és -gyakorlat irodalmában, de figyelemre méltó megoldásokat alkalmaztak Dél-Afrikában (angolszász jogrendszer), Malajziában (angolszász), Koreában (német) és Chilében (francia). Európában leginkább a skandináv országok, Hollandia (francia) és esetenként Spanyolország (francia) követte az egyre terjedő brit szabályozási újításokat.

Míg a kontinentális jogon alapuló törvényhozásra elsősorban a közszolgáltatások területén inkább az állami monopóliumok elterjedtsége, a centralizált döntéshozatal, a központi szabályozás volt jellemző, addig az angolszász jogrend – amelyre jellemző esetjog nagyobb bizonytalansággal jár – több lehetőséget biztosított a decentralizáltabb szabályozási formák kialakítására. Az állami szabályozás mellett az angolszász jogrendszerű országokban hamar teret nyertek másfajta szabályozási megoldások is, amelyek később például szolgáltak más nemzetek számára. Ugyanakkor mind az állami szabályozás, mind az önszabályozás alkalmazásában az angolszász jogrendszerű országokban is változó intenzitású korszakokat láthatunk, az inga kilengett mind a szabályozás iránti igény erősödése és csökkenése között, mind pedig a két szabályozási forma között. Az Egyesült Államokban a progresszív korszakot (1890–1920 közötti időszak) inkább az állami szabályozás kiépülése korszakának tartják, míg a *New Deal* idején az önszabályozás új formái alakultak ki (*Ogus–Carbonara* [2011]). Az Egyesült Államokban mára az önszabályozás rendszereinek használata mindennapossá vált. A Egyesült Államok szövetségi kereskedelmi bizottsága (*Federal Trade Commission, FTC*) az utóbbi években az online hirdetési piacon (2009), a gyermekeknek szánt élelmiszerek hirdetési piacán (2008), a szeszgyártásban (2008) működő önszabályozó rendszerekről készített jelentést (<http://www.ftc.gov/reports/index.shtm>).

A kilengések Nagy-Britanniában is jellemzők voltak, az ipari forradalom után, a 19. században az önszabályozás számos formája honosodott meg, de a 20. század második felére ezek további alkalmazhatósága megkérdőjeleződött, különösen az olyan időszakokban, amikor a vállalatvezetési problémák miatti vállalati csődök megszorodtak, és a szabályok betartása érdekében a korábbinál hatásosabb vizsztatartó eszközökre lett szükség. Mindezek ellenére Nagy-Britanniában ma már, a 21. század elején, az önszabályozás reneszánszáról beszélnek.

Bartle–Vass [2005] felmérését felhasználva érdemes alaposabban végigtekinteni az önszabályozás és együttműködés brit rendszerében beállt változásokat. A 19. században erősödtek meg azok a területek, amelyek ma is az önszabályozás különböző formáit mutatják: a gyáripar, a különböző foglalkozások (orvosok, jogászok, mérnökök, könyvvizsgálók) és a pénzügyek. Az önszabályozásra törvények sora adott lehetőséget [*Factory Act* (1833), *Medical Act* (1858), *Companies Act* (1862)], amelyek csak a szabályozás általános kereteit rögzítették, és alapvetően a szabályozottak együttműködésére, egymással való megegyezésére és mindennek általuk történő felügyeletére hagyatkoztak. Ebben az esetben tehát együttműködésről beszélhetünk, ami a brit szabályozás alapvető és mélyen gyökerező eleme lett a 20. század második feléig. Erre az időszakra – annak ellenére, hogy ekkor egy sor ágazatban piacnyitás kezdődött, és a felesleges terhet jelentő szabályozások lebontása (deregulálás) volt a jellemző – az állami szabályozás megerősödésének is számos jele volt. A közszolgáltatásoknak az 1980-as, 1990-es években lezajlott privatizálása új szabályozási környezet és új állami szabályozási intézményrendszer felállításával járt, de a pénzügyi szabályozás területén is sor került az önszabályozás korábbi rendszerének szigorítására [*Financial services and Markets Act* (2000)], aminek során a korábbi kilenc, részben önszabályozó testület egyetlen állami szabályozó szervezetbe olvadt. Egyes foglalkozási ágakban csökkent az önszabályozás korábbi terjedelme, a könyvvizsgálók szakmáját 1990-ben, majd 2002-ben szabályozták újra, a jogászokét 1990-ben, mindkét esetben csökkentették az ágazat korábbi autonómiáját. Az oktatás és egészségügy területén ebben az időszokban ugyan fokozottabban kezdték használni egyes piaci mechanizmusok ösztönző erejét, de éppen emiatt megnőtt az ellenőrzéseknek és az állami szabályozóknak a szerepe.

Bartle–Vass [2005] az önszabályozás csökkenésének okai közül kiemeli a bizalom és az alkalmazkodóképesség hanyatlását, a kockázatkerülő magatartás megerősödését, amelyek a cégvilág botránnyal és az erőfölénnyel való visszaélés eseteivel párosulva az erőteljesebb szabályozás bevezetésére készítették az egymást követő kormányzatokat. A szabályozás egyes típusai közötti átrendeződés azonban nem volt egyirányú. A globalizálódás következtében a nemzetek közötti szabályozásban ellentétes folyamatok is megindultak. A nemzetek között zajló tevékenységek esetében az üzleti élet szereplői új szabályozási formákat kényszerítettek ki, ezek jó része önszabályozási vagy együttműködési jellegű. Ennek egyik példája az internet, ahol az iparág szereplőinek önszabályozásába idővel állami szereplők is

bekapcsolódtak. Az állami szabályozás klasszikus területei, mint például a közszolgáltatások szabályozása, is fokozatosan átalakult. Többen úgy vélték, hogy a kialakult szabályozási mechanizmusok túl merevek, túlszabályozás alakult ki. Akik nem osztották ezt a nézetet, azok körében is erősödött annak a felismerése, hogy ezekben az ágazatokban is egyre több terület, részpiac vált a verseny számára megnyithatóvá, és ennek érdekében az *ex ante* jellegű ágazati szabályozások körét szűkítették, és átvették a versenyszabályozásban használt elemzési eszközöket is. Egyes esetekben próbálkoztak az önszabályozásra épülő szabályozási keret kialakításával, de például az összekapcsolási díjak esetében a brit távközlés-szabályozó, az Oftel kísérlete sikertelennek bizonyult.

Az 1990-es évek második felére megerősödött az igény a szabályozás különböző formáinak újragondolására, a korábbinál hatékonyabb, jobb szabályozás kialakítására, ami időnként a különböző konferenciák, szervezetek, a szabályozás szabályozásáért felelős intézmények és bizottságok különös elburjánzásához vezetett. Az OECD jobbtó szándékától vezetve, majd az elkötelezett és idővel kötelező agendájának részeként a szabályozási reform témakörben több konferenciát szervezett, kerekasztalokat tartott, és ajánlásokat dolgozott ki (OECD [1997a], [2001], [2004], [2009a], [2010a], [2012]). Nagy-Britanniában a kormány által 1997-ben felállított tanácsadó szerv (*Better Regulation Task Force, BRTF*) javaslatokat készített a szabályozás minőségének javítására, amelyekben a közvetlen állami beavatkozások csökkentése és az önszabályozás módszerének gyakoribb használata ismételtlen megfontolandó lehetőségként szerepelt (BRTF [1999], [2000], [2003], [2005]).

A tanácsadó szerv 2006–2008 között megnövelt jogositványokkal *Better Regulation Commission* néven működött tovább. A szabályozás javítására való törekvés a szabályozó hatóságokat érintő törvénykezésben is testet öltött. Az energiaszolgáltatással foglalkozó törvény [*Energy Act* (2004)] a hatóság kötelezettségévé tette a jobb szabályozás (*better regulation*) elveinek, valamint megvalósult példáinak figyelemmel kísérését és alkalmazását. A hírközléssel foglalkozó törvény [*Communications Act* (2003)] alapján a szabályozó hatóságnak az előbbi szempontokon kívül a szabályozás várható terheit is számba kell vennie, és ahol erre mód nyílik, segítenie kell az önszabályozást. A törvény egyes piacokon az önszabályozás keretében elfogadott magatartási kódexek használatát is javasolta. A társasági törvény [*Enterprise Act* (2002)] a brit versenyhatóság (*Office of Fair Trading, OFT*) működését érintve is hangsúlyozta a magatartási kódexek elterjesztésének fontosságát, amit az OFT a későbbiekben egyértelműen az önszabályozás szélesebb körű alkalmazhatóságaként értelmezett.

2005-ben a brit kormány létrehozta szabályozási ügyekben folytatott tevékenységének koordinálását végző hivatalát (*Better Regulation Executive, BRE*). A hivatal jelenleg a gazdaságért felelős minisztérium (*Department for Business, Innovations and Skills, BIS*) alá tartozik, feladata a kormányzati szabályozási tervezetek két szempontból történő minősítése. Először vizsgálniuk kell, hogy létezik-e az álla-

mi szabályozási szándékot helyettesítő, ugyanolyan eredményt hozó szabályozási alternatíva. Amennyiben nem létezik, akkor is csak abban az esetben hagyhatják jóvá a bevezetését, ha az új szabályozás a meglévő szabályozások okozta terheket csökkenti, vagy eleve deregulációt jelent (<http://www.bis.gov.uk/policies/bre/principles-of-regulation>). Ezt az elv is segíti, hogy minden új szabályozás életbe léptetésénél egy meglévőt törölni kell, és az új esetében a szabályozás kifizetésének, megszüntetésének tervezett időpontját is jelezni kell a szabályozásban (*BRE* [2011*a*], [2011*b*]). Újdonságnak számít, hogy az alternatív szabályozási lehetőségek hagyományos körén (piaci mechanizmusok használata, információs és oktatókampányok, ön- és együttl szabályozás) belüli választás megkönnyítésére az utóbbi időben a viselkedési közgazdaságtan megállapításait is igyekeznek figyelembe venni (*Dolan és szerzőtársai* [2010], *OFT* [2010]).

A brit mellett az ausztrál kormány is komoly erőfeszítéseket tett az önszabályozás szélesebb körű használatáért. A fogyasztóvédelemért és a pénzügyi piacok szabályozásáért egyaránt felelős miniszter 1999-ben Taskforce on Industry Self-regulation (TIS) néven tanácsadó testületet állított fel. A testület 2000-ben közzétett jelentése többek között azt vizsgálta, hogy mely esetekben válhat az önszabályozás a leghatékonyabb és mely esetekben a legkevésbé hatékony szabályozási megoldássá (*TIS* [2000]). A 2010-ben hozott versenytörvény [*Competition and Consumer Act* (2010)] az önszabályozás magatartási kódexekben testet öltött formájával foglalkozott. A törvénynek való megfelelést az ausztrál versenyhatóság (*Australian Competition and Consumer Commission, ACCC*) önszabályozási útmutatók kidolgozásával igyekezett segíteni mind a szakmai, foglalkozási szervezetek, mind a fogyasztási cikkek piacain működő cégek számára (*ACCC* [2011]). A szabályozott piacok sem maradtak ki az önszabályozás új hullámából, erre az ausztrál hírközlési és médiahatóság (*Australian Communications and Media Authority, ACMA*) szolgált példával. Az általuk kidolgozott tanulmány a hatékony ön- és együttl szabályozás optimális feltételeit foglalta össze (*ACMA* [2010]).

A jobb szabályozási rendszerek kialakításának háttérét a szabályozási hatásvizsgálatok (*Regulatory Impact Analysis, RIA*) rendszeressé tétele teremtette meg. A szabályozás minőségének egyre alaposabb számbavételével lehetővé vált a szabályozás átláthatóságának, a konzultációs mechanizmusoknak, intézményi megoldásoknak, az ellenőrzésnek és számonkérésnek elmélyültebb elemzése is (*Valentiny* [2008]). Az Egyesült Államokban a hetvenes években elindult folyamat a nyolcvanas évektől egyre több országra terjedt ki, majd a szabályozási hatásvizsgálatok használatát az OECD ajánlásai is megfogalmazták, és az Európai Unió gyakorlatába is bekerült (*OECD* [1997*b*]). A hatásvizsgálatnál visszatérő szempontként szerepel az alternatív szabályozási lehetőségek számbavétele. Az OECD felmérése alapján 2008-ban a vizsgált 31 tagország közül mindegyikben kötelező volt az alternatív szabályozási lehetőségek számbavétele, de kilencben nem volt kötelező erről írásban számot adni, 14 tagországban legalább egy alternatíva írásos vizsgálatát követelték meg, nyolcban pedig legalább kettőt (*OECD* [2009*b*]). Az egyes országokra vonatkozó adatokat az 1. táblázat közli.

1. TÁBLÁZAT • Alternatív szabályozások az OECD-országokban

Ország	Alternatív szabályozási eszközök vizsgálata		
	alternatív eszközök vizsgálatának előírása az új szabályozás bevezetése előtt	írásban kell benyújtani	az írásban benyújtott értékelésnek több alternatívát kell vizsgálnia
Ausztrália	mindig	I	I
Ausztria	mindig	I	N
Belgium	esetenként	N	–
Cseh Köztársaság	mindig	I	N
Dánia	mindig	N	–
Egyesült Államok	mindig	I	I
Egyesült Királyság	mindig	I	N
Finnország	mindig	I	I
Franciaország	esetenként	–	–
Görögország	esetenként	I	N
Hollandia	mindig	I	N
Írország	mindig	I	N
Izland	mindig	I	N
Japán	mindig	I	I
Kanada	mindig	I	N
Korea	mindig	I	N
Lengyelország	mindig	I	N
Luxemburg	esetenként	N	N
Magyarország	esetenként	I	I
Mexikó	esetenként	I	I
Németország	mindig	I	N
Norvégia	mindig	N	–
Olaszország	esetenként	–	–
Portugália	esetenként	N	–
Spanyolország	esetenként	N	–
Svájc	mindig	I	I
Svédország	mindig	I	N
Szlovákia	esetenként	N	–
Törökország	esetenként	I	I
Új-Zéland	mindig	I	N
Európai Unió	mindig	I	N

Forrás: OECD [2009b] 106. o.

1. TÁBLÁZAT (folytatás)

Ország	Irányelvek az alternatív szabályozási eszközök használatához						
	témakörök						
	van irányelv	teljesítmény-központú szabályozás	a vezetési folyamatra irányuló szabályozás	együtt-szabályozás	gazdasági ösztönzők használata	majdnem szabályozói irányelvek	önkéntes vállalások
Ausztrália	I	I	I	I	I	I	I
Ausztria	N	-	-	-	-	-	-
Belgium	I	I	N	I	I	N	I
Cseh Köztársaság	I	N	N	I	I	N	I
Dánia	I	I	I	I	I	I	I
Egyesült Államok	I	I	I	I	I	I	I
Egyesült Királyság	I	I	I	I	I	I	I
Finnország	I	I	I	I	I	I	I
Franciaország	I	N	N	I	I	N	I
Görögország	N	-	-	-	-	-	-
Hollandia	I	I	I	I	I	I	I
Írország	I	I	N	I	I	I	I
Izland	N	-	-	-	-	-	-
Japán	I	N	N	I	I	N	I
Kanada	I	I	N	N	I	N	I
Korea	I	I	I	I	I	I	I
Lengyelország	I	I	I	I	I	I	I
Luxemburg	N	-	-	-	-	-	-
Magyarország	N	-	-	-	-	-	-
Mexikó	N	-	-	-	-	-	-
Németország	I	I	I	I	I	I	I
Norvégia	N	-	-	-	-	-	-
Olaszország	I	N	N	I	I	I	I
Portugália	N	-	-	-	-	-	-
Spanyolország	N	-	-	-	-	-	-
Svájc	I	N	I	N	I	I	I
Svédország	I	N	N	N	I	I	I
Szlovákia	N	-	-	-	-	-	-
Törökország	I	N	N	I	I	I	I
Új-Zéland	I	I	I	I	I	I	I
Európai Unió	I	N	N	I	I	N	I

Az Európai Unióban a szabályozás minőségének rendszeres vizsgálatára, a hatásvizsgálatok bevezetésére a 90-es évek végétől került sor. Sokan a Mandelkern-jelentés közzétételét tartják a döntő fordulatnak ebben a folyamatban (*Mandelkern Group* [2001]). A jelentés összefoglalta a jó szabályozás legfontosabb elveit, hangsúlyozta az alternatív szabályozási lehetőségek mérlegelésének és a hatásvizsgálatoknak a fontosságát. A jelentést követően rendszeresítették az Európai Unióban a jobb szabályozás gyakorlatát vizsgáló (http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/reports_en.htm), majd a hatásvizsgálatok használatát (http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/key_docs_en.htm) elemző éves jelentéseket. A Bizottság ezek alapján úgy ítélte meg, hogy a folyamatot felgyorsíthatja. A szabályozás javításának eredményeképpen meg kell valósulnia az – új kifejezéssel élve – intelligens szabályozásnak, amely a jogszabály megszüvegezésétől annak végrehajtásáig, érvényesítéséig, értékeléséig és felülvizsgálatáig terjed, és döntő szerepet kapnak a folyamatban a leginkább érintettek (*EB* [2010]).

A jobb szabályozás kivitelezésében kezdettől fogva szerepet kapott a közvetlen szabályozás alternatíváinak keresése is. Korábban csak az angolszász jogrendszer kereteiben, az ott puha törvényekként (*soft law*) elkönyvelt, decentralizáltabb jogi keretekbe illeszkedett szervezesebben az ön- és együttszabályozás széles körű gyakorlata. Más országok inkább a közhatalom gyengítésének lehetőségét látva, az ilyen törekvéseket korlátozni igyekeztek. Az európai kormányzásról 2001-ben született Fehér könyv (*White Paper* [2001]), majd az azt követő egyes ágazati ajánlások azonban lefektették az ön- és együttszabályozás általánosan elfogadott elveit. Ehhez az Európai Unió három intézményének (Parlament, Tanács, Bizottság) a jobb törvényhozás érdekében kötött közös megállapodása adta meg a végső lökést (*Interinstitutional Agreement ...* [2003]). A közös állásfoglalás elismerte, hogy ahol a maastrichti egyezmény nem igényli jogi eszközök igénybevételét, ott lehetőség nyílik az alternatív szabályozási eszközök használatára is. Azt is meghatározta, hogy hol nem használhatók: ahol alapvető jogok vagy fontos politikai kérdések vannak terítéken, vagy ahol a szabályokat minden tagországban azonos módon kell alkalmazni.

Ebben a dokumentumban tettek először kísérletet arra, hogy az európai uniós keretek között definiálják azt, hogy mit értenek ön- és együttszabályozáson. Az önszabályozást a gazdasági szereplők, a társadalmi partnerek, a nem állami szervezetek és egyesületek olyan lehetőségének tekintik, amelynek során ők maguk számára és egymás között közös irányelveket (elsősorban magatartási kódexeket vagy iparági egyezségeket) dolgoznak ki (*Interinstitutional Agreement ...* [2003] 22. cikk). Az együttszabályozás során a törvényhozó hatalom az előbbi szereplőket (gazdasági szereplők, társadalmi partnerek, nem állami szervezetek, egyesületek) az általa meghatározott célok elérésére hatalmazza fel (uo. 18. cikk). A megállapodás megfogalmazta a szabályozási eszközök használatának feltételeit, és gondoskodott a megállapodás végrehajtásának ellenőrzéséről is.

Önszabályozás természetesen a tagországok nagy részében többé-kevésbé már régóta működött műszaki szabványok és egyes foglalkozások esetében. Európai szintű önszabályozásra nagyobb számban azonban csak az 1990-es évek elejétől került sor (például hirdetési ügynökségek, jogtanácsosok, éttermek, utazási irodák, internetszolgáltatók, fodrászok, ingatlanügynökök stb.), ezek elsősorban a képzést, a képzettség elismerését, a szabályalkotás szabályait érintették, és általuk könnyebbé vált az érintett szakmákban a tevékenységek tagországok közötti áramlása. Az utóbbi években az ön- és együttszabályozás a fogyasztók bevonásával bővült. A termékekről szóló információk minőségének javítása, a biztonságot növelő vásárlási feltételek (fizetés, szervizszolgáltatások, karbantartás, panaszok kezelése stb.) kialakítása, az elektronikus kereskedelem által támasztott új feladatok növelték az európai szintű ön- és együttszabályozások számát (*EESC* [2005]).

Mind az alternatív szabályozások súlyának növelésében, mind a legjobb gyakorlat megismerésének érdekében a belső piac monitoringrendszeréhez kapcsolódóan önálló adatbázist hoztak létre az ön- és együttszabályozások megismeréséhez, elemzéséhez. Az adatbázisban a 2009-es értékelésekor 108 működő és 17 lezárult szabályozási kezdeményezés szerepelt. 83 szabályozás az Európai Bizottsághoz, 25 az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsághoz kapcsolódott. Ezek között 47 (öt lezárult) önszabályozás és 61 (12 lezárult) együttszabályozás szerepelt. Az Európai Bizottság 78 (beleértve a 17 lezárult ügyet) szabályozást vizsgált. 2011-ben négy új szabályozással bővült a lista (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.self-and-co-regulation-enter-the-database>). Az adatbázisban szerepel a szabályozás létrehozásának jogi háttere, a szabályozás célja, részletes leírása, a földrajzi lefedettség, a célcsoport, az ellenőrzés és a szankcionálás módszerei, a finanszírozás módja és a szabályozásról alkotott bizottsági vélemény.

Az adatbázis elemzésével készült összegzések valamelyest áttekintést adnak az Európai Unió egyes fontosabb tevékenységi területein működő ön- és együttszabályozásokról (*Hoogen–Nowak* [2009]). A legtöbb szabályozási kezdeményezésre az Európai Unió belső piacához kapcsolódóan került sor, ezt követték a vállalkozásokat és az ipart érintő szabályozások, harmadikként az energia és szállítás szerepelt (2. táblázat).

2. TÁBLÁZAT • Ön- és együttszabályozás ágazatok szerint

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	1990– 2007
Mezőgazdaság			1																1
Foglalkoztatás, szociális ügyek								1			4	1	1	3		1			11
Energia, közlekedés								3		3			3	2		2			13
Vállalkozás, ipar	2						1		1	1		3	1	1	4	2		1	17
Környezetvédelem									1	2	2			1	1				7
Halászat, tengerjogi ügyek										1									1
Egészségügy, fogyasztóvédelem												2	2	1	1	3	1		10
Információs társadalom, média									1			1		2	1		2		7
Belső piac, szolgáltatások		1	1			1			1		2	3	4	4	6	4	4	2	33
Kutatás											1					2			3
Közigazgatás																1	1		2
Összesen	2	1	2	0	0	1	1	4	4	7	9	10	11	14	13	15	8	3	105

Forrás: Hoogen–Nowak [2009] 151. o.

PÉLDÁK AZ ÖN- ÉS EGYÜTTSZABÁLYOZÁS GYAKORLATÁRA

Esetek empirikus elemzései

Önszabályozásra gyakran akkor kerül sor, amikor az állami szabályozás „fenyegetése” a szabályozottak számára közvetlen közelségbe kerül. Ilyen esetekben az önszabályozásban részt vevők gyakran megelőző lépésként választják az önszabályozást. A termékekre, szolgáltatásokra vonatkozó minőségi paramétereket az önszabályozás kereteiben elfogadva sikerülhet az esetleg szigorúbbnak szánt állami szabályokhoz képest az iparág számára kedvezőbb eredményt elérni. Ez a taktika sokszor az ellenkezőjébe fordulhat, éppen az önszabályozási lépések keltik fel a kormány figyelmét egy problematikus és nem eléggé szabályozott területre. Ebbe a típusba tartoznak azok az esetek is, amikor valamilyen sokkhatásra válaszként alakul ki vagy változik meg az önszabályozás. *Coglianesse–Mendelson* [2010] által említett klasszikus példák közé tartozik az indiai bhopali vegyi katasztrófára történt viszonylag sikertelen és az amerikai Three Mile Islanden bekövetkezett nukleáris balesetre történt inkább sikeres önszabályozási kísérlet, amelyeket empirikus elemzések sora vizsgált.

Az előbbi hatására hozta létre az egyesült államokbeli vegyipar-gyártók egyesülete (*Chemical Manufacturers Association*) 1988-ban a *Responsible Care* elneve-

zésű programot, amelyhez hamarosan Ausztrália és Nagy-Britannia is csatlakozott. A program keretében a résztvevők vállalták, hogy környezetvédelmi, egészségügyi és biztonsági intézkedéseket tartalmazó magatartási kódexeket dolgoznak ki. Ezeket a cégek egyenként, a saját tevékenységükre vonatkozóan dolgozták ki, és meghatározták bennük, hogy hogyan kívánják elérni a megfogalmazott célokat. Az egyesület mindazonáltal nem hozza nyilvánosságra, hogy a tagjai teljesítették-e vállalásaikat, és az egyesületből senkit sem zártak ki nem teljesítés vagy rosszul teljesítés miatt. A tagok egymás közti információáramlása gyenge volt, csak 1996 óta ismerhették meg a vezetőtisztület tagjai a nem teljesítő cégek nevét, és csak 2000 óta készítenek belső célra rangsort a vállalásoknak való megfelelésekről. A programban részt vevőknek 2007-re kellett eljutniuk oda, hogy megfelelésüket harmadik fél hitelesítse. A programmal foglalkozó kutatások kevés pozitívumot tudtak kimutatni, megállapításaik szerint több a papírmunka, mint a környezetvédelemre gyakorolt hatás. Volt olyan vizsgálat, amely azt találta, hogy a programon kívüli cégek erőteljesebben csökkentették toxikusanyag-kibocsátásukat, mint a programban részt vevők (Coglianese–Mendelson [2010] 154–155. o.).

A másik példa inkább azt támasztja alá, hogy az önszabályozás sikeres lehet. A Three Mile Islanden történt nukleáris baleset előtt az atomiparban nem volt igény iparági méretű biztonsági tervek kidolgozására. A baleset után a Kemeny Commission által készített jelentés (<http://www.inpo.info/AboutUs.htm#history>) javasolta az iparági szabványok felülvizsgálatát, a rendszeres információgyűjtést és a független, harmadik fél által történő értékeléseket. Az atomipar vezetői által létrehozott intézet (*Institute of Nuclear Power Operations, INPO*) egyesek szerint az atomerőművek szövetségi kézbe kerülését hátrította el. Az INPO rendszeresen felülvizsgálatokat végez az erőművekben, amelyek során a 417 eddigi jelentés alapján összeállított ajánlássort tekintenek végig. A kétéves felülvizsgálatot 20 fő végzi, befejeztével az erőmű működtetésére vonatkozó javaslatokat fogalmaznak meg. A felülvizsgálatok alapján az INPO összes tagját tartalmazó rangsort állítanak össze, amely az iparág szereplőit erősen ösztönzi arra, hogy minél jobban feleljenek meg az iparági szabványoknak. A felülvizsgálatok anyagai azonban bizalmasak, ezeket a tagok sem ismerhetik meg. Az INPO működését vizsgáló tanulmányok a sikeres önszabályozás példájaként említik a szervezetet, hozzátéve, hogy a sikerhez hozzájárul, ha kisebb létszámú, viszonylag homogén és egymással szorosabb kapcsolatban lévő tagokból álló ágazatban működik az önszabályozó szervezet (Coglianese–Mendelson [2010] 155–156. o.).

Az empirikus vizsgálatokban – amelyekről jó összefoglalást nyújt *Ogus–Carbonara* [2011] – az önszabályozás gyakori példájaként szerepel a reklámpar. Az iparágban hamar felismerték, hogy szolgáltatásaik hitelessége növelhető a szakmai felelősség hangsúlyozásával. Ennek ellenére az önszabályozó szervezetek csak akkor léptek fel erélyesebben a kódexeket be nem tartó szervezetekkel szemben, amikor az állami szabályozás veszélye megerősödött. Hasonló megállapításokat tettek az árutózsdek működéséről is.

Hosszú ideig az önszabályozás tipikus példájának tekintették a kibertér (az online kommunikációs rendszerek) szabályozását, amelyre az 1990-es években az önszabályozás volt a jellemző, de az elmúlt évtizedben fokozatosan előtérbe került az együttszabályozás, elsősorban azokon a területeken, ahol az egyébként is működő állami szabályozó szervezetekkel kellett koordinálni a szabályozási elveket (például sértő tartalmak megjelenése). A kibertér biztonságát általában olyan területnek tekintik, ahol a piaci megoldások a potyautas-probléma miatt kevésbé hatásosak, valamiféle szabályozásra szükség lenne, de a hálózat globális volta ennek kialakítását megnehezíti. Itt az önszabályozás és a nemzetközi együttműködés együttes alkalmazására van szükség.

A különböző foglalkozások önszabályozásával kapcsolatban az empirikus kutatások sok esetben olyan eltérő szakmákban is kimutatták a járadékszerzés lehetőségét, mint például az optikusok, a szárazvegytisztítók, az ügyvédek vagy fogászok. Az önszabályozó szakmai szervezetek által kialakított standardok – például a díjszabási és hirdetési korlátozások vagy a szakmai etika szabályai – gyakran a szabályozottak és nem a fogyasztók érdekeit védik, és megakadályozzák a költségcsökkentő megoldásokat. *Kleiner* [2006] számításai szerint az engedélyhez kötött szakmákban az engedélyeztetés fenntartásának társadalmi költsége jelentősen meghaladja az ettől várt hasznot. Úgy véli, hogy ezekben a szakmákban az engedélyek helyett a szakmai megfelelést bizonyító tanúsítványok bevezetése nagyobb versenyt és alacsonyabb belépési korlátokat állítana.

Az együttszabályozás tipikusnak mondható területei a pénzügyi szolgáltatók, a veszélyes anyagok kezelése, az élelmiszer-biztonság vagy például a környezetszennyezés. Az Egyesült Államok egyes tagállamaiban a toxikus hulladékok csökkentését célzó együttszabályozások megfelelő empirikus adatokat szolgáltatnak az együttszabályozás elemzésére (*Coglianesse–Mendelson* [2010] 157–158. o.). Elsőként Massachusetts állam döntött úgy 1989-ben, hogy törvényben írja elő a szennyezéskibocsátás 50 százalékos csökkentését. Ennek elérésére a törvény kötelezte az érintett vállalatokat egy szennyezéscsökkentési terv elkészítésére, de csak a tervkészítés volt kötelező, annak tartalmát a cég maga dönthette el, sőt a végrehajtását sem ellenőrizték. A kötelezettség csak abból állt, hogy kétfévente újból el kellett készíteni a csökkentési tervet. Ennek ellenére a csökkenés (1988 és 2007 között) a törvényben foglalnál nagyobb – 90 százalék – lett. Egy három évvel a törvény bevezetése után végzett felmérés azt állapította meg, hogy a választ adó érintett cégek 81 százaléka legalább néhányat vagy akár mindet is megvalósít azokból az intézkedésekből, amelyeket a tervbe foglalt. 67 százalékuk a bevezetett intézkedések költségcsökkentő hatását is érzékelte, és 86 százalékuk úgy nyilatkozott, hogy akkor is folytatja a tervezési gyakorlatot, ha azt a törvény már nem írja elő. A törvény hatásait vizsgáló elemzések ugyanakkor arra is utaltak, hogy az adott időszakban az Egyesült Államok egészében 61 százalékkal csökkent a szennyezéskibocsátás. A massachusettsi gyakorlatot, a tervezés előírását 13 tagállam követte, ezekben együttvéve

30 százalékkal nagyobb volt a csökkenés mértéke, mint a többiben. A különbségek a két típus között viszont idővel csökkentek, csak az első hat évben voltak jelentősek. Az együttszabályozás ezen módszerét végül is sikeresnek minősítették, de hosszú távon kiegészítések nélkül feltehetően nem marad hatásos.

Az önszabályozó rendszerek azonban nem minden esetben képesek feladataik megfelelő színvonalú ellátására. A következő két példa a könyvvizsgálat és a hitelminősítések területén kialakult önszabályozás elégtelenségének felismerését és a közvetlenebb állami ellenőrzés igényének kialakulását mutatja be.

A könyvvizsgálat piaca

A könyvvizsgálatnál hosszú ideig az önszabályozás volt a jellemző. A könyvvizsgálók szakmai szervezete alakította ki a könyvvizsgálat szabályait és szabványait, és maguk gondoskodtak ezek betartatásáról. Az önszabályozást a szakmai ismeretek bonyolultsága is indokolta. A könyvvizsgálók sokkal könnyebben észlelték, ha a hasonló tevékenységet végzők között a megbízó–megbízott kapcsolatrendszerben valaki félresiklott, az ügyfél túlzott befolyása alá került, vagy esetleg az ügyfél félrevezette a könyvvizsgálót. A sokféle tevékenységet folytató, innovatív, gyakran változó portfóliójú ügyfelek esetén pedig valóban azoknak volt előnye, akik napi kapcsolatban álltak a cégekkel. Az önszabályozás előnyeként könyvelték el egy ideig, hogy a szabályozás költségeit maguk a szabályozottak viselik. A szabályozás révén a szakma megbízhatósága növekszik, így a szolgáltatás értékesebbé válik, a szabályozás költségei beépülnek, és árnövelő tényezővé válnak.

A finanszírozás azonban idővel más megvilágításba került. Ebben a finanszírozási formában a szabályozáson való spórolásra is ösztönzés keletkezik, hiszen a jobb auditok révén az ügyfelek versenytársai is alaposabb betekintést nyernek a vállalat életébe. Az önszabályozást végző szervezet szakmán belüli finanszírozása egyben a szabályozási funkció függetlenségét is megkérdőjelezte, hiszen fenyegetésként is alkalmazható volt, amennyiben a szabályozottak által vallottól túlzottan eltérő szempontokat követett. Az Egyesült Államokban a könyvvizsgálók magatartása erősen megkérdőjelezte az önszabályozásba vetett bizalmat azzal, hogy a könyvvizsgáló cégek a finanszírozás csökkentését helyezték kilátásba az önszabályozó szervezet függetlensége körül kialakult vita során (*Pritchard–Puri [2006]*).

Az önszabályozás veszélyei között általában a kartellek képződésének lehetősége is felmerül, ahogy ezt többen bizonyítottnak látják a legnagyobb könyvvizsgáló cégek számának négyre csökkenésében (*Valentiny [2012]*). Az önszabályozás arra is ösztönözhet, hogy a szakmai szabványok színvonalát túlzottan magasra emeljék, ami egyes cégek kizárásához, másrészt a szolgáltatás iránti kereslet mesterséges felkeltéséhez vezethet. A szankciók alkalmazásának következetessége esetenként kétségeket támaszthat, a büntetések viszont az egész szakmára negatív hatásúak lehetnek.

A könyvvizsgálat önszabályozásában megoldatlan az információk megszerzésének módja is: míg a tagszervezetek ebben a kérdésben együttműködnek, a legfontosabb fél, az ügyfelek együttműködése – ellenérdekeltségük miatt – általában nem biztosítható.

Az észak-amerikai kontinensen két egymás mellett létező, sok tekintetben eltérő szabályozása alakult ki a könyvvizsgálatnak. Az Egyesült Államokban 1933-tól a tőzsdefelügyelet alá tartozott a könyvvizsgálat felügyelete is, de a gyakorlatban a szakmai szervezetekre bízta a tényleges felügyeletet. Kanadában a törvények közvetlenül nem érintették a könyvvizsgálatot. A társasági törvény az önszabályozó testületekre bízta a szakmai szabványok, függetlenségi szabályok kialakítását. A szakmai szervezet bizottságai dolgozták ki a szabályokat, a számonkérés, ellenőrzés módjait. A két országban különbözőképpen reagáltak a könyvvizsgálatot is érintő vállalati csődökre (például Enron, Worldcom), majd a 2008-as válságra. Az Egyesült Államokban az önszabályozó testület (*Financial Accounting Standards Board, FASB*) működését sok kritika érte. Lassan reagáltak az infláció és a technológiai fejlődés okozta változások könyvvizsgálatban történő érvényesítésének igényére, ugyanakkor szabályrendszerük lehetővé tette, hogy egyes cégek hamis bevételi és profitadatokat közöljenek, mesterségesen emelve részvényárfolyamukat és hitelintézeti besorolásukat.

Az Egyesült Államokban a vállalkozások és a könyvvizsgálat beszámoltatásáról és felelőségéről szóló, a benyújtók neve után Sarbane–Oxley Actnek nevezett törvény [*Corporate and Auditing Accountability and Responsibility Act (2002)*] az ellenőrzés szigorítását tűzte ki célul. A könyvvizsgálat felügyeletére új szervezetet hoztak létre (*Public Company Accounting Oversight Board, PCAOB*). A törvény előírta a könyvvizsgálat és tanácsadás elkülönítését, a kockázatok teljes körű bemutatásának kötelezettségét, a könyvvizsgálók cserélődését, a belső ellenőrzés jelentős mértékű javítását (*Romano [2004], Zhang [2005]*).

A PCAOB vizsgálatai rendszeressé váltak, a négy nagy könyvvizsgáló 2010-es tevékenységét négy jelentésben foglalták össze. Feltárták az áttekintett könyvvizsgálatok során elkövetett hibákat, és javaslatokat fogalmaztak meg ezek megszüntetésére. A Deloitte esetében 57 vizsgált esetből 26-ban, az Ernst & Youngnál 62 esetből 15-ben, a KPMG-nél 54 esetből 12-ben, a PwC-nél 76 esetből 28-ban találtak szabálytalanságot (*PCAOB [2011a], [2011b], [2011c], [2011d]*). A felügyelet külön jelentést készített a könyvvizsgálók válság alatti tevékenységéről, meghatározta azokat a területeket, amelyekben különösen sok probléma merült fel, és ahol a felügyelet által kidolgozott értékelési szabványokat nem alkalmazták megfelelően – például valós értéken való elszámolás, jövedelemadózás, készletek, bevételszámítás, mérlegen kívüli tételek elszámolása, *goodwill* elértéktelenedése stb. –, de a könyvvizsgálat egészére vonatkozóan nem állapított meg a válsággal összefüggően jelentkező súlyos problémát (*PCAOB [2010]*).

A kanadai önszabályozás érzékenyen reagált a vállalati csődök sorozatára. A szakmai szövetség 2002 októberében független testületet állított fel a könyvvizsgálók

felügyeletére. A testület tagjai az üzleti élet ismert szereplői és szabályozó szervezetek képviselői lettek. A testület felügyeli a szabványok és szabályok kialakításának folyamatát, és tartja a kapcsolatot a nyilvánossággal. 2003-tól működik a társasági törvény alapján létrehozott szabályozó szervezet (*Canadian Public Accountability Board, CPAB*), amely a tőzsdén jegyzett vállalatok könyvvizsgálóinak szabályozásával foglalkozik. A felügyeletet egy ellenőrzési program megvalósításán keresztül látja el. Az okleveles könyvvizsgálók szervezetén kívül két további önszabályozó könyvvizsgáló szervezet működik Kanadában. Egyes tartományok törvényhozása 2004 után lehetővé tette, hogy megfelelő minősítés esetén ezek a szervezetek is részt vehetnek a tőzsdén megjelenő társaságok könyvvizsgálatában, ezzel is oldva a koncentráció magas fokát. A társasági törvény változtatásával a pénzügyi beszámoló és az auditáló bizottságok szabályozása is változott, a függetlenséget növelő lépéseket tettek. A szövetségi kormány a vállalatvezetés hibáival összefüggésben is alkalmazhatónak minősítette a büntetőjogot. A kanadai változtatások kevésbé drasztikusak, mint az egyesült államokbeliek, a CPAB nem tartozik közvetlenül kormányzati szerv alá, szemben a PCAOB-vel, amelyet az amerikai értékpapír- és tőzsd felügyelet (*US Securities and Exchange Commission, SEC*) felügyel. A kanadai felügyelet – ellentétben az Egyesült Államokban működővel – nem állít össze szabványokat, a kanadai szabályozásban még mindig nagyon erősek az önszabályozás elemei.

Európában is tanulmányok és javaslatok készültek a könyvvizsgálói piac problémáinak elemzésére és megoldására. Az Európai Bizottság által 2010 októberében kiadott Zöld könyv összegezte a válság tanulságait, és megoldási javaslatokat fogalmazott meg (*Zöld könyv* [2010]). A megoldásra kínált javaslatok egyes esetekben a Sarbane–Oxley-törvényben használt megoldásokat követik, de időnként radikálisabbak az abban foglaltaknál. Az Európai Bizottság javaslatainak elsődleges célja a könyvvizsgálók függetlenségének erősítése és a könyvvizsgálói piac „sokszínűbbé” tétele. A javaslatok fontos része a könyvvizsgálók feletti felügyelet nemzeti és uniós szinten történő megerősítése.

A könyvvizsgáló cégek belső működési szabályai is módosulnak, tulajdonviszonyaikat tekintve megszüntetik azt a szabályt, hogy a tulajdonosok több mint felét a partnereknek kell adniuk. A könyvvizsgálói eljárások alapelveként a készülő rendelet önálló fejezetben hangsúlyozza a szakmai kételkedést mint alapvető magatartási szabályt. A kötelező könyvvizsgálatok egységes piacának létrehozása érdekében bevezetik a könyvvizsgálói szakma európai útlevélét. A könyvvizsgálat felügyeletének megerősítéséhez növelik a nemzeti felügyelet vizsgálati jogosultságát, és mindenütt megkövetelik a szakmai szervezetektől való függetlenségüket. A Bizottság azt javasolta, hogy a könyvvizsgálat-felügyeleti tevékenységek koordinációjára az Európai Értékpapír-piaci Hatóság (EÉPH) keretein belül kerüljön sor. (*Staff Working Paper* [2011] 256–259. o.).

A hitelminősítés piaca

A nagy és évszázados múltú visszatekintő hitelminősítők tevékenységüket kezdetben az üzleti élet szereplőire vonatkozó információk, statisztikák gyűjtésével és árusításával kezdték, ezekre alapozva alakult ki elemzési, valamint minősítési, besorolási tevékenységük. A hitelminősítők – hasonlóan a könyvvizsgálókhoz, biztosítótársaságokhoz – különleges státust foglalnak el az üzleti világ intézményrendszerében: megállapításaikat szabályozó, ellenőrző intézmények, sőt a bíróságok is felhasználják, azaz részeseivé válnak egy szabályozási folyamatnak. A hitelminősítőket egy időben az önszabályozás ideális eseteként jellemezték, hiszen a termékük jól látható volt, a minősítések pedig jól mérhetőek voltak aszerint, hogy mennyire váltak be. Emiatt a jó hírnév rendkívül fontos eleme a működésüknek, tévedések vagy versenyellenes magatartás sokat ronthat a megszerzett reputáción. Tevékenységüket gyakorlatilag nem veheti át más gazdasági szereplő, a sok információt és nagy tapasztalatot igénylő feladatot az állam – többek között a pártatlanság hiánya miatt – sem képes ellátni (*Sen* [2011], *Mulligan* [2009]).

A hitelminősítők piacának bővülését az 1930-as évektől a bankokra, biztosítótársaságokra, nyugdíjalapokra vonatkozó különböző törvények teremtették meg, majd a későbbi évtizedekben 1970-ig fokozatosan bővült az a kör, amelyben az állami felügyelet alatt álló intézmények is rákényszerültek a hitelminősítők szolgáltatásaira (*White* [2012]). 1975-ig a hitelminősítők szabályozásának szinte egyetlen eszköze a minősítési elveket tartalmazó kézikönyv elfogadása volt. Az amerikai értékpapír- és tőzsd felügyelet (SEC) ebben az évben döntött úgy, hogy új kategóriát – országosan elismert statisztikai minősítő szervezet (*Nationally Recognized Statistical Rating Organization, NRSRO*) – állít fel az információszolgáltatással foglalkozó cégek számára, és ezek között rögtön elismerte a három legnagyobb hitelminősítőt. Az ellenőrzés valójában csak informális volt, inkább a piac visszajelzésein, nem pedig szabályozói standardokon nyugodott.

Az ezt követő 25 évben csak négy újabb cég vált elismert szervezetté, de az összeolvadások és csődök miatt 2000-re ismét csak három maradt. Az elismert körbe való bekerülés pontos feltételeit a SEC nem tette közzé. A hitelminősítők 2008-as válság alatti teljesítményét a könyvvizsgálókénál negatívabban ítélték meg. Az Egyesült Államokban a SEC ellenőrzési jogát a pénzügyi rendszer felügyeletének javítására született Dodd–Frank-törvénnyel jelentős mértékben megerősítették (*Dodd–Frank ...* [2010]), és 2012 júniusában a SEC keretében önálló hivatalt (*Office of Credit Ratings*) hoztak létre a hitelminősítők felügyeletére. A hitelminősítőknél az összeférhetetlenségi szabályokat a korábbinál sokkal szigorúbban vették: a minősítéseken dolgozókat eltiltották a minősítések értékesítésében való részvételtől, a hitelminősítők működésének nyilvánosságával összefüggő számos kérdést szabályoztak. Nyilvánosságra kell hozni, hogy milyen feltételrendszereket használnak a minősítéseknél – fizetett vagy nem fizetett a minősítés –, közölniük kell a korábbi minősítések hosszú távú

adatait a minősítések pontosságának értékeléséhez, ha egy hitelminősítő alkalmazottja később egy minősített cég alkalmazottja lesz, minősítési tevékenységét utólag ellenőrizni, értékelni kell stb. (*Dodd–Frank ...* [2010] SEC.931–939H).

A válság alatt felmerült problémákkal az európai szabályozás is igyekezett lépést tartani, és irányelvek és rendeletek kibocsátásával a szabályozás kereteit megteremteni. A hitelminősítő intézetekről szóló, 2010 decembere óta hatályban lévő uniós rendeletet (*EPT* [2009]) az Európai Értékpapír-piaci Hatóság (EÉPH) létrehozása után 2011 májusában módosították, a piac felügyeletét az EÉPH-ra bízta, és kidolgozták a felügyelet megvalósításának részleteit (*EPT* [2011]). Rendelkeztek a hitelminősítők nyilvántartásba vételének feltételrendszeréről, az üzletvitel, a minőségbiztosítás és az összeférhetetlenség szabályairól. A minősítési módszertan változtatásait a kibocsátókkal és a befektetőkkel történt megvitatás után az EÉPH elé kell terjeszteni, amely a 2012 márciusában kidolgozott elvek szerint felügyeli az alkalmazását.

Az ön- és együttszabályozás gyakorlatának eddig bemutatott esetei is érzékelhetők, hogy a szabályozás e típusainak a kialakulása az érvényes jogrendszerrel, az adott gazdasági környezettel és számos más piaci, szakmai feltételtől is függ. Ezeket a feltételeket az elméleti modellek igyekeznek tipologizálni, előfordulásuk gyakoriságát mérlegelni, hatásukat vizsgálni. A következő részben elsősorban az önszabályozás kérdésével foglalkozó közgazdasági modelleket tekintjük át.

ELMÉLETI EREDMÉNYEK AZ ÖNSZABÁLYOZÁSSAL KAPCSOLATBAN

A gazdasági szabályozás legfontosabb célja a piackudarcok kijavítása. A leggyakoribb – és a szakirodalomban legnagyobb szerepet kapott – piackudarc a piaci erő által létrehozott holtteher-veszteség.³ A piaci erő és az ennek eredményeképpen előálló túl magas ár általában a klasszikus szabályozás keretei között orvosolható, hiszen az iparági szereplők „önszabályozása” legfeljebb kartell kialakulásához, és így még jelentősebb holtteher-veszteséghez vezetne. A monopólium működése azonban nem csak az árak esetében okozhat torzítást: ha a monopólium egyszerre több változóról dönt (például az árról és a minőségről), akkor – a keresleti függvény minőség szerinti alakjának függvényében – optimális lehet számára túl magas vagy túl alacsony minőséget is választani (*Spence* [1975]). Mivel azonban ez is a piaci erőből következik, ebben a dimenzióban sem helyettesíthető a klasszikus szabályozás az önszabályozás valamilyen formájával.

Az önszabályozás ezért olyan területeken alkalmazható sikeresen, ahol az adott iparág vállalati döntéseinek a koordinálása egyszerre áll az iparág és a társadalom

³ A holtteher-veszteség például azért áll elő, mert a piaci erővel rendelkező vállalat társadalmi szempontból túl magas árának köszönhetően lesznek olyan fogyasztók, akik nem vásárolják meg a terméket, bár többre értéklik azt annak költségénél.

érdekében. Elképzelhető például olyan externáliák jelenléte, amelyek kezelése az iparágnak is érdekében áll: ilyen lehet például a szabványosítás. Ezzel együtt a szakirodalom alapvetően olyan aszimmetrikus információs helyzetekhez köti a sikeres önszabályozás lehetőségét, amelyekben a fogyasztók csak korlátozott mértékben tudják megfigyelni a termékek minőségét. Ez különösen keresési (*search good*), tapasztalati (*experience good*) és bizalmi (*credence good*) termékek esetében merül fel (*Scarpa* [1999]). Az első csoportba tartozó termékek esetében a fogyasztók csak keresési költség árán képesek megállapítani a termék minőségét, így az optimálisnál nagyobb mértékű keresési tevékenység társadalmi veszteséget jelenthet. A tapasztalati jószágok esetében a fogyasztók csak a termék megvásárlása után ismerik meg annak minőségét, míg a bizalmi termék esetében utána sem; ez utóbbi csoportba tartoznak az orvosi és bizonyos pénzügyi, valamint jogi szolgáltatások.

Az aszimmetrikus információhoz kapcsolódó piachibát egyaránt magyarázhatja a kontraszelekció és a morális kockázat is; vagyis egyrészt származhat abból, hogy a fogyasztók nem képesek megfigyelni az egyes szolgáltatók típusát, másrészt abból is, hogy nem figyelhető meg, mekkora erőfeszítést tesznek a szolgáltatók a szolgáltatás minőségének növelésére. *Akerlof* [1970] modellje bemutatja, hogy a kontraszelekció hatására kiszorulnak a piacról a jobb minőségű termelők, ráadásul a termékek fogyasztók közötti eloszlása sem lesz optimális. Később ezt a megközelítést követi *Leland* [1979], valamint *Shaked–Sutton* [1981] tanulmánya is. A frissebb szakirodalomban viszont inkább a morális kockázat kap nagyobb hangsúlyt azokban az esetekben, amikor a minőséget kell igazolni a fogyasztók számára.

A minőséggel kapcsolatos aszimmetrikus információból származó probléma csökkentése – a túl magas árral ellentétben – az iparág szereplőinek együttes érdeke lehet, így az iparági szintű önszabályozás ezekben az esetekben életképes alternatíváját jelentheti a klasszikus szabályozásnak. Szélsőséges kontraszelekció esetében – amikor előfordulhat, hogy nem is jön létre piac – világos, hogy mind a szolgáltatók, mind a fogyasztók számára előnyös, ha az iparági önszabályozó képes ellenőrizni a minőséget, és így helyreállítja a piac működését. Kevésbé szélsőséges kontraszelekció esetében is hasonló érvekkel indokolható, hogy a magas minőséget előállító szolgáltatók kiszorulását megakadályozó önszabályozás egyszerre előnyös a fogyasztók és a termelők számára (*Leland* [1979]).

Az 1990-es és 2000-es évek modelljeiben kitüntetett szerepet kapott az információ. Az iparág reputációja (a várható minőség) egyfajta közjóságot jelent, amelybe túlságosan keveset fektetnek be maguktól a vállalatok, hiszen ennek a befektetésnek a költségeit teljes mértékben ők viselnék, hasznaiból viszont az összes vállalat részesülne. Ezekben a modellekben az önszabályozás ezt a közjóságproblémát csökkenti, ami növeli az iparági összprofitot és a hatékonyságot is.

Miközben ezek az érvelések rámutatnak, hogy az önszabályozás a piaci mechanizmusnál jobb eredményhez vezethet, fontos kérdés az önszabályozás klasszikus szabályozáshoz való viszonya is. A szakirodalom szerint ebben az összevetésben az

önszabályozás előnye az információk hatékonyabb felhasználása, hátránya viszont az, hogy megnöveli az összejátszás valószínűségét, és így holtteher-veszteséghez vezethet (OFT [2009]). A klasszikus és az önszabályozás közötti átváltás mélyebb megértéséhez azonban célszerű explicit módon elemezni a kétféle szabályozó cél-függvényét és korlátait, erre elsősorban a 2000-es években voltak próbálkozások.

Az önszabályozás az utóbbi két évtizedben egyre nagyobb szerepet kap a környezetvédelem területén is. A szennyezés csökkentése alapvetően nem áll az iparág érdekében, így ezen a területen az önszabályozást elsősorban az motiválja, hogy elkerüljék a klasszikus szabályozást, például a szennyezési kvóták bevezetését. Ennek modellezéséhez szükség van a kvóták bevezetéséről döntő politikai mechanizmus modellezésére is, amelyben a felek lobbierőfeszítéseit az befolyásolja, hogy milyen alternatívát jelent számukra az önszabályozás lehetősége.

A következőkben először bemutatjuk az önszabályozás klasszikus modelljeit, majd azokkal a modellekkel foglalkozunk, amelyek mélyebben vizsgálják az önszabályozó és a klasszikus szabályozó működését és ennek összefüggéseit az intézményrendszerrel. Sorra vesszük, hogy a szakirodalom alapján mely tényezők befolyásolják az önszabályozás hatékonyságát.

Az önszabályozás kiváltó okai és modellezése

LELAND [1979] cikke indította el az önszabályozással foglalkozó, modellekre épülő szakirodalmat. Kiindulópontja az *Akerlof* [1970] által bemutatott kontraszelektációs probléma, és azt vizsgálja meg, hogy javít-e ezen az, ha a szabályozó vagy az iparág minőségi küszöböt határoz meg.

Maga a modell is *Akerlof* modelljén alapul, amelynek felépítése a következő. A fogyasztók többre értékelik a jobb minőségű termékeket, a jobb minőség pedig kifelé tolja el a keresleti görbét. Az egyes vállalatok által előállított termék minősége exogén módon alakul, és a jobb minőségű terméket előállító vállalatok magasabb egységköltség mellett termelnek. A modellben tapasztalati termék szerepel, így a fogyasztók a vásárlás előtt nem képesek megfigyelni a termék vagy szolgáltatás minőségét. Ezért a piacon lévő termékek átlagos minőségének, vagyis a várható minőségnek megfelelő árat hajlandók fizetni. Ez vezet a kontraszelektációhoz: a legjobb minőséget előállító termelőknek nem éri meg belépni a piacra, hiába lennének hajlandók a fogyasztók kifizetni – teljes információ mellett – a jó minőségű termékük magasabb költségét.

Leland [1979] ebben a keretben vizsgálja meg, hogy csökkenthető-e az így előálló hatékonyságvesztés akkor, ha egyfajta minőségi küszöböt vezetnek be. Ez azt jelenti, hogy csak azok a termelők értékesíthetik terméküket vagy szolgáltatásukat a piacon, amelyek minősége meghalad egy kritikus értéket. A küszöb bevezetésének társadalmi haszna az, hogy a magasabb átlagos minőség miatt a jobb minőséget előállító termelők is visszatérnek a piacra, költsége pedig az, hogy csökken a ter-

mékből értékesített mennyiség. A jólétre gyakorolt hatás attól függ, hogyan értékelik a fogyasztók a jobb minőséget a nagyobb mennyiséghez képest. Az eredmények azt mutatják, hogy olyan esetekben érdemes ilyen küszöböt bevezetni, ha a fogyasztók elég sokra értékelik a minőséget a jobb minőség előállításának költségéhez képest, és nem túl nagy a kereslet (mennyiség szerinti) rugalmassága.

A cikk ezután megvizsgálja, hogy milyen minőségi küszöböt állapít meg egy önszabályozó szervezet (*self-regulatory organization, SRO*). Az ilyen szervezet – a kartellhez hasonlóan – az iparági profitot maximalizálja. Leland tanulmánya nem foglalkozik az önszabályozó szervezetek működési részleteivel: egyszerűen feltételezi, hogy azok hatékonyan működnek az iparági szereplők kollektív érdeke szempontjából. A tanulmány megmutatja, hogy amennyiben az egységköltség a minőség szigorúan konvex függvénye, és a fogyasztók minőség iránti kereslete is lineáris vagy konvex, akkor az önszabályozó szervezet az optimálisnál magasabb minőségi küszöböt határoz meg. Ennek az az oka, hogy – más monopóliumokhoz hasonlóan – az önszabályozó szervezet is a rendelkezésre álló eszközökkel igyekszik visszafogni a kínálatot, hogy ezen keresztül érjen el monopolprofitot.

Leland [1979] egyszerű eszközökkel a morális kockázat problémájáról is ír: azt is megvizsgálja, hogy mi történik, ha a vállalat által előállított termék minősége endogén. Ebben az esetben egy közjóságprobléma jelenik meg: mivel a fogyasztók nem tudják megfigyelni a termék minőségét, a minőségbe befektető vállalat nem jut hozzá a befektetés teljes hozamához, így ez a befektetés is elmarad a társadalmilag optimális szinttől. Miközben ez a megközelítés adja a későbbi, morális kockázatból kiinduló modellek alap gondolatát, a morális kockázat pontos modellezésére csak a későbbiekben, Shapiro [1986] munkájára alapozva került sor.

SHAKED–SUTTON [1981] tanulmány az önszabályozás szakirodalmának másik klasszikusa. Több irányban is tovább bővíti Leland [1979] modelljét. Egyrészt, a fogyasztók minőségre vonatkozó preferenciáit általánosabban kezeli: a fogyasztókat nemcsak az átlagos (várható) minőség érdekli, hanem a szakmában (például az orvoslásban vagy jogi tanácsadásban) dolgozók minőségének eloszlása is. Másrészt, részletesen vizsgálja a munkapiacot is, ahol a szakmában dolgozók jövedelme endogén módon alakul ki. Ehhez egyfajta általános egyensúlyi modellt használ. A potenciális dolgozók képességei heterogének, és egyensúlyban azok választják például az orvosi szakmát – szemben más foglalkozásokkal –, akik a minőségi küszöbnél jobb minőségű szolgáltatást tudnak nyújtani. Így a küszöb meghatározza a szakmában dolgozók számát, vagyis a szakma méretét is.

A szerzők sajátos megközelítésük miatt új kérdéseket is meg tudnak vizsgálni. Az összes „életképes”, vagyis egyensúlyban megvalósítható szakmaméretet megvizsgálják. Másrészt azt is elemzik, hogy milyen hatással van egy új, az eredetinel alacsonyabb minőségi küszöböt előíró szakma megjelenése. Egyetlen szakma esetében kimutatják, hogy – Leland [1979]-hez hasonlóan – a szakmában dolgozók

jövedelmét maximalizáló minőségi küszöb magasabb a társadalmilag optimálisnál, vagyis ha a szakmára bíznák a minőségi minimum meghatározását, akkor például túl kevés ügyvéd vagy orvos működne.

Az említett két szakma esetében azt vizsgálják, hogy milyen esetekben jelenik meg egy új szakma – mondjuk ügyvédbojtárok –, amelybe már beléphetnek alacsonyabb minőséget produkáló szolgáltatók is. A modellben ennek technikailag az a feltétele, hogy az ügyvédbojtárok is többet keressenek, mint ha az alternatív foglalkozásban dolgoznának.

Az új szakma megjelenésére két szabályozás vonatkozhat. Az egyik esetben szabadon létrejöhet ilyen szervezet, a másikban viszont a régi szakma – az ügyvédek vagy orvosok – határozhatja meg az új szakma minőségi követelményeit. Ez utóbbi feltevés egyáltalán nem irreális: gyakran előfordul, hogy a legmagasabb minőségű szakma képviselői döntenek az „alacsonyabb” szintű szakmára vonatkozó minőségi előírásokról, például az orvosok határozzák meg az ápolók által teljesítendő szakmai követelményeket.

Ha az új szakma képviselői dönthetnek a rájuk vonatkozó minőségi követelményekről, akkor az új szakma is túlságosan magasan húzhatja meg a minőségi küszöböt, így az állami szabályozónak érdemes lehet beavatkozni és a társadalmilag optimális szinten húzni meg a minőségi küszöböt. Ilyen beavatkozás mellett az új szakma belépése egyértelműen növeli a társadalmi jólétet a nagyobb választék és az eredeti szakma által élvezett járadék csökkentésének köszönhetően. Ha azonban az új szakmára vonatkozó követelményeket az eredeti szakma képviselői alakítják ki, és pénzmozgásra is sor kerülhet a két csoport között, akkor az új szakma minőségi küszöbe nem lesz optimális, és az így befolyt bevételből további járadéokra tesznek szert az eredeti szakma képviselői.

Összességében tehát *Shaked–Sutton* [1981] általánosabb modellje megerősíti *Leland* [1979] következtetését, amely szerint egy monopóliumként működő szakma túl magas minőségi küszöböt határoz meg. Fontos új eredmény az, hogy a versenyző szakma megjelenése hasznos lehet, ha független szakmáról van szó. Azonban ha az eredeti szakma képviselői döntenek az új szakmával kapcsolatos követelményekről, akkor az eredeti szakma járadékának növekedéséhez vezet az új szakma megjelenése.

SHAPIRO [1986] modellje az első olyan nagy hatású modell, amely a minőség szabályozását morális kockázati problémaként értelmezi. A modellben eredetileg homogén a termelők csoportja, amelynek tagjai maguk döntenek arról, hogy milyen végzettséget szerezzenek, és hogy milyen minőségű terméket gyártsanak (utóbbi alacsony vagy magas lehet). A képzettebb termelők számára alacsonyabb költséggel jár a magasabb minőségű termék előállítás: a magasabb képzettség és a magasabb minőségű termék tehát egymás kiegészítője. A morális kockázatra épülő modell másik fontos jellemzője az, hogy az állam nem képes közvetlenül szabályozni a szolgáltatás minőségét, csak annak egyik inputját: a szolgáltatásnyújtó végzettségét.

Lényeges, hogy a modellben lehetőség van reputáció kialakítására is. A szolgáltatók által előállított termék típusa csak egy idő után figyelhető meg: a fogyasztók nem képesek megállapítani a fiatal szolgáltatók által nyújtott szolgáltatás minőségét, a karrierjük második szakaszában járó szolgáltatók tevékenységének igénybevételéről azonban már az első időszakban kiépített reputációjuk alapján döntenek a fogyasztók.

Állami beavatkozás nélkül a piacon kéttípusú hatékonyságvesztés lép fel. 1. A morális kockázattal jellemezhető kezdeti időszak miatt a magasabb minőség előállítására alacsonyabb az ösztönzés, mint a teljes információs esetben, ami csökkenti az átlagos minőséget. 2. A kezdeti időszakban nem optimális a magasabb és az alacsonyabb minőségű termékek allokációja: nem feltétlenül azokhoz a fogyasztókhoz kerülnek a magasabb minőségű termékek, akik többre értékelik a minőséget, hiszen a termékek megkülönböztethetetlenek a fogyasztást megelőzően. Ez azzal is jár, hogy a teljes információs esethez képest az aszimmetrikus információ rontja azoknak a fogyasztóknak a helyzetét, akik többre értékelik a minőséget, és ez a többlet átkerül a többi fogyasztóhoz.

Az állam többféle módon is beavatkozhat a piaci folyamatokba. Az egyik lehetősége az engedélyezés (*licencing*), ami azt jelenti, hogy csak egy bizonyos végzettség fölött engedélyezi a tevékenység végzését; azaz inputszabályozást vezetnek be. Ilyen módon az alacsony minőségű szolgáltatást nyújtók magasabb végzettséget szereznek, mint az állami beavatkozás nélküli esetben. Ennek hatására csökken a magasabb minőség határköltsége, és megnő a kínálata. Az engedélyezés így növeli az átlagos minőséget, és így a hatékonyságvesztés 1. típusának forrását csökkenti.

Shapiro [1986] bemutatja, hogy az engedélyezés akkor vezet a jólét növekedéséhez, ha nem túlságosan erős a reputációs mechanizmus. Az engedélyezés bevezetése azonban nem vezet Pareto-értelemben vett javuláshoz: a minőség csökkenő határköltsége miatt a minőséget magasra értékelő fogyasztók a beavatkozás nyertesei, a minőséget kevésre értékelő fogyasztók pedig veszteséget szenvednek el.

Az állami beavatkozás második lehetősége a tanúsítvány (*certification*) kiadása, amellyel az állam – már a karrier elején – igazolja a szolgáltatók végzettségét, így a fogyasztók az első időszakban is információhoz jutnak a szolgáltatók tulajdonságairól. Ez jelzésre ad lehetőséget: a szolgáltatók jelezhetik végzettségüket, és ezen keresztül – közvetetten – a szolgáltatás minőségét. Ha elég szoros összefüggés van a végzettség és a minőség között, akkor ez a mechanizmus teljes mértékben helyreállíthatja a társadalmi optimumot. Más esetekben azonban előfordulhat, hogy a magas minőséget előállító szolgáltatóknak túlságosan nagy beruházásra van szükségük ahhoz, hogy ne érje meg az alacsony minőséget előállítóknak álcázni magukat. Ez a túlzott jelzés akár a társadalmi jólét csökkenéséhez is vezethet.

Shapiro [1986] cikke azért jelentős, mert elsőként mutatja be, hogyan segíthet az inputok minőségi szabályozása a minőséggel kapcsolatos morális kockázat csökkentésében. A cikk lényeges újítása a reputáció szerepének hangsúlyozása. Ha egy szakmában erős és hatékony a reputációs mechanizmus, akkor ez önmagában is

elég lehet a morális kockázat megszüntetéséhez. A nem tökéletes reputáció azonban azzal jár, hogy a magasabb minőségbe történő befektetés társadalmi hozamának csupán egy részét kapja meg a szolgáltató, és ezért a befektetés kisebb az optimálisnál. Ezekben a modellekben ez utóbbi hatás jelenti a szabályozói vagy önszabályozói beavatkozás indokát.

Shapiro modelljében az egyes szolgáltatók egyéni reputációja jelenti a kérdést, és a probléma az, hogy ez csak egy idő után figyelhető meg. A tanulmány rámutat arra, hogy a minőségi küszöb a társadalom szempontjából előnyös, viszont nem foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy az iparág kollektív érdeke vajon lehetővé teszi-e a hatékony önszabályozás létrejöttét. Ez utóbbit az motiválhatja, ha az iparág egyfajta kollektív reputációval is rendelkezik, amely az egyéni reputációk összege, az iparági minőség átlaga. Ez rejtett módon benne van *Shapiro* [1986] cikkében is: a fiatal szolgáltatók átlagos minősége értelmezhető iparági reputációként. Az iparági reputáció külön kezelése azonban nyilvánvalóbbá teszi az önszabályozás mozgatórugóját: ha az iparági reputáció közjóság, akkor könnyen elképzelhető, hogy az egyes szolgáltatók az iparág szempontjából túl alacsony mértékben járulnak ehhez hozzá, és az önszabályozó szervezet létrejötte javíthat ezen a közjóságproblémán.

GEHRIG–JOST [1995] modelljének pontosan ez a gondolatmenete. A modellben a vállalatok helyi monopóliumként működnek, és a fogyasztók bizonyos valószínűséggel egy idő után elköltöznek másik szolgáltató körzetébe. Az elköltözött fogyasztók nem ismerik az új körzetben működő szolgáltató által biztosított minőséget, így várakozásaik kialakításakor csak az előző szolgáltató által nyújtott minőségből tudnak kiindulni. Ezt jelenti a modellben az iparági reputáció: az új fogyasztók minden körzetben más szolgáltatóknál szerzett tapasztalataikra építenek. A modellben a helyben maradó fogyasztók száma adja a reputációs mechanizmus működési hatékonyságát. A fogyasztók elköltözése természetesen azzal is jár, hogy az egyes vállalatok reputációjukba történő befektetésüknek – vagyis a korábbi időszakban nyújtott minőségnek – csupán egy részét élvezik, így a befektetés elmarad az iparág szempontjából optimális mértéktől. Ezért javíthat az iparági profitot növelő önszabályozás a termék minőségén.

Gehrig–Jost [1995] fő kérdése az, hogy milyen esetben célszerű önszabályozást választani a klasszikus minőségi és árszabályozás helyett. A modell fontos újítása, hogy rávilágít: az önszabályozás előnye az, hogy a piaci szereplők több információval rendelkeznek, mint a szabályozó, a hátránya pedig az, hogy az önszabályozás esetén nagyobb lesz a vállalatok piaci ereje, ami holtteher-vesztéshez vezet. A tanulmány rámutat, hogy ha ugyanolyan informált a szabályozó, mint a vállalatok, akkor a társadalom szempontjából célszerűbb a klasszikus ár- vagy mennyiségi szabályozást alkalmazni. Ha azonban túlságosan zajos a szabályozó rendelkezésére álló információ, akkor nagyobb társadalmi jóléthez vezet a minőség optimális szintjét biztosító önszabályozás.

TIROLE [1996] tanulmánya a kollektív reputáció általános modelljét írta le, ami-
ben egy szervezet (vagy egy szakma) kollektív reputációját modellezi. A kollektív
reputáció az egyéni reputációk összességéként adódik. A kollektív reputáció akkor
válík érdekes kérdéssé, ha az egyének megítélését nemcsak saját, hanem szerveze-
tük reputációja is befolyásolja. Például, ha egy vevő szerződést köt a szakma egyik
képviselőjével (ügynökével), akkor nem tudja pontosan megfigyelni, hogy ez az
ügynök hányszor csalt a múltban, de ismeri a szakma átlagos reputációját, és bi-
zonyos valószínűséggel az is tudomására juthat, ha az adott egyén a múltban nem
viselkedett korrekt módon. Így az egyéni és kollektív reputáció egyszerre gyakorol
hatást arra a döntésre, hogy megéri-e a fogyasztónak olyan feladatot bízni a szakma
képviselőjére, amelyben nagy szerepet játszik a bizalom.

A modell lényeges következtetése, hogy a rosszabb reputációjú szervezetekben
kevésbé éri meg az egyéneknek korrekten viselkedni. Ennek az az oka, hogy a rossz
reputáció miatt a vevők még az olyanokról is rosszat feltételeznek, akikről nem de-
rült ki, hogy a múltban korrupt módon viselkedtek. Ezért az ilyen szervezetek tagjai
csak a kevésbé jövedelmező munkákat kapják meg akkor is, ha sosem viselkednek
korrupt módon. Ez ahhoz is vezet, hogy a rossz reputáció tartós marad az olyan
szervezetekben, ahol több generációból származó személyek dolgoznak együtt. Ha
egy generáció rosszul viselkedik, akkor ennek hatására a következő generációk tag-
jainak is kevésbé éri meg korrekt módon viselkedni, és így megmarad a szervezet
rossz reputációja.

Miközben *Tirole* [1996] cikke nem foglalkozik közvetlenül az önszabályozással,
a kollektív reputáció pontos elemzése rámutat, miért lehet fontos a reputáció javí-
tását célul kitűző önszabályozó szervezet. A reputáció tartósságával kapcsolatos ér-
velése különösen fontos annak megértésében, hogy milyen esetekben működhetnek
hatékonyan az önszabályozó szervezetek, bár a későbbi kutatásokban ez a dinamikus
kérdés nem kapott akkora szerepet, mint amekkorát a fontossága indokolna.

DEMARZO ÉS SZERZŐTÁRSAI [2005] tanulmány vizsgálja részletesebben azt a kér-
dést, hogy az önszabályozás társadalmi költsége a megnövekedett piaci erő, bár már
Gehrig–Jost [1995] is bemutatta ezt. A tanulmány fő újítása annak a figyelembevé-
tele, hogy a minőségi szabályozás hatékony működéséhez a szabályozónak – akár
állami, akár önszabályozó szervezet – költséges ellenőrzéseket kell végeznie, és
ezért a teljes ellenőrzés nem lehet hatékony. Ezért a tanulmány a költséges álla-
potellenőrzés (*Costly State Verification, CSV*) modellek – *Townsend* [1979] cikkén
alapuló – szakirodalmára épül.

DeMarzo és szerzőtársai [2005] gondolatmenetét olyan iparágak jellemzői ins-
pirálták, mint például a pénzpiac, ahol a fogyasztók csak költséges állapotvizsgálat
segítségével tudják megállapítani, hogy mekkora összeg jár nekik a befektetéseik
után. A modellben az önszabályozó szervezet egyértelműen az iparági szereplők
érdekeit képviseli, monopóliumként viselkedik a szolgáltatók ellenőrzésének piacán.

Ez értelmezhető úgy, hogy az önszabályozó szervezet az iparági vállalatok közös tulajdonában működik, és nem saját profitjának maximalizálása a célja.

A modell megmutatja, hogy az árak területén versenyző szolgáltatók képesek monopóliumként viselkedni, ha az iparági önszabályozó szervezet működése monopóliummal ruházza fel az iparágat az ellenőrzés piacán. A tanulmány ezután megvizsgálja az állami szabályozó megjelenésének szerepét is. A szerzők megmutatják, hogy egyensúlyban az állami hatóság nem is végez ellenőrzéseket, de az ellenőrzés fenyegetése a tökéletes versenyzői magatartás felé mozdíthatja el az iparágat.

Az önszabályozás itt tárgyalt klasszikus modelljeinek fő jellemzőit a 3. táblázat foglalja össze.

3. TÁBLÁZAT • Az önszabályozás klasszikus modelljeinek fő jellemzői

Tanulmány	Megközelítés	Szabályozás típusa	Fő újítás	Önszabályozás hatékonysága
<i>Leland</i> [1979]	kontraszelekció	minőségi küszöb	önszabályozás első modellje	túl magas minőségi küszöb
<i>Shaked–Sutton</i> [1981]	kontraszelekció	minőségi küszöb	általános egyensúly, több szakma	túl magas minőségi küszöb
<i>Shapiro</i> [1986]	egyéni morális kockázat	inputszabályozás: engedélyezés és tanúsítvány	megjelenik a morális kockázat	engedélyezés hatásos lehet, a tanúsítvány túl nagy befektetéshez vezethet
<i>Gehrig–Jost</i> [1995]	iparági reputáció	minőség szabályozása	iparági reputáció megjelenése, önszabályozás költsége és haszna a klasszikus szabályozáshoz képest	ha az önszabályozó szervezet informáltabb, mint az állami szabályozó, az önszabályozás hatékony lehet
<i>DeMarzo és szerzőtársai</i> [2005]	költséges állapotellenőrzés	költséges állapotellenőrzés	önszabályozó szervezet által létrehozott piaci erő modellezése, önszabályozó szervezet és hatóság kiegészítő volta	a minőséget ellenőrző önszabályozó szervezet kartellárhoz vezet; a hatóság megjelenése pozitív hatással jár

A szabályozó működése és az intézmények

A 2000-es évek előtti cikkek nem foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy pontosan milyen ösztönzőkkel szembesül egy önszabályozó szervezet: általában azt feltételezték, hogy a vállalatok, ha kollektív érdekük így kívánja, létrehozhatnak egy ilyen szervezetet, és az hatékonyan is működik. Ez azonban – a kartellekhez hasonlóan – az önszabályozó szervezetek esetében sem teljesül automatikusan, hiszen egy-egy vállalatnak érdekében állhat eltérni az iparág kollektív érdekeitől.

KRANTON [2003] vizsgálja ezt a kérdést, és arra mutat rá, hogy tapasztalati termékek és ismételt játék esetében szükség lehet bizonyos piaci erőre ahhoz, hogy megérje a vállalatoknak a magas minőségű termeléshez tartozó reputációt kiépíteni. Ezért a magas minőség fenntartásához a belépés korlátozására vagy az árverseny csökkentésére lehet szükség. Ez a jelenség indokolhatja azt, hogy az önszabályozó szervezetek

ne csupán a minőség ellenőrzésével foglalkozzanak, hanem bizonyos mértékben a versenyt is korlátozhatják. A szerző bemutatja, hogy a középkorban Európában és a Közel-Keleten működő céhek és a modern amerikai szakmai szövetségek is ilyen módon működtek: egyszerre foglalmazták meg minőségi követelményeket a szakma művelőivel szemben, és korlátozták a versenyt is.

Az előző alfejezetben bemutatott klasszikus modelleket tartalmazó tanulmányokban és *Kranton* [2003] cikkében is automatikus volt az a feltételezés, hogy az önszabályozó szervezet mint az iparág vállalatai által létrehozott szerv egyértelműen az iparági összprofit maximalizálására törekszik. Ez azonban nem feltétlenül igaz. Az önszabályozó szervezet – mint az állam által is elismert és bizonyos társadalmi célok megvalósításáért is felelős szerv – más célfüggvénnyel is rendelkezhet. Javier Núñez tanulmányaiban például az önszabályozó szervezet célja saját reputációjának kiépítése (Núñez [2001] és [2007]). A modellekben a reputáció kiépítése annak bizonyítását jelenti, hogy az önszabályozó szervezet hatékonyan működik, alacsony költséggel tudja ellenőrizni a vállalatokat. Miközben nem világos, hogy miért éppen ezt a célfüggvényt követné egy ilyen szervezet, a tanulmányok fontos következtetésekkel szolgálnak arról, hogy mennyire eltérő eredményekhez vezethet, ha az önszabályozó szervezet nem a vállalatok ügynökeként jár el.

Az ilyen elemzések fontos előnye az is, hogy az önszabályozó és a klasszikus szabályozó hatóság viszonyának vizsgálata gazdagabb lehet, mint abban a megközelítésben, ahol az önszabályozó szervezet a profitot, a hatóság pedig a profit és a fogyasztói többlet valamilyen súlyozott összegét maximalizálja. Amennyiben a két szabályozó célfüggvénye között jelentősebb eltérés mutatkozik, érdekessé válnak például olyan kérdések, hogy a kétféle szabályozó együttes működése helyettesíti vagy kiegészíti egymást.

Núñez [2001] például egy kevert szabályozói környezetet is vizsgál, ahol párhuzamosan létezik az önszabályozó szervezet és egy állami szabályozó hatóság, amely szintén a minőséget felügyeli. Mind az önszabályozó szervezet, mind az állami szabályozó végezhet ellenőrzéseket. Ekkor – amennyiben egy vállalat „lebukik”, mert túl alacsony minőségű terméket termel – három eset lehetséges: 1. az önszabályozó szervezet önként nyilvánosságra hozza a vállalatok visszaéléseit, 2. az állami felügyelet hozza nyilvánosságra, vagy pedig 3. a visszaélés nem lesz nyilvános. Az állami szabályozó jelenléte egyrészt közvetlenül csökkenti a visszaélések optimális számát, másrészt az állami ellenőrzés fenyegetése az önszabályozó szervezetet is gyakoribb ellenőrzésre ösztönözheti, mert így javul a minőség, és csökken annak a valószínűsége, hogy az állami ellenőrzés csalást tár fel, ami rontaná az önszabályozó szervezet reputációját. Ez a hatás csak az ellenőrzések számára vonatkozik, és nem a visszaélések nyilvánosságra hozatalára.

NÚÑEZ [2007] csupán egy önszabályozó szervezetet működtet, és azt vizsgálja, hogy milyen hatással van a hatékonyságra, ha a vállalatok korrumpálhatják az önszabályozó szervezetet. Ez a modellben azt jelenti, hogy az alacsonyabb minőséget gyártó

és az ellenőrzés során „lebukó” vállalatok pénzt fizetnek a szabályozónak, hogy ne fedje fel a vizsgálat eredményét, és hogy ilyen módon ne kelljen a fogyasztói bizalom elvesztésének vagy a külső jogi szankcióknak magas költségeit elszenvedniük. Akkor fogadja el az önszabályozó szervezet a korrupciós ajánlatot, ha az így kifizetett összeg nagyobb, mint a nyilvánosságra hozásból származó reputációnyeresség.

A következtetés az, hogy a korrupció lehetősége – bizonyos esetben – növelheti a csalás, és csökkentheti az ellenőrzés valószínűségét. Ezzel együtt még a korrupciós önszabályozó szervezet is jobb lehet, mint ha egyáltalán nincs önszabályozás, mert a korrupcióból származó járadék megszerzése valamekkora ösztönzést jelent számára az ellenőrzésre, ami csökkenti a visszaéléseket. A jólétre gyakorolt hatás azonban nem egyértelmű, mert maga az ellenőrzés is költséges.

Miközben Núñez modelljeiben eléggé esetlegesnek tűnik az önszabályozó szervezet célfüggvénye, az ilyen jellegű célfüggvények jobban megérthetők olyan keretben, amikor több önszabályozó szervezet versenyez egymással; ilyen helyzetben valóban azok az önszabályozó szervezetek szerezhettek nagyobb részesedést, amelyek hatékonyabban tudják ellenőrizni a hozzájuk tartozó vállalatokat. *Caglio–Pescatori* [2013] már olyan modellt épített, amely explicite vizsgálta versenyző önszabályozó szervezetek működését.

CAGLIO–PESCATORI [2013] modellje a *DeMarzo és szerzőtársai* [2005] által épített költséges állapotvizsgálaton alapuló modell az értékpapírpiacon. Tanulmányuk középpontjában az a kérdés áll, hogy ha egy iparágban több önszabályozó szervezet is jelen van, akkor az önszabályozó szervezetek közötti verseny hogyan hat 1. az ellenőrzés és a szerződések kikényszerítésének a szintjére, valamint ezen keresztül 2. a bróker–befektető kapcsolatra és a befektetők részvételére.

A szerzőpáros az Egyesült Államok értékpapírpiacon vizsgálja, ahol háromszintű szabályozás van érvényben. Az amerikai értékpapír- és tőzsd felügyelet (*US Securities and Exchange Commission, SEC*) szabályozza a piacokat és az önszabályozó szervezeteket is. Az önszabályozó szervezetek maguk a különböző tőzsdék. Ezek a tőzsdék felügyelik a bróker–befektető kapcsolatokat, ahol a brókerek és brókercégek önszabályozó szervezeti tagok. Az önszabályozó szervezetek felügyeleti jogait törvények szabályozzák. Az önszabályozó szervezetek egymással is versenyeznek a nagyobb forgalomért, és ezért kérdés, hogy a verseny csökkenti-e az ellenőrzés valószínűségét.

A modell tehát explicit módon profitmaximalizáló önszabályozó szervezeteket, tőzsdéket vizsgál. A fő következtetés az, hogy ez a fajta verseny káros a jólét szempontjából, mert a tőzsdék az ellenőrzés intenzitásának csökkentésével szereznek piacot (*race to the bottom*). A modell szerint ez a negatív helyzet nem következne be, ha egy „monopolisztikus” önszabályozó szervezet működne az iparágban. Az eredmények nem változtak meg akkor sem, ha megváltoztatták a befektetők heterogenitására vonatkozó feltevést, vagy ha hozzáértő, stratégiailag viselkedő befektetőket tételeztek fel.

REIFFEN–ROBE [2011] hasonló modellt használt, és külön is megvizsgálta azt a kérdést, hogy mi a különbség a saját érdekeit követő profitorientált és az iparági összprofitot maximalizáló önszabályozó szervezetek (vagyis amikor az önszabályozó szervezet az iparági szereplők közös tulajdona) viselkedése között. A közös tulajdonú önszabályozó szervezet az ügynökök jövedelmét, míg a nyereségorientált önszabályozó szervezet a részvényeinek az értékét maximalizálja. Mivel a nyereségorientált önszabályozó szervezetet kevésbé foglalkoztatja az ügynökök profitja, ezért magasabb büntetéseket vet ki, és nagyobb fokú ellenőrzést folytat a visszaélések felderítése érdekében. A nyereségorientált önszabályozó szervezet számára emellett – a gyakoribb ellenőrzéseknek köszönhetően – jobban megtérül az ellenőrzés egységköltségét csökkentő innovációk bevezetése is. Az eredmény azon a gondolatmeneten alapul, hogy míg egy közös tulajdonban álló önszabályozó szervezet azt a minimális ellenőrzési szintet választja, ami még összhangban van a fogyasztói részvétellel, addig a nyereségorientált önszabályozó szervezet azt a maximális ellenőrzési szintet választja, ami még összhangba hozható az ügynökök részvételével.

A tanulmány megvizsgálja az állami szabályozás és az önszabályozó szervezet párhuzamos működésének hatását is. Láttuk, hogy *DeMarzo és szerzőtársai* [2005] tanulmánya rámutatott arra, hogy a közös tulajdonban lévő önszabályozó szervezet ellenőrzési gyakoriságát növeli az állami ellenőrzés fenyegetése. *Reiffen–Robe* [2011] azonban felhívja a figyelmet arra, hogy ez a fenyegetés nem számít a nyereségorientált önszabályozó szervezetek esetében, mert azok ellenőrzési valószínűsége már a fenyegetés hiányában is elég magas.

Az állami szabályozó és az iparági önszabályozó működését mélyebben megérthetjük, ha magát a szabályozást nem egy egyszeri, abban a pillanatban végrehajtott döntésnek tekintjük, hanem a valósághoz közelebb álló módon egy folyamatként tekintünk rá. Miközben a törvényhozó megállapíthat általános szabályokat, a hatóságnak vagy az önszabályozó szervezetnek kell kidolgoznia annak részletes végrehajtását. Mivel itt reziduális döntési jogról van szó, *Grajzl–Murrell* [2007] szerint természetes modellkeretet jelent a *Grossman–Hart* [1986] tanulmányban kidolgozott hiányos szerződések elmélete.

GRAJZL–MURRELL [2007] modelljének keretében endogén módon vizsgálható az állami szabályozó és az önszabályozó szervezet reziduális döntései közötti választás. Az ösztönzésből kiinduló modellekhez hasonlóan alakul tehát az önszabályozás hasznaival és költségeivel kapcsolatos átváltás. Az önszabályozás haszna – a központi szabályozással szemben – az, hogy az iparági szereplők jobb informáltságának köszönhetően alacsonyabb költséggel módosítható, így rugalmasabb. Az önszabályozás költsége pedig az, hogy az iparági szereplők nagyobb súllyal veszik figyelembe a saját érdekeiket, mint ahogy az társadalmilag optimális lenne.

A modell három fő paramétere a bizonytalanság, a fogyasztók és a termelők érdekei közötti eltérés (a polarizáció) és a kormányzat populizmusa, amit azzal modelleznek

a szerzők, hogy milyen súlyt kapnak a kormányzati döntések során a fogyasztók érdekei. A fő eredmények a következők. Egyrészt, ha nagyobb a bizonytalanság, akkor nagyobb valószínűséggel optimális társadalmi szempontból az önszabályozás, mert ekkor a rugalmasság nagyobb értéket jelent. A fogyasztók és termelők érdekei közötti nagyobb eltérés viszont a központi szabályozás mellett szól, hiszen ilyenkor az önszabályozás jelentette részrehajlás túlságosan nagy társadalmi költséggel jár. Végül a populistább kormányzat is az önszabályozás mellett szól, mert ekkor a termelők önzése kiegyenlíti azt, hogy a kormányzati szabályozás túlságosan nagy súlyt rendel a fogyasztók érdekeihez.

Ez utóbbi arra is rámutat, hogy a kormányzat által kiválasztott szabályozási mechanizmus nem feltétlenül egyezik meg a társadalmilag optimálissal. Miközben a kormányzat választására is hasonló irányú hatással van a nagyobb bizonytalanság vagy a nagyobb polarizáció, a kormányzat populizmusa növeli annak valószínűségét, hogy centralizált szabályozást hozzanak létre.

A szerzők két esettanulmányban mutatják be a modell empirikus érvényességét. Az első példa az angolszász és a kontinentális rendszer közötti különbség. Több tanulmány bizonyítja, hogy az angolszász jogrendszerben gyakoribb az önszabályozás.

A szerzők érvelése szerint a centralizált kontinentális rendszerben mind a központi, mind az önszabályozás esetében nagyobb a szabályozás utólagos megváltoztatásának a költsége. Ezért az önszabályozás haszna – a nagyobb rugalmasság – kisebb a kontinentális jogrendszerben, hiszen a nagy költség miatt úgyszólván kis változtatásra kerül sor. Másik oldalról az önszabályozás költsége – az önszabályozó elfoglaltsága – feltehetően hasonló a két jogrendszerben. Ebből következően az önszabályozás vonzóbb lehetőséget jelent az angolszász jogrendszerű országokban.

Az eredményeket multinomiális probittal is megvizsgálják a szerzők az alkohollal kapcsolatos szabályozás példáján. Eredményeik megerősítik a hipotézist: az angolszász jogrendszerű országokban – hasonló méretű és fejlettségű kontinentális jogrendszerű országokhoz képest – nagyobb az önszabályozás előfordulási gyakorisága.

Az elemzésben a volt szocialista országok jelentik az egyetlen kivételt. Ezekben az országokban kifejezetten alacsony az önszabályozás aránya, különösen, ha tekintetbe vesszük kontinentális jogrendszerüket. Ezt azzal magyarázzák a szerzők, hogy az átmenet időszakában erősen populista kormányok kerültek hatalomra, és az önszabályozásban való tapasztalatlanság azzal is járt, hogy az önszabályozás információs előnye sem lett volna túl nagy.

A másik empirikus példa az Egyesült Államok progresszív korszaka és a *New Deal* összehasonlítása. A 19. század végi progresszív korszakban nagy volt a központi szabályozás szerepe, a *New Deal*lel viszont megerősödtek az önszabályozó intézmények. Ezt a szerzők két tényezővel magyarázzák. Egyrészt a progresszív korszakot alapvetően stabilitás jellemezte, a nagy válságot követően viszont felerősödött a bizonytalanság. Másrészt a progresszív korban nagyobb volt az érzékelt ellentét a vállalatok és a fogyasztók között, mint a *New Deal* során, amikor közös cél volt a válságból való kilábalás. Az alfejezetben bemutatott tanulmányokat a 4. táblázat foglalja össze.

4. TÁBLÁZAT • Az önszabályozó és a klasszikus modell összefüggései az intézményrendszerrel

Tanulmány	Megközelítés	Szabályozó célfüggvénye	Fő eredmény
<i>Kranton</i> [2003]	dinamikus játék	iparág összprofitja	A magas minőségű egyensúly eléréséhez a verseny korlátozására lehet szükség
<i>Núñez</i> [2001]	dinamikus játék	az önszabályozó szervezet reputációja	A szabályozó túl keveset ellenőriz, és nem hozza mindig nyilvánosságra az ellenőrzés eredményét; ezen segít, ha párhuzamosan működik szabályozó hatóság is
<i>Núñez</i> [2007]	dinamikus játék, korrupció lehetősége	az önszabályozó szervezet reputációja	Ha a vállalat korrumpálhatja az önszabályozó szervezetet, az csökkentheti az ellenőrzés valószínűségét, de a korrump önszabályozó szervezet is jobb annál, mint ha nincs önszabályozó szervezet
<i>Caglio–Pescatori</i> [2013]	költséges állapotellenőrzés	az önszabályozó szervezet profitja	Több nyereségorientált önszabályozó szervezet versenye túl alacsony ellenőrzéshez vezet a monopolisztikus önszabályozó szervezethez képest
<i>Reiffen–Robe</i> [2011]	költséges állapotellenőrzés	az önszabályozó szervezet profitja vagy az iparág összprofitja	A nyereségorientált önszabályozó szervezet optimálishoz közelebbi gyakorisággal ellenőriz
<i>Grajzl–Murrell</i> [2007]	tulajdonjogi elmélet	iparági összprofit	A nagyobb bizonytalanság, az érdekek kisebb polarizációja és a kormányzat erősebb populizmusa az önszabályozó szervezet mellett szól az állami szabályozóval szemben

Az önszabályozás hatékonyságát befolyásoló tényezők

Ebben az alfejezetben a bemutatott szakirodalom alapján összefoglaljuk, hogy milyen tényezők befolyásolják az önszabályozás hatékonyságát.

Az iparági szereplők és a szabályozó hatóság közötti információs aszimmetria •

Az önszabályozásról készült szakpolitikai anyagok az iparág információs előnyét jelölik meg az önszabályozás legfontosabb előnyeként (például *OFT* [2009]). Érdekes módon az információs előny csak a kérdéssel foglalkozó cikkek egy részében kap explicit szerepet.

Ez az érv formálisan először *Gehrig–Jost* [1995] modelljében jelenik meg, ahol az önszabályozó szervezet pontosan megfigyeli a vállalatok költségfüggvényét, a szabályozó hatóság viszont csak ennek eloszlását ismeri. A modell bemutatja, hogy aszimmetrikus információ mellett nagyobb jólétre eredményezhet az önszabályozás, mint a klasszikus szabályozás.

A pénzügyi piacokkal foglalkozó költséges állapotellenőrzési modellekben is teljesen természetes feltevésként jelentkezik az, hogy az önszabályozó szervezet alacsonyabb költséggel képes ellenőrizni, hogy mekkora összeg járna a pénzügyi szabályozók ügyfeleinek, mint az állami szabályozó hatóság.

Grajzl–Murrell [2007] modelljében a tulajdonjogi elmélet keretében jelenik meg az önszabályozó szervezet informális előnye. Ebben az információs előny azt jelenti, hogy az általános szabályok kialakítása után az önszabályozó szervezet alacsonyabb

költséggel tudja – a környezetben beállt változásoknak megfelelően – finomra hangolni a szabályozást. Az önszabályozó szervezet információs előnye annál nagyobb, minél nagyobb finomhangolásra van szükség, vagyis minél nagyobb a szabályozás pontos paramétereivel kapcsolatos bizonytalanság az eredeti törvény kialakításakor.

A piaci erő • Az önszabályozás legfontosabb veszélyeként gyakran a vállalati piaci erő növekedésének lehetőségét említik. Ez a probléma két formát ölthet. Az egyik veszély az lehet, hogy a vállalatok együttműködésére létrehozott szervezet megkönnyítheti azt is, hogy a vállalatok az árak alakításában is együttműködjenek, akár nyíltan kartellkeretben, akár hallgatólagos összejátszás formájában. A fejezetben megvizsgált mikromodellek azonban inkább úgy ragadják meg a problémát, hogy ha a vállalatok közösen dönthetnek a termék egyik dimenziójáról, akkor önmagában ez a döntés – az árakkal kapcsolatos összejátszás nélkül – is jelentősen megnöveli a vállalatok piaci erejét.

Már *Leland* [1979] cikkében nagy hangsúlyt kap ez a kérdés. *Leland* bemutatja, hogy az önszabályozó szervezet olyan módon növeli profitját, hogy a társadalmi szempontból optimálisnál nagyobb minőségi küszöböt állapít meg. Ugyanezt az eredményt adja *Shaked–Sutton* [1981] általánosabb modellje is. *Gehrig–Jost* [1995] is hangsúlyozza, hogy az önszabályozás társadalmi költsége a piaci erő megnövekedése.

DeMarzo és szerzőtársai [2005] tanulmánya foglalkozik leginkább azzal a problémával, hogy ha az iparági szereplők egy önszabályozó szervezet keretében dönthetnek a minőségről – vagyis a modellben szereplő pénzügyi szolgáltatók ellenőrzésének gyakoriságáról –, akkor ez elég ahhoz, hogy a monopolkimenet jöjjön létre.

Kranton [2003] tanulmánya más szemszögből közelíti meg a problémát, és éppen arra mutat rá, hogy a magas minőséggel járó egyensúly nem is jöhet létre, amennyiben az önkéntes együttműködésen alapuló önszabályozó szervezet nem stabil, és ha nincs a vállalatoknak megfelelő piaci ereje.

Andersson–Skogh [2003] is hasonló következtetésre jut, amiből fontos gazdaságpolitikai tanulságokat is levon. Megállapítja, hogy az olyan erősen tapasztalati jóságok esetében, mint amilyen például a biztosítási piac, a szerződések bírósági kikényszerítése rendkívül költséges lehet. Ezért a hatóságnak még olyan esetekben sem kell feltétlenül fellépnie az önszabályozó szervezetekkel szemben, ha azok jelentősen csökkentik a versenyt; gyakran elég az új belépés megkönnyítése.

Az önszabályozó szervezet és az állami szabályozó viszonya • Az önszabályozással általánosan foglalkozó tanulmányok legtöbbször helyettesítőként tekint az önszabályozó szervezetre és a szabályozó hatóságra, vagyis azt vizsgálja meg, hogy milyen feltételek mellett optimális az egyiket vagy a másikat működtetni. Az újabb kutatások azonban gyakran felteszik a kérdést, hogy mennyire kívánatos a két szabályozó párhuzamos működése. Vajon a párhuzamos működés hatására mindkét szabályozó előnyei együtt érvényesülnek, vagyis a piaci erő növekedése nélkül is ki lehet

használni az iparági szereplők nagyobb informáltságát, vagy éppen a két megoldás hátrányai érvényesülnek?

DeMarzo és szerzőtársai [2005] szerint a kétfajta szabályozó kiegészíti egymást. Modellje megmutatja, hogy a pénzügyi piacokon a központi szabályozó ellenőrzésének fenyegedése növeli a szolgáltatók közös tulajdonában lévő önszabályozó szervezet ellenőrzési aktivitását, mert így az ő alacsonyabb ellenőrzési költségét kell kifizetniük a szolgáltatóknak. Hasonló eredményre jut *Núñez* [2001] modellje is, amelyben a reputációját féltő önszabályozó szervezetet gyakoribb ellenőrzésre ösztönzi a szabályozó hatóság párhuzamos működése. *Reiffen–Robe* [2011] megmutatja, hogy ez a hatás nem érvényesül a nyereségorientált önszabályozó szervezetek esetében, mert azoknak az ellenőrzési gyakorisága már eleve elég magas.

Az önkéntes megállapodások irodalmában alapvetően nincs jelen a klasszikus szabályozó, viszont a klasszikus szabályozás bevezetésének fenyegedése ösztönzi a vállalatokat az önszabályozásra. A gyakorlatban persze szükség van arra, hogy ez a fenyegedés valós legyen, amihez pedig az kell, hogy működjön olyan állami szervezet, amely viszonylag gyorsan és hatékonyan képes szabályozó hatóságként fellépni (például *Glachant* [2005]).

Az egyoldalú önkéntes megállapodások stratégiai alkalmazása azonban csökkentheti a törvényhozás beavatkozásának hatékonyságát, mert egy önkéntes megállapodás után kisebb a fogyasztók motivációja a lobbizásra (*Maxwell és szerzőtársai* [2000]). *Lyon–Maxwell* [2003] pedig azt mutatja be, hogy amennyiben a törvényhozó döntése után is lehetőség van önkéntes megállapodás kialakítására, akkor az önkéntes megállapodás csak olyan esetben hatékony, ha nincs lehetőség a klasszikus szabályozás bevezetésére, ráadásul az önkéntes megállapodás lehetősége csökkenti a többi szabályozási megoldás hatékonyságát is. Az önkéntes megállapodások esetében tehát nagyban függ az eljárás modellezésének részleteitől, hogy kiegészítő vagy helyettesítő viszony áll fenn a két fél szabályozási megoldása között.

Hasonlóan ellentmondók az eredmények a vállalati szintű egyoldalú önszabályozás esetében. *Calcott* [2010] modellje szerint a heterogén vállalatok esetében olyan ösztönzőrendszert érdemes kialakítani, amely mellett a vállalatok egy része az önszabályozást, másik része pedig a klasszikus szabályozást választja. *Fleckinger–Glachant* [2011] modellje azonban azt mutatja be, hogy a vállalat és a szabályozó közötti alkufolyamatban az önkéntes megállapodás lehetősége a jólét csökkenéséhez vezet, míg *Lyon–Maxwell* [2011] modelljében, ahol a vállalat az alku után is bevezethet önszabályozást, a vállalat és a szabályozó közötti önkéntes megállapodás lehetőségének nincs negatív hatása.

Az önszabályozó szervezetek száma és típusa • A szakirodalomból egyértelműen kiderül, hogy az önszabályozó szervezetek száma, belső működése és célfüggvénye nagymértékben befolyásolja az önszabályozás hatékonyságát.

Shaked–Sutton [1981] vizsgálta először, hogy milyen hatással van két „szakma” megjelenése. A tanulmány eredményei szerint fontos megkülönböztetni azt az ese-

tet, amikor a második szakma maga dönt saját minőségi küszöbéről, és azt, amikor az első szakma határozza meg az új szakma minőségi követelményeit is. Az első esetben az új szakma is túl magas minőségi küszöböt húzhat meg, míg az utóbbi esetben túlságosan alacsony lehet a minőségi küszöb az eredeti szakma járadékmaximalizálása miatt.

Núñez [2001] és [2007] modelljeiben az önszabályozó szervezet célja saját reputációjának javítása. Ennek érdekében az önszabályozó szervezet túl keveset ellenőrizhet, és reputációja megőrzése érdekében gyakran nem hozza nyilvánosságra a vizsgálat eredményét.

Reiffen–Robe [2011] a nyereségorientált és a szolgáltatók közös tulajdonában lévő önszabályozó szervezetek működését hasonlítja össze. A nyereségorientált önszabályozó szervezet gyakrabban ellenőriz, és több innovációt vezet be, mint a közös tulajdonban lévő önszabályozó szervezet, és így a társadalmi optimumhoz közelebb jut. *Caglio–Pescatori* [2013] eredményei szerint a nyereségorientált önszabályozó szervezetek versenye viszont csökkenti az ellenőrzés intenzitását.

Az önkéntes megállapodások hatásaival kapcsolatos irodalom eredményei viszont nem egyértelműek, de ez a szakirodalom felhívja a figyelmet arra, hogy az ilyen típusú megállapodások stratégiai kialakítása csökkentheti a jólétet. Ez azonban nem feltétlenül magának az önkéntes megállapodásnak a jellegéből adódik, hanem inkább abból, hogy a környezetvédelem területén más jellegű problémákat kell megoldani, mint a minőséggel kapcsolatos kontraszelekció, illetve morális kockázat esetében.

ÖSSZEĞZÉS

Az állami szabályozáson kívüli, megvalósult szabályozási alternatívák azt mutatják, hogy a szabályozási folyamatok változatossága, a valós helyzetek különbözősége nagyon sokféle szabályozási megoldást takar, amelyek többsége a különböző tipológiákban megjelenő változatok valamilyen kombinációját alkotja. A vizsgálatunkat az önszabályozás és az együttszabályozás körére szűkítettük, részben azért, mert még ez a terület is a változatok bőséges tárházát tartalmazza, másrészt mert ez a szabályozási forma – egyéb szabályozási változatok (mint például egyes piaci mechanizmusok felhasználása, információnyújtási megállapodások stb.) elemeit is alkalmazva – számít a leggyakoribbnak.

A szabályozások egyes típusainak használatát a jogrendszerekkel összevetve, azt láttuk, hogy míg a kontinentális jogon alapuló törvényhozásra inkább a centralizált döntéshozatal és központi szabályozás volt a jellemző (az angolszász jogrendszer esetjoga nagyobb bizonytalansággal járt), addig az angolszász jogrend több lehetőséget nyújtott a decentralizáltabb szabályozási formák kialakítására. Az állami szabályozás mellett az angolszász jogrendszerű országokban az ott puha törvényeként (*soft law*) elkönnyvelt, decentralizáltabb jogi keretekbe illeszkedett az ön- és

együttszabályozás széles körű gyakorlata, amelyek később mintául szolgáltak más nemzetek számára is. Ugyanakkor mind az állami szabályozás, mind az önszabályozás alkalmazásában az angolszász jogrendszerű országokban is változó intenzitású korszakokat láthattunk, az inga a szabályozás iránti igény erősödése és csökkenése között, valamint a két szabályozási forma között is kilengett.

A szabályozás minőségének egyre alaposabb számbavétele lehetővé tette a szabályozás átláthatóságának, a konzultációs mechanizmusoknak, intézményi megoldásoknak, az ellenőrzésnek és számonkérésnek elmélyültebb elemzését is. Az Egyesült Államokban a hetvenes években elindult folyamat a nyolcvanas évektől egyre több országra terjedt ki, majd a hatásvizsgálatok használatát az OECD ajánlásai is megfogalmazták, és az Európai Unió gyakorlatába is bekerült. Ezeknél ma is kiinduló szempont az alternatív szabályozási lehetőségek számbavétele.

Az önszabályozás különböző gyakorlatát vizsgálva, megállapíthattuk, hogy önszabályozásra gyakran az állami szabályozás elkerülése érdekében, jelentősebb sokszerű esemény hatására került sor. A nagyobb, heterogénebb ágazatokban az önszabályozás nehezebben érvényesülhetett, mert könnyebb a vállalatoknak kibújni alóla. Az önszabályozás költségei miatt is gyakran külső – gazdasági, társadalmi, szabályozói – ösztönzés kellett egy szabályozás megindításához. Az együttszabályozás vizsgált esetei arra utaltak, hogy a szabályozás akkor is hasznosnak bizonyul társadalmilag, ha a szabályozás csak a célt jelöli meg, az ahhoz vezető utat nem. A hagyományos szabályozásnál megköveteljük, hogy a cél világos legyen, az eléréséhez alkalmazott eszközök hatásait ismerjük, az ellenőrzésre és a kikényszerítésre elegendő erőforrás álljon rendelkezésre. Ha azonban a szabályozással megoldandó probléma túlzottan összetett, és részletei nehezen ismerhetők meg, vagy a szabályozás céljai túlzottan sokfélék, az együttszabályozás vagy az önszabályozás megfelelő választás lehet. A végül kiválasztott módszerek használhatóságát pedig nem önmagukban kell mérni, hanem a választható alternatívákkal összevetve.

Az önszabályozás elfogadottsága különösen a 2008-as válsággal kapcsolatban gyengült meg. Stiglitz Greenspant idézi, aki a piaci viselkedés racionalitásába és az önszabályozás lehetőségébe vetett hitében rendült meg (*Stiglitz* [2009]). Mások azonban úgy látják, hogy a válság az önszabályozás megerősítésére ad lehetőséget, és éppen abban a szektorban, amelyikben a legtöbb kifogás merült fel, és a legtöbb közvetlen szabályozói beavatkozást váltotta ki: a pénzügyi szektorban (*Omarova* [2011], *Schwartz* [2011]). A javaslatok szerint az önszabályozás két dolgot is jobban képes megoldani, mint az állami szabályozás. Az egyik a piaci információkhoz megfelelő időben történő hozzájutás, a másik a kockázatok felismerése és kezelése. Omarova szerint az önszabályozás, pontosabban az együttszabályozás a legalkalmasabb módszer a rendszerszintű kockázatok kivédésére. Ehhez a pénzügyi szektor cégeinél a kölcsönös önbiztosítás kötelezővé tételére lenne szükség, amellyel a cégek „sorsközösséggé” kovácsolódhatnak. Ez a rendszer egy komplex, innovációkkal teli és gyorsan változó iparágban az állami szabályozásokkal összhangban, azokat kiegészítve

szítve tölthetne be egy hiányzó szabályozói funkciót. Az események fősodra a válság után azonban egyes területeken (könyvvizsgálat, hitelminősítés) az – önszabályozást legalábbis kiegészítő – állami szabályozási feladatok előtérbe kerülését mutatta.

Az önszabályozás sokféle motivációja és az intézményi megoldások heterogenitása többféle elméleti modell kidolgozásához vezetett. Ez a szakirodalom rámutatott arra, hogy az önszabályozás elsősorban olyan területen működhet, ahol a vállalatok és a társadalom érdekei megegyeznek: így nem hatékony a jelentős piaci erő kezelésében, de segíthet az aszimmetrikus információs problémák megoldásában. Az önszabályozást vizsgáló szakirodalom azt az alapvető átváltást mutatja be, hogy az önszabályozás ugyan információs előnnyel jár a klasszikus szabályozással szemben, de egyben lehetőséget ad a vállalatoknak olyan együttműködésre, ami holtehervesztéséget eredményezhet.

Az elméleti szakirodalom azt is világossá teszi, hogy az önszabályozó szervezet célja gyakran eltér az iparág egészének céljától, és ezt nagyban befolyásolja, hogy milyen módon működik a szervezet: milyen szerepet játszanak benne a vállalatok, nyereségorientált-e, illetve milyen szerepet játszik céljaiban a reputációépítés. A szakirodalom azt is megvizsgálta, hogy milyen esetekben hasznos adott ágazaton belül az önszabályozó szervezetek versenye, illetve hogy mikor egészíti ki vagy helyettesíti egymást az önszabályozó szervezet és a klasszikus szabályozó hatóság.

IRODALOM

- ACCC [2011]: Guidelines for developing effective voluntary industry codes of conduct. Australian Competition and Consumer Commission, <http://transition.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/658186>.
- ACMA [2010]: Optimal conditions for effective self- and co-regulatory arrangements. Occasional Paper. Australian Communications and Media Authority.
- AKERLOF, G. [1970]: The Market for „Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84. No. 3. 488–500. o.
- ANDERSSON, F.–SKOGH, G. [2003]: Quality, self-regulation, and competition: The case of insurance. *Insurance: Mathematics and Economics*, Vol. 32. No. 2. 267–280. o.
- BARGERON, L.–LEHN, K.–ZUTTER, C. [2009]: Sarbanes-Oxley and Corporate Risk Taking. *Journal of Accounting and Economics*, Vol. 49. No. 1–2. 34–52. o.
- BARTLE, I.–VASS, P. [2005]: Self-regulation and the regulatory state – a survey of policy and practice. CRI Research Report No. 17.
- BRE [2011a]: One-in, One-out: Statement of New Regulation. HM Government.
- BRE [2011b]: Sunsetting Regulations: Guidance. HM Government.
- BRTF [1999]: Self-regulation. Interim Report. Better Regulation Task Force.
- BRTF [2000]: Alternatives to State Regulation. Better Regulation Task Force.

- BRTF [2003]: Imaginative hinking for Better Regulation. Better Regulation Task Force.
- BRTF [2005]: Routes to Better Regulation. A guide to alternatives to classic regulation. Better Regulation Task Force.
- CAGLIO, C.–PESCATORI, A. [2013]: Competition among Exchanges and Enforcement Policy. IMF Working Paper, WP/13/37. <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40296>.
- CALCOTT, P. [2010]: Mandated self-regulation: The danger of cosmetic compliance, *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 38. No. 2. 167–179. o.
- COGLIANESE, C.–MENDELSON, E. [2010]: Meta-regulation and self-regulation. Megjelent: *Baldwin, R.–Cave, M.–Lodge, M.* (szerk.): *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford University Press.
- CUNNINGHAM, L. A. [2006]: Too Big to Fail: Moral Hazard in Auditing and the Need to Restructure the Industry Before it Unravels. *Columbia Law Review*, Vol. 106. Boston College Law School Research Paper, No. 108. <http://ssrn.com/abstract=928482>.
- DEMARZO, P. M.–FISHMAN, M. J.–HAGERTY, K. M. [2005]: Self-Regulation and Government Oversight. *Review of Economic Studies*, Vol. 72. No. 3. 687–706. o.
- DODD–FRANK... [2010]: Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. Public Law 111–203–July 21. 124 Stat. 1376. <http://goo.gl/Lawh>.
- DOLAN, P.–HALLSWORTH, M.–HALPERN, D.–KING, D.–VLAEV, I. [2010]: MINDSPACE: Influencing behaviour through public policy. Cabinet Office, Institute for Government.
- DYCK, A.–MORSE, A.–ZINGALES, L. [2010]: Who Blows the Whistle on Corporate Fraud? *Journal of Finance*, Vol. 65., No. 6. 2213–2253. o.
- EB [2010]: A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Intelligens szabályozás az Európai Unióban. COM(2010) 543 végleges.
- EC [2011a]: Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve az átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozásokra (ÁÉKBV) vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló 2009/65/EK irányelvnek és az alternatív befektetésialap-kezelőkről szóló 2011/61/EU irányelvnek a hitelminősítések túlzott figyelembevételre tekintetében történő módosításáról. COM(2011) 746 végleges, Brüsszel, 2011. november 15. <http://goo.gl/Tmezi>.
- EC [2011b]: Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a hitelminősítő intézetekről szóló 1060/2009/EK rendelet módosításáról. COM(2011) 747 végleges, Brüsszel, 2011. november 15. <http://goo.gl/kYLWK>.
- EC [2011c]: Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve az éves és összevont (konzolidált) éves beszámolókat jog szerinti könyvvizsgálatáról szóló 2006/43/EK irányelv módosításáról. COM(2011) 778 végleges. http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/reform/directive_hu.pdf.
- EC [2011d]: Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a közérdeklődésre számot tartó jogalanyok jog szerinti könyvvizsgálatára vonatkozó egyedi követelményekről. COM(2011) 779 végleges, Brüsszel, 2011. november 30. http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/reform/regulation_hu.pdf.
- EDWARDS, F. R. [2004]: U.S. Corporate Governance: What Went Wrong and Can It Be Fixed? Megjelent: *Borio, C.–Hunter, W. C.–Kaufman, G. G.–Tsatsaronis, K.* (szerk.): *Market Discipline Across Countries and Industries*. MIT Press, 237–255. o.

- EESC [2005]: The Current State of Co-Regulation and Self-Regulation in the Single Market. European Economic and Social Committee, Brüsszel.
- EPT [2006]: Az Európai Parlament és a Tanács 2006/43/EK irányelve (2006. május 17.) az éves és összevont (konszolidált) éves beszámolók jog szerinti könyvvizsgálatáról, a 78/660/EGK és a 83/349/EGK tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 84/253/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről. HL L 157. június 9. 87. o.) <http://goo.gl/kuLWa>.
- EPT [2009]: Az Európai Parlament és a Tanács 1060/2009/EK rendelete a hitelminősítő intézetekről. HL L 302. november 17. <http://goo.gl/501vW>.
- EPT [2011]: Az Európai Parlament és a Tanács 513/2011/EK rendelete az 1060/2009/EK rendelet módosításáról. HL L 145/30. május 31. <http://goo.gl/0ffqU>.
- FLECKINGER, P.–GLACHANT, M. [2011]: Negotiating a voluntary agreement when firms self-regulate. *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 62. No. 1. 41–52. o.
- GAO [2003]: Public Accounting Firms. Mandated Study on Consolidation and Competition. United States General Accounting Office Report to the Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs and the House Committee on Financial Services. GAO-03-864. <http://www.gao.gov/new.items/d03864.pdf>.
- GEHRIG, T.–JOST, P. [1995]: Quacks, Lemons, and Self Regulation: A Welfare Analysis. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 7. No. 3. 309–325. o.
- GLACHANT, M. [2005]: Voluntary agreements under endogenous legislative threats and imperfect enforcement. *Ecole des Mines de Paris*, kézirat.
- GLACHANT, M. [2007]: Non-binding voluntary agreements. *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 54. No. 1. 32–48. o.
- GRAJZL, P.–MURRELL, P. [2007]: Allocating Lawmaking Powers: Self-Regulation vs Government Regulation. *Journal of Comparative Economics*, Vol. 35. No. 3. 520–545. o.
- GROSSMAN, S.–HART, O. [1986]: The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration. *Journal of Political Economy*, Vol. 94. No. 4. 691–719. o.
- HEPBURN, G. [2009]: Alternatives to traditional regulation. Report prepared for the OECD Regulatory Policy Division.
- HOOGEN, T. VAN DEN–NOWAK, T. [2009]: The emergence and use of self-regulation in the european decision-making process: Does it make a difference? Megjelent: *Hertogh, M.–Westerman, P.* (szerk.): *Self-regulation and the future of the regulatory state*. University of Groningen, Groningen Centre for Law and Governance.
- HOUSE OF LORDS [2011]: Auditors: Market concentration and their role. Vol. I. Report. Select Committee on Economic Affairs, 2nd Report of Session 2010–11, HL Paper 119–I, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldselect/ldeconaf/119/119.pdf>.
- HU, S. [2011]: Convergence of Audit and Credit Rating Practices: Going Concern Ratings. *International Journal of Disclosure and Governance*, Vol. 8. No. 4. 323–338. o.
- INTERINSTITUTIONAL AGREEMENT ... [2003]: Interinstitutional Agreement on better law-making. European Parliament, Council, Commission (2003/C 321/01).
- KISS FERENC LÁSZLÓ [2008]: Bevezetés a szabályozás gazdaságtanába. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2007. Budapest, MTA KTI, 11–95. o.
- KISS FERENC–MAJOR IVÁN–VALENTINY PÁL [2000]: *Információgazdaság és piacsabályozás*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- KLEINER, M. M. [2006]: *Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restricting Competition?* Upjohn University Press, Kalamazoo, MI.

- KRANTON, R. E. [2003]: Competition and the Incentive to Produce High Quality, *Economica*, Vol. 70. No. 279. 385–404. o.
- LA PORTA, R.–LOPEZ-DE-SILANES, F.–SHLEIFER, A. [2008]: The Economic Consequences of Legal Origins. *Journal of Economic Literature*, Vol. 46. No. 2. 285–332 o.
- LEE, C. [2005]: Legal traditions and competition policy. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 45. No. 2–3. 236–257. o.
- LELAND, H. E. [1979]: Quacks, Lemons, and Licensing: A Theory of Minimum Quality Standards. *Journal of Political Economy*, Vol. 87. No. 6. 1328–1346. o.
- LYON, T. P.–MAXWELL, J. W. [2003]: Self-regulation, taxation and public voluntary environmental agreements. *Journal of Public Economics*, Vol. 87. No. 7–8. 1453–1486. o.
- LYON, T. P.–MAXWELL, J. W. [2011]: Self-Regulation and Negotiated Agreements: Complements or Substitutes? EAERE Conference paper, 18th Annual Conference, Róma.
- MANDELKERN GROUP [2001]: Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report.
- MAXWELL, J. W.–LYON, T. P.–HACKETT, S. C. [2000]: Self-Regulation and Social Welfare: The Political Economy of Corporate Environmentalism. *Journal of Law and Economics*, Vol. 43. No. 2. 583–617. o.
- MULLIGAN, C. M. [2009]: From AAA to F: How the Credit Rating Agencies Failed America and What Can Be Done to Protect Investors. *Boston College Law Review*, Vol. 50. No. 4. 1275–1305. o.
- NÚÑEZ, J. [2001]: A model of self regulation. *Economics Letters*, Vol. 74. No. 1. 91–97. o.
- NÚÑEZ, J. [2007]: Can Self Regulation Work? A Story of Corruption, Impunity and Cover-Up. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 31. No. 2. 209–233. o.
- OECD [1997a]: The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis Report. OECD, Paris.
- OECD [1997b]: Regulatory impact analysis: Best practices in OECD countries. OECD, Paris.
- OECD [1999]: Voluntary approaches for environmental policy in OECD countries. OECD, Paris.
- OECD [2001]: Regulatory Impact Analysis: Efficiency, Accountability, and Transparency. OECD, Paris.
- OECD [2004]: Ex post evaluation of regulatory tools and institutions. OECD, Paris.
- OECD [2009a]: Alternatives to traditional regulation. OECD, Paris.
- OECD [2009b]: Indicators of regulatory management systems. OECD, Paris.
- OECD [2010a]: Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance. OECD, Paris.
- OECD [2010b]: Competition and Credit Rating Agencies. DAF/COMP[2010]29. <http://www.oecd.org/dataoecd/28/51/46825342.pdf>
- OECD [2012]: Recommendation of the Council of the OECD on Regulatory Policy and Governance. OECD, Paris.
- OFT [2009]: The economics of self-regulation in solving consumer quality issues. Office of Fair Trading, 72 o.
- OFT [2010]: What does Behavioural Economics mean for Competition Policy? Office of Fair Trading.
- OFT [2011]: Statutory audit. Market investigation reference to the Competition Commission of the supply of statutory audit services to large companies in the UK. OFT1357MIR. http://www.oft.gov.uk/shared_of/market-work/oft1357MIR.
- OGUS, A.–CARBONARA, E. [2011]: Self-regulation. Megjelent: *Parisi, F. (szerk.): Production of Legal Rules*. Edward Elgar, 228–252. o.

- OMAROVA, S. T. [2011]: Wall Street as Community of Fate: Toward Financial Industry Self-Regulation. *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 159. 411–492 o.
- PCAOB [2010]: Report on Observations of PCAOB Inspectors Related to Audit Risk Areas Affected by the Economic Crisis. PCAOB Release, No. 2010-006. szeptember 29. http://pcaobus.org/Inspections/Documents/4010_Report_Economic_Crisis.pdf.
- PCAOB [2011a]: Report on 2010 Inspection of Deloitte & Touche LLP (Headquartered in New York City, New York) Issued by the Public Company Accounting Oversight Board, december 7. http://pcaobus.org/Inspections/Reports/Documents/2011_Deloitte.pdf.
- PCAOB [2011b]: Report on 2010 Inspection of Ernst & Young LLP (Headquartered in New York City, New York) Issued by the Public Company Accounting Oversight Board, november 30. http://pcaobus.org/Inspections/Reports/Documents/2011_Ernst_Young_LL_US.pdf.
- PCAOB [2011c]: Report on 2010 Inspection of KPMG LLP (Headquartered in New York City, New York) Issued by the Public Company Accounting Oversight Board, november 8. http://pcaobus.org/Inspections/Reports/Documents/2011_KPMG_LL_US.pdf.
- PCAOB [2011d]: Report on 2010 Inspection of PricewaterhouseCoopers LLP (Headquartered in New York City, New York) Issued by the Public Company Accounting Oversight Board, november 8. http://pcaobus.org/Inspections/Reports/Documents/2011_PricewaterhouseCoopers_LL.pdf.
- PETIT, N.–NEYRINCK, N. [2011]: Credit Rating Agencies and Competition Law. *Competition Policy International, Antitrust Chronicle*, Vol. 8. augusztus 30.
- POWELL, M.–CZAPRACKA, K. [2011]: Recent EU Antitrust Investigations into Financial Services – What Is the Scope for Antitrust Intervention? *Competition Policy International Antitrust Chronical*, július.
- PRITCHARD, A. C.–PURI, P. [2006]: The Regulation of Public Auditing in Canada and the United States: Self-Regulation or Government Regulation? *Fraser Institute Digital Publication*, <http://www.fraserinstitute.org/research-news/display.aspx?id=13534>.
- REIFFEN, D.–ROBE, M. [2011]: Demutualization and Customer Protection at Self-Regulatory Financial Exchanges. *Journal of Future Markets*, Vol. 31. No. 2. 126–164. o.
- ROE, M. J. [2004]: The Inevitable Instability of American Corporate Governance. *Harvard Law and Economics Discussion Paper*, No. 493. <http://ssrn.com/abstract=615561>.
- ROMANO, R. [2004]: The Sarbanes-Oxley Act and the Making of Quack Corporate Governance. *Yale Law School, Center for Law, Economics and Public Policy, Research Paper*, No. 297. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=596101.
- SCARPA, C. [1999]: The Theory of Quality Regulation and Self-Regulation, Megjelent: *Bortolotti, B.–Fiorentini, G.* (szerk.): *Organized Interests and Self-Regulation: An Economic Approach*. Oxford University Press, 236–260. o.
- SCHWARTZ, S. L. [2011]: Financial Industry Self-Regulation: Aspiration and Reality. *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 159. 293–302 o.
- SEC [2011]: 2011 Summary Report of Commission Staff's Examinations of Each Nationally Recognized Statistical Rating Organization. <http://goo.gl/j3Oh6>.
- SEN, M. [2011]: *Non-State Regulatory Regimes. Understanding Institutional Transformation*. Springer.
- SHAKED, A.–SUTTON, J. [1981]: The Self Regulating Profession. *Review of Economic Studies*, Vol. 48. No. 2. 217–234. o.

- SHAPIRO, C. [1986]: Investment, Moral Hazard, and Occupational Licensing. *Review of Economic Studies*, Vol. 53. No. 5. 843–862. o.
- SPENCE, M. [1975]: Monopoly, Quality and Regulation. *Bell Journal of Economics*, Vol. 6, No. 2. 417–429. o.
- STAFF WORKING PAPER [2011]: Commission Staff Working Paper. Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2006/43/EC on statutory audits of annual accounts and consolidated accounts; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on specific requirements regarding statutory audit of public-interest entities. SEC (2011) 1384 final, Brüsszel, november 30. http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/reform/impact_assesment_en.pdf.
- STIGLITZ, J. [2009]: Regulation and Failure. Megjelent: *Moss, D.–Cisternino, J.* (szerk.): *New Perspectives on Regulation*. The Tobin Project, Cambridge, MA.
- STOLTENBERG, C.–LACEY, K. A.–CRUTCHFIELD, G. B.–CUTHBERT, M. [2005]: A Comparative Analysis of Post-Sarbanes-Oxley Corporate Governance Developments in the US and European Union: The Impact of Tensions Created by Extraterritorial Application of Section 404. *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 53. No. 2. 457–491. o.
- TIOLE, J. [1996]: A Theory of Collective Reputations (with Applications to the Persistence of Corruption and to Firm Quality). *Review of Economic Studies*, Vol. 63. No. 1. 1–22. o.
- TIS [2000]: Industry Self-Regulation in Consumer Markets. Report prepared by the Taskforce on Industry Self-regulation. Commonwealth of Australia.
- TOWNSEND, R. [1979]: Optimal Contracts and Competitive Markets with Costly State Verification. *Journal of Economic Theory*, Vol. 21. No. 2. 265–293. o.
- VALENTINY PÁL [2008]: Hogyan mérik az ágazati szabályozó szervezetek hatékonyságát? *Közgazdasági Szemle*, 55. évf. 10. sz. 891–906. o.
- VALENTINY PÁL [2012]: Válságban a verseny – válságban a verseny? Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2011. Budapest, MTA KRTK KTI, 102–125. o.
- WHITE PAPER [2001]: European governance. A white paper. COM(2001) 428 final.
- WHITE, L. J. [2012]: The Credit Rating Agencies: How Did We Get Here? Where Should We Go? *CPI Antitrust Chronicle*, Vol. 4.
- ZHANG, I. X. [2005]: Economic Consequences of the Sarbanes-Oxley Act of 2002. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Related Publications 05-07. <http://regulation2point0.org/wp-content/uploads/downloads/2010/04/phpEG.pdf>
- ZÖLD KÖNYV [2010]: Zöld könyv. Könyvvizsgálati politika: a válság tanulságai. Brüsszel, 2010. október 13. COM(2010) 561 végleges. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0561:FIN:HU:PDF>

• Nagy Csongor István •

A FOGYASZTÓKKAL SZEMBENI TISZTESSÉGTELEN KERESKEDELMI GYAKORLATOT ÉRINTŐ VÁLLALATI ÖNSZABÁLYOZÁS PERSPEKTÍVÁI*

A tanulmány az önszabályozás lehetőségeit vizsgálja a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat területén. Elemzi, hogy az európai és magyar szabályozás keretében mennyiben, illetve milyen feltételek esetén tekinthető társadalmilag hasznosnak a vállalkozások magánszabályozása. A szakirodalom eredményei, valamint az európai gyakorlat alapján bemutatja azokat a külső és belső feltételeket, amelyek esetén az önszabályozás hatékonyan működhet, ezáltal segítve elő az önszabályozásra alkalmas helyzetek és problémák azonosítását, valamint meghatározva a hatásos önszabályozási mechanizmusok kialakításának módszertanát.

BEVEZETÉS

A tanulmány a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat vonatkozásában elemzi az önszabályozás lehetőségeit és perspektíváit. Azt vizsgálja, hogy a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmával kapcsolatos szabályozáson belül a vállalkozások magánszabályozása mennyiben, illetve milyen feltételek esetén tekinthető társadalmilag hasznosnak. Az összegzésben – a szakirodalom eredményei és az európai minták alapján – meghatározzuk azokat a külső és belső feltételeket, amelyek esetén az önszabályozás hatékonyan működhet, ezáltal elősegítve az önszabályozásra alkalmas helyzetek és problémák azonosítását (önszabályozás külső feltételei), valamint meghatározva a hatásos önszabályozási mechanizmusok kialakításának módszertanát (önszabályozás belső feltételei).

A vizsgálat tárgyának pontos meghatározásakor hangsúlyoznunk kell, hogy a jelen tanulmány két szempontból sem vállalkozik az önszabályozás jelenségének átfogó vizsgálatára. Egyrészt, az önszabályozás csak egy, tárgyilag lehatárolt esetkörével, a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmával kapcsolatos önszabályozással foglalkozik. Másrészt, a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmával kapcsolatos európai szabályozás megközelítésé-

.....
* A tanulmány a Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központja támogatásával készült.

ből fakadóan az önszabályozásnak azt az esetét vizsgálja, amikor az csupán állami szabályozást kiegészítő (és nem azt helyettesítő) funkciót tölt be.

A következőkben rövid fogalmi alapozás után – elsősorban a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlattal kapcsolatban – az önszabályozás szabályozási hátterét és európai uniós jogi helyzetét ismertetjük. Ezt követően az önszabályozás előnyeit és hátrányait (lehetséges kockázatait) elemezzük, majd megvizsgáljuk annak külső és belső feltételeit (milyen esetekben motiváltak megfelelően a vállalkozások arra, hogy önszabályozást valósítsanak meg, milyen követelményeknek kell megfelelnie az önszabályozási mechanizmusnak ahhoz, hogy hatásos legyen). Végül összegezzük a hatásos önszabályozás külső és belső feltételrendszerét.

FOGALMI ALAPOK – ÁLLAMI SZABÁLYOZÁS, TÁRSSZABÁLYOZÁS, ÖNSZABÁLYOZÁS

Ebben a tanulmányban az *önszabályozás* kifejezést tág értelemben használjuk, amely átfogja a vállalkozások általi magán-szabályalkotás különböző formáit, attól függetlenül, hogy azokat az állami szabályozás előírja, támogatja, illetve annak jogi státust biztosít-e.¹

Az állami szabályozással szembeállítható *magánszabályozás* (szabályalkotás) két *alesete* különböztethető meg egymástól: a társszabályozás és az önszabályozás.² A két kategória azonban adott esetben nehezen határolható el egymástól, illetve az ezek közötti határvonal bizonytalan lehet (*EASA* [2006] 9. o., *van der Zeijden–van der Horst* [2008]. 17. o., *Lex Fori ...* [2001] I.1.1. fejezet, *Gunningham–Rees* [1997] 365–366. o.).

Az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között 2003-ban létrejött intézményközi megállapodás a jogalkotás javításáról (*Interinstitutional Agreement on better law-making*) a következők szerint határolja el egymástól a társszabályozást és az önszabályozást (*EP–EC* [2003]).

Társszabályozásról (*co-regulation*) akkor beszélünk, ha a jogalkotó az adott területen elismert feleket (gazdasági vállalkozások, társadalmi partnerek, nem kormányzati szervezetek, egyesületek) az általa meghatározott célok elérésével megbízza. Ez a mechanizmus alkalmas lehet arra, hogy a szabályozást az adott gazdasági szektor, iparág problémáihoz és jellemzőihez igazítsa, csökkentse a jogalkotó terheit, és felhasználja a felek tapasztalatait (*EP–EC* [2003] 18. pont).

¹ Negatív értelemben az önszabályozás nem állami szabályozásként is meghatározható (lásd *Dixon* [1968], *Page* [1986] 144. o., lásd továbbá *Black* [1996] 27. o.)

² *Black* [1996] az állami részvétel intenzitása alapján megkülönbözteti egymástól a felhatalmazáson alapuló (*mandated*), a jóváhagyott (*sanctioned*) és a kikényszerített (*coerced*), valamint az önkéntes, állami részvételtől mentes (*voluntary self-regulation*) önszabályozást (27. o.).

Az önszabályozás (*self-regulation*) a gazdasági vállalkozások, társadalmi partnerek, nem-kormányzati szervezetek, egyesületek azon lehetőségét foglalja magában, hogy egymás között és saját maguk számára (európai szinten) közös iránymutatásokat (így különösen magatartási kódexeket vagy iparági megállapodásokat) fogadjanak el. Ebben az esetben nem előfeltétel az uniós intézmények állásfoglalása (EP–EC [2003] 22. pont).

A társszabályozás az állami és nem állami szabályozás komponenseiből áll össze; magában foglalja a vállalkozások közötti együttműködésen alapuló önszabályozást és az állami szabályozást, amelyek kölcsönösen erősítik egymást (*van der Zeijden–van der Horst* [2008] 15. o.).

A *Fehér könyv az európai kormányzásról* (EC [2001a]) értelmében a társszabályozás fogalmi eleme, hogy a jog rögzíti az átfogó célok, az alapvető jogok, a végrehajtási, illetve a jogorvoslati mechanizmusok, valamint a megfelelés ellenőrzésére vonatkozó feltételek keretét.

A fentivel szemben az Egyesült Királyság versenyhivatalának (*Office of Fair Trading, OFT*) 2009. évi szakpolitikai állásfoglalása (*Policy Statement*) az önszabályozás szerepéről az OFT fogyasztóvédő tevékenységében az önszabályozás fogalmát tágabban fogja fel. Ennek értelmében az önszabályozás az adott iparágba tartozó vállalkozások csoportjának kezdeményezése magatartásuk módosítására a minőségi standardok növelése érdekében. Ebben a vonatkozásban a „minőségi standard” kifejezést tágan kell értelmezni, amely a fogyasztói tapasztalat egészére vonatkozik, és magában foglalja a termék vagy szolgáltatás minőségét, az ügyfélszolgálatot, a közölt információt és az értékesítést követő tevékenységet (*OFT* [2009b] 4. o.).

Ugyancsak tágabb meghatározást használ a *European Advertising Standards Alliance* (EASA): „Az önszabályozás egy olyan rendszer, amelynek révén a reklámpiar aktívan rendszabályozza saját magát. Az iparág három része – a reklámozók, akik a reklámért fizetnek, a reklámügynökségek, amelyek felelősek annak formájáért és tartalmáért, és a média, amely a reklámokat közli – együttműködik annak érdekében, hogy reklámstandardokban állapodjanak meg, és hogy egy olyan rendszert hozzanak létre, amely biztosítja: azokat a reklámokat, amelyek nem felelnek meg ezeknek a standardoknak, gyorsan korrigálják vagy eltávolítják.” (*EASA* [2003] 5. o.)

Mivel tanulmányunk szempontjából nem szükséges egymástól elhatárolni a két magánszabályozási változatot (az önszabályozást és a társszabályozást), valamint a vizsgálat tárgya – köszönhetően a tételes jogi kötődésnek – ennek hiányában is beazonosítható, az önszabályozás kifejezést tág értelemben, a magánszabályozás szinonimájaként használjuk.³ Ennek érdekében az *önszabályozás két szempontja* különböztethető meg.⁴

³ Az önszabályozás további kategorizálásával kapcsolatban lásd *Lex Fori ...* [2001] I.1.2. fejezet. *Baarsma és szerzőtársai* [2003].

⁴ *EASA* [2003] 7. o., vö. *Campbell* [1999] az önszabályozási tevékenységet három esetkörre osztja: jogalkotás, végrehajtás, ítélkezés (714–715. o.).

Egyrészt, az önszabályozás lehetővé teszi a vállalkozások számára, hogy „*anyagi jogi*” szabályokat állapítsanak meg. Ez általánosságban vonatkozhat jogilag nem szabályozott kérdésekre, azonban a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalma területén ez a funkció elsősorban a jogi szabályozásnak az iparági sajátosságokhoz való igazítását jelenti. Tartalmi szempontból az önszabályozás viszonya a jogi szabályozáshoz kétféle megközelítésben írható le. Az előzőekben kifejtetteknek megfelelően, az önszabályozás lehetőséget teremt az általános jogi normáknak az adott iparági sajátosságokhoz történő igazításához. Emellett az önszabályozási kódexek célja lehet vagy a jogi szabályozásnak való megfelelés elérése (amely esetben konkrét formában, de a jogi előírásokat reprodukálják), vagy a jogi védelmi szintnél magasabb szintű védelem biztosítása (*OFT* [2009b] 5. o.).

Másrészt, az önszabályozás egyúttal *szabályérvényesítési mechanizmus* is. Ebből következően az önszabályozás akkor is hasznos lehet a társadalom szempontjából, ha nélkülözi a jogi szabályozástól eltérő, azt konkretizáló vagy adaptáló rendelkezéseket. Az alternatív (párhuzamos, magán-) szabályérvényesítés tehermentesítheti a jogalkalmazó szerveket, az állami jogérvényesítésnél adott esetben gyorsabb, hatékonyabb lehet.

SZABÁLYOZÁSI HELYZETKÉP ÉS HÁTTÉR

A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmával kapcsolatos szabályozás mind az uniós szintű szabályozásban, mind annak magyar átültetésében *kifejezetten elismeri és jogi státussal ruházza fel az önszabályozást*. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmával kapcsolatos jogi rezsim az önszabályozásnak a jogi (állami) szabályozást kiegészítő, azt erősítő szerepet szán, azonban több ponton védelemben is részesíti az önszabályozás keretében kidolgozott magatartási kódexeket.

Érdemes utalni arra, hogy *az uniós jogban az ön-, illetve a társszabályozás relevanciája nem szűkíthető le a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat területére*. A már hivatkozott, az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között 2003-ban létrejött intézményközi megállapodás a jogalkotás javításáról kifejezetten elismeri az alternatív szabályozási mechanizmusok jelentőségét és szükségességét. Ennek értelmében: az Európai Bizottság biztosítja, hogy a társ- és önszabályozás érvényesülése összhangban legyen az uniós joggal, megfeleljen az átláthatóság és a reprezentativitás elvének, és a közérdek számára hasznos legyen (*EP–EC* [2003] 16–23. pont).

Ezzel a szabályozási megközelítéssel összhangban több uniós jogi aktus jogi státust ad az önszabályozásnak (*Schiek* [2007] 457–460. o.). Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv értelmében

- ♦ „[a] tagállamoknak és a Bizottságnak ösztönözniük kell a médiaszolgáltatókat arra, hogy magatartási kódexeket dolgozzanak ki az olyan élelmiszerekre és italokra vonatkozó, gyermekműsorokat kísérő vagy azokban foglalt, nem megfelelő audiovizuális kereskedelmi közleményeket illetően, amelyek olyan táplálkozási vagy élettani hatással bíró tápanyagokat és egyéb anyagokat tartalmaznak, különösen zsírt, transz-zsírsvavat, só/nátriumot és cukrokat, amelyeknek túlzott mértékű bevitele a teljes étrendben nem ajánlott.” (*Európai Parlament és Tanács* [2010] 9. cikk 2. bekezdés.)

A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló irányelv (*Európai Parlament és Tanács* [1995]) 27. cikke értelmében

- ♦ „[a] tagállamok rendelkeznek arról, hogy az országos szabályzattervezetet kidolgozó, vagy a meglévő országos szabályzatot módosítani, vagy bővíteni szándékozó szakmai szövetségek és az egyéb adatkezelőket képviselő más szervek ezeket véleményezésre előterjeszthessék a nemzeti hatóságnak. A tagállamok rendelkeznek arról, hogy ez a hatóság állapítsa meg, többek között, hogy az elé terjesztett tervezetek összhangban vannak-e az ezen irányelvnek megfelelően elfogadott nemzeti rendelkezésekkel. A hatóság, amennyiben ezt szükségesnek tartja, kikérheti az érintettek vagy azok képviselőinek véleményét. ... A közösségi szabályzattervezetek, továbbá a meglévő közösségi szabályzatok módosításai és bővítései a 29. cikkben említett munkacsoport elé terjeszthetők. A munkacsoport, többek között, meghatározza, hogy az elé terjesztett tervezetek összhangban vannak-e az irányelvnek megfelelően elfogadott nemzeti rendelkezésekkel. A hatóság, amennyiben ezt szükségesnek tartja, kikérheti az érintettek vagy azok képviselőinek véleményét. A munkacsoport által jóváhagyott szabályzatok számára a Bizottság megfelelő nyilvánosságot biztosíthat.” (I. m. 27. cikk 2–3. bekezdés.)

Az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv (*Európai Parlament és Tanács* [2000]) 16. cikke kifejezetten foglalkozik a magatartási kódexekkel. Ennek értelmében

- ♦ „[a] tagállamok és a Bizottság ösztönzik, hogy: *a*) szakmai és fogyasztói szövetségek vagy szervezetek közösségi szintű magatartási kódexeket dolgozzanak ki, amelyek célja, hogy hozzájáruljanak az 5–15. cikk megfelelő végrehajtásához; *b*) a nemzeti vagy közösségi szintű magatartási kódexek tervezeteinek a Bizottsághoz történő önkéntes továbbítása megtörténjen; *c*) ezek a magatartási kódexek elektronikus úton hozzáférhetőek legyenek a Közösség nyelvein; *d*) a szakmai és a fogyasztói szövetségek, illetve szervezetek közöljék a tagállamokkal és a Bizottsággal, hogy hogyan értékeli magatartási kódexeik alkalmazását és az elektronikus kereskedelemmel kapcsolatos gyakorlatokra és szokásokra tett hatását; *e*) a kiskorúak és az emberi méltóság védelmére vonatkozó magatartási kódexek kidolgozására kerüljön sor.” (I. m. 16. cikk 1. bekezdés.)

Az irányelv 16. cikkének 2. bekezdése hangsúlyozza a fogyasztók részvételének szükségességét a magatartási kódexek kidolgozásában

- ♦ „[a] tagállamok és a Bizottság ösztönzik a fogyasztókat képviselő szövetségek, illetve szervezetek bevonását az érdekeiket érintő és a (...) [fentiek szerint] készülő magatartási kódexek kidolgozásába és alkalmazásába. Szükség szerint konzultálni kell a látásukban korlátozott személyeket és általában a fogyatékkal élő személyeket képviselő szervezetekkel, e személyek különleges szükségleteik figyelembevétele érdekében.” (I. m. 16. cikk 2. bekezdés.)

A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv elismert szerepet szán a vállalkozások általi önszabályozásnak (*Európai Parlament és Tanács* [2005]). Az irányelv 20. preambulum bekezdése értelmében „[h]elyénvaló lehetőséget teremteni a magatartási kódexek számára, amelyek segítségével a kereskedők hatékonyan alkalmazhatják ezen irányelv alapelveit egyes gazdasági területeken”, és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat felszámolására irányuló önszabályozási mechanizmusok tehermentesíthetik az állami jogérvényesítést, ezért indokolt azokat ösztönözni. Az irányelv 20. preambulum bekezdése tükrözi az önszabályozás mindekét előnyét: lehetővé teszi a generálklauzulák konkretizálását az adott iparág sajátosságaival összhangban, és tehermentesíti az állami jogérvényesítést (lásd *De Groote–De Vulder* [2007] 37. o.).

A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv szerint

- ♦ „[a] »magatartási kódex« az a megállapodás vagy – nem tagállami törvény, rendelet vagy közigazgatási rendelkezés által előírt – szabálygyűjtemes, amely meghatározza azon kereskedők magatartását, akik egy vagy több sajátos kereskedelmi gyakorlat vagy üzletág vonatkozásában e kódexet magukra nézve kötelezőnek ismerik el.” (*Európai Parlament és Tanács* [2005] 2. cikk f pontja.)

Az irányelv III. fejezete szól a magatartási kódexekről. Ennek értelmében

- ♦ „az irányelv nem zárja ki azt, hogy – a tagállamok esetleges ösztönzésére – a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat a magatartási kódexek felelősei ellenőrizzék, valamint hogy a 11. cikkben említett [jogérvényesítési eljárás kezdeményezésére jogosult] személyek vagy szervezetek az ilyen testületekhez forduljanak, amennyiben az ilyen testületek előtti eljárások a szóban forgó cikkben említett bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárások mellett rendelkezésre állnak.” (I. m. 10. cikk.)

Az irányelv fenti rendelkezéséből kitűnik, de az irányelv kifejezetten ki is mondja, hogy az önszabályozási mechanizmusok *csak kiegészíthetik, azonban semmi esetre sem pótolhatják az állami jogérvényesítést* (lásd *De Groote–De Vulder* [2007] 38. o.), az önszabályozási mechanizmus igénybevétele „soha nem tekinthető a bíróság vagy

közgazgatási hatóság előtti – 11. cikk szerinti – jogorvoslatról való lemondásnak” (*Európai Parlament és Tanács* [2005] 10. cikk).

Az irányelv alkalmazásában az önszabályozási magatartási kódexek jogi védelemben is részesülhetnek: bizonyos feltételek esetén a magatartási kódex szabályainak a megszegése egyúttal jogellenesé is teszi a magatartást: amennyiben a vállalkozás egyértelmű és ellenőrizhető módon kötelezettséget vállal a magatartási kódex betartására, és kereskedelmi gyakorlata során ezt fel is tünteti, akkor a magatartási kódex megsértése megtévesztőnek (vagyis jogellenes magatartásnak) minősülhet, feltéve, hogy a fogyasztók gazdasági magatartását jelentősen torzítja (i. m. 6. cikk 2. bekezdés). Ennek megfelelően, a magatartási kódex szabályai kvázi jogi kötőerővel rendelkezhetnek.

Annak valótlan állítása, hogy a kereskedő a magatartási kódex aláírója, illetve hogy valamely közjogi vagy egyéb szervezet a magatartási kódexet jóváhagyta, ún. feketelista tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatnak minősül (i. m. Melléklet, 1. és 3. pont).

Az irányelvet átültető, a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (Fttv.) meghatározásában a magatartási kódex „olyan – piaci önszabályozás keretében létrehozott – megállapodás vagy szabálygyűttes, amely valamely kereskedelmi gyakorlat vagy tevékenységi ágazat vonatkozásában követendő magatartási szabályokat határoz meg azon vállalkozások számára, amelyek a kódexet magukra nézve kötelezőnek ismerik el” (Fttv. 2. cikk *i* pont).

Abból az Fttv. 5. cikke szerinti rendelkezésből, hogy „a magatartási kódex nem ösztönözhet tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatra”, nem következik, hogy a magatartási kódex védelmi szintje nem maradhatna el az Fttv. védelmi szintjétől. Ugyanis mivel az önszabályozás csupán kiegészítő szerepet tölt be a jogi szabályozáshoz képest, a magatartási kódex tilalmi köréből kimaradhatnak olyan magatartások, amelyeket az Fttv. tilt. A törvény csupán azt tiltja, hogy a magatartási kódex a vállalkozásokat az Fttv. megsértésére ösztönözze, nem követelmény azonban, hogy az minden Fttv.-t sértő kereskedelmi gyakorlatot tiltson.

Utalni kell arra, hogy az irányelv 4. cikke értelmében:

- „[a] tagállamok nem korlátozhatják sem a szolgáltatások nyújtásának szabadságát, sem az áruk szabad mozgását az ezen irányelv által közelített területekhez tartozó indokok alapján.” (*Európai Parlament és Tanács* [2005] 4. cikk.)

Ez a rendelkezés, valamint az Európai Bíróság ezt értelmező joggyakorlata egyértelműen arra utal, hogy a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv teljes mértékben harmonizálja a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal kapcsolatos jogi szabályozást, és a tagállamok nem fogadhatnak el, illetve tarthatnak fenn az irányelvben foglaltaknál szigorúbb, illetve korlátozóbb rendelkezéseket, még akkor sem, ha ennek célja a fogyasztóvédelem magasabb szintjének biztosítása.

- ♦ C-261/07. és C-299/07. sz., *VTB-VAB NV kontra Total Belgium NV és Galatea BVBA kontra Sanoma Magazines Belgium NV* egyesített ügyekben 2009. április 23-án hozott ítélet (EBHT 2009, I-2949.), 52. pont: „Az irányelv tehát az említett szabályokat közösségi szinten harmonizálja. Következésképpen, amint azt a 4. cikke kifejezetten elő is írja (...) a tagállamok nem fogadhatnak el az irányelvben foglaltaknál korlátozóbb intézkedéseket, még a magasabb szintű fogyasztóvédelem biztosítása érdekében sem.”
- ♦ C-304/08. sz., *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV kontra Plus Warenhandelsengesellschaft mbH*-ügyben 2010. január 14-én hozott ítélet (EBHT 2010, I-217.), 41. és 50. pont: [„41. A fenti pontosítást követően emlékeztetni kell arra, hogy a 2005/29 irányelv az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlataira vonatkozó szabályok teljes közösségi szintű harmonizációjára irányul. Ennek megfelelően – ahogyan azt az említett irányelv 4. cikke kifejezetten kimondja – a tagállamok nem fogadhatnak el az irányelvben foglaltaknál korlátozóbb intézkedéseket, még a magasabb szintű fogyasztóvédelem biztosítása érdekében sem (...). 50. Másrésztől az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló típusú szabályozás sérti a 2005/29 irányelv 4. cikkének tartalmát, amely kifejezetten megtiltja a tagállamoknak, hogy korlátozóbb jellegű intézkedéseket tartsanak fenn vagy vezessenek be, még akkor is, ha az intézkedések célja a magasabb szintű fogyasztóvédelem biztosítása.”]
- ♦ C-540/08. sz., *Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG kontra „Österreich”-Zeitungsverlag GmbH*-ügyben 2010. november 9-én hozott ítélet (még nem került közzétételre az EBHT-ban), 30. pont [„E tekintetben először is emlékeztetni kell arra, hogy mivel az irányelv a vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlataira vonatkozó szabályokat teljes mértékben harmonizálja – ahogyan azt az irányelv 4. cikke kifejezetten kimondja – a tagállamok nem fogadhatnak el az irányelvben foglaltaknál korlátozóbb intézkedéseket, még a magasabb szintű fogyasztóvédelem biztosítása érdekében sem...”]

Bár a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv 4. cikke a tagállami szabályozással és nem a vállalkozások magatartásával kapcsolatban állapít meg korlátot, a vállalkozások által folytatott önszabályozás, illetve magánszabályozás esetében annyiban releváns, hogy a 4. cikk vonatkozhat az önszabályozást támogató, illetve annak valamilyen jogilag releváns státust biztosító állami aktusokra.

Összhangban a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv 6. cikkének 2. bekezdésével, bizonyos feltételek fennállása esetén az Fttv. értelmében jogellenes az „olyan, magatartási kódexben foglalt követelmény be nem tartása, amelynek a vállalkozás alávetette magát”, ha a magatartási kódex, illetve az adott követelmény betartására a vállalkozás igazolható módon kötelezettséget vállalt (nem pusztán szándéknyilatkozatot fogalmazott meg), és a vállalkozás „a kereskedelmi gyakorlat keretében utal a kódexnek való alávetettségére” (Fttv. 6. cikk 2. bekezdés), feltéve, hogy ez torzítja vagy torzíthatja a fogyasztó üzleti döntését.

Az irányelv rendelkezéseivel összhangban az Fttv. Tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok című melléklete is feketelistásnak minősíti annak valótlan állítását, hogy a vállalkozás magatartási kódex aláírója, illetve hogy a magatartási kódexet valamely közigazgatási hatóság vagy közigazgatási jogkör gyakorlására feljogosított szerv jóváhagyta.

Összefoglalásképpen megállapítható, hogy az európai és a magyar jog a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalma körében az önszabályozásnak egyrészt tartalmi szabályalkotási, másrészt jogérvényesítési funkciót kölcsönöz azzal, hogy a tartalmi szabályalkotásnak mindenkor a vonatkozó jogi rendelkezések keretein belül kell maradnia („nem ösztönözhet tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatra”), nem lehet ellentétes a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv, illetve az Fttv. rendelkezéseivel. Nem követelmény azonban, hogy az önszabályozás minden tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot tiltson, vagyis az, hogy tilalmi köre a jogi tilalmi kört teljes mértékben lefedje. Az egyéb jogi keretek (így például a versenyjogi tilalmak) betartása mellett az önszabályozás magasabb szintű (szigorúbb) követelményeket is eredményezhet, mint amilyen az irányelvben, illetve az Fttv.-ben lefektetettekből következhet.

Figyelembe kell azonban venni, hogy a tagállamok nem fogadhatnak el a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelvben foglaltaknál szigorúbb, illetve korlátozóbb rendelkezéseket. Az irányelv, illetve az Fttv. az önszabályozást egyrészt az állami szabályozás mellett, azzal párhuzamos, az állami jogérvényesítést kiegészítő és tehermentesítő lehetőségként kezeli, másrészt azonban bizonyos feltételek teljesülése esetén az önszabályozás keretében születő magatartási kódexek rendelkezéseinek jogi kötőerőt is kölcsönöz azzal, hogy addicionális feltételek megléte esetén a magatartási kódexet sértő magatartást egyúttal tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatnak is minősíti.

AZ ÖNSZABÁLYOZÁS ELŐNYEI ÉS HÁTRÁNYAI

Az önszabályozás előnyeit és hátrányait, illetve veszélyeit össztársadalmi szempontból kell vizsgálni azzal, hogy értelemszerűen adott résztvevői kör érdekeltisége társadalmi szempontból önmagában is releváns lehet. Az önszabályozás, illetve a társzabályozás *közérdek szempontjából vett vizsgálata* központi jelentőségű. Például a *Fehér könyv az európai kormányzásról* értelmében a társzabályozás csak akkor alkalmazandó, ha egyértelműen többletértéket képvisel, és a közérdeket szolgálja (EC [2001a] 21. o.).

Előnyök

Az önszabályozás egyik előnye, hogy általa az *iparági sajátosságokat jobban figyelembe vevő*, azoknak jobban megfelelő konkrét szabályok születhetnek, és lehetővé teszi a *speciális iparági tudás felhasználását* (OFT [2009a] 68. o., Campbell [1999] 715–716. o., Ogus [1995] 97–98. o.). Az önszabályozási mechanizmusok az állami szabályozásnál általában *rugalmasabbak* (OFT [2009b] 14. o., Vever [2005] 22. o., Campbell [1999] 716. o.).

Mivel a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalma területén az önszabályozás csupán kiegészíti, és nem váltja fel az állami szabályozást, az állami beavatkozás egyfajta végső biztosítékot jelenthet arra, hogy az iparági sajátosságok leple alatt valóban az adott szektor objektív tulajdonságait veszik figyelembe, és nem valamelyik érdekcsoport kizárólagos szempontjait. A magatartási kódex ugyanis nem ösztönözhet tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatra, és mivel fennmarad az állami beavatkozás korlátlan lehetősége, az nem csökkenti a fogyasztók védelmének szintjét, hogy a magatartási kódex nem tilt minden tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot.

Az önszabályozás a *szabályérvényesítést hatékonyabbá (gyorsabbá, olcsóbbá)* teheti (OFT [2009b] 14. o.). Az önszabályozás előnye, hogy nem teszi szükségessé további szabályérvényesítési erőforrások bevonását, illetve *állami hatósági erőforrásokat szabadít fel* (OFT [2009a] 68. o.). Ezzel kapcsolatban azonban meg kell jegyezni, hogy az önszabályozás önmagában csak a költségviselő szervezetet változtatja meg: az állam helyett az iparág viseli az (ön)szabályozás költségeit (vö. Campbell [1999] 756. o.). Valódi költségcsökkentésről azonban csak akkor beszélhetünk, ha az önszabályozás olcsóbban (vagy legalábbis jobb ár–érték arányt képviselve) képes betölteni ugyanazt a funkciót, mint az állami szabályozás (uo. 716. o.).

Az önszabályozás előnyei a szabályoknak való megfelelés területén nem csak abban rejlenek, hogy egy gyorsabb, hatékonyabb szabályérvényesítési mechanizmus révén nagyobb ösztönző erőt jelent a vállalkozások számára, illetve a szabályokkal ellentétes magatartás vizsgálata gyorsabban és költséghatékonyabban történik. Az önszabályozás *növelheti a vállalkozások szabályelfogadását és önkéntes jog-, illetve szabálykövetési hajlandóságát*. A vállalkozások részvétele a szabályok megalkotásában növelheti a szabályok legitimitását és a vállalkozások elkötelezettségét e rendelkezések betartására (vö. OFT [2009b] 14. o., Engle [2009], Campbell [1999] 716. o.).

Hátrányok

Az önszabályozással kapcsolatos egyik kockázat az, hogy *hatékonyságában, hatáosságában elmaradhat az elvárásoktól*. A másik: az önkéntességére tekintettel *nem szükségszerűen terjed ki az iparágban tevékenykedő minden vállalkozásra* (OFT [2009a] 69. o.).

Az önszabályozást gyakran éri kritika, mivel sokan *kétségbe vonják az iparág elkötelezettségét* arra, hogy a rendelkezésére álló (a jogalkotónál esetleg kifinomultabb) szaktudását valóban a köz- és nem az iparági érdekek előmozdítására használja fel. Önszabályozás esetén *nagyobb a kockázata annak, hogy a szabályozás egyoldalú iparági befolyás alá kerül* (uo.).

Sokan fogalmazzák meg kétségeket az önszabályozás keretében elfogadott magatartási szabályok kikényszerítésének hatékonyságával kapcsolatban: az iparág adott esetben nem bocsátja rendelkezésre az ehhez szükséges erőforrásokat, az önszabályozás nem rendelkezik olyan szankciók kiszabásának lehetőségével, amelyek a hatásos megfelelést biztosíthatnák stb. (*Campbell* [1999] 717–718. o., 756–757. o., *Kay* [1988] 34. o.).

Ezek a veszélyek azonban természetesen nem zárják ki az önszabályozás értékét, társadalmi hasznosságát. Az önszabályozás természeténél fogva nem képes teljes körű megoldást nyújtani a piacon felmerülő összes problémára, és a fogyasztónak biztosított védelem hatásossága elmaradhat a szándékolt vagy várt szinttől (*OFT* [2009b] 15. o.). Ezek a veszélyek azonban kevésbé relevánsak a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat esetén, ahol az önszabályozás nem az állami szabályozás helyett, hanem a mellett, azzal párhuzamban és azzal összhangban érvényesülhet.

Az önszabályozás harmadik fontos kockázata a *lehetséges versenykorlátozó hatásokban* rejlik (a versenyaggályokkal kapcsolatban lásd *OFT* [2009a] 10–11. o., 45–49. o. és *Campbell* [1999] 718–719. o.). Az önszabályozás a védelmi vagy minőségi standardokat az indokoltnál magasabb szinten állapíthatja meg, ezáltal csökkentve a fogyasztók választási lehetőségét, valamint korlátozhatja a versenyt (*OFT* [2009a] 10. o.). Versenykorlátozó lehet például, ha egy iparág vállalkozásai tiltják, illetve jelentősen korlátozzák a reklámokat, vagy tiltják az árreklámokat. Ilyen értelemben az önszabályozás piacra lépési korlátokat emelhet. Ezért mindenkor kiemelt figyelmet kell szentelni annak, hogy az önszabályozás megfeleljen a versenyjogi követelményeknek (*EC* [2001a]).

A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalma körében a versenyellenes kockázatok elkerülésének biztosítója lehet, ha az önszabályozás nem lép túl a jogi cél-tételezés körén.

Az Fttv. által tiltott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat fogalma két elem-ből áll: a fogyasztói magatartás torzítása és a szakmai gondosság követelményének megsértése. A kereskedelmi gyakorlat akkor torzítja a fogyasztó magatartását, ha rontja a tájékozott döntés meghozatalának lehetőségét („érzékeltetően rontja azon fogyasztó lehetőségét az áruval kapcsolatos, a szükséges információk birtokában meghozott tájékozott döntésre, akivel kapcsolatban alkalmazzák, illetve akihez eljut, vagy aki a címzettje” – 3. cikk 2. bekezdés b pont), és a fogyasztó üzleti döntését befolyásolja vagy befolyásolhatja („a fogyasztót olyan üzleti döntés meghozatalára készíti, amelyet egyébként nem hozott volna meg” – uo.). A tökéletesverseny-paradigma feltétele, hogy a keresleti és a kínálati oldal résztvevői racionális döntéseket hoznak, nincs információs aszimmetria. A tájékozatlan fogyasztói döntés torzítja

a versenyt. Más szóval: a tájékozott fogyasztói döntés előmozdítása versenybarát hatásokkal jár, növeli a verseny intenzitását, illetve előmozdítja az allokációs hatékonyságot. Ha az önszabályozás nem felel meg ennek a céltételezésnek, akkor fennáll a kockázata annak, hogy a magatartási kódex tisztességtelen vagy versenykorlátozó (versenytorzító) kereskedelmi gyakorlatra ösztönöz.

A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat másik fogalmi eleme a szakmai gondosság követelménye. A vállalkozásnak kereskedelmi gyakorlata kialakítása során arra kell törekednie, hogy a fogyasztónak lehetősége legyen a tájékozott döntés meghozatalára, azonban erőfeszítéseket ennek érdekében csak a szakmai gondosság szintjéig kell tennie, vagyis az ésszerűen elvárható szintű szakismerettel, a jóhiszeműség és tisztesség alapelveinek megfelelően elvárható gondossággal kell eljárnia. A vállalkozással szembeni gondossági mérce megállapítása egyúttal a vállalkozás költségeinek befolyásolását is jelenti. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalma értelmében a vállalkozásnak csak a szakmai gondosság követelményének szintjéig kell költségeket vállalnia annak érdekében, hogy a fogyasztó tájékozott döntésének lehetőségét biztosítsa. A szakmai gondosság követelményét meghaladó erőfeszítéseket a jog már nem tartja indokoltnak, vélelmezhetően azért, mert ezek költsége magasabb, mint a tájékozott(abb) fogyasztói döntéssel elérhető előny (pontosabban az erőfeszítések határköltsége magasabb, mint a tájékozott fogyasztói döntéssel elérhető határelőny).

A GVH joggyakorlata értelmében a *reklám célja* éppen az, hogy költséghatékony tájékoztatói megoldásként feloldja vagy csökkentse a vállalkozás és a fogyasztó közötti információs aszimmetriát. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat vizsgálata során az *ésszerűen tájékozott, az adott helyzetben általában elvárható figyelmességgel és körültekintéssel eljáró fogyasztóból kell kiindulni* (azt az esetet leszámítva, amikor a kommunikáció címzettjei sérülékeny fogyasztók).⁵

A *jogi követelményeken túlmutató önszabályozási követelmények* olyan túlzott költségeket okozhatnak a vállalkozások számára, amelyeket a tájékozott fogyasztói döntés által előmozdított allokációs hatékonyság nem indokol.

A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmán túlmutató önszabályozás, illetve annak versenyjogi kockázatai körében érdemes röviden utalni az *etikai és minőségvédelmi szabályok megalkotásának versenyjogi vonatkozásaira*. A szakmaetikai előírások vállalkozások társulása általi megállapítása egyértelműen a versenyjog látókörébe tartozik. A fő kérdés azonban az, hogy mennyiben veheti a versenyjog figyelembe az egyes szakmák speciális „etikai” megfontolásait, önképét. Természetesen ehhez kapcsolódik az a nehéz kérdés is, hogy vajon miként választható el egy-

⁵ A kereskedelmi kommunikáció vizsgálata során a vállalkozásnak különös figyelmet kell fordítania a reklám tisztességes jellegére, ha sérülékeny, kiszolgáltatott fogyasztók részére nyújt tájékoztatást. A nehéz élethelyzetben lévő vagy egészségügyi problémáktól szenvedő fogyasztók kiszolgáltatottabbak, hiszékenyebbek, nehezebben tudnak racionális döntést hozni, ezért a hatóság joggyakorlatában erőteljesebben védi őket a tisztességtelen kereskedelmi kommunikációval szemben.

mástól a valódi etikai megfontolásokon nyugvó szabályozás a morális megfontolás köntösébe rejtett versenykorlátozástól.

A versenyjog általánosan elfogadja, hogy egyes iparágakban a vállalkozások szövetségei szakmai-etikai szabályokat állapítanak meg, bár az is kétségtelen, hogy ezek a rendelkezések sem élvezhetnek versenyjogi immunitást. Ugyanakkor a versenyjogban elfogadják, hogy vannak olyan szakmák (*artes liberales*), amelyek esetében bizonyos szakmaetikai szabályoknak szükségszerűen érvényesülniük kell.

A versenyjogban általánosan elismert tétel, hogy a jogalkalmazás során érvényesülnie kell a gazdasági ésszerűség követelményének, bármilyen formában is engedjük érvényre jutni. Az Egyesült Államokban ezt hívják *rule of reason*-nek. Az EU-versenyjogban pedig követelmény, hogy a nem versenyellenes célú megállapodásokat hatásuk alapján kell megítélni, valamint az általános kartelltilalmat (EUMSZ 101. cikk 1. bekezdés, Tpv. 11. cikk)⁶ valamint az akár céljuknál, akár hatásuknál fogva versenyellenes megállapodások egyedi mentességben (EUMSZ 101. cikk 3. bekezdés, Tpv. 17. cikk) részesülhetnek. A gazdasági ésszerűség érvényesül mind a megállapodás hatásainak vizsgálata, mind az egyedi mentesség alkalmazása esetén. Szakmai érdekvédelmi szempontból azonban a fő kérdés: a gazdasági mellett lehet-e közérdekű vagy szakmaetikai ésszerűségekre hivatkozni.

A Wouters-ügyben⁷ az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárás keretében az általános kartelltilalom ésszerűségi vizsgálata során közérdekű szempontok figyelembevételét is elfogadhatónak tartotta, ezzel egyértelművé téve, hogy az EUMSZ 101. cikkének 1. bekezdése tartalmaz közérdekű ésszerűségi tesztet.⁸ Fontos hangsúlyozni, hogy ebben az ügyben az Európai Bíróság a közérdekűnek minősített szakmaetikai szempontokat nem az egyedi mentesség, hanem az EUMSZ 101. cikkének 1. bekezdése körében vizsgálta; vagyis: a közérdekű ésszerűség által alátámasztott korlátozások egyáltalán nem is akadnak fenn az általános kartelltilalom hálóján.

Az ügyben a jogvitát az váltotta ki, hogy a holland ügyvédi kamara megtiltotta az ügyvédek és a könyvvizsgálók számára, hogy közös vállalkozást alapítsanak. Ennek alátámasztására a kamara szakmaetikai szempontokat hozott fel. Míg ugyanis a könyvvizsgáló feladata az adott vállalat könyveinek objektív értékelése, vagyis tevékenységét nem a vállalat érdekeit szem előtt tartva végzi, addig az ügyvédnek a megbízó érdekében kell eljárnia, megtartva annak üzleti titkait. Márpedig az ügyvéd függetlenségét és a megbízó érdekeinek a képviselését befolyásolhatja, ha az ügyvéd egy olyan szer-

⁶ Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ). A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpv.).

⁷ C-309/99. sz., *J. C. J. Wouters, J. W. Savelbergh and Price Waterhouse Belastingadviseurs BV kontra Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*-ügyben hozott ítélet (EBHT 2002, I-1577.). Az ügygel kapcsolatban lásd *Andrews* [2002], *Denman* [2002] N73., *Deards* [2002], *Ahern* [2007].

⁸ Ezzel ellentétes álláspont szerint az EUMSZ 101. cikkének 1. bekezdése nem foglal magában közérdekű ésszerűségi tesztet, és ilyen jellegű következtetést a Wouters-ügyben hozott határozat alapján sem lehet levonni (lásd *Loozen* [2006] 28–47. o.).

vezetkez tartozik, amelynek feladata a vállalat valós pénzügyi eredményeinek a ki-mutatása. Ezek a pénzügyi eredmények pedig éppen olyan tranzakciók következmé-nyei, amelyekkel kapcsolatban a szervezet korábban ügyvédi szolgáltatást nyújtott.

Az Európai Bíróság megállapította, hogy a fenti etikai szabály, illetve annak alkalmazása érinti a tagállamközi kereskedelmet, és hátrányos hatással van a versenyre (EBHT 2002, I-1577. 86. pont). Ugyanakkor a Bíróság azt is kimondta, hogy nem minden olyan megállapodás vagy vállalkozások társulása által hozott döntés, amely korlátozza a felek vagy valamelyik fél cselekvési szabadságát, tartozik szükségszerűen az EUMSZ 101. cikkének 1. bekezdésében található kartelltilalom körébe. Ennek el-döntése érdekében mindenekelőtt figyelembe kell venni a megállapodás vagy döntés teljes kontextusát, így különösen tekintettel kell lenni annak céljára. A jelen esetben a szervezeti, az alkalmassági, a szakmaetikai, a felügyeleti és a felelősségi előírásoknak az volt a célja, hogy megfelelő garanciákat biztosítsanak a jogi szolgáltatások igénybe vevői és az igazságszolgáltatás megfelelő működése érdekében (EBHT 2002, I-1577. 97. pont). Ennek az értékelésnek az elvégzése során figyelembe kellett venni a holland jog vonatkozó előírásait (EBHT 2002, I-1577. 98–102. pont). Ezt a megállapítást ál-talánosítva leszűrhető, hogy az Európai Bíróság elismerte, hogy bizonyos társadalmi célok – így szakmai szolgáltatások közös (etikai) szabályozása – legitim célként szol-gálhatnak az EUMSZ 101. cikkének 1. bekezdése szerinti mérlegelés elvégzése során.

Ezt követően az Európai Bíróság megállapította, hogy a fenti szabályozás ész-szerűségi szempontból valóban szükségesnek tekinthető ahhoz, hogy az ügyvédi hivatás megfelelő gyakorlását biztosítsa, ahogyan azt az adott tagállamban meg-szervezték (EBHT 2002, I-1577. 107. pont). A fenti holland kamarai szabályozás nem sérti az EUMSZ 101. cikkének 1. bekezdését, mert a döntéshozó szerv ész-szerűen helyezkedhetett arra az álláspontra, hogy ez az előírás, bár szükségszerűen jár versenykorlátozó hatással, szükséges az ügyvédi hivatás megfelelő gyakorlásának biztosításához, ahogyan azt az érintett tagállamban megszervezték (EBHT 2002, I-1577. 110. pont). Következésképpen a közérdekű ésszerűségi teszt egyrészt függ attól, hogy az ügyvédi hivatást hogyan szervezik meg az adott tagállamban, vagyis miként fogják fel az ügyvéd szerepét, státusát stb. Másrészt a fenti megállapításokból arra lehet következtetni, hogy a kamarának mérlegelési jogköre van a szabályozás kialakítása tekintetében, az Európai Bíróság pedig csak azt vizsgálja, hogy a EU-jog által tiszteletben tartott társadalmi cél és az elfogadott intézkedés között van-e ésszerű kapcsolat, nem fogja azonban mérlegelni a szakmai szervezet döntését. Az Európai Bíróság tehát addig távolságtartó módon tiszteletben tartja a kamara mér-legelését, amíg az nem lépi túl mérlegelése kereteit.

A *Meca-Medina és Majcen kontra Bizottság*-ügyben⁹ az Európai Bíróság a Nem-zetközi Úszószövetség doppingellenes szabályzatát vizsgálta, amelyet az EU-ver-

⁹ C-519/04. sz., *P. David Meca-Medina, Igor Majcen kontra Bizottság*-ügyben hozott ítélet (EBHT 2006, I-6991.).

senyjog alkalmazási körébe vont, és a Wouters-ügyben lefektetett közérdekű észszerűségi teszt alapján vizsgálta (lásd *Van den Bogaert–Vermeersch* [2006] 835. o., *Szyszczak* [2007] 95., 101. és 104. o.). A Bíróság megállapította, hogy „nem tartozik automatikusan az EK 81. cikkének 1. bekezdésében foglalt tilalom hatálya alá valamennyi olyan vállalkozások közötti megállapodás vagy vállalkozások társulásának határozata, amely korlátozza a felek vagy az egyik fél cselekvési szabadságát. Ennek a rendelkezésnek egyedi esetben történő alkalmazásakor ugyanis mindenekelőtt azt az általános közeget kell figyelembe venni, amelyben a vállalkozások szóban forgó társulása meghozta a határozatot, vagy amelyben az kifejti a hatását, és különösen a célkitűzéseit kell megvizsgálni. Azt is meg kell továbbá vizsgálni, hogy a határozatból eredő versenykorlátozó hatások elválaszthatatlanul kapcsolódnak-e az említett célkitűzések eléréséhez.” (EBHT 2006, I-6991. 42. pont.) A Bíróság kiemelte, hogy „még ha feltételezzük is, hogy a vitatott doppingellenes szabályozást vállalkozások társulása olyan határozatának kell tekinteni, amely korlátozza a fellebbezők cselekvési szabadságát, nem minősülne emiatt szükségszerűen a közös piaccal összeegyeztethetetlen versenykorlátozásnak az EK 81. cikk értelmében, mivel jogos célkitűzése igazolja. Az ilyen korlátozás ugyanis elválaszthatatlanul hozzátartozik a sportversenyek szervezéséhez és szabályos lefolytatásához, és éppen a sportolók közötti egészséges versengés biztosítására irányul.” (EBHT 2006, I-6991. 45. pont.)

Az Európai Bíróság – elismerve, hogy a kérdést valóban meg kell vizsgálni az EUMSZ 101. cikk 1. bekezdés alkalmazása során – ebben a vonatkozásban elismerte a szabályozást megalkotó szakmai szervezet mérlegelési jogát (EBHT 2006, I-6991. 52–54. pont.).

A szakmaetikai szempontok az Atlanti-óceán túlsó partján is megjelennek a versenyjog alkalmazásában. Az Egyesült Államok legfelsőbb bírósága a *Goldfarb versus Virginia State Bar*-ügyben [421 U.S. 773 (1975)] lefektette azt a tételt, hogy a tanult szakmák (*learned professions*) versenyjogi értékelése esetén azok speciális körülményeit figyelembe kell venni. Ez a megközelítés azonban egy pillanatra sem akadályozta meg a bíróságot abban, hogy az ügy tárgyát jelentő horizontális árrögzítést *per se* jogellenesnek minősítse és elmarasztalja. A szakmai szolgáltatásokkal kapcsolatban alkalmazandó megközelítésre vonatkozó utalásait, valódi *obiter dictaként* (mellesleg szólva), az ítélet 17. lábjegyzetében rejtette el. „Az a tény, hogy egy korlátozás egy szakmával és nem egy üzlettel kapcsolatban érvényesül, természetesen releváns annak eldöntése során, hogy vajon az adott korlátozás sérti-e a Sherman-törvényt. Nem lenne életszerű egy szakma gyakorlását más üzleti tevékenységekkel felcserélhetőnek tekinteni, és automatikusan alkalmazni rá olyan versenyjogi intézményeket, amelyek más területekről származnak. A szakmák közszolgáltatási és egyéb jellemzői szükségessé tehetik, hogy egy meghatározott gyakorlatot, amely más kontextusban a Sherman-törvény megsértésének lenne tekinthető, másképpen kezeljenek.” (Uo. 787–788. o.)

A fenti gyakorlat ellenére igencsak homályos, hogy a szakmai szolgáltatások esetén a versenyjogi mérlegelés miként tér el a „rendes” vállalkozási tevékenység esetén

alkalmazottól (*Lao* [2000] 512. o.). A legfelsőbb bíróság „nem könnyen marasztalja el *per se* jogellenesként a szakmai szövetségek által elfogadott szabályokat” [*FTC versus Indiana Federation of Dentists*, 476 U.S. 447, 458–459 (1986)]. Ugyanakkor alig találunk olyan ügyet, ahol a szakmaetikai megfontolásoknak perdöntő jelentősége lett volna, és egy amúgy elítélendő korlátozást megengedhetőnek találtak volna tisztán szakmaetikai követelmények miatt. Ez alól jelent kivételt a *U.S. versus Brown University in Providence in State of R. I.*-ügy [5 F.3d 658 (1993)], amely az oktatási intézmények hallgatóknak nyújtott pénzügyi támogatásával volt kapcsolatos.

Fontos kiemelni, hogy a fenti gyakorlat a *szakmaetikai szabályokkal* kapcsolatos, tehát távolról *sem vonatkozik minden vállalkozások általi önszabályozásra*; hatókörébe csupán a hagyományosan szabályozott szakmák tartoznak. Jól mutatja azonban ez a gyakorlat, hogy még e szakmák esetében is *szigorú a versenyjogi mérce*.

ÉRDEKELTSÉG KÉRDÉSE – AZ ÖNSZABÁLYOZÁS KÜLSŐ (OBJEKTÍV) FELTÉTELEI

Önszabályozás esetén *három résztvevői körre* vonatkozóan érdemes megvizsgálni az érdekelttség fennállását és minőségét. Miért éri meg a vállalkozásoknak az önszabályozás, miért lehet hasznos a fogyasztók számára az önszabályozás, miért lehet hasznos a hatóság számára az önszabályozás?

A legelső és legfontosabb kérdés, hogy miért éri (érheti) meg a vállalkozásoknak az önszabályozás, figyelembe véve, hogy az önszabályozás révén a vállalkozások jellemzően többletkötelezettséget vagy nagyobb szabályérvényesítési kitétséget vállalnak. Emellett azt is meg kell vizsgálni, hogy mennyiben és miért hasznos az önszabályozás a fogyasztók, valamint a jogalkalmazó hatóság számára.

Amint arról már volt szó, az önszabályozással az iparági sajátosságoknak jobban megfelelő normaalkotást lehet elérni, ami a vállalkozások érzékelése szerint előmozdíthatja érdekeiket. Ebben a vonatkozásban szintén utalni kell arra, hogy a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv (*Európai Parlament és Tanács* [2005]), illetve az irányelvet átültető, a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (Fttv.) értelmében az önszabályozás az állami igényérvényesítéshez képest párhuzamos, kiegészítő jellegű.

A vállalkozások mind gazdasági, mind politikai okokból érdekeltnek lehetnek az önszabályozásban (*Gunningham–Rees* [1997] 390. o.). Ezek az okok fennállhatnak külön-külön vagy együttesen.

Politikai okból érdekeltnek a vállalkozások az önszabályozás megvalósításában, ha úgy látják: amennyiben ők maguk nem szabályozzák a saját magatartásukat, majd a kormányzat, a parlament vagy más hatóság fogja megtenni helyettük (*Page* [1986] 149. o., *Campbell* [1999] 758. o.). Ebben az esetben az iparág gyors cselekvése megelőzheti a jogalkotást, amely így „szükségtelennek” tűnhet. Az ilyen típusú politikai

érdekeltséggel kapcsolatban azonban az a legnagyobb kockázat, hogy a politikai veszélyhelyzet megszűnésével a vállalkozások érdekeltsége is csökken, illetve megszűnik, ami pedig kihathat az önszabályozásra, annak végrehajtására és hatékonyságára (Campbell [1999] 758. o.). Ráadásul a külső politikai kényszer gyakran csupán arra elegendő, hogy a vállalkozásokat látszatcselekvésre (*cosmetic compliance*) ösztönözze, ami szintén kihatással lehet az önszabályozás végrehajtására és hatékonyságára (Blumrosen [1983] 1264. o.).

A külső politikai kényszer megjelenésének formája nem szükségszerűen valamilyen konkrét „fenyegetés” a politikum oldaláról; a hosszú távon és prudens módon gondolkodó vállalkozások számára tökéletesen racionális döntés azért önszabályozásba kezdeni, hogy ezzel megelőzzék a felbőszített választópolgári közösség haragját vagy annak lecsapódását a politikai döntéshozatalba (Levin [1967] 604. o.). Ilyen hosszú távú gondolkodás esetén már nagyobb az esélye annak, hogy az önszabályozás létrehozása és végrehajtása hatásos lesz.

A vállalkozások gazdasági érdekeltségének összefüggésében fontos utalni a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal kapcsolatos *külső gazdasági hatásokra*. A közérdek szempontjából az önszabályozás három feltétel megléte esetén indokolt: 1. piaci kudarc (externáliák vagy információs aszimmetria), 2. a magánjogi eszközök nem alkalmasak az adott problémának a kezelésére vagy túl költségesek, 3. az önszabályozás jobb, olcsóbb módszer a probléma megoldására, mint az állami szabályozás (Ogus [1995] 97. o.).

Egy vállalkozás tisztességtelen kereskedelmi gyakorlata sértheti, illetve gyengítheti a vele azonos csoportba sorolható (vagy a fogyasztók által azonos csoportba sorolt) vállalkozások jó hírnevét (OFT [2009b] 14. o., OFT [2009a] 6. o., Dixon [1968] 33. o.).

Ezért a *negatív külső gazdasági hatások* (negatív externália) megszüntetése, illetve csökkentése érdekében a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot nem folytató vállalkozások érdekeltek lehetnek abban, hogy a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot gyorsan és hatékonyan kiszűrjék/azonosítsák, illetve a fogyasztók számára érzékelhető módon elhatárolódjanak a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot folytató vállalkozásoktól.

A fogyasztók bizonyos esetekben nehezen tudják megítélni a vállalkozások által nyújtott minőséget (a minőséget tág értelemben felfogva),¹⁰ és ez *információs aszimmetriához* vezethet a vállalkozás és a fogyasztó között. Ilyen körülmények között a vállalkozások számára nagy a kísértés arra, hogy szolgáltatásukat magas minőségüként jelenítsék meg, míg a valóságban alacsonyabb minőségű szolgáltatást nyújtanak, mivel a fogyasztó nem ismeri fel a különbséget (*erkölcsi kockázat*). A fogyasztók erre a veszélyre reagálva – mivel a minőséget megítélni nem tudják,

¹⁰ Ebben a tekintetben a minőségi standard kifejezést tágan kell értelmezni, amely a fogyasztói tapasztalat egészére vonatkozik, és magában foglalja a termék vagy szolgáltatás minőségét, az ügyfélszolgálatot, a közölt információt és az értékesítést követő tevékenységet (OFT [2009b] 4. o.).

azonban érzékelik, hogy a minőség változó – eleve alacsonyabb minőséggel számolnak, és nem hajlandók a magasabb minőséggel járó magasabb árat megfizetni. Ennek következtében a magasabb minőséget nyújtó vállalkozások kilépnek a piacról, ami tovább növeli az esélyét annak, hogy a fogyasztó alacsonyabb minőséget kap, így tovább csökkentve azt az árat, amelyet hajlandó fizetni (*kontraszelekció*) (OFT [2009a] 6. o. és 19–23. o., Ogas [1995] 103. o.).

Ugyane gondolatmenet szerint: az önszabályozás *pozitív külső gazdasági hatásokhoz* is vezethet (pozitív externália): az önszabályozás az abban részt vevő vállalkozások számára „védjegyhatalást” jelenthet, biztosítva a fogyasztókat arról, hogy az önszabályozásban részt vevő vállalkozások nem folytatnak tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot. Az önszabályozás lehetőséget teremthet a fogyasztóknak arra, hogy azonosítsák a magas szintű standardokat elfogadó vállalkozásokat, ami által növelhető a fogyasztói bizalom (OFT [2009b] 14. o.).

A vállalkozások önszabályozáshoz fűződő gazdasági érdekelttségével kapcsolatban meg kell azonban jegyezni, hogy a fenti megállapítás a racionális döntéshozatal kiinduló feltevésén alapul, azonban nem szükségszerű, hogy a vállalkozások érzékeljék az önszabályozással kapcsolatos gazdasági érdekeltységüket. Ezért előfordulhat, hogy olyan esetben sem jön létre önszabályozás, amikor az hatékony és a vállalkozások számára előnyös lenne. Számos esetben *a vállalkozások rövid távú* gondolkodása *akadálya* lehet az önszabályozás kialakulásának, mivel annak előnyei csak hosszú távon érzékelhetők (Gunningham–Rees [1997] 374., 392. o.).

A *fogyasztók* számára az önszabályozás többletértéke adott, ha az a joginál magasabb védelmi szintet jelent, illetve a fogyasztók számára az állami útnál hatékonyabb (gyorsabb, olcsóbb) szabályérvényesülést tesz lehetővé. Az önszabályozás növelheti annak esélyét, hogy a vállalkozások szabályszegését felfedjék (OFT [2009a] 39. o.).

A *jogalkalmazó hatóság érdekelttsége* az önszabályozásban elsősorban a tehermentesítéssel írható le (Vever [2005] 22. o.). Az Egyesült Királyság versenyhivatala (OFT) például erőteljesen támogatja az önszabályozást. Álláspontja szerint az ennek eredményeként születő magatartási kódexek a szabályoknak való megfelelés hatásos eszközei, és ösztönözhetik a vállalkozásokat arra, hogy kereskedelmi gyakorlatukat a jogi minimum szintje fölé emeljék (OFT [2006] 29. o.). Azoktól az esetektől eltekintve, amikor a hatóság azonnali beavatkozása szükséges (ismétlődő jogsértések, nagyobb kiterjedésű megtévesztő reklámkampányok), az OFT szerint a fogyasztók érdekeit tulajdonképpen minden írott megtévesztő reklámot tartalmazó ügyben az szolgálná a legjobban, ha először az önszabályozó szervezet (ebben az esetben ez az *Advertising Standards Authority*) indítana eljárást (uo.).

MILYEN BELSŐ FELTÉTELEK ESETÉN LEHET HATÁSOS AZ ÖNSZABÁLYOZÁS – LEGJOBB GYAKORLATOK EURÓPÁBAN

Az önszabályozással szemben követelmény az átláthatóság, a részvétel és reprezentativitás, valamint az ellenőrzés és a szabályérvényesítési garanciák (*NewGov* [2007] 20–27. o.). Annak vizsgálatában, hogy az önszabályozás jár-e többelhasználással a közérdek számára, kulcsszerep jut annak a követelménynek, hogy az önszabályozásban részt vevő szervezetek reprezentatívaknak, felelősségre vonhatóknak (*accountable*) kell lenniük, és alkalmasoknak arra, hogy nyilvános eljárásokat folytassanak le a szabályok megállapítása és alkalmazása során (*EC* [2001a] 21. o.).

European Advertising Standards Alliance, 2004
(Európai reklám-önszabályozási testület)

Az *EASA* [2004] meghatározza az európai reklám-önszabályozási testület, a European Advertising Standards Alliance (*EASA*) által javasolt önszabályozási modell elemeit.

Az önszabályozási rendszer egyetemessége • A reklám-önszabályozásnak mindegyik érdekcsoportra (reklámozók, reklámügynökségek és a média) alkalmazhatónak kell lennie. Ehhez általános egyetértésre van szükség az önszabályozás szükségességét illetően, valamint mindhárom érdekcsoportnak aktívan kell támogatnia az önszabályozást. Az önszabályozási szervezetnek élveznie kell az iparág többségének erkölcsi támogatását, döntéseinek hitelesnek kell lenniük, és biztosítani kell alkalmazásukat (kikényszerítésüket) olyan reklámozókkal szemben is, amelyek megtagadják az együttműködést. Ez akkor érhető el, ha az önszabályozás a reklámozás összes jelentős formáját lefedi, és abban a kereskedelmi kommunikáció minden területén tevékenykedő szakértő részt vesz.

Fenntartható és hatásos finanszírozás • Az önszabályozás jelentős forrásokat igényel, és csak megfelelő finanszírozás mellett működtethető hatásosan. A finanszírozásnak fenntarthatónak kell lennie, és igazodnia kell a költségek növekedéséhez és a reklámpiac változásaihoz. A tapasztalatok szerint egy, a reklámkiadások összegétől függő, százalékban kifejezett, kisebb arányú adószerű hozzájárulás megfelelőnek bizonyulhat.

Hatékony és forrásokkal ellátott igazgatás • Az önszabályozási szervezetet költség-hatékonyan és a vállalati gazdálkodás szabályainak megfelelő módon kell igazgatni. Az önszabályozási szervezetnek függetlennek kell lennie az öt finanszírozó iparágtól. Ezért az önszabályozás céljára létre kell hozni egy függetlenséget és külső hitelességet

biztosító titkárságot. Indokolt, hogy az önszabályozási szervezetnek folyamatosan frissített stratégiai és kommunikációs terve legyen.

Egyetemes és hatásos magatartási kódexek • A magatartási kódex az önszabályozási rendszer kulcseleme, amelynek az ICC Codes of Marketing and Advertising Practice-en kell alapulnia, a nemzeti sajátosságok figyelembevételével. A magatartási kódexnek a reklámozás minden formájára vonatkoznia kell. Valamilyen eljárást ki kell dolgozni a magatartási kódex rendszeres felülvizsgálatára, amely lépést tart a piaci fejleményekkel, a közvélemény aggályainak változásával és a fogyasztói érzékenységgel, valamint az új reklámformák megjelenésével.

Tanács és tájékoztatás • Az önszabályozás egyik fontos célja, hogy megelőzze a problémák felmerülését. Az önszabályozási testület nyújthat kötelező erővel nem rendelkező, előzetes véleményt (*copy advice*), általános tanácsot a magatartási kódex értelmezésével kapcsolatban, amelynek gyakorlata egyfajta esetjoggá fejlődhet, valamint kibocsáthat iránymutatásokat.

Gyors és hatékony panaszkezelés • Az, hogy a közvélemény mit érzel az önszabályozásból, jelentős részben az önszabályozási szervezet vitarendezésének hatékonyságán (pontosabban ennek megjelenésén) múlik. Az önszabályozás egyik előnye a jogalkalmazással szemben pontosan a gyorsaság. Bár az eljárás lefolytatásához szükséges idő változó lehet, az önszabályozási szervezetnek tevékenységét szolgáltatási standardokhoz kell igazgatnia, ideértve a panaszkezelési célok meghatározását. Ugyanez az elv vonatkozik a határon átnyúló panaszokra.

Megtévesztéssel kapcsolatos ügyekben alapelvnek kell lennie, hogy a bizonyítási terhet a reklámozó viseli. Az önszabályozási szervezetnek képesnek kell lennie arra, hogy műszaki bizonyítékokat értékeljen, ideértve a független szakértők igénybevételeének lehetőségét.

Független és pártatlan döntéshozatal (szabályalkalmazás) • A vitarendezésnek, a vitarendező testületnek és a testület döntéshozatalának függetlennek és befolyásolástól mentesnek kell lennie. A panaszkezelő testület többségének és elnökének független személyeknek kell lenniük. Amennyiben valamelyik testületi tag az iparágból vagy valamelyik fogyasztóvédelmi szervezettől érkezik, egyértelműnek kell lennie, hogy a döntéshozatal során személyes minőségben, nem pedig képviselőként vagy delegáltként jár el.

A vitarendezési eljárás nem lenne teljes valamilyen jogorvoslati lehetőség nélkül. A felülvizsgálatnak átfogónak kell lennie, de nem követelmény, hogy minden részletre kiterjedjen. Fontos szempont, hogy a jogorvoslatot ne lehessen időhúzás, a döntés végrehajtásának késleltetése érdekében igénybe venni.

Hatásos szankciók • Bár a legtöbb esetben az önszabályozási rendszerek számolhatnak az önkéntes szabálykövetéssel, hitelességük nem kis részben azon múlik, hogy döntéseiket mennyire tudják kikényszeríteni. Az a rendszer, amelynek keretében a döntést az elmarasztalt vállalkozások nevével, adataival együtt közzéteszik (*name and shame*), hatásosnak bizonyult. Az önkéntes szabálykövetés elmaradása esetén ez a hatás megerősíthető azzal, ha a döntésnek további nyilvánosságot biztosítanak. Talán a leghatásosabb eszköz azonban az, ha a média elzárkózik a reklám közzétételétől. Ehhez szükséges a média kötelezettségvállalása az önszabályozási szervezet döntéseinek támogatására; ennek hatásossága valószínűleg azon múlik, hogy a reklámszerződésekben alkalmaznak-e olyan *felelősségi klauzultát*, amelynek értelmében a felek alávetik magukat az önszabályozási szervezet döntéseinek.

Hatékony megfelelés és ellenőrzés • A vitarendezés önmagában nem elegendő ahhoz, hogy az önszabályozási szervezet tevékenysége valóban hatékony legyen. Átfogó jelleggel kell ellenőrzési programokat végrehajtani adott termékek vagy problémakörök alapján. Lehetővé kell tenni az önszabályozási szervezetnek, hogy saját kezdeményezésre indítson eljárást, és értékelje a magatartási kódex betartását. Az ipárral történő rendszeres párbeszédnek hozzá kell tartoznia az önszabályozási szervezet mindennapi tevékenységéhez.

Hatásos iparági és fogyasztói tudatosság • Az önszabályozási rendszer hatásosságához szükséges a magas szintű ismertség fenntartása: a fogyasztókat informálni kell, hogy hol és miként nyújthatnak be panaszt, és az iparági szereplőknek ismerniük kell az őket szabályozó magatartási kódexet és eljárást. Ennek érdekében rendszeres reklámkampányokra van szükség a rendszer közismertté válásának, illetve az ezzel kapcsolatos tudatosságnak az előmozdítása érdekében. Végül, az önszabályozási szervezetnek képesnek kell lennie arra, hogy saját tevékenységéről tájékoztatást és közleményeket jelenítsen meg (felméréseket, esetismerttetéseket, statisztikákat).

Round Table on Advertising Self-Regulation, 2006 (Reklám-önszabályozási kerekasztal)

A reklám-önszabályozási kerekasztal, a Round Table on Advertising Self-Regulation a reklám területére vonatkozóan a hatékony önszabályozás négy elemét határozta meg: hatásosság, függetlenség, alkalmazási kör és finanszírozás (EASA [2006] 17–32. o.).

Hatásosság • A reklám-önszabályozás hatásossága három alkotóelemből áll: előzetes véleményezés (*copy advice*), panaszkezelés és szankciók.

Előzetes véleményezés lehetősége. Az önszabályozásnak lehetővé kell tennie az egyes reklámtartalmak kérelemre történő előzetes értékelését. Az előzetes véleményezés nem kötelező, hanem opcionális lehetőség, nincs kötőereje, és egy adott reklámtervre vonatkozik.¹¹

Panaszkezelés. Az önszabályozási szervezetnek évente teljesítménycélokat kell megállapítania és közzétennie (például arról, hogy mi a panaszkezelés átlagos időtartama), valamint beszámolókat arról, hogy ezek a célok mennyiben teljesültek. Minden önszabályozási szervezet számára világos prioritás, hogy könnyen meg lehessen találni a panasz előterjesztésének csatornáját (telefon, levél, internet stb.). Világosan és közérthetően jelezni kell a fogyasztók számára, hogy hol és miként nyújthatják be panaszukat. Meg kell határozni egy irányadó formát (*benchmark*) a panaszok benyújtásának egyszerűségére, amelyet az irányító testületnek jóvá kell hagynia; ennek teljesülését pedig évente ügyfél-elégedettségi vizsgálatokkal kell igazolni. Követelményeket kell lefektetni a panaszkezelés gyorsaságára. Kötelezővé kell tenni a döntések közzétételét; ezáltal növelni lehet a rendszerrel kapcsolatos átláthatóságot és közbizalmat. Az önszabályozási szervezet megállapodásokra és cselekvésekre vonatkozó ajánlásokat tehet a reklámpiar számára, valamint az alkalmazottak képzésének minimális követelményeire és a belső megfelelőségi eljárásokra.

Szankciók. A magatartási kódexek rendelkezéseinek megsértése (nem megfelelés), a szabályok ismételt megsértése, a magatartási kódexek és az önszabályozási testület szabályalkalmazási határozatainak konzisztens figyelmen kívül hagyása miatti szankcióknak világosaknak és hatásosaknak kell lenniük. A minimális szankció a reklámtartalom (*advertising copy*) megfelelő időben történő visszavonása. A visszavonásnak az egész iparágra kell vonatkoznia. A pénzügyi szankciók (büntetések) lehetősége nem zárandó ki, azonban a rendelkezésre álló adatok azt mutatják, hogy a reklám visszavonásával kapcsolatos üzleti költségek (ideértve a jó hírnév sérelmét) valóságosak. További szankció lehet az előzetes véleményezés (vagy előzetes jóváhagyási kötelezettség) megszüntetése hosszabb időre. Ennek a kötelezettségnek az előírása, a döntés reputációra gyakorolt hatásával együtt, általában hatásos eszköznek bizonyul (*EASA* [2009] 9. o.).

Figyelembe kell venni, hogy a magatartási kódexek és a kulturális szokások különbözőségei miatt az egyes piacokon eltérő döntések születhetnek. A média egészének együttműködése az önszabályozási szervezet döntéseinek támogatásában fontos eleme a szankciók végrehajtásának, illetve kikényszerítésének. Az úgynevezett megfelelőségi kikötések használata a reklámszerződésekben elősegítheti a szankciók hatásosságát.

¹¹ Szemben az előzetes jóváhagyási kötelezettséggel (*pre-clearance*), amelyet a közzétételt megelőzően kötelező elvégezni, és biztosítja, hogy az megfelel a jogi és önszabályozási rendelkezéseknek (*EASA* [2006] 18. o.).

Fontos, hogy a panaszosokat szisztematikusan bevonják az elégedettségi felmérésekbe, valamint az is lényeges, hogy értékeljék az önszabályozási szervezet társadalmi ismertségét.

Függetlenség • Az önszabályozásnak függetlennek kell lennie: az érdekelt feleknek mind a magatartási kódexek tartalmi kialakításában (megszövegezésében), mind az azok megsértésére vonatkozó panaszok kezelésével kapcsolatos eljárásban (a szabályok alkalmazásában) részt kell venniük.

Az érdekelt felek részvétele a magatartási kódex megalkotásában. A nyitottság, a függetlenség és az átláthatóság biztosítása a reklám-önszabályozás nyilvánosság általi elfogadásának kritikus feltétele. Az érdekcsoportok (fogyasztók, egyesületek, tudomány stb.) hatásos hozzájárulása a magatartási kódexek kidolgozásához megerősített figyelmet igényel az EASA részéről. Időközönként a vizsgálódásnak ki kell terjednie olyan indikátorokra is, amelyek jelzik, hogy vajon az érdekcsoportok részvétele megfelel-e az adott társadalom elvárásainak.

Az érdekelt felek részvétele a magatartási kódexszel kapcsolatos panaszkezelési (vitarendezési) eljárásban. A vitarendezési testületek tagjainak nagyrészt függetleneknek kell lenniük. E személyek kiválaszthatók nyilvános felhívással, vagy a tagokat kinevezheti az önszabályozási szervezet irányító testülete. A kinevezési folyamatba bevonhatók a jogalkalmazó szervek is. A vitarendezési testületek tagjaira is vonatkozniuk kell az összeférhetlenségi szabályoknak. A döntéshozó testület szerepe alapvető jelentőségű az eljárás függetlenségének megteremtésében. A rendszer hitelességét meghatározza a testület összetétele, a jelölési eljárás, a testület függetlensége és tagjainak megvesztegethetetlensége. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a független személyek bevonása a vitarendezési eljárásba fontos szerepet játszik a rendszer iránti bizalom kiépítésében. Itt érdemes utalni a fogyasztói viták konszenzuális rendezéséről szóló európai bizottsági ajánlásra (EC [2001b]).

Az üzleti és önszabályozási közösségnek figyelembe kell vennie mind az előnyeit, mind a költségeit annak, hogy a „független” szereplők a rendszer minden szintjén megjelennek.

Alkalmazási kör • Európában a reklám-önszabályozás nemcsak a szűk értelemben vett reklámokra vonatkozik, hanem törekednek a kereskedelmi és marketingkommunikáció minden más formájának bevonására is. Szükség van egy olyan általános meghatározásra, amely átfogja az összes reklámformát, függetlenül a kommunikációs eszköztől (médiától) és a forgalmazási csatornától. További aggályos kérdést jelent a második nyilvánosságot használó marketing (*buzz marketing*) és az élőszavas kommunikáció (*word-of-mouth*). Az önszabályozási testületeknek folyamatosan vizsgálniuk kell minden olyan folyamatot, amely jelentősen növelheti az önszabályozás körén kívüli reklámok arányát. Mind európai, mind nemzeti szinten jelentős erőfeszítéseket tettek alapvető jogi követelmények megteremtésére a közvet-

len és a közvetett marketing számára. A jogi szabályozás ezért megerősíti az egyes marketingszektorok önszabályozását. Az önszabályozási szervezeteknek lépést kell tartaniuk az újonnan megjelenő technikai megoldásokkal, minden érdekcsoporttal meg kell vitatniuk az adott technikai megoldások által felvetett aggályokat, és haladéktalanul el kell dönteniük, hogy maguk foglalkoznak ezekkel az aggályokkal, vagy jelzik a szabályozó hatóságoknak a probléma létét. Az állami hatóságok nem vélelmezhetik, hogy az önszabályozás minden olyan kérdést megragad, amelyre vonatkozóan a jogi megközelítés nem tűnik megfelelőnek.

Finanszírozás • A finanszírozás tekintetében a kerekasztalon általános egyetértés volt abban, hogy az iparági önkéntes finanszírozást a szakpolitikának erőteljesen támogatnia kell.

Lex Fori International Lawyers, 2001

A Lex Fori International Lawyers által az Európai Bizottság Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatósága számára 2001-ben készített, *Study to identify best practice in the use of soft law and to analyse how this best practice can be made to work for consumers in the European Union* című tanulmány nem általában az önszabályozással foglalkozik, hanem a „puha jogi” rendelkezések európai fogyasztóvédelmi használhatóságával (*Lex Fori ...* [2001]). A tanulmány azonban elsősorban az önszabályozás keretében született szabályokat tekinti puha jogi instrumentumoknak, így megállapításai a tanulmányunk szempontjából is iránymutatásul szolgálhatnak (I.1.1. pont).

Lex Fori ... [2001] szerint azok az iparágak alkalmasak különösen arra, hogy *puha jog* fejlődjön ki bennük, amelyek

- piacain a diszfunkciók költségeit nagymértékben az iparágban jelen lévő más vállalkozások viselik, ez pedig a vállalkozásokat a diszfunkcionális tevékenység csökkentésére ösztönzi;
- piacai versengők és jól szervezettek, homogén termékkel (bankok és pénzügyi intézmények, biztosítás);
- piacain a vállalkozások és a fogyasztók között sok a konfliktus (biztosítás, utazási ügynökségek);
- piacain a vállalkozások megfelelően megérték az önszerveződésre és arra, hogy figyelembe vegyék a fogyasztók aggályait;
- piacain a termék a fogyasztók egészsége és biztonsága szempontjából nem nélkülözhetetlen.

A *Lex Fori ...* [2001] a puha jog sikeressége szempontjából három központi tényezőt határoz meg: szabályalkotás (*drafting and definition*), ellenőrzés (*monitoring*), szankciók és jogorvoslati eszközök (*sanctions and means of redress*). Mindegyik té-

nyező tekintetében három elvnek kell érvényesülnie: a tájékoztatás, a függetlenség és a részvétel elvének.

Szabályalkotás: ismert és elismert puha jog • A puha jogot – hatásos érvényesülésének érdekében – az összes érintett érdekcsoport bevonásával kell kidolgozni, ezt követően a lehető legszélesebb körben terjeszteni.

Tájékoztatás elve: fontos, hogy az érintett iparágban a fogyasztókat és magukat a szakértőket is tájékoztassák a puha jog létezéséről; a puha jog széles körű elterjedéséhez megfelelő tájékoztató program szükséges.

Függetlenség elve: a független személyek részvétele a puha jog kialakításában, megszövegezésében növeli a fogyasztói bizalmat.

Részvétel elve: a puha jogot pragmatikusan és koncentrált módon kell kialakítani a fogyasztók, a kormányzat és a fogyasztói ügyekben illetékes hatóságok részvételével.

Ellenőrzött puha jog • A puha jog sikeressége jórészt a szabálykövetés érintettek általi ellenőrzésén múlik. Ennek érdekében független ellenőrző mechanizmusok alkalmazása szükséges.

Tájékoztatás elve: a puha jog alkalmazásának ellenőrzésére szolgáló mechanizmusokat a fogyasztók számára széles körben ismertté kell tenni.

Függetlenség elve: a puha jog hatékony érvényesülése érdekében biztosítani kell, hogy azt egy kifejezetten erre a célja létrehozott testület alkalmazza. Kívánatos, hogy az ellenőrző testületek függetlenek legyenek a puha jogi szabályokat megszövegező személyektől.

Részvétel elve: a puha jog hatásossága akkor biztosítható, ha annak alkalmazásában minden érdekcsoport részt vesz.

A puha jog szankciói • A fogyasztók számára hatásos jogorvoslati eszközöknek kell rendelkezésre állniuk a szabályokat sértő magatartás szankcionálása érdekében. Ez különböző módokon történhet: mediáción keresztül, választottbíráskodás révén vagy panaszkezelési testület felállításával.

Tájékoztatás elve: az érintettek megfelelő tájékoztatása a jogorvoslati lehetőségekről és az elrettentő szankciók egyaránt hatásosabbá teszik a rendszert; a tájékoztatás ugyancsak kiterjedhet az alkalmazott szankciókról történő híradásra.

Függetlenség elve: a panaszokat vizsgáló és a szankcionáló testületeknek – függetlenül a rendszer által alkalmazott panaszkezelési módszertől (mediáció, választottbíráskodás vagy panaszkezelési testület) – mind a vállalkozásoktól (termelők-től, szolgáltatóktól), mind a fogyasztóktól függetlennek kell lenniük.

Részvétel elve: a rendszer hitelességének biztosítása érdekében lényeges, hogy a jogorvoslati mechanizmusokat a fogyasztók ténylegesen igénybe vegyék és alkalmazzák.

EIM Business & Policy Research – Self-Regulation Practices
in SANCO Policy Areas, 2008

Az Európai Bizottság Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatósága megbízásából készített tanulmány (*van der Zeijden–van der Horst* [2008]) az önszabályozás hatásosságának a következő fő tényezőit határozza meg. Az egyes tényezők súlya a körülményektől függ, és azok egymással összefüggnek. Számos esetben nem mindegyik tényezőnek van azonos jelentősége.

Jogalap és kormányzati részvétel • Az önszabályozáshoz világos jogi keretekre van szükség, amelyek elegendő teret engednek a magánszereplőknek. Gyakori vélemény, hogy az önszabályozás nem működhet megfelelően valamilyen jogi felhatalmazás nélkül. A magánszereplők által kidolgozott iránymutatásoknak gyakran az a rendeltetése, hogy segítsék a vállalkozásokat a jogi követelményeknek való megfelelésben. A magánszereplők gyakran jobban ki tudják dolgozni a követelmények részleteit, mivel jobban ismerik az adott szektor jellemzőit.

A kormányzat úgy játszhat szerepet az önszabályozásban, hogy ösztönzi, együttműködik, illetve jóváhagyja az önszabályozási rendszert.

Elkötelezettség • Az önszabályozási rendszer csak akkor működhet hatásosan, ha az érintettek elkötelezettek mellette. A magánszereplőknek érdekeltnek kell lenniük az önszabályozás őket érintő kérdéseiben. Ilyen érdek fakadhat például a szektor arculatának javításából, a jogi követelményeknek való megfelelés támogatásából. A felek elkötelezettsége formalizálható azzal, ha a magatartási kódexet aláírják. Az önszabályozás költséges és időigényes, ezért szükség van az önszabályozás finanszírozásának biztosítására és fenntartására.

Monitoring és a rendelkezések teljesítése • Az önszabályozás haszontalan, ha senki sem követi a rendelkezéseit. Ezért fontos a nyomon követés (monitoring), nem teljesítés esetén a panaszok kezelése és a szankciók lehetősége. A rendszeres monitoring során nyomon kell követni a célok elérését, a teljesítményt, a rendszer működését stb. A panaszkezelés különböző módjai és a szankciók lehetősége (figyelmeztetés, kizárás, nem teljesítés nyilvánosságra hozatala) növelheti az önszabályozás színvonalát.

Szervezet • Az önszabályozás kifejlesztése és fenntartása erős szervezetet igényel, amely az iparág jelentős részét átfogja, és amelynek pozíciója erős. Az önszabályozásban fontos az érdekcsoportok közötti együttműködés.

Részvétel • Az önszabályozás kifejlesztése és fenntartása szempontjából szükséges az érdekcsoportok és a független testületek részvétele. Az érdekcsoportok bevonására

lehetőség szerint már a magatartási kódex kidolgozásakor sort kell keríteni. A független testületek részvétele a magatartási kódex megalkotásában, a panaszkezelésben, a monitoringban stb. hozzájárulhat a rendszer hatásosságához.

Hozzáigazítás és rugalmasság • Az önszabályozás egyik legnagyobb előnye az állami szabályozással szemben a rugalmasság. Ennek megfelelően elengedhetetlen az önszabályozási rendszerek folyamatos felülvizsgálata és frissítése.

Office of Fair Trading – Policy Statement: The role of self-regulation
in the OFT’s consumer protection work, 2009

Az OFT szakpolitikai állásfoglalása (*OFT [2009b]*) – részletes közgazdasági elemzés és az érdekelték észrevételei alapján – azonosított néhány helyzetet, amikor az önszabályozás a hatóság megfontolására alkalmas lehet:

- a termék vagy szolgáltatás minőségét a fogyasztó nem tudja könnyedén felismerni, és így a fogyasztó nem tudja pontosan megítélni, hogy mit kap;
- a piacon a kisebb szállítók viszonylag nagy arányban vannak jelen, mivel a kisebb vállalkozások számára, kollektív eszközök hiányában, nagyobb nehézséget okozhat a jó hírnév kialakítása;
- a piaci szereplők attól tartanak, hogy az egész iparág jó hírneve sérülhet egyes vállalkozások kifogásolható magatartása miatt, és változtatni szeretnének azon vállalkozások ösztönzőin, amelyek kevesebbet veszíthetnek, valamint rendszabályozni kívánják magatartásukat;
- a szabályozás valamilyen formájának hiánya a piacon (vagy további szabályozás hiánya) a fogyasztói károkat növelheti;
- megfelelő fékek és egyensúlyok vannak beépítve a rendszerbe az esetleges kockázatok csökkentése érdekében, hogy az önszabályozással kapcsolatos célok megvalósuljanak (*OFT [2009b]* 16–17. o.).

Az OFT szakpolitikai állásfoglalásában a „minőség” kifejezést tágan kell értelmezni: a fogyasztói tapasztalat egészére vonatkozik, és magában foglalja a termék vagy szolgáltatás minőségét, az ügyfélszolgálatot, a közölt információt és az értékesítést követő tevékenységet (*OFT [2009b]* 4. o.). Az OFT szakpolitikai állásfoglalása részletesen ismerteti azokat a feltételeket, amelyek hozzájárulhatnak az önszabályozás sikeréhez.

Minőség szintje • Világos szakpolitikai célokra van szükség annak bemutatására, hogy miként kezelik a minőséggel kapcsolatos problémákat. Ez különösen fontos akkor, amikor a fogyasztók számára a minőség megítélése nehéz vagy lehetetlen. Ha az önszabályozással nagymértékben összehangolhatók a magánérdekek a közér-

dekkel, az értéket jelenthet mind a vállalkozások, mind a fogyasztók számára, képes lehet piaci problémák megoldására. A vállalkozásokat az ösztönözheti az önszabályozásban való részvételre, ha általa nyereségesebbé válhatnak, és számukra előnyei meghaladják a költségeiket.

Szervezet • A vállalkozásoktól elkülönülő, kifejezetten az önszabályozás feladatát ellátó szervezet minimalizálja a vállalkozások érdekeiből fakadó összeférhetlenségi problémákat. Ez különösen akkor jelentős, ha az önszabályozási rendszerben az egész iparág vagy annak jelentős része részt vesz. Az iparági vezetőknek őszintén elkötelezetteknek kell lenniük az önszabályozási kezdeményezés mellett. Az önszabályozási rendszerben független, az iparághoz nem kötődő érdekcsoportoknak (fogyasztói szervezetek, hatóság képviselői, szakértők) is részt kell venniük, és lehetőséget kell kapniuk a döntések befolyásolására. Ez különösen fontos, ha a piacon a fogyasztói hátrányok jelentősek, vagy a piac dinamikus, és gyorsan változik. Az önszabályozási rendszer működéséhez megfelelő és fenntartható források szükségesek.

Alkalmazási kör • Az önszabályozási rendszernek tág alkalmazási körrel/hatókörrel kell rendelkeznie, és a piac egészét befolyásolnia kell.

Eszközök, amelyek meghatározzák a minőség szintjét • Világos szabályokat kell lefektetni, amelyek biztosítják a jogi előírások betartását, és nem korlátozzák a versenyt. A magatartási szabályok kialakításakor fel kell használni az iparági szakértelmet. Ez különösen fontos az összetett terméket tartalmazó és a gyors technológiai változásokon átmentő piacokon.

Eszközök, amelyek észrevehetőbbé teszik a minőséget • Az önszabályozási rendszert meg kell ismertetni a társadalom tagjaival – a fogyasztóközpontú rendelkezésekkel kapcsolatos tájékoztatás alkalmat ad erre. Segítheti a tájékozott fogyasztói döntéshozatalt, ha az önszabályozási rendszerhez tartozó vállalkozásokkal történő ügyletkötések előnyei a fogyasztók előtt is ismertekké válnak. Ez növeli a jó hírnevüket, a bizalmat a piacon, és csökkenti a potyázás lehetőségét. Előfordulhat, hogy a fogyasztók nem ismerik az önszabályozást nem vállaló vállalkozások ügyletkötéseinek lehetséges következményeit, ezért proaktív hirdetések segíthetik a részt vevő vállalkozásokat abban, hogy a rendszer előnyeit élvezhessék. Ez a szempont különösen fontos az úgynevezett bizalmi jószágok esetén.

Az önszabályozási rendszert, eljárásait és eredményeit könnyen érthetővé és átláthatóvá kell tenni. A bizalom építése az önszabályozási együttműködés szerves része, elősegíti az előnyök megértését. Ez különösen fontos azokon a piacokon, ahol a fogyasztókat érő hátrányok nagyok, vagy ahol sérült a fogyasztói bizalom.

Eszközök a minőséggel kapcsolatos szabályok nem teljesítése esetén • A vitarendezési eljárásoknak világosaknak kell lenniük, elnyerve a fogyasztó bizalmát az iránt, hogy az önszabályozási rendszer valóban meg kívánja oldani az esetleges hibákból fakadó problémákat.

A nehézkes bírósági eljárást helyettesítő hatásos és általánosan ismert független jogorvoslati rendszer növelheti a fogyasztók bizalmát a számukra még ismeretlen vállalkozások iránt. Ez a szempont különösen fontos az olyan piacokon, ahol sok a fogyasztói panasz, és magasak az anyagi hátrányok.

Az olyan jól kialakított és hatásos szankcióknak valódi a visszatartó ereje, amelyek figyelembe veszik a piacot és annak problémáit. A végső büntetés a kizárás lehet; ennek azonban az a hátránya, hogy ezzel a rendszer elveszíti a befolyását a kizárt vállalkozás felett. Ezért más szankcióknak is rendelkezésre kell állniuk (figyelmeztetés, bírság és nyilvánossághoz fordulás) azért, hogy a büntetés arányos legyen.

Operatív tevékenység • A vállalkozásokat segíteni kell abban, hogy a szabályokat be tudják tartani. Ez különösen akkor fontos, ha az önszabályozás szisztematikus iparági problémákra vonatkozik, a szabályok eltérnek a bevett kereskedelmi gyakorlattól, vagy nagyon bonyolultak. Az önszabályozási rendszerbe be kell építeni a proaktív ellenőrzést. Ez különösen fontos a bizalmi szolgáltatások esetén, ahol a fogyasztók esetleg nincsenek tisztában azzal, hogy a termék vagy szolgáltatás megfelelő minőségű-e. A szankciókat aktívan ki kell kényszeríteni.

Jogalkotási támogatás vagy kormányzati részvétel • Az önszabályozási rendszert megfelelő hatósági (kormányzati) támogatásban kell részesíteni.

ÖSSZEGZÉS

Az önszabályozás hatásossága szempontjából az előfeltételek két csoportját különböztethetjük meg egymástól: *külső*, körülményjellegű előfeltételek, valamint *belső*, az önszabályozás kialakításában érvényesülő előfeltételek.

1. A külső, körülményjellegű előfeltételek következtében bizonyos iparágak és helyzetek esetében különösen hatásos az önszabályozás: például akkor, amikor az abban részt vevő vállalkozások érdekeltek az önszabályozásban és annak hatásosságában. Ez az érdekeltség adódhat mind politikai, mind gazdasági okokból.

Politikai okból érdekeltek a vállalkozások az önszabályozás megvalósításában, amikor látható, hogy ha ők maguk nem szabályozzák a saját magatartásukat, a kormányzat, a parlament vagy más hatóság megteszi helyettük. A külső politikai kényszer megjelenésének formája nem szükségszerűen valamilyen konkrét „fenyegetés”

– a hosszú távon és prudens módon gondolkodó vállalkozások számára azért is racionális az önszabályozás, mert ezzel megelőzhető a választópolgárok haragja vagy annak lecsapódása a politikai döntéshozatalban.

A *gazdasági szempontú érdekelttség* mind negatív, mind pozitív külső gazdasági hatásokból fakadhat. Negatív külső gazdasági hatások érvényesülnek olyan piacokon, ahol a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat költségei jelentős részben az iparágban jelen lévő más, tisztességes kereskedelmi gyakorlatot folytató vállalkozásoknál csapódnak le (például egyes vállalkozások tisztességtelen kereskedelmi gyakorlata az egész iparág jó hírnevét, társadalmi elismertségét rombolja). Különösen igaz ez abban az esetben, ha a fogyasztó nem vagy csak nehezen tudja megítélni a termék vagy szolgáltatás minőségét, ami erkölcsi kockázatot és kontraszelekciót eredményez. Ebben az esetben a tisztességes kereskedelmi gyakorlatot folytató vállalkozások érdekeltek a negatív külső gazdasági hatások csökkentésében, illetve megszüntetésében. *Pozitív külső gazdasági hatás*: a piacon számos kis- vagy közepes vállalkozás van jelen, amelyek számára nehézséget okoz az „erős védjegy” kialakítása, és ebből fakadóan a kedvező piaci reputáció kialakítása, valamilyen kollektív védjegy kialakításával azonban ez a probléma megoldható.

2. A belső, az önszabályozás kialakítására vonatkozó feltételek azokat a követelményeket határozzák meg, amelyek követése esetén a rendszer hatásosságát az önszabályozás jellegének kialakításával biztosítani lehet.

Az önszabályozásnak az érintett érdekcsoportok (vállalkozások, fogyasztói szervezetek, hatóság) részvételével és aktív közreműködésével kell megvalósulnia (*részvétel elve*). Ez biztosítja a speciális iparági szakértelem hasznosítását, a résztvevők rendszer iránti elkötelezettségét, illetve a rendszer elismertségét.

A részvétel elvével párhuzamosan érvényesülnie kell a *függetlenség elvének*. Az iparági érdekektől független szakértőknek már az önszabályozási magatartási kódex megalkotásában részt kell venniük, a magatartási kódex alkalmazásában és értelmezésében (panaszkezelésben, vitarendezésben) pedig meghatározó szerepet kell kapniuk; ennek értelmében a panaszkezelő, illetve a vitás kérdéseket rendező testület tagjainak többségében iparági érdekektől független szakértőknek kell lenniük. Ehhez kapcsolódik az elkülönült önszabályozási szervezet követelménye.

Az önszabályozás sikerességének és hatásosságának garanciáját az erőteljes publicitás jelenti (*tájékoztatás/nyilvánosság elve*). Ehhez aktív erőfeszítéseken alapuló nyilvánosságra és népszerűsítési tevékenységre van szükség, amely kiterjed a magatartási kódexre, az önszabályozási szervezetre, a panaszkezelésre és a vitarendezésre, az elért eredményekre, valamint a kiszabott szankciókra. Egyrészt, az önszabályozás megjelenése a köztudatban erősíti az önszabályozási mechanizmus elfogadottságát, tudatosítja a fogyasztóban a panaszkezelési lehetőségeket, valamint növeli az önszabályozási rendszerrel kapcsolatos vállalati tudatosságot. Másrészt, minél nagyobb az önszabályozási rendszer közismertsége, annál hatásosabbak az általa alkalmazott szankciók (magatartási kódex megsértésének megállapítása, kizárás stb.). Fontos,

hogya a jó hírnév sérelmének megterhelésén alapuló szankciók (*name and shame* szankció) aktív publicitást kapjanak.

Az önszabályozási rendszer kulcseleme az *ellenőrzés* és a *kikényszerítés* (*Gunningham–Rees* [1997] 396. o.). Minél tágabbak az önszabályozás keretében megalkotott szabályok, annál nagyobb problémák merülhetnek fel a végrehajtással kapcsolatban. A tapasztalat azt mutatja, hogy annál hatékonyabb az önszabályozás, minél konkrétabb szabályokat alkotnak (*Campbell* [1999] 761. o.).

Az önszabályozásnak, egyrészt, szisztematikusan ellenőriznie kell a magatartási kódex rendelkezéseinek érvényesülését és követését (*monitoring*), másrészt, lehetővé kell tennie az egyéni panaszok kezelését és az egyéni vitarendezést (*panaszkezelés*). Ennek érdekében felhasználóbarát, egyszerű és gyors panaszkezelési eljárást kell kialakítani és működtetni. A magatartási kódex kikényszerítését *hatásos és elrettentő szankciókkal* kell alátámasztani (*Gunningham–Rees* [1997] 386. o.). Az önszabályozási rendszer hatásosságához és megfelelő működéséhez szükséges a jogi környezet és az állami *hatóságok támogatása*.

IRODALOM

- AHERN, D. [2007]: Case Comment, *Hemat v The Medical Council: The Wouters Legacy revisited*. *European Competition Law Review*, Vol. 28. No. 6. 366–370. o.
- ANDREWS, P. [2002]: Self-regulation by professions – the approach under E.U. and U.S. competition rules. *European Competition Law Review*, Vol. 23. No. 6. 281–285. o.
- BAARMSMA, B.–FELSO, F.–VAN GEFFEN, S.–MULDER, J.–OOSTDIJK, A. [2003]: Do it yourself? Stock-taking study of self-regulation instruments. SEO Amsterdam Economics, Amsterdam.
- BLACK, J. [1996]: Constitutionalising self-regulation. *The Modern Law Review*, Vol. 59. No. 1. 24–55. o.
- BLUMROSEN, A. W. [1983]: Six conditions for meaningful self-regulation. *American Bar Association Journal*, Vol. 69. 1264. o.
- CAMPBELL, A. J. [1999]: Self-regulation and the media. *Federal Communications Law Journal*, Vol. 51. No. 3. 711–772. o.
- DE GROOTE, B.–DE VULDER, K. [2007]: **European Framework for Unfair Commercial Practices: Analysis of Directive 2005/29**. *Journal of Business Law*, január 16–42. o.
- DEARDS, E. [2002]: Case Comment. Closed shop versus one stop shop: the battle goes on. *European Law Review*, Vol. 27. No. 5. 617–628. o.
- DENMAN, D. [2002]: Case Comment. European Court of Justice: anti-competitive agreements – professional rules – Netherlands Bar. *European Competition Law Review*, Vol. 23. No. 6.
- DIXON, W. D. [1968]: Self-regulation – panacea or pitfall? *University of Richmond Law Review*, Vol. 3. No. 1. 29–61. o.
- EASA [2003]: Advertising self-regulation: The Essentials. A layman’s guide to self-regulation. European Advertising Standards Alliance, 24 o. http://www.easa-alliance.org/binarydata.aspx?type=doc/ASR_the_essentials.pdf/download.

- EASA [2004]: The EASA Best Practice Self-Regulatory Model. Appendix 3. http://www.easa-alliance.org/binarydata.aspx?type=doc&sessionId=usghiyxqig3ic55kdlubiq/EN_Best-PracticeModel.pdf.
- EASA [2006]: Self-Regulation in the EU Advertising Sector. A report of some discussion among interested parties. Health and Consumer Protection Directorate General.
- EASA [2009]: International Guide to developing a self-regulatory organisation. Practical advice on setting up and consolidating and advertising self-regulatory system. European Advertising Standards Alliance.
- EC [2001a]: White Paper on European Governance. COM(2001) 428 final. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l10109_en.htm.
- EC [2001b]: Commission Recommendation of 4 April 2001 on the principles for out-of-court bodies involved in the consensual resolution of consumer disputes not covered by Recommendation 98/257/EC. Official Journal, L 109/56 4.19. 2001.
- ENGLE, M. [2009]: An international perspective. Mary Engle beszéde a Business Leadership in Consumer Protection. OFT conference on self regulation and industry-led compliance című konferencián 2009. március 18-án.
- EP–EC [2003]: Interinstitutional Agreement on better law-making. European Parliament, Council of the European Union, Commission of the European Communities, (2003/C 321/01) Official Journal, C 321/1, 2003.12.31.
- EURÓPAI PARLAMENT ÉS TANÁCS [1995]: Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról. Hivatalos Lap, L 281, 23.11.1995. 31. o. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:hu:HTML>.
- EURÓPAI PARLAMENT ÉS TANÁCS [2000]: Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem egyes jogi vonatkozásairól. (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv) Hivatalos Lap, L 178., 2000.7.17. 1–16. o. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0031:HU:HTML>.
- EURÓPAI PARLAMENT ÉS TANÁCS [2005]: Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve (2005. május 11.) a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról. (Irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról) Hivatalos Lap, L 149. 11/06/2005. 22–39. o. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005L0029:HU:HTML>.
- EURÓPAI PARLAMENT ÉS TANÁCS [2010]: Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról. (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) Hivatalos Lap, L 95. 15/04/2010 1–24. o. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:095:0001:01:HU:HTML>
- GUNNINGHAM, N.–REES, J. [1997]: Industry self-regulation: An institutional perspective. Law & Policy, Vol. 19, No. 4. 363–414. o.
- KAY, J. A. [1988]: The Forms of Regulation. Megjelent: *Seldon, A.* (szerk.): Financial Regulation – or Over-Regulation. Institute of Economic Affairs, London, 33–42. o.

- LAO, M. [2000]: Comment: The Rule of Reason and Horizontal Restraints Involving Professionals. *Antitrust Law Journal*, Vol. 68. 499–526. o.
- LEVIN, H. J. [1967]: The limits of self-regulation. *Columbia Law Review*, Vol. 67. No. 4. 603–643. o.
- LEX FORI ... [2001]: Study to identify best practice in the use of soft law and to analyse how this best practice can be made to work for consumers in the European Union. *Lex Fori International Lawyers*, http://www.lexfori.net/soft_law_en.htm.
- LOOZEN, E. [2006]: Professional ethics and restraints of competition. *European Law Review*, Vol. 31. No. 1. 28–47. o.
- NEWGOV [2007]: New Modes of Governance. Self- and Co-Regulation Instruments in the EU Legal Framework: Limits and Conditions of Use. University of Basel. http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D04D69_Limits_of_self-regulation.pdf.
- OFT [2006]: Implementing the EU Directive on Unfair Commercial Practices and Amending Existing Consumer Legislation. A consultation response by the Office of Fair Trading. OFT839. Office of Fair Trading, http://www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/oft_response_to_consultations/oft839.pdf.
- OFT [2009a]: The economics of self-regulation in solving consumer quality issues. OFT1059. Office of Fair Trading, http://www.offt.gov.uk/shared_offt/economic_research/oft1059.pdf.
- OFT [2009b]: Policy statement. The role of self-regulation in the OFT's consumer protection work. OFT1115. Office of Fair Trading, 31 o. http://www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/consumer-policy/oft1115.pdf.
- OGUS, A. [1995]: Rethinking Self-Regulation. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 15. No. 1. 97–108. o.
- PAGE, A. C. [1986]: Self-regulation: The constitutional dimension. *The Modern Law Review*, Vol. 49. No. 2. 141–167. o.
- SCHIEK, D. [2007]: Private rule-making and European governance – issues of legitimacy. *European Law Review*, Vol. 32. No. 4. 443–466. o.
- SZYSZCZAK, E. [2007]: Competition and sport. *European Law Review*, Vol. 32. No. 1.
- VAN DEN BOGAERT, S.–VERMEERSCH, A. [2006]: Sport and the EC Treaty: A tale of uneasy bedfellows. *European Law Review*, Vol. 31. No. 6.
- VAN DER ZEIJDEN–VAN DER HORST [2008]: Self-Regulation Practices in SANCO Policy Areas. Final Report. EIM Business & Policy Research, Zoetermeer, http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/self_regulation/docs/self-reg-SANCO-final.pdf.
- VEVER, B. [2005]: The Current State of Co-Regulation and Self-Regulation in the Single Market. EESC pamphlet series. European Economic and Social Committee, Brüsszel, http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/2018_cahier_en_smo_def.pdf.

III. Körbetekintés

A HÁLÓZATOS SZOLGÁLTATÁSOK PIACA ÉS SZABÁLYOZÁSA

• Horváth M. Tamás–Péteri Gábor •

NEM FOLYIK AZ TÖBBÉ VISSZA*

Az állam szerepének átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban

A kétezres évek közepére egy csendes fordulat érlelődött meg a közszolgáltatások európai uniós szabályozásában. A közmegbízások rendszerében a megrendelői oldalon új igények jelentek meg, amelyek célja a szolgáltatási díjak növekedési ütemének mérséklése, valamint a magánbefektetők jövedelemkivonásainak korlátozása volt. Ezt a folyamatot tovább erősítette a 2008-as gazdasági válság miatti általános forrásszűke. Magyarországon a víziközmű-szolgáltatások új szabályai *vagyonitrendezést* indítottak el, a víziközmű-szolgáltatói piac radikális átalakításával megindult *az integráció és a monopolizáció*, valamint *az államosítás*. A víziközmű-ellátásban betöltött szerepek szétválasztásával egyértelműbbé vált az ellátási-tulajdonosi, szolgáltatói és a szabályozói feladatkör, de ezzel párhuzamosan lecsökkent a helyi ellátási-finanszírozási-szociális döntések közötti közvetlen visszacsatolás lehetősége. Közhatalmi eszközök váltották fel az ágazat korábbi versenytámogató, „helyzetbe hozó” szabályozási módszereit.

Az állam közszolgáltatások szervezésében betöltött szerepe folyamatosan változik. A víziközmű-szolgáltatások terén az állami és a magánszektor kapcsolatának európai modelljei közül különösen az angol, a francia és a német rendszert érdemes viszonyítási alapnak tekinteni (Horváth [2002], Hegedüs–Tönkö [2012] 7–8. o.)

Az angol modellben a szolgáltatók az 1980-as évek privatizációja óta magáncégek, amelyek mind a közmű-, mind a működtetői vagyontulajdonosai. A regulációs feladatokat jellemzően egy független szabályozótestület, a Water Services Regulation Authority (Ofwat) látja el, amely őrködik a verseny fenntartása fölött, továbbá védi a fogyasztók közérdekét ezen a természetes monopóliumos piacon (García Quesada [2011]).

A francia rendszerben a 19. század óta sokkal erősebb tradícióba beágyazottak a vízmű-magánszolgáltató nagyvállalatok (Lorrain [2005]). Az ellátásért való felelősség azonban szintén a hagyományból eredően az önkormányzatoké, amelyek

* Az írás részben a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Közszolgáltatási Kutatócsoportja által a *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című kutatási programja (2012–2016) keretében folytatott vizsgálatok alapján készült.

köz–magán szerződésekkel delegálják ezt a feladatot a társaságokra. A nagy monopóliumok és a kis települések közötti nagyságrendbeli egyenlőtlenségek miatt szükséges garanciális védelmet a prefektus felügyeleti joga biztosítja. Mindez nem jelent azonban állami támogatást a finanszírozásban. A díjakból származó árbevételnek fedezetet kell nyújtania a működési költségek és a beruházások finanszírozására.

Az angol és a francia modellel szemben a német rendszerben az önkormányzat nemcsak az ellátásért felelős, hanem tulajdonosként is jelen van a víz- és csatornamű-szolgáltatás nyújtásában (*Citroni* [2010] 198. o.). A magántőke részvétele különböző mértékű részeselekben testesül meg, és az önkormányzatok is részvényhányaduk szerint érvényesítik rendelkezési jogosítványukat. Ugyanakkor a fejlesztésekért való felelősség az övék, nem a társaságoké. Ezen túlmenően az állami szabályozási feladatokat a tartományi kormányzat látja el.

A kontinentális modellek nagyvállalati szereplői jelentős teret nyertek a kelet-közép-európai országok víziközmű-szolgáltatóinak privatizációja során a kilencvenes évek derekán. Különösen igaz ez a francia és német cégekre, amelyek a rendszerváltó országok közszolgáltatási magánosításai során szakmai befektetőkként jelentek meg. Az Európai Unió liberalizációs szakpolitikái hatására a német és osztrák önkormányzati vállalatoknak azonban jórészt magukat is át kellett szervezniük. Ennek során a klasszikus költségvetési üzeimeiket (*Stadtwerke*) az ezredforduló körüli években gazdasági társaságokká alakították át (*Horváth* [2012] 23–25. o.).

VÁLTOZÓ CÉLOK

A kétezres évek közepére azonban megérlelődött egy csendes fordulat a közszolgáltatások európai uniós szabályozásában. Nem folytatódott töretlenül a liberalizációs politika. Maguk a nagyszolgáltatók is – miután elfoglalták pozícióikat a közszektor más országokbeli piacain – a közmegebízások során inkább a kivételt engedő megoldásokban lettek érdekeltek a versenyeztetéshez képest.

A váltást a közösségi megrendelői oldalon megjelenő új igények is indokolták. Itt elsődleges cél a díjak növekedési ütemének mérséklése, valamint a magánbefektetők jövedelemkivonásainak korlátozása volt. A közszolgáltatások esetében általában kötelező versenyeztetési gyakorlattal és az ezt felváltó összetettebb értékelési rendszerrel (*best value*) szemben igyekeztek áttérni a kisebb tranzakciós költséggel járó megoldásokra. A korábbi köz- és magánszektor együttműködésére épülő szolgáltatásszervezést is sok kritika érte rugalmatlansága és költségessége miatt. Mindezek a korábban alkalmazott eljárások átértékeléséhez vezettek.

A teljes privatizáció kockázatait olyan fejlett országok is megéreztek a belső piacukon, mint Hollandia vagy a skandináv államok. A magáncégek kifejezett távol tartása érdekében hoztak vízügyi törvényeket. Nyomós érvek merültek fel a monopóliumok ellen is, s megszülettek a rájuk vonatkozó kormányzati válaszok (lásd

Hegedüs–Tönkö [2012] 8–9. o.). Az európai uniós versenyszabályok hatására az ellátás vállalati formában maradt, de a közmegebízás kontrollját külön intézmények biztosítják. Ilyenek Hollandiában a közvetlenül, általános választásokon választott, egycélú önkormányzatként működő területi vízügyi tanácsok, amelyek a szolgáltatásszervezésen túl vízrendezési feladatokat is ellátnak. Az Egyesült Királyságban pedig a vízügyi piac átalakításával fokozatosan kettéválasztották a víztermelés és a fogyasztóhoz való eljuttatás szabályozási-engedélyezési rendszerét. A cél az volt, hogy az utóbbi területen tényleges verseny legyen, és a szolgáltatók ne csak piacok megszerzésére törekedjenek (*Oxera* [2012]).

Míndez azért volt lehetséges, mert az európai szabályozás utóbb a közmegrendelés kizárólagos teljesítéséből gazdálkodók megbízásai tekintetében egyre inkább megengedő szabályok alkalmazását tette lehetővé a versenyztetéshez képest. Igaz, garanciális szabályok szigorú kikötésével, amelyeket a fejlett országok sokféleképpen be is vezettek.

Az állami szerepek előretörése az uniós ágazatpolitikán kívül a vízikörnyezetpolitikában is tükröződik, amit a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (*Kende–Szűcs* [2011] 873–875. o.) tagállami végrehajtásának hosszas folyamata fejez ki (*Varju* [2012]). De ugyanilyen hatásúak az ENSZ, az UNESCO, a Világbank programjai (*Pump* [2012]). Ezek mind a környezeti politikába ágyazzák a vízgazdálkodás iránti követelményeket, azaz a közszektor szerepeit különböző ösztönzőkkel, gazdasági szabályozással, közhatalmi eszközökkel globális szempontoktól is vezérelve igyekeznek érvényre juttatni. Márpedig ez a feltörekvő piacokon végső soron szembemegy a versenypolitikával, és hatását nem biztos, hogy előre ki lehet számítani, különösen hosszabb távon nem. A tét persze a harmonizáció, de nem lehet tagadni, hogy általában is és területi szempontból is konfliktusos folyamatról van szó.

Az itt vázolt tendenciát felerősítette a 2008-as gazdasági válság. Az általános forrásszűke következtében gyakorlatilag leálltak a közszféra és a magántőke együttműködésében finanszírozott projektek (ppp), és csak néhány országban kevés, bár jellemzően nagy beruházás valósult meg (*EPEC* [2011]). Több országban, így Magyarországon is fontos politikai céllá vált a közüzemi szektorban a hazai befektetők előnyben részesítése. Ugyanakkor az eladósodás és a költségvetési hiány növekedése miatt ezzel ellentétes törekvés is megfigyelhető, mert a közszektor bevételeinek növelését segítik a privatizációs programok (például Görögországban, Spanyolországban).

A 2010 UTÁNI JOGSZABÁLYVÁLTOZÁSOK TARTALMA MAGYARORSZÁGON

A 2010 utáni magyarországi jogszabályváltozásokat az előbbieken vázolt környezetbe kell belehelyezni. Ehhez képest értelmezhetők az országspecifikus sajátosságok is, amelyek azonban már nem vezethetők le más mintákból. A víziközmű-szolgáltatások helyzetét a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (Nvtv.) és a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (Vksztv.) alapvetően átalakítja.¹ Mindkettőt 2011. december 30-án fogadta el az Országgyűlés év végi, rohamtempójú általános törvényalkotási hajrában. Rendkívüli állapotot idéző, hogy a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvényt jelentős részben másnap, december 31. 23.00 (!) órai időponttal léptették hatályba, miközben a törvény más részeit január 1-jével. További hatálybalépési időpont: 2012. július 1., illetve más későbbiek, amelyek közül az utolsó 2015. január 1. Még a 2012. júliusi határnap előtt azonban mind az Nvtv., mind a Vksztv. jelentős módosításra került úgy, hogy több rendelkezés már egyáltalán nem lépett hatályba, illetve koncepcionális korrekciókat végeztek a friss törvényen.

A jogalkotás menete egy általános szabályozási dömping része volt, amelynek a 2011. decemberi időszak volt az egyik „csúcsa”. A lényeges szabályok alakulását a közvélemény alig követhette nyomon a különösen gyors tempó, a sok napirendi kérdés és az előkészítési eljárás zártsága miatt. Ennek folytán sok szakember szerint a jogszabályokra a felületesség és átgondolatlanság jellemző, pedig erről szó sincs. A kedvezményezett érdekkörök meglehetősen céltudatosan építkeztek, habár a sietés miatt nem mindig a nekik megfelelő alapossággal. Minden bizonnyal csak évek múltán tudunk teljes képet adni az elfogadott szabályozás minőségéről, különösen az uniós szabályokkal való összhang tekintetében. Addig és azután is azonban a jogszabály által rendezett jogviszonyok maradandó (jog)hatásokkal járnak.

A víziközmű-szolgáltatásokkal kapcsolatosan az új jogi szabályozás lényege alapvetően három fő szempont szerint tagolható: 1. vagyoni átrendezés, 2. monopolizáció és 3. államosítás. E fő tematikát az elemzés állapítja meg, ugyanis nem találunk olyan nyilvános anyagot, amely a szabályozás szakpolitikai tartalmát rögzítené.² Az Nvtv. esetében a jogalkotók állítólag az átláthatóság biztosítására törekedtek.

1. Vagyoni átrendezés • A víziközmű-vagyon – akárcsak a közművagyon számos más részeinek – tulajdonjogi helyzete a rendszerváltás óta nem volt rendezett. A gyakorlatban pedig az alapvető szabályok érvényesítése nem vagy csak nagyon követke-

¹ A vízgazdálkodás hagyományos szabályozását, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvényt (Vgtv.) csak összhangba hozó módosítások érintették.

² A Vksztv. indoklása a környezetvédelmi, a gazdálkodási-hatékonysági, valamint a tervezhetőség szempontjait hangsúlyozza az ivóvíz mint természeti erőforrás „megengedhető szintű piaci szabályozással” történő kézbentartása mellett.

zetlenül és részlegesen valósult meg. A közműhálózatok és az elosztóművek 1990 óta a helyi önkormányzatok korlátozottan forgalomképes vagyonába tartoztak. E vagyon tárgyairól törvényben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek szerint lehetett rendelkezni. A helyi rendelkezés azonban vegyes megoldásokhoz vezetett. A későbbiekben ezt korlátozták a koncessziós szabályok, amelyeket azonban a működtetés tekintetében nem kényszerítettek ki. Főleg a nagyobb városokban nemcsak a működési, hanem a közművagyon is gazdasági társaságokba apportáltak (Ungvári–Koskovics [2011] 307–308. o., Kökényesi [2012] 5. o.). A cégbejegyzés cégbírószági ellenőrzése alkalmatlan volt ennek a viszonylag bonyolult problémának a kiszűrésére és kezelésére. A bejegyzést követően azonban a társasági működés jogszerűségét már nem lehetett megkérdőjelezni.

Az új szabályozás az állam, az önkormányzat közműtulajdonát valóságossá, jogilag egyértelművé és megkérdőjelezhetetlenné teszi. Csak az üzemeltetési jog kerülhet más jogalanyhoz, de az is csak meghatározott szerződési konstrukciók keretében. Az ennek a helyzetnek nem megfelelő viszonyokat 2013-ig, illetve 2013 folyamán át kell alakítani. A nemzeti vagyon részét képező gazdálkodó szerv tulajdonába tartozó vízi közmű 2013. január 1-jén térítésmentesen, a törvény erejénél fogva az ellátásért felelős helyi önkormányzat tulajdonába kerül. A más tulajdonú gazdálkodó szervezetek pedig, amelyek sajátjukként tartanak nyilván vízi közművet, 2013. október 31-ig megállapodnak a polgári jog szabályai szerint az ellátásért felelősnek történő átadásról. Az átruházást ugyanezen év végéig kötelesek megvalósítani. E rendkívülinek mondható intézkedésekkel szemben a szabályozás csupán egy féket határoz meg: a kötelezések teljesítése során a korábban jóhiszeműen szerzett jogok a polgári jog szabályai szerint védelemben részesülnek.

A közművagyonon kívül vizsgálni kell a *működtető eszközök* tulajdonlásának kérdését. Ezeket a vagyonelemeket világosan el kell választani. A több víziközmű-szolgáltatási ágazati tevékenység, illetve a másodlagos tevékenységek számvitelét el kell különíteni. A közművek önkormányzati (esetleg állami) tulajdonba adása esetén bizonyos működtetői vagyon tulajdonjoga is változik. Ez lehet a feladattal mozgó átadás. Ha ilyen közvetlen kapcsolat nincs, lehet visszterhes ügylet, amikor azonban a közbeszerzési kötelezettség megáll. Ennyiben a vagyonmozgások külön is a feladatok telepítéséhez kötöttek. A szabályozás meghatározásai ebben a tekintetben nem kellően részletesek és világosak. Ezért sok jogértelmezési probléma kezelése és megoldása a gyakorlatra hárul.

Régi szakmai vitatéma a *beruházások* tulajdonának kérdése. A fejlesztés forrásai mindig eltérnek az üzemeltetés forrásaitól. Az üzembe helyezés után azonban a tulajdonlás rendezést igényel. A régi magyar jog tradicionálisan erre alkalmazta a vízgazdálkodási társulatok intézményét. Közülük a víziközmű-társulat lényege az, hogy a fejlesztéshez való hozzájárulás az érintett ingatlantulajdonosok érdekeltségi arányában oszlik meg, majd a kész művet állami/önkormányzati tulajdonba adják. Ezt követően a szolgáltatóval való megállapodás keretében a tulajdonos rendelkezik

az üzemeltetésről. Ez a rendszer még a szocializmus korában is hatályban maradt, és a társulatokat máig nem a víziközmű-szolgáltatásokról szóló Vksztv., hanem a vízgazdálkodásról szóló Vgtv. szabályozza. A privatizáció óta azonban ennek az intézménynek az érvényesülése csökkent, mert hallgatólagosan és ténylegesen sokszor a szolgáltató, egyszersmind szakmai befektető, sajátjaként kezelte az elkészült vízi közműveket. Problémát jelent, ha az üzemeltetés nem koncessziós szerződésen alapul, hiszen a fejlesztéshez rendszerint bevont erőforrások esetén a tulajdoni hányadot nem a befektetők kapják, ezért az üzemeltetés haszna sem az övék. Erre a rendszerváltás utáni ellentmondásra már rég felhívták a figyelmet (*Illés* [2000] 61–63. o.).

A 2011. évi Vksztv. ismételten leszögezi azt a hatályos szabályoknak különben egyébként is megfelelő szabályozást, hogy a víziközmű-fejlesztés megvalósításáról fő szabály szerint az ellátásért felelős gondoskodik. Ha a fejlesztést a szolgáltató végzi, akkor a vízközmű az üzembe helyezés napjával jellemzően az ellátásért felelős tulajdonába kerül. A többlet az új szabályozásban, hogy ezúttal a kikényszerítésről is gondoskodik. Vagyis az előírtnak megfelelő tulajdonosi helyzetet az említett szoros határidőn belül ki kell alakítani, különben nem felel meg az újonnan meghatározott engedélykérelmi és engedélyezési feltételeknek.

Az európai uniós pályázatok 2011. évi kiírási feltételei erősítik és igazolják ezt az irányt, hiszen a víziközmű-fejlesztési források csak száz százalékban önkormányzati vagy állami tulajdonú társaságok számára állnak nyitva (*Ungvári–Koskovics* [2011] 307–308. o.), biztosítandó, hogy a közpénzből finanszírozott fejlesztések részben se kerüljenek végső soron magánkézbe.

Összességében tehát a Vksztv. – a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi törvény (Nvtv.) alapján, azt kiegészítve hozott – vagyonátrendezésre vonatkozó rendelkezései igyekeznek helyreállítani és kikényszeríteni egy eddig már szabályozott, de jelentős részben nem megvalósított tulajdoni szerkezetű állapotot. Ennyiben a szándék és a rendezés módja nem is kifogásolható. Felvethető ellene azonban az, hogy ezt a célt szakpolitikai (vagy politikai) megközelítésben nem fogalmazták meg világosan, pontosabban a politika nem ezt a célt fogalmazta meg.

2. Monopolizáció • A Vksztv. a szolgáltatók integrációját írja elő, mégpedig oly módon, hogy a jövőben a működési engedélyt a tevékenység végzésének meghatározott nagyságrendjéhez köti, azaz előírja a felhasználói egyenérték mennyiségét.³ Először ennek értéke 50 ezer, majd 2014 végéig 100 ezer, végül 2016 végéig 150 ezer felhasználói egyenérték lesz. A törvény hatására már megindult az integráció. A 2012 végi állapot szerint az első szintnek már csak alig 50 szolgáltató felel meg

³ A Vksztv 1. sz. melléklete szerint a felhasználói egyenérték a lakossági fogyasztók, a nem lakossági szolgáltatási díjat fizető felhasználók számának és a közműfejlesztési kvóták négyszeresének összege.

a korábban működő mintegy 400 szolgáltató közül. A 2016 végétől megszabott 150 ezer felhasználói egyenértéknek a törvény elfogadásának időpontjában – feltételezett társulások és összevonások nélkül – körülbelül 30-an feleltek meg.

A víziközmű-szolgáltatói tevékenységet folytatni kívánó társaságok 2013. május 31-éig kötelesek a Magyar Energia Hivataltól (MEH) működési engedélyt kérni. Az új általános engedélyek alapján – amelyek megfelelnek a tulajdonviszonyok törvény által előírt rendezésének – már meg fog valósulni az integráció. A továbbiakban az engedélykérelem elbírálásáig a szolgáltató a törvény rendelkezései szerint működhet.

Az engedélykiadásra vonatkozóan a szabályozó hatóságok szokásos jogosítványait nehéz értelmezni. Nem világosak az esetleges reguláció szempontjai. Ennek hiányában viszont a közigazgatási eljárás garanciális szabályainak meglétét kell számon kérni. Ebben a tekintetben azonban komoly aggályok merülnek fel. A MEH eljárására jellemzően a villamos energiáról szóló törvényben meghatározott szabályokat kell alkalmazni. Ez pedig nem igazán jó minta, hiszen itt az engedély körében nem ágazatpolitikáról, hanem átfogó állami vagyonrendezésről és a hozzá kapcsolt piaci adminisztratív átszervezésről van szó. A közhatalom felhasználása ezúttal nem piaci elégtelenségek korrigálását, hanem a versenygazdaság átalakítását, illetve korlátozását célozza. Annyi biztosan állítható ekkor, hogy a jogállami jogalkalmazás alapvető garanciáinak érvényesülniük kell.

Ebben az összefüggésben súlyos kérdéseket vet fel az eljárás szabályozásának módja. Így az engedélyezés ügyintézési határideje hat hónap [Vksztv. 4. § (3) bekezdés]. Bíróság a MEH határozatát nem változtathatja meg (csak megsemmisítheti, ha az jogszabályba ütközik). Kormányrendelet szabályozza majd az engedélyezés részletes szabályait, továbbá a „víziközmű-szolgáltató jogait és kötelezettségeit” [Vksztv. 74. § (1) bekezdés 6. pont], ami megengedhetetlenül alacsony jogforrási szint, ha az ügyfelek jogi helyzetéről van szó.

A monopolizáció nemcsak a teljesen állami/önkormányzati tulajdonú cégeknek kedvezhet. A Vksztv. szerint a kisebb vállalkozás engedélykérelmét kapacitás alapján nem lehet elutasítani, ha 2011. december 31. előtt megkötött és hatályos üzemeltetési szerződéssel rendelkezik, és kérelmének elutasítása Magyarország által megkötött beruházásvédelmi szerződés rendelkezéseibe ütközne [Vksztv. 35. § (2) bekezdés]. Másrészt a nagyobb vegyes tulajdonú társaságoknak is kedvez a szabályozás által teremtett helyzet. Nem világos egyelőre, hogy a piac radikális átalakításának elképzelésében nekik milyen helyük lesz.

Összességében a Vksztv. által előírt integráció és monopolizáció a víziközmű-szolgáltatói piac radikális átalakításával valósul meg. Ennek okai és céljai független gazdasági regulációs piacsabályozással természetesen nem hozhatók összefüggésbe. Kérdés viszont, hogy akkor miért a szabályozó hatósági eszközrendszer formai alkalmazására törekszenek. Egyelőre vitatott, mennyiben fogja az eljárás egésze sérteni az ország nemzetközi kötelezettségeit és a globális gazdasághoz való kapcsolódásait kereskedelmi jogi értelemben. Bár az átalakítások során a Gazdasági

Versenyhivatallal való kormányzati konzultáció folyamatos, és az európai uniós szabályokon belül maradásra is igyekeznek gondot fordítani, a meglehetősen drasztikus és erős ellenérdekeket sértő rendelkezések mindenképpen feszegetik az európai és más integrációs jogharmonizációs kereteket.

3. Államosítás • Államosításnak az állami tulajdonba vételt szokták nevezni. A víziközmű-szektorra és általában a közműszolgáltatásokra 2012 végéig nem kifejezetten ez, hanem az állam gazdasági szerepeinek különböző területeken való erősítése volt jellemző Magyarországon. Az állam fogalmába a helyi önkormányzatokat is beleértjük, de szó van az önkormányzatok és a központi kormányzat közötti, az utóbbi javára történő átrendeződésről is. Így például a már említett közművagyon-átadás elmulasztásának szankciója az, hogy az ellátásért felelős kisajátítást kérhet. Ha a kisajátítást kérő a helyi önkormányzat, akkor az igény érvényesítésének elmulasztása esetén e jogot az állam (a központi kormányzat által) saját javára érvényesíti. Az államosítási tendencia ugyanakkor nem is annyira a közművagyon tényleges tulajdonba vételére, mint inkább a működtető társasági vagyon megszerzésére vonatkozik.

Politikai dokumentumból nem, de mértékadó nyilatkozatokból lehet erre következtetni. Egyre gyakrabban emlegették 2012 folyamán a közműszolgáltatók közhasznúságának követelményét, illetve egyre többször vetették fel a nemzetközi összehasonlításban magas tarifákat, az ebből eredő haszon „országban belül” tartásának igényét. E tendencia létét igazolja, hogy a gyakorlatban e szándék érvényesítésére közgazdasági eszközöket is bevetettek, például a víziközmű-ágazatban 2012 végéig a következőket:

- fogyasztói díj megállapítása,
- díjmaximálás,
- közműadó bevezetése,
- az üzemeltetési jogviszony alakításának kiterjedt korlátozása.

Más közműveknél ehhez még hozzájön a fogyasztói díjak csökkentésének központi előírása, ami 2013-ra a villamos energia, a gáz és a távhő esetében 10 százalékos mértékű. A kormányzat azonban e tanulmány írásának idején „már dolgozik” ennek más közműszolgáltatásokra, közte a víziközmű-szolgáltatásokra való kiterjesztésén.

A díjmegállapítás hatáskörét elvonták a helyi önkormányzatoktól, és az illetékes miniszterhez csoportosították (Vksztv. 65.§). Bár ebben a kérdésben a MEH-nek csak javaslattevői joga van, ami azonban a miniszteri döntést semmilyen tekintetben nem korlátozza. A MEH tehát gazdasági regulációs értelemben sem érvényesíthet szabályozói szerepet. Az első ármegállapításig (2014-ig) a törvény maximálta az éves áremelés mértékét (2012-re 4,2 százalék). A megállapítás tartalma és módja differenciálatlan, gyakorlatilag központi árhatósági hatáskörbe tartozik. Központi bevételként bevezették a közműadót (2012. évi CLXVIII. törvény a közművezetékek

adójáról), amely a vízi közművekre is kiterjed. Ez a teher más, külön fizetési kötelezettségekhez adódik hozzá. A vízműszolgáltatásokra további új többletkötelezettség a MEH-nek fizetendő felügyeleti díj. Korábban a MEH tevékenysége nem fogta át a vízműszektort, ennek felügyelete számára új hatáskör.

Itt kell megemlíteni a víziközmű-üzemeltetési jogviszony formáinak, valamint e formák alakításának jelentős korlátozását. Ez jelentősen túlmegy a vízi közművek tulajdoni kérdéseinek rendezésén, gyakorlatilag a szolgáltatási tevékenység állami kézbe vonását jelenti – még ha egy összetett, elvileg szinte minden alól versenyszerű kivételt is biztosító módon. Ehhez a szabályozási módhoz kapóra jött, hogy az uniós joganyag és joggyakorlat ebben a kérdésben sok ponton megengedő.

Mivel az üzemeltetési viszonyok korlátozása a szabályozás legárnyaltabb és egyben külső szemlélő számára legkuszább része, érdemes ezt kicsit mélyebben megvizsgálni. A víziközmű-üzemeltetési jogviszony az ellátásért felelős (azaz helyi vagy központi kormányzat), valamint a szolgáltató között létrejött, a MEH által jóváhagyott vagyonkezelési szerződésen, bérleti-üzemeltetési vagy koncessziós szerződésen alapuló jogviszony. Közülük az első kettő: a vagyonkezelési és a bérleti-üzemeltetési szerződés csakis olyan társasággal jöhet létre, amelyik kizárólag az ellátásért felelős vagy rajta kívül az állam, települési önkormányzat vagy ezek közös tulajdonában áll,⁴ vagy olyan társasággal, amely ezen előbbi társaság⁵ vagy rajta kívül az állam, települési önkormányzat vagy ezek közös tulajdonában áll.

A fentiek szerinti vagyonkezelési szerződés versenyeztetés nélkül köthető [Nvtv. 11. § (3) bekezdés]. A bérleti-üzemeltetési szerződés koncessziós eljárás lefolytatása nélkül hozható létre [Vksztv. 29. § (1) bekezdés]. Az a víziközmű-vagyonkezelési jogviszony, amelyik bérleti-üzemeltetési szerződés alapján jön létre, nem minősül a 2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről (Kbt.) hatálya alá tartozó visszerthes szerződésnek (Vksztv. 24. §).

Tehát az üzemeltetési jogviszony három megengedett formája közül csak a koncessziós eljárás esetén mondhatjuk azt, hogy az ellátásért felelős kormányzattal szerződő fél nem csak kötött körből kerülhet ki. Közvetlenül is ki lehet lépni azonban a koncessziós eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól [Nvtv. 12. § (9) bekezdés], ha az állam a kizárólagos tulajdonában, valamint a helyi önkormányzat a törzsvagyonában lévő víziközmű-létesítmények létrehozására és működtetésére olyan gazdálkodó

⁴ Ezen a ponton idézzük alapos szerkesztőnk megjegyzését: „Ez a mondat félreérthető. Egyik értelme: »amelyik kizárólag az ellátásért felelős vagy az állam, települési önkormányzat vagy ezek közös tulajdonában áll«. Másik értelme: »amelyik kizárólag az ellátásért felelős vagy rajta kívül [vagyis az ellátásért felelős, valamint] az állam, települési önkormányzat vagy ezek közös tulajdonában áll«. Át kellene fogalmazni!” Tökéletesen igaz – a törvényre [vö. Vksztv. 15. § (5) bekezdéssel].

⁵ Ez a fontos kitétel a Vksztv. elfogadását követő fél év múlva bekövetkezett, 2012. közepi módosításakor került a törvénybe, biztosítandó az önkormányzati társaságok leányvállalatai, illetve az önkormányzati holdingok szerepvállalásának fenntarthatóságát.

szervezetet hoz létre, amelyben kizárólagos részesedéssel rendelkezik, vagy az állam és az önkormányzat együttesen hoz létre ilyen gazdálkodó szervezetet.⁶

A fennmaradó körben és csakis ott marad kötelezettség a pályáztatásra. Másképp fogalmazva: összességében ugyan van versenyeztetési lehetőség, de kétséges, hogy miért írna ki koncessziós pályázatot az a szervezet, amely a kiválasztást saját tulajdonosi körén belül, a fenti módokon, enélkül is minden további eljárási kötöttség nélkül megvalósíthatja.

A hatályos magyar szabályozás érdekessége a víziközmű-vagyton tulajdoni rendezésének és a szolgáltatásnyújtási célú működtetés államosítási törekvésének az összefonódása. Két különböző szabályozási kérdésről van szó, amelyek megítélése eltérő lehet.

A szabályozás rendkívülisége miatt annak létjogosultságát alkotmányossági, valamint európai és nemzetközi jogi szempontból is érdemes megvizsgálni. Hogy mennyire „forró” ügyről van szó, mi sem bizonyítja jobban, mint az Nvtv. 17. szakaszának (3) bekezdésbeli rendelkezése, amelynek értelmében a nemzeti vagyonnal rendelkezni jogosult a nemzeti vagyonnal kapcsolatos jogvitákban választottbírószági eljárást nem köthet ki, továbbá kizárólag magyar bíróságot, magyar jogot és magyar nyelvet köthet ki. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2012 decemberében ezt a rendelkezést megtámadta az Alkotmánybíróság előtt.

GAZDASÁGI SZABÁLYOZÁSI FELTÉTELEK KIÉPÍTÉSE

A jogszabályi változásokkal létrejöttek a gazdasági szabályozás új keretei. E szabályozási viszonyok kialakításával létrejöttek a helyi önkormányzati rendszeren belül működő ellenpontok. A korábban jellemzően egy önkormányzaton belül megjelenő és szükségképpen konfliktusos tulajdonosi, költségvetési-díjmegállapító és szociális feladatok egyértelművé váltak és elkülönültek.

Belső ellensúlyok • A törvény meghatározza a víziközmű-rendszert *tulajdonló* helyi önkormányzat ellátási felelősségét. Az üzemeltető szervezet tulajdonosaként az önkormányzattal szembeni alapvető követelmény a folyamatos és biztonságos szolgáltatás garantálása. A költségvetési szempontból fontos *díjmegállapítás* viszont kikerült a helyi önkormányzat hatásköréből, és ezzel a központi árhatóság a tulajdonosi feladatok ellátásának fontos külső korlátjává vált. Az önkormányzat *szociálpolitikai* felelőssége megmaradt, de hatáskörei részben átkerültek a járási igazgatáshoz, és így nagyobb lehetősége van a közüzemi ellátásban jelentkező helyi politikai kockázat áthárítására az állami ellátási rendszerre.

.....
⁶ Mindkét esetkörben megengedett a munkavállalói résztulajdon.

Az önkormányzatiság kiépülésekor elképzelt helyi visszacsatolási mechanizmus kedvező hatásai tehát a jövőben korlátozottan vagy egyáltalán nem fognak érvényesülni. Az új szabályozórendszerben a helyi szolgáltatásszervezési megoldások közötti választást erősen korlátozzák az üzemméretre vonatkozó szabályok és a központi díjmegállapítási rendszer. Ennek következtében a helyi költségvetési politika lehetőségei szűkülnek, hiszen a víziközmű-ellátás feltételei közül kevesebbet lehet majd helyben kialakítani. A lakásfenntartási hozzájáruláson és más támogatási formákon keresztül alkalmazott helyi szociálpolitika eszköztára is leszűkült. A díjmegállapítást, a szolgáltatási színvonalat így helyben kevésbé lehet befolyásolni. Ezzel a decentralizált szolgáltatásszervezés alapelemei eltűnnek, és másfajta finanszírozási-gazdálkodási érdekelttség mozgatja majd a helyi közszolgáltatást.

A kérdés persze az, hogy milyen módon változnak majd az erőviszonyok, az új helyzetben melyik szereplő fog diktálni, és milyen előnyökkel jár a szerepeknek ez az újfajta megosztása. A közszolgáltatások általánosan alkalmazott elszámoltathatósági háromszögében a kormányzat–fogyasztó–szolgáltató kapcsolatrendszere a korábbiakhoz képest biztosan módosul.⁷

Az ellátásért felelős *helyi önkormányzat* befolyása gyengül, hiszen a víziközmű-társulás tagjaként vagy esetleg társtulajdonosaként kisebb befolyása lesz a létrejövő nagyméretű szolgáltató szervezetre, mint korábban a saját szolgáltatójára volt. Egy társuláson belül – a szolgáltató szervezet egészére egységesen megállapított vízdíj mellett – a kisebb települési önkormányzatok kevésbé lesznek képesek befolyásolni a fejlesztéseket, felújításokat, pótlásokat, a szolgáltatás minőségét, mint a nagyobb súlyú központi, jellemzően városi önkormányzatok. Ezenkívül egyértelműen gyengült a helyi önkormányzat szerepe a központi díjmegállapítás bevezetésével: nincs mód finomabb helyi szabályozásra, és megszűnt a pénzügyi elszámoltathatóság alapja (a szolgáltatási színvonal és a helyi ráfordítások csak nagyon áttételesen kapcsolódnak össze).

Gyengült a *fogyasztó* közvetlen befolyása is: egyrészt a helyben politikailag elszámoltatható, az ellátásért felelős önkormányzat befolyása csökkent, másrészt a szolgáltató szervezettől is távolabb került a fogyasztó. Mindezek ellensúlyozására szolgál a közszolgáltatási szerződések rendszere és a kiépülő, inkább felügyeleti típusú hivatal, amelynek azonban fogyasztóvédelmi feladatai is vannak. Ennek hatássága azonban kérdéses, hiszen a Magyar Energia Hivatal esetében sokkal erősebb lesz a szakmai elszámoltathatóságból és a központi igazgatási kényszerből származó nyomás, mint a közvetlen fogyasztói és a helyi politikai nyomás.

Mint ahogy már említettük, a víziközmű-működési rendszer új szabályai alapvetően a *szolgáltató cégek* érdekeit szolgálják. Ennek természetesen van gazdálkodási szempontból elfogadható és racionális magyarázata. A nagy eszközigényű hálózatos

⁷ A megrendelő-tulajdonos, a szolgáltató és a fogyasztó háromszögében kialakított viszonyok határozzák meg a nyújtott szolgáltatás színvonalát. Ezt az elemzési keretet először a Világbank 2004. évi jelentése alkalmazta (*World Bank* [2004]).

szolgáltatások esetében a hatékony üzemméret a költségeket alakító legfontosabb tényező. Már a megkezdett összevonások után, 2012 végére megyénként két-három nagy, legalább ötvezres felhasználói egyenértékest ellátó víziközmű-szolgáltató jött létre.⁸ A közös közműrendszerek kialakítására ösztönöz az is, hogy a törvény alapcéljai között a regionalitás elve fontos helyet foglal el: a célkitűzések hierarchiájában közvetlenül a környezetvédelmi célok és az ellátási felelősségi viszonyok tisztázása után szerepel.

Természetesen – amint azt más országok tapasztalatai jelzik – a nagyobb szolgáltató szervezetek veszélyekkel is járhatnak, mert a helyi és a központi politikai zsákmányszerzés szempontjából fontossá válnak (CPES [2010]). Igaz, a megosztott tulajdonosi struktúra ennek az esélyét mérsékli – feltéve, hogy a helyben kialakított szervezeti és működési szabályok kiegyenlítik a különböző súlyú tulajdonosok befolyását.

Olyan részletszabályok támogatják a gazdasági racionalitás érvényesülését – és így erősítik közvetlenül a szolgáltató szervezetet –, mint például a fogyasztók kötelezése a már elkészült és működő hálózatokra történő csatlakozásra és ezzel a szolgáltatás igénybevételére. A korábbi szabályozásból hiányzott ez a fajta előírás, míg például a kommunális hulladékgazdálkodás területén ez már 1996 óta működő követelmény. A kötelező pályáztatás bevezetésével együtt ugyanis megszűnt a helyi közszolgáltatás elutasításának lehetősége. A piac így garantált, és ezzel a már elkészült beruházások finanszírozása is biztonságosabb lesz.

A víziközmű-tulajdonos önkormányzat és az üzemeltető cég közötti kapcsolatot egyszerűsíti a víziközmű-elemek kategorizálásnak pontosítása, a rendszerfüggetlen víziközmű-elemek elkülönítése. A gazdálkodás rugalmasságát növeli, hogy a fogyasztásmérők, szivattyúk és egyéb más műszerek, berendezések helyben nem tartoznak az önkormányzati törzsvagyomba, hanem átkerülhetnek a szolgáltató tulajdonába. Méghozzá úgy, hogy az üzemeltetési szerződés lejártakor a megbízót visszavásárlási kötelezettség is terheli. Többek között ezért is van szükség az üzemeltetési szerződés megkötése előtt vagyoneértékelésre.

Összefoglalva: a víziközmű-ellátásban betöltött szerepek szétválasztásával egyértelműbb lett az ellátási-tulajdonosi, szolgáltatói és a szabályozói feladatkör. Ennek a pontosításnak ugyan vannak előnyei, de az ellátási rendszer egészét érintő kedvezőtlen hatásai jóval nagyobbak: jelentősen lecsökkent a helyi ellátási–finanszírozási–szociális döntések közötti közvetlen visszacsatolás lehetősége. A decentralizált rendszerben megerősödött szolgáltató szervezet és a díjmegállapítási jogkör mint meghatározó gazdasági szabályozási eszköz kikerült a helyi önkormányzatok hatásköréből.

⁸ A gazdasági társaságok listája a felhasználói egyenértékkel a <http://www.eh.gov.hu/> honlapról (letöltve 2012. december 11-én).

Költségmegtérülés elve • A víziközmű-szolgáltatás része a tágabb értelemben vett vízgazdálkodásnak. A törvényben rögzített alapelvek között ezért is első helyen szerepel a természeti erőforrások kímélete, ami itt az ivóvízkészletek védelmét és a tisztított szennyvíz befogadásának hosszú távú fenntarthatóságát jelenti. A gazdasági szabályozás ezt a környezetterhelési díj és a vízkészletjárulék alkalmazásával éri el. Az így értelmezett teljes költség elve Magyarországon azonban nem érvényesült (GVH [2011]). A környezetterhelési díj mértéke elhanyagolható, a vízkészletjárulék pedig közvetlenül nem követi az adott terület erőforrásainak tényleges igénybevételi költségeit.

Ezért került be a törvény díjmegállapítással foglalkozó fejezetébe nemcsak a folyamatos és biztonságos szolgáltatás követelménye, hanem más, közvetett költségek elszámolásának kötelezettsége is. Így a környezetvédelmi előírások teljesítésének indokolt költségeit is be kell építeni a díjba. Ezzel pedig elvileg létrejönnek a vízbázisvédelemhez szükséges feltételek.

A törvény szabályozási felfogásából következik, hogy a szabályozó hivatal költségeit is az ágazatra terheli. Annak ellenére, hogy a hivatal klasszikus értelemben nem független szabályozó hatóság, hiszen például a vízdíjakat az ágazati miniszter hagyja jóvá, mégis felügyeleti díjat vet ki, és igazgatási szolgáltatási díjakat számol el. A felügyeleti díj összegét is meghatározza a törvény: a felhasználói egyenérték egységére vetítve 150 forint. A hivatal egyik első lépése éppen az ehhez kapcsolódó adatgyűjtés volt, amiből az derült ki, hogy a felügyeleti díj várható összege több mint kétmilliárd forint lesz. Ezzel a MEH költségvetése 2013-ban mintegy egyharmaddal megnő.

A fogyasztói egyenérték számításához kapcsolódó információgyűjtésnek volt közvetett haszna is. Hosszú idő után először készült el a szolgáltató vállalatokról és intézményekről átfogó és nyilvános jegyzék. Korábban csak a Magyar Víziközmű Szövetség, a szolgáltatók szakmai szövetsége számára állt rendelkezésre egy kimutatás belső használatra, amely csak a tagság és nem az összes üzemeltető adatait tartalmazta.

Szolgáltatásszervezés, fejlesztés • A törvény szabályozási felfogásából következően számos gazdálkodási részletkérdést is „atyaian” rendez, ami egy jól működő megrendelő-tulajdonos és szolgáltató szervezet esetében természetes lenne. Így például a vagyonkezelés mint az egyik lehetséges üzemeltetési szerződési forma esetében a hivatal külön jóváhagyja a gördülő fejlesztési tervet, amelynek fő célja a vízi közmű hosszú távú értékének megőrzése. Ehhez természetesen felújítási és beruházási terekre is szüksége van, így az erre vonatkozó kötelezettség a törvénybe is bekerült.

Ennél is nagyobb hangsúlyt kapott az üzemeltető által végzett tevékenységek számviteli elkülönítése. Az új számviteli gyakorlatot már 2013-tól kell alkalmazni, amikor is minden szolgáltatási tevékenységről, így a másodlagos tevékenységekről

is (például fürdőüzemeltetés és más alaptevékenységen kívüli feladatok) elkülönített beszámolót kell készíteni. A pontos költségelhatárolás, részletes eredménykimutatás és mérleg mind azt a célt szolgálja, hogy még a szolgáltató szervezetén belül se legyen lehetőség a keresztfinanszírozásra, és az esetleges – egyébként a nettó árbevétel 10 százalékában maximált – kiszervezés költségei nyomon követhetők legyenek. Ez a számviteli előírás teszi majd lehetővé egyébként azt is, hogy a társuló települési önkormányzatok korábbi vízmű-szolgáltatói valamennyire önállóan, üzemegységként tovább működhessenek – most már a társuláson belül.

Az ilyen részletező üzemgazdasági szintű szabályozási elvek rögzítésén is túlmege azonban a törvény. A hivatalnak ugyanis arra is lesz felhatalmazása, hogy a víziközmű-szolgáltatók által elkészített beszámolókat bizonylati mélységben megismerhesse. Erre nyilván csak a legkivívóbb esetekben lesz szükség, mert még jóval kevesebb számú szolgáltató esetén is túlságosan nagy terhet jelentene egy országos hatáskörű szerv számára.

Árképzés • A korábbi önkormányzati vízdíjképzési gyakorlatot elsősorban azért kritizálták, mert sok esetben a helyi politikai megfontolásokból alacsony szinten tartott díjak még a közművek pótlási és felújítási költségeit sem biztosították. Rövid távú szociális szempontok miatt tartották a tényleges költségszint alatt a vízdíjakat, ami hosszú távon a szolgáltatás hatékonyságát csökkenti, és így előbb-utóbb áremeléshez vezet. Ezért is igyekezett minden nagyobb szolgáltató valamiféle árképletben megalkudni a megbízó-tulajdonos önkormányzattal, mert így lehetett ismert és kiszámítható formulára építeni a bevételeiket. Természetesen a díjképletektől is el lehet térni, de a tárgyaló felek számára ez mégis valamiféle kiindulópontot jelentett.

Magyarországon jellemzően az egyszerű, költségek továbbvezetésére épülő díjképzést alkalmazták az önkormányzatok. Ez növeli a kiszámíthatóságot, bár van lehetőség arra is, hogy valamely ráfordítás növekedési kulcsait megváltoztassák, vagy egyszeri korrekciós tényezőket vezessenek be. Ugyanis a díjképzési gyakorlatban a megrendelő-tulajdonos önkormányzat politikai szempontjai voltak az elsődlegesek, ami legegyszerűbben a díjnövekedési kulcsok meghatározásával volt számszerűsíthető.

Ezt alkalmazta egyébként a központi díjszabályozás is az első évben, amikor az ágazatban egységesen, minden szolgáltató számára maximum 4,2 százalékos díjnövekedést engedélyeztek. (Kivételek alkalmazására természetesen itt is szükség volt, például ahol éppen működésbe lépett egy új beruházás.) A módszer egyébként azért is problematikus, mert rögzíti a díjakban meglévő különbségeket, és az évente változó mértékű növekedési kulcs bizonytalanná teszi a szolgáltató működését.

A jövőben a Magyar Energia Hivatal által javasolt hatósági vízdíjak kéttényezős, az állandó és a változó költségeket követő díjak lesznek. A szolgáltatási díjak differenciálása korlátozott, mert – a mai átlagnak megfelelően – a lakossági vízdíj legfeljebb másfélszerese lehet a nem lakossági felhasználók díja. A gazdálkodó szervezetekre,

közületekre tehát nem lehet a lakossági díjhoz viszonyítva aránytalanul magas díjat kivetni, és csak a felhasznált vízmennyiség – tehát például nem a fogyasztó tevékenysége – alapján térhet el a vízdíj összege.

A díjak megállapítása víziközmű-szolgáltatónként történik. Mivel ezek az új cégek a ma működőknél sokkal nagyobbak lesznek, nyilván csökkenni fog a díjak közötti eltérés. A szolgáltatókon belül egyenlítődnek majd ki a költségkülönbségek. Ez a gyakorlatban azzal a következménnyel jár, hogy az új, nagyobb víziközmű-üzemeltető területén belül ott, ahol ma kevésbé költséges az ellátás (például nagyobb a fogyasztói sűrűség, kedvezőbbek a földrajzi adottságok), a korábbinál magasabb lesz a díj, míg ahol kedvezőtlenebbek a feltételek, ott pedig csökkenni fog a díj. Így várhatóan a városok fogják finanszírozni az ivóvízforrástól távolabbi, kisebb települések drágább ellátási költségeit. A finanszírozási problémára tehát végső soron mégis decentralizált megoldás születik, amely azonban a helyi politikai mérlegelésnek csak korlátozottan ad teret.

A színvonal növekedését célzó nagy fejlesztési programok következtében természetesen megnőnek az ivóvízellátás és a szennyvíztisztítás költségei. Mivel a működést a díjak finanszírozzák, így nagyobbak lesznek a háztartások közműkiadásai. A vízdíj aránya a háztartások költségvetésében természetesen jóval kisebb, mint például az energia vagy a lakbér és a lakáshitel-törlesztés aránya (*Péteri [2006], Herpai [2010]*). De az országos átlag mögött itt is jelentős különbségek vannak az egyes települések, valamint a fogyasztók jövedelmi csoportjai között.⁹

Így a díjképzéshez kapcsolódóan a szabályozásnak a szociális problémákkal is foglalkoznia kell. Ezt a törvény elsősorban a szolgáltatók szempontjából kiindulva rendezi, amikor a nem fizetők esetében részletesen előírja a szolgáltatás korlátozásának és szüneteltetésének feltételeit. Ezek részben eljárási szabályok, részben pedig a minimális szolgáltatás mennyiségét határozzák meg. Ezek a közegészségügyi szempontból meghatározott vízmennyiségek egyébként kisebbek, mint a korábban érvényes kvóták voltak, és fizetési késedelem esetén is rövidebb lett a türelmi idő.

A szociális problémák kezelésére az előre fizetős vízmérőknél kívül más módszert nem tartalmaz a törvény szövege. Ettől függetlenül azonban továbbra is működik majd az önkormányzatok lakásfenntartási támogatási rendszere, és a 2013. évi költségvetésben is benne maradt a lakossági víz- és csatornaszolgáltatás-támogatás központosított előirányzata. Ez az évek óta folyósított 4-5 milliárd forint azoknak az önkormányzatoknak jár, amelyeknél a víziközmű-szolgáltatási díj elérte a központilag meghatározott minimumértéket. Ebben az évben csak annyi változott, hogy a támogatás folyósításához a települések lakosságának szociális helyzetét is

⁹ A települések közel felében a megfizethetőségi ráta (víz- és szennyvízdíj-kiadások a háztartás nettó jövedelmének százalékában) az általánosan elfogadott 3,5 százaléknál magasabb (Országos Vízyűjtő-gazdálkodási Terv, 7.1. melléklet, letölthető a <http://www.vizeink.hu/?module=ovgt2> oldalról).

mérlegelni kell. Ez a támogatási mechanizmus azonban nagyon rossz ösztönzőket hozott mozgásba, mert számos önkormányzat már a támogatási küszöbértékhez igazítva állapította meg a szolgáltatási díjakat, ami nem ösztönözte a hatékonyabb működést. A jövőben a nagyobb szolgáltató rendszerek miatt feltehetően ez a támogatási forma átalakul.

Az új szabályozási rendszerben várhatóan egyre zsugorodik a díjhátralékok csökkentését elősegítő helyi politika jelentősége. Az utóbbi évtizedben kifejlődött helyi tanácsadási formák az eladósodást próbálták meg megelőzni, és a díjtartozások visszafizetését a családok egész gazdálkodásába illesztve kezelték. Az önkormányzatok ezt a feladatot elsősorban helyi civil szervezetekkel közösen látták el. De mivel a szolgáltatóknak is érdeke volt megoldást találni a kintlévőségei beszedésére, a vízművek is bekapcsolódtak ezekbe a programokba.

Mivel a jövőben a helyi önkormányzat nem vesz részt a díjak megállapításában, és nagyobb, többszintű irányítással működő szolgáltatók jönnek létre, ahol a központ várhatóan messzebb kerül az adott településen jelentkező problémáktól, az ilyenfajta helyi kezdeményezések el fognak halni, és a szociális problémák központi szintre kerülnek. Onnan viszont információk és helyi partnerek nélkül már nehezebb lesz hatékony és hatásos megoldást találni. Ezt a feltételezést előre is igazolja a lakossági rezszi 2013-ra bevezetett 10 százalékos csökkentésének tervezett kiterjesztése a vízdíjakra is; ez az intézkedés a szociális problémákra – minden látszat ellenére – teljesen érzéketlen lesz.

Nyilvánosság, átláthatóság • A közszolgáltatások szabályozási eszközei között általában egyre nagyobb szerepet kap az információkhoz való szabad hozzáférésnek és a transzparens működésnek a biztosítása. A Vksztv. ezen a területen minden fontos rész kérdést szabályoz, és igyekszik megteremteni a nyilvánosság feltételeit. Ennek egyik területe a szolgáltatás végzéséhez kapcsolódó információk közzététele. A szolgáltatóknak honlapot kell üzemeltetnie, ahol nemcsak a szokásos módon az éves pénzügyi beszámolóit, hanem az ellátási megállapodását, üzletszabályzatát, közbeszerzési rendjét és a fogyasztói panaszok kezelésére vonatkozó információkat is közzé kell tennie.

Ezek között az ellátási szerződés nyilvánosságra hozatalának van nagy jelentősége. Korábban üzleti titokra hivatkozva sok szolgáltató nem járult hozzá sem a műszaki, sem a pénzügyi információk közléséhez. A jövőben csak a megállapodások egyedi technológiai megoldásaira vonatkozó részeit számíthatnak üzleti titoknak. A költségmegosztás, a nyereségszámítás és a díjképzéshez felhasznált adatok nyilvánosak lesznek. A hivatal számára pedig a szolgáltatóknak, az üzemeltetését felelősnek, de még a kiszervezett szolgáltatást nyújtó szervezetnek is további információt kell szolgáltatnia.

A nyilvánosságot érintő másik fontos kérdés a fogyasztókról gyűjtött információk helyzete. A Pécsi Vízmű visszavételének egyik vitatott pontja is például a szolgál-

tató által összeállított fogyasztói számlázási rendszer tulajdonjoga volt (*Hegedűs és szerzőtársai* [2010]). A törvény szerint a felhasználó azonosításához szükséges adatok nem csak gyűjthetők, hanem titoktartási kötelezettség mellett át is adhatók például a kiszerveződött tevékenységet végző szervezetnek vagy az üzemeltetési szerződés megszűnésekor az önkormányzatnak.

Összefoglalva: a törvény a felügyeleti típusú szabályozás minden fontos részterületével foglalkozik. Így a tulajdoni, szolgáltatási szervezeti formákat egyértelművé teszi, viszont ezen a területen is erősödnek a központi igazgatás jogosítványai. A költségmegtérülés elvének érvényesítésére a létrejövő nagyméretű üzemeltető szervezetekben több esély lesz. Ugyanakkor a szolgáltatás finanszírozása szempontjából legfontosabb kérdés, a díjképzés kikerül a helyi önkormányzatok hatásköréből. A miniszter által megállapított hatósági ár erőteljesen csökkenti mind a cégek, mind az ellátásért felelős önkormányzatok helyi elszámoltathatóságát. Ebből következően várhatóan kisebb lesz a helyi szociálpolitika jelentősége is. Kedvező irányú változás viszont a víziközmű-szolgáltatás átláthatóságát biztosító néhány feltétel egyértelmű szabályozása.

A következő két-három évben dől el, hogy mindezek végrehajtása mennyire eredményes, és a központi hivatal működtetése mennyire hatékony. Más országok példái azt mutatják, hogy az üzemeltető társaságok ilyen mértékű átszervezése vagy a kiszervezett szolgáltatások visszavétele hasonló ellenállást váltott ki, mint korábban a privatizáció. A Magyar Energia Hivatalban létrehozott vízügyi igazgatóság árszabályozási, fejlesztési és felügyeleti főosztályainak működőképessé tétele pedig hasonlóan nagy feladat. Mindenesre itt létrejön egy intézmény, és kiépül egy olyan szabályozási gyakorlat, amely a korábbi decentralizált szolgáltatási viszonyok között hiányzott, és amelyre a jövőben bármilyen víziközmű-üzemeltetési rendszerben nagy szükség lehet.

Tanulási folyamat eredményei • Az látható, hogy a most bevezetett új szabályok jelentős része a gazdaságigazgatás technikai értelmében akár a jól működő helyi önkormányzati gyakorlati példák tanulságaira is épülhetne. Az előző két évtizedes átalakulási folyamat során különösen a szolgáltató magánszervezettel szerződő nagyvárosi önkormányzatokban sok – bár számos esetben egymással olykor ellentétes – tapasztalat halmozódott fel. Ha azonban ezeket a szolgáltatásszervezési és -finanszírozási megoldásokat egy városi vezetés jól használta fel, akkor kölcsönös előnyökhöz jutott mindkét fél (*Szeged város két évtizedes példáját elemzi Péteri* [2012]).

A víziközmű-rendszerek tulajdonjoga már a korábbi rendszerben is az önkormányzatot illette meg. Erre épültek azok a szolgáltatási szerződések, amelyek a bérbevételi (*affermage*) típusú megállapodás alapján érintetlenül hagyták a helyi önkormányzat tulajdonjogát. Ezzel fennmaradt az ellátásért felelős önkormányzatok fejlesztési kötelezettsége, amire az európai uniós támogatáselosztási rendszerben nagy szükség is volt (például Szeged esetében a szennyvíztisztítót így lehetett meg-

építeni; ma pedig már az ebből befolyó szennyvízdíj biztosítja a Szegedi Vízművek bevételeinek kétharmadát). Az üzemeltetésre átvett eszközöket a cég nyilvántartja, és használatukért bérleti díjat fizet. Ennek nagysága megközelítően azonos az éves amortizáció mintegy négyszázalékos összegével.

Szegeden a két ütemben kialakított jelenlegi megállapodás pedig azt bizonyította, hogy a szolgáltató magáncég is hosszú távú megoldásokban érdekelt. Természetesen az induláskor a nem jövedelmező tevékenységeket (a fürdőt) leválasztották a víziközmű-üzemeltetés alaptevékenységéről. A folyamatos és biztonságos működés feltételeinek garانتálása mind az ellátásért felelős önkormányzat, mind a hatékony működésben érdekelt szolgáltató számára fontos. Ezért is hozta létre a szegedi önkormányzat az elkülönített vízügyi építési alapot, amelynek forrása a díjak egyharmadát kitevő eszközbérleti díj, és a javításokat, felújításokat finanszírozó kiadásokról pedig az önkormányzat bizottsága dönt.

Ezzel, valamint a rögzített díjképlettel kölcsönös előnyökhöz jutott a két szerződő fél. A szerződésekben rögzített díjmegállapítási eljárás korlátozta a helyi politikai befolyást. Mivel a hálózatbérleti díj beépült a vízdíjba, a helyi vízügyi építési alapon rendszeresen képződtek források. Ez megteremtette a minőségi szolgáltatás feltételeit, mert csak a vizes ágazatban lehetett az alapot felhasználni.

A szegedi önkormányzat számára nemcsak a szerződés szerinti szolgáltatási színvonal garantált, hanem társtulajdonosként a cég nyereségéből is részesedik. Mindezek mellett a keretmegállapodás második időszakában a szolgáltató átvette a vízmű – korábban külső szervezetben működtetett beruházójának – műszaki kapacitását és az ott dolgozókat is, tehát jelentősebb elbocsátásokra sem került sor.

Társtulajdonosként a szegedi önkormányzatnak pontos ismeretei vannak a cég működéséről, és ehhez megtartotta a megfelelő belső szakembereket is. Bár a cég vezetőjét a kisebbségi tulajdonos nevezi ki, az igazgatóságon és a felügyelőbizottságon keresztül kiegyensúlyozhatók az irányítási erőviszonyok. A díjbeszedés hatékonysága látványosan javult, és jól működő ügyfélszolgálat jött létre. Mivel a szolgáltató már tízezer forintos díjmaradás esetén is kezdeményezi a behajtást, nem halmozódnak fel nagy összegű hátralékok. Ezzel a módszerrel a szociális problémák helyben megelőzhetők.

A korrupciós kockázatok a szolgáltató vezetőjének gyakori cseréjével mérsékelhetők voltak, mert átlagosan 4-5 évenként új igazgatót neveznek ki. A szponzori tevékenység, társadalmi szerepvállalás is inkább konkrét munkák elvégzését jelenti, és pénzügyi támogatásban csak a helyi vizes sportklub részesül.

Mindezek a mechanizmusok természetesen számos konfliktussal terheltlen, hosszú egyeztetés után két fordulóban alakultak ki. A korábbi megállapodás a szolgáltatónak kedvezett, és az erőviszonyok kiegyenlítését csak egy öt éves tanulási időszak után tudta a szegedi önkormányzat elérni. Mára – talán csak a szerződések nyilvánosságára vonatkozó előírások kivételével – az új törvényi szabályozásnak mindenben megfelelően működő víziközmű-szolgáltatási rendszer jött létre.

Nos, nagy kérdés, hogy egy-két ilyen nehezen kialakított, bevált gyakorlat során felhalmozódott tapasztalatot vajon képes lesz-e a szolgáltatóágazat értékeiben megőrizni. Most minden jel szerint inkább államosítás zajlik, mert a vállalkozásokkal szemben az önkormányzati szerepeket, az önkormányzatokkal szemben pedig a központi állami pozíciókat erősítették meg.

Van-e összefüggés a nemzetközi változásokkal?

Hogyan születhetett ez az EU liberalizációs szakpolitikáival első látásra is meglehetősen ellentétes szabályozás? Ha számos ponton fel is merülnek jogi aggályok, a jogalkotó láthatóan törekedett arra, hogy a harmonizációs kötelezettségek keretén belül maradjon. A válaszhoz először is az uniós versenyjog egyes sajátos területeinek szabályozásához kell visszanyúlnunk. Az egyik a közbeszerzési kötelezettség szabályozása egyes állami feladatok ellátása körében, a másik az állami ellentételezések kérdése az általános gazdasági érdekű szolgáltatások esetén.

a) A közbeszerzési jogban a 92/50/EGK-irányelv egyértelműen a kötelező versenyeztetés elvi alapján állt. A jogi szabályozás azonban nem pontosította az állami megrendelések versenyjoggal való összeegyeztethetőségének kérdéseit. Ezért az Európai Bíróság esetjoga vette át ezt a szerepet – a jogalkalmazás lehetségesen adott keretei között. Kialakult az az értelmezés, hogy a közszolgáltatások körében a 100 százalékban állami, önkormányzati tulajdonú társaságok megrendelése – bizonyos feltételek teljesülése esetén – mentesek a közbeszerzési kötelezettség alól. Hasonló a helyzet, ha az éves megrendelések döntő többsége (legalább 90 százalék, később 80 százalék) egy közmegrendelőtől származik. A 2004/18/EK-irányelv szabályozása már ezt a megengedőbb értelmezést követi. A tagállami szabályozások tehát ehhez igazodhattak. Látható tehát, hogy az állam vagy önkormányzat tulajdonában álló társaságokat a versenyeztetéssel szemben kivételben részesítették. Ebből következhet olyan értelmezés, hogy egy adott szolgáltatói szektor állami tulajdoni rendszerű átalakítása a közbeszerzési és pályázattási kötelezettségek alóli mentességhez is vezethet.

Hasonló felmentést ad a kizárólagos jogok nyújtásának gyakorlata. A kizárólagos jogot jogszabályban kell biztosítani állami feladatok ellátásához kapcsolódóan. Ebben az esetben a versenyeztetés szükségtelennek látszik. A kizárólagos jogot biztosító szabályozás – bizonyos feltételek mellett – a tagállam jogalkotói hatáskörébe tartozik, beleértve annak jogalkotó önkormányzatait. Végeredményben tehát a közszolgáltatások ellátásáért felelős saját döntésén is múlhat a versenyfeltételek megszüntetése.

b) A kizárólagos jogok a közbeszerzések mellett már átvezetnek az úgynevezett közszolgáltatási csomag szabályozásához. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások esetében, ahová a víziközmű-szolgáltatások is tartoznak, az állami ellentéte-

lezések gyakorlata kiterjedt, különösen a fejlesztések és egyes közérdekű feladatok teljesítése körében. A közszolgáltatási célra nyújtott állami támogatások Európai Bizottság által való alapvető szabályozása irányelvi formában történik, amelyeket a tagállamok átültetnek saját jogrendszerükbe.

Az alapszerződésekben foglaltaknak a jelenlegit megalapozó részletesebb szabályozása ebben a témakörben 1980-ig nyúlik vissza (a Bizottság 80/723/EGK-irányelvét 1980. június 25-én fogadták el). A csomag újabb változatát 2011 végén fogadták el, és 2012 elején lépett hatályba; ez tovább pontosítja a szabályozást. A szabályozási keret az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. § (2) bekezdését értelmezi, az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak az általuk nyújtott közszolgáltatásokért járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra vonatkozóan. Ezek alkalmazási feltételeinek, bejelentési kötelezettségeinek, értékhatárainak és egyéb kritériumainak teljesítése mellett az állami ellentételezések és megrendelések megvalósítása megengedett úgy, hogy az nem minősül tiltott állami támogatásnak.

Vagyis nemcsak az állami tulajdon, hanem a feladatellátási megbízás is legálisan kezelhető az európai uniós szabályok között, sok tekintetben függetlenül az amúgy érvényesülő versenyszabályoktól. Ugyanakkor a közszolgáltatások nyújtása, az ellentételezés kiszámítása, a túlkompenzáció elkerülése érdekében megkövetelt intézkedések részletes szabályozás tárgyai. Mindezek jelentős mértékben épülnek korábbi bírósági ítéletekre. Az Altmark-ügyben¹⁰ hozott döntés az egyik első és a későbbiekben meghatározóvá váló jelentős előrelépés volt a versenyszabályok és az általános gazdasági érdekű szolgáltatások közösségi érdekű szempontjainak összeegyeztethetőségéhez. 2003-ban ezzel olyan eseti döntés született, amelyik valóban precedensértékű lett, és további tisztázóbb szabályozások kiindulópontjává vált.

A bíróság ítéletében úgy határozott, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körében a vállalkozásoknak nyújtott ellentételezés akkor nem minősül tiltott állami támogatásnak, ha megfelel a következő négy feltételnek. 1. A kedvezményezett vállalat világosan meghatározott közérdekű feladatot lát el. 2. Az állami/önkormányzati támogatás mértékének meghatározására szolgáló paramétereket objektíven és világosan előre meghatározzák. 3. A támogatás nem lehet nagyobb, mint amennyi a közszolgáltatási kötelezettség ellátásának körében felmerülő költségek részben vagy egészben történő fedezéséhez szükséges, beleszámítva a működés során szerzett bevételeket és az ésszerű nyereséget. 4. Amikor a közszolgáltatás ellátására a nyilvános eljárás mellőzésével választanak ki egy vállalkozást, a támogatás mértékét egy átlagos, közszolgáltatási kötelezettséget ellátó vállalkozás költségeinek elemzésével kell meghatározni.

¹⁰ Európai Közösségek Bírósága C-280/00. sz. 2003. július 24-én hozott ítélete. *Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* (ECR I-7747. o.).

Látható tehát, hogy a versenyszabályok alóli mentességet az uniós jog számos biztosítékkal igyekszik körülbástyázni. A szabályozás azonban a tagállamok felelőssége, az uniós irányelvek és jogi keretek alkotta mezsgyén belül. A magyar szabályozás él az uniós jog által adott felhatalmazásokkal, méghozzá a lehető legteljesebb mértékben. Az, hogy a beépített fékek elégségesek-e, majd a bíróság előtt dől el, feltehetően évek múltán. Mindezek a jellemzők a többi közüzemi ágazat újabb magyarországi szabályozására is vonatkoznak.

c) A vízügyi ágazat külön szabályai az EU környezetpolitikájába beágyazottak. Az alapvonalakat itt az Európai Parlament és Tanács 2000/60/EK vízkeretirányelve határozza meg. A Vksztv. többek között ennek átültetése jegyében született. A vízkeretirányelv alapvetően az ivóvízellátás fenntarthatóságát célul tűzve határozza meg a kormányzati szerepek fő tartalmát és alapvető eszközrendszerét. Eszerint különösen a vízbázisok védelmére kell figyelmet fordítaniuk a tagállamoknak az emberiség ivóvízellátásának hosszabb távú biztosítása, az erőforrások megóvása és fenntartható felhasználása során. Ehhez különböző közösségi feladatokat írnak elő a megfigyeléstől, a védelmi rendszerek kiépítésén át a költségek megtérülései és a díjpolitika elveitig.

E közvetett felhatalmazás logikája a piacgazdaság keretei között a közösségi érdekek védelme, a felhasználási szempontoknak a fenntarthatóság szolgálatába állítása. Mindezen beavatkozások azonban egyben alkalmat is teremthetnek az állami szerepek: az engedélyezés, tulajdonba vétel, más hatósági eszközök alkalmazása stb. kiterjesztésére. Egyben azt is sugallják, hogy a piacgazdaság keretei között ezeket az érdekeket így és csak így lehet hatékonyan érvényre juttatni, megvédeni. Bár a víz-keretirányelv, illetve a mögöttes környezetvédelmi cselekvési programok közvetlenül nem ezt sugallják (*Varju* [2012] 6–7., 9–11. o.), a követelmények érvényesítésének egy nagyon is állambarát változata „alsó hangon” benne lehet a lehetséges olvasatok között.

d) Nemcsak a szabályozás, hanem a víziközmű-szolgáltatás szervezési gyakorlata is változott az utóbbi évek Európájában. Több nagyvárosban is váltották a hosszú távon szolgáltatót, mert magasnak találták a monopolista nyereségét. Párizs példája különösen intő, hiszen ott a nagy monopóliumoknak tradíciója van, továbbá a monopolelleses közigazgatási kontroll rendszere régóta működik. Különböző politikai erők fedezik fel újra a köztulajdonban rejlő előnyöket, cáfolva a kilencvenes évek privatizációs hullámainak hasznosságát. Németországban több nagyvárosban az energiaszolgáltatókkal szemben, Berlinben pedig a vízművekkel kapcsolatban fogalmaznak meg új törekvéseket. 2012-ben a német versenyhivatal (*Bundeskartellamt*) erőfölénnyel visszaélés miatt árcsökkentésre kötelezte a vízműveket, amelyben ismert szakmai nagyvállalatoknak van kisebbségi részesedésük. Ezzel összefüggésben a város – helyi népszavazással megtámogatva – vissza akarja vásárolni ezt a majd 50 százaléknyi hányadot. A nyilvánosság már csak az ilyen fejlemények miatt is jobban bele akar látni a közösségi terheket eredeztető üzleti megállapodásokba. Olyan orszá-

gokban történik mindez, ahol egyébként nem a törvényhozás rendezte át az ágazat egészét, amire – mint utaltunk rá – szintén van példa a fejlett tagállamok körében is.

Változások tehát valóban vannak a víziközmű-szolgáltatások nemzetközi piacán. A szabályozás is sok tekintetben átalakul. Ezek megítélését részleteik erősen befolyásolhatják. A magyarországi folyamatok értékelésére ugyanez igaz.

Korrekció vagy új rend?

Ma tehát Magyarországon ott tartunk, hogy a víziközmű-szolgáltatások terén a közösségi (központi és részben helyi) befolyás erősödött meg. Közhatalmi eszközök váltották fel az ágazat korábbi versenytámogató, „helyzetbe hozó” szabályozási módszereit. A gyors törvénykezési folyamat során vagyoni átrendezés, monopolizáció és államosítás zajlott le.

Ez az új jogi és gazdasági szabályozás, valamint a létrejövő központi hivatali kapacitás azonban két évtizedes tanulási folyamat eredménye. A jól működő helyi szolgáltatási szerződések és természetesen a kudarcok alapján felhalmozódott ismereteket felhasználva, most úgy tűnik, a korábbi vegyes tulajdonú üzemeltetést és megengedő módon szabályozott korszakot egy új rezsim váltja fel. Az inga kileng, és a víziközmű-szolgáltatásban jön az állami-önkormányzati üzemeltetés és a központi szabályozó hivatal időszaka. Ennek persze vannak kedvező hatásai is, mint például a racionális üzemméret kialakítása és a teljes költségmegtérülés elvének alkalmazása.

Mindezekkel együtt a korábbi helyi önkormányzati befolyás helyett a szakmai elszámoltathatóság fog nagyobb szerepet kapni. Ennek feltehetően az lesz az egyik következménye, hogy gyengül vagy átalakul a közvetlen fogyasztói kontroll. A nagy szolgáltató szervezetek messzebb kerülnek a szolgáltatás igénybe vevőitől, és a helyi politikai befolyás szerepe is kisebb lesz. Bár a nyilvánosság és az átláthatóság szabályainak szigorításával a szolgáltatók elszámoltatásában még nagyobb szerep hárul a helyi civil és környezetvédelmi szakmai szervezetekre.

A privatizációellenes, közösségi-állami szerepeket erősítő eszközök az uniós ágazati politikában is megjelennek. Ennyiben egy visszafordíthatatlan folyamat részesei vagyunk. A versenyszabályok alóli kivételeket azonban az uniós szabályok számos biztosítékkal igyekeznek körülbástyázni. A részletszabályozás természetesen a tagállamok felelőssége, és ez az, amit az új magyar jogszabályok rendkívül egyoldalúan határoztak meg. Könnyen lehet, hogy ennek a következményei ugyancsak visszafordíthatatlanná válnak, de itt egy más, a tagállamokhoz képest jóval nagyobb kockázatokat rejtő módon.

„Lefelé folyik a Tisza,/nem folyik az többé vissza...”

IRODALOM

- ÁSZ [2011]: Jelentés a vizek védelmének és a vízgazdálkodási feladatok ellátásának ellenőrzéséről. 1049. számú jelentés.
- CITRONI, G. [2010]: Neither state nor market: Municipalities, corporations and municipal corporatization in water services – Germany, France and Italy compared. Megjelent: *Wollmann–Marcou* (szerk.): *The Provision of Public Service in Europe: Between State, Local Government and Market*. Edward Elgar, Cheltenham, 191–216. o.
- CPES [2010]: *Curbing Politicization of Public Enterprises in Serbia*. Centre for Applied European Studies. Belgrád, Szerbia, www.cpes.org.rs.
- EPEC [2011]: Market Update. Review of the European PPP Market in 2011. European PPP Expertise Centre, Luxembourg, <http://www.eib.org/epec>.
- GARCÍA QUESADA, M. [2011]: Water and Sanitation Services in Europe: Do Legal Frameworks provide for “Good Governance”? IHP–HELP Centre for Water Law, Policy and Science, University of Dundee, UK.
- GVH [2011]: A hazai víz- és csatornamű üzemeltetési piac feltárása, a víz- és csatornaközművek árazási, árszabályozási gyakorlatának vizsgálata. A magyarországi piac szerkezetének elemzése, a hatósági árak kialakulási folyamatának, módszertanának vizsgálata. Készítette: az Expert Management Consulting Kft. 124 o. http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/tamogatott_programok/2008/12_Expert_viz_Tanulmany.pdf.
- HEGEDŰS JÓZSEF–PAPP MÁRIA–PÉTERI GÁBOR [2010]: Hungary: new stage of private sector participation. Institutional and regulatory setting of water provision. Les enjeux de la gestion locale de l'eau. GRALE, Éditions du Moniteur, Párizs.
- HEGEDŰS JÓZSEF–TÖNKŐ ANDREA [2012]: A víz- és csatornaszolgáltatás alternatív strukturális modelljei és ezek változási irányai Európában és a fejlett világban. MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport, Debrecen, kézirat, 25 o.
- HERPAI BALÁZS [2010]: A lakossági díjhátralékok alakulása egy felmérés tükrében. *Esély*, 6. sz. 22–40. o. www.esely.org/kiadvanyok/2010_6/02herpai.indd.pdf.
- HORVÁTH M. TAMÁS [2002]: *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Dialóg Campus, Budapest.
- HORVÁTH M. TAMÁS [2012]: *Közszolgáltatási szerződések főbb európai modelljei*. Budapesti Városüzemeltetési Központ Holding Zrt., Budapest, kézirat, 46 o.
- ILLÉS MÁRIA [2000]: *A közszolgáltató vállalatok gazdasági szabályozása*. Aula, Budapest.
- KENDE TAMÁS–SZŰCS TAMÁS (szerk.) [2011]: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. CompLex, Budapest.
- KÖKÉNYESI JÓZSEF [2012]: A településüzemeltetés új kihívásai. Épületenergetikai Civil Akadémia, 2012. november 22-i konferencia-előadás írásos anyaga. Kézirat, 9 o.
- LORRAIN, D. [2005]: *Urban Capitalisms: European Models in Competition*. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 29. No. 2. 231–267. o.
- OXERA [2012]: *Steady flow: Evolution not revolution in the Water White Paper?* Oxera Agenda, március 15. <http://www.oxera.com/Publications/Agenda/2012/Steady-flow-evolution-not-revolution-in-the-Water.aspx>.
- PÉTERI GÁBOR [2006]: *Charging local government services in Hungary*. Kézirat.

- PÉTERI GÁBOR [2012]: Szeged Waterworks: Successful privatization in a French way. Case study. Kézirat. GDN-OSI Project on “Varieties of Governance: Effective Public Service Delivery”. <http://www.gdnet.org>.
- PUMP JUDIT [2012]: Közszolgáltatási modellek a települési vízgazdálkodásban. MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport, Debrecen, kézirat, 30 o.
- UNGVÁRI GÁBOR–KOSKOVICS ÉVA [2011]: Áttekintés a magyar víziközmű-ágazatról. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2010. MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 305–328. o.
- VARJU MÁRTON [2012]: A közüzemi ágazatok szabályozása az Európai Unióban. Szabályozási paradigmák a víz, a hulladék, a személyszállítás, a villamos energia és a földgáz ágazatokban a közüzemi közszolgáltatások területén. MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport, Debrecen, kézirat, 32 o.
- WORLD BANK [2004]: Making services work for poor people. World Development Report. The World Bank, Washington, DC.

• Kiss Ferenc László •

MÓDSZERTANI MEGJEGYZÉSEK ÉS JAVASLATOK A TÁVKÖZLÉSI SZOLGÁLTATÁSOK NEMZETKÖZI REFERENCIAÁRAINAK KÉPZÉSÉHEZ

ELŐSZÓ EGY 15 ÉVES TANULMÁNYHOZ

A most következő rövid tanulmány 1998 decemberében készült. A távközlésben akkor már hosszú ideje „forró” téma volt a távközlési – köztük legsürgetőbben az összekapcsolási – szolgáltatások árszabályozása. Az akkori Hírközlési Főfelügyelet nemzetközi ár- és költség-összehasonlításokat kívánt végezni, illetve végeztetni annak érdekében, hogy a távközlési szolgáltatások árainak szabályozása során irányszámokként használható nemzetközi ár-benchmarkokat – mai szóhasználatunkban nemzetközi referenciaárakat – hozzon létre. A tanulmány ennek a kutatási programnak kívánt a módszertani irányjelzője lenni. Publikálását 15 év elteltével két körülmény indokolja. Egyfelől a tervezett kutatási program csak kis részben valósult meg, és emiatt még ma sem használjuk ki a nemzetközi összehasonlító tanulmányokban rejlő lehetőségeket. Másfelől a téma szakirodalmában az elmúlt másfél évtized során bekövetkezett bővülés ellenére a nemzetközi referenciaárak kutatása változatlanul néhány olyan alapvető elméleti és módszertani nehézséggel küzd, amelyre a tanulmány már 15 évvel ezelőtt felhívta a figyelmet. Közéjük tartozik a belső gazdaságosságok hatásainak fel nem ismerése vagy hibás kezelése, ami hibák és torzulások egész sorát képes létrehozni a referenciaárakban; az árreakciók vizsgálatának szinte teljes hiánya, ami oda vezet, hogy az ily módon kizárólag a költségelemzésekre épülő referenciaárak erősen önkényessé válnak; az árképzési célokra csak részlegesen alkalmazható számviteli költségek használata a közgazdasági költségek helyett, aminek a referenciaköltség sokféle torzulása lehet az eredménye.

A tanulmány szövegének csak kis része foglalkozik specifikusan az összekapcsolási árak jelenségeivel. A módszertani megjegyzések és javaslatok jóval általánosabb érvényűek, nemcsak más távközlési szolgáltatási árak, hanem más – hálózati alapú termelést folytató – ágazatok szolgáltatási árai esetében is figyelmet érdemelnek.

Belső munkaanyag lévén, a tanulmány nem használt hivatkozásokat, és nem tartalmazott irodalomjegyzéket. Nem lett volna „korhű” ezeket utólag hozzáadni, ezért az érdeklődő olvasó figyelmét felhívjuk *Pápai Zoltán*, *Nagy Péter* és *Micski Judit* e kötetben megjelent tanulmányára és az abban feldolgozott irodalmi anyagra.

A PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA

A magyar távközlésben az összekapcsolási szolgáltatási árak kialakítására 1993 után alkalmazott bevételmegosztási módszerek elméletileg és módszertanilag elhibázottak, alkalmazásuk indokolatlanul hoz egyes szolgáltatókat előnyös, másokat hátrányos helyzetbe. A bevételmegosztást mint árképzési elvet és módszert ezért el kell vetni.

Alapvető közgazdasági megfontolások azt sugallják, és ezért az Európai Unió is követeli, hogy az összekapcsolási szolgáltatások árainak – egyéb távközlési szolgáltatások áraihoz hasonlóan – költségorientáltak vagy költségalapúnak kell lenniük annak érdekében, hogy a gazdaság egésze szempontjából optimális döntésekre ösztönözzék az összekapcsolási szolgáltatásokat kereső távközlési szolgáltatókat. Optimális döntésen itt azt értjük, hogy a szolgáltató csak akkor keres összekapcsolási szolgáltatásokat, ha az összekapcsolás kevesebb gazdasági erőforrás lekötése árán valósítható meg, mint a saját hálózat építése, illetve hogy csak akkor dönt a saját hálózat építése mellett – és nem keres összekapcsolási szolgáltatásokat –, ha az összekapcsolás több gazdasági erőforrás lekötése árán valósítható meg, mint a saját hálózat építése. Ezt másként úgy is ki lehet fejezni, hogy a költségalapú összekapcsolási árak optimálisak, ha *ösztönöznek a gazdaságos összekapcsolásra, és ellenösztönözést fejtenek ki a gazdaságtalan összekapcsolás iránt*. Az optimális árak tehát nem emelnek mesterséges gátakat a távközlő hálózatokba történő tőkebefektetés elé.

Ahhoz, hogy a magyar távközlésben megvalósuljanak a költségalapú szolgáltatási árak – az összekapcsolási szolgáltatásokéit is beleértve –, számos feltételnek kell teljesülnie. Mindenekelőtt szükség van egy átfogó számviteli fejlesztési programra annak érdekében, hogy kialakuljon a költségeknek a szolgáltatásokra való felosztását lehetővé tevő és annak keretétől szolgáló „közgazdasági” számlarendszer. A számvitel céljai és feladatai eltérnek az árképzés céljaitól és feladataitól, ezért a számviteli költségadatok eredeti formájukban csak részlegesen alkalmasak árképzési célú elemzésekre. Különböző korrekciókra szorulnak annak érdekében, hogy teljes mértékben és torzítatlan formában tükrözthessék a termelési folyamatban felhasznált inputok – különösen a tőkeinput – mennyiségeit és árait, illetve ezek időbeli és minőségi változásait. A „közgazdasági” költség gyakorlatban alkalmazható definíciójának kidolgozása komplex és nagy időigényű feladat.

Ugyancsak szükséges a költségallokáció számviteli és közgazdasági módszereinek, nem számviteli adatigényének és eljárásainak a részletes kidolgozása, valamint tényleges, gyakorlati megvalósítása. Végezetül többéves tapasztalatra – módosítások és finomítások egész sorára – van szükség annak verifikálása céljából, hogy az allokált költségek valóban megfelelően látják-e el árképzési feladatukat, azaz lehet-e rájuk optimális szolgáltatási árakat alapozni. Mindehhez még nagy volumenű, kemény, jól tervezett, szisztematikus és magasan szakszerű vizsgálat esetén is évekre van szükség. A magyar távközlésben két ütemben, 2000-re és 2002-re van előírányozva

a költségalapú árák kialakítása. Azok azonban, akik szakmai ismeretekkel és gyakorlattal rendelkeznek az árképzés és az árképzési célú költségszámítás területén, kétségre vonják e határidők tarthatóságát, különösen annak következtében, hogy egyre késik a számviteli fejlesztési program meghirdetése.

Miután igen nagy annak a veszélye, hogy a költségallokáció a magyar távközlésben még hosszabb ideig oly mértékben tökéletlenül valósul meg, hogy kétséges lesz az allokált költségek árképzési célú alkalmazhatósága (illetve az ilyen alkalmazás jelentős gazdasági károk forrása lehet), már 1997 elején felmerült annak a szükségessége, hogy egy bizonytalan hosszúságú átmeneti időszakban a magyar távközlésben alkalmazandó minden egyes szolgáltatási árat – elsősorban az összekapcsolási szolgáltatások árait – úgynevezett nemzetközi *benchmark* segítségével határozzanak meg.¹ 1997 márciusában külföldi tanácsadó cégek (Ovum, Eutelis) magyar megbízóik [helyi koncessziós társaságok szövetsége (LTO), Matáv] számára több tanulmányt is készítettek annak érdekében, hogy a magyar távközlésben eredményesen használható nemzetközi benchmarkokat hozzanak létre.

Benchmarkokat lehet az árák alapjául szolgáló költségekre vagy közvetlenül magukra az árakra vonatkozóan képezni. Az alábbiakban főként az *ár-benchmarkokkal* foglalkozunk. Ezek önállóan is és a *költség-benchmarkokkal* együttesen is alkalmazhatók. A kombinált alkalmazásnak jelentős előnyei vannak az olyan benchmarkokkal szemben, amelyek csak a költségekre vagy csak az árakra vonatkoznak. Erre később még visszatérünk, és azt is megmutatjuk, hogy van egy – fontos, de sajnálatosan elhanyagolt – harmadik fajta benchmark is: az *árrés-benchmark*.

A nemzetközi benchmark szerepét más országok *tényleges* (megfigyelt) szolgáltatási árai (vagy ezek átlagai) töltik be. A különféle országok tényleges árai azonban igen tág határok között szóródnak. Nagyságukat igen sokféle tényező befolyásolja. Ezek hatásai – sőt gyakran maguk a tényezők is – ismeretlenek lehetnek. Ilyen körülmények között kettősen is bonyolult feladat a benchmarkképzés. Először is, a tényleges (megfigyelt) árakat úgy kell kiválasztani, hogy abszolút és relatív nagyságaikat illetően a lehető legkevésbé térjenek el a magyar viszonyok között optimális erőforrás-allokációt eredményező „hatékony” áraktól.² Másodsor, a megfigyelt árakat módosítani kell annak érdekében, hogy szerepüknek minél jobban megfeleljenek, mert a szolgáltatások kínálatában és keresletében egyaránt létezhetnek eltérések – mégpedig potenciálisan jelentős nagyságú eltérések – a különböző szolgáltatók között, nemcsak nemzetközileg, hanem egy-egy országon belül is. A következők a nemzetközi benchmarkként alkalmazandó tényleges külföldi szolgáltatási árák

¹ A „benchmark” a geológiából, illetve a térképészetből átvett fogalom, ahol fix alappontot vagy magassági pontot jelent. Átvitt értelemben valamely összehasonlítás alappontjaként, bázisaként használjuk a kifejezést.

² A benchmark természetére nézve mindig „hatékony” ár, azaz technológiai és közgazdasági költség-minimumon termelt és optimális árrést tartalmazó áron értékesített termék vagy szolgáltatás ára.

kiválasztására és a megfigyelt árak módosítására – pontosabban a módosítás módszerére – tartalmaznak javaslatot.

A módszer meghatározása azonban csak az első lépés. Maguknak a benchmarkoknak a számszerű kialakítása hosszas empirikus munkát követel.

MILYEN ÁRHOZ SZABAD VISZONYÍTANI?

Ideális benchmark nem létezik, és – mint látni fogjuk – nem is létezhet, illetve ha véletlenül létezne, akkor nem lennénk és nem is lehetnénk képesek arra, hogy ideális voltát megállapítsuk. Ehhez ugyanis olyan információkra lenne szükségünk, amelyeknek birtokában képesek lennénk a hazai viszonyok között optimális árak közvetlen kialakítására, ekkor azonban a benchmark feleslegessé válna. Annak ellenére, hogy minden tényleges benchmark szükségszerűen tökéletlen, azaz az ideálishoz képest *hibát tartalmaz*, érdemes felvázolni, hogy milyen tulajdonságai lennének annak a – Magyarországon benchmarkként alkalmazandó – külföldi árak, amely pontosan megfelelné az optimális magyar összekapcsolási árral szemben támasztható követelményeknek. Az ideális benchmark jellemzése ugyanis hozzásegít a tényleges benchmarkokban rejlő hiba minimalizálásához.

Az ideális benchmark valamely külföldi szolgáltató tényleges (megfigyelt) szolgáltatási ára. A szolgáltatás definíciója megegyezik annak a magyar összekapcsolási szolgáltatásnak a definíciójával, amelyre a benchmarkot alkalmazni kívánjuk. A szolgáltató költségminimalizáló magatartást tanúsít, azaz a rendelkezésére álló leghatékonyabb technológiát pazarlásmentesen alkalmazza, és a termelési folyamat inputjainak kombinációját úgy választja meg, hogy az adott relatív inputárak mellett a termelés közgazdasági költségei minimálisak legyenek. A benchmarkként funkcionáló ár költségalapú, mégpedig a technológiailag élenjáró, jövőbe mutató, közvetlenül felosztható hosszú távú különbözeti költségeken alapszik. A költségeken felül az ár optimális (Ramsey-típusú) árrést tartalmaz annak érdekében, hogy a szolgáltatások árbevétele fedezze azok termelésének összes közgazdasági költségét. A Ramsey-árrés alapjául szolgáló ár rugalmasságok³ azonosak a külföldi és a magyar piacon.⁴ Az ár alapjául szolgáló költségeket pontosan olyan fajtájú, volumenű és árú inputok hozzák létre, amelyek az adott ország adott szolgáltatója szempontjából optimálisak, de egyidejűleg a magyar viszonyok között is optimálisnak tekinthetők.

³ A Ramsey-árrések fordítottan arányosak a szolgáltatások iránti keresletek sajátár-rugalmasságaival. Függenek a keresztár-rugalmasságtól is, erre azonban most nem térünk ki.

⁴ Ideális esetben számszerűen egyenlők. Ha számszerű egyenlőség nem valósul meg, akkor a különféle szolgáltatások keresleteinek relatív, azaz egymáshoz viszonyított ár rugalmasságának az azonossága a kritérium.

A kiválasztást, majd pedig a kiválasztott tényleges (megfigyelt) árak korrekcióit úgy kell megvalósítani, hogy általuk a lehető legközelebb kerüljünk a most felvázolt optimális benchmarkhoz.

AZ ORSZÁG KIVÁLASZTÁSA

A kérdések hosszú sorában az első az, hogy vajon milyen tulajdonságokkal rendelkező országok tényleges árai lehetnek alkalmasak arra, hogy benchmarkként szolgáljanak Magyarországon. Az alkalmas ország tulajdonságait két csoportra lehet osztani. Az első csoportba azok a tulajdonságok tartoznak, amelyek az illető országot *követendő példaképpé* teszik Magyarországnak számára. A második csoport azoknak a tulajdonságoknak a gyűjtőhelye, amelyek *összehasonlíthatóságot* biztosítanak az illető ország és Magyarország között.

A példakép mindenképp legyen gazdaságilag fejlett és fejlett távközléssel rendelkező ország. Legyenek fejlettek ne csak a hagyományos távbeszélő-, hanem a mobil-, az adatkommunikációs és egyéb korszerű szolgáltatási és berendezési piacaik is. Főbb távközlési szolgáltatási piacain jelentős mértékű verseny valósuljon meg vagy legyen kibontakozóban. Az összekapcsolási árakat ne valamiféle szabályozó hatóság állapítsa meg adminisztratív előírás formájában, hanem ezek az egymással összekapcsolódó szolgáltatók tárgyalásainak legyenek az eredményei – szabályozói irányelvek és (eredménytelen tárgyalások esetében) bizonyos mértékű szabályozói intervenció segítségével.

Az összehasonlíthatóság fő ismérveit aszerint érdemes meghatározni, hogy sor kerül-e a különböző országok valóságos összekapcsolási árainak a sajátos magyar viszonyokat tükröztető *módosítására*, vagy pedig a megfigyelt külföldi árakat a maguk eredeti formájában és nagyságában kívánjuk magyar benchmarkként alkalmazni. Ha az utóbbi eset valósulna meg, akkor szükséges lenne biztosítani, hogy a kiválasztott ország lehetőleg európai legyen, méretében, földrajzi adottságaiban, gazdasági és demográfiai adottságaiban, valamint a hálózatok topológiai adottságait illetően ne térjen el jelentős mértékben Magyarországtól. Ilyen ország azonban minden valószínűség szerint nem létezik, és igen alacsony lehet azoknak az országoknak a száma is, amelyek többé-kevésbé megközelítik az összehasonlíthatóság elfogadható mértékét. A módosítások nélkül alkalmazott valóságos árak tehát erőteljesen leszűkítenék a viszonyítási alapként használható országok számát, valamint megkérdőjeleznék a kialakított benchmarkok alkalmazhatóságát, ezért szükség van arra, hogy a valóságos (megfigyelt) árakat *módosító eljárásoknak* vessük alá.

Ha módosító eljárásokra kívánunk támaszkodni, akkor az általános szabályt úgy lehet megfogalmazni, hogy nem szükséges – sőt nem is kívánatos, hanem egyenesen káros lehet – a mintául vett országok körét leszűkíteni olyan módon, hogy hasonlóságot kívánunk meg olyan releváns jellemzőktől (változóktól), amelyekre rendelkezünk

megbízható mennyiségi típusú adatokkal mind a mintául vett országokra, mind Magyarországra. Másik oldalról közelítve: ki kell zárni a mintából azokat az országokat, amelyek releváns, de rendelkezésre nem álló (vagy más adatok segítségével nem reprezentálható) változókban jelentős mértékben különböznek Magyarországtól. Ennek a szabálynak a jelentőségére akkor derül majd fény, amikor részleteiben is foglalkozunk a megfigyelt összekapcsolási árak módosításának módszerével.

A SZOLGÁLTATÓ KIVÁLASZTÁSA

Ha szabályozott szolgáltatót választunk

Külföldi mintaként választhatunk egy vagy több szabályozott szolgáltatót. Több szolgáltató esetén a benchmark a minta súlyozott átlaga lesz. A költség-benchmark a kiválasztott minta árképzési célokra hatékonynak nevezett költség-szintjét jelenti, ahol a hatékony költség valamilyen *minimális* közgazdasági költség. Azért nevezük benchmarknak, mert a hatékony költség-szintet nem a szabályozandó magyar vállalat(ok) tényleges költségeinek az elemzése vagy egy hipotetikus hatékony vállalat ideális műszaki-gazdasági költségmodellje alapján, hanem más – ez esetben külföldi – szabályozott vállalatok *tényleges* költségeivel való összehasonlítás alapján határozza meg. Ha a szabályozandó magyar vállalat (ismeretlen, de létező) hatékony költségei azonosak a benchmark mintájában szereplő vállalat(ok) ismert hatékony költségeivel, akkor a benchmark hibátlan.

Felmerül azonban a kérdés, hogy miként lehet a szabályozandó magyar vállalat hatékony költség-szintjét megállapítani olyan más vállalatok mintája alapján, amely vállalatok maguk is szabályozottak, vagyis saját szabályozójuk már korábban megállapította hatékony költség-szintjüket és áraikat. Ha saját szabályozójuk is a *benchmarking* módszerét alkalmazta, akkor egyrészt ő nem tekintette hatékonynak a mintában szereplő vállalatokat, másrészt a hatékonynak tekinthető költség-szintjüket a szabályozott vállalatoknak egy további mintája segítségével határozta meg. Eszerint a mintának is van mintája, sőt a minta mintájának is. Vagy véges számú vállalat végtelen számú mintájával, vagy a hatékony költség-szint körkörös meghatározásával állunk szemben. A modell logikája vagy így, vagy úgy hibás.

Ha viszont saját szabályozójuk nem a benchmarkmodellt alkalmazta, akkor a magyar szabályozónak bizonyítékra van szüksége arra vonatkozóan, hogy valóban sikerült-e a külföldi minta hatékony költség-szintjét megfelelő pontossággal meghatározni. Ismernie kell vagy a tényleges költségek elemzésének folyamatát, vagy a felhasznált műszaki-gazdasági költségmodell tulajdonságait. Látjuk, hogy ilyen esetben magyar szabályozónknak más szabályozók által máshol szabályozott vállalatokra vonatkozóan pontosan olyan tényleges belső vagy hipotetikus ideális költséginformációkra van szüksége, amelyekre való támaszkodást a saját vállalata(i)

vonatkozásában szeretné elkerülni. Ha ezeket az információkat a benchmark mintája vonatkozásában a szabályozó nem ismeri, ami nagyon valószínű, akkor alaptalanul feltételezi külföldi mintája költséghatékonyságát, és fennáll annak a veszélye, hogy saját szabályozott vállalata(i) hatékony költségszintjét más szabályozott vállalat(ok) nem hatékony költségszintjével azonosítja.

Az összekapcsolás specifikus problémái

A fejlett távközléssel rendelkező országokban az összekapcsolt hálózatu szolgáltatóknak sok párja létezik (négy szolgáltató, A, B, C, D esetében például AB, AC, AD, BC, BD, CD). Ezek közül Magyarország számára csak azok az országok jöhetnek szóba összehasonlítási alapként, amelyek *versenypiaci inkubens-belépő viszonyban* állnak egymással. Ez a megfogalmazás némi magyarázatot igényel.

Először is azt kell világosan látni, hogy azok az összekapcsolási szolgáltatási árak, amelyekre szükség lesz, nem a történelmileg kialakult integrált területi monopolista szolgáltatók horizontális összekapcsolásával összefüggő árak. A területi monopóliumok ugyanis megszűnnek, és átadják helyüket az egymással versenyző, különleges jogokat többé nem élvező és különféle módokon specializált szolgáltatóknak. Az összekapcsolási szolgáltatási árakat olyan helyzetre nézve kell kialakítani, amelyben az inkubens – és esetleg jelentős piaci erejű – szolgáltató valamely új belépő szolgáltatóéval kapcsolja össze hálózatát.

Az új belépő szolgáltató nem szükségszerűen versenyez azzal az inkubenssel, amelytől az összekapcsolást kéri. Ha előfizetőit nem az inkubens meglévő vagy potenciális ügyfeleinek a köréből szerzi, akkor összekapcsolást egyszerűen azért keres, mert biztosítani kívánja előfizetőinek a más szolgáltatók előfizetőivel való összeköttetését. Ez nem versenyhelyzet. Jellegét illetően megegyezik a klasszikus területi monopolista szolgáltatók horizontális összekapcsolásával. Ha azonban az új belépő az inkubens szolgáltató versenytársa, akkor a hálózatok összekapcsolása az univerzális összeköttetés megteremtésén túlmenően versenycélokat is szolgál, mint például a piac – benne az inkubens létező vagy potenciális ügyfelei – bizonyos százalékának a megszerzése. Az ilyen helyzetekben kialakuló érdekellentétek megnehezítik vagy lehetetlenné teszik az összekapcsolódó felek közötti tárgyalásos megegyezéseket, ezért felmerül a szabályozói beavatkozás igénye. A benchmark a szabályozó által irányelveként kezelendő összekapcsolási szolgáltatási árak kialakítását célozza.

Annak érdekében, hogy ne önkényesen megállapított, hanem társadalmi szempontból helyesen orientáló benchmarkokat határozzunk meg, a mintául választott szolgáltatóknak költségalapú összekapcsolási árakkal kell rendelkezniük, továbbá az árak költségalapjaul nem teljesen felosztott költségeknek, hanem technológiailag élenjáró, jövőbe mutató, közvetlenül felosztható, hosszú távú különbözeti költségek-

nek kell szolgálniuk. Meg kell jegyeznünk, hogy az egyes egyedi árak esetében van, az árszínvonal tekintetében azonban nincsen szisztematikus különbség a teljesen felosztott és a különbözeti költségek alapján kialakított árak között, ha mind a költség-számítás, mind pedig az árképzés elméletileg és módszertanilag helyes alapokon áll, és nem tartalmaz önkényes megoldásokat.⁵

A külföldi és a magyar szolgáltatók között számos olyan különbség létezik, amely kihatással van az egyes szolgáltatások volumenegységére jutó költségére. Ezekkel kapcsolatban az általános szabály ugyanaz, mint amit az országok kiválasztása kapcsán már tárgyaltunk. Eszerint ha a megfigyelt árakat módosítani kívánjuk, akkor nem kívánjuk meg olyan releváns változók hasonlóságát, amelyekre nézve rendelkezünk megbízható mennyiségi típusú adatokkal, viszont kizárjuk a mintából azokat a szolgáltatókat, amelyek releváns, de rendelkezésre nem álló vagy más adatok segítségével nem reprezentálható változóik vonatkozásában jelentős mértékben különböznek azoktól a magyar szolgáltatóktól, amelyek áaira nézve a benchmarkot használni kívánjuk.

A releváns mennyiségi változók a szolgáltatások termeléséhez felhasznált termelési tényezők szolgáltatásainak (a termelési folyamat inputjainak) a *volumenei* és *árai*. Ezek – és csakis ezek – okozhatnak olyan költségkülönbségeket a különböző szolgáltatók között, amelyeket az árak kialakítása során figyelembe kell venni.

Az inputárakban a különböző országok szolgáltatói között meglévő különbségeket azáltal vesszük figyelembe, hogy a költségeket pénzürtéken – folyó árakon – mérjük. Eközben azonban több hibát is elkövetünk, amelyek (részleges) korrekciójára a pénznemek átszámításáról szóló fejezetben teszünk javaslatot. Most csak az inputvolumenekkel foglalkozunk.

Az inputvolumenek tekintetében a szolgáltatók közötti különbségek forrása lehet a hálózaton átmenő *forgalom* nagysága. A hálózati alapú termelési folyamatokat ugyanis erős belső gazdaságosságok jellemzik, amelyek következtében minél nagyobb a hálózat forgalma, annál alacsonyabb az e forgalom fizikai egységére jutó költségek nagysága. Ugyancsak költségkülönbségeket okoznak a hálózatok *méretei* tekintetében meglévő különbségek. A kapcsolóberendezések közötti és egyéb belső forgalom tekintetében ezek a hatások valószínűleg jelentéktelenek, vagy nem is léteznek, a hálózat mérete és topológiája azonban befolyásolja az összekapcsolási szolgáltatások költségeit. Itt felhívjuk a figyelmet a definíciók fontosságára. Ha a helyi hálózatot használó híváskezdeményezés és -végződtesítés költségeit úgy definiáljuk, hogy azokba az interfészek, koncentrátorok és egyéb építmények és berendezések

.....
⁵ Noha a különbözeti költségek alacsonyabbak a teljesen felosztott költségeknél, a különbözeti költségen alapuló ár tartalmazza az árrés egy elemét is, amelynek az a feladata, hogy a teljes költségfedezetet biztosító árbevétel létrejöttét lehetővé tegye, mégpedig oly módon, hogy az áraknak a költségek szintje fölé történő emelése a legkisebb aggregált kárt okozza a fogyasztóknak. Az egyedi árakat és ezek egymáshoz viszonyított nagyságát az árrés kialakításának a módszere határozza meg.

költségei beletartoznak ugyan, de maguknak a vonalaknak a költségei nem, akkor az egységköltség sokkal kevésbé lesz érzékeny a helyi hálózat nagyságára és topológiájára, mint akkor, ha az összeköttetések költségeit is figyelembe vesszük. Ez utóbbi esetben az átlagos vonalhossz lehet a helyi hálózat nagyságának a legjobban használható mutatószáma.

A HÍVÁSSZOLGÁLTATÁS „SZABVÁNYOSÍTÁSA”

A szabályozói irányelvként használandó árak körét célszerű leszűkíteni az úgynevezett hívásslolgáltatásokra. A dedikált kapcsolatok bérelt vonali vagy azzal egyenértékű, illetve ahhoz hasonló kapcsolatokat jelentenek. Ezekre nézve világszerte viszonylag jól kialakult piaci árak léteznek, amelyek vizsgálata és benchmarkként való használata a hívásslolgáltatásokéitól eltérő problémákat vet fel, ezért most nem foglalkozunk velük. A dedikált kapacitások és más szolgáltatások általában egyedileg meghatározottak, ezért az árakat illető költségszámítás módszerében ugyan igen, mennyiségi értelemben azonban nem általánosítható. A hívásslolgáltatások között híváskezdeményezésről (*call origination*), -végződtesről (*call termination*) és -továbbításról (*call transit*) szokás beszélni.

A hívásslolgáltatásokat azért szükséges „szabványosítani”, azaz közvetlenül összehasonlítható formába hozni, mert a különböző országokban – sőt az egyes országokon belül is – különféleképpen határozzák meg azt a fizikai volument, amelyre az összekapcsolási szolgáltatási ár vonatkozik. Az árak más és más távolságokra vonatkozhatnak, illetve eltérők lehetnek a távolsági zónák határai. Például egyik terminálási ár a 20–40 kilométeres sávra, míg egy másik a 20–50 kilométeres sávra vonatkozhat. A sávokat közös nevezőre kell hozni ahhoz, hogy bármiféle nemzetközi összehasonlításra sor kerülhessen. Jelentős eltérések léteznek a tekintetben, hogy miként határozzák meg a csúcsidőszakokat. Bonyolítja a problémát, hogy a meghatározások általában önkényesek, és olyan időszakokat is magukban foglalnak, amelyek nem igazán jelentenek forgalmi csúcspontokat.⁶ Például egyik esetben a „csúcsidőszak” lehet a munkanapi 7 órától 15 óráig terjedő periódus, míg másik esetben ezt a periódust különféle árakkal megkülönböztetett alperiódusokra osztják. Az is lehet, hogy eltérő időbeli kezdő- és végpontokat alkalmaznak.

Az elemzőnek arra is figyelnie kell, hogy a költségek definíciói országonként és néha országokon belül is eltérhetnek, és el is térnek. A közvetlen operációs költségeken kívül egyes országokban a hívásslolgáltatások költségei közé sorolják a sikertelenül kezdeményezett hívások által generált költségeket is. Más országokban különféle hozzájárulások – például a hozzáférési deficittel kapcsolatos hozzájárulás

⁶ Az „igazi” csúcsidőszak az éves „busy hour”, vagyis az az egyórás periódus, amely alatt az év legnagyobb forgalma bonyolódik.

(*Access Deficit Contribution, ADC*) – is megjelennek a költségek között. Ezért is van szükség „közös nevezőre”, mielőtt az áradatokat nemzetközileg összehasonlítanánk.

Néha az is előfordul, hogy az ár formái különböznek. A „sima” percenkénti árak mellett másodpercenkénti árakat is találunk. Nagyobb problémát okoznak a kétrészes árak (havi fix ár, amely bizonyos volument magában foglal, plusz forgalomérzékeny ár az ezen felüli forgalomra), a nemlineáris árak és a volumenkedvezmények különféle formái. A szolgáltatók közötti kétoldalú tárgyalások eredményeként igen sokféle árforma jöhet létre.

Magától értetődik, hogy csak ugyanarra az évre vagy időszakra vonatkozó árakat szabad összehasonlítani. Ez nagyobb probléma, mint azt a felületes szemlélő gondolná, mert gyakran előfordul, hogy az ár nem valamely meghatározott naptári évre vonatkozik, hanem – mondjuk – áprilistól áprilisig van érvényben.

Olyan nehézség is előállhat, hogy nem azonos a hívás fizikai mértékegységének a meghatározása, vagy pedig a volumen mérési módszerei különböznek, ami hatással van a mért volumenre. Ezt a problémát – amely szerencsére nem nagyon súlyos – a nemzetközi összehasonlító tanulmányok általában nem tudják kezelni.

A PÉNZNEMEK KONVERZIÓJA

Amint ezt már az összekapcsolás specifikus problémáinak tárgyalásakor megjegyeztük, az inputárakban a különböző országok szolgáltatói között meglévő különbségeket azáltal vesszük figyelembe, hogy a költségeket folyó áron mérjük. A folyó árakra vonatkozó megfigyeléseink eredményei mindig az adott ország nemzeti valutájában (dollárban, fontban, márkában stb.) kifejezve állnak rendelkezésre. Ha európai méretű összehasonlításokat végzünk, akkor gyakori ezeknek a nemzeti valutáknak a közös európai valutára való átszámítása, ami hibák forrása. Ugyancsak hibák forrása az egyes pénznemek egymásra való átszámítása, így a forintra történő átszámítás vagy a forintnak más pénznemekre való átszámítása. A jelen fejezetben arról lesz szó, hogy miként lehet az átszámítási hibákat enyhíteni. Mint látni fogjuk, megszüntetésükre nincsenek reális lehetőségek.

Az átszámítás érvényessége attól függ, hogy milyen átszámítási kulcsokat alkalmazunk. A nemzetközi összehasonlító tanulmányok egy része egyszerűen valamilyen „hivatalos” banki átszámítási kulcsot alkalmaz. Ebben a módszerben az is zavaró körülmény, hogy ugyanarra a relációra egyidejűleg több átváltási kulcs is létezik. A közöttük való választás céljaira nem állnak rendelkezésre érvényes kritériumok, ezért a választás szükségszerűen önkényes. Maga a kulcs ugyan kétségtelenül a pénznemek vásárlóerejének valamilyen viszonylagos nagyságán alapul, de mozgásait nagyszámú olyan tényező is jelentős mértékben befolyásolja, amelynek semmi köze az összekapcsolási árak költségviszonyaihoz. Ilyen például rövid távon az állami költségvetési és pénzügyi politika vagy a tőzsdei részvényárak alakulása,

hosszabb távon pedig az államháztartási deficit alakulása, a gazdasági növekedés és a gazdasági ciklus alakulása. Ha tehát például rövid távú jelenségek hatására valamely valuta felértékelődik, akkor a nemzetközileg összehasonlított összekapcsolási szolgáltatások relatív árai megnövekszenek anélkül is, hogy a valóságos költségekben az összehasonlítás bármelyik pólusán bármiféle változás állna be.

Ideális esetben az átszámítási kulcs olyan *térbeli árindex*, amely a szolgáltatások termelési folyamatának inputjait képező javak és szolgáltatások reprezentatív „kosárára” épül. Ilyen azonban nem áll rendelkezésre. Rendelkezünk viszont a vásárlóerőre vonatkozó nemzetközi összehasonlításokkal, amelyek a vásárlóerő-paritás szerinti PPP kulcsokat hozzák létre.⁷ Ezeknek előnyük a banki átszámítási kulcsokkal szemben, hogy nem érzékenyek irreleváns rövid és hosszú távú pénzügyi és gazdasági változókra. Hátrányuk az ideális átváltási kulccsal szemben az, hogy a „kosár”, amelyen alapulnak, nem a távközlési inputok kosara, hanem a javaknak és szolgáltatásoknak valamilyen széles körű kosara. Ebből két dolog következik. Egyrészt a kulcs olyan relatívár-változásokra is érzékeny, amelyeknek semmi közük a távközléshez, másrészt pedig nem eléggé vagy egyáltalán nem érzékeny egyes releváns távközlési inputok relatívár-változásaira.⁸

A nemzetközi összehasonlító tanulmányok szerzői közül azok, akik vásárlóerő-paritás szerinti kulcsokkal dolgoznak, feltételezik, hogy az ilyen típusú kulcsok jobban fejezik ki a releváns távközlési inputok relatívár-változásait, mint a banki átváltási kulcsok. Miután a kérdést empirikusan eddig még senki nem vizsgálta meg, ez a feltételezés jórészt hit kérdése. Egy dolog azonban bizonyos: azok, akik vásárlóerő-paritás szerinti kulcsokat használnak, egészen biztosan tudatában vannak a probléma lényegének. Ugyanez nem feltétlenül mondható el a banki átváltási kulcsokat használó tanulmányok szerzőiről, ezeket a kulcsokat ugyanis gyakran minden különösebb megfontolás nélkül, mechanikusan használják.

AZ ÁRRÉS-BENCHMARK FONTOSSÁGA

Több helyen is utalunk arra, hogy a „benchmark” elnevezésen nem egy, hanem három benchmarkot értünk. Ezek: 1. a költség-benchmark, 2. az árrés-benchmark, 3. az ár-benchmark.

Az ár-benchmark a költség-benchmarknak és az árrés-benchmarknak az összege. Ennek az összefüggésnek az alapján az olvasó elégségesnek vélheti a költség-

⁷ PPP = *Purchase Power Parity*, azaz vásárlóerő-paritás. A kulcs egy térbeli árindex. Ha például a forint/dollár PPP kulcs mondjuk 187, akkor ez azt jelenti, hogy valamilyen adott vásárlási szerkezetet feltételezve egy dollárért pontosan annyit lehet vásárolni, mint 187 forintért, azaz az egy forintért vásárolható volumenvektornak pontosan a 187-szeresét.

⁸ Mert azok súlya irreálisan alacsony, vagy benne sincsenek a kosárban.

benchmark és az ár-benchmark kialakítását, hiszen a triumvirátus harmadik tagja, az árrés-benchmark e kettőből levezethető.

A gyakorlatban azonban ez a megközelítés súlyos veszélyeket rejt, mert az önkényes megoldásoknak, a torzulásoknak, valamint a mérési, becslési és előrejelzési hibáknak meglehetősen tág tere létezik az ár- és a költség-benchmark vonatkozásában egyaránt. Az árrés beható vizsgálata olyan elemzési lehetőségeket és többletinformációkat nyújt, amelyek jelentősen javíthatják a benchmark minőségét, ezért elvégzése mindenképpen javasolt.

Sajnálatos módon a benchmarking szakirodalmában és gyakorlatában egyaránt kevés hajlandóság mutatkozik arra, hogy alapos vizsgálatnak vessék alá az árrések elméleti indokait, optimalitásuk kritériumait, képzésük és összehasonlításuk módszertanát. Tudomásunk szerint a nemzetközi szakirodalomban jelenleg nem léteznek *árrés-benchmarkok* kialakítását szolgáló nemzetközi vagy belföldi empirikus összehasonlító árréselemzések. Ez súlyos hiányosság, amely megkérdőjelezi az empirikus költségelemzések hasznosságát is. Okai nehezen magyarázhatók, hiszen közismert, hogy éppen azokban az ágazatokban – a távközlésben, az energiaiparban, a közlekedésben és más, hálózati alapú termelést folytató szektorokban –, ahol igény jelentkezik ár-benchmarkok alkalmazására, a termelési folyamatokat méretgazdaságosság, növekvő hozadék és csökkenő átlagköltség jellemzi. A határköltség alacsonyabb a csökkenő átlagköltségénél, ezért a határköltséggel egyenlő árak mellett az árbevétel nem fedezi a termelési költségeket. Ilyen ágazatokban az ár szükségszerűen tartalmaz árrést a határköltség felett.

A rendelkezésünkre álló nemzetközi empirikus kutatási eredmények azt is mutatják, hogy a méretgazdaságosság mértéke általában magas,⁹ ezért a határköltséggel egyenlő ár mellett az árbevétel az összes termelési költségnek csak meglehetősen alacsony százalékát fedezi, vagyis a költségfedezetet biztosító áron belül *alacsony a költségalap, és magas az árrés aránya*. Ilyen helyzetben az árrés önkényessége és hibája erősen önkényesség és hibássá teszi az árat, még akkor is, ha annak költségalapja nem tartalmaz hibát. Árrésvizsgálatok hiányában azonban nem biztosítható, hogy az árrés ne legyen önkényes, és ne tartalmazzon jelentős mértékű hibát. Nem lehetséges annak a megállapítása, hogy az ár-benchmarkok kialakítása során figyelembe vett tényleges (megfigyelt) árakban rejlő árrések miért léteznek, indokoltak-e, optimálisak-e. Összehasonlító árréselemzések hiányában pedig rejtve marad, hogy a külföldi minta és a belföldi szolgáltató eltérő adottságai és körülményei milyen eltéréseket indokolnak optimális árréseikben.

A kutató elé számos feladat tornyosul, köztük elméleti jellegű feladatok is. A fogyasztási cikként elfogyasztott távközlési szolgáltatások esetén a Ramsey-árak képzésének szokásos gyakorlata alkalmazható. A költségelemzés során először megha-

⁹ Részben azért, mert magas a fix költségeknek az összes költségen belüli aránya, részben pedig azért, mert a változó költségek zömmel erősen degresszívek.

tározzák a határkölséges árazás mellett létrejövő hiány, fedezetlen termelési kölség nagyságát, majd – és itt kezdődik az árrésvizsgálat feladata – a hiány fedezetét úgy biztosítják, hogy az egyes szolgáltatások árait azok határkölsége fölé emelik, azaz árrést építenek az árába. Az árrés optimumának kritériuma közismerten a fogyasztók aggregált jólétének a maximuma, pontosabban fogalmazva annak a kárnak a minimuma, amelyet az árnak a határkölség fölé emelése okoz a szolgáltatás összes fogyasztójának együttesen. Az aggregált jólétet maximalizáló – kárminimalizáló – optimális (Ramsey-típusú) árrés közismerten fordítottan arányos a kereslet árrugalmasságával. Itt a kritikus feladatok nem elméleti, hanem piacelemzési módszertani jellegűek. A szolgáltatások határkölségein kívül ismerni kell a fogyasztói keresletek sajátár-rugalmasságát, sőt magas keresztár-rugalmasságok esetén azokat is. A nehézséget az árrugalmasságok ismeretének megszerzése jelenti, különösen a benchmark külföldi mintája vonatkozásában.

A más termelési folyamatok inputjaként elfogyasztott távközlési szolgáltatások (az összekapcsolási szolgáltatások mind ilyenek!) azonban elméleti nehézségeket is felvetnek. A kutatás feladata annak tisztázása, hogy inputszolgáltatások esetén mi az árrés optimumának kritériuma akkor, amikor az input maga is távközlési szolgáltatások termelési folyamatába lép be (mint az összekapcsolási szolgáltatások), és mi akkor, amikor nem távközlési termelési folyamatok inputjaként funkcionál. Magától értetődőnek látszik, hogy a kritérium mindkét esetben a szolgáltatást inputként használó jólétének a maximuma.

EMPIRIKUS MÓDSZEREK A HATÁSOK SZÁMSZERŰSÍTÉSÉRE

Ha valamely – a benchmarkok képzésére hivatott – tanulmányban alapvetően helyesen történik meg a mintaként szolgáló országok és szolgáltatók kiválasztása, továbbá az összekapcsolási szolgáltatásokat a tanulmány megfelelő módon „szabványosítja”, és „szabványos” szolgáltatásokra nézve gyűjt össze tényleges kölség- és áradatokat, akkor a tanulmányban kialakított tényleges összekapcsolási szolgáltatási árat módosításoknak lehet alávetni annak érdekében, hogy csökkentjük a bennük fellelhető torzításokat.

A módosítások empirikus mennyiségi elemzések eredményei, amelyek elvileg nemcsak az árat alapjául szolgáló kölségeket, hanem az árréseket is érintik. Az árrés-benchmarkok témáját későbbi vizsgálódás keretébe utalva, az alábbiakban az empirikus kölségelemzések egyes módszertani elemeire teszünk javaslatokat. Mint ezt már említettük, azokat a jelenségeket (változókat), amelyek szerint módosítások végezhetők, két csoportra lehet osztani: a távközlési termelési folyamat inputjainak árait és volumeneire.

Inputárak

Az ártényezőket nehéz vagy lehetetlen kezelni. Ha a hivatalos banki átváltási kulcsokat alkalmazzuk az egyes pénznemek átszámítására, akkor a banki kulcsoknak az igen nagyszámú irreleváns pénzügyi és gazdasági változóra való érzékenysége következtében nem nyílik lehetőség semmiféle olyan korrekcióra, amely bizonyíthatóan javítaná a benchmark alkalmazhatóságát. A hivatalos banki átváltási kulcsok használatát lehetőleg el kell kerülni.

Ha a vásárlóerő-paritás szerinti kulcsokat alkalmazzuk, akkor tulajdonképpen olyan információra lenne szükségünk, hogy Magyarország és egy sor más ország sorozatos kétoldalú összehasonlításában vajon a vásárlóerő-paritás szerinti kulcs megfelelően tükrözi-e az összekapcsolási szolgáltatásokat termelő távközlési inputoknak az ugyanazon országgal szemben mért árindexét. Ilyen információ nem áll rendelkezésre, az összehasonlítandó országok statisztikai hivatalai azonban publikálnak termék- és szolgáltatáscsoportokra vonatkozó olyan áradatokat, amelyek alkalmasak lehetnek a kívánatos árindex gyakorlati célokra elégséges pontosságú megközelítésére.

Az országok közötti árkülönbségek hatását csak abban az esetben lennének képesek pontosan kiszűrni, ha ismernénk a szolgáltatások termelésében felhasznált inputok optimális volumeneit az egyes külföldi országokban és Magyarországon egyaránt. Erre van ugyanis szükség ahhoz, hogy megfelelő árindexeket tudjunk számítani. Ha azonban lenne ilyen információnk Magyarországra nézve, akkor nem lenne szükségünk nemzetközi benchmarkokra, hiszen az optimális magyar összekapcsolási szolgáltatási ár költségalapja a magyar adatok alapján közvetlenül megállapítható lenne.

A feladat elvileg az, hogy minden kétoldalú összehasonlítás számára kiszámítsuk vagy megbecsüljük azt a *térbeli árindexet*, amely az összekapcsolási szolgáltatásokat termelő távközlési inputok árszínvonalának arányát mutatja Magyarország és a mintául szolgáló ország mintául kiválasztott szolgáltatója között. Számokkal illusztrálva: Ha például ez az árindex a magyar–amerikai (mondjuk Matáv–Ameritech) összehasonlításban 216, akkor az összekapcsolási szolgáltatásokat termelő távközlési inputokból a Matáv pontosan ugyanazt a „csomagot” képes megvásárolni minden 216 forintért, mint amelyet az Ameritech minden dollárért vásárol. Ennek az információnak az ismeretében az Ameritech által felszámított és minden egyéb tekintetben a Matávval összehasonlíthatónak tartott – vagy összehasonlíthatóvá alakított – továbbítási árat nem a 7. lábjegyzetben említett 187 forint/dollár vásárlóerő-paritás szerinti kulcs alapján számítjuk át dollárról forintra, hanem a távközlési inputok térbeli árindexe, azaz 216 forint/dollár szerint, mert e kulcs alapján fejezzük ki helyesen azt, hogy az Ameritech-féle benchmarkban szereplő inputvolumeneknek Magyarországon mennyi lenne a tényleges költsége.

Miután specifikusan az összekapcsolási szolgáltatásokat előállító inputok áaira nézve nem rendelkezünk adatokkal, helyettük megvizsgálhatjuk valamennyi távköz-

lési input árait, illetve választhatunk eme inputokból olyan reprezentatív mintát, amelynek térbeli árindexéről feltételezhető, hogy nem tér el jelentősen az összes távközlési inputra vonatkozó térbeli árindexétől. A súlyokat képező inputvolumenokról az egyszerűség kedvéért fel lehet tételezni, hogy valamilyen, önkényesen megállapított konstans összetételben fordulnak elő mindkét országban. Ha a volumenekre nézve pontos adatokkal nem is rendelkezünk, egy tipikusnak nevezhető inputkosár kialakítása megvalósíthatónak látszik. Viszonylag biztonságosan feltételezhetjük azt is, hogy valamely ország összes távközlési szolgáltatói azonos árakon és nagyjából azonos összetételben vásárolják inputjaikat. Így tehát az Egyesült Államokra nézve például csak egy index keletkezne, amelyet az Ameritech, Bell Atlantic és más szolgáltatók esetében egyaránt lehetne alkalmazni.

Alternatív megközelítésként kialakíthatunk olyan szorzószámokat is, amelyek azt mutatják, hogy a távközlési inputok vásárlására fordított összegek relatív vásárlóereje milyen mértékben tér el a minden javak és szolgáltatások vásárlására fordított pénz általános relatív vásárlóerejétől. A korábbi számszerű példában bemutatott arányoknak egy 1,155-es értékű szorzószám felel meg ($216/187=1,155$).

A feladat ugyan az áradatok viszonylag hosszadalmas gyűjtését kívánja a benchmarkban szereplő valamennyi országra vonatkozóan,¹⁰ de megoldható. A nemzetközi árindextanulmányok között aránylag kisméretű feladatnak számítana a reprezentatív mintán és feltételezett súlyokon alapuló térbeli inputárindexek kalkulációja.

Csak az empirikus munka eredményei alapján lehet megnyugtató módon eldönteni, hogy a térbeli árindexek alkalmazása révén várható-e lényeges javulás a benchmarkok magyarországi viszonyokra való alkalmazásában. Ha javulás nem valószínűsíthető, vagy várható mértéke nem jelentős, akkor az árkorrekció alkalmazása nem javasolt.

Inputvolumenek

Azonos összekapcsolási szolgáltatásokat még azonos inputáron számítva is más-más költségszinteken termelhetnek a különböző országok szolgáltatói. Eltérhetnek ugyanis egymástól a hálózatok méretei, topológiai jellemzői, a forgalom nagyságai és megoszlásai, de egyéb tényezők is. Ezekkel korábban a szolgáltatóválasztással kapcsolatban már foglalkoztunk. A különféle adottságok tekintetében meglévő különbségek oda vezethetnek, hogy eltérnek az azonos szolgáltatások előállításához szükséges távközlési inputok volumenei.

A volumenhatás feltárására és a benchmarkok volumenhatás szerinti korrekciójára *ad hoc* regressziós modellek is alkalmasak lehetnek. A regressziós modellben sztochasztikus kapcsolatot tételezünk fel egyfelől az összekapcsolási árak, másfelől

¹⁰ Nemcsak az összekapcsolási szolgáltatások áaira, hanem a távközlési inputok áaira és esetleg volumeneire vonatkozólag is szükséges a tényadatok gyűjtése.

az inputvolumenek nagyságait meghatározó *adottságok* között. A regressziós modell alkalmazása lehetővé teszi, hogy költségadatok, illetve az inputok volumeneire vonatkozó adatok helyett az adottságokra vonatkozó adatokat használtsuk a benchmarkok módosítására. Ennek a megközelítésnek az a legfőbb előnye, hogy míg inputadatok nem állnak rendelkezésre, addig az adottságokra vonatkozóan sok olyan információval rendelkezünk, amely felhasználható arra, hogy belőle mennyiségi és minőségi változókat képezzünk a regressziós modell számára. Az empirikus munka során célszerű először meglehetősen egyszerű, egyegyenletes modellek felállítása. Ilyenkor az összefüggést kifejező egyenlet általános formája:

$$p_i = f_i(x_1, x_2, \dots, x_n),$$

ahol p_i függő változóként az i -edik összekapcsolási ár, x az adottságok mérőszámai-ként funkcionáló mennyiségi vagy minőségi természetű független változókat jelöli, és n ilyen független változó létezik.

Mennyiségi természetű független változóként többek között a következő adottságokra vonatkozó adatokat lehet felhasználni.

- *Előfizetői sűrűség.* A szolgáltatási terület egy négyzetkilométerére jutó lakossági és intézményi előfizetők (felhasználók) száma. Lehetséges olyan mutató képzése, amely az összes előfizető súlyozatlan átlagát mutatja, de a lakossági és intézményi előfizetőket lehet súlyozni is az egy előfizetőre jutó forgalom átlagos nagyságával. Az is lehetséges, hogy két sűrűségi változót foglalunk a modellbe: külön a lakossági és külön az intézményi fogyasztók sűrűségét. Ha valamely országra nézve nem érhetők el az előfizetők számára vonatkozó közvetlen adatok, akkor a népsűrűség és szolgáltatáspenetráció adatait is fel lehet használni a változó kialakítására.
- *A felhasználók megoszlása.* A felhasználókra vonatkozó adatok közül vannak olyanok, amelyekről feltételezhető, hogy közülük van a forgalom nagyságához, vagyis felhasználhatók a hálózatok használatának közelítő változóiként. Itt elsősorban a lakossági és intézményi adatok jöhetnek számításba. Ha ismert a lakossági és intézményi előfizetők száma, akkor ezek hányadosa alkalmas mutató lehet. Az intézményi előfizetők körén belül különösen érdekes az összes forgalom java részét generáló nagyfogyasztók száma.
- *Demográfiai adatok.* Ezek közül több is használható. Az urbanizációs mutatóknak különösen nagy a jelentőségük, mert alkalmas közelítő változóként használhatók a helyi hálózatok urbanizált hányadára, amely viszont a költségészínvonal egyik fontos meghatározója.
- *Életszínvonal.* Ugyancsak jelentős módosító tényező lehet az egyes országokban megfigyelhető életszínvonal és/vagy összes fogyasztási volumen. A megoszlási viszonyszámok közül használható lehet a szegények és gazdagok vagy a sikertelen és sikeres vállalkozások aránya. A vállalkozások sikerességét makroökonómiai

- mutatók segítségével is meg lehet közelíteni, például azt feltételezve, hogy minél sikeresebbek a vállalkozások, annál gyorsabban növekszik az ország gazdasága.
- *Makrogazdasági adatok.* A rendelkezésre álló makrogazdasági adatok zöme olyan átfogó természetű és alapvető jelentőségű, hogy alkalmas lehet az országok között az összekapcsolási szolgáltatások költségzínvonalaiiban meglévő különbségek valamely összetevőjének megmagyarázására. Ezért a GNP vagy a GDP egy főre, egy előfizetőre, a távközlési hálózat egy vonalkilométerére jutó értéke vagy a mutatók éves növekedési rátái alkalmas magyarázó változók lehetnek.
 - *A pénztőke költsége.* Ez ugyan árváltozó, az előző alfejezetben javasolt módszer azonban nem alkalmazható rá. Módosító tényezőként viszont valószínűleg fontos, ezért figyelembe kell venni. A nagy, integrált inkumbens szolgáltatók összes termelési költségének tipikusan mintegy fele tőkeköltség. A tőke pénzköltségeinek legegyszerűbb és egyben feltehetően a legalkalmasabb közelítő változója a banki kamatláb. A megfigyelt kamatláb kiválasztásakor ügyelni kell arra, hogy a különböző országok azonos definíciójú kamatlábait hasonlítsuk össze.
 - *Munkaköltség.* A nagy, integrált inkumbens szolgáltatók esetében az összes termelési költségnek tipikusan mintegy egyharmada munkaköltség. Magasabb munka-tőke arány esetében magasabb a szolgáltatások átlagköltsége és határköltsége. Ennek a jelenségnek a megragadására célszerű a munka-tőke arányt valamilyen módon kifejező arányszámot független változóként figyelembe venni.

A minőségi változók közül leginkább az érdemel figyelmet, hogy liberalizáltak-e a távközlési piacok, van-e verseny, és mennyire hatékony, van-e és milyen jelentős az inkumbens szolgáltató piaci ereje, a szabályozó politikailag mennyire független, továbbá hogy milyen jellegű az árszabályozás és az összekapcsolás szabályozása.

Árrés-benchmarkok

Korábban már említettük, hogy ideális esetben a benchmark mintájául szolgáló országot és szolgáltatókat úgy kell kiválasztani, hogy a Ramsey-árrés alapjául szolgáló árrugalmasságok azonosak legyenek, vagy egymáshoz viszonyított relatív nagyságaik megegyezzenek a külföldi és a magyar piacon. Ilyenkor az egyes külföldi szolgáltatási árak árrésai közvetlenül alkalmazhatók a magyar szolgáltatókra. Ilyen mintákat azonban valószínűleg nem találunk, ezért a külföldön megfigyelt vagy becsült árréseket módosítanunk kell a magyarországi alkalmazás céljaira.

A módosítás elvégezhető a külföldi és belföldi kereslet tulajdonságaiban (az árrugalmasságokban vagy ezek közelítő változóiban) megfigyelt vagy becsült, vagy feltételezett különbségek alapján. Az is kielégítő megoldás lehet, ha a határköltséges árazás esetén keletkező fedezetlen termelési költség fedezetét a belföldi kereslet tulajdonságai alapján, a külföldivel való összehasonlítás nélkül osztják szét az egyes szolgáltatások árréseire.

AZ EMPIRIKUS VIZSGÁLAT

A benchmarkok módosítására irányuló empirikus munka három részből tevődik össze: 1. a változók kiválasztása és mérése, 2. a statisztikai becslés, 3. a benchmark módosítása.

A változók kiválasztása és mérése

A független változók kiválasztása kritikus fontosságú feladat. Elvégzésének minősége nagyban meghatározza a munka sikerét vagy sikertelenségét, hiszen csak az előre kiválasztott változók szerint lehet végrehajtani a benchmarkok módosítását. Olyan független változókat kell választani, amelyek eleget tesznek a következő alapvető technikai követelményeknek:

- valószínűsíthetően relevánsak,
- valamennyi mintául választott országban mérhetők,
- Magyarországon is mérhetők,
- a rendelkezésre álló adataik idősorokat alkotnak.

Érdemes nagyobb számú változót kiválasztani és mérni, mint amennyinek a figyelembevételét a modellbe ágyazható megfigyelések száma megengedi. Célszerű az egyes körülményeket és adottságokat alternatív változók segítségével megközelíteni. Egy-egy adottságnak a regressziós modellben való megjelenítésére ne csak egy változónk legyen, hanem kettő vagy több. Nemcsak mennyiségi, hanem minőségi változókat is alkalmazhatunk. Ezek leggyakoribb formája az a bináris (0 vagy 1 értékű) változó, amely valamely körülménynek a meglétére (1) vagy hiányára (0) utal.

A statisztikai becslés

Egyetlenletes modellek esetében a becslés egyszerű legkisebb négyzetek módszerével is elvégezhető. Ennek alkalmazását javasoljuk egyszerűsége, gyorsasága és alkalmazhatósága miatt. A becslendő egyenletet lehet rutinszerűen lineáris, szemilogaritmusos vagy (kétszeresen) logaritmusos formában felállítani. Ezek lehetséges formái az i -edik benchmarkra nézve:

$$\begin{aligned}
 p_i &= \alpha_{i0} + \alpha_{i1}x_{i1} + \alpha_{i2} + x_{i2} + \dots + \alpha_{in}x_{in} + \varepsilon_i \\
 \ln p_i &= \alpha_{i0} + \alpha_{i1}x_{i1} + \alpha_{i2} + x_{i2} + \dots + \alpha_{in}x_{in} + \varepsilon_i \\
 p_i &= \alpha_{i0} + \alpha_{i1}\ln x_{i1} + \alpha_{i2} + \ln x_{i2} + \dots + \alpha_{in}\ln x_{in} + \varepsilon_i \\
 \ln p_i &= \alpha_{i0} + \alpha_{i1}\ln x_{i1} + \alpha_{i2} + \ln x_{i2} + \dots + \alpha_{in}\ln x_{in} + \varepsilon_i
 \end{aligned}$$

A legegyszerűbb eljárás az, ha mind a négy egyenletet minden összekapcsolási szolgáltatási árra vonatkozóan külön-külön megbecsüljük, és az eredmények elemzése révén döntjük el, hogy van-e közöttük statisztikailag érvényes becslés, és ha igen, akkor melyik forma kínálja a benchmark módosítására legjobban hasznosítható becslést.

Ennél bonyolultabb, de sokkal jobb eredményekkel kecsegtet az a módszer, ha a változók transzformációjára vonatkozóan nem feltételezzük eleve, hogy az lineáris vagy logaritmusos, hanem lehetővé tesszük azt, hogy maguk az adatok döntsék el a transzformáció formáját. Ilyenkor a lineáris vagy logaritmusos transzformáció helyett az úgynevezett Box–Cox-transzformációt használjuk. Ez a transzformációnak egy általánosabb formája, amelynek mind a lineáris, mind pedig a logaritmusos transzformáció speciális (korlátozó) esete. A Box–Cox-transzformáció használata azért is előnyös, mert egyfelől megengedi a lineáris és logaritmusos közötti transzformációk használatát is, másfelől lehetővé teszi, hogy az egyenleten belül minden egyes változó transzformációja más és más legyen – attól függően, hogy az adatok mit „kívánnak”. A Box–Cox-transzformáció hátránya az, hogy nemlineáris egyenletet eredményez, amely paramétereinek becslése csak az egyszerű legkisebb négyzeteknél bonyolultabb iteratív nemlineáris statisztikai becslési folyamatok által lehetséges. Az ezáltal okozott nehézség azonban minimális, hiszen az ökonometriai szoftvercsomagokban a szükséges becslési módszerek rendelkezésre állnak. A Box–Cox-transzformációt és a használata révén kialakítható regressziós modelleket, valamint azok becslését a jelen tanulmány nem tárgyalja.

Az előző fejezetben felsoroltakon kívül még sok más változó lehetséges. Valamennyit érdemes „kipróbálni”. Az ugyanis tisztán empirikus kérdés, hogy a sok lehetséges változó közül melyik valóban releváns, és melyik nem (illetve hogy melyik inkább, és melyik kevésbé). A statisztikai becslés eredményei döntenek el, hogy milyen változókat foglalunk a modellbe, és milyeneket nem. A regressziós modell alkalmas arra, hogy a becslési eredmények realitását és ésszerűségét számos hipotézis tesztelése révén verifikáljuk. A tesztek eredményei szerint legmegfelelőbb modellt érdemes alkalmazni.

Az egyes adottságok alternatív mérőszámait képviselő alternatív változókat valóban alternatív módon – azaz egymást helyettesítve – állítsuk a modellbe, és magyarázó változóként válasszuk a legjobb empirikus eredményeket adó változót. Azt a modellt használjuk, amelynek mérési módszere a leginkább megegyezik a különböző országokban. Ily módon próbáljuk minimalizálni a becslési és a mérési hibát.

Vigyázni kell arra, hogy a különféle, de egymáshoz hasonló módon viselkedő változóknak a modellbe illesztése révén a modell ne váljék multikollinearissá. A multikollinearitás felfedezésére különféle módszerek állnak rendelkezésre. Az eredmények elemzésének ki kell terjednie az ε_i sztochasztikus hibaváltozó elemzésére is.

A hibaváltozó elemzése alapul szolgálhat a specifikáció kiterjesztésére különféle másodfokú változók bevezetése révén. A teljes, másodfokú Taylor-sor szerinti ki-

bontásra a gyakorlatban az alacsony szabadságfok miatt valószínűleg nem kerülhet majd sor, de a tapasztalatok azt sugallják, hogy a másodfokú (négyzetes vagy kereszt-szorozatos) változók közül egyesek fontos szerepet játszhatnak, ezért érdemes megtalálásukra jelentős erőfeszítést fordítani. A kiterjesztés eredményeként szignifikáns α_{ikk} és/vagy α_{ist} típusú paraméterek jelenhetnek meg egyenletünkben, például így:

$$\ln p_i = \alpha_{i0} + \alpha_{i1} \ln x_{i1} + \alpha_{i2} \ln x_{i2} + \dots + \alpha_{ikk} \ln x_{ik}^2 + \dots + \alpha_{ist} \ln x_{is} x_{it} + \dots + \alpha_{in} \ln x_{in} + \varepsilon_i.$$

A megfelelő türelemmel és hozzáértéssel folytatott becslési eljárásnak jó esélyei vannak arra, hogy a gyakorlatban használható módosításokat eredményezzen.

A benchmark módosítása

Az utolsó feladat a benchmark módosítása. A módosítás az *ökonometriai előrejelzéssel* analóg folyamat.¹¹ Feltételezzük, hogy azok a kapcsolatok, amelyeket a becslült regressziós α_{ij} paraméterek a mintául választott országokban a különféle adottságok és az i -edik szolgáltatás ára között megállapítottak, Magyarországra is érvényesek. Ha ezt a feltételezést hajlandók vagyunk elfogadni, akkor feladatunk az, hogy a külföldiektől eltérő magyar adottságok szerint módosítsuk a tényleges (megfigyelt) külföldi szolgáltatási árat. Ez úgy megy végbe, hogy vesszük a modellbe foglalt független változók magyar értékeit, majd a megfelelő transzformáció alkalmazása után mindegyiket megszorozzuk a hozzá tartozó becslült paraméterrel, és a szorzatösszeghez hozzáadjuk az egyenlet becslült konstans tényezőjét. Az eredmény maga a módosított ár-benchmark (vagy annak valamilyen transzformációja), amely:

- a külföldi tényleges (megfigyelt) árakon alapul,
- közvetlenül alkalmazható a magyar adottságok között.

A Magyarországra történő ökonometriai „előrejelzés” során a sztochasztikus hibátényezőt természetesen nullának feltételezzük, így az ε_i változó nem kerül bele a módosított benchmarkba. Itt megjegyzendő, hogy néha különös okunk lehet arra, hogy a hibát ne nullának feltételezzük. Ilyen esetekkel azonban most nem foglalkozunk.

Az ökonometriai előrejelzésnek sok olyan tulajdonsága van, amely miatt előnyös a módosíthatatlan külföldi tényleges árakkal vagy a tényleges árak valamiféle átlagával való összehasonlításban. Az átlag például nem specifikus a független változók magyar értékeire, hanem az adottságoknak a magyar helyzetet nem jellemző külföldi átlaga hozza létre, ezért elvileg nem lenne szabad használni. A rendelkezésre álló

¹¹ Itt azonban az előrejelzés nem időben, hanem térben történik.

benchmarkképző módszerek között az ökonometriai előrejelzés az elvileg és módszertanilag leginkább megfelelő.

A benchmark ökonometriai előrejelzése kapcsán említett elméleti és módszertani előnyök csak akkor érvényesülnek, ha megfelelő módon történnek a következő lépések:

- a módosítandó tényleges árak kialakítása,
- a független változók kiválasztása,
- a független változók mérése,
- a regressziós egyenlet vagy egyenletek specifikációja,
- a statisztikai becslés.

A módosítás eredményeként keletkező benchmark minősége és megbízhatósága kritikus módon függ a becslés és az elemzés szakszerűségétől és minőségétől. A helytelenül végzett mérés és becslés súlyosan hibás és jelentős gazdasági károkat okozó benchmarkok kialakulásához vezethet.

• Pápai Zoltán–Nagy Péter–Micski Judit •

AZ ÖSSZEHASONLÍTÓ KÖLTSÉGVIZSGÁLATOK MÓDSZERTANI KÉRDÉSEI ÉS HASZNÁLATA AZ ENERGIAELOSZTÓK SZABÁLYOZÁSÁBAN A magyar gyakorlat értékelése*

Tanulmányunkban az összehasonlító vizsgálatok szabályozási célú használatának elméleti alapját és az alkalmazás fő szempontjait tekintjük át. Röviden bemutatjuk az alkalmazható módszereket, kiemelten foglalkozunk a tevékenység alapú összehasonlító vizsgálatokkal és a parciális termelékenységi indexek használatának kérdésével. Az energiaeosztó hálózatok szabályozása során alkalmazott nemzetközi gyakorlat áttekintése után bemutatjuk a Magyar Energia Hivatal működési költségekre vonatkozó 2008. és 2012. évi felülvizsgálati gyakorlatát, értékeljük a módszertani változásokat, és felhívjuk a figyelmet a továbbra is fennmaradó módszertani problémákra.

BEVEZETÉS

A monopóliumok szabályozásának egyik alapvető célja annak megakadályozása, hogy a monopólium a szolgáltatásaiért indokolatlanul magas (túlzó) árakat szabjon. Emellett azonban a társadalmi jólét érdekében szükség van arra is, hogy a nem versenykörnyezetben működő vállalatok ösztönözve legyenek a hatékony működésre, a technológiai fejlesztésre és a szolgáltatás megfelelő minőségének biztosítására, illetve annak folyamatos javítására. A szabályozás dilemmája éppen az, hogyan tudja elérni egy aszimmetrikus információs környezetben – a módszer és az eszközrendszer megfelelő megválasztásával, ösztönző megoldások alkalmazásával – e különböző célokat. Tanulmányunk azt tekinti át, hogy az összehasonlító vizsgálatok (*benchmarking*) milyen módon használhatók fel a természetes monopóliumként működő villamosenergia- (és hasonló módon a gáz-) elosztó hálózatok (*Distribution System Operators, DSO*)¹ szabályozásában.

.....
* Szeretnénk köszönetet mondani a tanulmány elkészítését segítő *Lakos Gergelynek*, valamint az elkészült tanulmány első változatához fűzött értékes javaslatokért és kritikus megjegyzésekért *Kiss Ferenc Lászlónak*.

¹ A 2007. évi LXXXI. törvény a villamos energiáról definíciói szerint: *Elosztás*: villamos energiának az elosztóhálózatokon történő továbbítása, a felhasználókhoz történő eljuttatása, illetve az ehhez

Az elosztóhálózatok egyik fő jellemzője, hogy a működő társaságok mérete országonként nagyon különböző lehet, az elosztást szinte sohasem országos, hanem inkább regionális vagy akár még ennél is kisebb helyi hálózatok végzik. A több, különféle méretű elosztóhálózatok egyedi szabályozása jelentős költséggel jár. Ahol nagyszámú vállalat működik, általában több hasonló vállalatot is találunk, aminek előnye is van a szabályozás szempontjából. Az egyik vállalat költségeinek feltárásában keletkezett tapasztalatok felhasználhatók más vállalatok vizsgálatához. A szabályozási célú összehasonlító vizsgálatok lényege, hogy az azonos tevékenységet végző vállalatok költség szintjét és teljesítményét más vállalatok hasonló adataival vetik össze, ezzel csökkentve a szabályozó és a vállalat közti információs aszimmetriát, valamint a szabályozás költségét, és javítva a szabályozás hatékonyságát.

A szabályozási célú összehasonlító vizsgálatokat a közműszolgáltatások közül is leginkább az energiaszektorban használják. Alkalmazásuk ma már szinte általános a villamosenergia- és elterjedt a földgázelosztó vállalatok szabályozásában. Az EU-országok többségében használnak valamilyen összehasonlító (*benchmarking*) módszert az energiaszektor vállalatainak szabályozása során.

Az elosztóhálózatok saját elosztási területükön monopolpozíciót élveznek, így az árakat – verseny hiányában – a költségek szintjéhez igazodva a szabályozó hatóságok alakítják ki. Az árszabályozásnak az indokolható költségek mértékéhez kell igazodnia, verseny piac hiányában ennek felmérése és azonosítása a szabályozó hatóság kiemelten fontos feladata. A költségek összehasonlító vizsgálata – amelynek során a helyi monopóliumok teljesítményének összehasonlító értékelésére kerül sor – tehát a különböző földrajzi területeken működő monopóliumok esetén a verseny piaci visszajelzését helyettesíti.

Tanulmányunkban először áttekintjük az összehasonlító vizsgálatok szabályozási célú használatának elméleti alapját és az alkalmazás fő szempontjait. Röviden bemutatjuk az alkalmazható módszereket, ezen belül kiemelten foglalkozunk a tevékenység alapú összehasonlító vizsgálatokkal és a parciális termelékenységi indexek alkalmazásának kérdésével. Az energiaelosztó hálózatok szabályozása során alkalmazott gyakorlat áttekintése után bemutatjuk és a korábban vázolt szempontok segítségével értékeljük a Magyar Energia Hivatalnak a működési költségekre vonatkozó 2008. és 2012. évi felülvizsgálati gyakorlatát, különös tekintettel a pozitív módszertani előrelépésekre és a fennmaradó problémákra.

.....
kapcsolódó minden olyan műszaki és gazdasági tevékenység, amely a villamos energia megfelelő minőségű továbbítása érdekében szükséges. *Elosztóhálózat*: a villamos energia elosztására és csatlakozási pontra való eljuttatása céljára szolgáló vezetékrendszer – beleértve a tartószerkezeteket is –, a hozzá tartozó átalakító- és kapcsolóberendezésekkel együtt.

A SZABÁLYOZÁSI TELJESÍTMÉNY-ÖSSZEHASONLÍTÁS ALKALMAZÁSÁNAK SZEMPONTJAI

A szabályozási teljesítmény-összehasonlítás (*benchmarking*) elméleti alapját Andrei Shleifer fogalmazta meg 1985-ös cikkében (*Shleifer* [1985]), amelyben bemutatta, hogy azonos szolgáltatást nyújtó, hasonló feltételek között működő természetes monopóliumok adatai felhasználhatók más vállalatok szabályozására. A módszer logikája egyszerű: ha a technológiák hasonlóak, akkor a vállalatok teljesítményei sem lehetnek teljesen függetlenek egymástól. Vagyis ha az egyik vállalat rosszabbul teljesít, mint a többi, akkor annak nem lehetnek pusztán technológiai vagy egyéb, nehezen befolyásolható körülményből fakadó okai, hiszen hasonló adottságok között működik a többi, jobban teljesítő vállalat is. A más vállalatok teljesítményével való összehasonlítás tehát többletinformációval szolgál a szabályozó számára arról, hogy a vizsgált vállalat vajon valóban minden lehetséges erőfeszítést megtesz-e fogyasztói hatékony kiszolgálása érdekében. Piaci verseny hiányában, ha nem lenne másik, hasonló technológiájú vállalat a környéken, a szabályozó kevésbé lenne képes megítélni, hogy a helyi monopólium teljesítménye mennyire lenne javítható.

Ha a vizsgált vállalat közvetlenül nem megfigyelhető erőfeszítésének értékeléséhez a többi vállalat megfigyelhető teljesítménye is információt ad, akkor az adott vállalat szabályozását arra is lehet építeni, hogy a többi vállalathoz képest hogyan teljesít. Ha a működés feltételeiben megfelelő hasonlóság áll fenn, a szabályozó a többi vállalat átlagos teljesítményét exogén szabályozási eszközként használhatja a szabályozott monopólium árainak meghatározására. Ha a többiek átlaga alapján határozza meg a szabályozott vállalatok árait, akkor mindegyik vállalat ösztönözve van arra, hogy költségeit csökkentse, mert az ebből származó profit az adott szabályozási perióduson belül nála marad.

Shleifer azt is megmutatta, hogy más vállalatoktól származó információ akkor is használható ösztönzésre, ha a vállalatok nem homogének, de a heterogén vállalatoktól származó információk megfelelő kiigazítása megtörténik a megfigyelhető különbségek figyelembevételével. Ez a zsinórmérték- (*yardstick*) szabályozás lényege. További elméleti kutatások azt is kimutatták, hogy bizonyos feltételek (hasonló költség szint és költségstruktúra) mellett a heterogén vállalatok adataira épülő exogén, de korreláló információ (általában az iparági átlagos költség) is felhasználható a vállalat szabályozására (lásd például *Weyman-Jones* [1995], *Frontier Economics* [2003]).

A gyakorlatban nem zárható ki, hogy a szabályozó a zsinórmérték módszerével rosszul határozza meg a vállalat árkorlátját. Ez kockázatot jelent a vállalat számára. A vállalatok kockázattűrő képessége pedig korlátozza a módszer alkalmazását. További korlátozó tényező az is, hogy gyakran nagyon nehéz eldönteni, hogy a megfigyelhető különbségek mellett a nem megfigyelhető eltérések hatását miképpen lehet figyelembe venni. Minél inkább hasonlítanak a vállalatok, annál inkább számon le-

het kérni az összehasonlítás alapján kimutatott lemaradást és elismerni az azonosított hatékonyságot. A valóságban az összehasonlító elemzés korrekt szabályozói alkalmazását azonban nehezíti, hogy a vállalati teljesítményeket gyakran még a megfigyelhető különbségek alapján sem könnyű összevetni egymással.

A szabályozási teljesítmény-összehasonlítás (*benchmarking*) a gyakorlatban a vállalatok teljesítményének összemérését jelenti a hatékony szint és az ettől való eltérés meghatározásával. A vállalatok összehasonlításához használt teljesítmény-mutató gyakran a hatékonyság, de más input/output mutató is használható. Annak a vállalatnak a teljesítménye jobb, amelyik alacsonyabb inputszint mellett produkált azonos mértékű kibocsátási szintet, vagy azonos szintű inputtal ért el magasabb kibocsátást. A vizsgálatba vont vállalatok adatainak segítségével definiálható az a hatékony teljesítményszint, amellyel az egyedi vállalatok teljesítményét összevetik.

A módszer alkalmazása során figyelembe kell venni, hogy milyen jellemzők és milyen mértékben tekinthetők hasonlóknak a vállalatok között. Ha ugyanis a szabályozó a valóságosnál nagyobb homogenitást tételez fel, akkor a mért hatékonysági különbségeket a kelletténél erősebben fogja számon kérni a vállalatokon, holott ezek a különbségek valójában inkább valamilyen nem befolyásolható külső tényező következtében álltak elő, és nem az erőfeszítés különbözősége miatt. Ilyenkor potenciálisan olyasmiről büntetné az alulteljesítő vállalatot, amiről az nem tehet. Ez nyilván nem felel meg a korrekt szabályozási eljárás követelményének sem. A teljesítmény-összehasonlítást úgy kell elvégezni, hogy az eljárás kezelje a vállalatok heterogenitását, azaz a megfigyelhető különbségeket, illetve az ezek meghatározása kapcsán felmerülő kockázatokat. Egy további, lényegesen nagyobb kihívást jelentő feladat annak biztosítása, hogy az eredményekben a véletlen hatások okozta eltérések ne keveredjenek össze valódi hatékonysági különbségekkel.

A természetes monopóliumokként működő vállalatok szabályozása a mai szabályozói gyakorlatban alapvetően két módon történik. A klasszikusnak tekinthető módszer a megtérülési ráta (*rate of return*) szerinti szabályozás. Ennek gondolatmenete az, hogy a vállalat bevételi szintjét úgy kell meghatározni, hogy az fedezze az indokolt működési költségeket, az amortizációt, az adókat, és emellett biztosítsa a vállalkozásban lekötött tőke megtérülését. E szabályozás gyenge pontja azonban, hogy igen kevésbé ösztönöz a hatékonyság javítására. Az ösztönző szabályozási megközelítés erre jobb választ kínál azzal, hogy olyan keretet határoz meg a vállalatok erőteljes ösztönzésére, hogy azok rákényszerüljenek termelékenységük növelésére. Ennek jól ismert formája az ársapka-szabályozás (*price cap regulation*), amely a vállalat által kínált szolgáltatások árindexének növekedését igazítja a fogyasztói árindexhez, de az árnövelés maximumát az árindex értékénél ösztönzési célból alacsonyabban állapítja meg, hogy ezzel készítse a vállalatot hatékonyságjavulásra. A szabályozott vállalat ösztönzött arra, hogy a hatékonyságát az előírtnál nagyobb mértékben javítsa, mert annak hasznát egy adott szabályozási cikluson belül megtarthatja. A két szabályozási megközelítést összeköti, hogy az ármeghatározás alapjául szolgáló elfogadható költ-

ségszint meghatározására nemcsak a megtérülési ráta, hanem az ársapka-szabályozás (vagy más hasonló ösztönző szabályozás) esetén is szükség van.

Az árszabályozás hatékonysága (abban az értelemben, hogy valóban megakadályozza, hogy a monopólium a fogyasztókkal szemben túlzó árakat érvényesítsen) alapvetően függ attól, hogy a szabályozó hogyan határozza meg a szabályozott ár alapjául szolgáló költségszintet. A szabályozási gyakorlatban legtöbbször alkalmazott, többéves perióduson keresztül működő ösztönző árszabályozás esetén különösen nagy ennek a jelentősége, hiszen a kiinduló ár (illetve az ennek alapjául szolgáló költségszint) meghatározásakor elkövetett hibák (túl magas vagy túl alacsony árak meghatározása) torzító hatása hosszú éveken keresztül fennmarad. A túl magas ár indokolatlan profithoz juttatja a monopóliumot, a túl alacsony viszont veszélyezteti a szolgáltatás fenntarthatóságát. A szabályozó hatóságok ezért általában nagy hangsúlyt fektetnek és komoly szabályozói erőforrásokat szánnak az indokolt költségszint meghatározására.

Az indokolt költségszint meghatározásának fő célja, hogy kiszűrje a nem hatékony működés többletköltségeit, illetve a szabályozott tevékenység végzéséhez nem tartozó költségeket, és így elkerülje ezek beépülését a szabályozott árakba. A cél tehát minden szabályozott vállalat esetében a hatékony működésnek megfelelő költségszint meghatározása, amely tekintetében többféle szabályozói módszer is ismert, ezeket a következő csoportokba sorolhatjuk.

1. Szolgáltatói költségek elemzése: a szabályozó a költségek részletes tételes vizsgálatával és az egyes költségelemek időbeli alakulásának elemzésével igyekszik kiszűrni az indokolatlan költségeket. Ez a költségek egyfajta prudenciális és indokoltági szűrését jelenti.
2. Szabályozói költségmodell alkalmazása: a szabályozó egy hipotetikus, hatékony vállalat feltételezett költségeit határozza meg, amelynek során tulajdonképpen a szabályozó modellszinten felépít egy hatékony vállalatot [alulról felfelé építkező (*bottom-up*) költségmodell], és ezt a modellt használja mérceként a valóságosan működő vállalatok számára.
3. Költségek összehasonlító vizsgálata (*benchmarking*): a szabályozó az adott országban működő szabályozott vállalatok költségjellemzőinek egymással vagy más (külföldi) vállalatok költségeivel történő összehasonlításából igyekszik meghatározni a hatékony költségszintet. Az egyes vállalatok költségszintjét az így azonosított hatékony szinthez mérve határozza meg az indokolt költségszintet.

Tanulmányunk az összehasonlító költségvizsgálat céljára szolgáló módszerekkel foglalkozik. E módszereknek két fontos előnyük van a tételes költségvizsgálathoz képest.

1. Jelentősen enyhíthetik az információs aszimmetriát, amely szükségszerűen fennáll a szabályozó és a vállalatok közt, és ami miatt még a legrészletesebb költségvizsgá-

lat során is gyakorlatilag lehetetlen a hatékony vállalathoz kapcsolható költségszint meghatározása.

2. Különösen jól alkalmazhatók nagyszámú szabályozott vállalat esetén, amikor a tételes költségvizsgálat aránytalanul nagy terhet róna a szabályozóra.

Az összehasonlító módszerek alkalmazásának azonban van egy igen fontos alapfeltétele: az egyes vállalatok hasonló körülmények közt, hasonló technológiai és szervezeti jellemzőkkel működnek, azaz jól összehasonlíthatók, vagy bizonyos korrekciók alkalmazásával könnyen összehasonlíthatóvá tehetőek. Ez a hasonlósági követelmény teljes mértékben nyilvánvalóan nem teljesül, mivel bármely iparág két vállalata esetén számos megfigyelhető és nem megfigyelhető külső körülmény van, ami kisebb-nagyobb eltérést okoz a működésben. Az összehasonlíthatóság növelése érdekében alkalmazott eljárások gyakran bonyolultak, jelentős időt és erőforrást igényelnek, és még így sem mindig képesek biztosítani azt, hogy a vállalatok minden kétséget kizáróan teljes mértékben összehasonlíthatóvá váljanak.

A szabályozott vállalatok igen gyakran erre az érvre hivatkozva úgy vélik, hogy az összehasonlító vizsgálatok a szabályozó számára pusztán olyan eszközöket jelentenek az ár, illetve a költségalap leszorítására, amelyeket akkor alkalmaz, ha más, „korrektebb” eszközökkel nem képes a „kívánt eredményt” elérni. Kétségtelen, hogy a költségeknek vagy áraknak ezen az alapon történő megállapítása csak akkor védhető meg igazán, ha a különbségeket okozó releváns tényezőket megfelelően sikerül kontrollálni a vizsgálat keretében, és így az eredmények kellően egyértelműek és robusztusak lesznek. Bár ez nem mindig lehetséges a szükséges mértékben, az eljárás akkor is hasznos lehet, ha a szabályozó nem a szabályozási döntések indokaként, hanem azok egyik fontos s kellő alapossággal mérlegelt inputjaként kezeli a kapott eredményeket.

ÖSSZEHASONLÍTÓ (*BENCHMARKING*) MÓDSZEREK

A szabályozott iparágban működő vállalatok relatív hatékonyságát vizsgáló teljesítmény-összehasonlító módszereknek számos változata van, mindegyik lényegében a mintába vont vállalatok adataiból határozza meg azt a hatékony szintet, amelyhez az egyedi vállalatok teljesítményét méri.

A viszonyításra használt hatékonysági szint meghatározására két megközelítés létezik. Az első szerint a *hatékonysági határt*, azaz az elérhető leghatékonyabb szintet kell azonosítani, s ehhez kell viszonyítani a vállalatok teljesítményét. A második megközelítés az átlagos teljesítményt határozza meg, s ezt használja viszonyítási pontnak. Ez utóbbi jobban hasonlít a piac működéséhez, hiszen a piacon sem csak a leghatékonyabb szereplő él meg, mellette kevésbé hatékony szereplők működése is fenntartható.

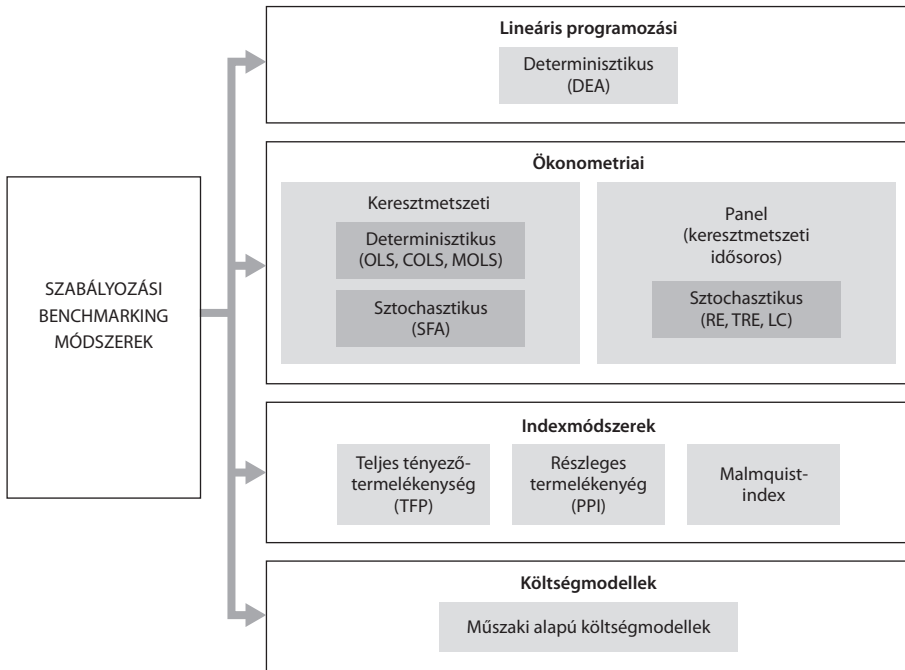
Mindkét módszer esetén igaz, hogy a mércének használt szinttől való elmaradást valamilyen teljesítményhiányként értékelik. A meghatározott viszonyítási szintnél gyengébb teljesítmény esetén a költség egy részét a szabályozó vagy eleve el sem ismeri a jövőre nézve, vagy a vállalatot arra ösztönözi, hogy az elmaradás mértékét rövid időn belül ledolgozva javítsa a hatékonyságát, és jusson a viszonyítási célszint közelébe. A költséget el sem ismerő szabályozás egyből szankcionál, a másik megközelítés némi időt és ösztönzöt is ad az alkalmazkodásra.

Mivel az összehasonlítás módszerével meghatározott hatékony szinttől való eltérésnek komoly pénzügyi következményei vannak a szabályozott vállalat számára, nem mindegy, hogy a módszer mennyire pontos, torzítatlan, és milyen statisztikai hibával működik. A szabályozó által megállapított következményeknek, illetve az alkalmazás feltételeinek számolniuk kell az eredményekben mutatkozó bizonytalansággal, hiszen nem minden látszólagos elmaradás mögött kell teljesítménybeli lemaradást feltételezni.

Az összehasonlítás sokszor az alkalmazott módszerből, illetve a minta elemszámából vagy összetételéből adódó korlátok miatt nem feltétlenül képes minden releváns exogén tényezőt figyelembe venni. Az összehasonlítás szempontjából zajnak tekinthető más véletlen hatások sem küszöbölhetők ki teljesen. A szabályozónak tehát választania kell a tekintetben, hogy melyik irányba való tévedést tűri meg inkább. Szigorú megközelítés esetén a szabályozó inkább azt feltételezi, hogy viszonyítási szinttől való eltérés teljesítménybeli lemaradás következménye, ami növeli annak esélyét, hogy a szabályozott vállalat kárára téved. Ekkor a vállalat feladata, hogy ha a döntést nem akarja elfogadni, bizonyítsa be, hogy az észlelt eltérés forrása nem a hatékonytalanság volt.

Az óvatosság elvének jobban megfelel az a módszer, amikor a szabályozó valamilyen bizonytalanságot elfogadva, a viszonyítási szintet valamilyen toleranciával alkalmazza, ezzel csökkentve a túlszabályozás vállalatot terhelő kockázatát (és természetesen némiképp növelve az alulszabályozás valószínűségét). A sztochasztikus módszerek előnye éppen az, hogy az eredményekhez tartozó konfidenciaintervallum megmutatja, hogy mi lehet a szabályozási szempontból is elfogadható tolerancia-tartomány.

A szabályozási összehasonlító módszereket többféleképpen csoportosíthatjuk. A következőkben egy lehetséges osztályozás keretében tárgyaljuk a szabályozók által használt módszereket. Négy fő típust különböztetünk meg: a lineáris programozási, az ökonometriai, az indexalapú és a műszakiköltség-modelleket használó módszereket. A röviden bemutatásra kerülő módszerek egy lehetséges csoportosítását az *1. ábra* szemlélteti.



Rövidítések: COLS: korrigált legkisebb négyzetek módszere (*Corrected Ordinary Least Squares*), DEA: burkolófelület-elemzés (*Data Envelopment Analysis*), LC: latens csoport (*Latent Class*), MOLS: módosított legkisebb négyzetek módszere (*Modified Ordinary Least Squares*), OLS: legkisebb négyzetek módszere (*Ordinary Least Squares*), PPI: részleges termelékenységi index (*Partial Productivity Index*), RE: véletlen hatás (*Random Effect*), SFA: sztochasztikus határ meghatározása (*Stochastic Frontier Analysis*), TFP: teljes tényezőtermelékenység (*Total Factor Productivity*), TRE: valódi véletlen hatás (*True Random Effect*).

1. ÁBRA • Szabályozási benchmarking módszerek

Az energiaelosztó hálózatok szabályozása során alkalmazott összehasonlítás módszereit számos munka tárgyalja,² így bemutatásuknál csak a legszükségesebb tényezők ismertetésére szorítkozunk. Minden gyakorlatban alkalmazott módszer esetén fontos azonban annak megértése, hogy a módszertan milyen követelményeket támaszt az összehasonlításban részt vevők elemszámával, adatokkal, a modell elemeivel kapcsolatban, s ez milyen keretet, illetve korlátot jelent az eredmények értékelésénél. A rendelkezésre álló terjedelmi korlátaink miatt a módszereket csak nagy vonalakban tárgyaljuk, az érdeklődő olvasó mélyebb információkat talál a hivatkozott forrásokban.

² A módszerek részletes bemutatására és értékelésére lásd például *Jamasb–Pollitt* [2001], [2003], *Shuttleworth* [2005], *Farsi–Fetz–Filippini* [2007], *Argell–Bogetoff* [2007], *Coelli* [2012].

A burkolófelület-elemzés (DEA)

A burkolófelület-elemzés (*Data Envelopment Analysis, DEA*) a meglévő vállalatok működési adatai alapján a termelés hatékonysági határát jelentő burkológörbét határozza meg lineáris programozás segítségével. A módszer a valóságban megfigyelt input- és outputadatokra épít. Ez azt jelenti, hogy eltekint a lehetséges mérési hibáktól és attól is, hogy az eredmények nem csak a vállalati vezetés tevékenysége alapján álltak elő, azokat azonosítható vagy meg nem figyelhető külső tényezők és véletlen hatások is befolyásolták. A DEA determinisztikus módszer, nem számol a véletlenek hatásaival. Az eljárás lényege, hogy az input–output térben a megfigyelt vállalati teljesítmények „alsó burkolófelületét” adja meg. A DEA – a lineáris programozás módszerével – azt az akár többváltozós és többértékű függvényt azonosítja tehát az inputok és outputok között, amelyet a leghatékonyabb vállalatok határoznak meg. A módszer ezt tekinti a vállalatok megfigyelése alapján megbecsülhető hatékony technológiai határnak. Ez tehát egy olyan függvény, amely megadja, hogy az értelmezett outputváltozókhoz az adott technológiai keretek között mi az a legalacsonyabb inputszint, amely mellett az adott kibocsátási mennyiség előállítása elvileg egy vállalat számára lehetséges. Az input lehet költség [például működési költség (*operative expenditures, OPEX*); működési költség + amortizáció; anyagköltség stb.], de különféle más tényezők is: például a fogyasztók száma, a hálózat mérete, az ellátott terület, a transzformátorok száma, a foglalkoztatottak száma, a transzformátorkapacitás. Az outputok is sokfélék lehetnek: például az elosztott energia mennyisége, az értékesített energia, a fogyasztók száma, az ellátott terület, a csúcsidejű fogyasztás stb.³ Ebből is látszik, hogy a burkolófelület-elemzés nem határoz meg függvényformát, s nem köti meg, hogy valamely változót input- vagy outputtényezőként kell-e kezelni – ezt a vizsgálatot végző definiálja.

A burkolófelület-elemzéssel azonosított hatékony vállalatok által meghatározott burkológörbéhez képest semelyik más vállalat sem teljesít jobban, de többen is lehetnek, amelyek jelentős mértékben rosszabbul teljesítenek. Az egyes vállalatok hatékonyságát egy nullától egyig terjedő hatékonysági mutatóval (*efficiency score*) mérik, mégpedig úgy, hogy a hatékonynak tekintett működés becsült költségét osztják az adott vállalat tényleges költségével. A hatékony vállalat pontértéke 1 lesz, a kevésbé hatékony vállalaté pedig ennél kisebb, a hatékony szinttől való elmaradás arányában.

A burkolófelület-elemzés azonban érzékeny arra, hogy milyen inputokat és outputokat választunk. Más input és output választása más hatékonysági eredményre vezet. Ha pedig több inputot és outputot használunk, ugyanabból a sokaságból több vállalat lesz hatékony.

³ A különböző eljárásoknál alkalmazott inputok és outputok bemutatására lásd például *Jamasb–Pollitt* [2001].

A burkolófelület-elemzés előnye, hogy kisebb elemszám esetén is lehet alkalmazni. Mivel nem parametrikus módszer, nem támaszt követelményeket az alkalmazott függvényformával vagy a változók statisztikai jellemzőivel kapcsolatban.

Mivel a burkolófelület-elemzés nem statisztikai módszer, nem méri az egyébként biztosan jelen lévő véletlenek hatását, s az eredmények megbízhatóságát sem jellemzi valamilyen konfidenciaintervallum. Kevés megfigyelés esetén azonban a módszer megbízhatósága kérdéses. Az összehasonlításba bevont vállalatok száma határt szab annak is, hogy hány input- és outputtényezőt lehet figyelembe venni a burkolófelület-elemzés során.

A DEA „határ” módszer, ezért ha átlagszinthez viszonyító összehasonlításra akarja valaki használni, akkor az eredményként definiált hatékony határt el kell tolni a megfigyelések alkotta adatfelhő „közepébe”, s ez a korrigált határ tekinthető a releváns referenciaértéknek. Ehhez a korrigált határhoz viszonyítva már léteznek jobban teljesítők (részben nem megfigyelhető exogén és véletlen tényezők hatására), a rosszabbul teljesítő vállalatok átlagos szinttől való elmaradása pedig kisebb lesz, mint a hatékonysági határtól való elmaradás.

A DEA igen elterjedt módszer (lásd később az 1. táblázatot). Általában nem egyetlen DEA modellt állítanak fel, hanem az inputok-outputuk többféle kombinációját vizsgálják. Mivel minden modell más eredményt adhat, ezért több DEA modell eredményét együtt veszik figyelembe. Ez történhet úgy, hogy a hatékonysági arányokat (*efficiency scores*) átlagolják, illetve úgy is, hogy az eredményeket csak indikátorként veszik figyelembe a szabályozás folyamatában. Ilyenkor az számít leginkább, hogy mennyire egy irányba mutatnak a különböző modellekből kapott hatékonysági arányok.

Ökonometriai módszerek

Az ökonometriai módszerek fontos közös jellemzője, hogy figyelembe veszik a véletlen tényezők szerepét a megfigyelhető kibocsátások és költségek alakulásában. E vállalati adatokból következtető becslési módszerek mindegyike a regressziós elemzés egy formája. Általában egy olyan egyenlet becsül, amelynek bal oldalán függő változóként a költségek szerepelnek, jobb oldalán pedig az erre ható tényezők, például a kereslet és a vállalati működés különböző feltételei.

A legegyszerűbb becslési eljárás a szokásos legkisebb négyzetek módszere (*Ordinary Least Squares, OLS*), amely olyan összefüggést határoz meg az egyenletben szerepeltetett független változók és a vizsgált költségek között, amelytől a megfigyelt adatok a legkevésbé esnek távol. A regressziós egyenlet tehát *ceteris paribus* olyan költségszintet határoz meg, amely a vizsgált vállalatok tekintetében átlagosan jellemző az adott kibocsátás mellett. Ez az átlagos szinthez való viszonyítás céljára megfelelő kiindulópont lehet. Mivel ehhez a szinthez konfidenciaintervallum is tartozik, ebből a szabályozó azt is tudhatja, hogy milyen határon belül „veheti ezt az

eredményt biztosra”, ha a becslés egyébként statisztikailag érvényes. Az értékelés úgy történik, hogy a vállalat kibocsátásához tartozó költségérték és a becslött hatékony szint arányát határozzák meg.

A szabályozó az átlagos teljesítményszintnél sokszor szigorúbb határvonalat húzhat meg azon az alapon, hogy a hasonló technológiájú vállalatok közül nem az átlagosan, hanem a legjobban teljesítők reprezentálják valójában a vállalatok technológiai lehetőségeit. A korrigált legkisebb négyzetek módszere (*Corrected Ordinary Least Squares, COLS*) alapján történő számításnál a becslött lineáris függvényt párhuzamosan eltolják a leghatékonyabb vállalat szintjére. Ezzel a szabályozó ugyanazokhoz a kibocsátási szintekhez már csak alacsonyabb költségeket ismer el elfogadhatónak annál, mint amit az egyszerű OLS becsléssel. Ezt a módszert sok szabályozó alkalmazza (lásd később az 1. táblázatot). Itt a függvény alakját továbbra sem a határon lévő megfigyelések, hanem az átlagos jellemzők határozzák meg, viszont a kapott hatékonysági összefüggés alapján a viszonyítási szint szigorúbb lesz. Ez a módszer – a DEA-hoz hasonlóan – gyakran túlzó követelményt szab a hatékonyság szempontjából, hiszen a leginkább költséghatékonyak mutatkozó cégek sokszor a kedvező működési feltételeknek vagy egyszerűen a szerencsájüknak köszönhetik helyzetüket. Ezeknek az előnyöknek a hatását pedig nem indokolt a többi vállalaton is számon kérni.

A módosított legkisebb négyzetek (*Modified Ordinary Least Squares, MOLS*) módszere a korrekciónak egy finomabb technikáját jelenti. Itt a becslött lineáris összefüggés és a megfigyelt adatok közötti különbségek egyfajta átlagával történik meg a módosítás. Vagyis ez a módszer figyelembe veszi azt is, hogy az átlagos összefüggéstől való eltérések olyan hatásoknak is köszönhetők, amelyeknek nincs közük a vállalati költséghatékonyságok összevetéséhez.

Egy újabb eljárás a sztochasztikus határ meghatározására szolgáló elemzés (*Stochastic Frontier Analysis, SFA*). E módszer fontos eleme, hogy a vállalati működés hatékonyságát megpróbálja elválasztani a véletlen „zajtól”. Az SFA nem az átlagos, hanem az adott kibocsátási szint melletti minimális költség szintet becsli az adott technológia, inputárak és környezeti hatások mellett.

A bemutatott keresztmetszeti ökonometriai módszerek egyik problémája, hogy a különböző specifikációk esetén kapott eredmények túlságosan változatosak, ami nem szerencsés a szabályozási alkalmazás szempontjából, hisz a modellválasztás befolyásolja az eredményeket. Egy másik lényeges probléma, hogy a vállalatok nem megfigyelt heterogenitásának hatása jelenik meg az eredmények különbségében. A nem megfigyelt heterogenitás kezelésére szolgálhatnak a véletlen hatás (*random effect, RE*), illetve valódi véletlen hatás (*true random effect, TRE*) vagy latens csoport (*latent class, LC*) panelmodellek (lásd például Farsi–Fetz–Filippini [2007], Cullmann [2012]), amelyek a keresztmetszeti és idősoros adatokat együtt használják fel a hatékonyságra és a technológiai különbségekből vagy működési környezetből

származó nem megfigyelhető heterogenitás szétválasztására. E modellek ígéretesek ugyan, de a szabályozói használatot nehezíti az elemzés bonyolultsága.

Mindegyik ökonometriai módszer komoly követelményeket támaszt az eredmények megbízhatósága és a módszer használhatósága szempontjából az összehasonlításba bevont vállalatok száma tekintetében. A minta nagysága korlátozza a használható változók számát. Kisebb elemszám mellett nagyobb lehet a bizonytalanság is, azaz esetlegesebbek lesznek az eredmények.

Az ökonometriai módszerek parametrikusak, azaz szükség van az input- és outputváltozók közötti közgazdasági összefüggéseket tükröző függvénykapcsolatok meghatározására, hiszen a feladat éppen ezeknek a függvényparamétereknek a becslése. A modellspecifikáció, a választott függvényforma korlátozhatja az eredményeket, ami a kimaradt változók mellett további torzító hatást jelenthet. Ezért a kötöttebb Cobb–Douglas-féle termelési függvény helyett gyakran inkább a specifikáció szempontjából sokkal rugalmasabb transzcendentális logaritmikus – röviden transzlog – függvényt alkalmaznak (lásd például Kiss [2009] 66. o.).

Az ökonometriai modellek alkalmazása során az eredmények megbízhatóságának értékelésénél figyelni kell arra is, hogy az egyes modellek további követelményeket támasztanak a használt változók függetlensége és a hibatagok viselkedése szempontjából is.

Az ökonometriai módszerek alkalmazásához általában nagy mintára van szükség ahhoz, hogy elfogadható megbízhatóságú becslést kapjunk a hatékony technológiai határra. A jó becsléshez minimálisan szükséges elemszám sokkal nagyobb, mint a DEA esetében. A paneladatokon végzett ökonometriai becslésnek éppen az az előnye, hogy a vállalatok száma kisebb lehet, mert a módszer a jellemzők időbeli alakulását is felhasználja a becsléshez.

Indexalapú módszerek

Az *indexalapú módszerek* összehasonlító vizsgálatokhoz képeznek input- és outputmutatókból viszonyszámokat, és ezek segítségével mérik össze a vállalatokat. A módszer előnye az egyszerűség és az, hogy kisszámú vállalat összehasonlítására is alkalmas.

Az aggregált inputok és outputok összevetésével képzett indexmutató a teljes tényezőtermelékenység (*Total Factor Productivity, TFP*), amely a vállalat teljes termelékenységét méri. Magasabb teljes tényezőtermelékenység az összehasonlításban nagyobb költséghatékonyságot jelez.

A teljes tényezőtermelékenység két időpont közötti összehasonlító vizsgálatát vállalati és iparági szinten is lehet végezni. Ehhez szükség van az inputok és outputok mennyiségi és áradataira. A teljes tényezőtermelékenység segítségével vizsgálható

a múltbeli hatékonyságváltozás, és prognosztizálni lehet a hatékonyság jövőbeli alakulását is. Ez teszi alkalmassá arra, hogy az ösztönző szabályozás szempontjából fontos hatékonyságjavulás mértékét (például az ársapka-szabályozás X tényezőjének értékét) a szabályozó egy TFP-vizsgálat alapján határozza meg.⁴

A módszer előnye, hogy gyors és közvetlen összehasonlításokat tesz lehetővé, de mivel ez csak egyetlen általános mérőszám, a kibocsátások és a költségek részletes összevetésére nem alkalmas. Fontos tudni, hogy a TFP valójában nem a termelékenység szintjének, hanem a termelékenység változásának a mérésére alkalmas.

A részleges termelékenységi index (*Partial Productivity Index, PPI*) részleges összehasonlításokra ad lehetőséget. A PPI lényege, hogy input/output hányadosok, azaz fajlagos mutatók előállítására révén hasonlítja össze az egyes vállalatok teljesítményét. Az inputváltozó általában valamilyen költségelem – egy tevékenység, tevékenységcsoport költsége, a vállalat működési költsége (OPEX) vagy teljes költsége (TOTEX) –, az output pedig az adott tevékenységhez kapcsolódó teljesítmény- vagy kibocsátásváltozó. A fajlagos mutató tehát egyfajta egységköltséggént jelenik meg (például egy fogyasztóra jutó OPEX, egy kilométerre jutó karbantartási költség stb.).

A PPI előnye az egyszerűség, továbbá az, hogy kisszámú vállalat összehasonlítására is alkalmazható, s az eredmények jól értelmezhetők. Az így kapott viszonyszámok alapján az adott dimenzióban könnyen összemérhetők az egyes vállalatok. Fontos azonban látni, hogy a TFP-vel ellentétben a PPI mindig csak részleges és ilyen értelemben csak korlátozott összehasonlítást tesz lehetővé, sohasem mutatja a vállalat egészét. Mivel a parciális mutatók mindig csak egy-egy metszetben látható, a termelési kapcsolatok összefüggéseit nem tükröző képet értékelnek, ezért nem igazán alkalmasak a vállalatok teljesítményének átfogó megítélésére. Hiába növelné valamely vállalat egy tényező tekintetében a parciális hatékonyságát, ha ezt úgy éri el, hogy egy másiktól sokkal többet alkalmaz, nem biztos, hogy összességében hatékonyabb lesz.

A PPI gyengesége, hogy egydimenziós, így nem alkalmas a tevékenységek komplexitásából adódó hatások figyelembevételére. Ezt részben oldja ugyan, ha az output mérésére egy jól megválasztott, az indokolt költségtényezőket tartalmazó kompozit mutatót használnak, de ezenkívül nincs lehetőség más hatások figyelembevételére.

A gyakorlatban általában alkalmazott PPI másik alapvető problémája, hogy nem kezeli a mérethozadék kérdését, így csak állandó mérethozadék mellett ad a szabályozás céljára alkalmas képet. Ha növekvő mérethozadék jellemzi az iparágat, a módszer a saját outputszintjén maximálisan hatékony vállalatot egy nagyobb vállalattal összevetve akkor is kevésbé hatékonynak mutathatja, ha ez a vállalat a maga területén nem képes a méretet elérni. A PPI tehát nem felel meg annak a követelménynek, hogy mindenkit csak a releváns feltételek szempontjából hasonlóval mérjünk

⁴ A TFP-vizsgálatok szabályozási használatáról lásd például Kiss [1993].

össze. A PPI – a komplexebb vizsgálatokkal ellentétben – a szolgáltatásminőséget sem képes kezelni.

Lényegi tulajdonságaiból következően a PPI tehát nem alkalmas a költségszint közvetlen szabályozására, mégis – mint később látni fogjuk – a szabályozási gyakorlatban meglehetősen gyakran használják.

Műszaki alapú költségmodellek

A *műszaki alapú költségmodellek* egy ideális vállalatot modelleznek. Egyes szabályozók ilyen alulról építkező, tevékenységi alapon felépített költségmodelleket használnak a tényleges vállalatok költség-összehasonlítására. A költségmodelleket valóságos vállalatok tapasztalatai alapján készítik, de egy olyan modellvállalat lesz az eredmény, amelynek működésében a környezeti tényezők és a véletlen hatások egyáltalán nem jelennek meg. A műszakiköltség-modellek adatigénye nagy, felépítésük sok időt vesz igénybe.

A műszakiköltség-modellek lényegéből következők, hogy nincs sok értelme annak, hogy a valóságos vállalatok hatékonyságát – és elfogadott költségszintjüket – a modellvállalattal vessék össze. A műszaki alapú költségmodellek használata ugyanakkor nagyban segítheti a vállalaton belüli folyamatok megértését, ami hasznos információkkal szolgálhat a költség- és kibocsátásmutatók helyes kiválasztásához. Tapasztalatok alapján azonban e modellek alapvető gyengesége, hogy szisztematikusan alábecslik a költségeket, mert az összes felmerülő költséget szinte lehetetlen előre tervezve figyelembe venni.

A MÓDSZERTAN KIVÁLASZTÁSÁNAK SZEMPONTJAI

Az ismertetett módszertani megközelítések mindegyikére igaz, hogy az összehasonlító vizsgálatok eredményei (jóllehet az egyes módszerek esetén különbözőképpen) érzékenyek a bevont vállalatok számosságára, az input- és outputmutatók megválasztására, ezek mennyiségére, a függvényjellemzőkre, és különféleképpen képesek kezelni az adatok megbízhatóságának kérdését.

A használt módszertan kiválasztása során mérlegelni kell minden lényeges érvet és ellenérvet, még akkor is, ha egyértelmű: e téren igen nagy a szabályozó döntési szabadsága, amit azonban a valóságban jelentősen korlátoz az összehasonlításba bevonható vállalatok száma és a rendelkezésre álló adatok minősége. A komplexebb módszerek adatigénye nagyobb, s egyúttal az eredmények is érzékenyek a modell specifikációjára. Mindenképpen érdemes ökonometriai módszereket alkalmazni azokban az országokban, ahol elegendő számú összehasonlítható vállalat van jelen – még akkor is, ha az eredmények interpretálása nehezebb.

Ahol az összehasonlító elemzésbe bevonható vállalatok száma kisebb a módszer használatához minimálisan szükséges elemszámnál, ott az egyszerűbb, esetszámra kevésbé érzékeny módszereket lehet csak alkalmazni. Az egyszerűbb módszereknél nem szabad azonban megfélekedni arról, hogy a kapott eredmények gyakran sokkal esetlegesebbek és megbízhatatlanabbak. Ilyenkor tisztában kell lenni azzal, hogy a legjobb vállalattól vagy az átlagtól való elmaradás jelentős része nem hatékonysági eltérés, hanem a figyelmen kívül hagyott heterogenitás következménye lehet.

Az adott körülmények között alkalmazandó módszertan kiválasztásához a következő szempontokat érdemes figyelembe venni.

- *Robusztusság.* A módszerrel kapható eredmény ne legyen túlzottan érzékeny a modellfeltevésekre, a módszertani részletekre, vagyis lehetőleg minél stabilabb eredményt adjon.
- *Gyakorlati alkalmazhatóság.* Az összehasonlító elemzésnek a rendelkezésre álló, illetve ésszerű idő- és pénzügyi ráfordítással elérhető, kinyerhető adatokból úgy kell megvalósíthatónak lennie, hogy az ne menjen az elméleti és módszertani érvényesség rovására.
- *Transzparencia.* Az összehasonlító elemzés alapvető célja, hogy feltárja a hatékonyságtalanságokat, s ennek alapján alakítsa az ösztönzőket az egyes szabályozott vállalatok számára. Ez a cél csak úgy szolgálható jól, ha az érintett vállalatok átlátják és megértik, hogy milyen módszerrel, milyen mutatók alapján hasonlítják őket össze a többiekkel, és a szabályozó hogyan értelmezi az eredményeket, amelyeknek az érintett vállalatok szakértői számára is ellenőrizhetőeknek kell lenniük.
- *Korlátozó feltételezések, kikötések minimalizálása.* A választott módszernek az adatok jellemzőire és a változók közötti kapcsolatokra érvényes feltevéseit (például a függvény alakjára, a figyelembe vett változók jellemzőire vagy éppen a maradéktagokra vonatkozó függetlenségi, normalitási stb. feltételeket) fel kell tárni, s a kapott eredmények is csak ennek fényében interpretálhatók. Ennek hiányában a szabályozó téves és ezért félrevezető következtetésekre juthat.
- *Konzisztencia a vállalatok és a piacok működésére vonatkozó elfogadott közgazdasági elmélettel.* A költség-összehasonlítás alapjául szolgáló modellfeltevések nem lehetnek ellentétesek az iparág működésére vonatkozó közgazdasági tapasztalatokkal és a közgazdasági elmélettel.
- *Konzisztencia egyéb célú kimutatásokkal, elemzésekkel.* A vállalatok költséghatékonysági mutatóinak összehasonlítása alapvetően más célra is használt információkra, kimutatásokra épít. A vizsgálat inputjainak kiválasztásakor célszerű ezeket az adatokat használni, s csak ott érdemes speciálisan szabályozási célú kimutatást kérni, ahol a kapcsolat egyszerű transzformációkkal nem teremthető meg a szükséges input és a létező kimutatások között.
- *A szabályozási teher elviselhető mértékű legyen.* Fontos, hogy a szükséges adatkérés, elemzési idő és költségigény ne jelentsen irreálisan nagy terhet sem a vállalatok, sem a szabályozó számára.

- *Az adatok ne legyenek manipulálhatók.* Fontos az is, hogy a vállalat lehetőleg ne tudja manipulálni a szabályozás céljára használt információkat, vagy ha ez nem biztosítható, akkor minél kevésbé álljon érdekében, hogy ezt megtegye.

E követelmények önmagukban sem könnyen teljesíthetők, együttesen még kevésbé, de fontos, hogy a szabályozó törekedjen ezek kielégítésére.

Az összehasonlító vizsgálatok megfelelő szintje

Az összehasonlító vizsgálatok célja általában a jövőbeli szabályozás elemeinek, a szabályozási periódus induló árainak és/vagy a hatékonyságnövekedés mértékének meghatározása múltbeli információk vagy előrejelzések alapján. Mindegyik esetben felmerül azonban a kérdés, hogy az elfogadható/megcélzott költségszint meghatározását megalapozó vizsgálat milyen szinten történjen. Az összehasonlító vizsgálatnak és a szabályozásnak nem feltétlenül kell ugyanarra az aggregációs szintre irányulnia, de a szabályozói gyakorlatban ez igen gyakran így van.⁵

A vállalat rendelkezik a legmegfelelőbb információkkal, és képes leginkább arra, hogy a hatékony üzleti működés érdekében meghozza a szükséges döntéseket, ezért a szabályozásnak a lehető legkevésbé kell közvetlenül befolyásolnia ezeket az üzleti döntéseket. A szabályozásnak tehát minél inkább aggregált szintre kell irányulnia, s az üzleti döntéseket a vállalatra kell bízni. A vállalati vezetés feladata, hogy a megszabott korlátok között megtalálja az optimális megoldást.

A vállalati kiadások két fő típusa a működési (*operative expenditures, OPEX*) és a tőkekiadások (*capital expenditures, CAPEX*). Az utóbbi tartalmazza a fenntartó és a fejlesztő célú beruházásokat. A szabályozás gyakran külön vizsgálja a vállalati OPEX-et és CAPEX-et. Ezt lehetővé teszi, hogy a két kiadástípus elég jól megkülönböztethető, de a különválasztás értelmét megkérdőjelezi, hogy a két kategória nem teljesen független egymástól. A vállalat ugyanis gyakran választhat a tekintetben, hogy bizonyos dolgokat inkább egyik vagy másik módon oldjon meg – például, hogy nagyobb működési kiadások mellett kisebb legyen a beruházás, vagy éppen fordítva, a vállalat egy komolyabb beruházási kiadást vállaljon annak érdekében, hogy a működési költségei jelentősen csökkenjenek. A szabályozó ezen átváltások (*trade off*) létét nem hagyhatja figyelmen kívül, de nem befolyásolhatja jelentősen a választásra vonatkozó ösztönzőket sem.

A CAPEX összehasonlító vizsgálata a vállalatok beruházási kiadásának szintjét és tartalmát, az OPEX-é a működési költségek szintjét hasonlítja össze. A CAPEX-et

⁵ Ez probléma forrása is lehet, például akkor, ha a költségintezik dezaggregált összehasonlítása után a szabályozó az indokolt költségek meghatározását nem egy aggregált index alapján, hanem a dezaggregált eredmények alapján végzi el.

és az OPEX-et külön kezelő szabályozói összehasonlító vizsgálat esetén a szabályozó vagy külön mérlegeli a CAPEX–OPEX közötti átváltásokat, vagy eleve lemond ezek vizsgálatáról.

Több szabályozó gyakorlatában megjelent a *teljes működési költség*, azaz a TOTEX összehasonlító vizsgálata (lásd az 1. táblázatot később). Ez azt jelenti, hogy a működési költségek mellett az amortizációt és a tőke megtérülését (tőkeköltség) is tartalmazó aggregált mutatót vizsgálják. Az aggregált költségmutató vizsgálata azért indokolható, mert ezzel a szabályozó nem vágja el a két fő kiadástípus közötti átváltás lehetőségét a költségek vizsgálatánál.

Előfordul az is, hogy a szabályozó a működési költségek elemzésekor az OPEX-nél alacsonyabb aggregáltsági szinten végzi az összehasonlítást. Ennek tipikus módja az úgynevezett tevékenység-összehasonlítás, ami rendszerint a parciális termelékenységi indexek vizsgálatát jelenti. Ekkor a szabályozó az iparági vállalati működés jellemző tevékenységcsoportjait, illetve tevékenységeit vizsgálja. A tevékenység-összehasonlításra azonban még fokozottabban igaz az, amit a CAPEX–OPEX kapcsolat esetében felvetettünk: a tevékenységek izolált vizsgálata, a köztük lévő átváltások és szinergiák figyelmen kívül hagyása hamis eredményekre vezethet az összehasonlítás során. Ez még akkor is igaz lehet, ha a szabályozó egyébként viszonylag jól elkülöníthető tevékenységeket vizsgál.

A PPI ÉS A TEVÉKENYSÉG-ÖSSZEHASONLÍTÁS JELLEMZŐI ÉS PROBLÉMÁI

A magyar szabályozó hatóság 2008-ban és 2012-ben tevékenység-összehasonlítást végzett részleges termelékenységi index (PPI) módszerrel. A következőkben először a tevékenység-összehasonlításra, majd a részleges termelékenységi index módszerre vonatkozóan összegezzük azokat az elvi megfontolásokat, amelyek alapján a tanulmány utolsó részében bemutatott magyar gyakorlatot is értékeljük.

A tevékenység-összehasonlítás értékelése

A tevékenység-összehasonlítás fő jellemzője, hogy a működés fő tevékenységeit vagy akár az egyes tevékenységek szintjeit (például kis-, közép- és nagyfeszültségű hálózat működtetése) elkülöníti egymástól, a tevékenységeket külön hasonlítja össze más elosztók hasonló tevékenységével. Ez az eljárás módszertanilag csak akkor lenne indokolható, ha a termelési függvényre igaz lenne, hogy szeparálható, és a teljes termelést a résztevékenységek pusztán összessége adná. Az elosztói tevékenység azonban nem egyetlen, hanem több output összessége, amit különféle inputokból állít elő az elosztóállalat. Az elosztási szolgáltatás tipikus tevékenységei a következők:

- az elosztóhálózat építése, fejlesztése,
- az elosztó hálózat működtetése, karbantartása,
- üzemirányítás,
- hibaelhárítás,
- a fogyasztói csatlakozási pont létesítése,
- az energia eljuttatása,
- a fogyasztás mérése,
- számlázás,
- ügyfélszolgálat.

A felsorolásból is jól érzékelhető, hogy ezek a tevékenységek önmagukban sem homogének, valójában több különböző résztevékenységből állnak össze. Sem e tevékenységek, sem az ezeket összetevő résztevékenységek aránya nem rögzített. Az egyes tevékenységek megfigyelhető szintje függvénye a teljes szolgáltatásra vonatkozó szolgáltatásminőségi politikának, más tevékenységek mennyiségének és minőségének, valamint a determinisztikus és a sztochasztikus működési körülményeknek. Az elosztócég komplex outputot állít elő sokféle inputból. A fogyasztó ezeket egy szolgáltatási csomagként kapja. Az elosztóvállalatban a teljes outputot előállító tevékenységek természetesen részben elkülöníthetők, de a komplex vállalati működés lényege éppen az, hogy ezek között a tevékenységek között szinergiák, illetve átváltások érvényesülnek. Vannak olyan tevékenységek, amelyek más tevékenységeket közösen szolgálnak ki. Minden cég hasonló outputokat állít elő ugyan, de technológiától, mérettől, földrajzi elhelyezkedéstől, a fogyasztók számától, sűrűségétől, összetételétől és egyéb jellemzőitől, az időjárási és más környezeti adottságoktól és még számos különféle tényezőtől függően különböző mennyiségben, minőségben és összetételben. Mindezek alapján aligha feltételezhető, hogy a tevékenységek különválasztása alapján két cég a szükséges kontrollváltozók és tényezők figyelembevétel nélkül jobban összehasonlítható lenne, mint egészében. Az egészből kiemelt résztevékenységek összehasonlításakor ugyanazokba a nehézségekbe és módszertani problémákba ütközünk, mint a teljes vállalati tevékenység összehasonlításakor, csak hatványozott mértékben.

Teljesen homogén tevékenységek talán csak elemi szinten léteznek, amelyek vizsgálata, rendkívül nagy számuk miatt, a gyakorlatban nem reális. Illúzió, hogy kontrollváltozók bevonása nélkül össze lehet hasonlítani bármely reálisan vizsgálható tevékenységkategóriát, nagyon költséges túlságosan dezaggregált szinten szabályozni a tevékenységköltségek indokolt nagyságát, ráadásul az eredmény sem lenne megbízhatóbb. Az elemi szintnél magasabb aggregáltsági fok hatékonyabb megoldás.

Az indokolt költségszintnek a végletekig vitt tevékenység-összehasonlítás szerinti meghatározása tulajdonképpen nem más, mint a műszakiköltség-modell, ami arra tesz kísérletet, hogy egy hatékony vállalat költségét alulról, az elemekből fölépítve (*bottom-up*) modellezze. Ha ezt a tényleges vállalatok költséghatékonyságának vizsgálatához kívánjuk használni, akkor be kell kapcsolni minden olyan tényezőt, ami

a valóságos vállalat működésének körülményeit alakítja. E megközelítés következetes végigvitele rendkívül idő- és erőforrás-igényes. A hibalehetőség azonban e módszer használata esetén is megmarad. A tapasztalatok szerint ez az eljárás rendszeresen alábecsli a költségeket a tényleges költségszintekhez képest.

A tevékenységek elkülönült költség-összehasonlítása esetén is szükség van a releváns környezeti exogén tényezők okozta különbségek figyelembevételére, minden tevékenységre külön-külön. A költségszintek dezaggregált szabályozása azonban a különböző exogén hatások megfelelő figyelembevétele esetén sem jó megközelítés, mert egy vállalat működési rendszeréből kiragadott tevékenységek hatékonysága alapján nem ítéhető meg a vállalat egészének működési hatékonysága. Az átváltások és szinergiák figyelmen kívül hagyása miatt a lecsupaszított tevékenységek összehasonlításával a hatékonyság hiányára lehetne következtetni olyan vállalat esetében is, ahol erről nincs szó, mert a tevékenységek együttműködése a szolgáltatásnyújtás egésze tekintetében különböző inputkombinációk mellett is hatékonyan bizonyulhat. Ott, ahol az összehasonlító vizsgálat eredményének közvetlen hatása van a költségek elfogadott szintjére, kifejezetten káros lehet a tevékenység alapú összevetés alkalmazása. Az ilyen vizsgálat inkább akkor elfogadható, ha nem közvetlen szabályozási célból, hanem csak az aggregátum (például teljes OPEX, TOTEX stb.) előrejelzéséhez kell.

A részleges termelékenységi index módszer értékelése

A részleges termelékenységi indexet (*Partial Productivity Index, PPI*) nemzetközileg is igen gyakran alkalmazzák az elosztótársaságok teljesítményének összehasonlítása során (lásd később az *1. táblázatot*). A Magyar Energia Hivatal a villamosenergia-elosztó társaságok indokolt költségeinek a meghatározása során 2008-ban és 2012-ben is ezt a módszert alkalmazta.

A PPI módszer input/output hányadosok, azaz fajlagos mutatók alapján hasonlítja össze az egyes elosztók teljesítményét. A módszer kétségtelenül legnagyobb előnye, hogy egyszerű (legalábbis első látásra egyszerűnek tűnik), és kis elemszám esetén is alkalmazható, valamint az eredmények jól értelmezhetők.

A részleges termelékenységi mutató gyakorlati alkalmazásának egyik fő problémája, hogy általában állandó mérethozadékokat feltételez, azaz nem fogadja el, hogy a fajlagos költségek alakulása függhet az elosztói hálózat méretétől, azaz eltérő méret esetén bizonyos mértékű fajlagos költségkülönbségek indokolhatók lehetnek. A PPI módszer megvalósításának nehézségét (és az eredményeket) nagymértékben meghatározza, hogy milyen aggregáltsági szintű inputváltozókat és milyen outputváltozókat használunk.

A PPI módszer akkor értelmezhető igazán jól, ha az input (például valamilyen tevékenység költsége) teljesen homogén, és ahhoz egyértelműen hozzárendelhető

egy megfelelő outputváltozó. Az inputot az outputra vetítve jól értelmezhető fajlagos költséget kapunk. Nyilvánvaló, hogy a homogenitás annál nagyobb, minél részletesebben bontjuk meg a vállalat tevékenységét, és vizsgáljuk az egyes résztevékenységeket külön-külön.

Elvileg jól megfogható, homogén kategória lehet például a hálózat karbantartásához kapcsolódó résztevékenység, a gallyazás költsége, amelyet vetíthetünk például a hálózathosszra mint olyan változóra, amelyre vonatkozó megbízható információ biztosan rendelkezésre áll. Még ekkor is felmerül azonban, hogy a vetítési alapot (a hálózat hosszát) korrigálni kell, mivel az egyes vállalatok esetében eltérő lehet az erdővel borított területen futó hálózati szakasz hossza, így a hálózathosszra vetített fajlagos gallyazási költségek indokolatlanul hatékonyabbnak mutatnak ki olyan vállalatokat, amelyek hálózata kevésbé fás, erdős területeken helyezkedik el. A megfelelő vetítési alap kialakításához tehát szükséges lenne a gallyazandó fák számára, sőt az ágak sűrűségére vonatkozó információkra is, ezek az adatok nyilvánvalóan nem állnak rendelkezésre, és a megfelelő közelítő változó megtalálása sem tűnik egyszerűnek.

A példa jól szemlélteti, hogy a valóságban a vállalat egészét lefedő tiszta, homogén tevékenység- és költségkategóriák kialakítása, amelyek alapján a különböző vállalatok tevékenységeinek a hatékonysága pontosan összehasonlítható, gyakorlatilag nem lehetséges, illetve irreálisan nagy szabályozói költséggel járhat a következők miatt.

- A teljesen vagy közel teljesen homogén kategóriák kialakítása olyan sok tevékenységkategória kialakítását feltételezné, ami mind az elosztócég, mind pedig a szabályozó számára teljesen kezelhetetlen helyzetet eredményezne. Az ilyen részletes bontású tevékenységekhez nem állnak rendelkezésre megfelelő outputváltozók (vetítési alapok) sem.
- A nagyon részletes tevékenységekre bontás esetében nem (illetve csak óriási egyeztetési ráfordítással lenne) biztosítható, hogy az egyes résztevékenységek tartalma és a költségeknek a résztevékenységekre allokálása, azaz az inputváltozók meghatározása minden elosztónál azonos legyen.

Minél részletesebb tevékenységbontást alkalmazunk az összehasonlító vizsgálat során, annál nagyobb problémát okoznak a tevékenységek közti átváltások, még akkor is, ha egyébként a tevékenységek tartalma azonos, és a költségallokáció azonos módszertannal zajlik a hálózati elosztóknál. A karbantartás feszültségintenzitenti vizsgálata esetén például előfordulhat, hogy a feladatokat az egyes elosztók eltérő ütemezésben hajtják végre. Egyetlen év adataiból ezért esetleg az a teljesen torz kép alakulhat ki, hogy az egyik társaság a legkevésbé hatékony például a kisméretű hálózat karbantartása terén, míg egy másik elosztó a középfeszültségű hálózatnál tűnik gyenge hatékonyságúnak, holott egyszerűen arról van szó, hogy az egyik társaság az adott évben a kisméretű hálózatot, míg a másik a középfeszültségű hálózat karbantartására helyezte a súlyt.

Az átváltások nemcsak az egyes tevékenységek között, hanem a működési és tőkeköltségek (OPEX–CAPEX) között is felmerülhetnek. Ha az egyik társaság olyan többletberuházásokat valósított meg, amelyek következtében csökkentek a működési költségei, ezt a társaságot a CAPEX-vizsgálat fogja rosszabb hatékonyságúnak találni, míg a többit az OPEX-vizsgálat. Igen gyakran eltérő a tevékenységek szervezése az egyes társaságok között: például az egyik társaság saját eszközökkel és munkaerővel végez el egy feladatot, míg a másik azt teljes egészében külső szolgáltatásként veszi igénybe. Ekkor még azonos hatékonyág esetén is szükségszerű, hogy az első társaságnál magasabb lesz a CAPEX, míg a másodiknál az OPEX.

Mivel teljesen vagy közel teljesen homogén módon nem alakíthatók ki a tevékenységi és költségkategóriák, ezért a vizsgálatot olyan, viszonylag tágabb tevékenységbontásban kell elvégezni, ahol a tevékenységek tartalma és a költségallokáció egységessége biztosított, és ahol az egyes résztevékenységek közötti átváltások nem, illetve csak minimálisan torzítják az eredményeket.

A tágabb költségkategóriák definiálásakor viszont egy új probléma merül fel. Mivel ezek a tágabb inputváltozók már elvileg sem homogének, biztosan nem az a legjobb módszer, amikor egy egyszerű egytényezős outputváltozóra vetítve hasonlítjuk össze a társaságok fajlagos költségeit. A rosszul megválasztott vetítési alappal képzett hányados tartalom nélküli, torz eredményre vezethet. A hálózat üzemeltetési költségeinek a hálózathosszra történő vetítése például könnyen értelmezhető mutatót ad, azonban ha az üzemeltetési költségek a fogyasztók számától és/vagy az elosztott energia mennyiségétől is függenek (mint ahogy a valóságban ez feltételezhető), az egy kilométerre jutó üzemeltetési költség fajlagos mutatóinak összehasonlításából messzemenő szabályozói következtetés aligha vonható le.

Az inputok aggregált kezelése tehát bizonyos problémákat megold, de egyben újakat is generál a vetítési alapok meghatározásával kapcsolatban. A problémát a gyakorlatban részben orvosolja az úgynevezett kompozit mutatók alkalmazása, amivel azt kívánják kezelni, hogy valójában több tényező együttesen hat a költségekre. A kompozit mutatók nagyon előnyös tulajdonsága, hogy eltérő mértékegységű változókat (például fogyasztószám, hálózathossz) is megfelelően képesek kezelni, az eredményeket nem befolyásolja a mértékegység megadott nagyságrendje (azaz hogy a fogyasztószám főben vagy ezer főben van-e megadva).⁶

A kompozit változó, amely vetítési alapként szolgál, a figyelembe vett outputváltozók súlyozott mértani átlaga, számítása két outputváltozó esetén a következő: $v = x^a \times y^b$, ahol x és y az outputváltozókat jelöli.

⁶ A kompozit mutatók a nemzetközi gyakorlatban is ismertek, ilyen alkalmazott például az Ofgem összehasonlító vizsgálataiban (lásd például CEPA [2003]).

Állandó mérethozadék feltételezése mellett a kitevők összege: $a + b = 1$, vagyis kéttényezős esetben a tényezőknek azonos súlyt adva ($a = b = 0,5$), azaz $v = \sqrt{xy}$, vagyis a kompozit mutató nem más, mint a két tényező mértani átlaga.⁷

Alkalmazhatók kettőnél több tényezős kompozit outputváltozók is. Az Ofgem által alkalmazott háromtényezős kompozit változó például az elosztott energia, a fogyasztószám és a hálózathossz változóit használta 0,25, 0,25 és 0,5-es súlyokkal. Az 1999-ben használt Ofgem-mutató számításának módja a következő volt: $OFGEM\ KOMPZIT\ OUTPUT_{1999} = x^{0,25} \times y^{0,25} \times z^{0,5}$, ahol x a fogyasztóknak átadott villamos energiát, y a fogyasztószámot, z pedig a hálózat hosszát jelöli.

Az egyes tényezőknek adott súlyokat az ismert gyakorlati alkalmazások során önkényesen alakították ki. Két tényező esetén, ha nincs más információ a tényezők relatív súlyára, akkor egyenlő 0,5–0,5 súlyokat alkalmaznak, ami feltételezi, hogy az összetevő outputváltozók súlya azonos. Ha feltételezhető, hogy az egyik tényező súlya jelentősen nagyobb, a súlyokat eltérítik, például 1/3–2/3, de általában ez esetben sem igazolható egzaktan az eltérítés mértéke. Ebből is látszik, hogy a kompozit mutatók PPI vetítési alapjaként történő alkalmazása – annak ellenére, hogy a tágabban meghatározott inputváltozók esetén egyértelműen jobb eredményre vezet, mint az egytényezős vetítési alapok – nem igazán egzakt módszer. Az eredmények a tényezők, illetve a súlyok megválasztásának függvényében akár jelentősen is megváltozhatnak.

Az elmondottak miatt figyelembe kell venni azt, hogy a részleges teljesítmény-mutatók összevetése egyszerű és – ebből következően – meglehetősen durva eszköz az elosztóvállalatok teljesítményének összehasonlítására. Mivel közgazdaságilag szinte biztos, hogy nem igaz, komoly bátorság kell ahhoz, hogy a fajlagos mutatók egymáshoz közeli értékei esetén a szabályozó egyértelműen kijelentse, hogy a „rosszabb” mutatóval rendelkező vállalat nem hatékony, és ezen az alapon költségeket, illetve végső soron árbevételt vonjon el a vállalattól.

Ahogy azt az előzőkben bemutattuk, a módszer számos korláttal rendelkezik:

- figyelmen kívül hagyja a valóságban vélhetően meglévő változó mérethozadékot,
- nem képes megfelelően kezelni a tevékenységek, illetve a CAPEX és az OPEX közti átváltásokat,
- a gyakorlatban csak tágabb input- (tevékenység-) változókra alkalmazható, ahol a költségkategória homogenitása nem biztosítható,
- a vetítési alapok sosem képesek teljesen pontosan tükrözni a tevékenység költségei és a tevékenység eredménye közti kapcsolatot, még akkor sem, ha többtényezős kompozit mutatókat alkalmazunk.

⁷ A mértékegység itt természetesen nem értelmezhető.

Mindezek miatt a részleges teljesítmény-összehasonlítás (*PPI benchmarking*) inkább csak a jelentős hatékonysági problémákkal küzdő vállalatok kiszűrésére alkalmas, mintsem az indokolt költségek pontos mértékének meghatározására.⁸

A részleges teljesítmény-összehasonlítás módszere, mint ahogy a korábban bemutatott többi módszer is, csak az elosztók teljesítményének a költségoldaláról ad egy hozzávetőleges képet. A módszer semmit sem mond arról, hogy az elosztó költségeihez milyen minőségű tevékenység kapcsolódik. Ha a szabályozó a magasabb minőséget az összehasonlításban – és különösen az indokolt költségszint megállapításakor – nem ismeri el, akkor az olyan torz ösztönzőket alakíthat ki, ami a fogyasztók számára okozhat károkat (költségcsökkentés a minőség rovására).

A minőség ösztönzése érdekében a szabályozónak el kell ismernie a minőséget javító ráfordításokat. Ez azt jelenti, hogy azoknál az elosztóknál, amelyek fajlagos költségei magasak, de egyúttal magasabb minőségi szintet értek el a többiekhez képest, nem indokolt az elismert költségszint automatikus csökkentése.

TELJESÍTMÉNY-ÖSSZEHAJONLÍTÁS AZ ELOSZTÓK SZABÁLYOZÁSÁBAN – NEMZETKÖZI GYAKORLAT

Mielőtt a magyar szabályozásban alkalmazott benchmarking-módszertan bemutatására és értékelésére áttérnénk, érdemes áttekinteni, hogy Európa és a világ más országaiban milyen módszertant alkalmaznak az energiaelosztó vállalatok tevékenységének összehasonlító vizsgálatára. Készült néhány nemzetközi összehasonlító kutatás és elemzés ebben a témában (*Haney–Pollitt* [2007], [2009], *AER–ACCC* [2012], *WIK* [2011]). Saját adatgyűjtésünkkel kiegészítve készítettük el az e módszerek használatáról szóló összesítő *1. táblázatot*.

A leggyakrabban alkalmazott módszer a burkolófelület-elemzés (DEA) és a tevékenység- vagy folyamat alapú PPI. Az előbbi módszertant jellemzően inkább a számos vállalatot szabályozó hatóságok választják, míg utóbbit inkább ott használják, ahol kevés elosztó működik. Ökonometriai módszereket (COLS, MOLS, SFA) jellemzően csak azokban az országokban használnak, ahol elég sok vállalat működik (például Ausztria, Németország, Finnország, Norvégia, Észtország).⁹ A TFP módszert és

⁸ Ha az összehasonlító teljesítményvizsgálatot mégis a nem hatékonyak mutatózó vállalatok szabályozó által elfogadott „indokolt” költségszint csökkentésére szolgáló eszközeként alkalmazzák, mindenképpen tartalmaznia kell egy bizonyos mértékű toleranciasávot, amelyen belül nem csökkentik az elfogadott költségszintet, ami garanciát jelent a módszer korlátaiból adódó hibák és pontatlanságok ellen. Mivel egy ilyen toleranciasáv meghatározására egzakt módszer nem létezik, célszerű, ha ennek meghatározása a szabályozó és az iparág közötti konszenzuson alapul.

⁹ Írország kivételnek látszik, hiszen egy-egy villamosenergia- és gázelosztóval rendelkezik, azonban mégis COLS módszertant alkalmaz. Az ír vállalatok mutatóit az angol, amerikai és ausztrál vállalatok adataival veti össze a hatóság a kalkuláció során.

1. TÁBLÁZAT • Az egyes országok által alkalmazott teljesítmény-összehasonlító módszerek

Ország	Villamosenergia- elosztók száma (2010)	Gáz-	Az összehasonlítás tárgya	Komplex módszerek	Indexek, ráták	Költség-/ referencia modellek
Ausztria	128	20	TOTEX	DEA, MOLs		
Belgium	27	18	TOTEX	DEA		
Bulgária	4	31				
Ciprus	1 ^b	0		nincs		
Csehország	3	77		nincs		
Németország	869	713		DEA, SFA		
Dánia	77	3	OPEX, CAPEX		PPI (egységköltség)	
Észtország	37	25	OPEX, tevékenység/ folyamat	COLS	PPI	
Görögország	1 ^b	3 ^b		nincs		
Spanyolország	351	24	gázelosztóknak tevékenység/folyamat		PPI	van
Finnország	85	23	OPEX	DEA, SFA		
Franciaország	148	25		nincs		
Magyarország	6	10	tevékenység/folyamat		PPI	
Írország	1 ^a	1 ^a	OPEX	COLS, historical trend analysis	PPI	
Olaszország	144	247			egyéb indexek	
Litvánia	2	6		DEA		
Luxemburg	6	4		költség plusz		
Lettország	n. a.	0		nincs		
Málta	1	0		nincs		
Hollandia	7	8	TOTEX	DEA	TFP, Malmquist-index, PPI (egységköltség)	
Lengyelország	22	6		COLS		
Portugália	13	11	OPEX	SFA		
Románia	37	39		költség plusz		
Svédország	173	5		DEA		van
Szlovákia	3	49		nincs		
Szlovénia	1	19	OPEX, tevékenység/ folyamat	DEA	PPI	
Egyesült Királyság	19	19	OPEX, TOTEX, tevékenység/folyamat	DEA, COLS	PPI	
Ausztrália	13 ^a	13 ^a			egyéb indexek	
Svájc	900 körül ^e	kb. 100 ^d				van
Japán	10 körül ^a	231 ^a		egyéb ökonometriai		
Norvégia	155 ^a	N/A ^a	TOTEX	DEA, SFA		
Új-Zéland	29 ^a	3 ^a			TFP	

DEA: burkolófelület-elemzés, CAPEX: tőkekiadások, MOLs: módosított legkisebb négyzetek módszere, OPEX: működési költségek, PPI: részleges termelékenységi index, SFA: sztochasztikus határ meghatározása, TFP: teljes tényezőtermelékenység, TOTEX: teljes működési költség.

Forrás: EC [2012], kivéve: ^aAER-ACCC [2012], ^bHaney-Pollitt [2009], ^c<http://www.aer.gov.au/> [Australian Energy Regulator (AER) honlapja], ^dsvájci minisztérium honlapja: <http://www.bfe.admin.ch/themen/00612/?lang=en>, ^eHaney-Pollitt [2007] (az elosztók száma); AER-ACCC [2012], WIK [2011] és Haney-Pollitt [2009] (ökonometriai módszerek).

a költségmodellek módszerét csak néhány országban alkalmazzák. Az általunk vizsgált országoknak alig több mint ötödében nem alkalmaznak benchmarking-eljárást. Ezek jellemzően olyan országok, ahol nagyon kicsi az elosztók száma (kivétel ez alól Franciaország és Szlovákia). A költségmutatók közül az OPEX (PPI esetén tevékenységekre vagy folyamatokra lebontott) és a TOTEX a legnépszerűbbek.

Haney–Pollitt [2009] egy 40 országra (Európára, Latin-Amerikára, Ausztráliára és Új-Zélandra) kiterjedő elektronikus kérdőíves felmérést végzett azzal a céllal, hogy összegyűjtse és elemezze az energiaipari vállalatok szabályozási célú benchmarking-tapasztalatait. A szerzők egyik fő megállapítása, hogy a hatékony költség szint meghatározására alkalmazott módszerek száma pozitívan korrelál az elosztóvállalatokra kirótt költséglevonás mértékével. A kutatás eredményei alapján a DEA és a PPI módszer a legelterjedtebb az elosztóvállalatok összehasonlító vizsgálatára. Költségmutatóként a legtöbb szabályozó működési költségeket (OPEX) használ, kicsivel kevesebben összköltséget (TOTEX), a tőkeköltségeket (CAPEX) pedig csak elenyésző számban. További megállapításuk, hogy a szabályozó szervezetek közül csak kevesen vállalkoznak a teljesítmény-összehasonlítás eredményeinek diszkrecionális szakértői mérlegelésére. Többnyire közvetlenül az összehasonlító vizsgálatból nyert hatékony költség szint(ek)hez igazítják az elosztóvállalatok elszámolható költségeinek szintjét.

Az ausztrál energiaszabályozó hatóság (*Australian Energy Regulator, AER*) és az ausztrál versenyhatóság (*Australian Competition and Consumer Commission, ACCC*) 2012-ben együtt készített egy öt országra (Egyesült Királyság, Írország, Hollandia, Új-Zéland, Japán), egy amerikai tagállamra (Kalifornia) és egy kanadai tartományra (Ontario) kiterjedő nemzetközi összehasonlítást az energiaipari vállalatok teljesítmény-összehasonlító gyakorlatával kapcsolatban (*AER–ACCC* [2012]). A tanulmány arra a megállapításokra jutott, hogy:

- a TFP módszert akkor érdemes használni, amikor a cél az érintett teljes szektor hosszú távú termelékenység potenciáljának becslése;
- az ökonometriai és a DEA módszerek akkor célravezetőbbek, ha a cél az érintett vállalatok közötti hatékonyságkülönbség becslése;
- a műszaki költség-modell vagy a PPI módszer akkor alkalmasabb, ha a rendelkezésre álló adatok kevésbé összehasonlíthatók vagy kevés adat áll rendelkezésre;
- a DEA és OLS eljárásokat általában az OPEX-re alkalmazzák, míg a műszaki költség-modellek használata inkább a CAPEX esetében jellemző;
- a PPI módszer mellett leginkább CAPEX-adatokat használnak, azonban – kevés vállalat és/vagy kevés idősoros adat mellett – egyedi, kategóriákba bontott OPEX-adatok használata is előfordul;
- néhány országban a szabályozó többféle teljesítmény-összehasonlító modellt alkalmaz, többféle költségmutatóval, az eredményeket pedig valamilyen súlyozás mellett veszi figyelembe, vagy egyénileg mérlegeli azokat (például Egyesült Királyság) – az is előfordul, hogy többféle költségtényező súlyozott átlagából állít elő a szabályozó egyetlen összetett, kompozit költségmutatót (például Írország).

Az ausztrál szabályozó hatóság megrendelésére 2011-ben a WIK Consult is készített egy hasonló tanulmányt hét európai országra kiterjedően (WIK [2011]). A tanulmány megállapítása szerint minél kisebb az elosztók (a megfigyelések) száma egy országban, jellemzően annál nagyobb erőforrást fordítanak arra, hogy egyetlen, komplex költségváltozóval próbálják meg leírni a vállalatok költségszintjét. A tanulmány azt is kiemeli azonban, hogy több vizsgált országban a szabályozók által elvégzett költség-összehasonlítás eredményei tulajdonképpen „csupán” kiindulópontjai annak az érintett vállalatok és a szabályozó közötti alkufolyamatnak, amelyben az elosztókra vonatkozó döntés megszületik.

ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉS HASZNÁLATA A MAGYAR VILLAMOSENERGIA-ELOSZTÓK KÖLTSÉG-FELÜLVIZSGÁLATA SORÁN

A magyar villamosenergia-elosztási díjak szabályozása négyéves periódusokra érvényes ársapka-szabályozás alapján történik. A szabályozási periódus előtt a Magyar Energia Hivatal költség-felülvizsgálatot végez annak érdekében, hogy megállapítsa az elosztók indokolt költségeinek a nagyságát, és ez alapján alakítsa ki a szabályozási periódus alapjául szolgáló indulóárakat. A 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról (Vet.) 142. §-ának 6. bekezdése szerint:

- ♦ „A rendszerhasználati díjakat a hatékonyan működő engedélyes vállalkozás indokolt működési és tőkeköltsége, illetve összehasonlító elemzéseik alapján a legkisebb költség elvének érvényre juttatásával a (2) bekezdés szerinti miniszteri rendelettel összhangban úgy kell meghatározni, hogy az érintett engedélyeseket rövid és hosszú távon gazdálkodásuk hatékonyságának és az általuk nyújtott szolgáltatás minőségének folyamatos javítására és az ellátásbiztonság növelésére ösztönözze.”

A PPI módszeren alapuló tevékenység-összehasonlítást a MEH a rendszerhasználati díjak megállapításához szükséges működési költségek (OPEX) esetében alkalmazta mind a 2013–2016, mind a korábbi, 2009–2012 közötti árszabályozási periódus előtt az indokolt mértékű induló költségszintek meghatározása érdekében. Az összehasonlító elemzés nem az egyetlen eszköz, emellett a MEH úgynevezett statikus és dinamikus költség-felülvizsgálatot is végzett az elosztóknál, amely során az egyes költségelemek részletes vizsgálatával, illetve a költségek alakulásának az elemzésével igyekezett kiszűrni az indokolatlannak tűnő költségelemeket.¹⁰

Az első kérdés, amelyet meg kell vizsgálnunk, hogy megvannak-e a feltételei, és van-e értelme a benchmarking alkalmazásának Magyarországon? A magyar villa-

¹⁰ A MEH használt összehasonlító teljesítmény-vizsgálatot a bérköltségek vizsgálatánál és a transzferár vizsgálatánál is. Az összehasonlító módszerekről általában elmondott kritikák itt is állnak, a konkrét alkalmazás során felmerülő kritikai észrevételeket itt nem tárgyaljuk.

mosenergia-piacon hat elosztótársaság működik, amelyek három vállalatcsoporthoz tartoznak (három E.ON-, két RWE- és egy EDF-cég). A magyar elosztók közül többnek igen hasonlóak a jellemzőik. Mint az a 2. táblázatból kitűnik, elsősre leginkább az Elmű (és kisebb mértékben az E.ON Édász) tér el a többiektől.

2. TÁBLÁZAT • A villamosenergia-elosztó társaságok fő jellemzői, 2011

	E.ON Dédász	Démász	Elmű	E.ON Édász	Émász	E.ON Titász
Hálózathossz (ezer km)	26,0	31,9	23,7	31,3	22,7	25,6
Fogyasztószám (ezer darab)	758	775	1 513	998	740	769
Terület (ezer km ²)	18,5	18,2	4,0	18,2	15,5	18,7
Rendelkezésre álló villamos energia (GWh)	4465	4369	10 653	7926	5600	4534

Forrás: MEH [2012a].

Az elosztók kis száma miatt a magyar piacon biztosan nem áll az a tanulmányunk elején felmerülő szakmai indok, hogy a benchmarking módszerekre azért van szükség, mert a tételes költségvizsgálat megvalósítása a vállalatok nagy száma miatt túl nagy szabályozási terhet jelent. A másik érv azonban, amely a hatóság és az elosztók közötti információs aszimmetriában látja a teljesítmény-összehasonlítás értelmét, nem vethető el ebben az esetben sem. Ezért úgy véljük, hogy még a részletes statikus és dinamikus költségvizsgálat mellett is lehet létjogosultsága a benchmarking alkalmazásának, ha azt a MEH a módszer korlátait belátva, kellő körültekintéssel alkalmazza. A magyar villamosenergia-elosztók alacsony száma miatt az is nyilvánvaló, hogy a korábban bemutatott teljesítmény-összehasonlító módszerek közül a magyar piacon alapvetően csak az indexmódszer jöhet szóba (esetleg a DEA alkalmazása lehet még elvi lehetőség).

A következőkben a MEH által 2008-ban és 2012-ben alkalmazott teljesítmény-összehasonlító módszerek jellemzőit alapvetően a MEH honlapján elérhető dokumentumok alapján, valamint kiegészítő iparági információkra támaszkodva tárgyaljuk. Az alkalmazott gyakorlatot az előzőkben leírt elvi megfontolások alapján értékeljük.

A MEH 2008. évi költség-felülvizsgálatának módszerei

A 2008-as vizsgálat fő jellemzőiről a MEH honlapján is elérhető (MEH [2008]) módszertani útmutató 3. számú melléklete ad rövid áttekintést. A MEH meglehetősen sok, összesen 11 elkülönített tevékenység összehasonlító vizsgálatát végezte el. Feszültség szintenként ráadásul összesen hét esetre (a kis- és a középfeszültség esetén megkülönböztetve a kábelt és a szabadvezeteket, valamint külön vizsgálva a feszültség szintek közti transzformátorokat is) külön vizsgálta az üzemeltetési és karbantartási költségeket. Ezenkívül az üzemirányítás, a mérés-leolvasás, az ügyfél-

szolgálat, valamint a támogató tevékenység külön kategóriaként szerepelt az összehasonlító vizsgálatban. A módszertani leírásból nem derül ki, hogy a MEH milyen vetítési alapokat alkalmazott, iparági forrásokból azonban tudni lehet, hogy azok egy kivétellel egytényezős outputváltozók voltak. A fajlagos mutatók számításánál a fogyasztószám volt a vetítési alap a mérés-leolvasás, az ügyfélszolgálat, a támogató tevékenységek, valamint a transzformátorokhoz kapcsolódó költségek esetében, míg a többi hálózatüzemeltetési és karbantartási tevékenységnél a MEH a hálózathossz alkalmazta vetítési alapként. Az üzemirányítás esetében a hálózathossz fogyasztószámarányokkal korrigált nagysága volt a vetítési alapként szolgáló outputváltozó.

A MEH az indokolt költségek elfogadható szintjét a fajlagos mutatók átlagánál húzta meg, és elvonta az átlag feletti költségek egészét vagy egy részét az érintett elosztóktól. A MEH a módszertani útmutató szerint azért vizsgálta meg a fajlagos költségek szórását, hogy „az elosztók eltérő adottságai figyelembevételre kerülhessenek”, és az elvonás mértékét a szórás nagyságának függvényében határozta meg: teljes mértékben indokolatlannak minősítette az átlag feletti költségeket, ha a szórás viszonylag kicsi (25 százalék alatti) volt, az átlag feletti költség háromnegyedét vonta el 25–50 százalék közti szórás, és felét vonta el 50 százalék feletti szórás esetén.

Iparági információk szerint az eredmények az esetek többségében igen nagy szórást¹¹ mutattak: a vizsgált 11 tevékenység közül hat esetben volt 25–50 százalék közötti a szórás, két esetben a szórás az 50 százalékot is meghaladta, és mindössze három tevékenység esetében volt a szórás viszonylag alacsony, 25 százalék alatti. Ebből következően a közvetlenül költségmeghatározásra használt összehasonlító elemzés alapján igen nagy mértékű költségelvonásra került sor, amely elérte az elosztók összes működési költségének (OPEX) a 10 százalékát. Nem volt egyetlen olyan társaság sem, amely minden vizsgált tevékenység esetében az átlag alatti fajlagos költséget mutatott volna, így a költségelvonás minden elosztót érintett.

Az elvonás mértékét a MEH az egyes társaságok esetében kismértékben csökkentette azzal, hogy a magasabb szolgáltatási színvonal elérését „levonást mérséklő tételként” vette figyelembe. Az elosztók részéről igen nagy elégedetlenséget váltott ki mind az, hogy a benchmarking módszert a MEH a költségszint közvetlen meghatározására használta, mind pedig maga a végeredmény: a jelentős mértékű elvonás.

Nézzük meg, mennyire lehetett módszertanilag megalapozott az elosztók elégedetlensége, oly módon, hogy a MEH 2008-ban alkalmazott gyakorlatát ütköztetjük a PPI módszerrel kapcsolatban fent bemutatott elvi megfontolásokkal.

A 11 vizsgált tevékenységkategória meglehetősen részletes költségbontást jelentett, amely azonban mégsem volt annyira részletes, hogy akár ezek tekintetében teljesen homogén költségkategóriákról beszélhessünk. A részletezettség azonban elég nagy ahhoz, különösen a karbantartás és üzemvitel feszültség szintenkénti meg-

¹¹ Valójában relatív átlagos eltérésről van szó, azaz az átlagtól való eltérések átlagának és az átlagnak a hányadosáról.

bontásával, hogy biztosan állíthassuk, hogy nem vették figyelembe az egyes tevékenységek közti jelentős átváltásokat.

A viszonylag részletes bontás ellenére sem teljesen homogén inputkategóriák minden bizonnyal több outputváltozóhoz is kapcsolódnak (s emellett több különböző tevékenység ugyanannak az outputnak az előállításában meghatározó), így az egyszerű, egytényezős vetítési alapok alkalmazása a hatékony költség szint meghatározására túlzottan leegyszerűsítő, torz eredményekre vezetett.

A fajlagos mutatók értékeinek nagyon nagy szórása önmagáért beszél, jól tükrözi a fenti problémák előfordulását, és valószínűsíti azt is, hogy a tevékenységek közötti költségfelosztás nem feltétlenül volt egységes.

A sok szempontból gyenge lábakon álló módszertan miatti bizonytalanságot tükrözi a MEH-nek a fajlagos mutatók szórásának nagysága függvényében alkalmazott, furcsa és közgazdaságilag nehezen értelmezhető költségelvonási gyakorlata. Az átlag feletti költségek teljes egészének elvonása a viszonylag kis szórású fajlagos mutatók esetén azt tükrözi, hogy ezekben az esetekben a hatóság szerint a fajlagos mutatók tökéletesen tükrözik az elosztók közti hatékonyságkülönbségeket. A nagy szórású mutatók esetén alkalmazott csökkentett mértékű költségelvonás okaként a MEH a társaságok eltérő adottságait nevezte meg, azonban nem vizsgálta, hogy melyek lehetnek ezek. Az elvonásban érvényesített 25, illetve 50 százalékos „könnyítés” így teljesen *ad hoc*, alap nélküli, és inkább tükrözte azt, hogy valójában a hatóság is tisztában volt az alkalmazott módszer tökéletlenségével, így nem vállalta a kockázatot, hogy az eredményekből adódó teljes levonással sújtsa a társaságokat.

Az elvi megfontolások során közgazdasági szempontból a korábban leírtak alapján egy gyökeresen más alkalmazási gyakorlat következne.

1. Először is a PPI módszer alkalmazásánál meg kell győződni az alkalmazott input- és vetítési alapként szolgáló outputváltozók helyességéről, amit ez esetben már az igen nagy szórást mutató fajlagos értékek is megkérdőjeleztek.
2. Az eredmények értékelésénél, figyelembe kell venni, hogy a legjobb alkalmazható módszerekkel történő becslések is csak valamilyen konfidenciaintervallummal együtt értelmezhetők¹² a nem megfigyelhető véletlen tényezők hatása miatt, így a viszonylag kis eltérések nem tulajdoníthatók egyértelműen a hatékonyságbeli különbségeknek. A különbségeket a véletlen mellett okozhatják a módszer tökéletlenségei is. Mindez a kis szórású esetekben is indokolná egy toleranciasáv alkalmazását, ha az eredmények alapján a költségek egy részét nem ismerik el.
3. A lehetőségekhez igazodó PPI módszer alkalmazása esetén is indokolt annak vizsgálata, hogy az eltérést nem a társaságok megfigyelhető eltérő adottságai és körülményei okozzák-e. Ezt azonban valóban meg kell vizsgálni, és a szükséges

¹² A determinisztikus módszerek problémája éppen az, hogy nem adnak ilyen konfidenciaintervallumot, jóllehet a véletlen hatás és az adatokban lévő „zaj” figyelembevétele minden esetben indokolt lenne.

korrekciókat a vizsgálat eredményeinek megfelelően a közgazdasági indokoltság alapján kell elvégezni, és nem egy *ad hoc* korrekciós szorzótényezővel módosítani a kapott költséglevonás értékét.

A szolgáltatás minőségének figyelembevételére bizonyos szinten sor került a vizsgálat során, a megvalósítást tekintve azonban mégsem mondható, hogy a hatóság jól alkalmazta a minőségösztönzés eszközét.

A módszertani útmutató szerint azoknál az elosztóknál, amelyek az átlagosnál jobb minőséget nyújtottak, és a fajlagos költségeik magasabbak voltak, a MEH a karbantartási és üzemviteli tevékenységek esetében olyan mértékben csökkentette a költséglevonás mértékét, amennyivel e társaságok meghaladták az átlagos szintet.

Könnyen belátható, hogy e módszer – bár némileg beszámítja azokat a ráfordításokat, amelyek a magasabb minőség elérését szolgálják – valójában sohasem garantálja, hogy az ilyen ráfordítások teljes egészében elismerésre kerülnek.¹³

Összességében úgy véljük, hogy a 2008. évi költség-felülvizsgálat során alkalmazott módszer a korlátozott lehetőségekhez képest is tökéletlen volt. A hatóság ennek ellenére közvetlenül bizonyos költségek el nem ismerésének módszereként és nem csak információs eszközként alkalmazta. Azt nem tudjuk, hogy a szabályozási eljárás keretében elismert működési költségtömeg hogyan viszonyul az indokolt költségek szintjéhez, az azonban megállapítható, hogy az elvonás módszertana és ennél fogva az indokoltsága közgazdaságilag nem volt kellően megalapozott.

A 2012. évi költség-felülvizsgálat

A MEH 2012. évi költség-összehasonlító vizsgálatának részleteiről viszonylag sok információt tartalmaz a MEH rendszerhasználati díjak megállapításáról szóló határozata *MEH [2012b]*). Noha az alkalmazott módszer az alapjellemzőket tekintve nem változott a négy évvel korábbihoz képest, a megvalósítás módszertanilag megalapozottabb és körültekintőbb volt.

A 2012-es vizsgálat is a tevékenység alapú PPI módszeren alapult, azonban jóval kevesebb – összesen négy – tevékenység kategóriát használt, mint korábban. A fajlagos költségek összehasonlítását a hatóság a karbantartás és üzemvitel, az üzemirányítás, a mérés-leolvasás, valamint az ügyfélszolgálat és kereskedelmi kapcsolatok tevékenységek esetében végezte el. A főként külső és véletlen körülményektől is függő üzemzavar-elhárítási tevékenységet a MEH kivette az összehasonlítandó

¹³ Ha ugyanis egy átlagos költségszinten működő és átlagos minőséget nyújtó elosztó például 100 millió forint többletköltséggel eléri, hogy a minőségi mutatói 10 százalékkal az országos átlag fölé emelkedjenek, akkor a MEH módszere szerint az a „jutalma”, hogy a költséglevonás 100 millió helyett csak 90 millió forint lesz.

tevékenységi körből, a támogató tevékenységek költségeit pedig felosztotta a négy fő tevékenységre.

Jelentős változás történt a vetítési alapként szolgáló outputváltozók meghatározása terén is. A MEH minden esetben többtényezős (konkrétan kéttényezős) kompozit vetítési alapokat használt, a rugalmasabb megközelítés alapján nem feltétlenül azonos súlyozással. A 3. táblázat mutatja az egyes tevékenységek esetében alkalmazott kompozit vetítési alapok összetevőit és az alkalmazott súlyokat.

3. TÁBLÁZAT • A kompozit vetítési alapok kialakítása során alkalmazott tényezők

Tevékenység	1. tényező (súlya)	2. tényező (súlya)
Karbantartás és üzemvitel	elosztott energia (1/3)	hálózathossz (2/3)
Üzemirányítás	fogyasztók száma (1/3)	hálózathossz (2/3)
Mérés és leolvasás	lakossági fogyasztók száma (1/2)	nem lakossági fogyasztók száma (1/2)
Ügyfélszolgálat és kereskedelmi kapcsolatok	lakossági fogyasztók száma (1/2)	nem lakossági fogyasztók száma (1/2)

Forrás: MEH [2012b].

A hatóság megvizsgálta a kompozit változók és a tevékenységköltségek közti korrelációt is, ami az esetek többségében meglehetősen erős kapcsolatot mutatott az inputváltozók és a választott kompozit mutatók közt. Ezt a magas korrelációt a hatóság az alkalmasság indokaként értelmezte.

Az inputkategóriák kialakítása és az outputváltozók megválasztása tekintetében a MEH módszertani értelemben igen jelentős előrelépést tett a négy évvel korábban alkalmazott gyakorlathoz képest. A tágabb inputtevékenység-kategóriák kialakítása ugyanis jobban elismeri, hogy a vállalati tevékenység megszervezése során a menedzsment feladata az optimalizálás, s ezzel megoldja a részletesebb bontás következtében 2008-ban figyelmen kívül hagyott átváltások és szinergiák problémájának jelentős részét. A kialakított négy fő tevékenység közt ezek már viszonylag csekély mértékűek lehetnek (például az üzemirányítás és az ügyfélszolgálat közt aligha merül fel ilyen). Ezenkívül a MEH legalább részlegesen igyekezett figyelembe venni a működési és tőkeköltségek (OPEX–CAPEX) közötti nyilvánvaló átváltásokat. A kompozit vetítési alapok alkalmazása szintén előremutató lépés volt, mivel megpróbálta kezelni azt, hogy az eleve tágabb inputkategóriák szükségszerűen több outputváltozóhoz kapcsolódnak.

A 2012-ben alkalmazott módszer tehát jóval megalapozottabb volt, amit az eredmények, az input- és outputváltozó közti viszonylag erős korreláció is mutat. Fel kell hívni azonban a figyelmet arra, hogy ennek ellenére a módszer korántsem tekinthető tökéletesnek.

A PPI módszernek eleve meglévő korlátai (az eltérő fajlagos mutatók torzító szerepe a hatékonyság mérésében, a konstans mérethozadék feltételezésének hatása a vállalatméretbeli különbségek figyelembevételében stb.) ebben az esetben is torzították a vizsgálat eredményeit.

A szolgáltatásminőség figyelembevétele tekintetében szintén pozitív változás történt a négy évvel korábbi sajátos megközelítéshez képest. A MEH egyrészt a minőség figyelembevételét kiterjesztette az üzemirányítási tevékenységre is, másrészt megpróbálta meghatározni a szolgáltatásminőség és az ennek növelése érdekében végzett ráfordítások közti kapcsolatot. Noha az alkalmazott módszer (a 2012-re vonatkozó szolgáltatásminőségi mutatók és az üzemirányítási és karbantartási, üzemviteli költségek korrelációs elemzése) meglehetősen egyszerű eszköz, és a minőségi korrekció mértékének megállapítása némileg esetlegesnek tűnik, a minőség kezelésére vonatkozó változás iránya egyértelműen helyeselhető. Ha esetleg még megalapozottabban sikerülne a minőségjavítás és a költségemelkedés közti kapcsolatot megállapítani, akkor valóban ez alapján lehetne meghatározni azt a korrekciós mértéket, amellyel indokolt megnövelni az átlagosnál magasabb minőségi szintet elérő elosztó elismert költség szintjét. Ez a megközelítés, ellentétben a korábbival – ha jól tükrözi a minőség és a költségek közti kapcsolatot –, már nem tartalmaz ellenőztőntőt a minőség növelése tekintetében.

Kritikaként azt lehet megfogalmazni, hogy a minőség figyelembevétele egyedül a műszaki szolgáltatási szintre vonatkozott. A mérés-leolvasás, illetve az ügyfélszolgálati tevékenységekhez azonban ugyanúgy kapcsolhatók lennének minőségi mutatók, amelyek alapján a jobb minőséget elérő elosztók esetében hasonló költségkorrekcióra kerülhetne sor.

A MEH által 2012-ben a villamosenergia-elosztók költségeinek felülvizsgálata során alkalmazott módszer igen jelentős előrelépést mutatott a négy évvel korábbihoz képest, annak ellenére, hogy számos problémát továbbra sem tudott kezelni.

*

A szabályozó által alkalmazott gyakorlat eddigi tapasztalatai és az általunk adott értékelés alapján belátható, hogy a benchmarking közvetlen szabályozási célú használata – az arra alapozott költségelismerés – a PPI módszernél robusztusabb módszereket kíván. A szabályozónak el kell fogadnia e módszer korlátait, valamint azt is, hogy az említett nehézségek miatt csak informatív jelleggel használható.

A bemutatott gyakorlatból látszik, hogy a fejlődés ellenére a szabályozási teljesítmény-összehasonlítás módszertanilag nem áll sziklaszilárd alapokon, az alkalmazott megoldás eléggé önkényes. Mivel az elosztók kis száma miatt az indexmódszerek alkalmazása tűnik a leginkább reálisnak, a teljes tényezőtermelékenységi vizsgálat (TFP) lehetőségét mindenképpen érdemes megfontolni, s az ennek megfelelő módszertani előkészítést elkezdni. A jövőbeli szabályozás kialakításánál alapvető követelmény, hogy az alkalmazott eszközök kiválasztása és használata az elmélet és a tapasztalatok együttes figyelembevételével, valamint a szabályozással érintett szereplők és a szabályozó közti párbeszéd keretében történjen. Ebben a folyamatban a közgazdasági módszereknek és érveknek a jelenleginél sokkal nagyobb szerepet kell kapniuk.

IRODALOM

- AER–ACCC [2012]: Regulatory Practices in Other Countries Benchmarking OPEX and CAPEX in Energy Networks. Research Team from the Australian Energy Regulator and the Regulatory Development Branch of the Australian Competition and Consumer Commission. Working Paper, No. 6.
- ARGELL, P.–BOGETOFF, P. [2007]: Development benchmarking models for German electricity and gas distribution, Sumicsid A.B.
- CEPA [2003]: Background to work on assessing efficiency for the 2005 distribution price control review. Prepared for Ofgem, Cambridge Economic Policy Associates, 4720-background_cepa_report_and_efficiency_dpcr300903.pdf.
- COELLI, T. [2012]: Benchmarking Opex and Capex in Energy Networks. AER–ACCC Australian Energy Regulator/Australian Competition and Consumer Commission, Working Paper, No. 6.
- CULLMANN, A. [2012]: Benchmarking and Firm Heterogeneity: A Latent Class Analysis for German Electricity Distribution Companies, *Empirical Economics. A Quarterly Journal of the Institute for Advanced Studies*, Vol. 42. No. 1. 147–169. o.
- EC [2012]: Energy Markets in the European Union in 2011. European Union. Publications Office of the European Union, Luxembourg. http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/doc/20121217_energy_market_2011_lr_en.pdf.
- FARSI, M.–FETZ, A.–FILIPPINI, M. [2007]: Benchmarking and Regulation in the Electricity Distribution Sector. CEPE Working Paper, No. 54.
- FRONTIER ECONOMICS [2003]: Regulatory mechanisms for dealing with uncertainty. Workstream A. Megjelent: Developing Network Monopoly Price Controls. A final report prepared for Ofgem. 68–69. o.
- HANEY, A. B.–POLLITT, M. [2007]: Incentive Regulation and Benchmarking of Electricity Distribution Networks: From Britain to Switzerland. Report Prepared for Swiss State Secretariat for Economic Affairs, február.
- HANEY, A. B.–POLLITT, M. [2009]: Efficiency analysis of energy networks: An international survey of regulators. *Energy Policy*, 37. 5814–5830. o.
- JAMASB, T.–POLLITT, M. [2001]: Benchmarking and regulation: International electricity experience. *Utilities Policy*, 9. 107–130. o.
- JAMASB, T.–POLLITT, M. [2003]: Benchmarking and regulation: An application to European Electricity Distribution Utilities. *Energy Policy*, 31. 1609–1622. o.
- KISS FERENC [1993]: Az árszabályozás és a vállalati árképzés közgazdasági kérdései a magyar távközlésben. *Közgazdasági Szemle*, 40. évf. 10. sz. 864–886. o.
- KISS FERENC LÁSZLÓ [2009]: Belső gazdaságosság a termelési folyamatban. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László (szerk.): Verseny és szabályozás*, 2008. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 46–97. o.
- MEH [2008]: A villamos energia rendszerhasználati díjak szabályozásának módszertana a 2009–2012 közötti időszakban. http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/201105/skmbt_c451101122115201.pdf.
- MEH [2012a]: Villamos energia elosztó hálózati engedélyesek 2011. évi jelentéseinek értékelése. http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/50/Villamos_Elo_EM_Ertekeles_2011.pdf.

- MEH [2012b]: 1092/2012. számú határozat a 2013. január 1-től hatályos villamos energia rendszerhasználati díjak megállapításáról. <http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/51/1092%20per%202012%20határozat%20RHD%202013.pdf>.
- SHLEIFER, A. [1985]: A Theory of Yardstick Competition. *The RAND Journal of Economics*, 16. 319–327. o.
- SHUTTLEWORTH, G. [2005]: Benchmarking of electricity networks: Practical problems with its use for regulation. *Utilities Policy*, 13. 310–317. o.
- WEYMAN-JONES, T. [1995]: Problems of yardstick regulation in electricity distribution. Megjelent: *Bishop, M.–Kay, J.–Mayer, C.* (szerk.): *The Regulatory Challenge*, Oxford University Press.
- WIK [2011]: Cost Benchmarking in Energy Regulation in European Countries. WIK-Consult, december.

• *Kaderják Péter–Kiss András–Paizs László–Selei Adrienn–
Szolnoki Pálma–Tóth Borbála* •

INFRASTRUKTURÁLIS FEJLESZTÉSEK SZEREPE A GÁZPIACI INTEGRÁCIÓBAN

Elemzések a Duna-régió gázpiaci modellel

Tanulmányunkban a gázinfrastruktúra-beruházások jóléti és ellátásbiztonsági hatásait elemezzük egy többországos szimulációs modellel, a Duna-régió gázpiaci modellel. Ez a modell figyelembe veszi egyfelől a fizikai-szállítási korlátokat, másfelől a hosszú távú, úgynevezett „vedd át, vagy fizess” szerződések jelentette korlátokat is. A tanulmányban egyedi projekteket, projektsomagokat (mint például az észak-déli gázfolyosó) és nemzetközi nagynyomásúvezeték-projekteket (mint a Nabucco West) értékelünk tovagyűrűző árhatásaik és a regionális költségkonvergencia indexe alapján. Megmutatjuk, hogy a modell az új európai infrastruktúra-csomag keretében létrehozandó, közös érdekű gázinfrastruktúra-projektek kiválasztását támogató költség-haszon elemzési vizsgálatokban is hasznos eszközként szolgálhat.

BEVEZETÉS

Az új EU-tagállamok és a tágabban vett közép- és délkelet-európai térség országai (a továbbiakban: a Duna-régió¹) speciális gázpiaci problémákkal küzdenek. Ezek közül a legsúlyosabb az országok közötti fizikai összeköttetések gyengesége, ami akadályozza a gázimport olyan szintű diverzifikációját, ami a régi EU-tagállamok gázpiacait jellemzi.² Az összeköttetések hiánya szűkíti a piaci integráció és az ellátásbiztonság regionális szintű erősítésének lehetőségeit is.

A 2009. januári gázválság óta az európai energiapolitika folyamatosan keresi e problémák kezelésének lehetőségeit, figyelmet fordítva az Európai Energiaközösséghez tartozó nem EU-tagországok helyzetére is. E törekvéseket jelzi a földgáz-ellátás biztonságára vonatkozó 994/2010/EU rendelet és az új európai infrastruktúra-

.....
¹ A Duna-régióhoz a következő 14 ország tartozik: Ausztria (AT), Bosznia-Hercegovina (BA), Bulgária (BG), Horvátország (HR), a Cseh Köztársaság (CZ), Németország (D), Magyarország (HU), Moldávia (MD), Montenegró (MNE), Románia (RO), Szerbia (RS), Szlovákia (SK), Szlovénia (SI) és Ukrajna (UA).

² A Duna-régió orosz gázimportfüggőségének ár- és ellátásbiztonsági, valamint politikai kockázatairól átfogó elemzés nyújt *Kaderják* [2011a] és [2011b].

csomag³ elnevezésű szabályozási kezdeményezés. Az utóbbi javaslat közösségi szintű támogatást kíván nyújtani az európai energiarendszerek fizikai összekapcsolását és piaci integrációját elősegítő infrastruktúra-programoknak. Az új európai infrastruktúra-csomag kiemelt fontosságú energiafolyosókat azonosít, ami a gáz esetében magában foglalja a balti-, a fekete-, az adriai- és égei-tengeri térségek összekapcsolását, valamint az észak–dél irányú összeköttetés megteremtését Közép-, Kelet- és Délkelet-Európában. Az Európai Bizottság 2011-ben egy magas szintű bizottságot⁴ hozott létre azzal a mandátummal, hogy 2011 végére dolgozza ki a gáz, a villamos energia és az olaj területén létrehozandó hálózati összeköttetések megteremtésének cselekvési tervét. (A Bizottság 2011 decemberében publikálta az akciótervet. Ez a munka az Európai Energiaközösség országai számára felállított hasonló mandátumú bizottság szintjén 2012-ben is folytatódott.)

Végül, 2011 októberében az EU elfogadta az Európai Unió *Duna-régió stratégiáját*, amely számos területen – köztük az energiapolitikában – a kooperáció erősítését irányozza elő a Duna-régió országai számára. A stratégia cselekvési terve [Com (2010) 715 és SEC (2010) 1489] kimondja, hogy a biztonságos és hatékony földgázpiac kialakításához a Duna-régió országaiban:

- ♦ „... a nemzeti piacok közötti összeköttetések fejlesztése és az új külső forrásokhoz való hozzáférés megteremtése szükséges. A gázátviteli infrastruktúra megerősítésének a jövőben kulcsszerepe lesz az ellátási zavarok megelőzésében. Az energiabiztonság, a diverzifikáció és a hatékony üzemeltetés egyaránt jól működő hálózatokat, interkonnektorokat és együttműködési képességet kíván meg” (EC [2011] 18. o.)

Miközben egyetértés mutatkozik abban, hogy a piacintegráció és ellátásbiztonság előmozdításának a gázinfrastruktúra fejlesztése jelenti a kulcsát, ez idáig nem áll rendelkezésre egy olyan szilárd módszertan, amely alkalmas lenne a javasolt projektek, projektcsomagok piacintegrációra, ellátásbiztonságra, versenyre és fenntarthatóságra gyakorolt hatásainak mérésére. Jóllehet a napirenden lévő javaslat a teljes energiarendszerre kiterjedő költség–haszon elemzés alkalmazását írja elő a fejlesztési projektek értékelésére, egy ilyen módszertan kidolgozása egyelőre vár magára.

Az észak–déli energiafolyosó munkacsoport megbízásából a Kantor Management Consultants kifejlesztett egy módszert a regionális gázinfrastruktúra-projektek kiértékelésére, rangsorolására (Kantor [2012]). A módszer alapját egy fizikai áramlási

³ COM(2011) 658 (a továbbiakban: javasolt szabályozás), SEC(2011) 1233 és COM(2011) 665 rendelet.

⁴ Az észak–déli gázfolyosóért felelős bizottságot az Európai Bizottság elnöki, Bulgária, a Cseh Köztársaság, Magyarország, Lengyelország, Románia és Szlovákia tagként, Horvátország pedig megfigyelőként vesz részt a bizottság munkájában. Később Ausztria, Németország és Szlovénia is csatlakozott a bizottsághoz. A bizottság létrehozott egy földgáz munkacsoportot (GWG) is az érintett minisztériumok, szabályozó hatóságok és hálózatrendszer-irányítók (TSOs) reprezentánsainak részvételével.

modell jelenti, amellyel a konzulens cég elsősorban a projektek ellátásbiztonsági hatásait vizsgálta. A javasolt modell gyengéje, hogy a gázpiaci folyamatok túlzottan leegyszerűsített megjelenítése miatt nem alkalmas az infrastrukturális beruházások piaci árra, társadalmi jólétre gyakorolt hatásainak számszerűsítésére.

Ebben a tanulmányban egy új megközelítést javasolunk a gázinfrastruktúra-beruházások regionális piaci környezetben történő értékelésére és rangsorolásra. Bemutatjuk a közép- és délkelet-európai országok gázpiaci folyamatainak elemzésére kidolgozott Duna-régió gázpiaci modellt (*Danube Region Gas Market Model, DRGMM*), és megmutatjuk, hogy a modell hogyan használható az infrastruktúra-projektek vagy -projektcsomagok piaci hatásainak becslésére, valamint az olyan vizsgálatokban, amelyek a projektek költség–haszon elemzésére vagy ellátásbiztonsági szempontú értékelésére irányulnak. Az általunk javasolt módszertan több téren is segíthetné a napirenden lévő új uniós infrastruktúra-szabályozás végrehajtását. Egyrészt, a szabályozás által előírt költség–haszon elemzési célú vizsgálatokban a modell alkalmas a haszonoldalon jelentkező hatások számszerűsítésére [lásd például a COM(2011) 658 12. cikkét]. Másrészt, mivel a modell alkalmas az új infrastruktúra-beruházások által eredményezett fogyasztói és termelői hasznok becslésére, olyan esetekben is hasznos döntéstámogatási eszközként szolgálhatna, amikor a nemzeti szabályozó hatóságok megegyezésképtelensége miatt a projekthez kapcsolódó költségek viselésének tagállamok közötti megosztását az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynökségének (ACER) kellene elvégeznie [lásd a COM(2011) 658 13. cikk 6. pontját].

A tanulmányban elsőként a DRGMM modell szerkezetét és főbb jellemzőit ismertetjük. A tanulmány központi részében a modellel végzett piacelemzések, költség–haszon vizsgálatok és ellátásbiztonsági kockázatelemzések első eredményeit mutatjuk be. A záró részben a modell korlátait és a kutatás lehetséges jövőbeli irányait tárgyaljuk.

A DUNA-RÉGIÓ GÁZPIACI MODELL

A REKK által készített Duna-régió gázpiaci modell (DRGMM) a nemzetközi nagykereskedelmi gázpiac működését szimulálja a közép- és délkelet-európai régióban.⁵ Az *1. ábrán* a modell földrajzi hatókörét láthatjuk. A modell 15, a térképen országgóddal jelzett ország gázpiacát szimulálja. Ezen országok gázpiaci viszonyairól – keresleti, kínálati és tárolói adottságairól – a modell részletes adatokat tartalmaz. A modellben a Duna-régióval határos országok gázpiacai, vagyis a német, az olasz, illetve – közvetetten – az orosz gázpiac mint „külső” piacok jelennek meg, amelyeken az árak meghatározása exogén módon történik.

⁵ A REKK regionális gázpiaci modelljének első leírása és alkalmazása megtalálható Kaderják [2011a] tanulmányában.



Országjelölések: AL – Albánia, AT – Ausztria, BA – Bosznia-Hercegovina, BG – Bulgária, CZ – Cseh Köztársaság, GR – Görögország, HR – Horvátország, HU – Magyarország, MD – Moldávia, MK – Macedónia, PL – Lengyelország, RO – Románia, RS – Szerbia, SK – Szlovákia, SI – Szlovénia.

Forrás: a tanulmányban használt térképek Daniel Dalet térképei alapján készültek, <http://d-maps.com/m/europemax/europemax09.svg>.

1. ÁBRA • A Duna-régió gázpiaci modell földrajzi hatóköre

A 15 közép- és délkelet-európai országra megadott inputadatok, valamint a fizikai infrastruktúra és a szerződéses adottságok jelentette korlátok figyelembevételével a modell kiszámolja a tökéletes versenyzői piac dinamikus egyensúlyát alkotó egyensúlyi árakat, termelési, fogyasztási, ki- és betárolási mennyiségeket és a szerződéses szállítások mennyiségeit.

A modellszámítások 12 egymást követő hónapra vonatkoznak oly módon, hogy a vizsgált egyéves időszak április hónappal kezdődik, és március hónappal végződik.⁶ A hónapok közötti dinamikus kapcsolatot a tárolási tevékenység és a hosszú távú *vedd át, vagy fizess (take or pay, TOP)* típusú szerződések szállítási korlátai teremtik

⁶ A modellezett év kezdő hónapja tetszőlegesen változtatható.

meg. (Ezek esetében a szállítható gáz mennyiségét éves és havi minimum- és maximumkorlátok is befolyásolják.)

A DRGMM a következő blokkokból áll: 1. helyi (nemzeti) gázkereslet, 2. helyi gázkínálat, 3. gázátolás, 4. külső piacok és importforrások, 5. határkeresztezõ rendszerösszekötõ (interkonnektor) hálózatokat (csõvezetékek), 6. *vedd át, vagy fizess* típusú szerzõdések és 7. azonnali (*spot*) kereskedés. A következõkben ezeket mutatjuk be.

A Duna-régió gázpiaci modell részei

1. Helyi gázkereslet • A *helyi kereslet* a helyi piaci ár és a helyi fogyasztás⁷ közötti kapcsolatot írja le. A modellben minden egyes helyi piacra – vagyis minden egyes modellezett országra – minden hónapban külön-külön keresleti függvényt határozzunk meg. A keresleti függvények meghatározása egy egyszerű eljárás szerint történik. A lineárisnak feltételezett keresleti függvényt egy horgonypont – múltbeli megfigyelésen alapuló fogyasztás–ár kombináció⁸ – és az energiapiacok empirikus modellezésével foglalkozó szakirodalomban használt ár rugalmassági mutatószám alapján identifikáljuk.⁹

Mivel a gázfogyasztás negatívan reagál a gázárak emelkedésére, a lineáris gázkeresleti függvények a modellben csökkenõ meredekségûek. A helyi keresletre vonatkozó linearitási és ár rugalmassági feltevéseknek köszönhetően a modellnek mindig van megoldása, vagyis mindig létezik a helyi áraknak egy olyan kombinációja, amely az összes helyi piacon egyensúlyhoz vezet.¹⁰

2. Helyi termelõi kínálat • A helyi piaci ár és a helyi termelõk (gázmezõk) által ezen az áron piacra vitt gáz mennyisége közötti kapcsolatot írja le a *helyi termelõi kínálat*. A modellben azt feltételezzük, hogy a kitermelés határköltsége – amelyet euró/megawattórában fejezünk ki – minden termelõ esetében konstans. A helyi termelõk kínálatát a költségek mellett a kitermelés havi nagyságára vonatkozó minimum- és maximumkorlátokkal jellemezzük.¹¹ A modellben minden helyi piacra tetszõleges számú termelõegységet definiálhatunk. Több termelõ esetén a helyi piac kínálat

⁷ A modellben minden mennyiséget energiaegységben mérünk.

⁸ Adatok hiányában a horgonypont meghatározásakor is sok esetben kénytelenek voltunk becslésekre támaszkodni.

⁹ A földgáz- és villamosenergia-piacok modellezésével foglalkozó tanulmányok a kereslet becsléséhez általában $-0,1$ nagyságú ár rugalmasságot tételeznek fel. Jelen tanulmány is ezt a rugalmassági értéket használja.

¹⁰ Függetlenül attól, hogy mennyire kicsi kínálat van a piacon, mindig lesz elég magas ár ahhoz, hogy a kereslet a kínált mennyiség szintjére essen vissza.

¹¹ A kitermelési minimumok szintjeit akár nullára is állíthatjuk. Ha a minimumszinteket nagyon magasra állítjuk, akkor előfordulhat, hogy az egyensúly csak negatív árak mellett valósulhat meg.

egy lépcsőzetesen emelkedő görbe lesz, ahol minden egyes „lépcsőfok” egy-egy termelőegység rövid távú határköltségét képviseli.

3. Gáztárolás • A földgáztárolók kiegyenlítő szerepet töltenek be a gyakorlatilag folyamatosan működő gázmezők és a fogyasztók szezonálisan erősen változó igényei között. Ennek megfelelően a gáztárolók a nyári (betárolási) időszakban tipikusan szűkítik, a téli (kitárolási) időszakban pedig tipikusan bővítik a földgáz kínálatot.

A modellben a tárolók kapacitását három értékkel jellemezzük: a tároló befogadóképességét jellemző mobilgáz-kapacitással és a be- és kitárolás maximális sebességét jellemző be- és kitárolási kapacitásokkal. A tárolás költségeit egy kételemű – a be- és kitárolás díjait tartalmazó – tarifával vesszük figyelembe. A modell nem tartalmaz kapacitáslekötési díjat, ezt a költségelemet a betárolási díjban vesszük figyelembe. A modellben a reálkamatlábbal diszkontáljuk a pénzáramlásokat, s ezáltal figyelembe vesszük a tárolt gázkészletekben lekötött tőke költségét.

A tárolóknál az év eleji nyitó- és az év végi zárókészleteket is specifikálni kell. A modellbe épített korlátok biztosítják, hogy a tárolókban lévő készlet év közben ne süllyedjen nulla alá, ne haladja meg a tároló mobilgáz-kapacitását, és hogy év végére egyenlő legyen az előre specifikált zárókészlet nagyságával.

4. Külső piacok és importforrások • A modellezett Duna-régió szomszédságában olyan országok helyezkednek el, amelyek piacméretük vagy forrásellátottságuk tekintetében a régió jelentős kereskedelmi partnereinek számítanak. E „külső” piacok és importforrások árait exogén módon (inputadatként) állapítjuk meg, ami azt az implicit feltevést hordozza, hogy e külső piacok/források árainak alakulása független a Duna-régió gázpiacán végbemenő folyamatoktól. A külső árakra vonatkozó feltevések természetesen jelentősen befolyásolják a szimulációk eredményeit, köztük a régió és a külső piacok közötti áramlások nagyságát és irányát.

5. Határkeresztező vezetékek • A modellben fontos szerepet játszanak a szomszédos, illetve a távolabbi országokat összekötő határkeresztező/tranzitvezetékek. A modellben a határkeresztező vezetéket egyirányú áramlást biztosító vezetékként definiáljuk. Ha egy adott relációban fordított irányú áramlást is biztosítani szeretnénk, akkor egy ellentétes irányú „másik” vezetéket is definiálunk.

A csővezetékeken szállítható gáz mennyisége a szállítási korlátok minimális és maximális értékeivel meghatározott tartományban mozoghat. A szállítás költségeit egy forgalomarányos díjban vesszük figyelembe.

A csak egyirányú gázvezetékekkel rendelkező relációkban a modell opcióként lehetővé teszi a fizikai áramlással ellentétes irányú (*backhaul*) virtuális szállítást. Az ellentétes irányú áramoltatás a szerződés szerinti gázszállítás volumenének csökkentésével valósul meg, ami eredményét tekintve egy ellentétes irányú kereskedelmi tranzakciónak felel meg.

6. Hosszú távú „vedd át, vagy fizess” szerződések • A nemzetközi gázkereskedelemben mind a mai napig kiemelt jelentősége van a hosszú távú gázeladási szerződéseknek, vagyis a *vedd át, vagy fizess (take or pay, TOP)* típusú szerződéseknek, amelyeket a következőképpen modellezünk.

Az ilyen típusú szerződések éves és havi minimális és maximális átvételi kötelezettségeket, havi átvételi árakat, illetve az elmaradt átvételt büntető díjakat tartalmaznak. Az éves minimális és maximális, valamint a havi maximális átvételi mennyiségek „szigorú” korlátok, vagyis ezeket a vevő, illetve a szállító nem sértheti meg. A vásárló ugyanakkor megteheti, hogy a szerződésben megállapított havi minimumnál kevesebb gázt vesz át, ám ekkor az elmaradt átvétel után azzal arányos büntetést fizet a szállítónak.

A szerződések szállítási útvonalát – a forrástól a célországig vezető határkeresztező csővezetékek halmazát – inputadatként kell megadni. A modell megengedi, hogy a szállítás előre meghatározott mennyiségi arányok szerint több, egymással párhuzamos útvonalon valósuljon meg.

7. Azonnali (spot) kereskedelem • A modellben az azonnali kereskedelem a helyi piacok közötti árkülönbségek kiegyenlítésére szolgál. Ha két nemzeti piac árai között a különbség nagyobb, mint a két piacot összekötő interkonktor használati díja, akkor szállítások indulnak az alacsonyabb árazású piacról a magasabb árazású piac irányába. A két piac közötti azonnali kereskedelem addig folytatódik, ameddig az árkülönbség le nem csökken a vezetékhasználati díj szintjére, vagy a csővezeték kapacitása ki nem merül.

Bármely csővezetéken a fizikai áramlás nagysága a rajta folyó szerződéses (hosszú távú) és azonnali szállítások összegével egyenlő. Ha a vezetéken engedélyezett az ellenirányú (*backhaul*) kereskedelem, akkor az azonnali szállítások akár a szerződéses szállítással ellentétes irányúak is lehetnek. Természetesen az ellentétes irányú virtuális szállítások volumene sohasem haladhatja meg a szerződéses szállítás volumenét.

Piaci egyensúly

A modell számítógépes algoritmusa beolvassa az inputadatokat, és kiszámolja a 15 nemzeti gázpiac szimultán egyensúlyát (beleértve a tárolói készletek változását és a külkereskedelmi áramlásokat) a fent bemutatott korlátok figyelembevételével.

A regionális gázpiaci egyensúly megvalósulásához az arbitrázsmentességi feltételnek a 15 ország és a 12 időszak közötti összes relációban érvényesülnie kell. Nézzük meg, mit jelent ez az egyes piaci szereplők: a fogyasztók, a termelők és a kereskedők szempontjából!

A fogyasztók a piaci ár alapján döntenek a gázfelhasználásról. Ezt a döntést teljes egészében a helyi keresleti függvény határozza meg a korábban ismertetett módon.

A helyi termelők a következőképpen határoznak a kitermelés szintjéről. Ha a földgáz eladási ára a helyi piacon meghaladja a kitermelés egységköltségét, akkor teljes kapacitáson üzemelnek. Ha az árak a költségek alá esnek, akkor a termelést minimális szintre (valószínűleg 0-ra) fogják vissza. Végül, ha a költségek és az árak éppen megegyeznek, akkor valahol a kitermelési minimum és maximum közötti tartományban termelnek úgy, hogy a kitermelés pontos nagyságát a helyi kereslet kielégítéséhez szükséges gáz mennyisége határozza meg.

A modellben a kereskedők döntési feladata a legkomplexebb. Először is, a kereskedők a helyi piac keresleti-kínálati viszonyai alapján döntenek a hosszú távú szerződéses szállítások havi átvételi menetrendjéről, figyelembe véve a szállítások korlátait (árak, hosszú távú „vedd át, vagy fizess” mennyiségek, büntetések).

Másodszor, a kereskedők a hónapok közötti áreltérések alapján igénybe veszik a tárolókat. Például, ha júliusban alacsony a gáz ára, akkor júliusban tárolási célból is vásárolnak gázt, tárolókba töltik, majd egy későbbi időpontban, amikor a gáz ára magasabb, a tárolt gázt kitárolják és értékesítik. A tárolók hasznosítása mindaddig folytatódik, ameddig van szabad betárolási, kitárolási és mobilgáz-kapacitás, és az időszakok közötti árkülönbség meghaladja a tárolással járó költségeket, beleértve a gázkészletezés finanszírozási költségeit is.¹²

Végül, a kereskedők azonnali kereskedést folytathatnak a helyi és a külső piacok [például Oroszország, Németország, Olaszország, Törökország és a cseppfolyósított földgáz (LNG) piaca] között is, amennyiben ezt az uralkodó árviszonyok indokolják és az infrastrukturális adottságok lehetővé teszik.

SZIMULÁCIÓS EREDMÉNYEK

Az első szimulációs vizsgálataink annak feltárására irányulnak, hogy az infrastruktúra-fejlesztés milyen mértékben tudja előmozdítani a Duna-régió nagykereskedelmi árainak a nyugat-európai árakhoz – amelyeket modellezésünk során a holland tőzsde (a rotterdami TTF gázelosztó központ) azonnali gázáraival jellemzünk – való közeledését. A projekteknek négy típusát vizsgáljuk: 1. a régión belüli összekötő vezetéseket (beleértve a vezetéseket kétirányúvá alakító projekteket), 2. a föld alatti tárolókat, 3. a cseppfolyósított földgáz termináljait és 4. az új források elérését biztosító nagynyomású tranzitvezetéseket.

A vizsgálat menete a következő. Először is meghatározunk és lefuttatunk egy kiinduló referencia-forгатókönyvet 2011. évi adatokkal (ennek részleteit később

¹² A kereskedőknek arról is gondoskodniuk kell, hogy a tárolókat az év végéig az előre meghatározott zárókészletnek megfelelő mennyiségű gázzal töltsék fel. Intertemporális arbitrázs akár helyi tárolók hiányában is végezhető, ha a helyi piac olyan más piacokkal áll közvetlen vagy közvetett kapcsolatban (rendszerösszekötő kapacitás révén), ahol van(nak) tároló(k).

ismertetjük). Ezt követően az ismert fejlesztési tervek közül hozzáadunk egyet a referencia-forgatókönyvhöz, majd minden egyéb feltétel változatlansága mellett újra lefuttatjuk a modellt, és a kapott eredményeket összehasonlítjuk a referencia-forgatókönyv eredményeivel. Ezzel a módszerrel azt vizsgálhatjuk, hogy egy adott projekt megvalósulása milyen várható változásokat eredményezne a Duna-régió gázpiacán. Az elemzés során eltekintünk a beruházások költségvonzataitól és időigényétől, és az új infrastruktúra megjelenésével nem változtatjuk meg a meglévő infrastruktúra-hálózat használati díjait sem. A beruházási költségeket majd a projektértékelés későbbi fázisában, a költség–haszon elemzéseknél vesszük figyelembe.

Ezt az elemzést az egyedi projekteken túlmenően projektcsomagokra – például az észak–déli gázfolyosó munkacsoport által javasolt projektlistára – is elvégezzük. Végül megjegyezzük, hogy a nagy távolságú vezetékre vonatkozó projektek értékeléséhez egy 2020-ra futtatott referencia-forgatókönyvet használunk.

Inputadatok

Az 1. táblázatban kategóriák szerint csoportosítva mutatjuk be a modellezéshez használt inputadatokat. A táblázatban feltüntettük az adatok forrásait is. Ahol nem álltak rendelkezésre 2011. évi tényadatok, ott becslésre támaszkodtunk (például a gázfogyasztás esetében).

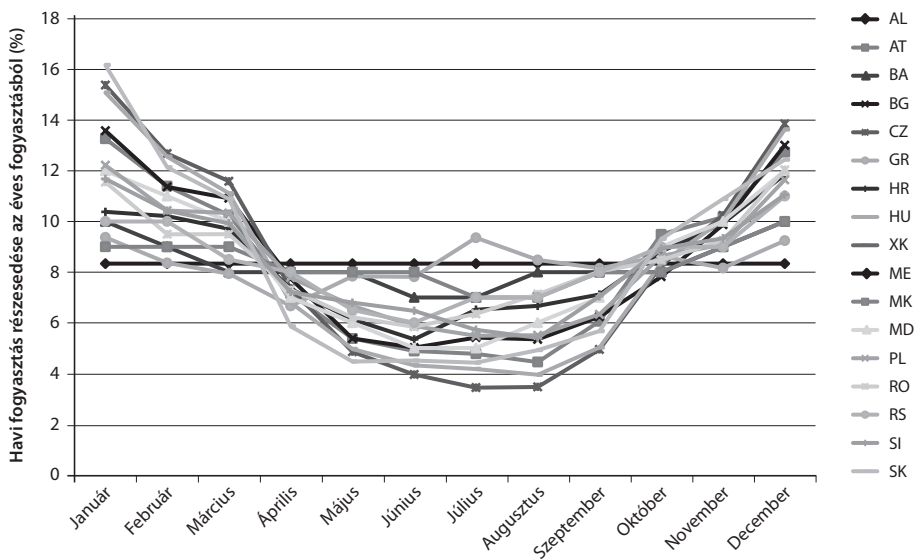
1. TÁBLÁZAT • Az inputadatok legfontosabb jellemzői

Kategória	Egység	Forrás	
		tényadat	előrejelzés/terv
Fogyasztás	éves mennyiség (millió m ³), havi eloszlás (az éves mennyiség százalékában)	Eurostat, EnC	Kantor [2012], EnC, Eurostat, ENTSOG, saját becslés
Termelés	minimum- és maximumtermelés (millió m ³ /nap)	Eurostat, EnC	észak–déli országok: Kantor [2012], EnC, ENTSOG (GRIP, TYNDP),
<i>Infrastruktúra</i>			
Csővezeték	napi maximumáramlás	ENTSOG, EnC	
Tárolás	betárolás (millió m ³ /nap), kítárolás (millió m ³ /nap), mobilgáz-kapacitás (millió m ³)	Gas Storage Europe (GSE)	átvitelrendszer-irányítók (TSO), észak–déli cselekvési terv, TYNDP, GRIP, EnC
Cseppfolyósított földgáz (LNG)	kapacitás (millió m ³ /nap)	Gas LNG Europe (GLE)	
TOP-szerződések	éves minimum- és maximum- mennyiség (millió m ³ /év) szezónális minimum- és maximum- mennyiség (millió m ³ /nap)	Gazprom, nemzeti szabályozó hatóságok	éves jelentései, Platts

Rövidítések: EnC: Energy Community Regional Energy Strategy Task Force, ENTSOG: European Network of Transmission System Operators for Gas, GRIP: Gas Regional Investment Plan, TYNDP: Ten-Year Network Development Plan.

A 2020 éves fogyasztására és termelésére vonatkozó előrejelzéseket az 1. táblázatban felsorolt intézmények által publikált prognózisok felülvizsgálatával készítettük. Az egyes országok gázfogyasztásának havi eloszlását historikus adatok alapján becsültük (lásd a 2. ábra).

A modell futtatásához meg kell becsülnünk a TOP- (hosszú távú *vedd át, vagy fizess*) szerződésekben alkalmazott árakat és a külső piacok azonnali árait. A TOP-szerződéseket illetően azt feltételeztük, hogy az árak megállapítása egy kevert árazási rendszer alapján történik. A kevert árazási rendszer azt jelenti, hogy az árakat részben bizonyos olajszármazékok áraihoz (olajindexálás), részben pedig az azonnali gázárak alakulásához kötik. Az utóbbi időben több európai ország is sikeresen újratárgyalta az orosz féllel kötött, eredetileg kizárólag olajindexáláson alapuló TOP-szerződését. Ebből kiindulva és piaci információkra támaszkodva azt feltételeztük, hogy a jelenlegi TOP-szerződések árazási rendszerében az olajindexálás 80, az azonnali gázárak pedig 20 százalékos súllyal szerepelnek. Az éves szállítási rugalmasság tekintetében a TOP-oknál ± 15 százalékos toleranciasávot feltételeztünk (ennyivel lehet lefelé vagy felfelé eltérni az éves szerződött mennyiségtől). A 2020-ra vonatkozó referencia-forgatókönyv összeállításánál abból indultunk ki, hogy a 2011 és 2020 között kifutó TOP-szerződéseket megújítják, de a jelenleginél 20 százalékkal kisebb szállítási volumennel.



Országjelölések: AL – Albánia, AT – Ausztria, BA – Bosznia-Hercegovina, BG – Bulgária, CZ – Cseh Köztársaság, GR – Görögország, HR – Horvátország, HU – Magyarország, MD – Moldávia, MK – Macedónia, ME – Montenegró, PL – Lengyelország, RO – Románia, RS – Szerbia, SK – Szlovákia, SI – Szlovénia, UA – Ukrajna, XK – Koszovó.

2. ÁBRA • A fogyasztás havi eloszlásának becslése a modellezett országokban

A külső piacok földgázáraitra vonatkozó feltevéseket a 2. táblázat tartalmazza. A németországi azonnali gázárakat a legnagyobb likviditású kontinentális európai piactér, a holland gáztőzsde (TTF) azonnali áraival jellemezzük. Oroszország esetében azt feltételezzük, hogy az azonnali termékek árazása az olajindexált árazást követi. A törökországi gázpiacon elérhető azonnali gázzól feltesszük, hogy 2 százalékkal a kevert árazású forrásszerződések alá árazzák. Az LNG-kikötőkbe a holland gáztőzsde azonnali áraival megegyező árazású LNG-gáz érkezik. Kivételt jelentenek ez alól Bulgária és Románia, amelyek LNG-kikötőibe csak Grúziából érkező tanker, és ezért a bolgár és román LNG-gáz árát – a török azonnali gázárhoz hasonlóan – a kevert árazású forrásszerződésekhez igazítjuk, egy 2 százalékos diszkont alkalmazásával.

2. TÁBLÁZAT
Feltevések a külső piacok áraitra (euró/megawattóra)

Piac	Ár
Németország (TTF spot)	24,2
Oroszország	34,2
Olaszország (PSV spot)	28,0
Törökország	31,6
LNG	24,2
LNG (Bulgária, Románia)	31,6

A régió 2011. évi állapotok szerinti csővezeték-infrastruktúráját mutatja a 3. ábra. A szállító infrastruktúra terheltségének számításába a régió áthaladó tranzitszállításokat is figyelembe vesszük. A Németországba és Franciaországba irányuló orosz szállítások esetében azt feltételezzük, hogy azok 50 százalékát 2013-tól már az Északi Áramlaton keresztül bonyolítják. Németország esetében azzal is számolunk, hogy a kontinentális tranzitszállítások 50 százaléka a Jamal-vezetéken keresztül történik. Olaszországba, feltevéseink szerint, szlovák és osztrák vezetékek igénybevételével jut el az orosz gáz.

A hálózathasználati díjak esetében nem végeztünk részletes adatgyűjtést. Pontos adatok hiányában a hálózathasználati tarifákat minden relációban egységesen 0,01 euró/megawattóra állítottuk. Úgy véljük, ez a megoldás nem okoz lényeges torzítást az eredményekben, mert a hálózathasználati díjak termékárhoz viszonyított szintje a valóságban is igen alacsony.¹³

¹³ A REKK egy nemrégiben készített tanulmányában azt vizsgálta, hogy mekkora hálózathasználati tarifát kell fizetnie egy 80 megawatt kapacitású gázerőműnek a régió országaiban. A 10 országra kiterjedő vizsgálat eredményei szerint az átlagos hálózathasználati díj egy ekkora erőmű számára 1,87 euró/megawattóra. Az általunk használt olajindexált és német azonnali gázárak ez mindössze 5,5, illetve 7,7 százaléka.



A nyilak a fizikai áramlás lehetséges irányát és a napi maximális mennyiségét (millió m³/nap) mutatják.

3. ÁBRA • Nemzetközi szállítóvezeték-hálózat a kiinduló referencia-forgatókönyvben (millió m³/nap)

A gáztárolók tarifáira vonatkozó adatokat a tároló vállalatok és a nemzeti szabályozó hatóságok honlapjairól gyűjtöttük össze. A tárolás közvetlen költségei mellett a modell figyelembe veszi a gázkészletezés finanszírozási költségeit is. A gázkészletekben lekötött tőke költségének számításához 5 százalékos reálkamatlábát használtunk.

A piacintegráció mérőszámai

Elsőként az új összekötő vezetékek és a cseppfolyósított földgáz új termináljainak regionális piacintegrációra (árkonvergenciára) gyakorolt hatásait elemezzük.¹⁴ A piacintegráció mérésére két indikátort dolgoztunk ki. Az első indikátorunk, az úgynevezett *regionális költségkonvergencia indexe* (*Regional Cost Convergence Index, RCCI*) azon az elképzelésen alapul, hogy a piaci integráció erősödésével a régió országainak gázárai egymáshoz és az olcsóbb árazású külső gázforrások áraihoz is közelednek. Az infrastruktúra-beruházások elemzése szempontjából egy új infrastruktúra piacintegrációra gyakorolt hatása akkor pozitív – akkor erősíti az integrációt –, ha a régió országainak az olajindexáláson alapuló árazását megközelítő jelenlegi gázárak lejjebb, a kontinentális nyugat-európai országokban uralkodó azonnali árakhoz közelítenek, s ezáltal a régió gázbeszerzésének összes költsége csökken. Képletben:

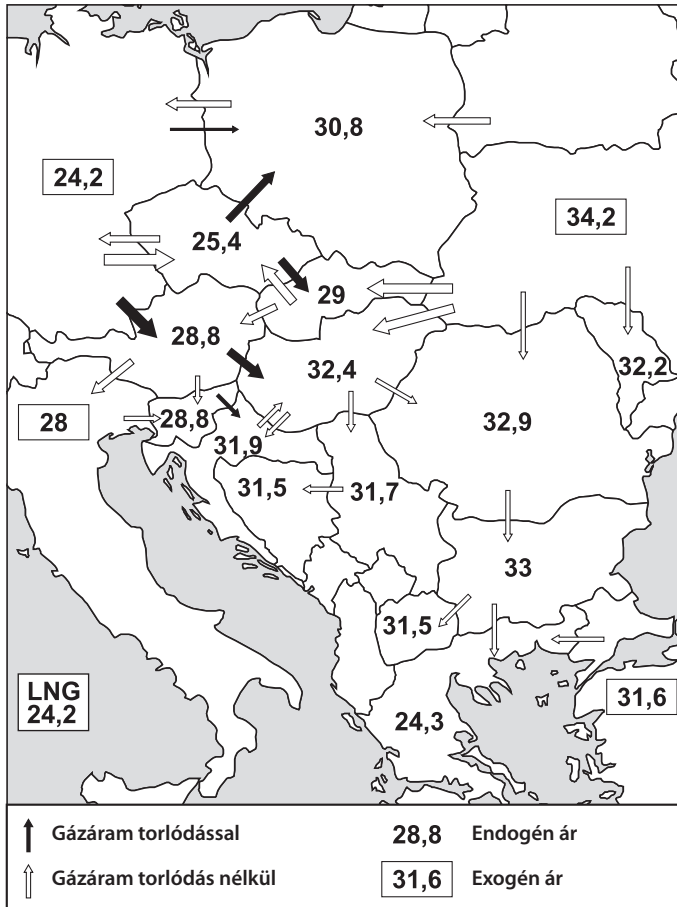
$$RCCI = \frac{\sum p_i \cdot q_i}{p_{\text{spot}} \cdot Q} - 1,$$

ahol: i a Duna-régió országainak indexe, $i = 1, \dots, k$;
 p_i az éves fogyasztással súlyozott gázár az i -edik helyi piacon;
 q_i az éves gázfogyasztás az i -edik helyi piacon;
 Q a teljes Duna-régió éves gázfogyasztása (q_i -k k szerinti összege);
 p_{spot} a nyugat-európai azonnali (TTF) ár.

Az *RCCI* azt fejezi ki százalékos formában, hogy a Duna-régió fogyasztóinak mekkora felárat kell fizetniük a nyugat-európai azonnali árhoz képest. Az *RCCI* értéke a 2011-re vonatkozó referencia-forgatókönyvben 21,5 százalék. (Ez az árkülönbséget 4700 millió euróval növelte a Duna-régió éves gázszámláját 2011-ben.)

A 4. ábrán a kiinduló referencia-forgatókönyvre kapott modelledmények láthatók. Az árak az egyes országokra előrejelzett nagykereskedelmi határárak éves átlagát jelölik.

¹⁴ A javasolt infrastruktúra-szabályozás [COM(2011) 658 4. cikk] szerint a közös érdekű projektek megítélésének kritériumai között első helyen a piacintegrációra gyakorolt pozitív hatás szerepel.



A téglalapokban a külső piacok feltételezett azonnali árait tüntettük fel. A nyilak a nemzetközi áramlások nagyságát és irányát mutatják. Azokat az áramlásokat, ahol a vezetéseken torlódás alakult ki (a szállítások maximális mértékben kihasználják a vezetékek fizikai kapacitását), fekete, míg azokat, ahol a vezetéseken nem jelentkezik kapacitásszűkösség, fehér nyilakkal jelöltük.

4. ÁBRA • A 2011. évi infrastruktúra-állapot szerinti kiinduló referencia-forgatókönyv előrejelzései ($RCI_{ref} = 21,5$ százalék, euró/megawattóra)

A projektek egyenkénti vizsgálata

A következőkben megvizsgáljuk és összehasonlítjuk az egyes infrastruktúra-projektek piaci integrációra gyakorolt hatását az *RCCI* mutató segítségével. A rendszerösszekötő hálózat kiépítésére vonatkozó eredményeket a 3. táblázat, a cseppfolyósított földgáz (LNG) projektjeire vonatkozókat pedig a 4. táblázat mutatja.¹⁵ A projekteket az *RCCI* értéke alapján rangsoroltuk. Azok a projektek hoznak nagyobb megtakarítást, amelyek nagyobb mértékben képesek csökkenteni az *RCCI* értékét. Fontos megjegyezni, hogy költségmegtakarítás nem feltétlenül csak a projektben közvetlenül érintett országokban keletkezhet.

3. TÁBLÁZAT • A csővezetékprojektek az *RCCI* szerinti rangsorolva
(százalék, $RCCI_{ref} = 21,51$ százalék)

Csővezetékprojekt	<i>RCCI</i>	Csővezetékprojekt	<i>RCCI</i>	Csővezetékprojekt	<i>RCCI</i>
CZ–PL2	17,10	HU–SK	21,51	HR–HU2	21,51
SK–HU	18,35	MK–XK	21,51	RS–MK	21,51
GR–BG	21,13	AT–CZ	21,51	RS–HR	21,52
TR–BG	21,29	HR–SI	21,51	BA–HR	21,52
RS–BG	21,39	RS–BA2	21,51	MK–RS	21,55
RS–RO	21,42	HU–SI	21,51	RO–HU	21,56
RO–MD	21,47	PL–SK	21,51	BG–RS	21,56
BA–RS	21,50	BG–RO	21,51	RO–RS	21,56
MK–AL	21,51	PL–CZ	21,51	MK–BG	21,56
HR–RS	21,51	HR–IT	21,51	MD–RO	21,57
HR–BA	21,51	MK–GR	21,51	SI–HU	21,67

Országjelölések: AL – Albánia, AT – Ausztria, BA – Bosznia-Hercegovina, BG – Bulgária, CZ – Cseh Köztársaság, GR – Görögország, HR – Horvátország, HU – Magyarország, MD – Moldávia, MK – Macedónia, ME – Montenegró, PL – Lengyelország, RO – Románia, RS – Szerbia, SK – Szlovákia, SI – Szlovénia, TR – Törökország, UA – Ukrajna, XK – Koszovó.

LNG-projekt	<i>RCCI</i>
LNG–PL	16,94
LNG–PL2	17,04
LNG–HR	20,03
LNG2–RO	20,40
LNG2–BG	21,29
LNG–GR2	21,51

4. TÁBLÁZAT
Az LNG-projektek az *RCCI* szerint rangsorolva
(százalék, $RCCI_{ref} = 21,51$ százalék)

¹⁵ A tárolói projektek közül egy sem hozott szignifikáns változást az *RCCI* mutató értékében, ezért ezeket az eredményeket nem közöljük.

Eredményeink azt mutatják, hogy hét olyan vezeték- és öt olyan LNG-projekt van, amelynek pozitív regionális hatása jelentős a gázárak és beszerzési költségek tekintetében. A többi projekt régiós hatása ugyanakkor csekély mértékű és/vagy negatív előjelű. Ez utóbbi eredmény meglepőnek tűnhet, hiszen az infrastruktúra-hálózat bővülésével mindig nőnek – de legalábbis nem csökkennek – a piaci szereplők kereskedési lehetőségei. Egy új infrastruktúra megjelenése azonban nemcsak a fogyasztók, hanem más piaci csoportok (termelők, tárolók stb.) jólétére is hatással van. Így előfordulhat, hogy egy infrastruktúra-beruházás úgy növeli az általános jólétet, hogy közben egyes csoportok, például a fogyasztók jóléte csökken. Az *RCCI* növekedését okozó infrastruktúra-projektek tehát olyan beruházások, amelyek megvalósulása a fogyasztók jólétét csökkenti, de más csoportok jólétét legalább ugyanekkora mértékben növeli.

Az *RCCI* szerinti rangsorban a cseh–lengyel interkonnektor kapacitásának bővítése áll az első helyen. A projekt megvalósulásával a vezeték kapacitása a jelenlegi 0,4 millió m³/napról 8,6 millió m³/napra nőne. A második helyezett egy új szlovák–magyar interkonnektor. Majd három olyan projekt következik, amely jelentősen mérsékelhetné a jelenleg nagyon magas bolgár gázárakat. Végül, a hetedik helyre egy Romániát és Moldáviát összekötő csővezeték került.

Bár az *RCCI* index helyesen méri egy infrastruktúra-beruházás régiószerte jelentkező hasznait, nem tesz különbséget a helyben és a távolabb keletkező hasznok között. Ezért definiáltunk egy olyan indikátort, amely kifejezetten a beruházások megvalósítási helyétől távolabbi hatásokat méri. A *regionális továbbgyűrűző hatás indexe (Regional Spill-over Index, RSoI)* azt mutatja, hogy egy új infrastruktúra-elem hozzáadása mennyivel változtatja meg az *RCCI* referenciaértékét úgy, hogy az *RCCI* számításában nem vesszük figyelembe a beruházásban közvetlenül érintett országokat.¹⁶ Az *RSoI* index annak a megítélést segítheti, hogy egy infrastruktúra-projektnek milyen mértékű távolabbi, „regionális” hasznai lehetnek.

Az 5. táblázat azokat a rendszerösszekötő (interkonnektor) hálózati projekteket mutatja, amelyeknek a projektben részt vevő országokon kívüli hatásai is vannak.

Csővezetékprojekt	Csökkenés	5. TÁBLÁZAT • A gázbeszerzési költségek csökkenése a projektben közvetlenül részt nem vevő országokban (százalék)
SK-HU	1,59	
GR-BG	0,51	
RS-BG	0,11	
MD-RO	0,02	
TR-BG	0,01	

¹⁶ Az LNG-beruházások esetében ez egy, az interkonnektorok esetében pedig két országot jelent.

Az új indikátorra vonatkozó számításainkból az derül ki, hogy az *RCCI* szerint előkelő helyen rangsorolt cseh–lengyel és szerb–román vezetékek projektjeinek (lásd 3. táblázat) semmilyen regionális hatása sincsen. Ezzel szemben a szlovák–magyar és a görög–bolgár interkonnektorok esetében a keletkező megtakarítások nagyobbik része a részt vevő országok határain kívül jelentkezik. Hasonló különbségek tapasztalhatók az LNG-projektek esetében is. Például a lengyel LNG-terminál nagyon jelentősen csökkenti a lengyel gázárakat, de regionális hatást önmagában – további határkeresztesző vezeték építése nélkül – nem képes kifejteni. Ezzel szemben, a horvát LNG-projekt számottevő árcsökkenést és megtakarítást generál a szlovén, a magyar, a szerb és a boszniai fogyasztók számára akkor is, ha a projektet semmilyen interkonnektor-beruházás nem kíséri.

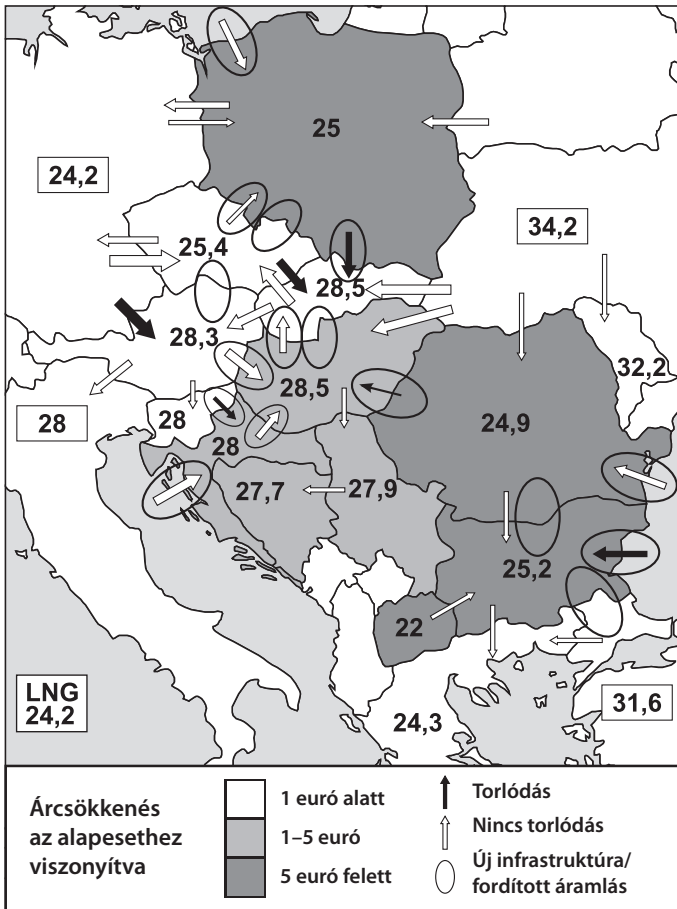
Egy projektcsomag értékelése: az észak–déli gázfolyosó

A REKK által készített Duna-régió gázpiaci modell (DRGMM) természetesen nemcsak individuális projektek, hanem projektcsomagok elemzésére is használható. Az elmúlt években számos javaslat látott napvilágot arra vonatkozóan, hogy milyen infrastrukturális beruházásokkal lehetne elősegíteni a nemzeti földgázpiacok szorosabb integrációját a Duna-régióban. Ezek közül a két legismertebb az új európai átviteli rendszer (*New European Transmission System, NETS*) tervezete – amely az európai unióbeli transzeurópai energiahálózatok (*trans-European energy networks, TEN-E*) programjának egyik európai érdekelttségű projektje –, valamint a közép- és délkelet-európai országok számára nemrég kidolgozott észak–déli gázfolyosó tervezete. Mivel a NETS-nél nem ismert a programban megvalósítandó infrastruktúra-projektek pontos listája, ezért a következőkben csak az észak–déli gázfolyosó projektcsomagjának értékelésével foglalkozunk. Az összesen 17 projektből álló észak–déli gázfolyosó tervét az Európai Bizottság 2011 decemberében publikálta (*EC* [2011]).

Ha a referencia-forgatókönyv infrastruktúra-állományához hozzáadjuk az észak–déli gázfolyosó 17 projektjét, akkor az *RCCI* index értéke a kiinduló 25,1 százalékról 6,8 százalékra csökken. Ez 2827 millió eurós megtakarítást jelent régiós szinten. Az észak–déli gázfolyosó megépülésének becsült hatásait az 5. ábrán követhetjük nyomon.

Az eredményekkel kapcsolatban a következőkre szeretnénk felhívni a figyelmet. Egyrészt, a projekt végrehajtása nyomán a nagykereskedelmi határarak a Cseh Köztársaság kivételével a Duna-régió minden országában jelentősen csökkennek. A gázárak a régió nyugati felében a német/olasz árakhoz, míg a régió déli és keleti felében a görög árakhoz közelednek. A négy új LNG-terminálon keresztül jelentős többletforrás érkezik a régióba.

Másrészt, az üres ellipszisek az 5. ábrán olyan infrastruktúra-elemeket jelölnek, amelyek a szimulációs elemzés előrejelzése szerint hiába épülnek meg, a piaci szereplők nem használják azokat. Ez felveti annak a kérdését, hogy az észak–déli gázfolyosó



5. ÁBRA • Az észak–déli gázfolyosó megépülésének hatásai
($RCI_{ref} = 21,5$ százalék, euró/megawattóra)

egyébként jelentős előnyeinek a biztosítása valóban igényli-e a projektsomag összes elemének megvalósítását, vagy pedig a projekt bizonyos részei a várható haszon veszélyeztetése nélkül elhagyhatók lennének. Ez a kérdés további alapos elemzést igényelne, annál is inkább, mert a hosszú távú (TOP) és az azonnali kereskedelem együttes jelenléte néha furcsa piaci helyzetet eredményez. Például megfigyelhetünk áramlásokat drágább országokból olcsóbbakba (például Bulgáriából Görögországba vagy Magyarországból Szerbiába), vagy láthatunk olyan helyzeteket, ahol eltérő árszintű, egymás szomszédságában lévő helyi piacok között a szállító-infrastruktúra megléte ellenére sem folynak szállítások (például Ausztria és a Cseh Köztársaság között).

Egy nagynyomású tranzitvezeték vizsgálata

Eddig kizárólag régióon belüli infrastruktúra-projektek és projektsomagok piaci hatásaival foglalkoztunk. Az elmúlt évek forrásdiverzifikációról szóló vitáinak középpontjában azonban sokkal inkább a déli folyosó terve, valamint az azt megvalósító lehetséges vezetékprojektek álltak (Nabucco, Nabucco West, Déli Áramlat, Transzadriai Csővezeték stb.). A következőkben egy új források elérését lehetővé tevő nagynyomású tranzitvezeték regionális gázpiaci hatásait elemezzük a Duna-régió gázpiaci modellel (DRGMM).

Ebben az esetben az elemzést a feltételezett 2020-as világállapotról vonatkozóan végezzük. A 2020-as világállapot modellezéséhez a modell adatait három területen módosítottuk. Egyrészt, azokat az infrastruktúra-beruházásokat, amelyek már 2011-ben elindultak – de csak azokat –, a 2020-as futtatásoknál már figyelembe vettük. Másrészt, az országok gázfogyasztási adatait a 2020-ra vonatkozó előrejelzések alapján módosítottuk. Harmadszor, azt feltételeztük, hogy a 2011 és 2020 között lejáró hosszú távú (TOP) szerződéseket újrakötik, de egy kisebb – a korábbi lekötések 80 százalékának megfelelő – éves szállítási volumennel. A külső piacok áaira vonatkozó feltevéseinken nem változtattunk. E változtatások és feltevések mellett az *RCCI* index értéke a 2020-as referencia-forgatókönyvben 29,9 százalékra módosul, ami világosan jelzi, hogy az infrastruktúra-fejlesztések elmaradása esetén az elkövetkező években a Duna-régióbeli és a nyugat-európai gázárak közötti szakadék további mélyülésével kell számolni.

A nagy tranzitvezeték-projektekre vonatkozó tervek pontos ismeretének hiányában a modellel egy sematikus vezetékprojekt hatását elemezzük. A vizsgált vezetékre vonatkozóan feltesszük: 1. évi 10 milliárd m³ gáz szállítására képes, 2. a török–bolgár határon lép be a régióba, 3. a gáz szállítása a vezetéken hosszú távú (TOP) szerződések alapján történik, és 4. ezeket a hosszú távú szerződéseket 5 százalékkal az orosz hosszú távú szerződések alá árazzák. (Az orosz árakat – ugyanúgy, mint a 2011-re vonatkozó forgatókönyvben, 20 százalékban az azonnali gázárak, 80 százalékban az olajindexált gázárak határozzák meg.)

A projekt üzleti modelljét tekintve két alternatívát vizsgálunk. Az első verzió szerint a csővezetéken – Bulgárián, Románián és Magyarországon keresztül – érkező összes gázt az osztrák Baumgartenbe szállítják. Ebben a modellben a projektben részt vevő közép- és délkelet-európai országok lényegében csak tranzitszerephez jutnak. A második verzióban a csővezetéken érkező gáz 40 százalékán a csőnek otthont adó Bulgária, Románia és Magyarország osztozhat 1:1:2 arányban. Ebben az esetben a török–bolgár határon belépő 10 milliárd m³ gázból csak 6 milliárd m³-t szállítanak egészen Baumgartenig. A projekt két verziójának *RCCI*-re gyakorolt hatását két infrastruktúra-konfigurációban is vizsgáljuk: egyszer azt feltételezve, hogy 2020-ra az észak–déli gázfolyosó is megvalósul, egyszer pedig azt, hogy nem. A kapott eredményeket a 6. táblázatban összegeztük.

6. TÁBLÁZAT • Alternatív délfolyosó-projektek hatása alternatív intraregionális infrastruktúra-konfigurációk mellett (százalék)

	Megvalósul	Nem valósul meg
	az észak–déli gázfolyosó	
2020. évi referencia-forgatókönyv	19,16	29,86
1. változat: új tranzitvezeték (10 milliárd m ³ Ausztriába)	16,89	29,54
2. változat: új tranzitvezeték (10 milliárd m ³ a nyomvonalon elosztva)	16,73	27,38

A 6. táblázatbeli eredmények azt mutatják, hogy egy új tranzitvezeték csak viszonylag kis mértékben, maximum 2-3 százalékponttal csökkentené az *RCCI* index értékét, akár megépül az észak–déli gázfolyosó, akár nem. Ezzel szemben az észak–déli gázfolyosó 10 százalékkal csökkentené a költségeket. Számításaink tehát azt bizonyítják, hogy a Duna-régió számára a globális LNG-piaccaal való összeköttetés megteremtése, valamint a régió belüli és a nyugat-európai országokkal való összeköttetések erősítése jóval nagyobb megtakarítási lehetőséget jelent, mint egy új transzkontinentális csővezeték. Érdekes eredmény az is, hogy az észak–déli gázfolyosó nélkül az új tranzitvezeték csak abban az esetben gyakorolhat érzékelhető hatást a Duna-régió áaira, ha a 2. változat valósul meg. Az 1. változatban ugyanis az osztrák piacra juttatott gáz az interkonnektorok szűkössege miatt nem kerülhet vissza a régióba, és így nem fejthet ki árcsökkenő hatást a szomszédos országok piacaira, az orosz importárral szembeni árelőny feltételezése esetén sem.

Virtuális ellenirányú kereskedelem (*backhaul*) engedélyezése a főbb tranzitvezetéseken az EU–EU országhatárokon

A tranzitvezetékek tulajdonosai nyilvánvaló okok miatt ellenérdekelték a virtuális ellenirányú kereskedelemben. Az európai gázpiac jelenlegi állapotának megfelelően eddigi futtatásaink során mi sem engedélyeztük az ellenirányú kereskedelmet azokon a vezetéseken, amelyek orosz gázt továbbítanak Nyugat- és Dél-Európába. Most azt vizsgáljuk, hogy mekkora költségcsökkenést lehetne elérni a már meglévő infrastruktúra hatékonyabb hasznosításával, nevezetesen az ellentétes irányú kereskedelem engedélyezésével.¹⁷

A következő elemzésekben engedélyezzük a tranzitvezetéseknél is az ellenirányú kereskedelmet két-két EU-tagország határán, amibe a horvát határt is beleértettük.¹⁸ Az EU és a harmadik országok határain (EU–Oroszország, EU–Törökország és EU–

¹⁷ Köszönettel tartozunk *Pierre Noelnek*, aki felhívta a figyelmünket erre a kérdésre.

¹⁸ Horvátország 2013. július 1-jétől az Európai Unió tagja lesz.

7. TÁBLÁZAT • A virtuális ellenirányú kereskedelem engedélyezésének hatása az RCCI-re

	Nem engedélyezett (alapeset)	Engedélyezett minden EU–EU határon	A regionális gázzámlán keletkező megtakarítás az alapesethez képest
	(százalék)		(millió euró)
2011	21,51	17,20	823
2020 alapeset	29,86	25,13	1181

Európai Energiaközösség) továbbra is kizárjuk a virtuális ellenirányú tranzakciók lehetőségét. A szimulációk eredményeit a 7. táblázat tartalmazza.

Az ellenirányú kereskedelem lehetősége mellett végzett modellvizsgálatok eredményei azt bizonyítják, hogy a Duna-régió gázfogyasztói számára pusztán csak a nemzetközi kereskedelem szabályainak megváltoztatása óriási megtakarítással járna. A virtuális ellenirányú kereskedelem engedélyezése a főbb tranzitvezetéseken évente mintegy 823–1181 millió euróval mérsékelhetné a régió gázzámláját.

Költség–haszon elemzés a modellel – egy illusztratív példa

Ez idáig a projekteket kizárólag árakra gyakorolt hatásuk alapján értékeltük, és a beruházások költségvonzataitól eltekintettünk. A beruházások gazdaságosságának megítéléséhez azonban olyan indikátorra van szükség, amely a projektek (modell által) szimulált hasznai mellett azok költségeit is figyelembe veszik. A jövőbeli beruházásokra vonatkozó gazdasági adatok sajnos csak korlátozottan hozzáférhetők, a beruházási költségeket ezért sok esetben kénytelenek voltunk nemzetközi benchmarkok alapján megbecsülni. Pontos adatok hiányában az alábbi vizsgálat inkább csak az elemzés menetének bemutatására szolgál.

A projektek gazdaságosságának mérése céljából kiszámoltuk a projektek „regionális” megtérülési idejét. Ez nem más, mint a projekt beruházási költségének és a projekt által régiós szinten előidézett éves költségmegtakarításnak a hányadosa. A megtérülési időre vonatkozó számítások eredményei a 8. táblázatban találhatóak. A táblázatban a projektekhez tartozó költségkonvergencia-index értékeket is feltüntettük.

Az eredmények azt mutatják, hogy a négy legjobb vezetékprojekt három éven belül, a legjobb kettő (Cseh Köztársaság–Lengyelország és Szlovákia–Magyarország) pedig mindössze néhány hónap alatt megtérülne a régió számára. A lengyel és a horvát LNG-projektek regionális megtérülési ideje is kevesebb mint egy év.

Érdekes módon a projektek megtérülési idő és RCCI szerinti rangsorai között csak annyi különbség van, hogy az új mutató szerinti rendezésben a Törökország–Bulgária és a Görögország–Bulgária interkonjektor-projektek helyet cserélnek egymással.

8. TÁBLÁZAT • Az egyes projektek *RCCI* és regionális megtérülési idő szerinti rangsora ($RCCI_{ref} = 21,51$)

Projekt	<i>RCCI</i> (százalék)	Éves megtakarítás a gázzámlán (millió euró)	Becsült beruházási költség (millió euró)	Megtérülési idő (év)
<i>Interkonnektor</i>				
CZ-PL2	17,10	841,75	28	0,03
SK-HU	18,35	598,51	150	0,25
GR-BG	21,13	73,49	160	2,18
TR-BG	21,29	41,77	75	1,80
RS-BG	21,39	22,98	95	4,13
RO-MD	21,47	7,73	50	6,46
<i>LNG</i>				
LNG-PL	16,94	872,30	470	0,54
LNG-HR	20,03	281,39	240	0,85
LNG2-RO	20,40	205,51	470	2,29
LNG2-BG	21,29	41,77	470	11,25

Ha a fenti beruházásoknak ilyen kiemelkedően nagy a nyereségessége, akkor felvetődik a kérdés, hogy miért nem, vagy miért csak nagyon lassan valósulnak meg? A válasz egy része az interkonnektorokra manapság alkalmazott, harmadik fél hozzáférést biztosító rendszerekkel függ össze, amelyek díjazási rendszere nem képes beépíteni a interkonnektorok externális hasznait. Egy ilyen szabályozási rendszerben ezek jövedelme a vezeték beruházási és működési költségei alapján hatóságilag megállapított átviteli tarifából származik. A beruházások költségeit így tipikusan a vezetéknek otthont adó két ország fogyasztói fizetik meg a szabályozott átviteli díjakon keresztül. Egy új vezeték (pozitív vagy negatív) hatásai azonban ennél sokkal nagyobb földrajzi körben jelentkezhetnek.

Ennek illusztrálására vizsgáljuk meg az egyik legnagyobb haszonnal kecsegtető görög–bolgár interkonnektor-projekt várható jóléti hatásait. A projekt az *RCCI* mutató alapján harmadik helyre került, beruházási költsége 160 millió euró. Ez az interkonnektor, a 2011-es referencia-forgatókönyvhöz hozzáadva, összesen tíz ország nagykereskedelmi gázárában s ezáltal jólétében okoz mérhető változást. Az elvégzett szimuláció eredményeit a 9. táblázat foglalja össze.

Régiós szinten a projekt közelítőleg 190 millió eurós éves jólétnövekedést eredményez. A projekt kifejezetten hasznos Görögország és Bulgária számára, miközben Románia és Magyarország számára számottevő veszteségeket okoz. Ami a piaci szereplőket illeti: az átvitelirendszer-irányítók (TSO) és a fogyasztók jelentős hasznot, a Duna-régió termelői és a TOP-szerződések birtokosai viszont összességében számottevő veszteségeket könyvelhetnek el. A fogyasztók az alacsonyabb árakból, az átvitelirendszer-irányítók pedig az új hálózati kapacitás iránti túlkereslet gene-

9. TÁBLÁZAT • Egy új görög-bolgár interkonnektor okozta jóléti változások (millió euró)

	Nettó fogyasztói többlet	Termelői többlet	Tárolói többlet	Hosszú távú szerződések nettó profitja	Átvitelrendszer-irányítók aukciós bevétele	Teljes társadalmi jólét
GR	-76,8	41,0	0,0	43,9	114,9	122,9
BG	60,3	-8,2	0,0	-46,7	103,8	109,2
RO	94,8	-98,8	0,0	-24,5	-7,5	-35,9
HU	1,7	-0,4	0,0	-1,2	-7,6	-7,5
MK	3,2	0,0	0,0	-2,6	0,0	0,6
SI	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
AT	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
HR	0,6	-0,4	0,0	-0,2	-0,1	0,0
RS	0,3	-0,1	0,0	-0,2	0,0	0,0
BA	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

rálta szűkösségi járadékból profitálnak. A helyi termelőknek ugyanakkor éppen az alacsony ár, a TOP-szerződések birtokosainak pedig az olcsó görög LNG-források kizorító hatása okoz jelentős veszteségeket. Görögországban fordított a helyzet: itt a növekvő bolgár export miatt a gáz nagykereskedelmi ára megemelkedik, s ezért a termelők és a TOP-szerződések birtokosai kerülnek a nyertesek, a fogyasztók pedig a vesztesek oldalára.

A fentihez hasonló elemzések, úgy véljük, segíthetnének abban, hogy az új gáz-infrastruktúra-beruházásokról a Duna-régió országai között konstruktív párbeszéd alakuljon ki. Továbbá, ezek az elemzések az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynökségének (ACER) a munkáját is segíthetnék a határon átnyúló beruházások költségallokációjára vonatkozó javaslatok előkészítésében [erről lásd az új európai uniós infrastruktúra-szabályozás tervezetét: COM(2011) 658 13. cikk].

Ellátásikrízis-helyzetek modellezése – egy másik szemléltető példa

A Duna-régió gázpiaci modell (DRGMM) ellátásbiztonsági kérdések elemzésére is alkalmas. Most ennek menetét illusztráljuk egy rövid példával.

Ahogy korábban leírtuk, a DRGMM dinamikus optimalizációt végez az év egymást követő 12 hónapjára vonatkozóan azzal a feltételezéssel élve, hogy a kereskedők a tökéletes előrelátás birtokában optimalizálják a tárolók használatát és a TOP-szerződések teljesítését. Ez az eljárás a modell összes változójára (termelés, szállítás, tárolás, határárak stb.) havi bontású előrejelzést ad. A modell determinisztikus jellegéből adódóan annak minden előrejelzése – beleértve az árakat – „pontosan teljesül”, feltéve hogy a bemenő adatokat menet közben nem változtatjuk meg.

A valóságban persze a kínálati és keresleti viszonyok évközi alakulása eltérhet az előzetes – év eleji – prognózistól. Az előzetes várakozásoktól eltérő események vizsgálatára a modellel éven belüli futtatásokat végezhetünk, amelyek során bármely inputadat értékeit az év hátralévő időszakára vonatkozóan megváltoztathatjuk. A könnyebb érthetőség kedvéért nézzük meg ezt egy konkrét példán!

Tegyük fel, hogy a gázév áprilistól márciusig tart. Ami a tárolók igénybevételét és a TOP-szerződések teljesítését illeti, a gázév indulásakor a kereskedőknek egész évre vonatkozó döntéseket kell hozniuk. Az első szimulációt ezért a teljes évre vonatkozóan futtatjuk le. Az előrejelzett keresleti és kínálati viszonyok alapján a modell kiszámolja, hogy a következő 12 hónap piaci eseményei hogyan fognak „alakulni”, ha nem történnek váratlan események.

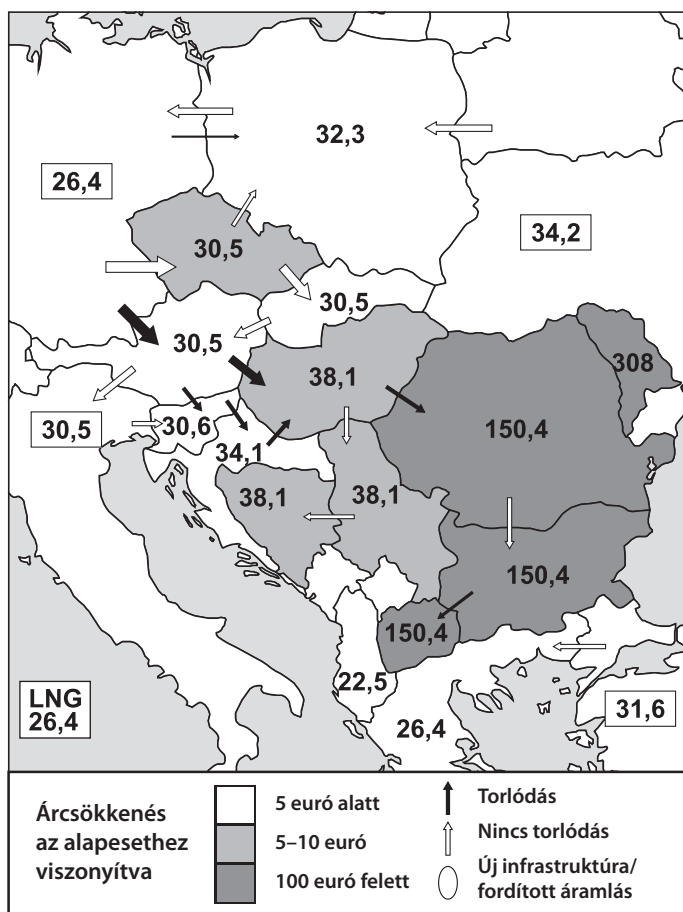
Most tegyük fel, hogy egy orosz–ukrán vita nyomán Oroszország januárban felfüggeszti az Ukrajnán keresztül Európába irányuló gázszállításokat. A modellben ezt az incidenst úgy jelenítjük meg, hogy az Ukrajnán áthaladó csővezetékek szállítóképességét erre az időszakra nullára állítjuk.

Az természetesen fontos, hogy a piaci szereplők mikor értesülnek a gázcsapok januári elzárásáról. Ha már áprilisban tudják, akkor valószínűleg elég idejük lesz arra, hogy megfelelő gázkészletet halmozzanak fel a krízis könnyebb átvészeléséhez. Ha azonban az ellátási zavar váratlanul éri őket, akkor a krízis árhatásai sokkal drámaibbak lesznek.¹⁹ Nem nehéz belátni, hogy az ellátási zavar következményeinek a súlya nem kis mértékben a szereplők számára rendelkezésre álló felkészülési idő hosszától függ.

A DRGMM szerencsére lehetővé teszi ezeknek az kérdéseknek az alapos és szisztematikus vizsgálatát. Bármelyik hónapban (például közvetlenül január előtt) átállíthatjuk a modell bemenő adatainak értékét (például az rendszerösszekötő kapacitás januári nagyságát) az év hátralévő részére, és az alapforgatókönyvben a korábbi hónapokra kapott outputokat (például a tárolók igénybevételét áprilistól decemberig) adottnak véve, újraindíthatjuk az optimalizációs eljárást. Az így kapott modelledmények hűen fogják tükrözni a Duna-régió gázpiacainak a külső ellátási zavarra adott reakciójának következményeit, beleértve ezekben azokat a továbbgyűrűző hatásokat is, amelyek a csapelzárásban közvetlenül nem érintett országokban (például Bulgáriában) jelentkeznek.

A 6. ábra mutatja a példaként hozott ellátási krízis modellezett következményeit. Az országok színezése a válság következtében beálló áremelkedés mértékére utal, amelyet egyúttal az ellátási zavar súlyosságának mértékéeként is értelmezhetünk – elképzelve, hogy a piaci egyensúly helyrebillentése a modellben alkalmazott mechanizmussal szemben nem az árak emelkedésén, hanem a fogyasztás kikényszerített korlátozásán keresztül megy végbe.

¹⁹ Mivel a modellben az egyensúlyt kizárólag piaci mechanizmusok biztosítják, a negatív kínálati sokkok a szimulációkban mint árugrások manifesztálódnak.



6. ÁBRA • Milyen hatásai vannak egy váratlan ellátási zavarnak az ukrajnai tranzitvezetéseken januárban? (euró/megawattóra)

A világosszürkére színezett országokban az árak 5–10 eurót, míg a sötétszürke országokban 100 eurót is meghaladó mértékben emelkednek a válság kitörésének hónapjában. Az ellátási válság következményei különösen súlyosak a kelet-balkáni országokban, miközben viszonylag könnyen kezelhetőnek tűnnek Magyarországon, Szerbiában és Bosznia-Hercegovinában.

Végül szeretnénk megjegyezni, hogy a most bemutatott módszerrel a különböző intézkedések vagy az új infrastruktúrák regionális és országos szintű ellátásbiztonsági hatásai is elemezhetők. Ehhez nem kell mást csinálni, mint a fenti elemzést az új infrastruktúrával (intézkedéssel) és az új infrastruktúra nélkül is elvégezni, és a két vizsgálat eredményeit összehasonlítani.

KÖVETKEZETÉSEK ÉS A TOVÁBBFEJLESZTÉS LEHETSÉGES ÚTJAI

Tanulmányunkban bemutattuk Duna-régió gázpiaci modellt (DRGMM), amelyet a közép- és délkelet-európai országok gázpiaci folyamatainak szimulációjára fejlesztettünk ki. Fő célunk az volt, hogy a régióban megvalósítható gázinfrastruktúra-fejlesztési alternatívák közgazdasági szempontú értékelésére és összehasonlítására alkalmas elemzési módszert dolgozzunk ki. A modell működését az infrastruktúra-beruházások piaci integrációra, társadalmi jólétre és az ellátásbiztonsági kockázatokra gyakorolt hatásaira vonatkozó vizsgálatokon keresztül szemléltettük. A tanulmány zárásaként a modell gyengeségeiről, illetve továbbfejlesztésének lehetőségeiről kívánunk néhány szót szólni.

A regionális gázpiacot a DRGMM a tökéletes verseny feltevésével szimulálja. A Duna-régió országaiiban azonban piacszerkezeti és szabályozási tényezők sokasága torzítja a gázpiaci versenyt. A nemzeti gázpiacokat sok esetben a hosszú távú *vedd át, vagy fizess (take or pay, TOP)* típusú szerződést birtokló nagykereskedő dominanciája és a nemzetközi összekötetések szűkössége miatti gyenge importverseny jellemzi. A valóságban nem teljesül az interkonktorok hatékony hasznosításának feltevése sem, hiszen a létező kapacitáselosztási rendszerek távolról sem tekinthetők tisztán piaci alapúnak (a magyar helyzetről lásd REKK [2011]). Mindazonáltal úgy véljük, hogy a tökéletes verseny modellje még a valóságidegen feltevésekkel együtt is megbízhatóbb viszonyítási alapot teremt az egyes intézkedési alternatívák összehasonlítására és értékelésére, mint az oligopóliummodellek.

A DRGMM az orosz szállító viselkedését exogén tényezőként kezeli. (Az orosz gázár meghatározása technikailag az azonnali és az olajindexált gázárak előre rögzített súlyokkal való átlagolásával történik.) Ez szigorú megkötés, amelynek helytállóságát az elmúlt évek nyugat-európai gázpiaci fejleményei is megkérdőjelezzik. Az utóbbiak pontosan azt mutatják, hogy az európai fő piacokon zajló változások – többek között az azonnali piacok fejlődése, az erős keresleti és kínálati sokkok – visszahatottak az orosz fél viselkedésére. Ennek egyik legfontosabb megnyilvánulásként az orosz szállító a legnagyobb európai vásárlóival fennálló hosszú távú (TOP) szerződésai árazási módszerének módosítására, az addig kizárólagosan olajindexált árakra épülő árazási rendszerének feladására kényszerült. Az intuíció ezért azt sugallja, hogy a Duna-régió gázpiaci viszonyait jelentősen átrendező projektek vagy projektsomagok (például egy új tranzitvezeték vagy az észak–déli gázfolyosó) megvalósulása esetén az orosz szállító számára ugyanúgy racionális lesz, hogy árazási viselkedését a kelet-európai partnereivel szemben felülvizsgálja, mint ahogyan azt korábban a nyugat-európai partnereivel szemben tette. A nagy infrastrukturális változások piaci hatásainak pontosabb becslése érdekében ezért a Duna-régió gázpiaci modellt a jövőben az orosz szállító viselkedésének endogenizálásával szeretnénk továbbfejleszteni.

IRODALOM

- EC [2011]: Action plan for North-South energy interconnections in Central-Eastern Europe. http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/doc/2011_north_south_east_action_plan.pdf.
- KADERJÁK PÉTER (szerk.) [2011a]: Security of energy supply in Central and South-East Europe. Budapesti Corvinus Egyetem, REKK, Budapest.
- KADERJÁK PÉTER (szerk.) [2011b]: The Lessons of the January 2009 Gas Crisis in Central and Eastern Europe. Megjelent: *Vinois, J. A.* (szerk.): The Security of Energy Supply in the European Union, Claeys and Casteels, 193–219. o.
- KANTOR [2012]: Market analysis and priorities for future development of the gas market and infrastructure in Central-Eastern Europe under the North-South Energy Interconnections initiative (Lot 2). Final Report submitted to the Directorate-General for Energy, Unit B1: Security of supply and networks, European Commission. 19 January, 2012, Kantor Management Consultants.
- REKK [2011]: The Baumgarten saga. Hungarian Energy Market Report, Vol. 3. No. 3. 9–12. o.

• Pápai Zoltán–Nagy Péter–Csorba Gergely–Micski Judit •

TAPASZTALATOK A MOBILPIACOK MŰKÖDÉSÉRŐL – ÁR-ÖSSZEHASONLÍTÁSOK ÉS PIACSZERKEZETI VÁLTOZÁSOK ÉRTÉKELÉSE*

A mobilpiacok működése kapcsán több mítosz is kering, amelyek ráadásul a szabályozásra is hatást gyakorolnak. E tanulmány szerzői ezek közül kettőt empirikus módszerek segítségével alaposabban megvizsgálják. Az első mítosz szerint a magyar mobil-hangszolgáltatás árai magasak, a másik szerint a négyszereplős mobilpiacok jobban teljesítenek, mint a háromszereplős piacok. A tanulmány bemutatja, hogy a rendelkezésre álló adatok alapos vizsgálata egyik feltevést sem támasztja alá.

BEVEZETÉS

Az elmúlt évtizedek egyik legsikeresebb távközlési szolgáltatása a mobiltelefon-szolgáltatás. A mobilpiacok működéséről ennek ellenére kevés elemzés született. Mivel a mobilhálózatok magas fix költségei és az ügyfélszerzési költségek miatt a belépési költségek magasak, a szolgáltatás nyújtásához szükséges spektrumhoz való hozzájutást az állam szabályozza, így csak kevés hálózattal is rendelkező szereplő működik a piacon. A magyarországi piac 1999 óta háromszereplős, a szolgáltatóknak az előfizetők számában mért piaci részesedései az utóbbi években nemigen változtak, ezen még az egyre inkább teret nyerő adatszolgáltatás sem módosított jelentősen.

A magyar mobilpiaci verseny erősségével kapcsolatban tárgyyszerű elemzések hiányában ellentmondásos értékelések és vélemények, bizonyos kérdésekben pedig mítoszok uralják még a szakmai közbeszédet is. A korábban egységesen az erős verseny létét hangsúlyozó kijelentések mellett az utóbbi időben a szabályozó hatóság részéről olyan vélemény jelent meg, amely azt fogalmazza meg, hogy a magyar mobilpiaci verseny nem eléggé erős.¹ A verseny erősségének a megítélése rendkívül komplex kérdés, amelyet számos oldalról közelíthetünk meg.

.....
* Köszönetet mondunk azoknak az iparági szakembereknek, akik a tanulmány egy korábbi változatához értékes tanácsokat adtak, valamint *Kiss Ferenc László* és *Valentiny Pál* szerkesztőknek a cikk végső formájához fűzött javaslataikért.

¹ Lásd például az ágazati szabályozó hatóság, az NMHH konzultációs anyagát és a spektrumstratégia kapcsán lefolytatott nyilvános konzultáció összefoglalóját (NMHH [2012]).

Megnézhetjük a piaci struktúra jellemzőit: a piaci szereplők számát vagy a részesedések alakulását, ami jelen esetben nagy stabilitást mutat, s önmagában nem is ad tájékoztatást a verseny mértékéről. Vizsgálhatjuk a szereplők piaci magatartását is, vagy – ami talán a leginkább számít a verseny megítélése szempontjából – a piaci teljesítményt. A piaci teljesítmény különböző jellemzői – így a választék, árak, minőség, a szolgáltatói profit szintje – alapján vizsgálható, hogy a verseny ténylegesen érvényesülő szintje milyen hatást gyakorol a fogyasztói jólétre. E jellemzők sokrétűek, egy részük nehezebben számszerűsíthető (például a minőség vagy a szolgáltatás-választék), míg mások könnyebben megfoghatók, mint a szolgáltatás penetrációja vagy az árak szintje, illetve alakulása.

E tanulmányban nincs lehetőség a mobilpiaci verseny teljes körű elemzésére, ezért a továbbiakban csak két fontos kérdésre: a piacszerkezetre, valamint a közgazdasági szempontból legfontosabb teljesítménymutatóra, az árra helyezük a hangsúlyt. A kiválasztott két kérdés alapján nem minősíthető a verseny szintje, de az ezekben való tisztánlátás közelebb visz bennünket ahhoz, hogy legalább megértsünk bizonyos alapvető tényeket. A témák fontosságán kívül a választást az is motiválta, hogy talán e két kérdésben lehet leginkább találkozni olyan mítoszokkal, amelyek helyességét vagy helytelenségét tények alapján is meg lehet ítélni. Célunk tehát az, hogy a „magasak a magyarországi mobilárak” és „a négy szereplős piac jobb, mint a három szereplős piac” mítoszait megvizsgálva hozzájáruljunk a szakmai közbeszédhez.

A piac működésének megítélése pusztán a hazai adatok vizsgálatával elég nehéz, ezért célszerű felhasználni más országok adatait és tapasztalatait, amelyek fényében lehetőség van valamilyen összehasonlító értékelésre. Ennek segítségével vizsgálható az a kérdés is, hogy magasak-e az árak, vagy sem. Az összehasonlító vizsgálatok alkalmasak arra, hogy egy adott ország relatív pozíciójának kiderítésével segítsenek annak eldöntésében, hogy a piacon szükség van-e szabályozói beavatkozásra.

A mobilpiacon a szabályozói beavatkozás egyik legfontosabb eszköze a frekvencia-kiosztás, amellyel a szabályozó bizonyos keretek között befolyásolhatja a piacra lépők számát. Egy-egy új kiosztás előtt azonban mindig érdemes végiggondolni, hogy milyen mértékben célszerű a szabályokat oly módon kialakítani, hogy az segítse új hálózatos szereplők megjelenését. E döntéshez fontos azt is tisztázni, hogy milyen várakozásokat lehet fűzni az ilyen próbálkozások sikeréhez. Más országok tapasztalatainak elemzése ebben is segíthet.

Írásunk arra vállalkozik, hogy az összehasonlító információkra támaszkodva két olyan kérdést járjon körül, amelyek fontosak a mobilpiacok értékelése és fejlődése, valamint a megfelelő szabályozói megközelítés kialakítása szempontjából. A bemutatott elemzéssel elsőként azt vizsgáljuk, hogy nemzetközi összevetésben magasak-e a mobilárak Magyarországon. Másodszorban arra keresünk választ, hogy a háromnál több szereplős piacokon alacsonyabbak-e az árak, mint a három szereplős piacokon. Egy több országba belépő új szereplő helyzetének áttekintésével azt is vizsgáljuk, hogy egy negyedik szolgáltató milyen esélyekkel képes megkapaszkodni a piacon.

A tanulmány első részében az ár-összehasonlítás módszertani kérdései mellett a magyarországi mobilárakat vizsgáljuk meg európai uniós, illetve OECD-adatokkal összevetve. A második rész az elmúlt évtized mobilpiaci be- és kilépéseinek vizsgálata alapján a piaci szereplők számának alakulásával és a szereplőszám piaci következményeinek vizsgálatával foglalkozik.

A bemutatott elemzés során elsősorban nyilvános forrásokból elérhető, ellenőrizhető információkra támaszkodtunk. Az eredmények azonban új megállapításokat is tartalmaznak a mobilpiacok működésére vonatkozóan.

A MOBILÁRAK NEMZETKÖZI ÖSSZEHAJONLÍTÁSÁBÓL LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK

Az árak nemzetközi összehasonlítása gyakran alkalmazott eszköz egy piac működésének, illetve teljesítményének értékelése során. A nemzetközi összehasonlításban magasnak mutatózó árak esetén a szabályozó és a közpolitika alakítói általában azt a következtetést vonják le, hogy

- a piacon nem elég erős a verseny, illetve
- a szolgáltatás penetrációjának vagy használatának a növekedését alapvetően a magas árak akadályozzák.

Ezek alapján a szabályozó gyakran úgy véli, a megoldást az jelentheti, ha igyekszik erősíteni a versenyt, például egy új piaci szereplő megjelenésének elősegítésével. A magyar mobilpiaccal kapcsolatban az utóbbi években gyakran találkozhattunk ilyen következtetésekkel. Noha kétségtelen, hogy a fenti következtetéseknek lehet alapjuk, mégis érdemes egy kicsit óvatosabban megközelíteni a kérdést.

Az árak összehasonlításának módszertani kérdései

Amikor az ár-összehasonlítások eredményeiből vonnak le következtetéseket, először is figyelembe kell venni, hogy a telekommunikációs szolgáltatások penetrációját, használatát az áron kívül más tényezők is jelentősen befolyásolják. Különösen így van ez a szélessávú szolgáltatások esetén, ahol a digitális írástudás vagy a megfelelő eszközökkel (notebook, okostelefon, táblagép) való rendelkezés alapvetően meghatározza a penetráció alakulását. Ha nem az árszint a probléma, akkor még kifejezetten alacsony árak mellett sem lesz magas a penetráció, az árak szabályozói vagy közpolitikai eszközökkel történő letörése sem fogja meghozni a várt eredményt.

Másodszor, alaposan meg kell vizsgálni, hogy a különböző forrásokban megjelenő nemzetközi ár-összehasonlítások milyen módszertanon alapulnak.

Nominális árfolyamon vagy vásárlóerő-paritáson összehasonlított árak

Az értékelés első fő kérdése az, hogy az árak összehasonlítása nominális árfolyamon vagy vásárlóerő-paritáson (*purchasing power parity, PPP*) történt-e. Míg a fejlettebb (nyugat-európai) országok esetében a két érték közt csekély a különbség, a magyar és a kelet-európai országok árai esetében a vásárlóerő-paritáson figyelembe vett ár jelentősen (akár 40-50 százalékkal) magasabb a nominális árfolyammal számolt árnál, így egyáltalán nem mindegy, hogy a vizsgált kimutatás melyik módszert használja.

Az árak vásárlóerő-paritáson történő összehasonlításakor nem a valuták közti hivatalos árfolyamot használjuk, hanem egy fiktív árfolyamot. Ez a fiktív árfolyam azt mutatja meg, hogy mennyi terméket és szolgáltatást lehet vásárolni egy országban az adott valutában egy másik országhoz, illetve annak valutájához képest. Más módon fogalmazva: ha ugyanazért a termék- és szolgáltatáskosárért, amit az Egyesült Államokban X dollárért lehet megvenni, Magyarországon Y forintot kell adni, akkor a *vásárlóerő-paritáson számolt* forint/dollár árfolyam Y/X lesz, ami jelentősen eltér a *nominális* forint/dollár árfolyamtól. 2010-ben például a nominális árfolyam 200 forint felett volt, míg a dollárban mért vásárlóerő-paritáson nem érte el a 150 forintot. Ebből az is következik, hogy ha nominálisárfolyam-összehasonlításnál egy szolgáltatás ára az Egyesült Államokban és Magyarországon azonos, akkor a dollárban mért vásárlóerő-paritáson vett értékével összehasonlítva a magyar ár több mint 30 százalékkal magasabbnak fog tűnni.

Ráadásul az általában viszonyítási alapnak tekintett nyugat-európai országok esetén a magyar árak nominális és vásárlóerő-paritáson összehasonlításakor még nagyobb eltérések jelentkeznek. Ha az árfolyamon számított nominálisan azonos árakat vásárlóerő-paritáson vetjük össze, akkor a magyar ár a német vagy az osztrák árnál 50 százalékkal, míg a dán és a svájci árnál jóval több, mint 100 százalékkal tűnik magasabbnak.

A vásárlóerő-paritáson történő árfolyam-meghatározás figyelembe veszi a különböző országok eltérő árszínvonalait, és bizonyos mértékben tükrözi az országok életszínvonalbeli eltéréseit is. A szolgáltatások árainak vásárlóerő-paritáson összehasonlítása ezért azt is tükrözi, hogy az egyes országok fogyasztóinak mekkora megterhelést jelent az adott szolgáltatás megvásárlása. Így végül is jogos az a megállapítás, hogy ha a szolgáltatás ára mondjuk Ausztriában és Magyarországon nominális árfolyamon összehasonlítva megegyezik, de a magyar ár vásárlóerő-paritáson számítva 50 százalékkal magasabb, akkor a szolgáltatás megvásárlása a magyar fogyasztó számára „drágább”, mint az osztrák vásárlónak.

Egy ilyen eredmény részben magyarázhatja, hogy Magyarországon miért kisebb a fogyasztás mértéke vagy a szolgáltatás penetrációja, azonban még ezzel a megállapítással is óatosan kell bánni, hiszen figyelembe kell venni más magyarázó tényezőket is (például a digitális írástudás szintjét).

Még óatosabban kell bánni a vásárlóerő-paritáson magas árakból való következtetések levonásával, ha a piac működésével kapcsolatban kívánunk értékítéletet

mondani. A vásárlóerő-paritások összehasonlítás során magasnak mutatózó hazai ár nem feltétlenül utal piaci problémára, például arra, hogy a szolgáltatók túl magasán áraznak. Hogy az ár túl magas, vagy sem, az csak a költségekkel való összevetésben értelmezhető, és egyáltalán nem biztos, hogy jogos azt várni, hogy egy magyar vállalat költség szintjének olyan mértékben kellene alacsonyabbnak lennie a nyugat-európai vállalatokénál, mint amit a fenti példák mutatnak.

Természetesen valamekkora költségelőnyt feltételezhetünk a magyar vállalatoknál, alapvetően a munkaerő egy részének alacsonyabb költség szintje miatt. A költségek jelentős része azonban a magyar és a külföldi vállalatok számára azonos. Ez nyilvánvalóan igaz az eszközök, berendezések beszerzésére, ami a magyar szolgáltatók számára legalább ugyanannyiba kerül, mint anyacégeiknek. Talán kevésbé egyértelmű, de ez jelentős részben a munkaerőköltségekre is igaz. A mobilhálózatok építéséhez, működtetéséhez szükséges tudásnak ugyanis kiterjedt globális piaca létezik, amely keresleti piac (azaz nagyobb az igény a szakemberekre, mint amennyi megfelelő tapasztalatú mérnök van). Ennek a szakképzett munkaerőnek a „beszerzése” nemzetközi ügynökségek közvetítésével zajlik, s a munkaerő szabad áramlása biztosítja, hogy a hazai és a külföldi vállalatoknál a bérszínvonal ezekben az esetekben közelítsen egymáshoz.

Miután megvizsgáltuk, hogy az árak összehasonlítása nominális árfolyamon vagy vásárlóerő-paritáson történt, érdemes utánanézni annak is, hogy a szóban forgó kimutatásnak milyen más módszertani jellemzői vannak.

Az egy előfizetésre és egy percre jutó bevétel, valamint a fogyasztói kosarak összehasonlítása

A mobilszolgáltatások árainak nemzetközi összehasonlítása nem olyan egyszerű, mint a homogén termékek és szolgáltatások – mondjuk, az áram, a gáz vagy a benzin – esetében. A mobilszolgáltatások rendkívül változatos tarifacsomagok formájában jelennek meg, ami miatt még a hazai szolgáltatók árait sem könnyű összevetni.

Gyakran találkozhatunk olyan kimutatásokkal, amelyek az egyes szolgáltatókra, illetve az egyes országokra jellemző egy előfizetésre jutó bevétel (*average revenue per unit, ARPU*) összehasonlítása alapján fogalmazzák meg következtetéseket a relatív árakkal kapcsolatban. Noha az ARPU a szolgáltatók szempontjából kiemelt jelentőségű mutató, az árak összehasonlítása tekintetében csak igen korlátozottan alkalmazható. Nyilvánvaló ugyanis, hogy az egy előfizetésre jutó bevétel nagyságát nemcsak az ár, hanem a forgalom is befolyásolja, így könnyen előfordulhat, hogy magasabb ARPU-értékkel rendelkezik egy olyan szolgáltató (ország), ahol az árak egyébként alacsonyabbak, de a használat jelentősen magasabb, mint az összehasonlításban szereplő alacsonyabb ARPU-értékkel rendelkező szolgáltató esetén. Hasonló eredményre vezet, ha az egyik esetben nagyobb arányban vesznek igénybe drágább

vagy értéknövelt szolgáltatáselemeket, amelyek esetleg egyébként olcsóbbak, mint máshol, az ARPU mégis magasabb lesz. Tovább bonyolítja a problémát, hogy egyes piacokon jóval elterjedtebb a több SIM kártya használata, azaz a fogyasztók jelentős része egyszerre több előfizetést használ, míg máshol jellemzően csak egyet használnak. Ekkor az első esetben a fogyasztók forgalma megoszlik az előfizetéseikhez kapcsolódó SIM kártyák között, ami alacsonyabb ARPU-értéket ad ahhoz képest, mint ha a fogyasztók teljes forgalmukat egy előfizetéshez kapcsolódóan bonyolítanák.

Az árak összehasonlítása szempontjából használhatóbb mutató az egy percre jutó bevétel (*average revenue per minute, ARPM*), amely valójában a beszédcélú használat átlagárát mutatja meg. Természetesen itt csak a beszédhívásokhoz kapcsolódó bevételeket vehetjük figyelembe, elsősorban az előfizetési és a hívásdíjakat. Az ARPM mutató jól összehasonlíthatóvá teszi az előfizetési díj nélküli, előre fizetős (*prepaid*) és az előfizetési díjas (*postpaid*) tarifacsomagokat.

A módszer alkalmazásának gyakorlati nehézségét elsősorban az jelenti, hogy egyes tarifacsomagok esetében a beszédhez kapcsolódó díjak nem határozhatók meg egyértelműen. Számos olyan tarifacsomag van a piacon, amelynek előfizetési díjában meghatározott számú sms, illetve meghatározott mennyiségű adatforgalom is szerepel külön díjazás nélkül. Az ilyen csomagok előfizetési díjának az egészét nem indokolt figyelembe venni az ARPM számításakor. Kétségeink vannak ugyanakkor, hogy az egyes ARPM-kimutatások (például az Európai Bizottság kimutatása) megfelelően kiszűrjük-e a nem beszédcélú forgalomhoz kapcsolódó bevételeket.

További módszertani problémát jelenthet a mobilpiacon igen elterjedt készüléktámogatások figyelembevétele. A szolgáltató (a beszerzési költségeknél) olcsóbban adja a készüléket a fogyasztónak, amit a magasabb előfizetési és forgalmi díjakból finanszíroz. A készüléktámogatások mértéke azonban eltérő az egyes piacokon, így az előfizetési és hívásdíjakat figyelembe vevő ARPM magasabb értéket mutat azokban az esetekben, ahol a készüléktámogatás jelentősebb. A magas ARPM azonban ekkor nem a verseny hiányát vagy gyengeségét tükrözi, hanem azt, hogy a nagyobb mértékű készüléktámogatás költségét a szolgáltatók a magasabb díjakból keresztfinanszírozzák.

Még ha ezek a problémák nem is merülnek fel, vagy sikerül őket megoldani, két gyengesége még mindig marad az ARPM mutatónak. Az egyik az – ARPU esetében is említett – összetételhatás: előfordulhat ugyanis, hogy egyébként alacsonyabb árakkal jellemezhető szolgáltató (ország) ARPM mutatója magasabb lesz, mivel előfizetői nagyobb arányban használnak drágább szolgáltatáselemeket (például nemzetközi hívásokat). A másik problémát az jelenti, hogy az ARPM egyetlen mutatóba sűrítve jeleníti meg a különböző fogyasztói csoportok (kis- és nagyfogyasztók, lakossági, üzleti és kormányzati fogyasztók) számára jelentkező árakat. Az átlagárból nem tudunk következtetni az egyes fogyasztói szegmensek helyzetére, és összetételhatás ebben az esetben is jelentkezhet. Abban az országban például, ahol az egyébként sokkal alacsonyabb percdíjat fizető üzleti fogyasztók vagy a kedvezményekkel kiszolgált elő-

fizetői csoportok aránya jóval magasabb, mint máshol, alacsonyabb lehet az ARPM mutató értéke, még akkor is, ha az árak egyébként minden szegmensben magasak.

Az összehasonlítás nehézségét az okozza, hogy a mobilszolgáltatás több szolgáltatáselemet tartalmaz, amelyek árai eltérnek a különböző csomagokban: eltérhetnek az sms-küldés és a hívások díjai a különböző hívásirányokban és a különböző időszakokban. A szolgáltatók ráadásul különböző tarifakonstrukciókat alkalmaznak: az előre fizetős (*prepaid*) csomagokban forgalomfüggő díjak vannak, az előfizetési díjas (*postpaid*) csomagokban a szolgáltató havi- és forgalmi díjakat is számláz, továbbá különböző kedvezmények is bonyolítják az összehasonlítást (a lebeszélhető havidíjak, az egyes hívásirányokban ingyenes telefonálást lehetővé tevő tarifakonstrukciók stb.). A fogyasztók különböző csoportjai igyekeznek sajátos hívási és használati szokásaiknak leginkább megfelelő tarifacsomagot kiválasztani.

Az ilyen esetekben az árak összehasonlításának a megfelelő módszere az, ha *fogyasztói kosarakat* határozzunk meg. Veszünk egy feltételezett fogyasztót előre rögzített hívásszerkezettel – azaz előre rögzítjük, hogy feltételezett fogyasztónk havonta hány percet beszél a különböző hívásirányokban és időszakokban, valamint hány sms-t küld. Ezután a különböző szolgáltatók tarifacsomagjai esetében megvizsgáljuk, hogy adott hívásszerkezettel rendelkező feltételezett fogyasztónknak mennyi lenne a havi kiadása. Természetesen fontos, hogy a szolgáltatók tarifacsomagjai közül azt válasszuk, amely az adott fogyasztói kosár szempontjából a legkedvezőbb.

Az árak fogyasztói kosáron keresztüli összehasonlításának kritikus eleme nyilvánvalóan a kosár tartalmának összeállítása. Ha egy tarifacsomagban az egyik elem drágább, mint a többi tarifacsomagban, akkor ennek az elemnek kellően nagy súlyt adva összeállítható olyan fogyasztói kosár, amely ezt a tarifacsomagot mutatja a legdrágábbnak.

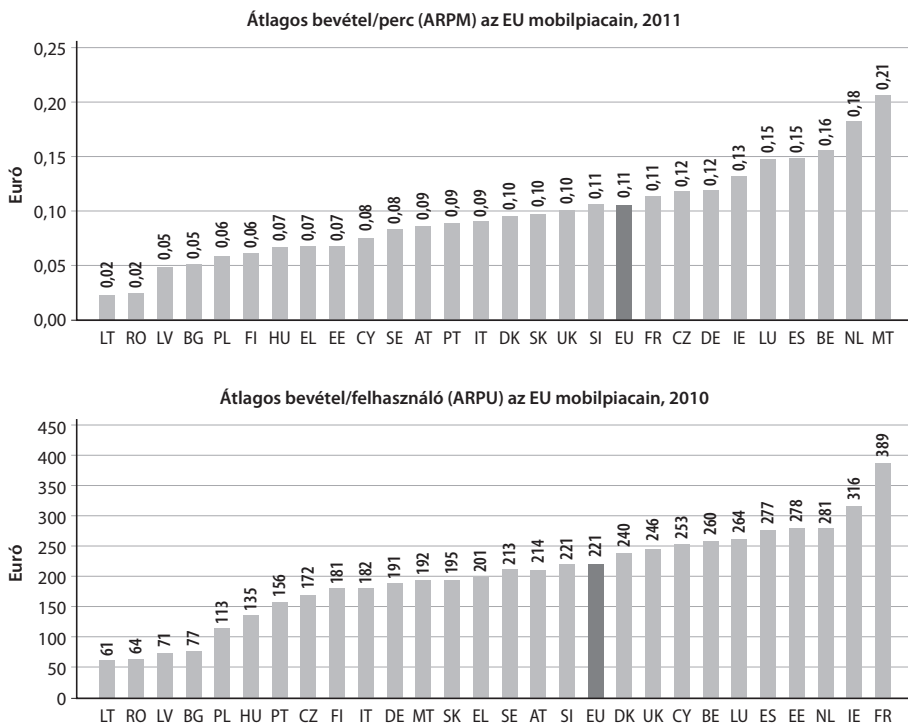
Az összehasonlítás csak akkor mutat reális képet, ha a fogyasztói kosár a fogyasztók kellően nagy hányadának fogyasztói szerkezetét tükrözi. Gondot okozhat azonban, ha a különböző országokban jelentősen eltérő a jellemző fogyasztási szerkezet, így az egyik ország fogyasztóinak a felhasználói szokásait jól tükröző kosár nem igazán alkalmas egy olyan országgal való összehasonlításra, ahol a jellemző fogyasztási szerkezet jelentősen más. Hasznos ezért, ha nem egy, hanem több különböző fogyasztói kosár szerint is elvégezzük az összehasonlítást.

A mobiltelefon-tarifa összehasonlítások eredményei

Az EU-tagállamok mobiltelefon-tarifáinak összehasonlítása viszonylag jelentős múlt-
ra tekint vissza. Az Európai Unió telekommunikációs szektorról szóló, évről évre megjelenő, átfogó implementációs jelentései² általában a mobiltarifákra vonatkozóan is tartalmaztak összehasonlító adatokat.

² Progress Report on the Single European Electronic Communications Market.

Ezek a kiadványok tartalmazznak ARPM- és ARPU-adatokat is, valamint lakossági fogyasztói kosarak alapján számított eredményeket. Az 1. ábra mind a 27 tagállam legutóbb publikált ARPM- és ARPU-értékeit mutatja.



Rövidítések: LT: Litvánia, RO: Románia, LV: Lettország, BG: Bulgária, PL: Lengyelország, HU: Magyarország, PT: Portugália, CZ: Cseh Köztársaság, FI: Finnország, IT: Olaszország, DE: Németország, MT: Málta, SK: Szlovákia, EL: Görögország, SE: Svédország, AT: Ausztria, SI: Szlovénia, EU: Európai Unió, DK: Dánia, UK: Egyesült Királyság, CY: Ciprus, BE: Belgium, LU: Luxemburg, ES: Spanyolország, EE: Észtország, NL: Hollandia, IE: Írország, FR: Franciaország.

Forrás: EU Digital Agenda Scoreboard.

1. ÁBRA • ARPU és ARPM mutatók az EU 27 tagországának mobilpiacain, 2010 és 2011

Annak ellenére, hogy az ARPU-t a fent elmondottak miatt nem nevezhetjük ármutatónak, mivel különböző szolgáltatások bevételét tartalmazza, az országok többsége az ARPU és az ARPM összehasonlításban többé-kevésbé hasonló pozíciót foglal el. A magyar mutató az ARPU esetében az 5., az ARPM esetében pedig a 6. legalacsonyabb érték az Európai Unióban – több mint 35 százalékkal maradván el az EU átlagos értékeitől. Ha az átlagárát vásárlóerő-paritáson vesszük figyelembe, a magyar ARPM értéke (0,1 euró vásárlóerő-paritáson) még mindig valamivel az uniós átlag alatt marad. Az ARPM-adatok tehát nem utalnak arra, hogy a mobil-hangszolgáltatás

árai nemzetközi összehasonlításban összességében magasak lennének, sőt inkább az ellenkezőjét állapíthatjuk meg.

Az ARPM, mint említettük, nem mutatja meg, hogy a fogyasztók különböző szegmensei milyen árakkal szembesülnek, illetve milyen az árázása a többi standard mobilszolgáltatásnak. Ezekre a kérdésekre a fogyasztói kosarakon alapuló összehasonlítások adhatnak választ, amelyeket az EU, illetve az OECD is rendszeresen publikált az elmúlt években.

Az Európai Unió által készített implementációs jelentésekben a kis-, közepes és nagyfogyasztókra vonatkozó tarifa-összehasonlítások az OECD által kidolgozott fogyasztói kosarak alapján történtek. A figyelembe vett tarifacsomagok jellemzően lakossági, publikus csomagok, az üzleti fogyasztók számára alkalmazott, jellemzően egyedi árakra vonatkozóan nincsenek összehasonlító adatok. Az árak összehasonlítását az európai uniós implementációs jelentések tartalmazták, amelyek egységes formában jelentek meg 2009-ig. Ezekben a magyar mobilárak jellemzően az uniós átlag körül vagy az alatt, a középmezőnyben helyezkedtek el.

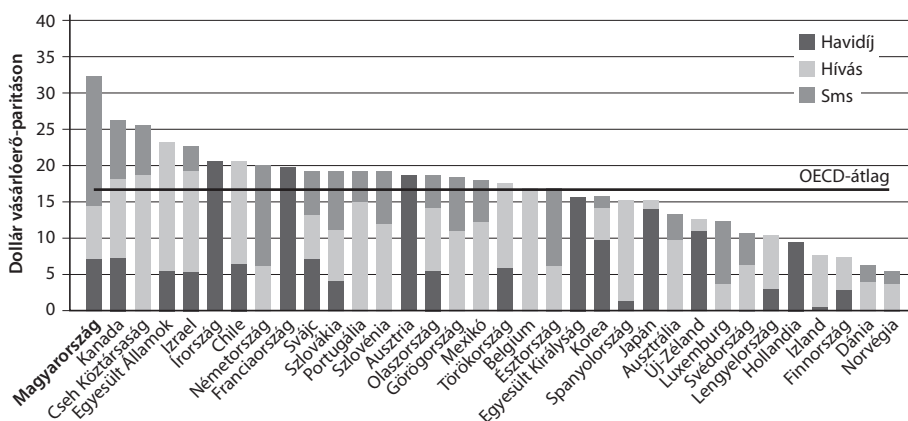
2010-től az Európai Unió nem publikál fogyasztói kosarakon alapuló tarifa-összehasonlításokat, az egyetlen publikusan elérhető forrást az OECD jelenti, amely két évente megjelenő kiadványában közli a mobilkosarakra vonatkozó számítások értékeit.

Az OECD a 2011. évi Communications Outlook című kiadványában hat különböző összetételű fogyasztói kosár esetében hasonlítja össze 34 ország mobilszolgáltatónak az árait (2. ábra). Az OECD havi 30, 100, 300, 900 hívásból álló kosarakat, egy 40 hívásból álló előre fizetős (*prepaid*), és egy főként sms-felhasználást (400 sms és 8 hívás) feltételező kosarat vizsgál (3. ábra).³ Az OECD minden kosárban felosztja az adott mennyiségű hívást, illetve sms-t különböző hívásirányokba, meghatározott híváshosszt feltételezve, majd a szolgáltatók tarifacsomagjai alapján számítja ki, hogy az egyes kosarak mekkora havi kiadással járnak a fogyasztó számára. Az eredmények magyar szempontból igen meglepők, különösen a korábbi európai uniós kiadványokból megismert kép fényében. Míg az európai uniós adatok szerint a magyar mobilárak átlagosnak tekinthetők, az OECD-kiadvány alapján kifejezetten magasnak tűnnek. Két OECD-kosár esetében a magyar mobilárak a legmagasabbak, de a többi négy esetben is a hat legdrágább közé tartoznak (egy 2., 3., 5. és 6. helyezéssel).

Nemcsak a rangsorbeli helyezések, de az árak közti különbségek is megdöbbentők: a kisfogyasztói kosár esetében a kiadványban szereplő magyar ár az OECD-átlag közel dupláját teszi ki.

Az OECD-kiadványban szereplő adatok igen negatív képet festenek a magyar piac teljesítményéről, de mielőtt komolyabb következtetéseket vonnánk le, vizsgáljuk meg, mi okozza azt, hogy a korábbi kiadványban még a középmezőnyben szereplő magyar árak két év alatt ilyen mértékben megemelkedtek.

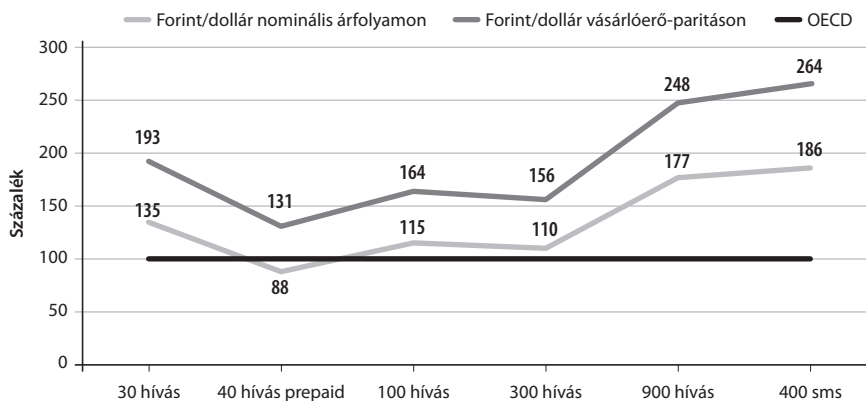
³ A kosarak részletes bemutatását lásd OECD [2010].



Forrás: OECD, Communications Outlook 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/888932395991>

2. ÁBRA • OECD kisfogyasztói kosár (30 hívás, 100 sms), havi kiadás áfával, vásárlóerő-paritáson, 2010. augusztus

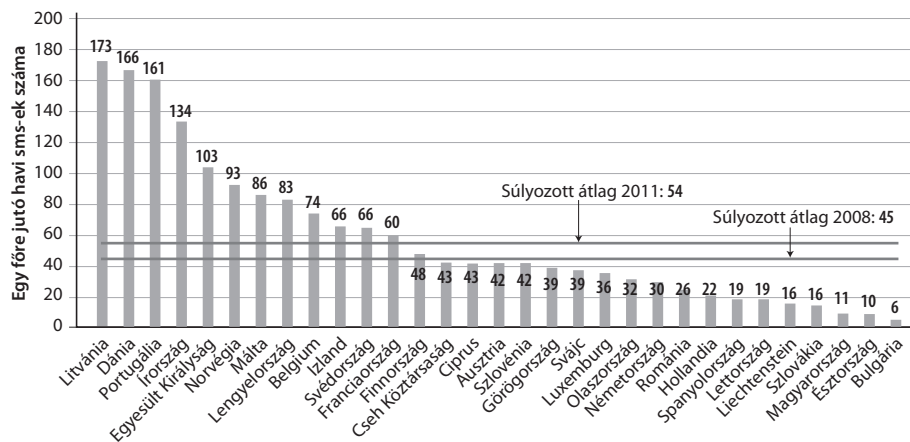
Először is az EU Bizottság által készített jelentések az árak összehasonlítását nominális árfolyamon mutatták be, míg az OECD vásárlóerő-paritáson, ami – mint említettük – a magyar árakat jelentősen magasabbnak mutatja. Ha a hat OECD-kosár esetében a nominális árfolyamon történő összehasonlítást nézzük, a magyar árak esetenként még így is sokkal magasabbak az OECD-átlagnál, de már találunk az átlaghoz közeli vagy az alatti értékeket is.



Forrás: OECD, Infrapont-számítások.

3. ÁBRA • Az egyes mobilkosarak magyarországi árának aránya az OECD-átlagokhoz viszonyítva, 2010

A korábbi összehasonlításokhoz képest 2010-ben jelentős változás történt a kosarakat illetően. Az OECD egyrészt megnövelte a kosarak számát, ami még árnyaltabb összehasonlítást tesz lehetővé. Ezenfelül azonban jelentős változás történt a kosarak összetételében is, ami véleményünk szerint erősen megkérdőjelezhető, torz eredményekre vezet. A fő problémát a kosarakban szereplő irreálisan magas sms-szám jelenti: még a havi 30 hívást tartalmazó úgynevezett kisfogyasztói csomag is havi 100 sms elküldését feltételezi.⁴ Ezzel szemben, mint ahogy a 4. ábra is jól tükrözi, az európai országok többségében a havi sms-ek száma jóval 100 alatt van, az átlag alig haladja meg az 50-et.⁵



Forrás: GSMA [2011] 16. o.

4. ÁBRA • Egy főre vetített elküldött sms-ek és mms-ek száma az európai országokban, 2011

A magyar sms-forgalom a legalacsonyabbak közé tartozik, mindössze havi 11 sms-t küldenek átlagosan a magyar fogyasztók, ami ötöde az európai átlagnak, és kevesebb mint 10 százaléka a legmagasabb sms-forgalmú európai országokénak.

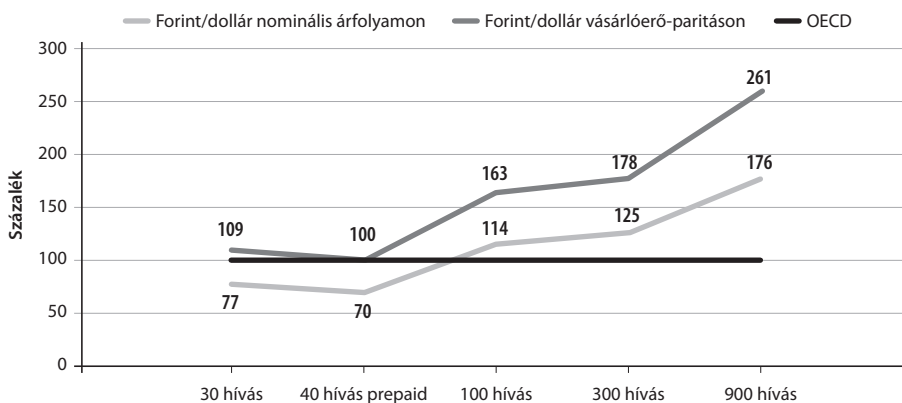
Az OECD-kosarak tehát – néhány kiemelkedően magas sms-forgalmú ország kivételével – nem jól reprezentálják az európai országok többsége esetén a fogyasztók jelentős részének valós hívásszerkezetét. A rosszul kialakított kosarak számos kis sms-forgalmú ország esetében – így Magyarország esetében is – teljesen irreális képet adnak a fogyasztók jellemző hívásszerkezetéhez képest.

⁴ A 100 hívásos kosárban havi 140 sms-sel, a 300 hívásosban 225 sms-sel, a 900 hívásosban 350 sms-sel számoltak, egyedül a 40 hívásos előre fizetés csomag esetében volt a figyelembe vett sms-ek száma 100 alatt (havi 60).

⁵ A GSMA kimutatása ráadásul az elküldött sms-ek számát a népesség nagyságára vetítve mutatja be, így mivel a penetráció szinte minden országban meghaladja a 100 százalékot, az egy előfizetésre jutó sms-ek száma még a 4. ábrán szereplő értékeknél is alacsonyabb.

Mivel minden OECD-kosár magas sms-értékkel számol, és egy olyan kosár sincs, amely a kisebb sms-forgalmú országok jellemző használatát tükrözné, megállapíthatjuk, hogy az OECD ár-összehasonlítása szisztematikus torzítást tartalmaz. Ebben az összehasonlításban azok a forgalomarányos csomagok, amelyekben az sms díja viszonylag magas, összességében túlzottan drágának tűnnek. Ez a helyzet a magyar csomagok esetében is, ahol a csomag teljes árának irreálisan nagy hányadát teszik ki az sms-hez kapcsolódó díjak. Az OECD kisfogyasztói kosara alapján, ha lenne ilyen, a havi 100 sms-t küldő magyar kisfogyasztó többet költene az sms-ekre, mint a hangszolgáltatásra.

Az OECD által publikált adatok lehetővé teszik, hogy bemutassuk, milyen kiadással járnak az egyes fogyasztói kosarak az sms-hez kapcsolódó költségek nélkül, kizárólag a havi- és a hívásdíjak figyelembevételével (5. ábra).⁶



Forrás: OECD, Infracont-számítások.

5. ÁBRA • Az egyes mobilkosarak magyarországi árának aránya az OECD-átlagokhoz viszonyítva, sms-ek nélkül, 2010

Az sms-fogyasztás figyelmen kívül hagyása elsősorban a kisebb fogyasztói kosarak esetén okoz jelentős változást. A nagyobb kosarak esetén a magyar árak relatív helyzete alig változik, az összehasonlításban továbbra is magasak. A magyar előfizetők döntő része kisebb fogyasztói kosarakat használ, esetükben azonban már azt láthatjuk, hogy a magyar árak nem túlzottan magasak, még vásárlóerő-paritáson számolva sem haladják meg jelentősen az OECD-átlagot, nominális árfolyamon összehasonlítva pedig 20-30 százalékkal alacsonyabbak az átlagnál.

⁶ Természetesen ez az összehasonlítás is torzít némileg, mivel kedvezőtlen azoknak a csomagoknak a szempontjából, amelyek bizonyos mennyiségű sms-használatot beépítenek a havidíjba, azokhoz a csomagokhoz képest, amelyek az sms-használatot forgalomarányosan árazzák.

Kétségtelen, hogy a kialakított nagyfogyasztói kosarak árai Magyarországon magasak, ezek a kosarak azonban a magyar fogyasztóknak csak a töredékét érinthetik. A közel 1800 perces tartalmazó 900 hívásos csomag – de még a közel 600 perces (300 hívásos) csomag is – jelentősen meghaladja a magyar fogyasztók átlagos havi 150 perces forgalmát. A magyar fogyasztók meghatározó része a forgalom alapján a kisfogyasztói 30 hívásos és a 40 hívásos *prepaid* (előre fizetős) csomagokhoz áll a legközelebb, ezek ára pedig nemzetközi összehasonlításban sem különösebben magas – ha reális sms-forgalommal számolunk.⁷

Az is nyilvánvaló, hogy a magyar kisfogyasztói kosarakban az sms ára nemzetközi összehasonlításban kiemelkedően magas, azonban ebből még nem kell feltétlenül a verseny hiányára következtetnünk. A szolgáltatók a csomagok egyes elemei között az árarányokat szabadon határozhatják meg úgy, hogy az alacsonyan vagy akár a költségek alatt árazott elemeket (például beszerzési költség alatti áron értékesített telefonkészüléket) más, magasan árazott szolgáltatáselemek (például az sms) bevételei keresztfinanszírozzák. Az sms magas ára azonban önmagában nem kifogásolható, ha figyelembe vesszük, hogy társadalmi érdek nem fűződik az sms-használat növeléséhez, illetve ha az sms árat csökkentenék, akkor az más szolgáltatáselemek (például a hívások) árának emelkedését vonhatná maga után.

Az sms jövője egyébként is erősen megkérdőjelezhető az okostelefonok által nyújtott helyettesítő lehetőségek (e-mail, chat) terjedésének következtében. Úgy véljük, ez egy további érv a jelenleg alkalmazott OECD-kosarak módszertani szempontból szükséges módosítása mellett. Ma már a fogyasztók egyre nagyobb része használ okostelefont, és vesz igénybe olyan tarifacsomagokat, amelyeknél a csomagválasztásnak és az árazásnak is egyre meghatározóbb elemét a mobiladat- (mobilinternet-) szolgáltatás jelenti.⁸ Az ilyen csomagok árainak a hagyományos hang–sms forgalom szerinti értékelése teljesen torz eredményekre vezethet.

Nemzetközi összehasonlításban a magyar mobiltelefon-tarifacsomagok árai – a (lakossági) fogyasztók nagy része által használt reális fogyasztási szerkezetű csomagok esetén –, ha nem is nevezhetők alacsonynak, nem tűnnek kifejezetten magasnak sem: nominális árfolyamon történő összehasonlítás esetén gyakran az OECD- vagy az EU-átlag alatt vannak. Ezekből az eredményekből tehát semmiképpen sem vonhatók le olyan következtetések, amelyek a magyar piaci verseny gyengeségére mutatnának rá.

⁷ Az OECD adatai alapján a kisfogyasztói tarifacsomagokra vonatkozóan elkészítettünk egy olyan kosarat, amelyben ugyanúgy 30 hívás szerepel, de 100 helyett csak 20 sms. A havi 20 sms még mindig jelentősen több annál, mint amennyit egy átlagos magyar kisfogyasztó elküld, de valószínűleg jóval közelebb van az átlagos OECD-kisfogyasztó forgalmához, mint az eredeti kosárban szereplő 100 sms. Az erre a kosárra vonatkozó eredmények azt mutatják, hogy a magyar ár nominális árfolyamon valamivel az átlag alatt van, míg vásárlóerő-patitáson valamivel meghaladja.

⁸ Ilyen, adatforgalmat is magukban foglaló csomagok már a 2010-es OECD-összehasonlításban is szerepeltek, ami a kizárólag beszédhívást és sms-t magukban foglaló kosarak összehasonlításába némi torzítást vihetett.

A mobilinternetárak nemzetközi összehasonlítása

Míg a beszédcélú telefonra és a vezetékes internetre vonatkozó tarifacsomagok árainak összehasonlításáról rendszeresen jelennek meg elemzések, a mobilinternetárak vizsgálata csak a legutóbbi időben került középpontba,⁹ és publikus eredmények gyakorlatilag nem érhetőek el.

A „mobilinternet ára” kifejezés önmagában nem értelmezhető, amíg nem definiáljuk, hogy milyen eszközön vesszük igénybe a mobilinternetet. Nyilvánvalóan teljesen más az árazás egy okostelefonhoz kapcsolódó tarifacsomag és egy dedikált laptopos¹⁰ használathoz kapcsolódó hozzáférés esetén.

Az okostelefonok tarifacsomagjai esetében jellemzően a havi előfizetési díj meghatározott mennyiségű adathasználatot (internethasználatot) tartalmaz, ugyanakkor ez a díj lebeszélhető, és esetenként ebből a díjból fedezhető egy bizonyos határig az elküldött sms-ek költsége is. Az ilyen esetekben ezért önmagában a mobilinternet díja nem választható le. Valójában csak az okostelefonok tarifacsomagjai hasonlíthatók össze különböző fogyasztási szerkezetek feltételezésével az előző részben leírtakhoz hasonlóan. Az OECD [2012] tervezett tarifakosarai valójában ugyanezt teszik a korábbi mobiltelefon-fogyasztói kosarak adathasználattal történő kiegészítésével. Sajnos a fogyasztói kosarak tartalma egyéb tekintetben nem változott, így a kisfogyasztói kosarak továbbra is irreálisan nagyszámú sms-t tartalmaznak, ami miatt az eredmények vélhetően az okostelefon-csomagok esetében is torzítottak lesznek.

A közelmúltban megjelent egy módszertanilag ellenőrizhetetlen elemzés, amely az okostelefonok tarifacsomagjaira nem OECD-adatok alapján végzett összehasonlítást, azt találta, hogy nemzetközi összehasonlításban a magyar árak a legmagasabbak közé tartoznak, jelentősen meghaladva a legalacsonyabb országok árait.¹¹ Az elemzés nyilvánosan elérhető promóciós összefoglalójából az összehasonlító módszertan részletei nem ismerhetők meg. Az egyetlen közölt eredmény – a magasnak tekinthető – 2 GB adatforgalmi korláttal rendelkező csomagokra vonatkozik. Mielőtt ebből az információból messzemenő következtetéseket vonnánk le a magyar okostelefon-tarifák túlzó szintjére vonatkozóan, az alkalmazott módszertan mellett meg kellene ismernünk azt is, hogy a magyar és az európai fogyasztók nagy része

⁹ Az OECD 2012-ben jelentette meg a mobil szélessávú csomagokra vonatkozó ár-összehasonlításhoz kapcsolódó fogyasztói kosarait (OECD [2012]). Eredmények várhatóan csak a 2013. évi Communications Outlookban fognak megjelenni.

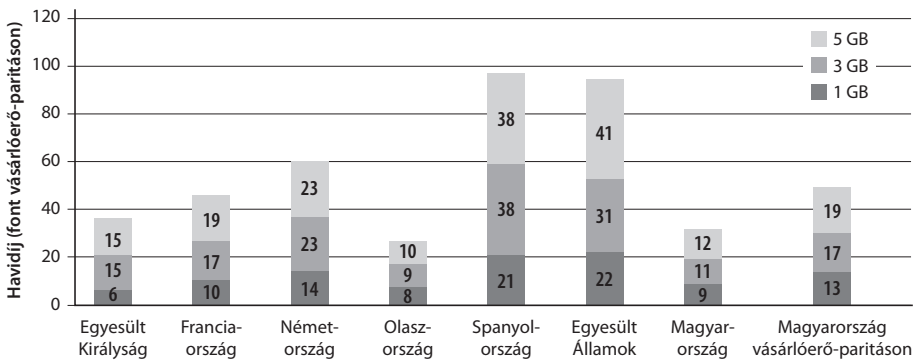
¹⁰ Laptopos használatnak nevezzük (az OECD terminológiáját átvéve) azt a mobil szélessávú használatot, amikor a felhasználó egy dedikált mobil *stick* segítségével – amely hagyományos beszédhívást nem tesz lehetővé – laptopon vagy személyi számítógépen veszi igénybe a szélessávú internetszolgáltatást.

¹¹ EU 27 Smartphone tariff competitiveness report 2012 December. Telcogroups' protective pricing widens the digital divide between poor and wealthy EU member states. Report highlights. http://rewheel.fi/downloads/Rewheel_EU27_smartphone_tariff_competitiveness_report_December_2012_HIGHLIGHTS.pdf.

által használt, kisebb adatkorlátos csomagok relatív árai hogyan alakulnak, de erre vonatkozó információt az említett kiadvány nem közöl.

A dedikált laptopos mobilinternet-hozzáférés árának összehasonlítása jóval egyszerűbb feladat, és az eredmények interpretálása is sokkal inkább egyértelmű. Ebben az esetben csak az okozhat némi torzítást, ha az előre definiált kosarat (például 2 GB adatkorlát) egy országban nem nyújtják, így az összehasonlításba egy valójában nagyobb fogyasztást tartalmazó csomag ára kerül.

A dedikált laptopos mobilinternetárak könnyű összehasonlíthatósága ellenére sem az EU-ra, sem az OECD-re jelenleg nincsenek publikált eredmények. Az egyetlen rendelkezésre álló összehasonlítást az Ofcom egy közelmúltban megjelent kiadványa tartalmazza (Ofcom [2012]), az is csak hat országra vonatkozóan. Az ebben szereplő árak három adatkorlátos csomag (1, 3 és 5 GB-os) esetében mutatják az egyes országok három legnagyobb szolgáltatójának az áraiból a piaci részesedéssel súlyozott átlagárát. A 6. ábrán bemutatjuk, hogyan viszonyulnak az azonos módszerrel számított 2013. februári magyar árak¹² a nagy nyugat-európai országokra, illetve az Egyesült Államokra számított árakhoz.



Forrás: Ofcom, szolgáltatók honlapjai, Infracore-számítások.

6. ÁBRA • Laptopos mobilinternet árai Magyarországon és az Ofcom által vizsgált országokban, 2012

A vizsgált országokhoz képest a magyar árak nem tűnnek magasnak, még vásárlóerő-paritáson történő összehasonlításban sem, nominális árfolyamon pedig kifejezetten a legolcsóbbak közé tartoznak.

Noha az összehasonlítás viszonylag szűk körű, megkövethetjük azt a következtetést, hogy legalábbis a laptopos mobilinternet esetében a magyar penetráció kétségkívül meglévő jelentős lemaradását a fejlettebb nyugati országokhoz képest

¹² Az Ofcom-kiadványban szereplő árak 2012. júliusiak, míg a magyar árak 2013. januárra vonatkoznak.

nem az elégtelen verseny, illetve a magas árak okozzák. Minden bizonnyal inkább más tényezők, például a magyar fogyasztók digitális írástudásban való lemaradása, a vezetékes internet közismerten alacsony árai, illetve a jelentősen alacsonyabb elköltethető jövedelem lehetnek azok, amelyek közt az okokat keresnünk kell.

Az árak szintje és dinamikája nem az egyetlen, de az egyik legfontosabb indikátora a piaci teljesítménynek. Ennek alapján vizsgálható például, hogy a különböző jellemzőjű piacok árai eltérnek-e, illetve milyen tényezők magyarázzák a piacok közti árkülönbségeket. A következőkben a belépések, illetve a piaci szereplők számának alakulását és hatását vetjük vizsgálat alá, amelynek során azt is megvizsgáljuk, hogy ezek milyen mértékben magyarázzák a piacok között megfigyelhető árkülönbségeket.

A BELÉPÉS HATÁSÁNAK VIZSGÁLATA A MOBILPIACOKON

Minden piac működésének egyik fontos, bár nem kizárólagos meghatározó tényezője a piac szerkezete. A piacszerkezetnek fontos jellemzője a szereplők száma és egymáshoz viszonyított mérete. Sokszereplős homogén termékpiacokról általában feltételezhetjük, hogy versenyzői piacként működnek. Ha a termék nem homogén, a differenciálás szerepe nagy, akkor ebben már nem lehetünk annyira biztosak. Ha viszont a szereplők száma kicsi, akkor még homogén termékek esetén is gyakori, hogy a kevés szereplős piacokon a lehetségesnél kisebb lesz a verseny. Általában azonban azt mondhatjuk, hogy a közgazdászok által kedvelt *ceteris paribus* feltételek mellett a több szereplő nagyobb verseny lehetőségét teremti meg. Természetesen a belépés sikerét és a hosszú távon fenntartható piacszerkezetet a kínálati és a keresleti tényezők, valamint a vállalatok versenyzői magatartása együttesen határozzák meg.

A mobilpiacokon a magas fix költség és a spektrum szűkössége miatt általában kevés hálózatos szereplő működik. Gyakran fogalmazódik meg ugyanakkor az a hipotézis, hogy több szereplő erőteljesebb versenyt jelentene, ezért – amennyiben lehet – célszerű a szereplők számának növelése. Mindenki számára nyilvánvaló azonban, hogy ez semmilyen iparágban – így a mobilszolgáltatások esetén sem – csak kívánság kérdése. A hálózatos szereplők száma valamilyen mértékben befolyásolható szabályozási beavatkozással, piactervezéssel, valójában azonban igen szűk korlátok között. Ráadásul ez azt is jelenti, hogy a piacszerkezet befolyásolására törekvő és a maga korlátozott eszközeivel dolgozó szabályozás azt is kockáztatja, hogy inkább ront a helyzeten, mint javít, ami mindenképpen óvatosságra int a szabályozás valódi lehetőségeinek értékelésekor.

A szabályozó a mobilpiacon elsődlegesen a spektrumkiosztás útján képes befolyásolni a piacszerkezetet. A rendelkezésre bocsátott spektrum mennyiségével és a megszerzhető blokkok nagyságával, az engedélyek számával valójában a szabályozó a belépést, illetve a piacon működő szereplők számát korlátozza. A piacszerkezetre hatást gyakorol még a megszerzett spektrum kereskedelmének szabályozása és természetesen a már működő szereplők esetén az összefonódások, együttműködések szabályozása is.

A továbbiakban a mobilpiacok fejlődésére vonatkozó tapasztalatok áttekintésével azt mutatjuk be, hogy milyen kihívásokkal és korlátokkal szembesül a szabályozó, amikor a mobilpiacok szerkezetét próbálja befolyásolni. Ennek során elsősorban a spektrumkiosztás hatásait tekintjük át. Azért is érdemes ezzel a kérdéssel kiemelten foglalkozni, mert a mobilpiac fejlődése, a technológiai generációváltás és a mobilcélra hozzáférhető spektrum bővülésével egy olyan szakaszhoz értünk, amikor az új szolgáltatások céljára kiosztható spektrum bővülésével újra a szabályozónál van a kezdeményezés lehetősége. A szabályozó ezt ismét megpróbálhatja felhasználni arra, hogy a belépési opció kialakításával kiközvetítse az utat új szolgáltatók megjelenéséhez s ezzel a piaci szereplők számának növeléséhez.

Azokat a tényeket fogjuk értékelni, amelyek mutatják, hogy a 3G frekvenciák kiosztása során alapvetően miért nem működött az a korábbi ökölszabály, hogy az új spektrum egyúttal a régié mellett új szereplő piacra lépését is lehetővé teszi. A szóban forgó időszak tényeinek ismertetése és elemzése azért is érdekes, mert ezzel eddig a közgazdasági szakirodalom is csak részben foglalkozott, s ráadásul ezek az eredmények nem ismertek széles körben. A 3G spektrumkiosztás piacbővítő sikereivel kapcsolatban ráadásul mintha az a tévhit uralkodna, hogy ott, ahol új belépő megjelent, a piaci szereplők számának eggyel (vagy akár kettővel) való bővülése fenntartható piaci szerkezetet teremtett. Tagadhatatlan, hogy az új szereplők megjelenése valóban hatásos volt a verseny erősítése szempontjából, de a piacszerkezet öt szereplő esetén egyáltalán nem bizonyult fenntarthatónak, s a jelek alapján a négyszereplős piacok szerkezete sem tekinthető feltétlenül hosszú távon fenntarthatónak. Elemzésünkkel közvetett módon tehát arra a kérdésre keressük a választ, hogy a mobilpiacok hány szereplő mellett bizonyultak fenntarthatónak, s mi ennek a tapasztalatnak a tanulsága egy újabb spektrumkiosztás szempontjából.

A következőkben négy kérdéskört fogunk megvizsgálni.

1. Milyen mértékben változott a piaci szereplők száma a 3G engedélyek kiosztásának következtében? A bővebb spektrumkészlet mellett a korábbihoz hasonlóan nőtt-e a piaci szereplők száma?
2. Fenntarthatónak bizonyult-e az új piacszerkezet ott, ahol belépéssel nőtt a piaci szereplők száma? Milyen folyamatok alakították a piac szerkezetét a spektrumkiosztás mellett a szóban forgó időszakban?
3. Ahol a szereplők száma nőtt, volt-e ennek pozitív hatása a versenyre?
4. Mi jellemzi az új belépők helyzetét?

Ebben az elemzésben csak egyszerű eszközöket alkalmazunk, a belépés előtti és utáni helyzet összehasonlításával foglalkozunk, de úgy véljük, ezzel is számos, eddig nem kellően elemzett tanulsággal szolgálhatunk a mobilpiacok működéséről, amelyek jól hasznosíthatók a jövőbeli szabályozási politika kialakításához.

A rendelkezésre álló spektrum nagysága és a piaci szereplők száma

Hagyományosan a mobilpiaci szereplők számát leginkább a rendelkezésre bocsátható spektrum szűkössége korlátozta, s a kezdetektől mindig az új sávok mobiltávközlési célú használatba vonása tette lehetővé új engedélyek kiadását s ezáltal az új szereplők belépését. E tapasztalatok alapján a rendelkezésre álló spektrumkészlet és a szereplők száma közötti lineáris összefüggés két okból működhetett. Egyrészt a hangszolgáltatás nyújtása nem igényel több spektrumot, hiszen már a 2G technológia segítségével is meg lehetett oldani a teljes lakosságnak nyújtott hangszolgáltatást.¹³ Másrészt az új szereplők számára a bővülő piac mellett a belépés még nyereséges lehetett – a gazdasági szempontból kritikus méretet (előfizetős szám, piaci részesedés, bevétel) jó eséllyel el tudták érni, s így a teljes lefedettséget biztosító hálózatkiépítési és -fenntartási költségeik megtérülhettek. Az új szereplők innovációval, kedvező árakkal valóban versenyt generáltak a piacon. Ehhez képest azonban a harmadik generációs szolgáltatások a hangszolgáltatás szempontjából már egy teljesen telített piacon jelentek meg, miközben az adatkommunikációs kereslet felfutása – a készülékek és alkalmazások hiánya, valamint a visszafogott kereslet miatt – a vártnál lassabban indult el. A 3G célra rendelkezésre bocsátott 2100 MHz-es spektrum fizikai jellemzői miatt eleve nagyobb cellasűrűségű hálózatra van szükség, mint a 2G hangforgalom 900, esetleg 1800 MHz-en való kiszolgálása esetében. Több szereplő versenye esetén a fogyasztók megszerzése is költségesebb egy olyan szolgáltatást végző iparágban, ahol a szolgáltatásminőség, márka, életstílus mind része a terméknek, így a marketing és a lojalitást építő megoldások nagy szerepet kapnak a versenyben.

Mivel a hálózatok kiépítésének és működtetésének költségei jelentősek, ezért ha a növekvő, de eleve korlátozott fizetőképes piaci kereslet kielégítéséért a korábban bent lévőknél eggyel (vagy kettővel) több szereplő verseng a piacon, akkor előbb-utóbb előállhat az a helyzet, hogy az az új belépő, amelyik nem képes egy bizonyos kritikus méret fölé nőni, tartósan veszteséges lesz. A szereplők számát a spektrum is korlátozza, de az egyre bővebben rendelkezésre álló spektrum mellett a magas fix költségek és a piaci kereslet együttesen keményebb korlátot jelenthetnek. A „több spektrum = több életképes szolgáltató” összefüggés ebben a környezetben már nem érvényes, a tapasztalat szerint a méretgazdaságossági belépési korlát bizonyul effektívnek, s nem a spektrumkészlet szűkössége.¹⁴ Mivel a mobilszolgáltatás költségjellemzői

¹³ A frekvenciák hatékony újrafelhasználását lehetővé tevő cellás megoldás, amely a mobilhálózatok működésének alapja, egyúttal azt is lehetővé teszi, hogy a cellaméret csökkentésével az újrafelhasználás hatékonyabb legyen. Van tehát adott spektrumkészlet mellett is lehetőség a kapacitás növelésére a cellasűrűség növelésével. Az optimális megoldást a műszaki korlátok mellett nyilván a spektrum ára, elérhetősége és a cellasűrűség növelésének költsége közötti viszony határozza meg.

¹⁴ A szükségesnél több szereplő előidézhet spektrumszűkösséget, mert az egyenletesen elosztott spektrum esetén azoknál a szereplőknél, amelyeknek nagyobb a piaci részesedése, kapacitásgondok merülhetnek fel. Ilyenkor a spektrumkereskedelem lehetősége nélkül a túl sok szereplő jelenléte nem lesz optimális, és a versenyt is korlátozhatja.

a spektrumhatékonyság növekedése mellett sem változtak meg jelentősen, a nyereségesen működtethető hálózatok számát a kereslet belátható szintje mellett döntően a hálózati költségek határozzák meg, s kisebb mértékben a rendelkezésre álló spektrumkészlet. Ha a piaci szereplők nem képesek elérni a profitábilis működéshez szükséges méretet, a piacszerkezet kilépéssel vagy fúzióval válhat fenntarthatóvá.

Spektrumkiosztási ciklusok és a mobilpiaci szerkezet fejlődése

A mobilpiacok fejlődése során 2010 körül elindult újabb frekvenciaértékesítési eljárások sorrendben már az ötödik ciklus¹⁵ kezdetét jelzik. Az első időszak lényegében a 20. század nyolcvanas évtizedében kezdődött, és a kilencvenes évek elejéig zajlott. Ez volt az analóg szolgáltatás elindulása, amikor általában egy (legfeljebb kettő) szereplő léphetett be a piacra. Ez a szereplő rendszerint a nemzeti telefonszolgáltató monopólium volt. A második ciklusban, a kilencvenes évek első felében a digitális 2G szolgáltatások elindulására, a 900 MHz-es frekvenciák kiosztására került sor. Ekkor szinte minden országban két szereplő kapott működési lehetőséget (amelyek közül az egyik a nemzeti telefonvállalat volt). A harmadik mérőföldkő a kilencvenes évek második felében a 2G technológia használatára megnyitott 1800 MHz-es sáv kiosztása volt. Ekkor a dinamikusan bővülő, még messze nem telített mobilpiacra a korábbi két 2G szolgáltató mellé belépett egy harmadik, s néhol egy negyedik szereplő is. A negyedik ciklus a 3G szolgáltatások bevezetésével kezdődött. Az új szolgáltatásra kijelölt 2100 MHz-es spektrum kiosztása 2000 körül kezdődött meg, de az új szereplők belépési folyamata – már ahol erre egyáltalán sor került – elhúzódott egészen az évtized végéig.

Minden kiosztási ciklusban új, addig még nem használt frekvenciák kerültek kiadásra, ami egyúttal azt is egyszerűen lehetővé tette, hogy új belépők jelenjenek meg a piacon, s ezáltal erősödhesen a verseny. A megnyitott lehetőség azonban nem feltétlenül növelte jelentősen és tartósan a szereplők számát – azaz a belépés lehetősége nem járt feltétlenül sikeres belépéssel.¹⁶ A reális és a társadalmi jólétre figyelő szabályozói stratégia kialakítása és az illúziók elkerülése érdekében érdemes tehát a korábbi periódusok, s különösen a 3G spektrumkiosztás és a piacok ezt követő fejlődésének tapasztalatait feldolgozni. E tapasztalatok alapján ugyanis egyértelmű, hogy a piac szerkezetét a spektrumkiosztáson túl más tényezők is befolyásolják,

¹⁵ A spektrumkiosztás az egyes ciklusokban különböző időpontokban történt, s nem feltétlenül – sőt többnyire nem – egyetlen alkalmat jelentett, ezért a ciklust a rendelkezésre bocsátott újabb spektrumtartomány, illetve a technológiai generáció, és nem a spektrumkiosztás konkrét időpontja alapján definiáljuk.

¹⁶ Sikeresnek az a belépés tekinthető, amelynek eredményeként az adott szereplő tevékenysége fenntartható, azaz bent tud maradni a piacon, aminek minimálisan szükséges feltétele, hogy a tevékenysége hosszú távon nyereséges legyen, s a működési költségeken túl a tőkeköltséget is fedezze.

ezért a kiosztás szerepének túlértékelése irreális várakozást kelt, és rossz döntésekre vezet. A hibás döntések piaci, szabályozói korrekciójának elhúzódása pedig akadálya lehet a piac további fejlődésének, ami lassíthatja a szolgáltatás földrajzi kiterjesztését és használatának növekedését. A következőkben a negyedik kiosztási ciklus eseményeinek áttekintése és elemzése alapján értékeljük a piacszerkezetet befolyásoló szabályozói próbálkozásokat, valamint foglalkozunk a piaci korrekciós tapasztalatokkal is.

Az elsőtől a negyedik spektrumkiosztási ciklusig terjedő időszakban a spektrumkiosztás esetében általában az a „szabály” működött, hogy a szabályozó az aktuális szereplőszámot egy szereplővel növelve segítse a verseny erősödését. Ennek sikeréhez természetesen szükség volt arra, hogy egyúttal fenntartható legyen a piacszerkezet (azaz sikeresen működhessen az összes eddigi szereplő és az új belépő) is. Az egyes ciklusokban általában a már piacon lévő szereplők is hozzájutottak az újabb frekvenciához, a megjelenő új szereplő viszont többnyire nem kapott a régi tartományból, mivel azt már korábban szétosztották. Ezt az óvatos, de határozott belépéstámogató szabályozói stratégiát a mobilpiacok fejlődését vizsgáló Harald Gruber $n + 1$ szabálynak nevezi (Gruber [2005]). A korábbi tapasztalatok alapján ez a hüvelykujjszabály a negyedik ciklusig alapvetően működött. Sőt néhány országban még úgy is működőképes volt, hogy a harmadik ciklusban az 1800 MHz-es spektrum használatbavételével két új szereplő is megjelenhetett. A negyedik kiosztási ciklusnak – amely már a 3G szolgáltatások megjelenéséről szólt – az előző időszak pozitív tapasztalataira építve vágtak neki az ágazati szabályozók. Általában törekedtek arra, hogy lehetővé tegyék új szereplők piaci lépését – amellet, hogy a 3G szolgáltatások nyújtására kijelölt frekvenciasávot a már piacon lévő szereplők számára is hozzáférhetővé tették. Új szereplők jelentek meg, de nem mindenhol, s néhol akkor is csak későbbi fordulóiban, jelentős szabályozói könnyítések mellett vettek frekvenciát. Ahol új belépők frekvenciát szereztek, ott sem mindig indították el a szolgáltatást, s azokban az országokban is, ahol végül elindították, sor került valamilyen formában kilépésre, illetve egyes szereplők fúziójára. Gruber azonban a 3G spektrumkiosztás mérlegét úgy értékelte, hogy az valójában nem igazolta az $n + 1$ szabály érvényességét (Gruber [2007]). Ennek a ténynek a felismerése és feldolgozása fontos tanulsággal szolgál a mobilpiacok szerkezetének természetéről, a szerkezetet alakító, szabályozó által nem kontrollált tényezőkről, amelyet mindenféleképpen figyelembe kell venni a jövőbeli újabb spektrumkiosztások kialakításakor.

A 2100 MHz-es spektrum, s ezzel a harmadik generációs mobilszolgáltatási engedélyek kiosztása 2000 körül kezdődött Európában, s még 2012-re sem zárult le teljesen. A kiosztási eljárások első körére az évtized első felében került sor. A kiosztás egyik meghatározó eleme a korábbi időszakokhoz képest az volt, hogy igen általánosan és igen sokféleképpen alkalmazták az aukciós eljárásokat. A 2000-es évek aukciós eljárásainak elemzésével, értékelésével nagyon sokan foglalkoztak, s ez a tapasztalat jelentősen hozzájárult az aukciós módszerek és helyzetek megisme-

réséhez, megértéséhez s ezzel a közgazdasági elmélet fejlődéséhez is (lásd például *Klemperer* [2002], *van Damme* [2002]).

Az aukciós kiosztások biztosan nagyobb bevételhez juttatták az államot, s talán hatékonyabbak voltak, mint a „szépségversenyek”,¹⁷ de a piacszerkezet alakítása szempontjából nem bizonyultak feltétlenül eredményesebbnek. Előnyük talán az volt, hogy a belépők kilétét nem a szabályozó döntése, hanem egy objektív módon értékelhető tény, a pályázók licitben elért eredménye határozta meg. A szabályozó azonban egyik módszerrel sem tudta elérni azt, hogy a licitben elért siker vagy – ha a szabályozó szépségverseny alapján döntött – az ígéretebb pályázat inkább a versenyre való képesség, és ne a túlzott kockázatvállalás következménye legyen. A belépési kísérletek valamivel nagyobb eséllyel vezettek kudarcra az aukciók (új belépő) győztesei esetében, mint a szépségversennyel kiválasztott jelöltekénél (*Gruber* [2005]). Bennünket azonban nem az eljárások értékelése, hanem az új szereplők belépésére és működésére vonatkozó tapasztalatok érdekelnek. Az elemzésben azt fogjuk bemutatni, hogy az $n + 1$ szabály a negyedik kiosztási ciklusban alapvetően nem működött, az átlagos eredmény alapján a szolgáltatók száma legfeljebb $n + 1/2$ -re nőtt.

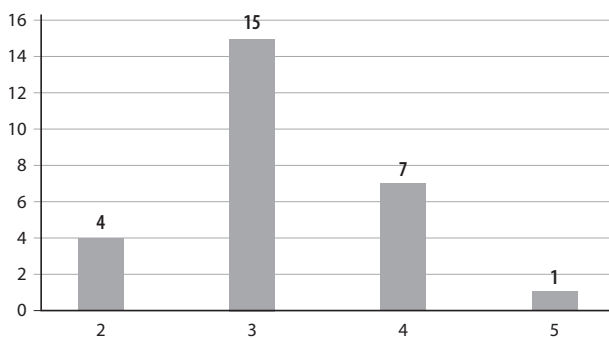
A piaci szereplők számának alakulása a negyedik spektrumkiosztási ciklusban

Az európai 3G spektrumkiosztások adatait a legátfogóbban a Whalley–Curwen-szerzőpáros foglalta össze, kiindulásként rájuk támaszkodunk (*Whalley–Curwen* [2009], [2010]). Az adatbázis tartalmazza a 3G spektrumkiosztása előtt 2G spektrummal rendelkező szereplők, azaz az inkumbensek számát, a kiadási procedúrák időpontját, a kiadni tervezett és a ténylegesen elkelt engedélyek számát, a nyertesek nevét, valamint az engedély későbbi sorsára vonatkozó információkat. Ezt az adatbázist összekapcsoljuk a tagállamokban 2009-ben, illetve azután működő mobilszolgáltatókra vonatkozó információkkal, amihez forrásként az Európai Bizottság implementációs jelentéseit és a Cullen International spektrumadatbázisát használtuk.

Az EU jelenlegi 27 tagállamában a harmadik generációs spektrumkiosztás előtt¹⁸ 94 mobilszolgáltató működött, a szereplők átlagos száma 3,19 volt. A méret szerinti megoszlást a 7. ábra mutatja.

¹⁷ Szépségversenynek (*beauty contest*) azt a spektrumkiosztási eljárást nevezi a szakirodalom, amelyben a spektrumért ajánlott ár nem játszik szerepet, vagy az áron kívül más tényezők (például üzleti tervek, lefedettségre tett vállalások stb.) is szerepet kapnak annak eldöntésében, hogy ki nyeri el a frekvencia használatának jogát. Ahogy az aukciónak, úgy a szépségversenynek is számos formája van.

¹⁸ A kiosztást megelőző időpontra nem adható ugyan egységes határdátum, így az összehasonlítás szempontjából mindenképpen korrektebb, ha nem dátumot, hanem az első 3G kiosztást éppen megelőző időpontot tekintjük a kiindulópontnak. Ekkorra érte el ugyanis minden ország azt az állapotot, amikor a 2G technológiát használó piaci szereplők már mind működtek a piacon. 2G szolgáltatás nyújtására használt spektrum kiadására természetesen még ezután is sor kerülhetett, de



Forrás: Whalley–Curwen [2010].

7. ÁBRA • Mobilpiaci szereplők számának megoszlása az EU 27 tagállamában a 3G spektrum kiosztása előtt

A negyedik spektrumkiosztási ciklus kezdetén a legelterjedtebb a háromszolgáltató modell volt, négy országban még csak két szereplő működött, öt szereplő egyetlen piacon, Hollandiában volt.¹⁹

A 2100 MHz-es frekvenciák kiosztása 2000 körül kezdődött, s az első kiosztási fordulókra általában 2004-ig sor került, de a spektrum teljes kiosztása – elegendő jelentkező hiányában vagy egyes nyertesek kivonulása, illetve az engedély visszavonása miatt – számos ország esetében több fordulóban történt meg. Így a negyedik ciklus időben elnyúlt egészen a negyedik generációs szolgáltatások megjelenéséig. A legtöbb ország kezdettől törekedett arra, hogy az $n + 1$ szabályt alkalmazva, újra lehetővé tegye legalább egy új belépő megjelenését. Ennek érdekében a mobilpiacon működő szereplők számánál legalább eggyel több engedély/blokk megszerzését tették lehetővé, s gyakran az új belépőknek szóló engedély külön meghirdetésével, illetve a belépőt támogató szabályozással kedvező környezetet is teremtettek.

A következőkben röviden kiemelünk néhány fontosabb számot. 2010-ig a meglévő szereplők számán túl 23 új engedély várt gazdára. A 27 tagállamból hét nem biztosított lehetőséget a GSM-szereplők számánál több 3G szolgáltatónak, bár elvileg itt sem zárták ki új szereplő megjelenését. 17 tagállam az $n + 1$, három ország (Németország, Ausztria, Luxemburg) az $n + 2$ lehetőséget szorgalmazta. 16 tagállamban osztották ki egy körben a spektrumot, nyolc tagállamban két próbálkozás volt

.....
 ez vagy kiegészítő jelleggel történt, vagy a 3G spektrummal összekapcsolva, illetve a hagyományos GSM sávok esetében 3G vagy a legutóbbi időkből már 4G használatra (például Lengyelországban).

¹⁹ Két szereplő volt Luxemburgban, Cipruson, Máltán és Szlovákiában. Három szereplő működött Belgiumban, Bulgáriában, Csehországban, Észtországban, Görögországban, Spanyolországban, Franciaországban, Írországban, Lettországban, Litvániában, Magyarországon, Lengyelországban, Portugáliában, Szlovéniában, Finnországban, Romániába. Négy szereplős piac volt Ausztria, Dánia, Németország, Olaszország, Svédország és az Egyesült Királyság.

erre, három tagállamban 2010-ig három kísérlet volt. A rekorder Franciaország, ahol a negyedik engedély csak a negyedik alkalommal kelt el, amikor egyetlen pályázóként a Free jelentkezett. Magyarország a 2012-ben lezárt, de bíróság által érvénytelenített aukcióval szintén három próbálkozást²⁰ mondhat magáénak.

A spektrumkiosztás tapasztalatai alapján két tagállamban fordult elő, hogy korábbi 2G szereplő nem nyert 3G frekvenciát. Olaszországban egy szolgáltató lépett ki: a Blu nevű szolgáltatót a többiek felvásárolták. Svédországban a nemzeti telefonvállalat, a Telia maradt alul a versenyben, de először virtuális mobilszolgáltatói (*mobile virtual network operator, MVNO*) megállapodással, majd vásárlással 3G lehetőséghez jutott. Több tagállamban is előfordult azonban, hogy első körben még a bent lévő 2G szolgáltatók némelyike sem pályázott a spektrumért a meghirdetett feltételek mellett. Később, amikor már a 3G-ben rejlő kockázat és bizonytalanság is kisebb lett, minden korábbi 2G szolgáltató 2100 MHz-es frekvenciát szerzett.

Új szereplők belépésére is sor került, bár időnként csak több kiosztási kísérlet és a feltételek enyhítése után nyert új jelentkező spektrumot. A belépéshez a spektrum megszerzése csak az első lépés. Az új szereplőnek ki kell építenie a megfelelő lefedettséget biztosító hálózatot, el kell indítania a szolgáltatást, s minél hamarabb és minél több előfizetőt kell szereznie, hogy a költségei megtérüljenek. Mindezt olyan szereplőkkel folytatott versenyben kell megtennie, amelyeknek vannak már használható hálózati eszközeik, van ismertségük, előfizetői bázisuk, értékesítési csatornáik stb. Ilyen helyzetben a gyorsaság, az árverseny, az innováció és az erős pénzügyi háttér segíthet. A belépéssel járó költségek és üzleti kockázatok miatt öt országban nem sikerült új belépőt találni hosszú évek alatt, ezek a belépési lehetőségek kihasználatlanok maradtak. Az eljárásokon nyertes új belépők közel fele pedig visszalépett: visszaadta az engedélyt, vagy eladta valamelyik inkumbensnek. Valójában a 27 tagállamban 2010-ig mindössze 19 új szereplő lépett piacra.²¹ Ha ezt összevetjük azzal, hogy a korábbi ciklusban az 1800 MHz-es spektrum kiosztásánál átlagosan 1-nél több, a piacon ténylegesen megjelenő új belépő volt, ez látványosan bizonyítja, hogy az $n + 1$ hüvelykujjszabály a negyedik ciklusban már nem működött. Az új spektrum kiosztása elvileg jóval több szereplő megjelenését tette volna lehetővé, mint amennyi ténylegesen belépett, azaz az elérhető spektrum nem jelentett effektív korlátot.

Spektrumkiosztás tekintetében a 3G frekvenciák kiosztásán túl természetesen más fejlemények is voltak. Néhány helyen olyan új szereplő jelent meg, amely a 2000-es évtized végén 900 MHz-es vagy 1800 MHz-es frekvenciát kapott, ezeken

²⁰ A 2100 MHz-es spektrumot Magyarországon először 2004-ben hirdették meg aukción. Akkor a három inkumbens jutott frekvenciához, a negyedik engedély nem kelt el. 2008-ban a tender valójában nem futott végig, mert menet közben a körülmények megváltozására való hivatkozással visszavonták.

²¹ Több esetben ezek még eredetileg kétszereplős piacok voltak, például: Lettország, Luxemburg, Bulgária, Málta, illetve a kvázi kétszereplős Szlovénia, ahol a 2001-ben elindult harmadik szereplő nem tudta megvetni a lábát a piacon, ezért 2006-ban kilépett.

azonban a spektrumhasználat uniós liberalizálása folytán már nem a korábban erre kitalált 2G szolgáltatást indított, hanem új 3G vagy 4G szolgáltatással jelent meg a piacon. Lengyelországban a szereplők számának növekedését gyors konszolidáció követte, amikor az újonnan 900, illetve 1800 MHz-es frekvenciát nyert szereplőket felvásárolta egy helyi befektető.²²

A piaci szereplők számát a spektrumkiosztáson túl alakító folyamatok hatása

A piaci szereplők számának növelését célzó kiosztások eredményének megítélését elvileg nehezíti, hogy ezek a kiosztások nem egy időben történtek. Azok a tagállamok ugyanis, ahol nem kelt el minden engedély, folyamatosan törekedtek arra, hogy a bennragadt spektrumkészletet lehetőleg új szereplőknek adják ki a verseny élénkítése érdekében. Az új belépéseket követően gyakran azonban a piaci korrekciós folyamatok csökkentették a szereplők számát.

A piaci szerkezetet a belépésen túl a piaci erők is formálják. Reális esély, hogy a kevésbé sikeres, hosszú távon is csekély esélyekkel rendelkező befektetők inkább elhagyják a piacot, aminek a legegyszerűbb formája az, hogy eladják cégüket. Ritkán azonban segít, ha egy bajba jutott cég csak gazdát cserél – erre is sor került néhány esetben (például Finnország, Lengyelország, Lettország, Litvánia). A másik megoldás az lehet, ha a vállalatot más piaci szereplő veszi meg, azaz fúzióra kerül sor. A vizsgált negyedik ciklusban nyolc felvásárlás, illetve összeolvadás történt. Ezek mindegyikére olyan piacon került sor, ahol a kiosztások után maximális számú, azaz öt szereplő volt. Olaszországban a 3G frekvenciáról a pályázaton lemaradt szolgáltatót (a negyedik szereplő Blu telekommunikációs vállalatot) vásárolta meg 2002-ben a harmadik szolgáltató, a Wind (*EC* [2002]). Dániában 2004-ben a TeliaSonera az Orange-t (*EC* [2004a]), Ausztriában a T-Mobile 2006-ban a Tele.ringet vásárolta fel (*EC* [2004b]). Az Egyesült Királyságban a T-Mobile és az Orange alapított közös vállalatot (lényegében fuzionált) 2010-ben Everything Everywhere néven (*EC* [2010a]). A legmarkánsabban átalakult ötszereplős piacnak Hollandia bizonyult, ahol két fúzió következtében a szereplők száma 2007-re háromra csökkent, mivel a KPN 2005-ben megvette a harmadik legnagyobb piaci szereplőt, a Telfortot,²³ a T-Mobile pedig 2007-ben az Orange holland vállalatát (*EC* [2007]). Romániában a csak 2G frekvenciával rendelkező Cosmote 2009-ben megvette a 3G frekvenciát szerzett Zapp nevű mobilszolgáltatót.²⁴ Újabb látványos fejlemény a Bizottság által 2012 végén

²² Szefowa UKE: istnieje grupa Solorza-Żaka. Parkiet.com, 2010. október 25. <http://www.parkiet.com/artikul/979902.html>.

²³ Dutch Regulator Clears KPN Takeover Of Telfort. Cellular-news, 2005. augusztus 30. <http://www.cellular-news.com/story/13907.php>.

²⁴ Cosmote completes Zapp acquisition, TeleGeography, 2009. november 3. <http://www.telegeography.com/products/commsupdate/articles/2009/11/03/cosmote-completes-zapp-acquisition/>.

engedélyezett fúzió, amelyben az addig négyszereplős, a verseny lehetősége és sikere tekintetében példának tekintett osztrák piacon a negyedik szereplő, a Hutchison tulajdonában álló Hutchison 3G (H3G) megvásárolta a harmadik legnagyobb szolgáltatót, az osztrák Orange-t, így az osztrák piac háromszereplős lett.²⁵

A fúziók áttekintése alapján látjuk, hogy háromszereplős mobilpiacon nem történt fúzió, aminek oka lehet e piacszerkezet fenntarthatósága is, de nyilván az ilyen piacon a szabályozó sem hagyta volna jóvá a fúziókat. Egyetlen európai, de nem uniós országban történt erre kísérlet. Svájcban 2010-ben a második (a dán TDC tulajdonában álló Sunrise) és a harmadik (Orange) szereplő fúzióját a versenyhatóság nem engedélyezte egy olyan piacon, ahol egyébként a Swisscom tulajdonában álló piacvezető szolgáltató tartósan 60 százalék feletti piaci részesedést ért el.

Hogyan alakult végül a belépések és kilépések után a piaci szereplők száma? A szereplők számának meghatározása szempontjából a tisztánlátást nehezíti, hogy az uniós statisztikák e tekintetében eléggé félrevezetőek, mivel csak összegzik a tagállamok nem feltétlenül homogén jelentéseit, s ezért nem különböztetik meg az országos hálózatokat a lokálisaktól, illetve nem vizsgálják, hogy az egyes hálózatok versenyjogilag független hálózatok-e. Ebből adódhat, hogy 2012-ben Lengyelországban az EU szerint hét mobilszolgáltató működött, ami a hatóság tájékoztatása alapján is valójában csak négy független szereplőt jelentett (*EC* [2012*d*]). Romániában hasonló okokból az öt szereplő valójában csak négy. A szolgáltatók számának meghatározását az is bonyolítja, ha egy országban olyan hálózat van, amelyben a tulajdonosok e hálózathoz rendelten birtokolják a frekvenciát, ugyanakkor önállóan jelennek meg a piacon, illetve önálló hálózatuk is van valamely más frekvencián.²⁶

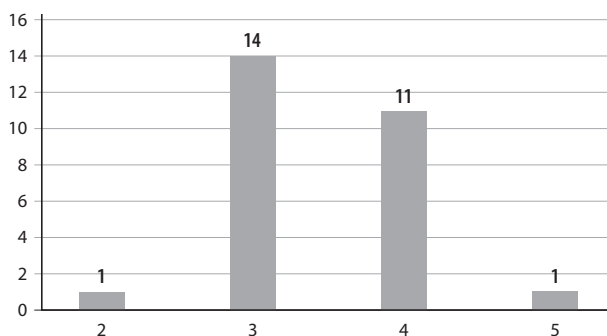
Ha az adatok tisztítása után összevetjük a 3G kiosztások előtti szereplőszámot a 2010. év végi számmal – azzal az ésszerű megkötéssel, hogy a független hálózatokat versenyjogi alapon definiáljuk –, akkor e pillanatfelvétel szerint az EU 27 tagállamában 93 szolgáltatót találunk, szemben a kiosztások előtti 86-tal. A szereplők számának 2010. évi megoszlását mutatja a 8. *ábra*.

2010-ben egyértelműen a három- vagy négyszereplős piac volt az általános az Európai Unió 27 országában. A két változat közel azonos arányban fordul elő.²⁷

²⁵ Lásd a fúzió engedélyezéséről a Bizottság 2012 decemberében kiadott közleményét (*EC* [2012*c*]).

²⁶ Például Svédországban különböző hálózatmegosztási együttműködések jöttek létre, s egyes spektrumrészek is a cégek közös használatában vannak. Dániában, ahol a Telnor–Teliasonera közös vállalata nyert 2012-ben 800 MHz-es frekvenciát. Igaz, ez már az ötödik kiosztási ciklus keretében történt.

²⁷ 2010 végén két szereplő már csak Cipruson volt. Három szereplő működött Belgiumban, Bulgáriában, Csehországban, Észtországban, Finnországban, Franciaországban, Görögországban, Hollandiában, Lettországon, Litvániában, Magyarországon, Máltán, Portugáliában, Szlovákiában. Négy szereplős piac volt Ausztria, Dánia, Írország, Luxemburg, Németország, Olaszország, Románia, Szlovénia, Spanyolország, Svédország és az Egyesült Királyság. Lengyelországban 2010-ben még öt versenyjogi értelemben független hálózat működött, de 2012 elejére már ez is négyre csökkent.



Forrás: EU Bizottság, Cullen International, céginformációk, Infrapont-értékelés.

8. ÁBRA - Versenyjogi szempontból önálló, hálózatos mobilpiaci szereplők számának megoszlása az EU 27 tagállamában, 2010

Az EU 27 jelenlegi tagállamában a negyedik spektrumkiosztási ciklus kezdetén az (akkor még csak második generációs szolgáltatást nyújtó) szereplők átlagos száma 3,19 volt, 2010-ben volt egy rövid csúcsidőszak, amikor ez a szám 3,48-ra emelkedett.²⁸ Az $n + 1$ hüvelykujjszabály tehát az eredmények szerint nem érvényesült – a próbálkozások kimenete csak $n + 0,3$ lett. Ez sem biztos, hogy a végleges szám lenne, mert ez azt jelentené, hogy a piac valamilyen stacioner állapothoz tartana.²⁹

Ha a negyedik spektrumkiosztási ciklus belépési és kilépési folyamatainak a független piaci szereplők számára gyakorolt hatását *regionális bontásban* vizsgáljuk, akkor a következőket állapíthatjuk meg.

- Az EU-hoz 2004 előtt csatlakozott 15 országban 2010-re az átlagos szereplőszám 3,6 lett, azaz 0,1 volt a piaci szereplők számának átlagos növekedése. Észak- és Nyugat-Európa 11 országában összesen eggyel nőtt a szereplők összesített száma.³⁰ Dél-Európa négy piacára összesen 1 nettó belépés történt.
- A 2004 után csatlakozott 12 tagállamban a szereplők számának növekedése átlagosan 0,5 volt, amiben a 2100 MHz-es spektrum mellett egyes helyeken önállóan kiadott 900 MHz-es és 1800 MHz-es spektrum kiosztása is szerepet játszott. A legtöbb nettó belépés tehát ezeken a piacokon történt.

²⁸ A kép részleteiben változást jelent, hogy 2010 óta természetesen már sor került újabb spektrumkiosztásokra, és jelentek meg új szereplők. A legmarkánsabb a Free tényleges piacra lépése 2012-ben Franciaországban. Az osztrák piacon viszont fúzió csökkentette a szereplők számát, Lengyelországban pedig négy mobilszolgáltató (egy nagy és három kisebb) került azonos irányítás alá.

²⁹ A stacioner állapot a piac – amelyet a folyamatos technológiai fejlődés és az új frekvenciák kiosztása mozgat – dinamikus jellege miatt nyilván csak gondolatkísérlet szintjén fogalmazható meg.

³⁰ A nettó egyenleg úgy jött ki, hogy Luxemburgban nőtt a szereplők száma kettővel, Írországban eggyel, Hollandiában pedig kettővel csökkent.

- Ha csak a 2004 után csatlakozott közép-európai országokat tekintjük, a sok próbálkozás mellett itt volt a legnagyobb, 0,66 az új belépők átlagos száma.³¹ Ezzel lényegében a szereplőszám tekintetében ez a régió is elérte az EU–15 átlagos szintjét.

A *piaci szereplők száma* tekintetében a tapasztalatok alapján a következőket mondhatjuk:

- Úgy tűnik, hogy azokban az országokban, ahol háromszereplős a piac, nincs erős kényszer, amely a szereplők számának csökkenése irányába hatna. Jóllehet a szolgáltatás szám három alá csökkenését a szabályozók sem támogatják.
- Az öt hálózati szereplős mobilpiacok a tapasztalatok szerint csak átmenetiek. Míg 2000 és 2012 között volt néhány év, amikor egy-két országban öt szereplő működött, de az időközben lezajlott fúziók után 2012-ben már nem volt olyan tagállam, amelyben öt országos hálózattal rendelkező, versenyjogi szempontból önálló piaci szereplő működne.
- Négy szereplős piacok több országban működnek. A piacok fenntarthatósága tekintetében nem tudunk bizonyosat. Vannak olyan jelek, amelyek arra utalnak, hogy a negyedik szereplő nem bizonyul életképesnek, és fúzió révén csökken a szereplők száma. Ez utóbbi nyilván inkább a tünet kezelése, a gazdasági életképességet a szóban forgó szereplők gazdasági működésének vizsgálata alapján lehetne megítélni.

A tények alapján a mobilpiacok a jelen technológiai, közgazdasági, fogyasztási környezetben lényegében három- vagy négy szereplősek.³² Azok a törekvések, amelyek a háromszereplős piacok esetében egy új belépő megjelenését kívánják elősegíteni, a példák alapján indokolhatók, de nem következnek, hogy feltétlenül sikeresek lesznek abban az értelemben, hogy fenntartható piacszerkezeti változást eredményeznének. Az országos lefedéssel rendelkező önálló hálózati szereplők számának négy fölé növelése a tapasztalatok alapján illúzió.

A negyedik spektrumkiosztási ciklus történései alapján arra következtethetünk, hogy a mobilpiacok szereplőszámát a jelenlegi helyzetben nem a rendelkezésre álló spektrum, hanem más tényezők korlátozzák. Ezek közül minden bizonnyal a legjelentősebb súlyú tényező a hálózatok kiépítésének és működtetésének költsége. A magas hálózati fix költségek súlya még akkor is meghatározó, ha egyébként a vállalatok a szabályozás által megszabott kereteken belül különböző módon, például a telephelyek, tornyok megosztásával csökkenteni próbálták ezeket a költségeket.

³¹ Ez lényegében a Lengyelországban elért nettó kettő, Észtországban és Szlovéniában elért nettó egy-egy új belépésből adódott.

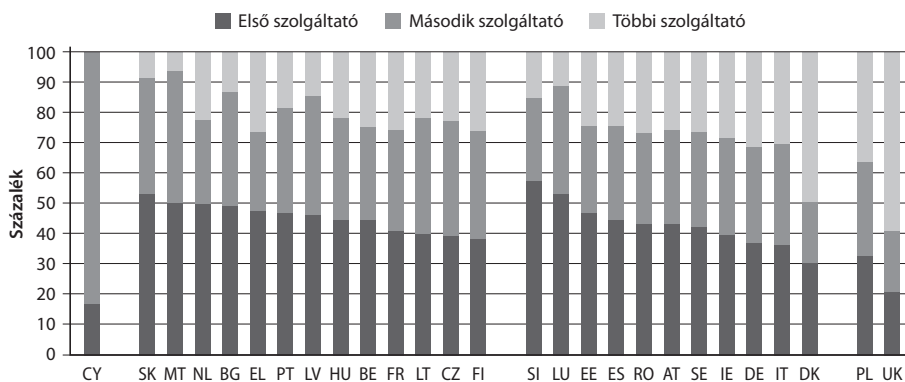
³² Cipruson még 2012 végén is csak két hálózat működött, Lengyelországban az irányítás szempontjából független hálózatok száma a Polkomtel mobilszolgáltató 2012 elején engedélyezett megvásárlása után ötről négyre csökkent.

Piaci részesedések alakulása a negyedik spektrumkiosztási ciklusban

A piacszerkezeti elemzés természetesen nem csak a szereplők számával foglalkozik. Fontos szerkezeti jellemző a szereplők részesedése is. Kevés nyilvános és megbízható adatot találunk a mobilpiac összes szereplőjének részesedésére. Az Eurostat 2001 óta közöl adatokat a piacvezető mobilszolgáltató részesedéséről az EU régi 15 országában, 2004-től az akkor csatlakozott 10 tagállamában, és 2007-től Bulgáriában és Romániában is. A Bizottság 2011-re vonatkozó és 2012-ben megjelentetett 15. jelentése a telekommunikációs szektor és szabályozás fejlődéséről (EC [2012a]) szintén közöl adatokat, de ez sem tartalmazza az összes piaci szereplő részesedését, csak az első két mobilszolgáltatóét. A fennmaradó többi szereplő részesedését csak aggregáltan közli. E hármast bontás alapján a piaci részesedések szerinti megoszlást 2009-ben a 9. ábra mutatja.

Háromszereplős piacon az EU által alkalmazott hármast bontás egyértelmű információt ad, de a négy- vagy több szereplős piacok esetén nem mutatja a harmadik, negyedik, ötödik szereplő részesedését. Ez azért sajnálatos, mert éppen az utolsó helyen lévő szereplők részesedése szolgált bizonyítékot az új belépők sikeréről, illetve sikertelenségéről.

A piaci folyamatok ismerete nélkül a piaci részesedések megoszlása egy olyan pillanatfelvétel, amelyre tekintve semmit sem mondhatunk a verseny erősségéről. A piacszerkezeti kutatásokból tudjuk, hogy néha éppen egy kis részesedésű új be-



Rövidítések: CY: Ciprus, SK: Szlovákia, MT: Málta, NL: Hollandia, BG: Bulgária, EL: Görögország, PT: Portugália, LV: Lettország, HU: Magyarország, BE: Belgium, FR: Franciaország, LT: Litvánia, CZ: Cseh Köztársaság, FI: Finnország, SI: Szlovénia, LU: Luxemburg, EE: Észtország, ES: Spanyolország, RO: Románia, AT: Ausztria, SE: Svédország, IE: Írország, DE: Németország, IT: Olaszország, DK: Dánia, PL: Lengyelország, UK: Egyesült Királyság.

Megjegyzés: az első blokk, amelyben egyedül Ciprus szerepel, a kétszereplős, a második a háromszereplős, a harmadik a négy-szereplős, a negyedik pedig a 2009-ben ötszereplős piacokon mutatja a részesedések megoszlását.

Forrás: EC [2010b] alapján Infracap.

9. ÁBRA • A mobilpiaci szereplők részesedése 2009-ben az EU 27 tagállamában

lépő generálja a versenyt, máskor meg a hasonló részesedésű szereplők fej-fej melletti küzdelme is erős lehet. A tartós aszimmetrikus részesedés, de a kiegyenlített részesedés is utalhat a verseny hiányára. Összességében azt feltételezhetjük, hogy több szereplő esetén talán az első és a második szolgáltató részesedése csökken, de ez a különbség nem valószínű, hogy szignifikáns.

A piaci részesedések dinamikája már többet mutathat a verseny alakulásáról, pontosabban annak a részesedések változásában megmutatkozó eredményéről, bár a verseny erősségéről ez sem ad tájékoztatást. Elegendően hosszú megfigyelési időszak csak az EU–15-re áll rendelkezésre – e csoport piacairól 2001-től vannak adataink (1. táblázat).

1. TÁBLÁZAT • A legnagyobb szolgáltató piaci részesedéseinek változása 2001 és 2009 között az EU–15 mobilpiacokon

EU–15	Az első szolgáltató részesedésének változása, 2001–2009 (százalék)	Történt-e belépés?	Szolgáltatók száma 2009-ben	Szolgáltatók számának változása a 3G kiosztás előtti időponttól 2009-re
Ausztria	0	igen	4	0
Belgium	–12	nem	3	0
Dánia	–19	igen	4	0
Egyesült Királyság	–7	igen	5	1
Finnország	–24	nem	3	0
Franciaország	–7	nem	3	0
Görögország	11	nem	3	0
Hollandia	6	nem	3	–2
Írország	–22	igen	4	1
Luxemburg	–8	igen	4	2
Németország	–4	nem	4	0
Olaszország	–12	igen	4	0
Portugália	3	nem	3	0
Spanyolország	–12	nem	4	0
Svédország	–7	igen	4	0

Forrás: Eurostat-adatok alapján Infrapont-számítások.

A legnagyobb mobilszolgáltató részesedése Görögország, Hollandia és Portugália kivételével az EU–15 mindegyikében csökkent 2001 óta. Hollandiában azonban két fúzió is történt a piacon, amelyből az egyik során éppen a piacvezető KPN vásárolta fel a Telfort nevű szolgáltatót. Itt tehát a belépésen és versenyen kívül a vezető szolgáltató részesedését a fúzió is befolyásolta.³³

³³ Fúzióra 2009-ig Olaszországban, Dániában és Ausztriában is sor került, de ott ez nem a piacvezető szolgáltatót érintette.

Az adatokból az is látszik, hogy az EU–15 azon országaiban, ahol volt belépés a 3G kiosztás során, az első szereplő részesedésének csökkenése nagyobb volt (11,7 százalék), mint ott, ahol nem jelent meg új szereplő (4,8 százalék). Ott, ahol a belépés folytán 2009-ig kihatóan nőtt a szereplők száma, a piacvezető átlagos részesedése jobban csökkent (12,3 százalék), mint ott, ahol nem (7,5 százalék). A különbség egyik esetben sem volt azonban szignifikáns. Azokban az országokban, ahol 2009-ben háromnál több szolgáltató működött, a piacvezető részesedésének csökkenése nagyobb volt, de szintén nem szignifikáns mértékben.

A szereplők száma és az árak alakulása

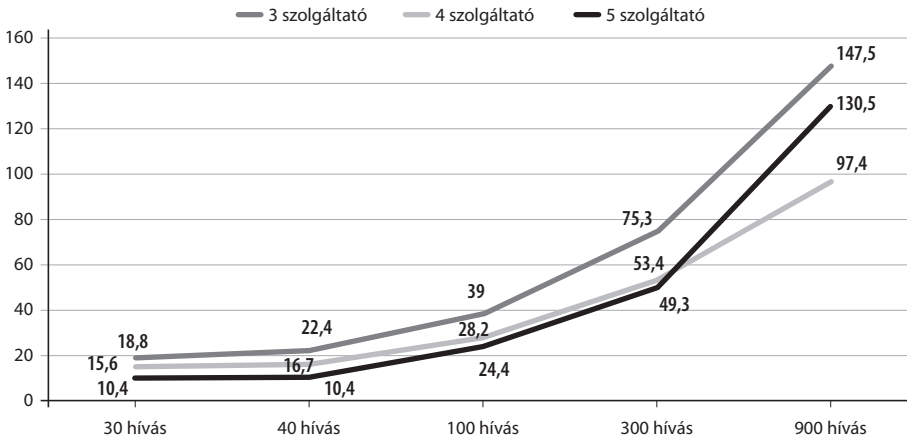
Tudjuk, hogy a piaci eredményt nem csak a piacszerkezet határozza meg, de azért ezzel együtt azt várjuk, hogy több szereplő nagyobb versenyt jelent, és ennek hatása megjelenik a verseny egyik fontos indikátorában, az árak szintjében is.³⁴ Idősoros adatokkal ugyan nem rendelkezünk, de 2010. évi áradatokkal igen. Ezek alapján megvizsgálhatjuk azt, hogy a szereplők száma alapján van-e szignifikáns eltérés az árakban. 2010-es árakat vizsgálva joggal feltételezhetjük, hogy ha volt tartós árcsökkenő hatás, akkor ez már jórészt beépült az árakba, hisz már régen került sor a belépésre, így ha több szereplő alacsonyabb árat jelent, akkor annak érzékelhetőnek kell lennie. Természetesen az árszint nem csak a szereplők számának függvénye, azonban jelen egyszerű elemzés oksági kapcsolatokat nem, csupán bizonyos piacszerkezeti jellemzők és piaci eredmények statisztikai kapcsolatát képes vizsgálni. A 10. ábrán az árak összehasonlítása látható, mely a korábban bemutatott OECD-mobilkosarak alapján történt.

Ha több szereplő van egy piacon – legalábbis a négy kisebb kosár esetén –, az árszint egyértelműen alacsonyabb. Az átlagok eltérésére vonatkozó varianciaanalízis alapján a 40 és a 100 hívást tartalmazó kosár esetén 90 százalékos szinten, a 300 hívásos csomag esetén pedig 95 százalékos szinten szignifikáns eredményeket kaptunk.

Felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy az országok közötti árkülönbségeket valóban a mobilpiaci szereplők számában látható különbségek magyarázzák-e,³⁵ mint ahogy a 10. ábrából esetleg következtetni lehetne, vagy esetleg valamilyen más tényező, például az ország fejlettsége. Az ilyen típusú kérdések megválaszolására alkalmas az árkoncentráció-vizsgálatok regressziós becsléseken alapuló módszertana, amelyben az árat magyarázzuk valamilyen koncentrációs mutatóval és egyéb kontrollváltozókkal.

³⁴ Természetesen számos tényező hatással van az árakra, így a spektrumhasználati díjak, a végződtetési díjak, az adók stb.

³⁵ Jelen esetben csak a hálózattal rendelkező szereplők számának hatását vizsgáljuk. Számos országban azonban működnek hálózattal nem rendelkező, úgynevezett virtuális mobilszolgáltatók (MVNO). Ezek azonban piaci súlyukat tekintve nagyon eltérő méretűek lehetnek, így legfeljebb csak a jelenlétük vagy hiányuk hatását lehetett volna tesztelni. Elemzésünkben ezt a hatást nem vizsgáltuk.



Forrás: OECD-kosarak alapján Infrapont-számítás.

10. ÁBRA • Az OECD-tag EU-tagállamok különböző mobilkosarak alapján számított átlagárainak összehasonlítása a szolgáltatók számának függvényében, 2010 (dollár vásárlóerő-paritáson)

Szemléltetésképpen először lássuk a 40 hívásos csomagok példáján, hogyan vezethet félrevezető következtetésekre, ha az elemző nem veszi figyelembe az elemzett adatok tulajdonságait és más magyarázó tényezők fontosságát. Lineáris regressziókat futtatunk a csomag ára és a szereplők száma közötti kapcsolat vizsgálatára a 21 országból álló 2010. évi mintánkra,³⁶ ahol az árak logaritmusát szerepeltetjük magyarázott változóként, és így a magyarázó változó változásának százalékos hatását becsüljük az árra, ami alapján a kapott eredmény is könnyebben értelmezhető. Ha csak a piaci szereplők számát szerepeltetjük magyarázó változóként, vagyis egyváltozós regressziót futtatunk, akkor azt kapjuk, hogy egy további szereplő jelenléte 33 százalékkal csökkenti az árat, és ez a hatás 5 százalékos hibahatár mellett is szignifikáns statisztikailag. Ez lényegében megegyezik a 10. ábrán látható eredménnyel. Ebből az országok közötti összehasonlításból levonható lenne az a hirtelen következtetés, hogy egy új szereplő belépése jelentős hatással van az árra, komolyan elősegíti a versenyt.

Az adatok megvizsgálása után feltűnhet, hogy a 21 országból 20 esetében három vagy négy szereplő van jelen, tehát az egyetlen ötszereplős ország (Lengyelország) „elhúzhatja” az eredményeket. Amennyiben ezt a megfigyelést kihagyjuk a mintából,³⁷

³⁶ A hat nem OECD-tagország (Málta, Ciprus, Bulgária, Románia, Lettország és Litvánia) esetében nem álltak rendelkezésre a vizsgált OECD-mobilkosarakra számított áradatok.

³⁷ Alternatív lehetőség, hogy a szereplők számát nem egy darab lineáris változóval mérjük, hanem minden egyes értékhez egy-egy kétértékű változót rendelünk. Ekkor szeparálhatóvá válik, hogy hatást gyakorol az árra, ha a szereplők száma háromról négyre, illetve négyről ötre változik.

az egyváltozós regresszióknak a szereplőszám növekedése esetén (háromról négyre) még mindig 31 százalékos csökkenést becsül, de ez az eredmény már csak 10 százalékos szignifikanciaszinten különbözik statisztikai értelemben a nullától (ami egyébként ilyen kis minta esetén még elfogadható lenne). Az eredmények tehát kicsit gyengébbek, de még mindig kiolvasható, hogy a szereplők számában megfigyelhető különbség is állhat az országok közötti árkülönbségek hátterében.

Drasztikus változást okoz ugyanakkor, ha a szereplők száma mellett egy további kontrollváltozót adunk a különbségeket potenciálisan magyarázó változók közé, az egy főre jutó GDP-t (vásárlóerő-paritáson mérve). A szereplők számának növekedésére becsült hatás már csak –22 százalék, de fontosabb, hogy csak 25 százalékos szignifikanciaszint mellett különbözne a nullától, vagyis gyakorlatilag statisztikailag nem szignifikáns. Az egy főre jutó GDP ellenben már 12 százalékos szinten szignifikáns lenne, vagyis sokkal jobban magyarázza az árak közötti különbségeket.

A 2. táblázatban feltüntetjük az ár, az egy főre jutó GDP és a népsűrűség logaritmusait, valamint a piaci szereplők száma (három vagy négy) közötti regressziós becslések eredményeit. A specifikációkban próbálkozhatnánk további kontrollváltozók szerepeltetésével is, de a rendelkezésünkre állók esetében nem volt elég variancia, illetve ez nem volt értelmezhető (például a mobilpenetráció eltérései a 100 százalék fölötti sávban). A változók nem logaritmusban, hanem abszolút szinten történő becslése nem változtat a kvalitatív következtetéseken. A standard hibákat a heteroszkedaszticitás problémája miatt Newey–West-módon becsültük.

2. TÁBLÁZAT • Az egyes csomagok árainak logaritmusára futatott regressziók eredményei

	30 hívásos	40 hívásos	100 hívásos	300 hívásos	900 hívásos
	csomag				
A piaci szereplők száma	–0,06 (0,75)	–0,14 (0,41)	–0,18 (0,37)	–0,38 (0,17)	–0,21 (0,50)
log(GDP)	–0,78** (0,01)	–0,52** (0,01)	–0,62* (0,06)	–0,62* (0,03)	–1,30** (0,00)
log(népsűrűség)	0,16 (0,14)	0,23** (0,01)	0,13 (0,17)	0,13 (0,41)	0,29 (0,12)
Korrigált R ²	0,247	0,33	0,23	0,21	0,39
N	20	20	20	20	20

Megjegyzés: zárójelben a p-értékek.

** 5 százalékos, * 10 százalékos szinten szignifikáns.

Forrás: Infrapont-számítások.

Becsléseink illeszkedése viszonylag jó, különösen ilyen kis mintánál. Látható, hogy a szereplők számának hatása a két kontrollváltozó beillesztése mellett sem lesz soha statisztikailag szignifikáns még 10 százalékos szinten sem (sőt csak 37 százalékos érték mellett lenne ez kimutatható kettő csomag esetében is az ötből). Az egy főre

jutó GDP hatása minden csomag esetében szignifikáns az árakra, ami arra mutat, hogy a „gazdagabb” országokban alacsonyabbak a vásárlóerő-paritással korrigált árak. A népsűrűség hatása mindig pozitív, de többnyire nem szignifikáns: ez cáfolni látszik azt a vélekedést, hogy a sűrűbben lakott országokban alacsonyabb árak alakulhatnak ki a feltételezett méret- és sűrűséggazdaságosság miatt.

Érdeemes hangsúlyozni azt, hogy ez az elemzésünk csupán az európai országok között 2010-ben megfigyelhető különbségek összehasonlítására épül, vagyis nem olyan országokban vizsgálja az árak változását, ahol tényleges belépés vagy kilépés történt. Ugyanakkor még e korlátozott méretű adatbázis alapján sem látjuk igazoltnak azt a hipotézist, hogy a mobilpiaci szereplők számának változása statisztikailag szignifikáns hatással lenne az árakra. Az látszik, hogy az árkülönbségeket egyéb „makromutatók” inkább magyarázzák.

Azt nem tudjuk, hogy a többszereplős piac és az erre épülő verseny milyen körülmények között lesz fenntartható. Ennek eldöntésére egyértelmű választ ilyen egyszerű elemzésre támaszkodva nem adhatunk. Megnézhetjük azonban a valóságos piacok és piaci szereplők működését, s értékelhetjük azt azoknak a folyamatoknak a fényében, amelyek lezajlottak az egyes piacokon.

A 3G új belépők helyzete a mobilpiacokon: a 3 Group esete

A belépés vizsgálatánál már kitértünk arra, hogy számos olyan háromszereplős piacra nem jelentkezett új belépő, ahol egyébként akár külön engedély formájában lehetőség volt az új belépésre (például Belgium, Franciaország). Eredetileg négszereplős piacokon csak négy esetben jelent meg tényleges új belépő (Egyesült Királyság, Olaszország, Ausztria, Lengyelország). A frekvenciát nyert új belépők közül sokan adták vissza az engedélyt a tényleges belépéstől visszarettenve. Ahol volt tényleges új belépés – de néhány esetben ott is, ahol ilyen nem történt –, előfordult, hogy később sor került a piacról való kilépésre. Ennek formája általában fúzió volt (Hollandia, Ausztria, Dánia, Egyesült Királyság), de egy esetben tényleges kilépés is történt (Olaszországban). 2011 végére nem volt ötszereplős piac Európában, az évtized közepén még öt mobilszolgáltatóval rendelkező Ausztriában pedig 2012-ben már olyan fúziót hagytak jóvá, amelynek következtében négyről háromra csökkent a szereplők száma.

A fúziók ösztönzője általában a magas fix költségek miatt érvényesülő méretgazdaságosság kihasználására való törekvés volt, amit az adott piacméret mellett kisebb részesedésű szereplők nem tudtak kiaknázni. Az optimálistól elmaradó üzemméret jeleiről kevés információval rendelkezünk, mivel épp a legkisebb piaci szereplők adatai ismerhetők meg a legnehezebben. Elérhető azonban valamennyi információ a hat nyugat-európai uniós tagállam piacán működő új belépőről, a Hutchison Whampoa európai mobilérdekeltségeit összefogó Hutchison Groupról (H3G). Ez nemcsak azért szerencsés, mert a Hutchison tapasztalt szakmai és pénzügyi befektető, hanem azért

is, mert a különböző országokban szerzett tapasztalatokat más piacokon is felhasználhatja. A több piacon történő működés ugyanis bizonyos méret adta előnyöket biztosít, mint például az eszköz- és készülékgyártókkal szemben elérhető jobb alku-pozíciót. A H3G tehát hatékonyabb működésre lehet képes az egyes piacokon még a kisebb méret mellett is. Azt is feltételezhetjük, hogy a menedzsmentismeretek és marketingtapasztalatok terén is vannak előnyök, csakúgy, mint az európai márka terén, amit a cég neve jelent. A vállalat eredményeit tehát tekinthetjük egy a maga szintjén hatékony új belépő mutatóinak. Éppen ezért, ha a H3G mutatói sem igazán jók, ez azt jelzi, hogy milyen nehéz a fenntarthatóság szempontjából egy új belépő helyzete (3. táblázat).

3. TÁBLÁZAT • A H3G által elért piaci részesedések 2010 után azokban az európai országokban, ahol a vállalat jelen van

	Piaci részesedés (százalék)	Piacra lépés éve*	Adatforrás
Ausztria	10,3	2000	RTR, 2011
Dánia	10,0	2001	Telenor, 2012
Egyesült Királyság	7,0	2000	Ofcom, 2010
Írország	8,5	2002	Comreg, 2012
Olaszország	10,0	2001	Agcom, 2012
Svédország	9,5	2000	PTSE, 2010

* A 3G engedély megszerzésének évét tekintjük a belépés időpontjának.

A H3G helyzetét jellemzi, hogy az összes piacon, ahol negyedik vagy bizonyos ideig ötödik szereplőként működött, közel évtizedes piaci jelenlét mellett is csak a 10 százalék körüli részesedést ért el, ami általában legfeljebb fele az öt közvetlenül megelőző szereplő részesedésének. Közel ugyanakkora hálózat tehát jóval kevesebb előfizetőt szolgál ki. Ez alapján érthető, hogy a műszaki, szolgáltatási eredmények mellett a vállalat pénzügyi mutatói sokkal kevésbé szépek.

A H3G működéséről két forrásból sikerült információt szerezni. Az egyik forrást a Hutchison Whampoa éves beszámolóí jelentik (*Hutchison Whampoa* [2010], [2011]), amelyekben külön fejezet közli a telekommunikációs szektorban elért eredményeket. Itt nem csak európai befektetések jelennek meg, de az európai leányvállalatok külön irányítás alatt állnak, így az eredmények is külön szerepelnek. Másik forrásként a Whalley–Curwen szerzőpáros elemző tanulmányait használhatjuk. A szerzők a 2000-es évek első évtizedében folyamatosan követték a mobilpiacok fejlődését, és az új belépőkkel, így természetesen a Hutchisonnal is foglalkoztak (*Whalley–Curwen* [2006], [2009], [2012]). 2012-ben pedig egy önálló esettanulmány jelentettek meg a Hutchison Whampoa-ról, amelyben értékelték a cég eddigi üzleti teljesítményét (*Whalley–Curwen* [2012]), s ebben az éves jelentéseken túl egyéb információkat is felhasználtak.

A Hutchison éves üzleti jelentéseinek sorában a 2010. évi beszámoló volt az első, ahol publikálták, hogy a H3G (amely az ausztrál vállalatot is tartalmazza) végre EBIT- (*earnings before interest and taxes*) pozitív lett – s Írország kivételével ez a csoportba tartozó minden Hutchison-szolgáltatóra teljesült. Ez azt jelenti, hogy az engedélyek vásárlásához képest a 9–10. évben ért el a cég éves szinten pozitív eredményt, előtte minden évben jelentős veszteséget kellett elkönyvelnie. A 2010. év eredménye 64 millió 205 ezer hongkongi dollár volt (6 millió 420 ezer euró), 11 százalékkal több, mint az előző évben. Az EBITDA (*earnings before interest, taxes, depreciation, and amortization*) mutató 8 millió 718 ezer hongkongi dollár (820 ezer euró) volt. Ez rendkívüli tételként tartalmazta a brit hálózatmegosztási megállapodás egyszeri elkönyvelt hatását. A H3G-ügyfelek száma – a hongkongi operációt is beleértve – 29,1 millió volt (ebből a két legnagyobb piacon, Olaszországban 9 millió, az Egyesült Királyságban 7,2 millió).³⁸ 2011-ben az EBITDA az előző évhez képest 21 százalékkal, 10 millió 524 ezer hongkongi dollárra nőtt (1 millió 20 ezer euróra), bár az EBIT romlott. 2011 végére a teljes előfizetői szám 31,2 millióra nőtt. Az európai működés, Írországot kivéve, mindenhol enyhe EBIT-pozitív volt.

A hang- és adatbevételeket tartalmazó egy előfizetésre jutó bevétel (ARPU) mutatója a nagy piacokon csökkent, ugyanakkor fontos jellemző, hogy minden cégnél 40 százalék fölötti (Ausztriában, Dániában és Írországban már 50 százalékot meghaladó) az adatszolgáltatásból származó bevételek aránya. *Whalley–Curwen* [2012] a H3G 2006–2010 közötti ARPU-adatait vizsgálva, megállapítja, hogy a szóban forgó időszakban az egy előfizetésre jutó bevétel minden piacon csökkent. Az éves jelentés ismeretében ez kiegészíthető azzal, hogy 2011-ben ez a tendencia tovább folytatódott, kivéve Ausztriát és Írországot, ahol az egy előfizetésre jutó bevétel emelkedett. Az adatforgalomból származó bevétel aránya 2006 és 2010 között folyamatosan nőtt, s ez a trend 2011-ben is folytatódott. *Whalley–Curwen* [2012] a Merrill Lynch befektetői jelentéseire hivatkozva közli, hogy az Egyesült Királyságban a H3G mondhatja magáénak a legmagasabb ARPU-értéket, a másik nagy piacon, Olaszországban viszont a brit pozícióhoz hasonló korábbi tendencia 2009 óta megfordult, és a H3G ARPU-mutatója a legalacsonyabb.

A fenti információk természetesen nem alkalmasak arra, hogy a H3G üzleti tevékenységét teljes mértékben értékeljük. Azt azonban ezek a számok is jelzik, hogy egy professzionális és relatíve sikeres új belépő pozíciója még hosszú idő után sem stabil, s a kilátásai sem feltétlenül kedvezők. Az tagadhatatlan, hogy ahol a H3G új belépőként megjelent, ott komolyan hozzájárult a piaci verseny erősödéséhez. A sokszereplős verseny azonban a H3G belépése után kialakult ötszereplős piacokon nem

³⁸ Összehasonlításképpen a Vodafone csoport 2010-ben 341 millió előfizetőt szolgált ki, s ebből a cég második és harmadik legnagyobb európai piacán, az olasz és a brit piacon ügyfeleinek száma 42,2 millió volt (23,2 millió és 19 millió). A közép-kelet-európai országok eredményét nem tartalmazó európai EBITDA 10 millió 927 ezer font (12,92 millió euró) volt (*Vodafone* [2011]).

bizonyult fenntarthatónak, hisz Ausztriában, Dániában és az Egyesült Királyságban a szereplők száma négyre csökkent, jóllehet ezek a fúziók a Hutchison tulajdonában álló szolgáltatót nem érintették. Ausztriában azonban 2012-ben a negyedik szereplő H3G vásárolta fel a harmadik szolgáltatót Orange-t. Ennek a tranzakciónak a fényében akár feltételezhető, hogy fúziós próbálkozások más négyszereplős piacokon is felmerülhetnek.

Az eredmények összességükben azt sejtetik, hogy a H3G egy évtized után még mindig messze van attól, hogy az egyes országokban működő szolgáltatók elérjék a hatékony üzemméretet, s legalább a kilátások alapján azt lehessen várni, hogy a befektetés megtérüljön. Abban, hogy a cég állja a versenyt, jelentős szerepe van annak, hogy a telekommunikációs tevékenység csak egy kis szelete a nagy Hutchison Whampoa konglomerátum³⁹ működésének, s a tulajdonos képes volt finanszírozni a befektetés és működés 2010-ig felhalmozott veszteségeit.

ÖSSZEGZÉS

Ebben az írásban a mobilpiacok működésével és a különböző európai országok ezzel kapcsolatos tapasztalatainak értékelésével foglalkoztunk. Ennek keretében közkeletű feltételezéseket, „mítoszokat” vizsgáltunk egyszerű elemzési eszközökkel egyrészt abból a célból, hogy értékeljük ezek valóságtartalmát, illetve helyességét, másrészt azért, hogy az eredmények bemutatásával hozzájáruljunk a jövőben várható spektrumkiosztás feltételeinek kialakítását megelőző, illetve az ehhez fűzött szakmai, társadalmi diskurzushoz.

Elemzésünk során arra jutottunk, hogy korrekt összehasonlításban nem állja meg a helyét az az állítás, hogy a magyar mobilpiaci árak túlságosan magasak, sőt a legmagasabbak közt vannak Európában, még vásárlóerő-paritáson sem. Ez nem jelenti természetesen azt, hogy ezek az árak ne lehetnének alacsonyabbak, így a verseny erősítéséről való szabályozói gondolkodás jogos, de nem épülhet a túlságosan magas ár tézisére.

A 3G frekvenciák használatba vonásával jellemezhető negyedik spektrumkiosztási (és belépési) ciklussal foglalkozó elemzésünk alapján nem cáfolható ugyan az a tézis, hogy több szereplő nagyobb versenyt (s jó eséllyel alacsonyabb árakat) jelent, de keresztmetszeti adatokon végzett statisztikai elemzés alapján ilyen összefüggést nem találtunk. Az ár és a szereplők száma között nem volt szignifikáns kapcsolat.

Túl azon, hogy a kapcsolat hiánya eleve megkérdőjelezi annak a szabályozói politikának az értelmét, amelyik a szereplők számának növelésétől várja a verseny erősödését, az elemzés azt is megmutatja, hogy a mobiltávközlés sajátosságai miatt nem a szabályozó kívánságától függ, hogy hány szereplő képes fenntarthatóan

³⁹ A tevékenységekről és az egyes működési területek eredményéről lásd *Hutchison Whampoa* [2011].

működni egy piacon. A piaci szereplők számát ma – amikor a 900, az 1800 és 2100 MHz-es sávot már jórészt kiosztották, az ötödik ciklusban pedig megkezdődött a 800 és 2600 MHz-es sávok kiosztása – nem a rendelkezésre bocsátott spektrum mennyisége korlátozza.

Sokkal komolyabb korlátot jelenthet a magas fix költség, amelyet a hálózat kiépítése és fenntartása jelent. A 3G frekvenciák kiosztása során számos országban ezért vagy nem is jelentkeztek új belépők, vagy az elindulás előtt visszaléptek a belépéstől. Azokban az országokban, ahol a belépésekkel négy- vagy ötszereplős piacok jöttek létre, később kilépésekkel vagy fúziókkal csökkent a szereplők száma, így 2011-ben nem volt egyetlen olyan piac sem, ahol versenyjogi szempontból öt független hálózat működött volna. A jelenlegi tapasztalatok szerint négy szereplő képes tartósan működni a piacon, bár ez sem minden esetben garantált, amint azt az osztrák H3G és az Orange 2012-ben jóváhagyott fúziója sejtteni engedi. A negyedik szereplő aktuális jelenléte még nem garantálja, hogy a belépés nyereséges, s ezáltal ez a piacszerkezet hosszú távon fenntartható lesz.

A szabályozó számára mindennek az lehet a jelentősége, hogy próbálkozhat ugyan az új belépés elősegítésével, de a siker nem garantált. Ebből következik az is, hogy a kockázatok vállalásánál törekedni kell arra, hogy a piacszerkezettel való kísérletezés költségeit ne a társadalom, hanem a belépni kívánó új szereplő viselje.

IRODALOM

- EC [2002]: Commission approves acquisition by Wind of part of Blu's assets. Brüsszel, szeptember 12. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-02-1295_en.htm#PR_metaPressRelease_bottom.
- EC [2004a]: Case No COMP/M.3530 . TeliaSonera AB/Orange A/S., Brüsszel, szeptember 24.
- EC [2004b]: Case No COMP/M.3916 T-Mobile Austria/Tele.ring. Brüsszel, április 4.
- EC [2007]: Case No. COMP/M.4748 T-Mobile / Orange Netherlands. Brüsszel, augusztus 20.
- EC [2010a]: Case No COMP/M.5650 T-Mobile/ Orange. Brüsszel, március 1.
- EC [2010b]: 15th Progress Report on the Single European Electronic Communications Market – 2009, http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/implementation_enforcement/annualreports/15threport/15report_part1.pdf.
- EC [2012a): European Union 2011 Telecommunication Market and Regulatory Developments. Information Society and Media Directorate-General, Brüsszel, június 18.
- EC [2012b): Digital Agenda for Europe Scoreboard 2012. Progress report https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/KKAH12001ENN-PDFWEB_1.pdf.
- EC [2012c): Mergers: Commission clears acquisition of Austrian mobile phone operator Orange by H3G, subject to conditions. Brüsszel, december 12. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1361_en.htm.
- EC [2012d): European Commission (2012) country report, Poland.

- GRUBER, H. [2005]: The Economics of Mobile Telecommunications. Cambridge University Press, Cambridge.
- GRUBER, H. [2007]: 3G mobile telecommunications licenses in Europe: A critical review. *Info*, Vol. 9. No. 6. 35–44. o.
- GSMA [2011]: European Mobile Industry Observatory 2011. <http://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2012/04/emofullwebfinal.pdf>.
- HUTCHISON WHAMPOA [2010]: Annual Report. <http://www.hutchison-whampoa.com/en/global/home.php#ar2010>.
- HUTCHISON WHAMPOA [2011]: Annual Report. <http://www.hutchison-whampoa.com/en/global/home.php#ar2011>.
- KLEMPERER, P. [2002]: How (not) to run auctions: The European 3G telecom auctions. *European Economic Review*, Vol. 46. No. 4. 829–845. o.
- NMHH [2012]: A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság előkészítő dokumentuma és konzultációs kérdései a mobilszolgáltatásokra kijelölt spektrumkészlet hasznosítására vonatkozó rádióspektrum-stratégiai és frekvenciagazdálkodási elvekről, ezen spektrumkészlet, valamint a 3700 MHz-es frekvenciasáv hasznosításáról tartandó nyilvános meghallgatásra. http://nmhh.hu/dokumentum/154960/spektrum_meghallgatas_2012.pdf és http://nmhh.hu/cikk/155528/Spektrumstrategia_a_nyilvanos_konzultacio_osszefoglalaja.
- OECD [2010]: Revision of the methodology for constructing telecommunication price baskets. Working Party on Communication Infrastructures and Services Policy, OECD, Paris.
- OECD [2011]: OECD Communications Outlook 2011. 384 o. <http://www.oecd.org/internet/broadband/oecdcommunicationsoutlook2011.htm>.
- OECD [2012]: Methodology for constructing wireless broadband price baskets. Working Party on Communication Infrastructures and Services Policy, OECD, Paris.
- OFCOM [2012]: International Communications Market Report 2012. <http://stakeholders.ofcom.org.uk/market-data-research/market-data/communications-market-reports/cmr12/international/>.
- VAN DAMME, E. [2002]: The European UMTS-auctions. Discussion Paper, Center for Economic Research, Tilburg University.
- VODAFONE [2010]: Vodafone Annual Report 2010. http://www.vodafone.com/content/annualreport/annual_report10/download.html.
- VODAFONE [2011]: Vodafone Annual Report 2011. http://www.vodafone.com/content/annualreport/annual_report11/functionality/downloads.html.
- WHALLEY, J.–CURWEN, P. [2006]: Third generation new entrants in the European mobile telecommunications industry. *Telecommunications Policy*, 30. 622–632. o.
- WHALLEY, J.–CURWEN, P. [2009]: Can Competition Be Introduced Via the Issue of New Mobile Telephony Licences: The Experience of 3G Licensing in Europe. Megjelent: *Preissl, B.–Whalley, J.–Curwen, P. (szerk.): Telecommunication Markets Drivers and Impediments*, Physica-Verlag.
- WHALLEY, J.–CURWEN, P. [2010]: *Mobile Telecommunications in a High-Speed World: Industry Structure, Strategic Behaviour and Socio-Economic Impact*. Gower Publishing Ltd., Egyesült Királyság.
- WHALLEY, J.–CURWEN, P. [2012]: Third time lucky? An exploration of Hutchison Whampoa's involvement in the mobile telecommunications industry. *Info*, Vol. 4. No. 2. 17–41. o.

PIACNYITÁS A POSTAI PIACOKON*

A tanulmány a postai piacok új fejleményeit foglalja össze. Mivel az utóbbi évek legfontosabb eseménye a teljes piacnyitás volt, így a vizsgálódás középpontjában is a liberalizáció áll. Az írás első része az európai uniós postai piacok fontosabb fejleményeit vizsgálja fel, tárgyalva a verseny fejlődését, a piacnyitás tapasztalatait és az ebből fakadó szabályozási kihívásokat. A második rész a hazai postapiacot vizsgálja. Bemutatja az új jogszabályi környezet fontosabb változásait, majd áttekinti a hazai postapiacok fejleményeit, vizsgálva a piaci versenyt és a piac méretét, az árak alakulását, valamint a szolgáltatásminőség változását.

Az Európai Unió postai piacainak vizsgálata különlegesen időszerű, ugyanis azoknak a tagországoknak – köztük Magyarországnak – is teljes mértékben meg kellett nyitniuk postai piacukat a verseny előtt, amelyek 2013. január elsejéig haladékot kaptak, azaz le kellett bontaniuk az utolsó, 50 gramm alatti súlykategóriába tartozó levélküldemények piacát védő jogszabályi belépési korlátokat. A 2008 februárjában elfogadott harmadik postai irányelv (2008/6/EK) a tagállamok többsége számára 2010. december 31-ét tűzte ki a teljes piacnyitás végső dátumaként, de tizenegy (főleg újonnan csatlakozott) tagállam – köztük Magyarország – számára e céldátumot 2012. december 31-ére tolták ki. Bár a piacnyitás tapasztalatait még nem dolgozták fel azoknak az országoknak az esetében, amelyek 2011-től liberalizálták postai piacukat (a tervek szerint éppen 2013-ban készül el az e tapasztalatokat is összefoglaló következő implementációs jelentés), hasznos tanulságokkal szolgálhatnak azon tagállamok – Németország, Finnország, Svédország, Egyesült Királyság, Hollandia és Észtország – postai piacainak fejleményei, ahol a postai piacokat már e céldátumok előtt teljesen megnyitották a verseny számára. A továbbiakban először nemzetközi kitekintéssel kezdjük: az európai uniós tagországok postai piacainak újabb fejleményeit tekintjük át, összefoglalva a piacnyitás eddigi tapasztalatait,¹ majd áttekintjük a magyar postai szektor aktuális helyzetét.

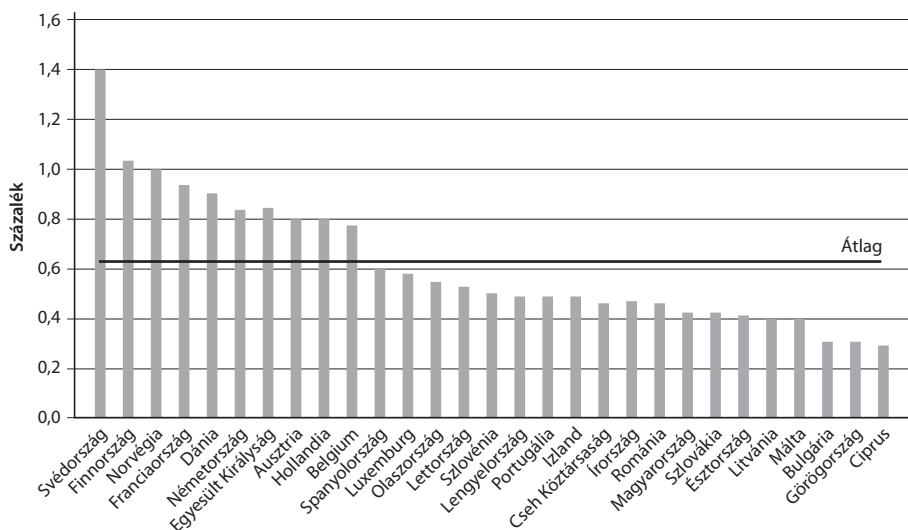
* Jelen publikáció a TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0025. számú projekt támogatásával valósult meg. A szerző köszöni a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, azon belül is *Bóta Ibolya*, a postafelügyeleti főosztály vezetője együttműködését.

¹ A tanulmányban szereplő ország rövidítések a következők: AT – Ausztria, BE – Belgium, BG – Bulgária, CH – Svájc, CY – Ciprus, CZ – Cseh Köztársaság, DK – Dánia, DE – Németország, EE – Észtország, IE – Írország, EL – Görögország, ES – Spanyolország, FI – Finnország, FR – Franciaország, HU – Magyarország, IS – Izland, IT – Olaszország, LI – Liechtenstein, LT – Litvánia, LU – Luxemburg, LV – Lettország, MT – Málta, NL – Hollandia, NO – Norvégia, PL – Lengyelország, PT – Portugália, RO – Románia, SI – Szlovénia, SK – Szlovákia, SE – Svédország, UK – Egyesült Királyság.

AZ EURÓPAI POSTAI PIACOK

A postai szektor továbbra is fontos része az EU gazdaságának: 2009-ben a postai piac hozzájárulása az Európai Unió GDP-jéhez megközelítően 0,6 százalék (70,2 milliárd euró) volt, és a foglalkoztatottak 0,75 százaléka (1,62 millió fő) ebben az iparágban dolgozott (*Okholm és szerzőtársai* [2010] 21. o.). Ugyanakkor az 1. ábrán láthatjuk, hogy a postai szektor részesedése a GDP-ből a régebbi tagállamok (EU–15) esetében nagyobb volt, mint az újaknál (EU–12). Ez a különbség a postai piacok érettségére is rámutat. Azokban az országokban, ahol az egy főre jutó küldeményforgalom jóval nagyobb és összetettebb postai szolgáltatásokat kínálnak, a postai szektor nagyobb arányban járult hozzá a GDP-hez, szemben a kisebb küldeményszámmal és inkább alapvető postai szolgáltatásokkal jellemezhető kelet-európai országokkal. Továbbá úgy tűnik, hogy nagyobb az iparág jelentősége azokban az országokban, amelyek a postai szektor reformjában előrébb járnak (például Egyesült Királyság, Finnország, Németország, Svédország).

Általánosan elmondható, hogy az egyedi levél- és csomagküldemények árai gyorsabban nőttek 2007–2009 között az EU–12 országaiban, ahol jelentősen kisebb az egy főre jutó küldemények száma, mint az érett postai piacokkal jellemezhető EU–15 országaiban. Az árak növekedésének ellenére a postai szolgáltatások megfizethetősége (hány munkaórát kell dolgozni e szolgáltatások díjának megfizetéséhez) átlagosan nem változott, mivel a postai szolgáltatások ára ezen időszakban nem nőtt



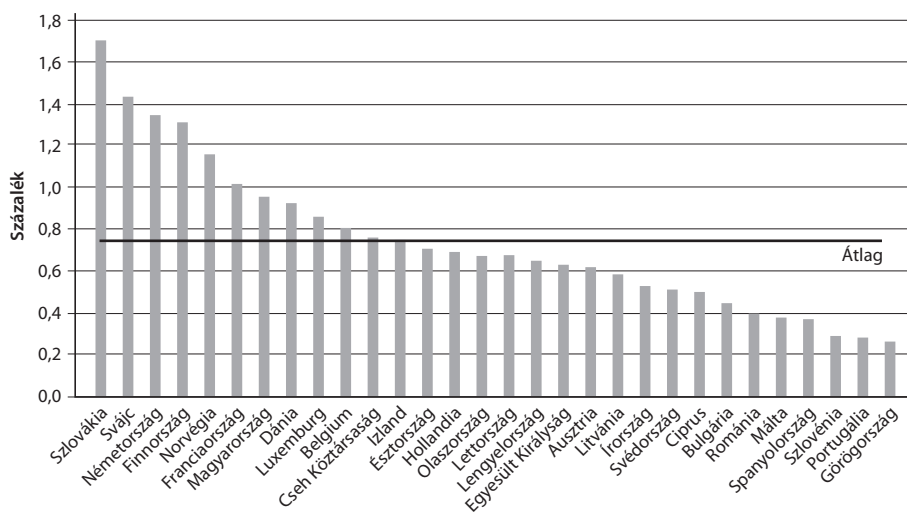
Forrás: *Okholm és szerzőtársai* [2010] 23. o.

1. ÁBRA • A postai szektor hozzájárulása a GDP-hez, 2009

a béreknél nagyobb mértékben (persze itt is vannak különbségek az egyes országok között, amire az árak vizsgálatakor visszatérünk).

A foglalkoztatottak aránya is jelentős eltéréseket mutat az egyes európai országok esetében (2. ábra). Itt ugyanakkor nem jellemző az eltérés a régi és az új tagállamok között (Magyarország a közel 1 százalékkal az első harmadban szerepel).

A postai szektor fejleményeinek megértéséhez fontos hangsúlyozni, hogy a postai piacok megnyitása a hagyományos levélküldemények volumencsökkenésének hosszú távú trendjébe ágyazódik. A piacnyitás a levélküldemények piaci szegmensében egy zsugorodó piacon zajlik, vagyis egyre többen próbálnak osztozkodni egyre kisebb tortán. A levélforgalom visszaesésének legfőbb oka a modern információ- és kommunikációtechnológia által létrehozott helyettesíthetőség, amire röviden e-helyettesítőkként szokás hivatkozni (e-mail, e-számlák, e-ügyintézés stb.). E digitalizációs trendet (vagyis azt a folyamatot, amelynek során a kommunikáció átrendeződik a papíralapú kommunikációtól az elektronikus és digitális felé) tartják a postai szolgáltatók az egyébként legnyereségesebb levélüzletág jövőbeli legnagyobb fenyegetésének. A levélküldeményekre nézve ez azt jelenti, hogy többek között a számlák, értesítők, közlemények, nyilatkozatok hagyományos postai úton való kézbesítése helyett azok e-mailen is továbbíthatók, vagy összegyűjthetők a vállalatok internetes felületein. A reklámküldemények és a hírlapterjesztés üzleti szegmensét ez a tendencia oly módon érinti, hogy a feltörő online média egy újabb, egyre fontosabbá váló csatorna, amelyen keresztül a vállalatok sokszor olcsóbban



Forrás: Okholm és szerzőtársai [2010] 24. o.

2. ÁBRA • A postai szektorban foglalkoztatottak az összes foglalkoztatott százalékában, 2009

és célzottabban el tudják érni a fogyasztókat (például blogok vagy közösségi hálók segítségével), el tudják helyezni reklámjaikat, illetve el tudják juttatni híreiket és információikat hozzájuk.

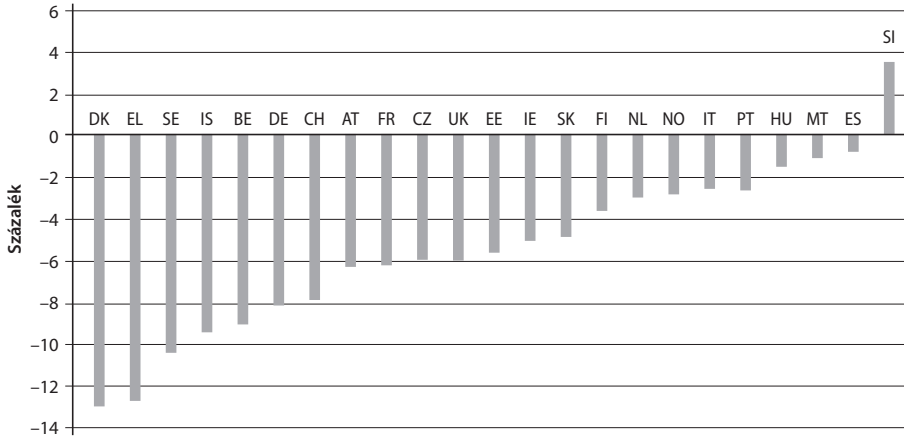
A forgalomcsökkenés e hosszú távú trendjének ráadásul a 2008-ban kezdődő pénzügyi és gazdasági válság további lökést adott. Bár a válság hatása a küldemény-forgalomra nehezen különíthető el más hatásoktól, valószínű, hogy az üzleti ügyfeleket még inkább arra ösztönözte, hogy forduljanak a hagyományos levél olcsóbb alternatívái felé (e-számlák, elektronikus kommunikációs formák a postai reklámküldemények helyett stb.), felgyorsítva az e-helyettesítés folyamatát. Ugyanakkor az infokommunikáció és az internet térnyerésének pozitív hozadéka is van a postai ágazatra nézve: az e-kereskedelem fellendülése a csomagküldemények forgalmát növelte. Az e-kereskedelem terjedésének köszönhető forgalomnövekedés azonban épp az intenzíven versenyző piaci szegmensben érzékelhető (főleg expressz és futár-szolgáltatás), miközben az inkumbens nemzeti postai szolgáltatók hagyományosan nyereséges levélpiacai, amelyeken a piaci fölényüket viszonylag stabilan meg tudták őrizni, folyamatosan zsugorodnak.

Mindezek fényében nem meglepő, hogy a postai szektorban (elsősorban a teljes munkaidőben) foglalkoztatottak száma folyamatosan csökkent az elmúlt években. Az európai uniós országokban 2007–2009 között az inkumbensek által foglalkoztatott teljes munkaidős alkalmazottak száma összesen 6 százalékkal csökkent. A 3. ábrán láthatjuk az egyes országok közötti jelentős eltéréseket: míg Dániában és Görögországban megközelítően 13 százalékkal csökkent a foglalkoztatás, addig Máltán és Spanyolországban alig csökkent (kevesebb mint 1 százalékkal), sőt Szlovéniában még nőtt is ebben az időszakban.

A levélpiac forgalmának csökkenése nem minden szegmensben volt egyforma. A Copenhagen Economics felmérése (bár nem tekinthető reprezentatívnak, mert csak 11 ország szabályozó hatóságától kaptak adatokat: Bulgária, Csehország, Finnország, Görögország, Izland, Luxemburg, Magyarország, Németország, Portugália, Szlovákia és Szlovénia) illusztrálja az iparági trendeket (*Okholm és szerzőtársai* [2010]). Összességében a levélküldemények teljes forgalomcsökkenése a vizsgált országokban átlagosan 5 százalékos volt (a feladott küldemények mennyiségében mérve). Ezen belül az expresszlevél-szegmensben volt a legkisebb visszaesés, itt kevesebb mint 2 százalékkal csökkent a forgalom. A hagyományos levélforgalom 2–4 százalékkal esett vissza. A legnagyobb mértékben a hírlapterjesztés, a címzetlen küldemények és a címzett reklámküldemények piaci szegmensének forgalma csökkent, több mint 10 százalékkal esett vissza. A befelé irányuló nemzetközi levélforgalom és a csomagküldemények mennyisége is jelentősen, 5–10 százalékkal csökkent a vizsgált országokban (*Okholm és szerzőtársai* [2010] 24–27. o.).

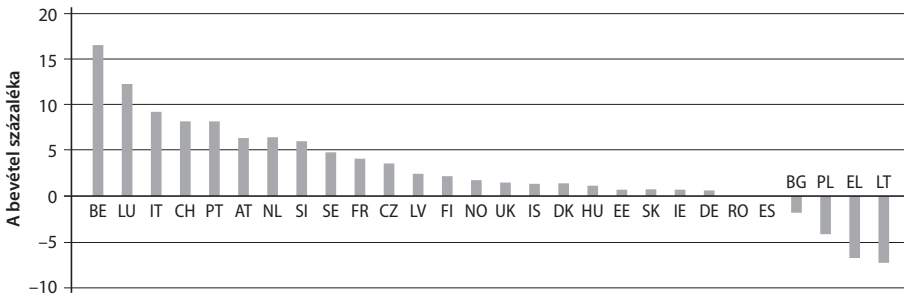
A romló piaci feltételek között az európai nemzeti postai szolgáltatók eredményessége erősen szóródott, ahogy a 4. ábrán az adózás előtti profitok széles terjedelme mutatja. 2009-ben a felmérésben részt vevő 28 ország postai szolgáltatói közül

23 pozitív profitrátát tudott elérni. E profitráták alapján három nagyobb csoportba sorolhatók a nemzeti postai szolgáltatók. A legnyereségesebbek (10 százalék körüli profitrátával) Belgium, Luxemburg, Olaszország, Svájc és Portugália szolgáltatói voltak. Öt ország szolgáltatója jelentett deficitet: Litvánia, Görögország, Lengyelország, Bulgária és Spanyolország. A többi ország szolgáltatója szerény, 0 és 5 százalék közötti nyereséghányadot ért el.



Forrás: Okholm és szerzőtársai [2010] 154. o.

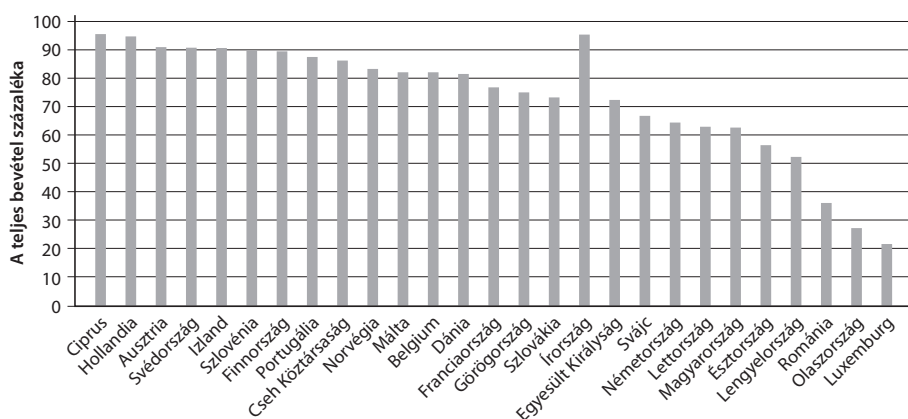
3. ÁBRA • A teljes munkaidőben foglalkoztatottak számának változása az európai nemzeti postai szolgáltatóknál, 2007–2009



Forrás: Okholm és szerzőtársai [2010] 33. o.

Ország rövidítések: AT – Ausztria, BE – Belgium, BG – Bulgária, CH – Svájc, CY – Ciprus, CZ – Cseh Köztársaság, DK – Dánia, DE – Németország, EE – Észtország, IE – Írország, EL – Görögország, ES – Spanyolország, FI – Finnország, FR – Franciaország, HU – Magyarország, IS – Izland, IT – Olaszország, LI – Liechtenstein, LT – Litvánia, LU – Luxemburg, LV – Lettország, MT – Málta, NL – Hollandia, NO – Norvégia, PL – Lengyelország, PT – Portugália, RO – Románia, SI – Szlovénia, SK – Szlovákia, SE – Svédország, UK – Egyesült Királyság.

4. ÁBRA • Az inkumbens nemzeti postai szolgáltatók profitrátái, 2009



Forrás: Okholm és szerzőtársai [2010] 34. o.

5. ÁBRA • Levél-, csomag- és logisztikai szegmensek bevételeinek aránya az összes bevételből, 2007

Ahogy az 5. ábra mutatja, a hagyományos postai tevékenységek (levélküldemények, csomagküldemények és logisztika) súlya az egyéb tevékenységekhez képest (például pénzügyi szolgáltatások, egyéb kereskedelmi szolgáltatások) nem egyforma a különböző nemzeti postai szolgáltatóknál. Míg Ciprus esetében a nemzeti postai szolgáltató bevételeinek 97,5 százaléka a hagyományos postai tevékenységekből származott, addig a luxemburgi postavállalat csak bevételei 20 százalékát szerezte e tevékenységekből. A bevételarányok ilyen fokú eltérése eltérő üzleti stratégiákra utal, igazodva a helyi keresleti jellemzőkhöz, fogyasztói igényekhez és kommunikációs hagyományokhoz.

A piacnyitás és a piaci verseny intenzitása

A legtöbb európai országban a postai vállalatok is átalakultak adminisztratív szervezetekből és állami vállalatokból az üzleti életben elterjedt szervezeti formákká (1. táblázat). Ez ugyan fontos lépés a magántőke bevonásához, de a nemzeti postavállalatok esetében a privatizációra kevés példát találunk, magánbefektetők csupán hét országban szerezhettek részesedést a nemzeti postai szolgáltatóban (Ausztria, Belgium, Görögország, Hollandia, Málta, Németország, Olaszország), de ezekből is négyenél az állam maradt a többségi tulajdonos. Csupán a holland, a máltai és a német nemzeti postai szolgáltató került magánkézbe.

1. TÁBLÁZAT • Szervezeti forma és tulajdonosi szerkezet
a nemzeti postavállalatoknál, 2010

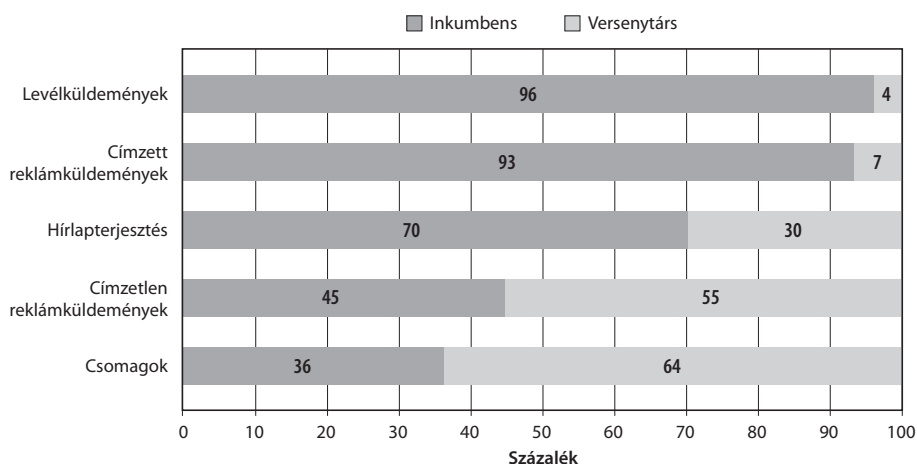
Ország	Jogi státus	Állami tulajdon nagysága (százalék)
Ausztria	Részvénytársaság	52,83
Belgium	Részvénytársaság	50 százalék + 1 részvény
Bulgária	Állami vállalat	100
Ciprus	A szakminisztérium része (kommunikációs és munkaügyi minisztérium)	100
Csehország	Állami vállalat	100
Dánia	Részvénytársaság	100
Észtország	Részvénytársaság	100
Egyesült Királyság	Részvénytársaság	100
Finnország	Részvénytársaság	100
Franciaország	Részvénytársaság	100
Görögország	Részvénytársaság	90
Hollandia	Részvénytársaság	0
Írország	Részvénytársaság	100
Lengyelország	Részvénytársaság	100
Lettország	Részvénytársaság	100
Litvánia	Részvénytársaság	100
Luxemburg	Részvénytársaság	100
Magyarország	Részvénytársaság	100
Málta	Részvénytársaság	0
Németország	Részvénytársaság	30,5 (KfW Bankengruppe)
Olaszország	Részvénytársaság	65
Portugália	Részvénytársaság	100
Románia	Állami vállalat	100
Spanyolország	Részvénytársaság	100
Svédország	Részvénytársaság	100
Szlovákia	Részvénytársaság	100
Szlovénia	Részvénytársaság	100
Izland	Részvénytársaság	100
Norvégia	Részvénytársaság	100
Svájc	Állami vállalat	100

Megjegyzés: A vállalatok jogi formáit az egyes országokban nem mindig könnyű egymásnak megfeleltetni, de a legtöbb országban a nemzeti postavállalat jogi formája leginkább a magyar jogban zártkörűen működő részvénytársaságként definiált formának feleltethető meg (a Magyar Posta is zártkörűen működő részvénytársaság).

Forrás: Okholm és szerzőtársai [2010] 32. o.

A piaci verseny intenzitását az egyes országokban és egyes piaci szegmensekben az inkubens nemzeti postavállalatok piaci részesedésével jellemezhetjük. Minél nagyobb maradt adott piaci szegmensben az inkubens piaci részesedése, annál gyengébb a verseny az adott területen (és fordítva). A WIK-consult 2010-es felmérése szerint az uniós postai piacokon a levélküldemények szegmensében az inkubens nemzeti postai szolgáltatók a piacnyitás ellenére is megtartották piacaik jelentős részét, piaci részesedésük 2010 végén átlagosan 83–90 százalékos volt (*Dieke és szerzőtársai* [2011] 1. o.). A Copenhagen Economics is hasonló megállapításokra jutott: több fontos belépési korlát továbbra is fennmaradt a postai piacokon, a nemzeti postavállalatok piaci részesedése számos piaci szegmensben domináns maradt, elsősorban a hagyományos levélpiaci szegmensekben, így a postai szolgáltató választásának lehetősége az elmúlt években alig nőtt. Kisebb mértékben nőtt a verseny a nemzetközi levélküldemények esetén, valamint a reklámküldemények (címezett és címzetlen) és a hírlapterjesztés piaci szegmenseiben. Erősebb verseny elsősorban a levélküldeményeken kívüli területeken alakult ki, főképp az expressz küldemények piacain és a csomagküldemények szegmensében (*Okholm és szerzőtársai* [2010] 80–89. o.). Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy bár a teljes piacnyitás mára minden uniós tagországban megtörtént, a jogi belépési korlátok lebontásával a verseny még nem jelenik meg a piacon. Például azon országok esetében, ahol a teljes piacnyitás a harmadik postai irányelv (2008/6/EK) céldátumai előtt megvalósult (Finnország: 1991-től, Svédország: 1994. január 1-jétől, Egyesült Királyság: 2006. január 1-jétől, Németország: 2008. január 1-jétől, Észtország és Hollandia: 2009. április 1-jétől), a verseny intenzitása a levélküldemények szegmenseiben nagyon alacsony.

A 6. ábrán az inkubens nemzeti postavállalatok és versenytársaik becsült piaci részesedéseit láthatjuk nyolc európai országban (Hollandia, Izland, Luxemburg, Magyarország, Németország, Portugália, Szlovákia és Szlovénia) a hagyományos postaiküldemény-piacokon (tehát az expressz- és futárposta nélkül). Ezek az adatok is azt tükrözik, hogy a hagyományos levélküldemények és a címezett reklámküldemények szegmenseiben a nemzeti postai szolgáltatók megtartották piaci dominanciájukat, ami nem meglepő, hiszen a kilenc ország többségében a levélküldemények jelentős hányada ekkor még a – kizárólag az egyetemes postai szolgáltató számára – fenntartott szolgáltatási körbe tartozott, továbbá a címezett levélküldemények az a szolgáltatási kör, ahol a leginkább érvényesül az inkubens méret- és választékgazdaságosságból fakadó előnye. Az is látható, hogy a hírlapterjesztés szegmensében már kialakult érzékelhető verseny, bár megmaradt az inkubensek – kézbesítési hálózatuk földrajzi lefedettségéből fakadó – előnye. A legélénkebb verseny a címzetlen küldemények és a csomagküldemények piaci szegmensében alakult ki, ahol az inkubensek piaci részesedése 50 százalék alatt van. Ezek azok a piaci területek, amelyeket a legtöbb országban elsőként nyitottak meg a verseny számára.



Forrás: Okholm és szerzőtársai [2010] 85. o.

6. ÁBRA • Az inkumbens nemzeti postai szolgáltatók és versenytársaik becsült piaci részesedése, 2009

Mint láthattuk: sok területen csekély a versenytársak piaci részesedése, azonban a piaci részesedések mellett önmagában a versenytársak számából is levonhatók következtetések a verseny kibontakozásának lehetőségére, a belépési korlátok súlyosságára vonatkozóan.

A 2. táblázatból láthatjuk, hogy az expressz- és postacsomagszegmensekben van a legnagyobb lehetősége az alternatív szolgáltató választásának, míg a szolgáltatóválasztás legkisebb lehetősége a hagyományos levélpiacot, valamint a címzett reklámküldemények és hírlapterjesztés piaci szegmensét jellemzi. Az expressz- és a postacsomagszegmensben a nemzeti postavállalatnak majdnem minden országban három vagy több versenytársa van. Csak Magyarországon, Észtországban és Lengyelországban nincs vagy csak egy versenytársa van a nemzeti postavállalatnak. Magyarországon a postacsomag is az egyetemes szolgáltatások része, amely szolgáltatási körbe való belépéshez a szabályozás olyan kötelezettségeket rendelt, amelyek lényegében megakadályozták a belépést. Németországban és Hollandiában, ahol a teljes piacnyitás már korábban megtörtént, minden piaci szegmensben legalább három versenytársa van az inkumbensnek. Viszonylag jó a szolgáltatók közti választási lehetőség a nemzetközi levélküldemények esetében. A fogyasztók tizenkét országban választhatnak legalább három szolgáltató közül a nemzeti postavállalaton kívül. Továbbá a maradék hat országban is van legalább egy alternatív szolgáltató.

2. TÁBLÁZAT • Az inkubens nemzeti postavállalatok versenytársainak száma az egyes országokban piaci szegmensenként, 2009

A versenytársak száma	Levél	Címzett reklám	Hírlap	Kifelé irányuló nemzetközi	Expressz	Csomag
Nincs	BE, CY, FR*, HU**, IE, SI	BE, FR, HU**, IE, SI	BE, HU, IE, SI			HU
Egy	DK, EL, IT, MT, SE	EL, IT, MT, SE	EL, IT, LU, SE	EE, EL, IT, LV		EE, PL
Kettő	CZ, EE	CZ	CZ, EE, SK	IE, SE		SE
Három vagy több	CH, DE, LV, LT, LU, NL, PL, PT	CH, DE, EE, LV, LT, LU, NL, PL, PT	CH, LV, LT, NL, NO, PL, PT	BE, CH, CZ, DE, FR, HU, LT, LU, NL, NO, PL, PT, SK	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, FR, EL, HU, IE, IT, LV, LT, LU, NL, NO, PT, RO, SK, SI, UK	AT, BE, CH, CZ, DE, FR, EL, IE, IT, LV, LT, LU, NL, NO, PT, RO, SK, SI, UK
Nem válaszolt	AT, BG, ES, FI, IS, LI, NO, RO, SK, UK	AT, BG, CY, DK, ES, FI, IS, LI, NO, RO, SK, UK	AT, BG, CY, DE, DK, ES, FI, FR, IS, LI, MT, RO, UK	AT, BG, CY, DK, ES, FI, IS, LI, MT, RO, SI, UK	CH, DK, ES, FI, IS, LI, NO, RO, SE	BG, CY, DK, ES, FI, LI, IS, MT

* Franciaországban ugyan nincs országos versenytársa az inkubensnek a levélpiacon, de helyi szolgáltatókkal versenyez a levélküldemények szegmensében.

** A Magyar Postának a levélpiacon és a címzett reklámküldemények szegmensében azóta már van egy versenytársa (Osztrák Posta leányvállalata).

Országrövidítések: AT – Ausztria, BE – Belgium, BG – Bulgária, CH – Svájc, CY – Ciprus, CZ – Cseh Köztársaság, DK – Dánia, DE – Németország, EE – Észtország, IE – Írország, EL – Görögország, ES – Spanyolország, FI – Finnország, FR – Franciaország, HU – Magyarország, IS – Izland, IT – Olaszország, LI – Liechtenstein, LT – Litvánia, LU – Luxemburg, LV – Lettország, MT – Málta, NL – Hollandia, NO – Norvégia, PL – Lengyelország, PT – Portugália, RO – Románia, SI – Szlovénia, SK – Szlovákia, SE – Svédország, UK – Egyesült Királyság.

Forrás: Okholm és szerzőtársai [2010] 90. o.

Tehát a piacnyitás hatására, bár lassan, de kialakulóban van a verseny a hagyományos postai piacokon is, a levélküldemények csökkenő forgalma ellenére is. Összefoglalóan azt lehet elmondani, hogy a verseny hozadéka nem is elsősorban az árak csökkenésében mutatkozik,² hanem a szolgáltatások színvonalának növekedésében, az egyetemes szolgáltatások megfelelő színvonalú ellátásában, a nagyobb ügyfélközpontúságban, az értéknovelt szolgáltatások bővülésében és a postai infrastruktúra hatékonyságának növekedésében.

² Bár bizonyos szegmensekben (például tömeges feladású küldemények, reklámküldemények) érzékelhetően csökkentek az árak, igaz, ennek előnyeit elsősorban a vállalati ügyfelek érzékelik, a háztartásokat érintő egyedi feladású küldemények piacain nem csökkentek, inkább nőttek az árak.

Ahol a teljes piacnyitás korábban megtörtént – Németország, Hollandia és Svédország esete

Verseny Németországban • A német postai piac 2008. január 1-jétől nyílt meg teljesen a verseny előtt, bár helyi verseny korábban is működött: a versenytársak helyi kézbesítőhálózataikat a piacnyitás első lépése óta, 1998-tól építették. 2009-ben több mint 1400 aktív versenytárs volt jelen a német postai piacon, a legtöbbször az üzleti szervezetek tömeges feladású elsőbbségi küldeményeinek helyi vagy regionális kézbesítésére helyezte a súlyt. A Deutsche Post legnagyobb versenytársa a holland TNT Post (később PostNL) 3-4 százalékos piaci részesedéssel. 2009 végén a versenytársak piaci részesedése 10 százalékos volt a küldemények mennyiségében mérve, és közel 12 százalékos a bevételek arányában. Az árak jellemzően csökkentek: az egyedi feladású levelek árai reálértéken kisebbek lettek az árszabályozásnak köszönhetően, a tömeges feladású küldemények estében pedig nominálértéken is csökkentek a piacnyitás és a verseny hatására. A verseny árakat csökkentő nyomása már azonnal a teljes piacnyitás pillanatában érzékelhető volt az üzleti ügyfelek számára: a Deutsche Post a piacnyitás előtt néhány héttel, 2007 decemberében 5 százalékkal növelte a tömeges küldeményekre vonatkozó hozzáférési kedvezményeit mind a nagylevelező ügyfelek, mind a konszolidátorok számára.

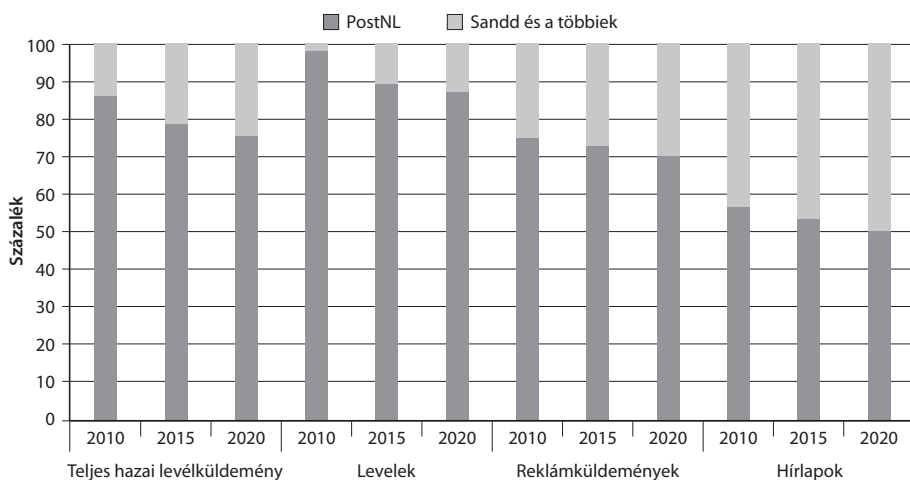
Németországban nincs kijelölt egyetemes szolgáltató, bár a szabályozó hatóság kiróhatna ilyen kötelezettségeket. Mivel azonban úgy látták, hogy a piac egésze együttesen és a Deutsche Post önmagában is önkéntesen biztosítja az egyetemes szolgáltatásokat, nem tartották szükségesnek az egyetemes szolgáltató kijelölését. Bár a német postai szektor szabályozása tartalmazza egyetemes szolgáltatási alap létrehozásának lehetőségét az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek finanszírozására, a szabályozó eddig ezt nem tartotta szükségesnek, mivel a szolgáltatók nyereségesen nyújtják az egyetemes szolgáltatásokat. A Deutsche Post működési hatékonyságának javítása érdekében átszervezte a postai hálózatát, felszámolva az összes postahivatalt. Helyettük szerződéses partnerek látják el ezeket a feladatokat úgy, hogy közben a hálózatsűrűség és a hozzáférhetőség nem romlott (sőt a rugalmasabb és hosszabb nyitvatartási időkkel még javult is). A Deutsche Post folyamatainak és hálózatának lényegi átszervezése már a kilencvenes évek második felében megtörtént, és azóta a szolgáltató folyamatosan nyereséges (*Dieke és szerzőtársai* [2011] 2–3. és 7–18. o.).

Verseny Hollandiában • Hollandiában a teljes piacnyitás dátuma 2009. április 1-je volt, azonban már előbb – azt követően, hogy a címzett reklámküldemények piaci szegmensét 2000-ben liberalizálták – számos versenytárs megjelent ebben a szegmensben. A PostNL két legnagyobb versenytársa a holland tulajdonban lévő Sandd (piaci részesedése 10 százalék) és a SelektMail (piaci részesedése 6 százalék). A WIK-Consult jelentése szerint 2011-ben azonban a Sandd megvette a SelektMail 51 százalékos tulajdoni hányadát a Deutsche Posttól. 2010-ben a versenytársak együttes

piaci részesedése az összes postai tevékenységet figyelembe véve 17 százalék körül alakult, de ha csak a levélküldemények piacát tekintjük, akkor ennél alacsonyabb volt: 13 százalék körüli (*Niederprüm és szerzőtársai* [2011] 26. o.). A legélénkebb verseny továbbra is a címzett reklámküldemények piacát, valamint a hírlapterjesztést jellemzi. A hagyományos levélpiacon a PostNL alig veszített a piaci részesedéséből, a WIK-Consult becslése (*Niederprüm és szerzőtársai* [2011]) szerint 2010-ben 98 százalék körül mozgott, és 2020-ig sem számítanak arra, hogy 85 százalék alá csökkenne (7. ábra).

2001 óta a holland postai piac küldeményforgalma 12 százalékkal csökkent, a PostNL (korábban TNT N.V.) küldeménymennyisége azonban ennél nagyobb mértékben (27 százalékkal) esett vissza, mert a versenynek köszönhetően csökkent piaci részesedése. Az egyedi feladású levélküldemények díjai érzékelhetően nőttek 2001 óta, azonban a címzett reklámküldemények és a hírlapkézbesítés árai a verseny nyomására csökkentek.

Az egyetemes szolgáltatás finanszírozására itt is lehetővé teszi a jogi szabályozás az egyetemes szolgáltatási alap létrehozását, azonban ennek tényleges bevezetését nem tervezik, mivel a holland szabályozó az egyetemes szolgáltató nyereséges működése miatt nem látja szükségét annak, hogy így ellensúlyozza az egyetemes szolgáltatás terheit. A kijelölt egyetemes szolgáltató a PostNL. A TNT 2011-ben szétvált két különálló vállalattá: a PostNL fő területe a levélpiac, a TNT Expressé pedig az expressz postai szolgáltatások. A TNT több mint tíz éve igen nyereségesen



Forrás: *Niederprüm és szerzőtársai* [2011] 27. o.

7. ÁBRA • A piaci részesedések előrejelzése a holland postai piacon, volumenek, 2010/2015/2020

működött, bár a profitja a válság utáni két évben csökkent. A PostNL 1992 és 1998 között kezdte el postai hálózatának átszervezését, és mára a legtöbb postahivatalt szerződéses franchise-partnerek által működtetett szolgáltatási pontok váltották fel (*Dieke és szerzőtársai* [2011] 3–4. és 19–29. o.).

Verseny Svédországban • Svédországban a postai monopóliumot 1993 elején számolták fel, teljesen megnyitva e piacokat a verseny előtt. A svéd posta (Posten AB) 2009-ig a svéd állam 100 százalékos tulajdonában volt, de 2009 júniusában egyesült a svéd és a dán posta, létrehozva a Posten Norden AB-t, amelynek 60 százalékban a svéd állam és 40 százalékban a dán állam a tulajdonosa. A legnagyobb és legrégebbi versenytárs (Bring CityMail) már ezt megelőzően, 1991-ben megjelent a piacon, mivel a tömeges küldeményeket már korábban liberalizálták. A versenytársak együttes piaci részesedése 2010-ben 12 százalék körüli volt (volumenben), és ez az utóbbi tíz évben meglehetősen stabilan jellemezte a svéd postai piacot. 2010-ben több mint 30 versenytárs működött a svéd postai szektorban, de a svéd Posten AB-nek igazán csak egy komoly kihívója volt, a Bring CityMail (a norvég posta, a Posten Norge leányvállalata), amelynek piaci részesedése 11,7 százalék volt a svéd piacon.

Az inkumbens versenytársai nem az egész országban működnek, de a fő vetélytárs Bring CityMail a svéd háztartások több mint felét eléri, elsősorban a nagyobb városokban és környékükön. Bár a Bring CityMail 2001 és 2010 között megduplázta a piaci részesedését, és térben is terjeszkedett, működése még mindig veszteséges, és a tulajdonos Posten Norge támogatására szorul. Svédországban is erőteljesen csökkent a levélforgalom, 2001 és 2010 között összesen 14 százalékkal esett vissza. Az egyedi feladású levélküldemények árait a Posten AB az infláció mértékével növelte, de a tömeges küldemények díjai csökkentek a piacnyitás után.

A Posten AB a kijelölt egyetemes szolgáltató az ország egész területén. Az egyetemes szolgáltatási kötelezettség terheinek nincs jogilag kialakított finanszírozási módja, és a svéd szabályozó hatóság ezt nem is tartja szükségesnek. Ez meglepőnek tűnhet annak fényében, hogy Svédországban nagy kiterjedésű, távoli, olykor nehezen megközelíthető (például kis szigetek) és gyéren lakott vidékek (például Lappföld) vannak, ahol a postai szolgáltatás biztosítása veszteséges, az egyetemes szolgáltatási kötelezettség viszont előírja, hogy a küldeményeket e területekre is el kell juttatni.

Ugyanakkor Svédország azon kevés tagországok egyike, ahol az egyetemes szolgáltatási kötelezettség előírása kivételeket is tartalmaz, így bizonyos vidékek esetében nem kell betartani a heti ötnapos kézbesítés követelményét (ez a lakosság 0,02 százalékát érinti, közel ezer háztartást). Továbbá a szabályozó hatóság engedélyezte, hogy a Posten AB még a kilencvenes évek végén bevezessen egy kétlépcsős zónás árazási rendszert (úgynevezett nagyvárosi és egyéb nemzeti területeket elkülönítve), amely a mai napig fennáll. Az elsőbbségi és nem elsőbbségi levélküldemények és címzett

reklámküldemények díjai alacsonyabbak a nagyvárosi régiókban (ahol a Posten AB versenyez a Bring CityMaillel), mint a többi régióban, ahol nincs jelentős verseny. Bár a Posten AB levélküldeményekből származó bevételei az elmúlt tíz évben folyamatosan csökkentek, a teljes bevétele mégis jelentősen nőtt a logisztikai és információtechnológiai szolgáltatásainak köszönhetően. Mindezek miatt a szabályozó hatóság úgy találta, hogy a Posten AB pénzügyi eredményei biztosítják az egyetemes szolgáltatási kötelezettség fedezetét (*Dieke és szerzőtársai* [2011] 4–5. és 41–51. o.).

Stratégiai válaszok a kihívásokra

A nemzeti postai szolgáltatók stratégiai válaszait a digitalizáció, az e-helyettesítés és a kibontakozó verseny kihívásaira három nagyobb csoportba lehet sorolni:

1. nemzetközi terjeszkedés,
2. diverzifikáció (új piacok, új termékek és tevékenységek),
3. hatékonyságnövelés és költségsökkentés.

Ha megnézzük, hogy a hagyományos postai piacok (tehát nem az egyébként hatékonyan versenyző expressz és futárpostai piacok) már megnyitott piaci szegmenseiben milyen versenytársak jelentek meg, akkor azt láthatjuk, hogy jellemzően az egyes nemzeti postai szolgáltatók léptek be (leányvállalatokon keresztül) más országok nemzeti piacaira. Ezt mutatták a korábban ismertetett példák (a német, a holland és a svéd postai piac), de a Magyar Posta Zrt. egyetlen kihívója is e területeken (az egyetemes szolgáltatási körbe tartozó hagyományos postai piaci szegmensekben) az osztrák posta leányvállalata, a Feibra Kft.

A korábban bemutatott kihívások arra ösztönzik a postai szolgáltatókat, hogy olyan új szolgáltatásokat, termékeket fejlesszenek ki, amelyek segítenek megőrizni hagyományos piacaikat, egyrészt hozzáadott értékű szolgáltatásokkal (küldemények nyomon követhetősége, expressz szolgáltatások, meghatározott időpontban való kézbesítés, a kézbesítés helyének rugalmas megválasztása és változtatási lehetősége a kézbesítési folyamat közben is stb.), másrészt a digitalizáció folyamatába való belépéssel, ötvözve a virtuális és fizikai termékeket és hálózatokat (például hibrid küldemények,³ fordított hibrid küldemények,⁴ virtuális kézbesítési hálózatok bevezetése). Illusztrációként két példa.

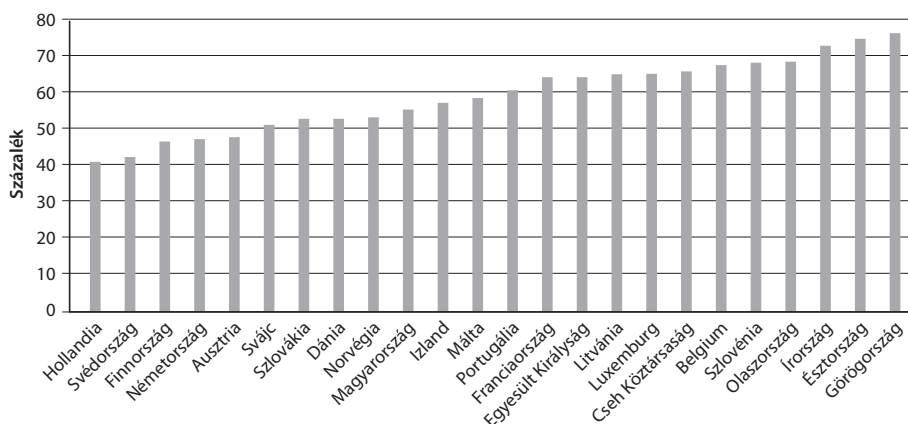
.....
³ Olyan küldemény, amelyet elektronikusan adnak föl, de papíron, kinyomtatva kézbesítenek (és kapcsolódhat hozzá érték növelt többletszolgáltatás is, például annak vállalása, hogy a küldemény előre meghatározott időpontra érkezik meg).

⁴ Olyan küldemény, amelyet papíron adnak fel, és a postai szolgáltató digitalizálja és elektronikusan kézbesíti.

- ♦ „Minden ötödik osztrák állampolgár előnyben részesíti az elektronikus küldeményeket a hagyományossal szemben. Az Osztrák Posta ezeket az ügyfeleit célozta meg új elektronikus szolgáltatásával. Az Österreichische Post leányvállalatával, az »Online Post Austria«-val közösen dolgozta ki a biztonságos szolgáltatási és kommunikációs platformot, a »Post Manager«-t. Az ügyfeleknek, akik a szolgáltatásra regisztrálnak, nem kell többé egyenként letölteniük egy külön honlapról a telefonszámát, egy másíkról a gázsámát, egy harmadikról az internetszámát stb. Ezt a gondot mind leveszi a posta az ügyfelei válláról. A »Post Manager« online el is rendezi a dokumentumokat, és archívumában maximális biztonság mellett tárolja. A »Post Manager«-en keresztül pdf formátumban, csatolmányként leveleket és üzeneteket is lehet küldeni. Ebben az esetben a »Post Manager« kinyomtatja, borítékolja és bérmentesíti a küldeményt.” (Az Osztrák Posta új ... [2012].)
- ♦ „A PostNL új online csomagkezelési szolgáltatást vezetett be MijnPakket (Az én csomagom) néven, amellyel az internetes vásárlás folyamatát egyszerűsítette le. A MijnPakket segítségével a vásárlók teljes képet kaphatnak folyamatban lévő és korábbi rendeléseikről, nyomon követhetik küldeményeiket, valamint tájékozódhatnak a kézbesítés várható idejéről. Az internetes profiloldalt egyetlenegyszer szükséges kitölteni, és többféle kézbesítési helyszínt is meg lehet jelölni. ... Amennyiben a vásárlók ezen a felületen keresztül választják ki a kereskedők webshopját, személyes kézbesítési preferenciáik és adataik automatikusan átkerülnek a vásárlási felületre (a kereskedők honlapjára). Így a vásárlóknak a rendelés során semmi más teendőjük nincs, mint a kézbesítés pontos helyét és idejét megnevezni.” (Új szolgáltatást vezetett be... [2012].)

Az e-helyettesítés és a verseny kibontakozása erőteljes ösztönzést adott a működés hatékonyságának növelésére, a költségek csökkentésére. Ennek részeként számos szolgáltató modernizálta és automatizálta a feldolgozó, szortírozó infrastruktúráját, optimalizálta a kézbesítőhálózatát, rugalmasabban szervezve bizonyos küldemények kézbesítését. Továbbá – részben a versenytársak rugalmasabb működési modelljeire adott válaszul – az inkumbens nemzeti postavállalatoknál is rugalmasabb üzleti modellek alakultak ki, a hagyományos postai tevékenységek jelentős fix költségeinek egy részét rugalmasabb változó költségekké konvertálva. Például számos nemzeti szolgáltató átszervezte a postahivatali hálózatát, szerződéses postapartnerekkel váltva fel a saját üzemeltetésű postahivatalokat.

E szerződéses franchise-partnerek a működés állandó költségeit képesek megosztani más üzleti, kereskedelmi tevékenységekkel (például élelmiszer-kiskereskedelmi üzletek, benzinkutak), így kisebb településeken is gazdaságosabban tudnak működni, és gyakran a nyitvatartási idő is hosszabb és rugalmasabb. Ezért például a német postai piacon annak ellenére javult a fogyasztók postai szolgáltatásokhoz való hozzáférése, hogy a Deutsche Post már egyetlen postahivatalt sem működtet. Bár a kiszervezés a postai szektorban még nem olyan elterjedt, a verseny kibontakozásával bizonyos nemzeti postavállalatok a munkafolyamatok némely elemeit



Forrás: Okholm és szerzőtársai [2010] 153. o.

8. ÁBRA • A munkaköltségek aránya a teljes költségeken belül az egyes nemzeti szolgáltatóknál, 2009

kiszervezték kisebb és rugalmasabb bérszerkezettel működő vállalatokba, felvásárolva ilyen versenytársakat, vagy létrehozva új leányvállalatokat – például Hollandiában a Netwerk VSP (PostNL leányvállalata) vagy Németországban a First Mail (Deutsche Post tulajdona) –, továbbá növelték a rugalmasabb részmunkaidős foglalkoztatást a teljes munkaidős foglalkoztatási formák rovására. Mindezeknek köszönhetően – amint azt a 8. ábrán is láthatjuk – a versenyben előrébb tartó országok nemzeti postai szolgáltatói esetében kisebb a költségeken belül az állandó költségek, így többek között kisebb a munkaköltség aránya.

Szabályozási kérdések

A szabályozás egyik jövőbeli kihívása az egyetemes szolgáltatások terheinek finanszírozása. Azzal, hogy a teljes piacnyitás *megszüntette* az egyetemes szolgáltatások számára *fenntartott szolgáltatások körét*, elapadt finanszírozásuk egy hagyományosan biztos forrása is. Ennek ellenére a legtöbb országban ez a probléma egyelőre nem állította kihívás elé a szolgáltatókat. Csak kevés olyan ország van, ahol szükségesnek látták az egyetemes szolgáltatások terheinek finanszírozását. Ugyanakkor a verseny élénkülésével és a levélforgalom további visszaesésével ez a jövőben megváltozhat. A jól működő finanszírozási rendszer kialakításához azonban szükség lenne arra, hogy mérhetőek legyenek az egyetemes szolgáltatások különböző elemeinek nettó költségei, illetve azok az előnyök, amelyek az egyetemes szolgáltatások nyújtásából fakadnak. Ennek módszertana a postai iparágban még nem kiforrott. A szabályozó hatóságok európai csoportja (*European Regulators Group for Postal Services, ERGP*)

– amelyet 2010-ben hoztak létre – jelenleg dolgozik e módszertanra vonatkozó javaslatain.⁵

Az új technológiák és új szolgáltatások is kérdéseket vetnek fel az egyetemes szolgáltatások szabályozásával kapcsolatban. Vajon a szabályozás képes lesz-e követni a fogyasztói szokásokban történő változásokat? Ha a kommunikáció számos területen átrendeződik oly módon, hogy a papíralapút felváltja az elektronikus és digitális kommunikáció, akkor ez felveti az egyetemes szolgáltatások körének és az azokhoz tartozó kötelezettségeknek az újragondolását. Például hogyan lehet belefoglalni az egyetemes szolgáltatások szabályozási keretébe a digitalizált kézbesítés lehetőségét?

A kommunikációs módok és technológiák konvergenciája, a korábban említett digitalizációnak a postai szektorban megindult folyamata a hozzáférés szabályozásában is új dilemmákhoz vezethet. Felmerülhet az a kérdés, hogy a domináns nemzeti postavállalat számára elő kell-e írni a virtuális kézbesítési hálózatának bizonyos elemeihez való hozzáférés biztosítását a versenytársak számára, mint ahogy a harmadik postai irányelv (2008/6/EK) a fizikai hálózatok esetében ezt teszi. Például ha a küldemények elektronikus továbbítása a postai szolgáltatók fontos szolgáltatásává válik, akkor az ügyfelek e-mail címeinek adatbázisa nem válhat-e a fizikai címadatbázishoz hasonlóan szűk keresztmetszetté a versenytársak számára a fogyasztók elérésében, vagyis az ahhoz való hozzáférés hiánya gátolhatja-e olyan mértékben a versenyt, hogy a szabályozás kiterjedjen rá?

A verseny fejlődésének fontos gátja lehet az egyetemes szolgáltatók forgalmi adó alóli mentessége.⁶ Ezen adómentesség kétféle módon is torzíthatja a piaci versenyt, egyrészt az outputpiacokon, másrészt az inputpiaci döntésekben. A probléma az outputpiacokon abból fakad, hogy bizonyos szolgáltatások forgalmi adója alól az egyetemes szolgáltatók mentesülnek, míg a versenytársak nem, amelyeknek ez jelentős költséghátrányt okoz, vagyis csak az igen nagy hatékonysági előnyt élvező versenytársak tudnának belépni a piacra. Ez torzíttja a piaci belépési döntéseket. De torzíttja a már piacon lévő postai szolgáltatók közti versenyt is azért, hogy azon ügyfelek, akik nem tartoznak a forgalmi adó hatálya alá (közsféra, pénzügyi szektor, civil szervezetek stb.), a forgalmi adó alóli mentességet élvező szolgáltatót fogják választani, mivel nem tudják visszaigényelni az adót. Minél több termékre terjed ki e mentesség, annál jelentősebb a piactorzító hatás. Ez a torzítás azokban az országokban erősebb, ahol szélesebben definiálják az egyetemes szolgáltatások körét, azaz ahol ez a kör több szolgáltatást foglal magában.

Inputoldalón két probléma jelentkezik. Egyrészt, a forgalmi adó hatálya alá nem tartozó egyetemes szolgáltatók nem igényelhetik vissza az inputok áraira rárakott forgalmi adót, amelyet így továbbhárítanak a fogyasztóikra. Vagyis az egyetemes

⁵ Az ERGP nemrégén tette közzé nyilvános vitára a költségszámításra vonatkozó javaslat első vázlatát (ERGP [2012a]). Az egyetemes szolgáltatások hasznainak méréséről lásd még WIK [2010].

⁶ Éppen ezért vizsgálja jelenleg e kérdéskört az ERGP. Az erről szóló tanulmány első vázlatát a közel-múltban tették közzé nyilvános vitára (ERGP [2012b]).

szolgáltatók árai mindig tartalmaznak bizonyos mértékű „rejtett” forgalmi adót. Ugyanakkor, ha a szolgáltató valamely egyetemes szolgáltatásához értéknövelt többlétszolgáltatásokat is kapcsol, akkor azok a termékek már forgalmiadó-körbe fognak tartozni, így ezen értéknövelt szolgáltatások áraiban kétszeres forgalmi adó jelenik meg, mert az áraikban ez a „rejtett” adó is benne marad.

A másik inputpiaci negatív hatás, hogy a forgalmiadó-mentesség torzítja a postai szolgáltatók beszerzési döntéseit (*make or buy* típusú döntések). A forgalmiadó-körbe tartozó postai szolgáltatók az adó visszaigényelése következtében alacsonyabb inputárral szembesülnek, azaz ők alacsonyabb árszinthez viszonyíthatják, hogy hatékonyabb-e külső szereplőtől beszerezni az inputot. Emiatt a forgalmi adó körébe nem tartozó egyetemes szolgáltató esetleg olyan esetben is maga oldja meg egy-egy input előállítását, amikor azt kevésbé hatékonyan képes megtenni, mint egy külső szolgáltató.

A MAGYAR POSTAI SZEKTOR

A szabályozási környezet változásai

Magyarország 2012. december 31-ig kapott haladékat a harmadik postai irányelv (2008/6/EK) hazai jogrendbe történő átültetésére és a postai piacok teljes mértékben történő megnyitására a verseny előtt. Elhúzódó egyeztetési és jogszabály-alkotási folyamatok során szinte az utolsó pillanatban, 2012 őszén fogadta el a parlament az új postatörvényt (2012. évi CLIX. törvény a postai szolgáltatásokról) és születtek meg ezt követően, 2012 decemberében az ezt végrehajtó kormány- és miniszteri rendeletek: 335/2012. (XII. 4.) kormányrendelet, 336/2012. (XII. 4.) kormányrendelet, 67/2012. (XII. 15.) NFM rendelet.

A legfontosabb változás az új jogszabályi környezetben, hogy szinte teljesen felszámolták a fenntartott szolgáltatások körét, megnyitva a korábbi monopolizált postai szolgáltatási szegmenseket a verseny előtt. Az egyetlen terület, ahol továbbra is kizárólagosan az egyetemes postai szolgáltató tevékenykedhet, a hivatalos iratokkal kapcsolatos postai szolgáltatások.

Az új postatörvény a postai szolgáltatások három csoportját különíti el:

1. Egyetemes postai szolgáltatás:

- a) a két kilogrammot meg nem haladó tömegű, – a b)–d) pontban meghatározott küldeményektől eltérő – belföldi vagy nemzetközi viszonylatú nem könyvelt postai küldemények;
- b) a húsz kilogrammot meg nem haladó tömegű, belföldi vagy nemzetközi viszonylatú postacsomagok;
- c) a vakok írását tartalmazó, belföldi vagy nemzetközi viszonylatú küldemények;
- d) a hivatalos iratok.

Az egyetemes szolgáltatási körbe ugyanakkor csak az általános szerződési feltételek alapján nyújtott szolgáltatások tartozhatnak. Ha az egyetemes postai szolgáltató az egyetemes postai szolgáltatásra meghatározott feltételtől eltérő, egyedi szerződésben megállapított feltételek szerint és egyedi ár alapján nyújtja a szolgáltatását, akkor az egyetemes szolgáltatást helyettesítő szolgáltatásnak minősül.

2. *Egyetemes postai szolgáltatást helyettesítő postai szolgáltatásnak* bármely postai küldeménnyel kapcsolatos azon postai szolgáltatás minősül, amely nem tartozik a 8. §-ban meghatározott szolgáltatások közé (egyetemes szolgáltatást nem helyettesítő szolgáltatások, lásd a szolgáltatások következő pontban összefoglalt csoportját), és a postai szolgáltató nem az egyetemes postai szolgáltatási kötelezettség alapján nyújtja. Vagyis minden olyan küldeménnyel kapcsolatos postai szolgáltatás, amely küldemények az egyetemes szolgáltatási körbe tartoznak, ha azokat vagy nem az egyetemes postai szolgáltató nyújtja, vagy ha az egyetemes szolgáltató nyújtja, de az egyetemes szolgáltatás általános feltételeitől eltérő feltételek alapján.
3. *Az egyetemes postai szolgáltatást nem helyettesítő postai szolgáltatásnak* a következő – az egyetemes postai szolgáltatáshoz vagy az egyetemes postai szolgáltatást helyettesítő postai szolgáltatáshoz képest hozzáadott értéket képviselő – postai szolgáltatások minősülnek:

- a) futárposta-szolgáltatás,
- b) expressz postai szolgáltatás,
- c) nemzetközi EMS-szolgáltatás,
- d) az alábbi, jelentős hozzáadott értéket képviselő speciális többletszolgáltatások közül legalább egyet magában foglaló postai szolgáltatás:
 - a postai küldemény nyomon követhető kezelése,
 - időgarantált szolgáltatás,
 - utánvétel-szolgáltatás,
 - a címmel – a postai küldemény felvételét követően – egyedileg egyeztetett időpontban történő kézbesítést lehetővé tevő szolgáltatás,
 - kizárólag a küldemény címzettjeként megjelölt személy kezéhez történő kézbesítés,
 - egyéb olyan, a feladó egyedi igényeinek megfelelően kialakított és egyedi szerződés alapján nyújtott, a küldemény kézbesítéséhez kapcsolódó többletszolgáltatás, amely nem tartozik az egyetemes postai szolgáltatáshoz kötelezően nyújtandó többletszolgáltatások közé, és amely igénybevétele esetén a postai szolgáltatás a felhasználó szempontjából már nem minősül az egyetemes postai szolgáltatást helyettesítő szolgáltatásnak.

Az egyetemes postai szolgáltatást nem helyettesítő postai szolgáltatást bármely gazdálkodó szervezet nyújthat bejelentés alapján (bejelentésköteles szolgáltatás). Ezzel szemben az egyetemes postai szolgáltatást helyettesítő postai szolgáltatás a hatóság engedélye alapján nyújtható (engedélyköteles szolgáltatás). Egyetemes szolgáltatást pedig csak az egyetemes szolgáltató nyújthat. A törvény 2020. december 31-ig a Magyar Posta Zrt.-t jelöli ki egyetemes szolgáltatóként.

Az egyetemes szolgáltatások díjaira vonatkozóan a törvény azt írja elő, hogy azoknak költségalapúaknak kell lenniük, de árszabályozás alá csak az egyedi feladású, 50 grammot meg nem haladó tömegű belföldi levélküldemények, valamint a hivatalos iratokkal kapcsolatos belföldi szolgáltatás díja tartozik. Ezen árak szabályozási módszerét a 67/2012. (XII. 15.) NFM rendelet határozza meg: a korábbi hatósági árak helyett ársapka-szabályozást vezettek be (erről még a későbbiekben – Az árak alakulása című alfejezetben – lesz szó).

Az új törvény megteremti a lehetőséget annak, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettség méltánytalan többletterheinek finanszírozására *egyetemes postai szolgáltatást támogató számlát* működtessenek, amely számlára történő be- és kifizetési kötelezettségekről külön a 336/2012. (XII. 4.) kormányrendelet rendelkezik. E támogatási számlára minden olyan szolgáltató köteles befizetni, amely egyetemes szolgáltatást helyettesítő szolgáltatást nyújt, vagyis az egyetemes szolgáltató is, az egyetemes szolgáltatást helyettesítő szolgáltatásokon keletkező bevételeiből is. E hozzájárulás mértékét a releváns piacon (egyetemes szolgáltatást helyettesítő szolgáltatások) elért piaci részesedések alapján, a kormányrendeletben meghatározott képlet szerint kell megállapítani, azzal a megkötéssel, hogy a postai szolgáltató az egyetemes szolgáltatást helyettesítő szolgáltatásaiból származó nettó árbevétele legfeljebb 10 százalékanak megfizetésére kötelezhető. A hozzájárulás mértékét a rendeletben definiált képlet az egyetemes szolgáltatás méltánytalan többletterhének függvényében határozza meg, amely méltánytalan többletterh összegét a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság állapítja meg.

Piacszerkezet és piacméret

A teljes piacnyitás időpontjáig a verseny szempontjából három területre lehetett osztani a magyar postai szektort:⁷

1. ahol nem volt (nem lehetett) verseny: az egyetemes szolgáltatási körön belül fenntartott postai szolgáltatások (50 gramm alatti levélküldemények szegmense),
2. ahol csekély verseny volt: a fenntartott körön kívüli egyetemes postai szolgáltatások (2009-ig nem volt versenytársa a Magyar Postának, 2009-től egy versenytárs jelent meg),
3. ahol élénk verseny volt: a bejelentéssel végezhető, az egyetemes postai szolgáltatások körébe nem tartozó szolgáltatások (futárposta-szolgáltatás, gyorsposta-szolgáltatás, integrált postaszolgáltatás, postai közvetítőtevékenység, dokumentumszolgáltatás).

⁷ E piaci szegmensekről lásd Kiss [2008] és [2010].

A fenntartott körön kívüli egyetemes postai szolgáltatások piaci esetében a korábbi postatörvény (2003. évi CI. törvény a postáról) olyan kötelezettségeket rendelt a szolgáltatás folytatásához, amelyek sokáig megakadályozták a belépést. E piaci területeken csak 2009-ben jelent meg versenytárs, a Feibra Kft. (az Österreichische Post AG leányvállalata). A Feibra Kft. 1990-ben kezdte működését, sokáig csak a címzetlen reklámküldemények piacára összepontosította tevékenységét. 2008-ra a Cont Médiával történt egyesülése után a legnagyobb piaci szereplővé vált a címzetlen küldemények piacán, 60 százalékos piaci részesedéssel. Az egyetemes szolgáltatási körbe tartozó, 50 grammnál nehezebb címzett küldemények piacára 2009-ben lépett be, mert addigra már kiépítette az ehhez szükséges infrastruktúrát. Ezen egyetemes küldeménykörben elért piaci részesedésére nem találtunk megbízható adatot, de nagyon valószínű, hogy hasonlóan más liberalizált postapiaccal rendelkező országok tapasztalataihoz, még nem hódított el jelentős területet a Magyar Postától. A teljes piacnyitást követően a Feibra Kft. még ez év januárjában benyújtotta az igényét egyetemes szolgáltatást helyettesítő szolgáltatások (engedélyköteles szolgáltatások) nyújtására, ezzel belépve a korábban utolsóként fenntartott, 50 gramm alatti küldemények piacára is.

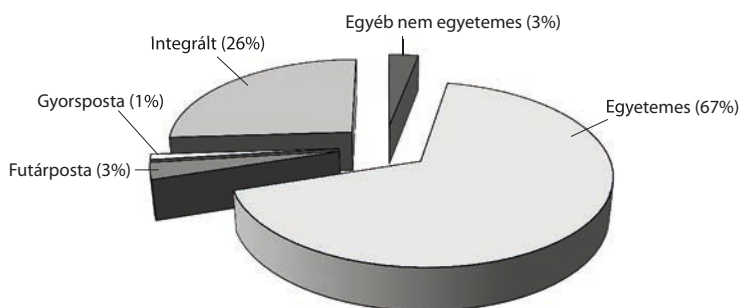
A nem egyetemes postai szolgáltatások területén élénk verseny van. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) adatait tartalmazó 3. táblázat mutatja, hogy folyamatosan nőtt az egyes szolgáltatási kategóriákban a szolgáltatók száma (bár a pénzügyi válságot követő évben, 2009-ben a törölt szolgáltatók száma is megugrott).

3. TÁBLÁZAT • Nem egyetemes postai szolgáltatók száma szolgáltatási kategóriánként (a bejelentkezéskor megadott szolgáltatási kategóriák alapján) 2005–2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nem egyetemes szolgáltatási kategóriákba összesen bejelentkezett szolgáltatók száma	96	111	137	178	237	265
Tárgyévben törölt	8	24	49	66	92	36
Egyéb futár/futárpostai	54	75	88	114	139	150
Kizárólag gyorspostai	0	0	0	0	0	0
Integrált	0	10	13	12	12	15
Kombinált (futár-, gyors- és integrált, valamint közvetítő variációi)	44	24	30	45	76	100
Postai közvetítő	0	2	6	7	10	20

Forrás: NMHH adatközlése.

A 9. ábrán láthatjuk, hogy mekkora volt az egyes piaci szegmensek súlya 2010-ben. A versenyzői piaci terület 2006-ban körülbelül negyedét tette ki a teljes postai iparágaknak, ami 2008-ra közel 32 százalékra nőtt, és ez az arány nagyjából 2010-re is fennmaradt (33 százalék). 2006 és 2008 között az egyetemes szolgáltatások forgalma kisebb mértékben növekedett, mint a versenypiaci szegmensek forgalma, ezért



Forrás: NMHH adatközlése.

9. ÁBRA • Postai bevételek aránya szolgáltatástípusonként a bevételek alapján, 2010

nőhetett a versenyzői szegmens súlya a teljes iparági bevételeken belül. 2008 és 2010 között azonban a pénzügyi és gazdasági válság hatásait a versenyzői szegmens szolgáltatói jobban megszenvedték, mint az egyetemes szolgáltató (amely piacainak nem csekély részén továbbra is monopolhelyzetben vagy közel monopolhelyzetben volt).

A 4. táblázat az egyes versenyzői szegmensek küldeményszámát tartalmazza. E forgalmi adatokból láthatjuk, hogy az integrált postaszolgáltatás a legnagyobb piaci terület a nem egyetemes postai szolgáltatásokon belül, ugyanezt mutatják a későbbi 6. táblázat bevételi adatai is. A versenyzői szegmensek közül itt messze a legnagyobb a szolgáltatók összesített bevétele (integrált postaszolgáltatás 37 585 millió forint, futárposta 3560 millió forint, gyorsposta 1411 millió forint).

4. TÁBLÁZAT • Küldemények megoszlása a versenyzői szegmensekben, 2010

	Futár	Gyors	Integrált	Összesen
Belföldi kézbesítésre felvett	1 944 761	493 448	17 371 463	19 809 672
Külföldön felvett/bejövő	0	79 725	2 229 808	2 309 533
Külföldre felvett/kimenő	0	31 913	1 544 715	1 576 628
Más szolgáltatótól átvett	0	9 683	49 834	59 517
Más szolgáltatónak átadott	1 921	36 329	34 123	72 373
Kézbesíthetetlen	148	17	33 677	33 842
Összesen	1 946 830	651 115	21 263 620	

Forrás: NMHH adatközlése.

Az 5. táblázatban láthatjuk, hogy a Magyar Posta Zrt. levélküldeményei (a postacsomagok kivételével), szemben a korábban bemutatott nemzetközi trendekkel, még nem csökkentek jelentős mértékben (bár a kismértékű ingadozás ellenére enyhén csökkenő tendenciát mutat). A postacsomagok esetében a visszaesés annak köszön-

hető, hogy a forgalom egy része átterelődött nagyobb hozzáadott értékű szolgáltatásokhoz (például gyorsposta, futárposta és integrált postaszolgáltatások). A levélküldemények legnagyobb része 2010-ben is a fenntartott (vagyis monopolizált) 50 gramm alatti súlyú küldemények szegmensébe tartozott, a levelek 94 százaléka és a címzett reklámküldemények 73 százaléka.

5. TÁBLÁZAT • Egyetemes szolgáltatás körébe tartozó belföldi postai küldemények forgalmának alakulása, 2005–2010 (darab)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Közönséges levél	546 581 962	577 675 535	625 071 170	644 007 359	611 849 821	625 983 883
Ajánlott	91 653 008	89 626 214	80 382 591	78 370 999	75 954 598	71 557 794
Értéklevél	328 715	465 036	351 082	312 881	325 161	305 105
Hivatalos irat	38 307 238	39 640 710	43 774 374	45 799 263	46 712 382	50 398 334
Címzett reklámküldemény	75 490 746	89 579 418	31 721 887	27 788 101	27 509 099	26 930 883
Nyomatvány	13 138 625	10 330 540	5 766 055	3 338 148	5 031 472	2 314 206
Postacsomag	4 559 849	2 673 383	1 760 958	1 541 523	1 443 324	1 379 066
Ebből: értéknylvánított	1 881 753	1 033 462	1 178 690	1 303 731	252 201	200 743
Egyetemes postai küldemény	770 060 143	809 990 836	788 828 117	801 158 274	768 825 857	778 869 271

Forrás: NMHH adatközlése.

A 6. táblázat adataiból láthatjuk, hogy az elmúlt időszakban az értékesítés nettó árbevétele nőtt, egyrészt a nem versenyzői egyetemes szolgáltatások szegmensében, másrészt a versenyzői piaci területek közül a gyorsposta-szolgáltatás és az integrált postaszolgáltatás esetében, míg a futárposta-szolgáltatók összesített árbevétele jelentősen csökkent 2008 és 2010 között. Ha a piaci területek fejlődését a küldemények számának változásában vizsgáljuk, akkor azt látjuk, hogy a három év során az egyetemes szolgáltatások esetében kis hullámmal inkább csökkent a küldemények száma, míg a versenyszerű területeken a küldemények számának növekedési üteme jellemzően nagyobb volt ugyanezen szegmensek bevételeinek növekedésénél.

6. TÁBLÁZAT • Értékesítés nettó árbevétele az egyes piaci szegmensekben, 2006–2010

Szolgáltatás	2006	2008	2010	Változás (százalék)	
	(millió forint)			2006–2008	2008–2010
Egyetemes	74 000	85 001	95 346	+14,87	+12,17
Futárposta	2 455	7 237	3 560	+194,79	-50,81
Gyorsposta	1 484	349	1 411	-76,48	+304,30
Integrált postai	22 406	31 227	37 585	+39,37	+20,36

Forrás: NMHH adatközlése és a *Magyar Posta* [2006], [2008], [2010] alapján.

A Magyar Posta Zrt. tevékenységi struktúrájában a pénzforgalmi és pénzügyi közvetítési szolgáltatások szerepe is igen jelentős. Ha megnézzük a részvénytársaság utoljára közzétett éves jelentését (*Magyar Posta* [2011]), akkor azt látjuk, hogy a pénzforgalom és pénzügyi közvetítés (pénzforgalmi szolgáltatások, banki és befektetési szolgáltatások, biztosításközvetítés) bevétele a teljes bevételek közel 32 százalékát tették ki (7. táblázat).

7. TÁBLÁZAT • A Magyar Posta Zrt. árbevételeinek alakulása, 2009–2011

Szolgáltatások	2009		2010		2011	
	millió forint	százalék	millió forint	százalék	millió forint	százalék
Levélpostai szolgáltatások	83 977	48,8	85 311	49,6	85 786	49,0
Hírlapszolgáltatások	6 173	3,6	5 489	3,2	5 364	3,1
Logisztikai szolgáltatások	7 497	4,4	7 608	4,4	8 549	4,9
Pénzforgalmi szolgáltatások	46 133	26,8	45 989	26,8	46 942	26,8
Banki és befektetési szolgáltatás	7 487	4,3	7 635	4,4	7 509	4,3
Biztosításközvetítés	1 198	0,7	1 360	0,8	1 730	1,0
Kereskedelem – egyéb	7 540	4,4	6 460	3,8	6 868	3,9
Nemzetközi szolgáltatások	12 038	7,0	12 058	7,0	12 432	7,1
Bevételek összesen	172 043	100,0	171 910	100,0	175 180	100,0

Forrás: *Magyar Posta* [2011] 14. o.

Az árak alakulása

A postai piacok árainak alakulását közvetlenül csak a szabályozott árú küldemények estén tudjuk vizsgálni, mivel csak e szolgáltatási kör árairól van hozzáférhető magyarországi adat. A többi szegmensről csak a mennyiségi forgalmi adatok és bevételi adatok összevetéséből fogalmazhatunk meg óvatos állításokat. A legtöbb tagországban az árszabályozás az egyetemes szolgáltatásokra vonatkozik, de van, ahol az egyetemes szolgáltatásoknak csak azon szegmenseire terjed ki, ahol nincs érzékelhető verseny. Magyarországon a teljes piacnyitásig az árszabályozás kizárólag a fenntartott szolgáltatások díjaira korlátozódott, annak ellenére, hogy a nem fenntartott egyetemes szolgáltatások területén sokáig nem volt versenytársa a Magyar Posta Zrt.-nek, így sem a piaci verseny, sem a szabályozás nem korlátozta az egyetemes szolgáltató e körbe tartozó szolgáltatásainak díjait. Ahogyan már korábban volt róla szó, csak 2009-től jelent meg egy versenytárs a címzett levélküldemények (elsősorban reklámküldemények) nem fenntartott, 50 grammos súlyhatár feletti piaci szegmenseiben. A 5–7. táblázatok adataiból is megpróbálhatunk óvatos következtetéseket levonni az árak alakulásáról az egyes piaci szegmensekben. Ha összevetjük a bevételek és a küldemények számának növekedési ütemét, akkor azt látjuk, hogy az egyetemes szolgáltatások nem versenyzői részében a küldemények mennyisége összességében az utóbbi években is kismértékben csökkent (2008-ról 2010-re 800

millió darabról közel 779 millióra, azaz majdnem 3 százalékkal), míg a bevételek nőttek (85 milliárd forintról 95 milliárd feletti összegre, azaz 12 százalékkal). A kettő közti eltérés az inflációnál nagyobb mértékű áremelkedést sejtet ebben a piaci szegmensben. Ezzel szemben a versenyszerű területeken a küldemények mennyisége nagyobb mértékben nőtt, mint az abból származó bevételek, ami azt sejteti, hogy ebben a szegmensben nem volt jelentős árnövekedés (a következtetések levonásával óvatosan kell bánnunk, mivel a különböző díjkategóriájú küldemények összetételének alakulásáról nincsenek információk, így az összetételhatást nem tudjuk kiszűrni).

Az egyetemes szolgáltatóknak fenntartott területek szabályozott díjainak alakulását mutatja a 8. táblázat. Az adatokból látható, hogy az árak minden küldeménytípus esetében nőttek, és a legnagyobb árnövekedés (mind a levél, mind a címzett reklámküldemények esetében) a leggyakoribb – nem elsőbbségi szabvány – kategóriában történt (2008-ról 2012-re a levelek esetén összesen 50 százalékkal, a címzett reklámküldemények esetén 69 százalékkal).

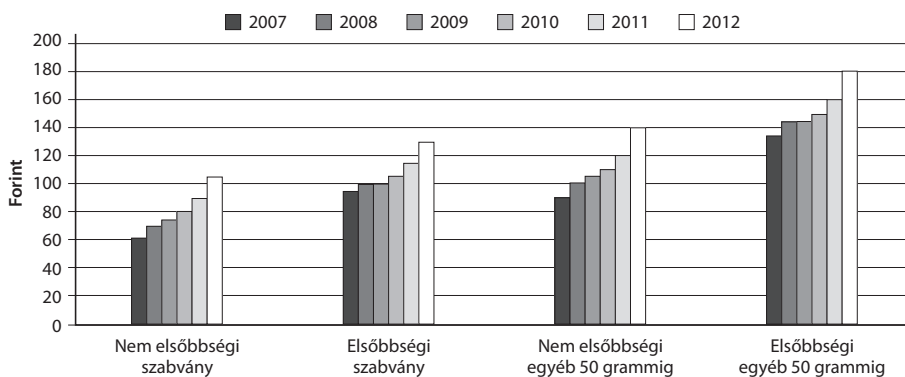
8. TÁBLÁZAT • A 2012. december 31-ig fenntartott körbe tartozó küldemények hatósági díjának alakulása

	2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	ár (forint)	változás (százalék)	ár (forint)	változás (százalék)	ár (forint)	változás (százalék)	ár (forint)	változás (százalék)	ár (forint)	változás (százalék)	ár (forint)	változás (százalék)
<i>Levél (levél, levelezőlap, képes levelezőlap)</i>												
Nem elsőbbségi szabvány	62	70	+12,9	75	+7,14	80	+6,66	90	+12,5	105	+16,66	
Elsőbbségi szabvány	95	100	+5,26	100	0,00	105	+5,00	115	+9,52	130	+13,04	
Nem elsőbbségi egyéb 50 grammig	90	100	+11,11	105	+5,00	110	+4,76	120	+9,09	140	+16,66	
Elsőbbségi egyéb 50 grammig	135	145	+7,4	145	0,00	150	+6,66	160	+6,66	180	+12,5	
<i>Címzett reklámküldemény</i>												
Nem elsőbbségi szabvány	62	62	0	75	+20,96	80	+6,66	90	+12,5	105	+16,66	
Elsőbbségi szabvány	95	89	-6,31	100	+12,35	105	+5	115	+9,52	130	+13,04	
Nem elsőbbségi egyéb 50 grammig	90	89	-1,1	105	+17,97	110	+4,76	120	+9,09	140	+16,66	
Elsőbbségi egyéb 50 grammig	135	128	-5,19	145	+13,28	150	+6,66	160	+6,66	180	+12,5	
<i>Belföldi hivatalos iratküldemények</i>												
Saját kézhez	300	320	+6,66	330	+3,13	355	+7,57	370	+4,22	390	+5,4	
Nem saját kézhez	250	275	+1	280	+1,81	290	+3,57	300	+3,45	315	+5	

Forrás: 85/2006. (XII. 15.) GKM, 100/2007. (XII. 19.) GKM, 39/2008. (XII. 20.) KHEM, 83/2009. (XII. 30.) KHEM, 21/2010. (XII. 16.) NFM, 75/2011. (XII. 15.) NFM rendeletek alapján.

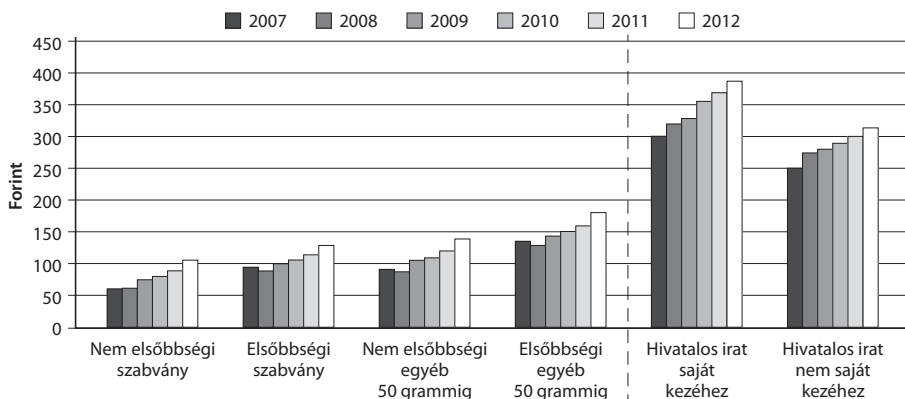
Láthatjuk tehát, hogy az elmúlt években a szabályozott, 50 gramm alatti levélküldemények árai az inflációnál nagyobb mértékben nőttek, főleg 2011-ről 2012-re, ahol a levél- és a reklámküldemények díjainak növekedése 12,5 százalék és 16,66 százalék között volt.

A következő ábrák az árak változását foglalják össze a levél- és a címzett reklámküldemények piaci szegmenseiben. A levélküldemények esetében (10. ábra) folyamatos növekedést figyelhettünk meg. A címzett reklámküldemények esetében (11. ábra) a 2008. évi kisebb csökkenés (a leggyakoribb kategóriában – nem elsőbbségi szabvány – nem változott, a többiben kicsit csökkent) után 2009-ben újra



Forrás: A 8. táblázat adatai alapján.

10. ÁBRA • A levélküldemények (levél, levelezőlap, képes levelezőlap) hatósági árának alakulása



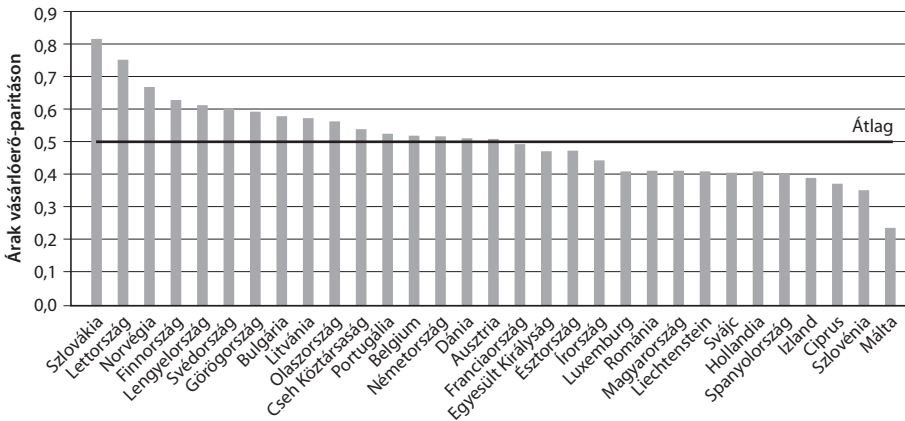
Forrás: A 8. táblázat adatai alapján.

11. ÁBRA • A címzett reklámküldemények és hivatalos iratküldemények hatósági árának alakulása

nőttek e küldeményfajták árai, és összességében a három év együttes árnövekedése ugyanakkora volt, mint a levélküldeményeké.

A teljes piacnyitás időpontjától, 2013. január 1-jétől az árszabályozás módszertana jelentősen megváltozott. Eddig az időpontig hatóságilag megállapított árak voltak érvényben, 2013-tól viszont ársapka-szabályozás lépett életbe, hagyva némi rugalmasságot a szolgáltató döntéseinek. Az árszabályozás az 50 gramm alatti egyedi feladású levélküldeményekre vonatkozik. Az ársapka számításának módszerét miniszteri rendelet tartalmazza [67/2012. (XII. 15.) NFM rendelet]. Az ársapkát küldeménytípusonként kell meghatározni, és a növekedési üteme az egyes években a fogyasztói árindexhez kötött.⁸ Sajnos az új ársapka-szabályozás nem tartalmaz olyan hatékonysági korrekciós tényezőt, amely megfelelően ösztönözné a szolgáltatókat a hatékonyság növelésére (költségsökkentésre) a nem versenyzői, szabályozott árú piaci szegmensekben, ezáltal az ársapka-szabályozás egyik fontos előnye vesz el.

Ha a magyar postai ágazat és a szabályozás teljesítményét értékelni akarjuk az árak alakulása szempontjából, akkor érdemes a szolgáltatások díjait összevetni más országok adataival. Erre a nemzetközi összehasonlításokban gyakran alkalmazott mérőszám a 20 grammos levélküldemények díja, mivel a küldemények legnagyobb része ebbe a kategóriába tartozik. Jelentős különbségek vannak a postai szolgáltatások áraiban az európai országok között. A 12. ábrán láthatjuk, hogy a 20 grammos levélküldemények díjai 0,23 euró és 0,8 euró között szóródtak 2009-ben (vásárlóerő-paritáson számítva).

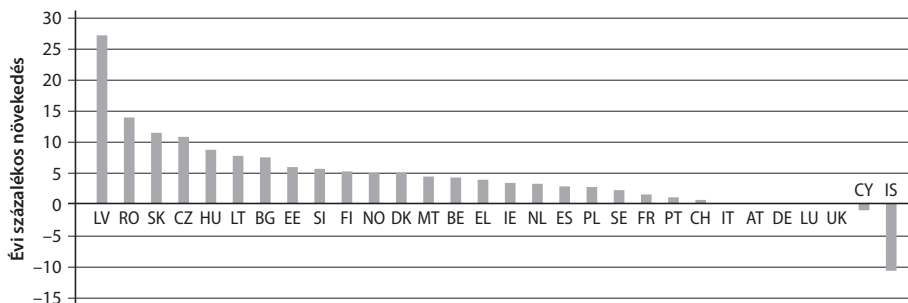


Forrás: Okholm és szerzőtársai [2010] 37. o.

12. ÁBRA • A 20 grammos levélküldemények árai vásárlóerő-paritáson, 2009

⁸ A tárgyévre az MNB-nek a tárgyvet megelőző évben utolsóként kiadott jelentésében szereplő előrejelzése alapján, majd a következő évben egy korrekciós tényező formájában kell korrigálni az előző évi MNB-előrejelzés és a KSH tényleges árindexe közötti eltérést.

Ha csak euróra átszámítva vetnénk össze az árakat, akkor a magyar árak viszonylag magasnak tűnének (az európai uniós tagországok első harmadában lennének). Ha azonban vásárlóerő-paritással korrigálva hasonlítjuk össze az árakat, akkor a magyarországi árak nem voltak magasak 2009-ben, az európai uniós átlag alatt maradtak, annak ellenére, hogy 2005 és 2009 között Magyarországon elég jelentősen nőttek e szolgáltatások árai. Csak négy országban volt a magyarországinál magasabb árnövekedés ezen időszakban (13. ábra).



Forrás: Okholm és szerzőtársai [2010] 38. o.

Országgrövidítések: AT – Ausztria, BE – Belgium, BG – Bulgária, CH – Svájc, CY – Ciprus, CZ – Cseh Köztársaság, DK – Dánia, DE – Németország, EE – Észtország, IE – Írország, EL – Görögország, ES – Spanyolország, FI – Finnország, FR – Franciaország, HU – Magyarország, IS – Izland, IT – Olaszország, LI – Liechtenstein, LT – Litvánia, LU – Luxemburg, LV – Lettország, MT – Málta, NL – Hollandia, NO – Norvégia, PL – Lengyelország, PT – Portugália, RO – Románia, SI – Szlovénia, SK – Szlovákia, SE – Svédország, UK – Egyesült Királyság.

13. ÁBRA • A 20 grammos levélküldemények árának nominális változása, 2005–2009

A szolgáltatás minősége

Az egyetemes szolgáltatásokra vonatkozóan mind a harmadik postai irányelv (2008/6/EK), mind a hazai postatörvény (2012. évi CLIX. törvény) tartalmaz a szolgáltatási kötelezettség terjedelmén túl területi és időbeli hozzáférhetőséggel kapcsolatos előírásokat, valamint e szolgáltatásokra vonatkozó minőségkövetelményeket. A továbbiakban e mutatók tükrében foglaljuk össze a magyar egyetemes postai szolgáltató teljesítményét.

Szolgáltatások hozzáférhetősége⁹ • 2010 során a postai szolgáltatóhelyek, kézbesítőjáratok és gyűjtőszolgálatok működésében szünetelés nem volt, a szolgáltatás ellátása a jogszabályban előírtaknak megfelelően történt, és a jogszabályi előírásnak megfelelően valamennyi (3154) településen teljes körű volt a házhoz kézbesítés.

⁹ Forrás: az NMHH adatközlése.

A Magyar Posta Zrt. az *időbeli* hozzáférhetőséggel kapcsolatos követelményeknek is (mind a mobilposták tartózkodási idejére, mind az állandó postai szolgáltatóhelyek nyitva tartására vonatkozóan) megfelelt.

A *területi* hozzáférhetőséggel kapcsolatos előírások teljesülése 2010-ben a következőképpen alakult.

- Az 1250 darab 600 lakosnál kisebb népességszámú település közül három településen (Gibárd, Mosonudvar, Tekenye) nem lehetett igénybe venni az egyetemes postai szolgáltatásokat.
- A 600–1000 lakosú települések esetében három település (Csörötnek, Ipolyszög, Pálosvörösmart) nem rendelkezett állandó postai szolgáltatóhellyel.
- Jelenleg 1037 településen kizárólag mobilpostával, ezenfelül 85 településen kombinált módon, mobilpostával és fix ponttal történik az ellátás. A kizárólag mobilpostával ellátott települések mindegyikén megtörtént az elérhetőségi pont kijelölése és levélgyűjtő szekrény telepítése.
- Az ezer lakosnál nagyobb népességszámú települések esetében az 1394 településből egy esetében (Balatonkeresztúr) nem biztosított a jogszabályban előírt rendelkezésre állás.
- A 20 ezer lakosnál nagyobb népességszámú településeken a következők alkalmazásával kell teljesíteni az egyetemes szolgáltatás elérhetőségét:
 - a) bejelentett lakóhellyel rendelkező 20 ezer lakosonként legalább egy állandó postai szolgáltatóhelyet kell működtetni,
 - b) az állandó postai szolgáltatóhelyek távolsága bármely bejelentett lakóhellyel rendelkező belterületi lakos lakásától nem haladhatja meg a légvonalban mért háromezer métert,
 - c) az azonos településen belüli két állandó belterületi postai szolgáltatóhely közötti légvonalban mért távolság legfeljebb hatezer méter lehet.
 Az *a)* pontban foglalt jogszabályi előírásnak a Posta teljes mértékben (mind a 62 érintett településen) eleget tett. A 20 ezer lakosnál nagyobb 61 település közül 12 település 16 településrészén nem teljesült a *b)* és *c)* pontban szereplő jogszabályi követelmény.

A 2003. évi CI. törvény előírta azt is, hogy a postai hozzáférési pontok létesítése és működtetése során gondoskodni kell arról, hogy az igénybe vevők (a fogyatékkal élők is) könnyen és akadálymentesen hozzáférhessenek a postai hálózathoz:

- A 2740 állandó postai szolgáltatóhelyből 1743 esetében nem teljesült a jogszabályi követelmény, annak ellenére, hogy az előírásra vonatkozó türelmi idő 2007-ben lejárt.
- A levélgyűjtő szekrények esetében a lakosság rendelkezésére álló 8988 levélgyűjtő szekrényből 74 esetében nem teljesült a jogszabályi előírás.

- A 3890 külterületi támpontból 17 esetében nem teljesült a mozgáskorlátozottak általi megközelíthetőség feltételeinek biztosítása (a tervezetekben a jogszabályi előírás teljes mértékű teljesítésének időpontjaként 2009. július 31. szerepelt).
- A kizárólag mobilpostával ellátott települések közül 1036 esetében a kijelölt elérhetőségi pontok akadálymentesen megközelíthetőek voltak, 70 településen viszont nem.

A szolgáltatásminőség mutatói • 2010-ben a jogszabályokban előírt minden minőségi mutatónak megfelelt a Magyar Posta Zrt. működése. Az átfutási időre vonatkozó mutatók szinte mindegyike javult az utóbbi években. A küldeménytovábbítás megbízhatóságának mutatói vagy nem változtak, vagy kismértékben romlottak, de így is jóval a jogszabályi követelmények felett teljesített a szolgáltató. E minőségi mutatókat a 9. táblázatban foglaltuk össze.

9. TÁBLÁZAT • A postai szolgáltatások minőségi mutatója, 2008–2010*

A minőségi mutató típusa	Munkanapok száma	Jogszabályi követelmény (százalék)	Teljesítés országos átlaga (százalék)	
			2008	2010
<i>Átfutási idő: gyorsasági és megbízhatósági mutatók</i>				
Elsőbbségi levélküldemények átfutási ideje	D + 1	85	92,69	93,68
	D + 3	97	99,73	99,76
Nem elsőbbségi levélküldemények átfutási ideje	D + 3	85	95,07	95,59
	D + 5	97	99,39	99,58
Postacsomag átfutási ideje	D + 1	85	92,89	92,27
	D + 3	97	99,73	99,89
<i>A postai dátumnyomat minőségi követelményei</i>				
Olvashatatlan dátumnyomattal ellátott postai küldemények aránya		≤ 0,15	0,0017	0,0005
<i>A küldeménytovábbítás megbízhatóságának követelményei</i>				
Teljesen vagy részlegesen elveszett belföldi könyvelt postai küldemények aránya		≤ 0,06	0,0338	0,0338
Sérült belföldi könyvelt postai küldemények aránya		≤ 0,05	0,0038	0,0080

*A konkrét minőségi követelményeket a feladás napját (D) követő munkanapok számához igazodva százalékos arányszámban állapították meg: az adott napig a feladott küldemények hány százalékának kell megérkeznie. Mindegyik kategóriához egy úgynevezett gyorsasági mutató (elsőbbségi levélküldeménynél és postacsomagnál D + 1, egyéb küldeményeknél D + 3 nap) és egy megbízhatósági mutató (elsőbbségi levélküldeménynél és postacsomagnál D + 3, egyéb küldeményeknél D + 5 nap) tartozik.

Forrás: NHH és NMHH adatközlése.

NÉHÁNY FONTOS KÖVETKEZTETÉS

Ahogy a tanulmány elején is hangsúlyoztuk, a piacnyitás a levélküldemények hagyományos piaci szegmensében egy zsugorodó piacon zajlik, ezért nem meglepő, hogy ezeken a piaci területeken a liberalizáció ellenére sem élenként érzékelhetően a verseny. Összefoglalóan azt lehet elmondani, hogy a verseny hozadéka nem is elsősorban az árak csökkenésében mutatkozik az európai uniós postai piacokon,

hanem a szolgáltatások színvonalának növekedésében, az egyetemes szolgáltatások megfelelő színvonalú ellátásában, a nagyobb ügyfélközpontúságban, az értéknövelt szolgáltatások bővülésében és a postai infrastruktúra hatékonyságának növekedésében. Bár bizonyos szegmensekben (például tömeges feladású küldemények, reklámküldemények) érzékelhetően csökkentek az árak, de ennek előnyeit elsősorban a vállalati ügyfelek érzékelik, a háztartásokat érintő egyedi feladású küldemények piacain nem csökkentek, inkább nőttek az árak.

A postai szolgáltatók és a szabályozó intézmények előtt álló legnagyobb kihívás ugyanakkor elsősorban nem a hagyományos postai piacok megnyitásához kapcsolódik. A postai szolgáltatók számára igen nyereséges levélüzletág jövőbeli legnagyobb fenyegetése az új infokommunikációs technológiák és szolgáltatások által létrehozott helyettesíthetőségből fakad. Az infokommunikációs piacokat jellemző konvergencia a postai szolgáltatások – elsősorban levélküldemények – piacait is alapvetően érinti: a papíralapú kommunikációt egyre inkább felváltja az elektronikus és a digitális kommunikáció.

A forgalomcsökkenés e hosszú távú trendjének ráadásul a 2008-ban kezdődő pénzügyi és gazdasági válság további lökést adott, az üzleti ügyfeleket még inkább arra ösztönözte, hogy hagyományos levél helyett az olcsóbb elektronikus megoldásokat válasszák (e-számlák, elektronikus kommunikációs formák a postai reklámküldemények helyett stb.), felgyorsítva az e-helyettesítés folyamatát. Ugyanakkor az infokommunikáció és az internet térnyerésének pozitív hozadéka is van a postai ágazatra nézve: az e-kereskedelem fellendülésével nőtt a csomagküldemények forgalma. Az e-kereskedelem terjedésének köszönhető forgalomnövekedés azonban épp az intenzíven versenyzői piaci szegmensekben érzékelhető (főleg expressz és futárszolgáltatás), miközben az inkumbens nemzeti postai szolgáltatók hagyományosan nyereséges levélpiacai, amelyeken a piaci fölényüket viszonylag stabilan meg tudták őrizni, folyamatosan csökkennek.

A különböző technológiák és kommunikációs csatornák konvergenciája ugyanakkor a postai iparágban is felvet olyan, a piac meghatározásával kapcsolatos alapvető kérdéseket, amelyek e piacok szabályozásának újragondolását is igénylik. Egyre inkább megkérdőjelezhető, hogy a postai piacok hagyományos definíciói, amelyek követik a postavállalatok kínálati struktúráját, hasznosan húzzák meg az egyes piaci szegmensek közötti határokat. Például a vállalatok az utóbbi évtizedben ugyanúgy – vagy még inkább – tartják a kapcsolatot a fogyasztókkal, csak a levélalapú kommunikációtól, vagyis a postai hálózatoktól átterelődött az elektronikus és a digitális kommunikációs formák és csatornák felé. Ha ez alapján használnák a kommunikációs piacok keresleti jellemzőin alapuló dinamikus meghatározását, akkor a postai iparágban működő verseny vizsgálata nem állhatna meg a hagyományos postai szolgáltatók piaci részesedésének és versenyének elemzésénél, hiszen a „hagyományos” postai szolgáltatások versenytársai az új, nem hagyományos technológiai helyettesítők. Ezt jól tükrözi, hogy bizonyos e-helyettesítők piacain más iparágak szereplői je-

lennek meg (például az e-számlák és egyéb digitális vállalati kommunikációs formák piaci szegmenseiben a távközlési és egyéb infokommunikációs cégek), ami egészen új versenytársakat jelent a postavállalatok számára. Nem véletlen, hogy azokban az országokban jellemzőbb, hogy a nemzeti postavállalatok próbálnak belépni és terjeszkedni az új technológiák piacain, ahol a digitális társadalom kialakulása és így az e-helyettesítők térnyerése előrébb tart.

Ez persze az iparági szabályozás számára is felvet alapvető kérdéseket. Például hogy a szabályozás fókuszába nem feltétlenül a hagyományos postai hálózatok versenyének élénkítését kell tenni. Az e-helyettesítők elterjedésének és használatának ösztönzése a postai szolgáltatók piaci erejét hatékonyabban korlátozhatja, mint a hagyományos postai hálózatok erőltetett versenyeztetése, ami eddig nem tűnt túl eredményesnek. A fogyasztók (egyéni és vállalati ügyfelek) számára nem az a fontos (és nem feltétlen az jár nagyobb jóléti többlettel), hogy több versenyző postai szolgáltató közül választhat, hanem hogy több kommunikációs csatorna közül választhat.

Ez a szemlélet más, a digitális társadalom kialakulását ösztönző szabályozási dokumentumokban ugyan előbukkan, de csak nyomokban fordul elő a postai iparág szabályozási keretét biztosító európai uniós irányelvekben és nemzeti jogszabályokban. A piacok, termékek és a verseny ilyen jellegű újraértelmezése például az egyetemes szolgáltatások szabályozásának újragondolását is igényelné. Meg kellene vizsgálni, hogy az e-helyettesítők az egyetemes szolgáltatási kötelezettségbe hogyan illeszthetők be. A távközlési piacokon már elterjedt fogalmat használva, a postai iparág szabályozásában az egyetemes szolgáltatások meghatározása nem technológiásan, a szabályozás jelenleg is hagyományos technológiát erőltet, és nem enged teret az új megoldásoknak. Hiszen a fogyasztónak nem az a fontos, hogy bizonyos postai küldeményeket bármely munkanapon a postaládájába kézbesítsenek, hanem hogy bizonyos információk gyorsan és olcsón eljussanak hozzá – postaládája helyett az e-mail fiókjába vagy más virtuális postaládájába.

IRODALOM

- AZ OSZTRÁK POSTA ÚJ ... [2012]: Az Osztrák Posta új online szolgáltatása. Nemzetközi postai hírek. *Posta*, 14. évf. 1. sz. 43. o. http://www.posta.hu/static/internet/download/Posta_2012_1_COLOR_FINAL.pdf.
- DIEKE, A.–JUNK, P.–THIELE, S. [2011]: Universal Postal Service and Competition: Experience from Europe. WIK-Consult, Final Report, Study for TNT Post UK, szeptember 23. http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/securing-the-postal-service/responses/TNT_Post_Exhibit_1.pdf.
- ERGP [2012a]: Draft Common Position on cost allocation rules. ERGP (12) 28 European Regulators Group for Postal Services (ERGP), november 30. http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/consultations/2012/121130_ergp-draft-common-position-allocation-rules_en.pdf.
- ERGP [2012b]: Draft ERGP Report on VAT as a benefit or a burden. ERGP (12) 29. European Regulators Group for Postal Services (ERGP), november 30. http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/consultations/2012/121130_ergp-vat-draft-report_en.pdf.
- KISS KÁROLY MIKLÓS [2008]: A postai szektor szabályozása. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2007. Budapest, MTA KTI, 252–302. o. http://econ.core.hu/file/download/vesz/verseny_11_KissKM_posta.pdf.
- KISS KÁROLY MIKLÓS [2010]: A postai piacok szabályozásának újabb fejleményei (2006–2008). Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2009. Budapest, MTA KTI, 270–298. o. http://econ.core.hu/file/download/vesz2009/09_postai_piacok.pdf.
- MAGYAR POSTA [2006]: Éves jelentés. Magyar Posta Zrt., Budapest, http://www.posta.hu/static/internet/download/MP_eves_jelentes_2006.pdf.
- MAGYAR POSTA [2010]: Éves jelentés. Magyar Posta Zrt., Budapest, http://www.posta.hu/static/internet/download/MP_eves_jelentes_2010.pdf.
- MAGYAR POSTA [2011]: Éves jelentés. Magyar Posta Zrt., Budapest, http://www.posta.hu/static/internet/download/Posta_EvesJelentes_2011.pdf.
- NIEDERPRÜM, A.–KALEVI DIEKE, A.–JUNK, P.–LUCIDI, S.–SCHÄFER, R.–SCHWAB, R. (2011): Developments in the Dutch Postal Market. WIK-Consult, Final Report, Study for the Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation, Directorate-General for Energy, Telecom and Markets The Netherlands, augusztus 30. <http://www.wik.org/index.php?id=557&L=1>
- OKHOLM, H. B.–WINIARCZYK, M.–MÖLLER, A.–KASTBERG NIELSEN, C. [2010]: Main developments in the postal sector (2008–2010). Copenhagen Economics, november 29. http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2010-main-developments_en.pdf.
- ÚJ SZOLGÁLTATÁST VEZETETT BE... [2012]: Új szolgáltatást vezetett be az internetes vásárlók számára a PostNL. Nemzetközi postai hírek. *Posta*, 14. évf. 1. sz. 46. o. http://www.posta.hu/static/internet/download/Posta_2012_1_COLOR_FINAL.pdf
- WIK [2010]: Definition, classification and methodology for evaluating intangible benefits related to universal postal service. Report to ARCEP. WIK-Consult, május, http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/etude-wik-su-postal-mai2010-eng.pdf.

HIVATKOZOTT JOGSZABÁLYOK

2003. évi CI. törvény a postáról

2012. évi CLIX. törvény a postai szolgáltatásokról

21/2010. (XII. 16.) NFM rendelet a belföldi fenntartott postai szolgáltatások legmagasabb hatósági díjairól szóló 85/2006. (XII. 15.) GKM rendelet módosításáról

335/2012. (XII. 4.) Korm. rendelet a postai szolgáltatások nyújtásának és a hivatalos iratokkal kapcsolatos postai szolgáltatás részletes szabályairól, valamint a postai szolgáltatók általános szerződési feltételeiről és a postai szolgáltatásból kizárt vagy feltételesen szállítható küldeményekről

336/2012. (XII. 4.) Korm. rendelet az Egyetemes Postai Szolgáltatást Támogató Számla működésének részletes szabályairól

67/2012. (XII. 15.) NFM rendelet az egyetemes postai szolgáltatás keretében küldeményenkénti díjszabás szerint feladott, 50 grammot meg nem haladó tömegű, belföldi levélküldemények, valamint a hivatalos iratokra vonatkozó belföldi postai szolgáltatás díjának meghatározási módszeréről

75/2011. (XII. 15.) NFM rendelet a belföldi fenntartott postai szolgáltatások legmagasabb hatósági díjairól szóló 85/2006. (XII. 15.) GKM rendelet módosításáról

83/2009. (XII. 30.) KHEM rendelet a belföldi fenntartott postai szolgáltatások legmagasabb hatósági díjairól szóló 85/2006. (XII. 15.) GKM rendelet módosításáról

Directive 2008/6/EC of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services. Official Journal of the European Union, L 52, február 27. http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/legislation/2008-06_en.pdf.

IV. Kitekintés

SZAKIRODALMI TÁJÉKOZTATÓ

VÁLOGATOTT BIBLIOGRÁFIA 2012

• *Összeállította: Bálint Éva* •

I. VÁLOGATÁS A HAZAI SZAKIRODALOMBÓL

Könyvek

- AGHION, PHILIPPE: Teremtő rombolás. Verseny és innováció. Szerk.: Szűcs Ferenc, Tóth Bence. Ford.: Adler Tamás et al. Budapest, Alinea Kiadó–Rajk László Szakkollégium, 2012. 275 p.
- BAGDIKIAN, BEN H.: Az új médiamonopólium. Ford.: Müller Ákos. Budapest, Complex, 2012. 260 p.
- BALOGH VIRÁG–NAGY CSONGOR ISTVÁN–PÁZMÁNDI KINGA–VEREBICS JÁNOS–ZAVODNYIK JÓZSEF: Magyar versenyjog. Budapest, HVG–Orac, 2012. 365 p.
- KOLTAY ANDRÁS–NYAKAS LEVENTE (szerk.): Magyar és európai médiajog. Budapest, Complex, 2012. 929 p.
- KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY: Piacszabályozás és jogorvoslat. A piacsabályozói döntések bírói gyakorlata, különös tekintettel az elektronikus hírközlésre. Budapest, HVG–Orac, 2012. 325 p.
- VALENTINY PÁL–KISS FERENC LÁSZLÓ–NAGY CSONGOR ISTVÁN (szerk.): Verseny és szabályozás, 2011. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2012. 372 p.

Könyvfejezetek

- AGHION, PH.–BLOOM, N.–BLUNDELL, R.–GRIFFITH, R.–HOWITT, P.: A verseny és az innováció: egy fordított U alakú kapcsolat. Ford.: Seres Gyula–Buda Gergő. In: Aghion, Philippe: Teremtő rombolás. Verseny és innováció. Szerk.: Szűcs Ferenc–Tóth Bence. Ford.: Adler Tamás et al. Budapest, Alinea Kiadó–Rajk László Szakkollégium, 2012. p. 11–32.
- AGHION, PH.–HOWITT, P.: Növekedés teremtő romboláson keresztül. Ford.: Szűcs Ferenc. In: Aghion, Philippe: Teremtő rombolás. Verseny és innováció. Szerk.: Szűcs Ferenc–Tóth Bence. Ford.: Adler Tamás et al. Budapest, Alinea Kiadó–Rajk László Szakkollégium, 2012. p. 34–65.
- BAKA PÉTER–SZIKORA TAMÁS: Az információszerzés jogi szabályozása. In: Koltay András–Nyakas Levente (szerk.): Magyar és európai médiajog. Budapest, Complex, 2012. p. 367–396.
- ÉDES BALÁZS–GERHARDT ERIK–MICSKI JUDIT: A liberalizáció első időszakának verseny-szempon-tú értékelése a magyar vasúti teherszállítási piacon. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás, 2011. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2012. p. 261–302. http://www.econ.core.hu/file/download/vesz2011/vasuti_teher.pdf.

- HALPERN LÁSZLÓ, MURAKÖZY BALÁZS: A verseny és a K+F összefüggései – elméleti megközelítések és számszerű eredmények. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2011. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2012. p.13–37. http://econ.core.hu/file/download/vesz2011/verseny_es_k+f.pdf.
- MÉRŐ KATALIN: A bankszabályozás kihívásai és változásai a pénzügyi-gazdasági válság hatására. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2011. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2012. p. 129–166. <http://www.econ.core.hu/file/download/vesz2011/bankszabalyozas.pdf>.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN: A vizonteladási ár rögzítésének megítélése az amerikai, az európai unióbeli és a magyar versenyjogban – megragadott és kihagyott lehetőségek. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2011. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2012. p. 58–101. http://www.econ.core.hu/file/download/vesz2011/vizonteladasi_ar.pdf.
- NEMÉNYI JUDIT: A pénzügyi válság hatása a központi bankok szabályozására. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2011. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2012. p. 167–209. <http://www.econ.core.hu/file/download/vesz2011/kozpontibankok.pdf>.
- NYAKAS LEVENTE–KOLTAY ANDRÁS–MAYER ANNAMÁRIA–POGÁCSÁS ANETT: Az audiovizuális média szabályozása az Európai Unióban, joghatósági kérdések az európai médiapiacra. In: Koltay András–Nyakas Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, Complex, 2012. p. 157–187.
- NYAKAS LEVENTE: Az Európa Tanács médiapolitikája. In: Koltay András–Nyakas Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, Complex, 2012. p. 189–197.
- PAIZS LÁSZLÓ: Kiskereskedelmi verseny és szolgáltatóváltás a magyarországi árampiacon. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2011. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2012. p. 327–345. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2011/arampiac.pdf>.
- PÁZMÁNDI KINGA: A magyar versenyjog Európában. In: Balogh Virág–Nagy Csongor István–Pázmándi Kinga–Verebics János–Zavodnyik József: *Magyar versenyjog*. Budapest, HVG–Orc, 2012. p. 13–36.
- SZATMÁRY ISTVÁN: A kategóriamenedzsment versenyjogi kérdései. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2011. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2012. p. 38–57. <http://www.econ.core.hu/file/download/vesz2011/kategoriamenedzsment.pdf>.
- SZILÁGYI PÁL: A médiapiaci versenyjogi szabályozása. In: Koltay András–Nyakas Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, Complex, 2012. p. 689–716.
- TASNÁDI ATTILA: A kompetitív piac közelítése sokszereplős Cournot-oligopóliumokkal. In: Solymosi Tamás–Temesi József (szerk.): *Egyensúly és optimum*. Tanulmányok Forgó Ferenc 70. születésnapjára. Budapest, Aula, 2012. p. 57–62.
- VALENTINY PÁL: Válságban a verseny – válságban a verseny? In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2011. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2012. p. 102–125. http://econ.core.hu/file/download/vesz2011/valsagban_a_verseny.pdf.

- VÁRHEGYI ÉVA: A magyar bankszektor szabályozása és versenyhelyzete a válságban. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás, 2011. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2012. p. 210–238. <http://www.econ.core.hu/file/download/vesz2011/bankszektor.pdf>.
- VINCE PÉTER: Árszabályozás és versenyhelyzet a magyarországi energiapiaci nyitás után. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás, 2011. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2012. p. 303–326. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2011/energiapiac.pdf>.
- VINCZE JÁNOS: Fogyasztóvédelem a pénzügyi piacokon és a viselkedés-gazdaságtan. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás, 2011. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2012. p. 239–258. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2011/fogyasztovedelem.pdf>.

Folyóiratcikkek

- BAKÓ BARNA–KÁLE CZ-SIMON ANDRÁS: Vertikális korlátozások – növelik vagy csökkentik a jólétet? Érvek az irodalomból. Közgazdasági Szemle, 59. évf. 10. sz. 2012. p. 1138–1159. http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/941/1/Kszemle_CIKK_1341.pdf.
- BIEDERMANN ZSUZSÁNNA: Az amerikai pénzügyi szabályozás története. Pénzügyi Szemle, 57. évf. 3. sz. 2012. p. 337–354. <http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2012/az-amerikai-penzugyi-szabalyozas-tortenete/337-354-biedermann.pdf>.
- BÓNIS CSILLA–ZSOHÁR ÁGNES: Viselkedés-gazdaságtan és versenypolitika. Verseny-tükör, 2. sz. 2012. p. 4–8. <http://www.gyh.hu/domain2/files/modules/module25/22222F557A8D2A784.pdf>.
- BORDÁS MÁRIA: A közszolgáltatások hatékonyságának kérdései – különös tekintettel az m2m elektronikus alkalmazásokra. Új Magyar Közigazgatás, 5. évf. 9. sz. 2012. p. 33–45.
- BOTOS KATALIN: Reformok a bankszabályozásban: A „zászlóshajó” elemzése. Hitelintézet-i szemle, 11. évf. 2. sz. 2012. p. 101–110. <http://www.bankszovetseg.hu/wp-content/uploads/2012/10/botos-katalin-101-110.pdf>.
- BUDAI BALÁZS BENJÁMIN: A közigazgatás és az elektronikus közigazgatási fejlesztések hatékonyságának mérése napjainkban. Új Magyar Közigazgatás, 5. évf. 5. sz. 2012. p. 13–29.
- FAZEKAS BALÁZS–TÓTH ANDRÁS–RÉCZICZA ISTVÁN: Az Európai Unió elektronikus hírközlés-szabályozásának 2009-es reformja és a reform utóélete. Infokommunikáció és Jog, 9. évf. 3. sz. 2012. p. 118–123.
- GÁLÍK MIHÁLY–VOGL ARTEMON: Még egyszer az Axel Springer és a Ringier kiadói csoport meghiúsult összeolvadásáról, illetve az új médiakoncentráció-szabályozásról. In Medias Res, 2. sz. 2012. p. 273–287. <http://www.media-tudomany.hu/laparchivum.php?ref=25>.
- GAYER MARK: A magyar vasúti árufuvarozási piac 2011. üzleti éve. Navigátor, 20. évf. 7–8. sz. 2012, p. 24–35. <http://www.magyarokozlekedes.hu/sites/default/files/ujsag-pdf/nav2012-07-08.pdf>.
- GÉCZI KINGA: ...és még egyszer az Axel Springer–Ringier ügyről. Válasz Gálík Mihálynak és Vogl Artemonnak. In Medias Res, 2. sz. 2012. p. 288–296. <http://www.media-tudomany.hu/laparchivum.php?ref=26>.

- GÉCZI KINGA: Az Axel Springer–Ringier fúzió a Médiatanács előtt. In *Medias Res*, 1. sz. 2012. p. 122–133. <http://media-tudomany.hu/laparchivum.php?ref=18>.
- HEGYMEGI-BARAKONYI ZOLTÁN–HORÁNYI MÁRTON: A Gazdasági Versenyhivatal határozatainak kötőereje polgári perekben. *Versenytükrő*, 2. sz. 2012. p. 18–21. <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/22222F557A8D2A784.pdf>.
- KÁDÁRNÉ HORVÁTH ÁGNES: A kialakuló versenyhelyzet értékelése a liberalizált energia-piacokon. *Magyar Energetika*, 19. évf. 6. sz. 2012. p. 38–43. http://www.e-met.hu/files/cikk3361_ME_2012-6.pdf.
- KOVÁCS ANDRÁS–POLYÁK GÁBOR: Alternatív piacszabályozási eszközök. A hatósági szerződések, valamint az ön- és társszabályozás térnyerése. *Infokommunikáció és Jog*, 50. sz. 2012. p. 123–126.
- MESTER MÁTÉ: Hálózatsemlegesség az Európai Unióban: Veszélyben az internet? *Infokommunikáció és Jog*, 9. évf. 4. sz. 2012. p. 149–154.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN: A versenykorlátozó megállapodásokkal kapcsolatos versenyjogi tilalom szerkezete. *Jogtudományi Közlöny*, 67. évf. 9. sz. 2012. p. 321–330.
- POCZKODI BALÁZS: A földgázpiac végső menedékes kijelölési eljárásának szabályozási problémái a gyakorlat tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 67. évf. 1. sz. 2012. p. 24–34.
- POLYÁK GÁBOR: Médiaszabályozás és gazdasági mozgástér: Esetek és tapasztalatok a hazai médiapiacra. *Médiakutató*, 13. évf. 3. sz. 2012. p. 79–93. http://www.mediakutato.hu/cikk/2012_03_osz/03_mediaszabalyozas_gazdasagi_mozgaster.
- ROZGONYI KRISZTINA: Hatóságok konvergenciája: össze vagy vissza? *Infokommunikáció és Jog*, 50. sz. 2012. p. 127–128.
- SIMAY ATTILA ENDRE: A fogyasztói lojalitás előzményei a magyar mobiltelefonos szolgáltatási piacon: A bizalom szerepe. *Vezetéstudomány*, 43. évf. 4. sz. 2012. p. 48–61. http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/604/1/vt_2012n4p48.pdf.
- SIMON BARNABÁS: A koordinatív hatások megjelenése a magyar joggyakorlatban. *Versenytükrő*, 2. sz. 2012. p. 22–30. <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/22222F557A8D2A784.pdf>.
- SOÓS KÁROLY ATTILA: Verseny és szabályozás, 2011. Könyvismertetés. *Közgazdasági Szemle*, 59. évf. 7–8. sz. 2012. p. 923–929. http://epa.oszk.hu/00000/00017/00193/pdf/EPA00017_Kozgazdasagi_szemle_2012_07-08_08%20Soos%20Karoly%20Attila.pdf.
- SZEGEDI LÁSZLÓ: A pénzügyi piacok közvetlen európai felügyeletének kihívásai. *Pénzügyi Szemle*, 57. évf. 3. sz. 2012. p. 368–379. <http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2012/a-penzugyi-piacok-kozvetlen-europai-felugyeletenek-kihivasai/368-379-szegedi.pdf>.
- SZÉKELY ANITA: A válságra tett szabályozói válaszlépések az Egyesült Államokban. *Hitelintézet* Szemle, 11. évf. 3. sz. 2012. p. 230–253. <http://www.bankszovetseg.hu/wp-content/uploads/2012/10/230-253-szekely1.pdf>.
- SZENTES TAMÁS: A „nemzeti versenyképesség” fogalma, mérése, ideológiája. *Magyar Tudomány*, 173. évf. 6. sz. 2012. p. 680–691. <http://www.matud.iif.hu/2012/06/05.htm>.
- SZILÁGYI PÁL: A kétoldalú piacok versenyjogi megítélése a médiapiacokra tekintettel. In *Medias Res*, 1. sz. 2012. p. 80–90. <http://media-tudomany.hu/laparchivum.php?ref=15>.
- TÓTH ANDRÁS: A nemzeti versenyhatóságok szerepe a gazdasági válság kezelésében. *Versenytükrő*, 2. sz. 2012. p. 31–35. <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/22222F557A8D2A784.pdf>.

- TÓTH ANDRÁS: Magyarország gazdasági rendje az Alaptörvény és piaci verseny viszonyára tekintettel. *Versenytükrő*, 1. sz. 2012. p. 24–34. <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/2111480AB377EBC36.pdf>.
- TÓTH BORBÁLA: A digitális média feltérképezése: Magyarország. *Médiakutató*, 13. évf. 3. sz. 2012. p. 9–77. http://www.mediakutato.hu/cikk/2012_03_osz/02_digitalis_media_felterkepezese.
- VÁCZI NÓRA: Magartási jellegű fúziós feltételek és kötelezettségek a GVH közelmúltbeli gyakorlatában. *Versenytükrő*, 1. sz. 2012. p. 35–45. <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/2111480AB377EBC36.pdf>.
- VINCZE JÁNOS: A tartós fogyasztási cikkek javítása és alkatrészellátása versenyjogi szempontból. *Külgazdaság*, 56. évf. 7–8. sz. 2012. p. 61–84. <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/20986B82DE6EAC1DC.pdf>.
- VO SZKA ÉVA: Chikán Attila (szerk.): *Verseny és/vagy versenyképesség? Könyvismertetés.* BUKSZ, 24. évf. 1. sz. 2012. p. 62–65.
- VO SZKA ÉVA: Európai versenyszabályozás – átmeneti vagy tartós változások? Az állami támogatások elveinek és gyakorlatának módosulásai a válság éveiben. *Pénzügyi Szemle*, 57. évf. 1. sz. 2012. p. 69–87. <http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2012/europai-versenyszabalyozas-atmeneti-vagy-tartos-valtozasok/69-87-vozskaeva.pdf>.
- VO SZKA ÉVA: Mérleghinta: A Magyar Villamos Művek mint nemzeti bajnok. *Külgazdaság*, 56. évf. 5–6. sz. 2012. p. 4–40.
- WALLACHER LAJOS: Az uniós versenyjog érvényesítési rendszerének hatékonysági előnyei és hátrányai a Bíróság Tele2 Polska ügyben hozott ítélete fényében. *Európai Jog*, 12. évf. 2. sz. 2012. p. 35–41.
- ZSOLNAI ALÍZ: A banki tőkekövetelményi szabályozás jellegzetességei, háttere és nehézségei. *Pénzügyi Szemle*, 57. évf. 2. sz. 2012. p. 213–225. <http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2012/a-banki-tokekovetelmenyi-szabalyozas-jellegzetessegei-hattere-es-nehezsegei/213-225-zsolnaia.pdf>.

Műhelytanulmányok

- BODA GYÖRGY–KÁLLAY LÁSZLÓ–STOCKER MIKLÓS: A versenyszféra teljesítményéről nemzetközi összehasonlításban. BCE Vállalatgazdaságtan Intézet Versenyképesség Kutató Központ, TM 102. sz. műhelytanulmány, 2012. http://edok.lib.uni-corvinus.hu/465/1/TM102_Boda_Kallay_Stocker.pdf.
- CSINK LÓRÁNT–MAYER ANNAMÁRIA: Variációk a szabályozásra. Önszabályozás, társszabályozás és szabályozó hatóság a médiajogban. Budapest, Média tudományi Intézet, 2012. 123 p. <http://mtmi.hu/dokumentum/310/MK3.pdf>.
- DÖMÖTÖRFY BORBÁLA TÜNDE: Az alternatív vitarendezés és lehetséges szerepe, mint az önszabályozás érvényesülését biztosító eszköz. Versenyjogi tanulmányok, Budapest, Versenyjogi Kutatóközpont, 2012/4. http://www.versenyjog.com/images/publications/articles/2012/DB_onszabalyozas_2012.pdf.
- HÜTTL ANTÓNIA: Termelékenység a magyar gazdaságban. BCE Vállalatgazdaságtan Intézet Versenyképesség Kutató Központ, TM 63. sz. műhelytanulmány, 2012. http://edok.lib.uni-corvinus.hu/420/2/TM63_Huttl.pdf.

- KADERJÁK PÉTER et al.: The Danube region gas market model and its application to identifying natural gas infrastructure priorities for the region. Budapest, Regionális Energiagazdasági Kutatóközpont (REKK), 2012. október. http://www.rekk.eu/images/stories/letoltheto/drmmm_study_wp0.pdf?14c7e2ee2520855d5ac98ec049c29945=aafc4ce569b936fc80489eda39919bfa.
- LAKOS GERGELY–PÁPAI ZOLTÁN: Az utópiacok versenyjogi megítélésének kérdései. Budapest, Infrapont, 2012. április. <http://www.infrapont.hu/dokumentumok/utopiaic.pdf>.
- MTMI: Magyarországi médiapiaci körkép, 2012. 1. félév. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2012. október. http://mtmi.hu/dokumentum/298/mkpk_2012_1_1.pdf.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN: A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat érintő vállalati önszabályozás perspektívái Magyarországon. Versenyjogi tanulmányok, Budapest, Versenyjogi Kutatóközpont, 2012/3. http://www.versenyjog.com/images/publications/articles/2012/Nagy_Csongor_onszabalyozas_2012.pdf.
- NAGY PÉTER–MICSKI JUDIT: A szakmai felelősségbiztosítások piacának sajátosságai Magyarországon. Budapest, Infrapont, 2012. április. <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/20981F4BA81B2CFF5.pdf>.
- PÁPAI ZOLTÁN et al.: A postai egyetemes szolgáltatási kötelezettség tartalmi meghatározásának szempontjai. Budapest, Infrapont, 2012. augusztus. http://nmhh.hu/dokumentum/155182/postai_egyetemes_igenyek_infrapont_tanulmany_2012.pdf.
- REKK: Energiahatékonyági kötelezettségi rendszerek. Budapest, Regionális Energiagazdasági Kutatóközpont, 2012. október. http://www.rekk.eu/images/stories/letoltheto/eh_kotelezettseg_rekk_final.pdf.
- SZAKADÁT LÁSZLÓ: Szankciók antitröszt eljárásokban. Versenyjogi tanulmányok, Budapest, Versenyjogi Kutatóközpont, 2012/2. http://www.versenyjog.com/images/files/WP/2012/VJM_2012_2.pdf.
- TÓTH TIHAMÉR: Összegző tanulmánya a verseny szerepéről az EU tag Magyarországon. Versenyjogi tanulmányok, Budapest, Versenyjogi Kutatóközpont, 2012/4. <http://www.versenyjog.com/images/files/WP/2012/WP2012-4-OTKAzarotanulmany2012.pdf>.

II. VÁLOGATÁS A KÜLFÖLDI SZAKIRODALOMBÓL

Könyvek

- ABA: Market Definition in Antitrust. Theory and Case Studies. Chicago, Ill., American Bar Association, 2012. 566 p.
- ALCUBILLA, RAQUEL GARCÍA–POZO, JAVIER RUIZ DEL: Credit Rating Agencies on the Watch List. Analysis of European Regulation. Oxford University Press, 2012. 320 p.
- BECK, ARNE: Competition for Public Transport Services. Institutional Framework and Empirical Evidence of Bus Services in Germany. Physica Verlag, 2012. 235 p.
- BROUSSEAU, ERIC–MARZOUKI, MERYEM–MÉADEL, CÉCILE (eds.): Governance, Regulation and Powers on the Internet. Cambridge University Press, 2012. 462 p.
- CLERC, CHRISTOPHE–DEMARIGNY, FABRICE–VALIANTE, DIEGO–MANUEL ARAMENDIA, MIRZHA DE: A Legal and Economic Assessment of European Takeover Regulation. Paris, Marccus Partners–Centre for European Policy Studies, 2012. 288 p.

- COTTIER, THOMAS–JACKSON, JOHN H.–LAISTRA, ROSA M. (eds.): *International Law in Financial Regulation and Monetary Affairs*. Oxford University Press, 2012. 472 p.
- DRIESEN, DAVID M.: *The Economic Dynamics of Law*. Cambridge University Press, 2012. 250 p.
- ELHAUGE, EINER R.(ed.): *Research Handbook on the Economics of Antitrust Law*. Cheltenham, Edward Elgar, 2012. 424 p.
- FATUR, ANDREJ: *EU Competition Law and the Information and Communication Technology Network Industries. Economic versus Legal Concepts in Pursuit of (Consumer) Welfare*. Oxford, Hart Publishing Ltd., 2012. 312 p.
- FREIXAS; XAVIER–DEWATRIPONT, MATHIAS: *The crisis aftermath: New regulatory paradigms*. London, Centre for Economic Policy Research, 2012. e-book http://www.voxeu.org/sites/default/files/file/Crisis_Aftermath.pdf.
- FRISCHMANN, BRETT M.: *Infrastructure. The Social Value of Shared Resources*. Oxford University Press, 2012. 436 p.
- GERADIN, DAMIEN–LAYNE-FARRAR, ANNE: *EU Competition Law and Economics*. Oxford University Press, 2012. 552 p.
- HARRINGTON, JOSEPH E., JR.–KATSOUACOS, YANNIS (eds.): *Recent Advances in the Analysis of Competition Policy and Regulation*. Cheltenham, Edward Elgar, 2012. 400 p.
- HEREMANS, TINNE: *Professional Services in the EU Internal Market: Quality Regulation and Self-Regulation*. Oxford, Hart Publishing Ltd., 2012. 388 p.
- HETZEL, ROBERT L.: *The Great Recession. Market Failure or Policy Failure?* Cambridge University Press, 2012. 400 p.
- HODGES, CHRISTOPHER–BENÖHR, IRIS–CREUTZFELDT-BANDA, NAOMI: *Consumer ADR in Europe. Civil Justice Systems*. Oxford, Hart Publishing Ltd., 2012. 516 p.
- HOU, LIVANG: *Competition Law and Regulation in the EU Electronic Communications Sector. A Comparative Legal Approach*. Amsterdam, Kluwer, 2012. 456 p.
- KASEBERG, THORSTEN: *Intellectual Property, Antitrust and Cumulative Innovation in the EU and the US*. Oxford, Hart Publishing Ltd., 2012. 330 p.
- KLEIN, LAWRENCE–DALKO, VIKTORIA–WANG, MICHAEL (eds.): *Regulating Competition in Stock Markets: Antitrust Measures to Promote Fairness and Transparency through Investor Protection and Crisis Prevention*. Wiley, 2012. 368 p.
- LIANOS, IOANNIS–SOKOL, D. DANIEL: *The Global Limits of Competition Law*. Stanford University Press, 2012. 312 p.
- MAKHOLM, JEFF D.: *The Political Economy of Pipelines: A Century of Comparative Institutional Development*. University of Chicago Press, 2012. 288 p.
- PEITZ, MARTIN–WALDFOGEL, JOEL: *The Oxford Handbook of the Digital Economy*. Oxford University Press, 2012. 560 p.
- ROGGENKAMP, MARTHA M.–BARRERA-HERNÁNDEZ, LILA–ZILLMAN, DONALD N.–GUAYO, IÑIGO DEL (eds.): *Energy Networks and the Law. Innovative Solutions in Changing Markets*. Oxford University Press, 2012. 480 p.
- ROMPUY, BEN VAN: *Economic Efficiency: The Sole Concern of Modern Antitrust Policy*. Amsterdam, Kluwer Law International, 2012. 504 p.
- TREMBLAY, VICTOR J.–TREMBLAY, CAROL HORTON: *New Perspectives on Industrial Organization: With Contributions from Behavioral Economics and Game Theory*. Springer, 2012. 837 p.
- TRUMBULL, GUNNAR: *Strength in Numbers: The Political Power of Weak Interests*. Harvard University Press, 2012. 264 p.

- TRUXAL, STEVEN: *Competition and Regulation in the Airline Industry: Puppets in Chaos*. Routledge, 2012. 208 p.
- WENDT, IDA E.: *EU Competition Law and Liberal Professions: An Uneasy Relationship?* Leiden, Martinus Nijhoff, 2012. 617 p.
- WHISH, RICHARD–TOWNLEY, CHRISTOPHER (eds.): *New Competition Jurisdictions: Shaping Policies and Building Institutions*. Cheltenham, Edward Elgar, 2012. 368 p.

Folyóiratcikkek

- AGGARWAL, VINOD K.–EVENETT, SIMON J.: Industrial policy choice during the crisis era. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 28. No. 2. 2012. p. 261–283. <http://dx.doi.org/10.1093/oxrep/grs017>.
- ALDERIGHI, MARCO–PIGA, CLAUDIO A.: Localized Competition, Heterogeneous Firms and Vertical Relations. *The Journal of Industrial Economics*, Vol. 60. No. 1. 2012. p. 46–74. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-6451.2012.00472.x>.
- ALSAKKA, RASHA–GWILYM, OWAIN AP: Rating agencies' credit signals: An analysis of sovereign watch and outlook. *International Review of Financial Analysis*, Vol. 21. January 2012. p. 45–55. <http://dx.doi.org/10.1016/j.irfa.2011.10.002>.
- ANANTHARAMAN, DIVYA: Comparing self-regulation and statutory regulation: Evidence from the accounting profession. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 37. No. 2. 2012. p. 55–77. <http://dx.doi.org/10.1016/j.aos.2011.12.003>.
- ANTONIOLI, BARBARA–MASSARUTTO, ANTONIO: The Municipal Waste Management Sector in Europe: Shifting Boundaries Between Public Service and the Market. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 83. No. 4. 2012. p. 505–532. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8292.2012.00475.x>.
- AROCENA, PABLO–SAAL, DAVID S.–COELLI, TIM: Vertical and Horizontal Scope Economies in the Regulated U.S. Electric Power Industry. *The Journal of Industrial Economics*, Vol. 60. No. 3. 2012. p. 434–467. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-6451.2012.00486.x>.
- AVDASHEVA, SVETLANA: The Illegality of Tacit Collusion in Russian Antitrust Law. Can Economists be Useful in Developing Rules of Law? *Problems of Economic Transition*, Vol. 55. No. 2. 2012. p. 53–67. <http://dx.doi.org/10.2753/PET1061-1991550203>.
- BARANES, EDMOND–VUONG, CUONG HUNG: Competition with asymmetric regulation of mobile termination charges. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 42. No. 12. 2012. p. 204–222. <http://dx.doi.org/10.1007/s11149-011-9171-2>.
- BAUBY, PIERRE: Local Services of General Economic Interest in Europe. Water Services: What Are the Challenges? *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 83. No. 4. 2012. p. 561–583. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8292.2012.00477.x>.
- BEECHER, JANICE A.: NARUC as network: a perspective on the U.S. regulatory policy community. *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol. 13. No. 4. 2012. p. 362–388. http://www.crninet.com/table_of_content.aspx?sy=2012&pn=4.
- BERNATT, MACIEJ: Convergence of Procedural Standards in the European Competition Proceedings. *Competition Law Review*, Vol. 8. No. 3. 2012. p. 255–283. <http://www.clasf.org/CompLRev/Issues/Vol8Issue3Art2Bernatt.pdf>.

- BHATTACHARYYA, SAMBIT: Trade liberalization and institutional development. *Journal of Policy Modeling*, Vol. 34. No. 2. 2012. p. 253–269. <http://dx.doi.org/10.1016/j.mar.2012.05.001>.
- BILLETTE DE VILLEMEUR, ETIENNE–PINEAU, PIERRE-OLIVIER: Regulation and electricity market integration. When trade introduces inefficiencies. *Energy Economics*, Vol. 34. No. 2. 2012. p. 529–535. <http://dx.doi.org/10.1016/j.eneco.2011.12.004>.
- BLIND, KNUT: The influence of regulations on innovation. A quantitative assessment for OECD countries. *Research Policy*, Vol. 41. No. 2. 2012. p. 391–400. <http://dx.doi.org/10.1016/j.respol.2011.08.008>.
- BOETZELAER, KARIN VAN–PRINCEN, SEBASTIAAN: The Quest for Co-ordination in European Regulatory Networks. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50. No. 5. 2012. p. 819–836. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.2012.02256.x>.
- BOGNETTI, GIUSEPPE–OBERMANN, GABRIEL: Local Public Services in European Countries: Main Results of a Research Project by CIRIEC International. *Annals of Public and Co-operative Economics*, Vol. 83. No. 4. 2012. p. 485–503. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8292.2012.00474.x>.
- BONDT, RAYMOND DE–VANDEKERCKHOVE, JAN: Reflections on the Relation Between Competition and Innovation. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 12. No. 1. 2012. p. 7–19. <http://dx.doi.org/10.1007/s10842-010-0084-z>.
- BORNSTEIN, SEVERIN–BUSSE, MEGHAN R.–KELLOGG, RYAN: Career Concerns, Inaction and Market Inefficiency: Evidence From Utility Regulation. *The Journal of Industrial Economics*, Vol. 60. No. 2. 2012. p. 220–248. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-6451.2012.00478.x>.
- BRISIMI, VASILIKI–YANNELIS, DEMETRIUS: The Price Squeeze Test as a ‘Wildcard’ at the Hands of Competition Authorities: The Example of the Greek Broadband Internet Services Market. *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol. 13. No. 1. 2012. p. 2–18. http://www.crninet.com/table_of_content.aspx?sy=2012&pn=1.
- BRONCKERS, MARCO–VALLERY, ANNE: Fair and Effective Competition Policy in the EU: Which Role for Authorities and Which Role for The Courts After Menarini? *European Competition Journal*, Vol. 8. No. 2. 2012. p. 283–299. <http://dx.doi.org/10.5235/ECJ.8.2.283>.
- CARLTON, DENNIS W.–WALDMAN, MICHAEL: Upgrades, Switching Costs and the Leverage Theory of Tying. *The Economic Journal*, Vol. 122. No. 561. 2012. p. 675–706. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0297.2011.02481.x>.
- CLEYNENBREUGEL, PIETER VAN: Institutional Assimilation in the Wake of EU Competition Law Decentralisation. *Competition Law Review*, Vol. 8. No. 3. 2012. p. 285–312. <http://www.clasf.org/CompLRev/Issues/Vol8Issue3Art3VanCleyenbreugel.pdf>.
- COOPER, JAMES C.–KOVACIC, WILLIAM E.: Behavioral economics: Implications for regulatory behavior. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 41. No. 1. 2012. p. 41–58. <http://dx.doi.org/10.1007/s11149-011-9180-1>.
- CULLMANN, ASTRID: Benchmarking and Firm Heterogeneity: A Latent Class Analysis for German Electricity Distribution Companies. *Empirical Economics*, Vol. 42. No. 1. 2012. p. 147–169. <http://dx.doi.org/10.1007/s00181-010-0413-4>.
- DE SMET, DRIES–VAN CAYSELE, PATRICK: The Universal Service Obligation for Telephone Directories: Regulating the Redundant. *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol. 13. No. 1. 2012. p. 40–70. http://www.crninet.com/table_of_content.aspx?sy=2012&pn=1.

- DEMETTS, VALERIE: International Competition Law Enforcement: Different Means, One Goal? *Competition Law Review*, Vol. 8. No. 3. 2012. p. 223–253. <http://www.clasf.org/ComplRev/Issues/Vol8Issue3Art1Demetts.pdf>.
- DREXL, JOSEF: Anticompetitive Stumbling Stones on the Way to a Cleaner World: Protecting Competition in Innovation without a Market. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 8. No. 3. 2012. p. 507–542. <http://dx.doi.org/10.1093/joclec/nhs019>.
- DUTZ, MARK A.–ORSZAG, JONATHAN M.–WILLIG, ROBERT D.: The Liftoff of Consumer Benefits from the Broadband Revolution. *Review of Network Economics*, Vol. 11. No. 4. 2012. p. 1446–9022. <http://dx.doi.org/10.1515/1446-9022.1355>.
- ECONOMIDES, NICHOLAS–HERMALIN, BENJAMIN E.: The economics of network neutrality. *The RAND Journal of Economics*, Vol. 43. No. 4. 2012. p. 602–629. <http://dx.doi.org/10.1111/1756-2171.12001>.
- ECONOMIDES, NICHOLAS–TÁG, JOACIM: Network neutrality on the Internet: A two-sided market analysis. *Information Economics and Policy*, Vol. 24. No. 2. 2012. p. 91–104. <http://dx.doi.org/10.1016/j.infoecopol.2012.01.001>.
- EKELUND, ROBERT B., JR.–HÉBERT, ROBERT F.: Dupuit and the Railroads. *History of Political Economy*, Vol. 44. No. 1. 2012. p. 97–111. <http://dx.doi.org/10.1215/00182702-1504068>.
- ELBITTAR, ALEXANDER–GIANNATALE, SONIA DI: Bundling and Tying: Should Regulators Use the Per Se Approach or the Rule-of-Reason Approach? Lessons from the Economics Literature. *Competition Policy International*, Vol. 8. No. 2. 2012.
- FEINBERG, ROBERT M.–MEURS, MIEKE–REYNOLDS, KARA M.: Maintaining New Markets: Explaining Antitrust Enforcement in Central and Eastern Europe. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 12. No. 2. 2012. p. 203–219. <http://dx.doi.org/10.1007/s10842-011-0095-4>.
- FOELLM, RETO–MEISTER, URS: Enhancing the Efficiency of Water Supply: Product Market Competition Versus Trade. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 12. No. 3. 2012. p. 299–324. <http://dx.doi.org/10.1007/s10842-011-0100-y>.
- GAWER, ANNABELLE–COWEN, TIM: Competition in the Cloud: Unleashing Investment and Innovation within and Across Platforms. *Communications & Strategies*, No. 85. 2012. p. 45–62. http://www.idate.org/en/Digiworld-store/Collection/Communications-Strategies_18/No-85-Cloud-ecosystem-and-platforms-competition_670.html.
- GINSBURG, DOUGLAS H.–WRIGHT, JOSHUA D.: Dynamic Analysis and the Limits of Antitrust Institutions. *Antitrust Law Journal*, Vol. 78. No. 1. 2012. p. 1–23. http://www.law.gmu.edu/assets/files/publications/working_papers/1248DynamicAnalysis.pdf.
- GOHARI, RAMIN SILVAN: Margin Squeeze in the Telecommunications Sector: A More Economics-based Approach. *World Competition*, Vol. 35. No. 2. 2012. p. 205–231. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2192955.
- GRAJEK, MICHAŁ–RÖLLER, LARS–HENDRIK: Regulation and Investment in Network Industries: Evidence from European Telecoms. *Journal of Law and Economics*, Vol. 55. No. 1. 2012. p. 189–216. <http://dx.doi.org/10.1086/661196>.
- GUÉRIN-SCHNEIDER, LÆTITIA –NAKHLA, MICHEL: Emergence of an Innovative Regulation Mode In Water Utilities In France: Between Commission Regulation and Franchise Bidding. *European Journal of Law and Economics*, Vol. 33. No. 1. 2012. p. 23–45. <http://dx.doi.org/10.1007/s10657-010-9169-8>.

- HAY, GEORGE A.–MCMAHON, KATHRYN: The Diverging Approach to Price Squeezes in the United States and Europe. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 8. No. 2. 2012. p. 259–296. <http://dx.doi.org/10.1093/joclec/nhs007>.
- HEIMLER, ALBERTO–JENNY, FRÉDÉRIC: The limitations of European Union control of state aid. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 28. No. 2. 2012. p. 347–367. <http://dx.doi.org/10.1093/oxrep/grs005>.
- HENZE, BASTIAN–NOUSSAIR, CHARLES–WILLEMS, BERT: Regulation of network infrastructure investments: An experimental evaluation. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 42. No. 1. 2012. p. 1–38. <http://dx.doi.org/10.1007/s11149-012-9185-4>.
- HÉRITIER, ADRIENNE: Institutional Change in Europe: Co-decision and Comitology Transformed. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50. S1. 2012. p. 38–54. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02226.x>.
- HSUEH, LILY–PRAKASH, ASEEM: Incentivizing self-regulation: Federal vs. state-level voluntary programs in US climate change policies. *Regulation & Governance*, Vol. 6. No. 4. 2012. p. 445–473. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01140.x>.
- HÜSCHEL RATH, KAI: The Costs and Benefits of Antitrust Enforcement: Identification and Measurement. *World Competition*, Vol. 35. No. 1. 2012. p. 121–163. <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp08107.pdf>.
- JONES, ALISON: The boundaries of an undertaking in EU Competition Law. *European Competition Journal*, Vol. 8. No. 2. 2012. p. 301–331. <http://dx.doi.org/10.5235/ECJ.8.2.301>.
- JOSKOW, PAUL L.: Creating a Smarter U.S. Electricity Grid. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 26. No. 1. 2012. p. 29–48. <http://dx.doi.org/10.1257/jep.26.1.29>.
- KAROVA, ROZETA: Capacity reservations at interconnectors: An analysis under EU competition and EU energy law. *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol. 13. No. 3. 2012. p. 236–255. http://www.crninet.com/table_of_content.aspx?sy=2012&pn=3.
- KUSHIDA, KENJI E.–MURRAY, JONATHAN–ZYSMAN, JOHN: The Gathering Storm: Analyzing the Cloud Computing Ecosystem and Implications for Public Policy. *Communications & Strategies*, No. 85. 2012. p. 63–85. http://www.idate.org/en/Digiworld-store/Collection/Communications-Strategies_18/No-85-Cloud-ecosystem-and-platforms-competition_670.html.
- LANDEO, CLAUDIA M.–SPIER, KATHRYN E.: Exclusive Dealing and Market Foreclosure: Further Experimental Results. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 168. No. 1. 2012. p. 150–170. <http://dx.doi.org/10.1628/093245612799439980>.
- LAW, MARC T.–LONG, CHERYL X.: What Do Revolving-Door Laws Do? *Journal of Law and Economics*, Vol. 55. No. 2. 2012. p. 421–436. <http://dx.doi.org/10.1086/663630>.
- LI, YAN–LYONS, BRUCE: Market structure, regulation and the speed of mobile network penetration. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 30. No. 6. 2012. p. 697–707. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijindorg.2012.08.004>.
- LILLEY, WILLIAM E.–REEDMAN, LUKE J.–WAGNER, LIAM D.–ALIE, COLIN F.–SZATOW, ANTHONY R.: An economic evaluation of the potential for distributed energy in Australia. *Energy Policy*, Vol. 51. December 2012. p. 277–289. <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2012.08.008>.
- LITTLECHILD, STEPHEN: Merchant and regulated transmission: Theory, evidence and policy. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 42. No. 3. 2012. p. 308–335. <http://dx.doi.org/10.1007/s11149-012-9189-0>.

- LYON, THOMAS P.–WILSON, NATHAN: Capture or contract? The early years of electric utility regulation. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 42. No. 2. 2012. p. 225–241. <http://dx.doi.org/10.1007/s11149-012-9200-9>.
- MACHER, JEFFREY T.–MAYO, JOHN W.: The World of Regulatory Influence. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 41. No. 1. 2012. p. 59–79. <http://dx.doi.org/10.1007/s11149-011-9178-8>.
- MAHONEY, PAUL G.: The Public Utility Pyramids. *The Journal of Legal Studies*, Vol. 41. No. 1. 2012. p. 37–66. <http://dx.doi.org/10.1086/662994>.
- MAJURE, W. ROBERT–SCOTT MORTON, FIONA: The Year in Review: Economics at the Antitrust Division: 2011. *Review of Industrial Organization*, Vol. 41. No. 4. 2012. p. 321–331. <http://faculty.haas.berkeley.edu/shapiro/DOJATR2010.pdf>.
- MAKKONEN, MARI–PÄTÄRI, SATU–JANTUNEN, ARI–VILJAINEN, SATU: Competition in the European electricity markets: Outcomes of a Delphi study. *Energy Policy*, Vol. 44. May 2012. p. 431–440. <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2012.02.014>.
- MANTZARI, DESPOINA–KORAH, VALENTINE: It Takes One to Tango: The Single U.K. Competition And Markets Authority. *CPI Antitrust Chronicle*, May 2012. <http://ideas.repec.org/a/cpi/atchnr/5.1.2012i=7077.html>.
- MCCLINTOCK, EKINS EMILY–CALABRIA, MARK A.: Regulation, Market Structure, and Role of the Credit Rating Agencies. *Policy Analysis*, No. 704. August 1, 2012. <http://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/PA704.pdf>.
- MODELL, SVEN: Strategy, political regulation and management control in the public sector. Institutional and critical perspectives. *Management Accounting Research*, Vol. 23. No. 4. 2012. p. 278–295. <http://dx.doi.org/10.1016/j.mar.2012.05.001>.
- NUMA, GUY: Dupuit and Walras on the Natural Monopoly in Transport Industries: What They Really Wrote and Meant. *History of Political Economy*, Vol. 44. No. 1. 2012. p. 69–95. <http://dx.doi.org/10.1215/00182702-1504059>.
- PATTERSON, MARK R.: Manipulation of Product Ratings: Credit-Rating Agencies, Google, and Antitrust. *CPI Antitrust Chronicle*, April 2012. <https://www.competitionpolicyinternational.com/manipulation-of-product-ratings-credit-rating-agencies-google-and-antitrust/>.
- PINOTTI, PAOLO: Trust, Regulation, and Market Failures. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 94. No. 3. 2012. p. 650–658. http://dx.doi.org/10.1162/REST_a_00209.
- POLDER, MICHAEL–VELDHUIZEN, ERIK: Innovation and Competition in the Netherlands: Testing the Inverted-U for Industries and Firms. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 12. No. 1. 2012. p. 67–91. <http://dx.doi.org/10.1007/s10842-011-0120-7>.
- POLLITT, MICHAEL G.: Lessons from the history of independent system operators in the energy sector. *Energy Policy*, Vol. 47. 2012. p. 32–48. <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2012.04.007>.
- SAPPINGTON, DAVID E. M.–WEISMAN, DENNIS L.: Regulating regulators in transitionally competitive markets. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 41. No. 1. 2012. p. 19–40. <http://dx.doi.org/10.1007/s11149-011-9175-y>.
- SCHÄFERS, TOBIAS–HOUDIJK, JOOST: The Netherlands' New Authority for Consumers and Markets: Towards a Problem-Based Approach. *World Competition*, Vol. 35. No. 4. 2012. p. 659–670. <http://www.akd.nl/en/knowledge/publications/the-netherlands%E2%80%99-new-authority-for-consumers-and-markets-towards-a-problem-based-approach>.

- SHIMOMURA, KEN-ICHI–THISSE, JACQUES-FRANÇOIS: Competition among the big and the small. *The RAND Journal of Economics*, Vol. 43. No. 2. 2012. p. 329–347. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1756-2171.2012.00168.x>.
- STACK, KEVIN M.: Interpreting Regulations. *Michigan Law Review*, Vol. 111. No. 3. 2012. p. 355–421. <http://www.michiganlawreview.org/articles/interpreting-regulations>.
- STERN, JON: The relationship between regulation and contracts in infrastructure industries: Regulation as ordered renegotiation. *Regulation & Governance*, Vol. 6. No. 4. 2012. p. 474–498. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01141.x>.
- WHITE, LAWRENCE J.: The Credit Rating Agencies: How Did We Get Here? Where Should We Go? *CPI Antitrust Chronicle*, April 2012. <https://www.competitionpolicyinternational.com/the-credit-rating-agencies-how-did-we-get-here-where-should-we-go>.
- WRIGHT, JOSHUA D.–GINSBURG, DOUGLAS H.: Behavioral Law and Economics: Its Origins, Fatal Flaws, and Implications for Liberty. *Northwestern University Law Review*, Vol. 106. No. 3. 2012. p. 1–57. <http://www.law.northwestern.edu/lawreview/v106/n3/1033/LR106n3Wright.pdf>.
- YOO, CHRISTOPHER S.: A Clash of Regulatory Paradigms. *Regulation*, Fall 2012. p. 42–49. <http://ssrn.com/abstract=2155055>.
- ZITZEWITZ, ERIC: Forensic Economics. *Journal of Economic Literature*, Vol. 50. No. 3. 2012. p. 731–769. <http://dx.doi.org/10.1257/jel.50.3.731>.

Műhelytanulmányok

- AGHION, PHILIPPE–DEWATRIPONT, MATHIAS–DU, LUOSHA–HARRISON, ANN–LEGROS, PATRICK: Industrial Policy and Competition. NBER Working Paper, No. 18048, May 2012. <http://www.nber.org/papers/w18048>.
- AHDIEH, ROBERT B.: The Visible Hand: Coordination Functions of the Regulatory State. Emory Legal Studies Research Paper, No. 12-211. <http://ssrn.com/abstract=2102358>.
- ALLEN, ABIGAIL M.–RAMANNA, KARTHIK–ROYCHOWDHURY, SUGATA: The Auditing Oligopoly and Lobbying on Accounting Standards. Harvard Business School Accounting & Management Unit Working Paper, No. 13-054. 2012. <http://ssrn.com/abstract=2187947>.
- AL-UBAYDLI, OMAR–MCLAUGHLIN, PATRICK A.: The Industry-specific Regulatory Constraint Database (IRCD): A Numerical Database on Industry-Specific Regulations for All U.S. Industries and Federal Regulations, 1997–2010. Mercatus Center Working Paper, No. 12-20. http://mercatus.org/sites/default/files/IRCD_McLaughlinUbaydli_v1-0_0.pdf.
- ANGINER, DENİZ–DEMİRGÜÇ-KUNT, ASLI–ZHU, MIN: How Does Bank Competition Affect Systemic Stability? World Bank Policy Research Working Paper, No. 5981. 2012. <http://ssrn.com/abstract=2013865>.
- BALLEISEN, EDWARD J.–BRAKE, ELIZABETH K.: Historical Perspective and Better Regulatory Governance: An Agenda for Institutional Reform. *Jerusalem Papers in Regulation & Governance*, Working Paper, No. 48. 2012. http://kenan.ethics.duke.edu/regulation/files/2012/10/RETHINKING-REGULATION-WORKING-PAPER-SERIES_2.pdf.
- BAR-GILL, OREN: Competition and Consumer Protection: A Behavioral Economics Account. NYU Law and Economics Research Paper, No. 11-42. 2012. <http://ssrn.com/abstract=1974499>.

- BAR-GILL, OREN–BEN-SHAHAR, OMRI: Regulatory Techniques in Consumer Protection: A Critique of European Consumer Contract Law. NYU Law and Economics Research Paper, No. 12-12. 2012. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2061148>.
- BARROS, PEDRO P.–CLOUGHERTY, JOSEPH A.–SELDESLACHTS, JO: Europeanization of EU Member-State Competition Policy: The Commission's Leadership Role. Katholieke Universiteit Leuven, Department of Managerial Economics, Strategy and Innovation, OR, No. 1218. 2012. https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/358671/1/MSI_1218.pdf.
- BARTH, J. R.– PRABHA, A.– SWAGEL, P.: Just How Big is the Too Big to Fail Problem? Wharton University of Pennsylvania, Financial Institutions Center, Working Paper Series, No. 12-06. 2012. <http://fic.wharton.upenn.edu/fic/papers/12/p1206.htm>.
- BARTH, JAMES R.– CAPRIO, GERARD, JR.–LEVINE, ROSS: The Evolution and Impact of Bank Regulations. World Bank Policy Research Working Paper, No. 6288. 2012. <http://ssrn.com/abstract=2188801>.
- BENEDETTINI, SIMONA–POLETTI, CLARA–PONTONI, FEDERICO: Electricity Distribution Investments: No Country for Old Rules? A Critical Overview of UK and Italian Regulations. Center for Research on Energy and Environmental Economics and Policy at Bocconi University Working Paper, No. 50. 2012. <http://ssrn.com/abstract=2065319>.
- BLACK, JULIA: Calling Regulators to Account: Challenges, Capacities and Prospects. LSE Law, Society and Economy Working Papers, 15/2012. http://www.lse.ac.uk/collections/law/wps/WPS2012-15_Black.pdf.
- BOLT, WILKO–HUMPHREY, DAVID B.: A Frontier Measure of U.S. Banking Competition. De Nederlandsche Bank Working Paper, No. 359. 2012. <http://ssrn.com/abstract=2187300>.
- BORTOLOTTI, BERNARDO–CAMBINI, CARLO–RONDI, LAURA: Reluctant Regulation. Paolo Baffi Centre Research Paper Series, No. 2012-113. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2046912.
- BRUNNERMEIER, MARKUS K.–OEHMKE, MARTIN: Bubbles, Financial Crises, and Systemic Risk. Princeton University, Economic Theory Center Research Paper, No. 47-2012. <http://www.nber.org/papers/w18398>.
- BUBB, RYAN–WARREN, PATRICK L.: Optimal Agency Bias and Regulatory Review. NYU Law and Economics Research Paper, No. 12-47. 2012. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2201042>.
- BUCCIROSSI, PAOLO–CIARI, LORENZO–CORTS, KENNETH–TOGNONI, MASSIMO–SPAGNOLO, GIANCARLO–VITALE, CRISTIANA–ZAMPA, GIAN LUCA–GIÒ, ALESSANDRO DI: Can 'Fair' Prices Be Unfair? A Review of Price Relationship Agreements. Lear Report Commissioned by the OFT, 2012. http://www.learlab.com/pdf/oft1438_1347291420.pdf.
- BUCCIROSSI, PAOLO–CIARI, LORENZO–DUSO, TOMASO–SPAGNOLO, GIANCARLO–VITALEK, CRISTIANA: Competition Policy and Productivity Growth: An Empirical Assessment. Lear Research Paper, 2012. http://www.learlab.com/pdf/lear_r_1252939920.pdf.
- BUDZINSKI, OLIVER: International Antitrust Institutions. Ilmenau Economics Discussion Papers, Vol. 17. No. 72. 2012. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2100576.
- BUDZINSKI, OLIVER: Würde eine unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde eine bessere Wettbewerbspolitik machen? Ilmenau Economics Discussion Papers, Vol. 17. No. 78. 2012. <http://econstor.eu/bitstream/10419/67107/1/730538362.pdf>.
- CADMAN, RICHARD: Invention, Innovation and Diffusion of Local Loop Unbundling in the UK. CCP Working Papers, No. 12-1. 2012. <http://goo.gl/kXyYo>.

- CAVANAGH, EDWARD D.: The Rule of Reason Re-Examined. St. John's School of Law Legal Studies Research Paper Series, No. 12-0012. 2012. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2146784.
- CIHAK, MARTIN–DEMIRGUC-KUNT, ASLI–PERIA, MARIA SOLEDAD MARTINEZ–MOHSENI-CHERAGHLOU, AMIN: Bank regulation and supervision around the world: A crisis update. World Bank, Policy Research Working Paper, No. 6286. 2012. <http://www.asbaweb.org/E-News/enews-32/SUPER/3%20SUPER.pdf>.
- COELLI, T.: Benchmarking Opex and Capex in Energy Networks. Australian Energy Regulator/Australian Competition and Consumer Commission, Working Paper, No. 6. 2012. <http://goo.gl/qRD1f>.
- CROZET, YVES–NASH, CHRIS–PRESTON, JOHN: Beyond the quiet life of a natural monopoly: Regulatory challenges ahead for Europe's rail sector. CERRE Policy Paper, 2012. <http://goo.gl/c8RH9>.
- DATLA, KIRTI–REVEZS, RICHARD L.: Deconstructing Independent Agencies (And Executive Agencies). New York University, Law & Economics Research Paper Series, No. 12-23. 2012. http://lsr.nellco.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1351&context=nyu_plltwp.
- ERDOGDU, ERKAN: A cross-country analysis of electricity market reforms: Potential contribution of new institutional economics. EPRG Working Papers, 1216. 2012. http://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2012/06/EPRG-WP-1216_Complete1.pdf.
- EVANS, DAVID S.–SCHMALENSSEE, RICHARD: The Antitrust Analysis of Multi-Sided Platform Businesses. University of Chicago, Law & Economics Working Papers, No. 623. 2012. <http://www.law.uchicago.edu/files/file/623-de-multi-sided.pdf>.
- FOX, ELEANOR M.–TREBILCOCK, MICHAEL J.: The Design of Competition Law Institutions and the Global Convergence of Process Norms: The GAL Competition Project. NYU Law and Economics Research Paper, No. 12-20. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2128913>.
- FRICTSCH, OLIVER–RADAELLI, CLAUDIO M.–SCHREFLER, LORNA–RENDA, ANDREA: Regulatory Quality in the European Commission and the UK: Old questions and new findings. CEPS Working Document, No. 362. 2012. <http://www.ceps.eu/book/regulatory-quality-european-commission-and-uk-old-questions-and-new-findings>.
- GARCÍA, JOHN J.–TRILLAS, FRANCESC: Regulatory Reform and Corporate Control in European Energy Industries. EUI RSCAS, 2012/30. <http://hdl.handle.net/1814/22563>.
- GERADIN, DAMIEN: Public Compensation for Services of General Economic Interest: An Analysis of the 2011 European Commission Framework. TILEC Discussion Paper, No. 2012-023. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2031564.
- GILAD, SHARON: How Firms Translate Regulatory Messages. Centre for Analysis of Risk and Regulation. Discussion Paper, No. 70. 2012. <http://www2.lse.ac.uk/researchAndExpertise/units/CARR/pdf/DPs/Disspaper70.pdf>.
- GREENSTONE, MICHAEL–LIST, JOHN A.–SYVERSON, CHAD: The Effects of Environmental Regulation on the Competitiveness of U.S. Manufacturing. NBER Working Paper, No. 18392. 2012. <http://www.nber.org/papers/w18392>.
- HANEY, AOIFE BROPHY–POLLITT, MICHAEL G.: International Benchmarking of Electricity Transmission by Regulators: Theory and Practice. EPRG Working Papers, No. 1226. 2012. <http://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2012/12/1226-Final.pdf>.

- HANRETTY, CHRIS–LAROCHE, PIERRE–REINDL, ANDREAS: Independence, accountability and perceived quality of regulators. Brussels, Centre on Regulation in Europe (CERRE), 2012. http://www.cerre.eu/sites/default/files/report_container.pdf.
- HARBORD, DAVID–HOERNIG, STEFFEN: Welfare Analysis of Regulating Mobile Termination Rates in the UK with an Application to the Orange/T-Mobile Merger. FEUNL Working Paper Series, No. 571. 2012. <http://ssrn.com/abstract=2176134>.
- HENDERSON, M. TODD–TUNG, FREDERICK: Reverse Regulatory Arbitrage: An Auction Approach to Regulatory Assignments. University of Chicago, Law & Economics Working Papers, No. 610. 2012. <http://www.law.uchicago.edu/files/file/610-397-th-reverse.pdf>.
- HÜSCHEL RATH, KAI–MÜLLER, KATHRIN: Market Power, Efficiencies, and Entry: Evidence from an Airline Merger. ZEW Discussion Paper, No. 12-070. <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp12070.pdf>.
- HYMAN, DAVID A.–KOVACIC, WILLIAM E.: Government Organization/Reorganization: Why Who Does What Matters. GW Legal Studies Research Paper, No. 2012-70. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2110351.
- JAMISON, MARK A.: Should Google Search Be Regulated as a Public Utility? University of Florida, Department of Economics, PURC Working Paper, No. 12-05. http://warrington.ufl.edu/purc/purcdocs/papers/1205_Jamison_Should_Google_Search.pdf.
- JEON, DOH-SHIN–JULLIEN, BRUNO–KLIMENKO, MIKHAIL: Language, Internet and Platform Competition: The case of Search Engine. IDEI Working Paper, No. 742. 2012. http://idei.fr/doc/wp/2012/wp_idei_742.pdf.
- JERBASHIAN, VAHAGN–KOCHANOVA, ANNA: The Impact of Telecommunication Technologies on Competition in Services and Goods Markets: Empirical Evidence. CERGE-EI Working Paper Series, No. 463. 2012. <http://ssrn.com/abstract=2101961>.
- JULLIEN, BRUNO–SAND–ZANTMAN, WILFRIED: Congestion Pricing and Net Neutrality. IDEI Working Paper, No. 735. 2012. http://idei.fr/doc/wp/2012/wp_idei_735.pdf.
- KOSKINEN, YRJÖ–MÆLAND, JØRIL : Innovation, Competition, and Investment Timing. CEPR DP, No. 9187. 2012. www.cepr.org/pubs/dps/DP9187.asp.
- KOVACIC, WILLIAM E.–HYMAN, DAVID A.: Competition Agency Design: What's on the Menu? GW Legal Studies Research Paper, No. 2012-135. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2179279.
- LEMLEY, MARK A.: The Regulatory Turn in IP. Stanford Law and Economics Olin Working Paper, No. 435. 2012. <http://ssrn.com/abstract=2172440>.
- LI, YAN–WADDAMS PRICE, CATHERINE: Effect of Regulatory Reform on the Efficiency of Mobile Telecommunications. CCP Working Papers, No. 12-1. 2012. <http://goo.gl/JqIvl>.
- LIANOS, IOANNIS–GENAKOS, CHRISTOS: Econometric Evidence in EU Competition Law: An Empirical and Theoretical Analysis. CLES Research Paper Series 06/12. <http://ssrn.com/abstract=2184563>.
- LIANOS, IOANNIS–MOTCHENKOVA, EVGENIA: Market Dominance and Quality of Search Results in the Search Engine Market. TILEC Discussion Paper, No. 2012-036 <http://ssrn.com/abstract=2169343>.
- LICHTENBERG, SHERRY: The Year in Review: The Status of Telecommunications Deregulation in 2012. National Regulatory Research Institute, No. 12-06. 2012. <http://goo.gl/Tjts3>.

- LOBEL, ORLY: *New Governance as Regulatory Governance*. University of San Diego, Legal Studies Research Paper Series, No. 12-101. 2012. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2179160.
- MINAMHASHI, NAOAKI: *Natural Monopoly and Distorted Competition: Evidence from Unbundling Fiber-Optic Networks*. Bank of Canada Working Paper, No. 2012-26. <http://ssrn.com/abstract=2121729>.
- MOSTACATTO, BIANCA: *Eliminating Regulatory Reliance on Credit Ratings: Restoring the Strength of Reputational Concerns*. Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance, Working Paper, 2012-07. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2120395.
- NARDOTTO, MATTIA–VALETTI, TOMMASO–VERBOVEN, FRANK: *Unbundling the incumbent: Evidence from UK broadband*. CEPR DP, No. 9194. 2012. www.cepr.org/pubs/dps/DP9194.asp.
- OECD: *Market Definition*. Competition Policy Roundtables, DAF/COMP(2012)19. 441 p. <http://www.oecd.org/daf/competition/Marketdefinition2012.pdf>.
- ORBACH, BARAK Y.–SOKOL, D. DANIEL: *Antitrust Energy*. Arizona Legal Studies Discussion Paper, No. 12-15. <http://ssrn.com/abstract=2061790>.
- PETIT, LILIAN: *The Economic Detection Instrument of the Netherlands Competition Authority: The Competition Index*. NMa Working Paper, No. 6. 2012. <http://ssrn.com/abstract=1992774>.
- POLLITT, MICHAEL G.: *The role of policy in energy transitions: Lessons from the energy liberalisation era*. EPRG Working Papers, No. 1208. 2012. http://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2012/03/EPRG1208_Complete.pdf.
- RILEY, ALAN: *Commission v. Gazprom: The Antitrust Clash of the Decade? CEPS Policy Briefs*, No. 285. 2012. <http://ssrn.com/abstract=2172237>.
- SAUTER, WOLF: *The Commission's New SGEI Package: The Rules for State Aid and the Compensation of Services of General Economic Interest*. TILEC Discussion Paper, No. 2012-018. <http://ssrn.com/abstract=2044680>.
- SAZ-CARRANZA, ANGEL–LONGO, FRANCISCO: *The evolution of the governance of regulatory networks: The case of the European telecommunications regulatory network*. Jerusalem Papers in Regulation & Governance, Working Paper, No. 41. 2012. <http://regulation.huji.ac.il/papers/jp41.pdf>.
- SHULL, BERNARD: *Too Big to Fail: Motives, Countermeasures, and the Dodd-Frank Response*. Levy Economics Institute Working Paper, No. 709. 2012. http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_709.pdf.
- STERN, JON–CAVE, MARTIN–CERVIGNI, GUIDO: *The role of systems operators in network industries*. CERRE Study, 2012. <http://cerre.eu/publications/role-system-operators-network-industries>.
- STUCKE, MAURICE E.: *Is Competition Always Good?* University of Tennessee Legal Studies Research Paper, No. 203. 2012. <http://ssrn.com/abstract=2157193>.
- STUCKE, MAURICE E.: *The Implications of Behavioral Antitrust*. University of Tennessee Legal Studies Research Paper, No. 192. 2012. <http://ssrn.com/abstract=2109713>.
- SUNSTEIN, CASS R.: *The Office of Information and Regulatory Affairs: Myths and Realities*. Harvard Public Law Working Paper, No. 13-07. 2012. <http://ssrn.com/abstract=2192639>.

- SUPPONEN, MATTI: Factors that Influence the Targets and Criteria for Electricity Interconnector Investments. EUI RSCAS, 2012/54. <http://hdl.handle.net/1814/23936>.
- TAPIA, JAVIER–MANTZARI, DESPOINA: The Regulation/Competition Interaction. Regcom Working Paper, 01-12. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2044722.
- TOPP, VERNON–KULYS, ANTHONY: Productivity in Electricity, Gas and Water: Measurement and Interpretation. Productivity Commission Staff Working Paper, March 2012. <http://ssrn.com/abstract=2189244>.
- VAGLIASINDI, MARIA: Power Market Structure and Performance. World Bank Policy Research Working Paper, No. 6123. 2012. <http://goo.gl/T0AVd>.
- YOO, CHRISTOPHER S.: Deregulation vs. Reregulation of Telecommunications: A Clash of Regulatory Paradigms. University of Pennsylvania Law School, Public Law and Legal Theory Research Paper Series, No. 12-33. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2061751.
- ZSCHILLE, MICHAEL: Consolidating the Water Industry: An Analysis of the Potential Gains from Horizontal Integration in a Conditional Efficiency Framework. DIW Berlin Discussion Paper, No. 1187. 2012. <http://ssrn.com/abstract=2006851>.

A SZERZŐKRŐL

- BÁLINT ÉVA az MTA Közgazdaság-tudományi Intézet könyvtárának 1991 óta könyvtárosa, 2005 óta vezetője. 2012 januárjától az MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont könyvtárának vezetője. Tanulmányait az ELTE BTK könyvtár szakán végezte. Szakmai érdeklődése középpontjában az információközvetítés hatékony formáinak kialakítása és szolgáltatása áll. 2011-ben MTA Főtitkári Elismerésben részesült.
- CSERES KATALIN jogász, egyetemi docens. Az ELTE jogi karán szerzett diplomát 1999-ben, az Utrechti Egyetemen pedig PhD-címet 2004-ben. 2003-tól az Amszterdami Egyetemen (Universiteit van Amsterdam) először adjunktusként, majd docensként dolgozott. Az Amsterdam Centre for European Law and Governance (ACELG) kutatója és a Compound Constitution(s) of Europe kutatási program társvezetője. Az Amsterdam Center for Law & Economics (ACLE) kutatóintézetének is tagja, a Competition and Regulation programban vesz részt. Tagja a Legal Issues of Economic Integration című folyóirat szerkesztőségének. Kutatási területei az európai jog, versenyjog, fogyasztóvédelem és a piacszabályozás jogérvényesítési és intézményes kérdései. Publikációi elsősorban a fogyasztóknak a piacszabályozásban betöltött jogi, politikai és gazdasági szerepét tárgyalják.
- CSORBA GERGELY tudományos főmunkatárs az MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézetében. Egyetemi tanulmányait a Budapesti Közgazdaságtani Egyetemen, illetve a Toulouse-i Egyetemen végezte, majd a Közép-európai Egyetemen szerzett doktori fokozatot közgazdaságtanból. Kutatásait az elméleti és empirikus piacszerkezet-elemzések (IO), valamint a versenypolitika területén végzi, ezzel kapcsolatos publikációi magyar és nemzetközi folyóiratokban (Journal of Industrial Economics, International Journal of Industrial Organization, Information Economics and Policy, Journal of Industry, Competition and Trade) jelentek meg. Vendég előadóként oktatott a Budapesti Közgazdaságtani Egyetemen, a Veszprémi Egyetemen és az Erasmus Kollégiumban, jelenleg a Közép-európai Egyetemen oktat. 2006–2012 között a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) vezető közgazdászaként is tevékenykedett. Különböző piacelemzési projektekből 2012 óta működik együtt az Infraponttal.
- HORVÁTH M. TAMÁS jogász, egyetemi tanár, az MTA doktora. A Magyar Közigazgatási Intézet kutatója volt, 2001–2007 között tudományos főigazgató-helyettes. Ezt követően az Ecostat tudományos tanácsadója, egyidejűleg az Európai Unió URBACT

II. programjában a Joining Forces munkacsoport vezető szakértőjeként működött a városi kormányzás témakörében. 2011-től a BVK Budapesti Városüzemeltetési Központ Holding Zrt. közszolgáltatási projektvezetője. A Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának pénzügyi jogi és közmenedzsment tanszékét vezeti. Az MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport vezetőjeként a Területi közszolgáltatások szabályozásai című projektet moderálja.

- KADERJÁK PÉTER a Budapesti Corvinus Egyetemen működő Regionális Energia-gazdasági Kutatóközpont vezetője. Diplomáját és egyetemi doktori fokozatát a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen szerezte, 1987 óta ugyanezen egyetem oktatója. 1998–1999-ben a gazdasági miniszter kabinetfőnöke, az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt. igazgatósági tagja. 2000–2004 között a Magyar Energia Hivatal elnöke, illetve az Energy Regulators Regional Association (ERRA) elnöke. 2004 óta az ERRA oktatási igazgatója. 2008 óta a European University Institute részeként működő Florence School of Regulation (FSR) rendszeres előadója; az FSR Energy Transparency Award döntőbizottsági tagja; az FSR által koordinált THINK projekt tudományos tanácsának tagja. 2010 óta a BCE Közgazdasági Továbbképző Intézetében folyó energiagazdász-szakképzés oktatási igazgatója. 2011 óta az európai energiaszektor-szabályozó, az Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) fellebbezési bizottságának póttagja. Főbb kutatásai és publikációi az energiapiacok gazdaságtana és szabályozása, a monopóliumszabályozás, a környezetgazdaságtan és energiaellátás-biztonság témaköreikhez kapcsolódnak.
- KISS ANDRÁS a Közép-európai Egyetem (CEU) közgazdaságtudományi doktori iskolájának hallgatója és a Regionális Energiagazdasági Kutatóközpont kutató munkatársa. Kutatási témái a monopólium- és piacsabályozás közgazdaságtana, az online ár-összehasonlító platformok versenye és az energiapiaci modellezés.
- KISS FERENC LÁSZLÓ 1972–1986 között a Bell Canada, 1986–1994 között pedig az amerikai Bellcore (Bell Communications Research) közgazdász kutatója, 1990–2006 között az International Telecommunications Society egyik igazgatója. 1988–1989-ben a Magyar Posta egyik világbanki projektjén dolgozott, 1992–1994 között a Matáv, 1995–2002 között a Hírközlési Főfelügyelet vezető közgazdasági főtanácsadója, 2004-től a Pannon Egyetem e-gazdaságtan tanszékének vezetője volt. 2012-től nyugdíjas. 1987 óta folytat nemzetközi közgazdasági, infokommunikációs és energiaipari tanácsadói tevékenységet Észak- és Dél-Amerikában, Európában, Japánban, Ausztráliában és Új-Zélandon. Ügyfelei között számos kormány és vállálgég található. A szabályozás gazdaságtanával 1974 óta foglalkozik. Nagyszámú nemzetközi publikáció szerzője.

- KISS KÁROLY MIKLÓS tudományos főmunkatárs, kutatócsoport-vezető az MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézetében, továbbá a Pannon Egyetem közgazdaságtan tanszékének egyetemi docense. Fő kutatási területei: közszolgáltatások szabályozása, hálózatos javak szabályozása (főképpen a hálózatok összekapcsolási kérdései és szabályozása), hálózat-gazdaságtan, az információ közgazdaságtana, információs aszimmetria. A távközlési és postai iparágat érintő számos – többek között a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (korábban Hírközlési Főfelügyelet), a Gazdasági Versenyhivatal, a Közlekedési és Vízügyi Minisztérium, a Magyar Posta Rt. számára készülő – kutatásban vett részt.
- MÉRŐ KATALIN az International Business School Budapest (IBS) docense. Ezt megelőzően a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének igazgatójaként a Felügyeleti Politikák és Elemzési Igazgatóságot vezette. 1997–2004 között a Magyar Nemzeti Bank Pénzügyi Stabilitási Főosztályának főosztályvezető-helyettese, 1990–1997 között pedig a K&H Bankban töltött be különböző pozíciókat, 1993–1997 között a Bank Stratégiai és Közgazdasági Igazgatóságát vezette. Banki karrierjét megelőzően a Gazdaságkutató Intézetben és a Munkaügyi Kutatóintézetben dolgozott kutatóként. Egyetemi diplomáját a Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetemen,* PhD-fokozatát a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen szerezte. Fő kutatási területe a bankok és a bankrendszer működése, kockázatai és szabályozása.
- MICSKI JUDIT közgazdász, 2008 óta az Infrapont elemzője. Eddigi munkája során elsősorban a hálózatos iparágak – a hírközlés, a villamosenergia-szektor és a közösségi közlekedés – szabályozásával és a szabályozási változások hatásának elemzésével foglalkozott. Részt vett többek között a hírközlési piacokon jelen lévő jelentős piaci erő (JPE) szabályozásával, a megújuló villamosenergia-termelés terjedését és hálózati integrálását segítő ösztönző rendszerekkel, az egyetemes postai szolgáltatásra vonatkozó szabályozás felülvizsgálatával, illetve a távolsági közlekedés keresleti helyettesítésének mérésével foglalkozó kutatási témákban és versenypiaci elemzések elkészítésében.
- MURAKÖZY BALÁZS 2008-ban szerzett PhD-fokozatot a Közép-európai Egyetemen. 2006 óta az MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézetében dolgozik. Kutatási területe elsősorban a vállalatok teljesítményét, viselkedését meghatározó tényezők empirikus vizsgálata, utóbbiak közül különösen érdekli a szabályozás és a gazdaságpolitika más elemeinek hatása. Több európai uniós kutatási programban vesz részt a vállalatok külpiazi teljesítményével és innovációjával kapcsolatban, a hazai intézmények közül pedig főleg a Gazdasági Versenyhivatal számára végzett kutatásokat.

* 1990–2004 között: Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, 2004 után Budapesti Corvinus Egyetem.

Számos, mikroökonómiához és ökonometriához kapcsolódó kurzust tartott, többek között a CEU-n, az ELTE-n és a Rajk László Szakkollégiumban, ahol 2006–2008 között nevelőtanár is volt. Tudományos kérdések mellett gyakran jelennek meg ismeretterjesztő vagy gazdaságpolitikai publicisztikai a sajtóban.

- NAGY CSONGOR ISTVÁN jogi diplomáját az ELTE jogi karán szerezte, ahol ezt követően sikeresen védte meg PhD-dolgozatát. A Közép-európai Egyetemen szerzett mester- (LLM-), majd SJD-fokozatot (jogi doktori fokozat). Tanulmányokat folytatott Rotterdamban, Heidelbergben és New Yorkban. Tanszékvezető egyetemi docens a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, valamint egyetemi docensként oktat a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen. A Bibó István Szakkollégium műhelyvezető tanára, a Versenyjogi Kutatóközpont külső kutatója. A Budapesti Ügyvédi Kamara tagja. Kutatásokat folytatott (vendégkutatóként), illetve vendégoktató volt Bécsben, Hágában, Münchenben, Münsterben, Hamburgban, Brnóban, Edinburgh-ban és Londonban. Több mint 100 publikációja jelent meg magyar, angol, német, román és spanyol nyelven (köztük két angol és három magyar nyelvű monográfia). Fő kutatási területei: nemzetközi magánjog, nemzetközi gazdasági jog, versenyjog és hálózatos iparágak.
- NAGY PÉTER a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen szerzett diplomát, majd az egyetem vállalat-gazdaságtan tanszékén dolgozott tanársegédként, később adjunktusként 1998-ig. 1998–2000 között a Matáv Stratégiai Igazgatóságának főmunkatársaként egyik fő feladata a piacmodellezés volt. 2000 óta az Infracore Kft. vezető tanácsadója, részt vett a cég valamennyi fontosabb projektjében. Többek között a távközlési liberalizációt megalapozó szakértői feladatokban, az elektronikus hírközlésről szóló törvények előkészítésében, a szabályozóhatóság, valamint a hírközlési szolgáltatók számára nyújtott szabályozási és stratégiai tanácsadói tevékenységben. Az utóbbi években az elektronikus hírközlés mellett más hálózatos iparágakkal – energia, posta – is foglalkozik, valamint részt vesz különböző versenyügyekhez kapcsolódó elemzésekben. Fő munkaterületei: piacelemzés, hatáselemzés, empirikus kutatások, árszabályozás, jogszabályok közgazdasági előkészítése, üzleti tervezés és piacmodellezés.
- PAIZS LÁSZLÓ 2001-től tudományos segédmunkatársként, 2008-tól pedig tudományos munkatársként dolgozik az MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézetében. Egyetemi tanulmányait a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen, majd a Közép-európai Egyetem közgazdaságtani és politikatudományi szakjain végezte. Disszertációját a gázolaj-jövedékiadó európai országok közötti versenyéről írta. Kutatási területei közé tartozik továbbá a hálózati energiaszolgáltatások szabályozása és az energiapiacok modellezése. E témákban több alkalommal végzett szakértői tevékenységet a hazai államigazgatási szervek és energiapiaci vállalatok számára.

2004-től tagja a Budapesti Corvinus Egyetem Regionális Energiagazdasági Kutatóközpontjának.

- PÁPAI ZOLTÁN a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen szerzett közgazdász- és szociológusdiplomát 1988-ban, majd egyetemi doktori fokozatot 1994-ben. Az egyetemen 1988–2006 között oktatott különböző közgazdasági tárgyakat. A kilencvenes évek elejétől piacszabályozási és versenyügyek közgazdasági szakértőjeként dolgozik. 1999-től az Infrapont Kft. tanácsadócsapatának vezetője. Eddigi pályafutása során tapasztalatot szerzett számos iparágban, különösen a hírközlés és a média, az energiaszektor, a postai szolgáltatások és a közlekedés területén. Szakértőként részt vett a hírközlés és az energiaszektor liberalizációjában, szabályozási intézkedések előkészítésében, megalapozásában, hatásainak vizsgálatában. Közgazdasági szakértőként közreműködött piaci és szabályozási jogvitákban. A tanácsadói tevékenység mellett részt vesz a piacok működésével foglalkozó alkalmazott közgazdasági kutatásokban, elemzések készítésében.
- PÉTERI GÁBOR közgazdász, kutató és tanácsadó. Fő szakterülete az önkormányzati pénzügyek, a helyi közszolgáltatások szervezése és finanszírozása. Szakmai pályafutását a Fővárosi Tanácsnál kezdte. Ezt követően a Magyar Közigazgatási Intézetben az önkormányzati törvény előkészítésén dolgozott. 1993-tól a brit Know How Fund független szakértőjeként részt vett az USAID és a Világbank magyarországi projekteiben. 2000–2004 között a budapesti Nyílt Társadalom Intézethez tartozó Helyi Önkormányzati és Közszolgáltatási Reform Kezdeményezés (OSI-LGI) kutatási igazgatója volt. Ezt követően tanácsadóként több délkelet-európai és fejlődő világbeli szakmai segítségnyújtási projektben vett részt. 2012-től a Debreceni Egyetem Közszolgáltatási Kutatócsoportjában egy négyéves projekten is dolgozik.
- SELEI ADRIENN közgazdász és pszichológus. 2007-ben végzett a Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdasági Karán, és 2009-ben az ELTE pszichológia szakán. Jelenleg a Budapesti Corvinus Egyetem közgazdasági PhD-képzésének doktorjelöltje. Kutatásokat elsősorban viselkedés-gazdaságtan, viselkedési piacelmélet témában folytat. 2011 óta a Regionális Energiagazdasági Kutatóközpont kutató munkatársa, valamint tudományos segédmunkatárs az ELTE Közgazdasági Tanszéken.
- SZOLNOKI PÁLMA 2005-től a Regionális Energiagazdasági Kutatóközpontja kutatója, 2009-től szenior kutatója volt. 2012-ben a magyar áram- és gáztözsde HUPX-CEEGEX piacfelügyeleti munkatársaként dolgozott, jelenleg pedig az MVM Partner földgáz-igazgatóságának üzletfejlesztési munkatársa. 2007-ben kezdte doktori tanulmányait a Budapesti Corvinus Egyetem gazdálkodástani doktori iskolájában. Fő kutatási területe a villamosenergia- és földgázpiac működése, piaci modellek elemzése.

- TÓTH BORBÁLA Diplomáját 1998-ban a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen nemzetközi kapcsolatok szakán, majd 2001-ben a CEU International Relations and European Studies mesterszakán szerezte. 1998–2000 között a Gazdasági Minisztérium kabinetirodájának gyakornoka volt. 2001–2003 között a Magyar Energia Hivatalban nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozott. 2004 óta dolgozik a Regionális Energiagazdasági Kutatóközpontban, ahol fő kutatási területe a gázpiaci szabályozás. Részt vesz a hazai és regionális gáztárolói piacok elemzésében, valamint a közép- és délkelet-európai nagy- és kiskereskedelmi gázpiacok szabályozásának vizsgálataiban.
- VALENTINY PÁL tudományos főmunkatárs, kutatócsoport-vezető az MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézetében. Fontosabb kutatási területei: szabályozott piacok elmélete, hálózatos közszolgáltatások szabályozásának és privatizálásának kérdései, valamint a versenyszabályozás közgazdasági problémái. Több egyetemen és szakkollégiumban oktatott, jelenleg az ELTE oktatója. Tanácsadóként és szakértőként szabályozó szervezeteknek, közszolgáltató vállalatoknak és bíróságoknak dolgozott. Tagja volt a Magyar Villamossági Művek Zrt. (1994–1998) és a Fővárosi Gázművek Zrt. (1993–2007) igazgatóságának.



ÖNSZABÁLYOZÓ REKLÁM TESTÜLET

Mit jelent a reklám önszabályozása?

1. Miért van iparági önszabályozás?

Számos vállalat esetében a nyereség 30-70%-a a márkának a fogyasztók körében elterjedt jó híreből fakad. Ezért szükségszerű, hogy a hirdetés felelősségteljes és megbízható legyen a fogyasztók számára. A hirdető, ügynökségek és a média (együtt: a reklámpiar) reklám-szabályokon keresztül Európa-szerte demonstrálja etikai hozzáállását és felelősségteljes-ségét. A reklámpiar szigorúan elkötelezett a reklám hatékony önszabályozó módszerei mellett, ami hozzájárul a bizalom fenntartásához a reklámpiarban.

2. Önszabályozás és törvény – Mi a különbség?

Az önszabályozás a törvények kiegészítéseként működik, nem pedig annak helyettesítéseként.

Önszabályozás		Törvény
Gyorsabban módosítható szabályok	➡	Lassabban módosítható szabályok
Gyorsabban alkalmazodik a változásokhoz	➡	Lassabban aktualizálható
Ingyenes az adófizetők számára	➡	Drága
Gyors döntéshozatal	➡	Hosszú döntéshozatal

3. Megéri-e a cégeknek etikusan reklámozni?

Igen. A jó reklám jót tesz az üzletnek. Ha a fogyasztó elpártol a reklámozott márkától, mert nem azt kapja, amit a reklám ígért vagy sugallt, akkor a csalódott vevő visszacsalogatása nagyon nehéz. A reklámozók döntően nagy többségének ezért az az üzleti érdeke, hogy a reklámok tisztességesek és igazak legyenek. A fogyasztói bizalom megtartása tehát kifejezetten üzleti érdek.

4. Ki finanszírozza az önszabályozást?

A reklámpiar finanszírozza a rendszert, hogy független módon működjön, akár tagdíjjal, akár (pl. Nagy-Britanniában) a reklámköltség százalékának befizetése formájában.

5. Ki mondja meg, hogy egy reklám elfogadható-e?

Panaszok esetén független szakértőkből álló bizottság dönt. Szakértőink napi munkájuk nyomán kiválóan ismerik a kutatási eredményeket, a fogyasztói visszajelzéseket és elvárásokat.

FŐGÁZ

Felújítás előtt gondoljon ránk!

Több mint 150 éves tapasztalatunkkal immár épületenergetikai szolgáltatóként is számíthatnak ránk ügyfeleink.

Új üzletágunk célja társasházak fűtés- és hőközpontjainak korszerűsítése.

További információk:

web: www.fogaz.hu/epuletenergetika

e-mail: epuletenergetika@fogaz.hu



FELVILLANYOZZUK TÖBB MINT 110 ÉVE

BIZTOS PONT AZ ENERGIASZOLGÁLTATÁSBAN



ELMŰ • ÉMÁSZ • MÁSZ



AZ ÁRAMSZOLGÁLTATÓ