

VERSENYHIVATALI FÜZETEK

1. szám

A távközlési piacnyitás fő kérdései

GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL

1999. július

**A Gazdasági Versenyhivatal versenypolitikai álláspontja a
távközlési piacnyitás fő kérdéseivel kapcsolatban**

1999. július

Megjegyzések:

A versenyfelügyeleti eljárásban a versenypolitikai álláspont érvényesítésének kereteit a versenyjog szabja meg.

Az álláspont szövege a forrás feltüntetésével szabadon idézhető és hivatkozható.

Az álláspont az 1998. évi Parlamenti Beszámoló háttéranyagaként készült. A jelenlegi, javított változat az észrevételek alapján jött létre. Az észrevételekért köszönettel tartozunk.

A téma szakmai felelőse Szántó Tibor. Az észrevételeket és kommentárokat a SZANTO@GVH.HU e-mail címre kérjük küldeni. A Gazdasági Versenyhivatal versenypolitikai álláspontja a távközlési piacnyitásfő kérdéseivel kapcsolatban

A Gazdasági Versenyhivatal versenypolitikai álláspontja a távközlési piacnyitás fő kérdéseivel kapcsolatban

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés	4 oldal
2. A jogszabályi, szabályozási háttér nyomán kialakult távközlési struktúra	6 oldal
2.1. Jogszabályi háttér	6 oldal
2.2. A koncessziós szerződések	7 oldal
2.2.1. Közcélú távbeszélő szolgáltatások	7 oldal
2.2.1.1. Árszabályozás előfizetői díjak	9 oldal
2.2.1.2. Árszabályozás összekapcsolási díjak	11 oldal
2.2.1.3. A kizárólagossági idő lerövidítése "alkufolyamatok"	13 oldal
2.2.2. Mobil rádiótelefon szolgáltatás	13 oldal
2.2.2.1. GSM szolgáltatás	13 oldal
2.2.2.2. DCS 1800 szolgáltatás	14 oldal
2.2.2.3. A mobil távközlés jövője	15 oldal
3. Az állam liberalizálást, illetve versenyt segítő beavatkozásai	16 oldal
3.1. Szabályozási igény	18 oldal
3.1.1. Engedélyezés	18 oldal
3.1.2. Univerzális szolgáltatás	19 oldal
3.1.3. Költségek átláthatósága	19 oldal
3.1.4. Hozzáférés (korlátos erőforrások, szűk keresztmetszetek)	21 oldal
3.1.5. Üzletági korlátozás a kábeltelevíziós területen	24 oldal
3.1.6. Kábeltelevíziós szolgáltatás szabályozása	28 oldal

3.2. Egyéb állami beavatkozást igénylő kérdések	29 oldal
3.2.1. Intézményi háttér - a szabályozó hatóság függetlenségének kérdése	29 oldal
3.2.2. Állami tulajdonú társaságok a hírközlési piacon	30 oldal
3.3. Egységes hírközlési törvény a nyitott hírközlési piac alaptörvénye	31 oldal
Melléklet	33 oldal

A monopóliumtól a hatékony versenypiacig A távközlési piacnyitás fő kérdései

1. Bevezetés

A távközlés világszerte és hazánkban is a többi hagyományosan természetes monopóliumnak tekintett közszolgáltatást messze megelőzve nyitott a piac felé. Magyarországon a teljes liberalizáció felé vezető út közepén tartunk, egy sajátosan átmeneti állapotban. Ahhoz azonban, hogy a korábbi monopolpiac hatékony versenypiacá alakuljon át, hosszú időnek kell eltelnie, és ennek az időnek a hosszúsága attól is függ, hogy az állam segíti-e további eszközökkel ezt a folyamatot.

Nem túlzás azt állítani, hogy a piacnyitás ténye és annak ütemezése már eldőlt, az igazi kérdés az lesz, hogy melyek azok a területek, ahol az államnak a "ráségítő" beavatkozására szükség van. Ezek lényege egyfelől a korábban monopolhelyzetű, s ezért tartósan (bár csökkenő mértékben) domináns piaci szereplő "féken tartása", másfelől az új piaci szereplők megkapaszkodási esélyeinek javítása. Az ilyen kormányzati politika vezethet oda, hogy viszonylag rövid idő alatt kialakulhat a hatékony verseny és kedvező hatásai gazdaságban is megjelennek.

A hatékony versenypiac kialakítása természetesen nem önmagáért való cél, hanem azt szolgálja, hogy egyrészt versenyképesek lehessünk a globális és egyre nyitottabb távközlési piacon, másrészt lehetőséget teremt arra, hogy a távközlési infrastruktúránk fejlődésével és a szolgáltatások skálájának és minőségének növelésével a hazai távközlési szektor alkalmassá váljon arra, hogy fokozza a gazdaság egészének versenyképességét mind a belföldi, mind a külföldi piacokon. A piacnyitás természetes és leginkább szembeűnő velejárója a szolgáltatási árak csökkenése, amelynek mértéke azonban jelentős mértékben függ attól, hogy milyen az intenzitása a kialakuló versenynek.

A piac egy része Magyarországon még monopolizált, ahol a szolgáltatók tevékenységét piaci mechanizmus híján még részletesen kell szabályozni, míg másik része már versenypiac, ahol a szolgáltatások ára szabad. A jelenlegi helyzetre az jellemző, hogy a piacon keletkező bevételek egyre jelentősebb súllyal a szabad piaci szolgáltatási körből keletkeznek, ahol azonban ugyancsak a más piacokon kizárólagos joggal rendelkező szolgáltató dominál. A távközlés dinamikus technológiai fejlődése újabb és újabb kihívásokat jelent a szabályozónak, meg kell találni azt az optimális beavatkozási eszközt, amelynek segítségével előrelendítheti az új technika gazdaságban való ésszerű hasznosulását, de nem dönti halomra az addig elért piaci liberalizáció eredményét, sőt a hatékony verseny (*effective competition*) feltételeit is megteremti.

Az egykori monopólium "féken tartása" nem annak mesterséges és öncélú gyengítését jelenti, hanem olyan stratégiák alkalmazásának megakadályozását, amelyek révén az egykori monopólium pozícióját pusztán a múlt örökségére alapozva bebetonozza. Ebből a szempontból kulcskérdések: az árszabályozás jó működtetése; az összekapcsolási díjak megállapítása; a hozzáférési probléma hatékony kezelése; a más telekommunikációs ágakban való terjeszkedése átmeneti korlátozása; annak korlátozása, hogy egyszerű felvásárlásokkal terjeszkedhessen régi/volt piacain. Az új piaci szereplők esélyeinek javítása sem mindenáron való, inkább a struktúrára ható döntések meghozására kínálkozó lehetőségek alkalmi, megfelelő kihasználását kell, hogy

jelentse.

A piacnyitás nemzetközi kötelezettségvállalásaink sorába is illik, akár a WTO-nak a távközlési szolgáltatások liberalizációjára vonatkozó egyezményéhez való csatlakozásra gondolunk, akár az Európai Unióhoz való csatlakozásunk folyamatára, ahol a szektor teljes jogi liberalizációja már végbement. Ezeken túl él egy, az OECD által szervezett program, amelynek lényege a szervezet tagországai szabályozási szerkezetének áttekintése, reformja. 1999-ben Magyarország az egyik tagállam, amely a szabályozási reform keretében átvilágításra kerül, ebben külön fejezetként érintik a távközlési szabályozást is.

A liberalizáció felé megtett első lépésként értékelhető az 1993-ban hatályba lépett távközlési törvény, majd a következő években lezajlott koncessziós és privatizációs folyamat, melynek eredményeként a magyar távközlés kétségtelenül jelentős fejlődésen ment át. A külföldi szakmai befektetők tőkájének bevonása meghozta eredményét, 5 év alatt megszűnt az általános telefonhiány, a távbeszélő sűrűséggel jellemezhető távközlés fejlettsége tekintetében Magyarország az elmaradott országok közül a közepesen fejlett távközléssel rendelkező országok sorába emelkedett. Az ellátottsági mutatókat tekintve a távközlés látványos fejlődése akár sikertörténetként is értékelhető. Hogy a helyzet mégsem ennyire egyértelmű, azt az egész gazdaság, az üzleti és lakossági fogyasztók a folyamatosan növekvő telefondíjakon keresztül érzékeli (ami a gazdaság versenyképességét rontja), a szakmai közvélemény pedig évről-évre hangos a tarifamódosítás körüli vitáktól.

Az anyag elsősorban a szabályozási viták lényegét, a szabályozás gyengeségeit kívánja bemutatni, valamint megkísérli felvázolni a további teendőket. A "további teendők" körében jelentkező kormányzati szerepvállalással kapcsolatban külön kell hangsúlyozni, hogy a céltudatos és határozott beavatkozás egyfelől nélkülözhetetlen, másfelől nem lehet túlbujánzó: a versenyt ebben az értelemben nem lehet "tervezni".

Az anyag külön alcímekben szól a kábeltelevíziós szolgáltatás szabályozásának jelenlegi hiányosságairól. A területre vonatkozóan ezen alcímekben megfogalmazott szabályozási követelmény eltér az anyag gerincét képező, a távközlési szektorban kialakuló versenyviszonyok közötti szabályozási igénytől.

2. A jogszabályi, szabályozási háttér nyomán kialakult távközlési struktúra

2.1. Jogszabályi háttér

A távközlési törvény, támaszkodva a koncessziós törvény szabályaira, részleges piacnyitást hirdetett meg: a távközlési szolgáltatásokat koncessziós és versenypiaci szolgáltatásokra osztva lényegében megtette az első lépést a távközlés területén a verseny kialakulása felé. A törvény értelmében csak koncessziós szerződést kötve lehet közcélú távbeszélő (telefon) szolgáltatást, frekvenciát használó közcélú mobil rádiótelefon szolgáltatást, országos közcélú személyhívó szolgáltatást, valamint országos és regionális rádió és televízió műsor szétosztását és szórását ellátni, minden más közcélú távközlési szolgáltatás engedély birtokában, nem közcélú távközlési szolgáltatások pusztán bejelentési kötelezettséggel végezhetőek.

A távközlési törvény az, amely a távközlési szolgáltatások tekintetében a legfontosabb rendelkezéseket tartalmazza, tekintet nélkül arra, hogy milyen infrastruktúrát használ valamely cég a szolgáltatásához. Ez a törvény alkalmas arra, hogy a szektor átfogó jogszabályának tekintsük, illetve, hogy az egységes hírközlési

törvény előkészítése során kiindulópontként szolgáljon.

A törvény tartalmazza a megfelelő felhatalmazásokat ahhoz, hogy a kormány, illetve a miniszter részletszabályokat alkosson. Ezen részletszabályok jelölik ki a szektorban működő vállalkozások mozgásterét. A piacnyitás folyamatának sikerességéhez az kell, hogy a piacra belépni kívánó vállalkozások kiszámítható jogszabályi kereteket találjanak. Szükséges továbbá az is, hogy az egyes jogszabályok a szektorban elindult folyamatokhoz képest naprakészek legyenek, illetve az is, hogy a felhatalmazást követően valóban megalkossák őket.

2.2. A koncessziós szerződések

2.2.1. Közcélú távbeszélő szolgáltatások

A miniszter a közcélú távbeszélő szolgáltatásra vonatkozó koncessziós szerződéseket 25 évre kötötte a koncessziós jogot elnyert vállalkozásokkal, ezen belül 8 évben határozta meg a kizárólagossági időt. (A koncesszió által biztosított kizárólagosság azt jelenti, hogy a MATÁV esetében 2001 végéig, a helyi koncessziósok esetében pedig 2002 októberéig a miniszter nem ír ki új koncessziós pályázatot ugyanazon földrajzi területre, ugyanazon szolgáltatásra.)

A telefonszolgáltatás tekintetében a koncessziós folyamat és a párhuzamosan folyó privatizáció eredményeként a MATÁV-nak országos koncessziója van a nemzetközi és a belföldi távolsági távbeszélő szolgáltatások tekintetében és az 54 primer körzetből 39-ben helyi szolgáltatóként is jelen van (közvetve vagy közvetlenül).

A vezetékes telefon területén az addigi egy szereplőt több szereplő váltotta fel, de ezek mindegyike monopolhelyzetben maradt saját földrajzi területén belül. A MATÁV nem egyben való eladásának indoka elsősorban a szükséges nagy volumenű fejlesztésekhez kellő összegű tőkebevonás, másodsorban pedig a jövőbeli többszereplős távközlési piac esélyeinek megteremtése volt. A szakmai vezetés számolt azzal, hogy a kisterületű, alacsony fizetőképességű kereslettel rendelkező, csak helyi szolgáltatásra jogosult koncessziós társaságok nem feltétlenül lesznek életképesek. Ennek oka az, hogy a helyi telefon szolgáltatások díjai a költségekhez képest hagyományosan alacsonyak, nem biztosítják a nyereséges működést. Ezzel szemben a távolsági és nemzetközi távbeszélő tarifák nagy nyereségtartalmúak. A probléma végső megoldásának kulcsa a tarifák költségekhez való közelítése, a **tarifák fokozatos kiegyensúlyozása**, amelynek elemei - végrehajtásában ugyan nem teljes következetességgel - a szabályozásba beépítésre is kerültek. Itt kell szólnunk arról a problémáról, hogy a koncessziós rendszer kialakításától 1999-ig eltelt időszakban végrehajtott kiegyensúlyozás sajnálatos módon nem volt megalapozott mivel

- a költségelemek indokoltságának vizsgálatát az árszabályozás kialakításánál a kormányzat elmulasztotta.
- ennélfogva a kiegyensúlyozás eddigi folyamata nem vezet el automatikusan a költségalapú árakhoz.

Hozzá kell tenni azt is, hogy a valódi költségalapú árazást a későbbiekben részletezett összekapcsolási árak kialakításánál szükséges elérni. Az előfizetői díjakat költségorientálttá szükséges tenni ez természetesen ugyanúgy megköveteli a költségek felmérésének szükségességét.

A hozzáférési hiány leküzdésére szolgáló átmeneti eszközként az elkülönített állami pénzalapokról szóló- és az államháztartási törvény előírásának megfelelően létrejött a Távközlési (majd Hírközlési) Alap, melynek forrását a koncessziós díjak képezték és célja a hátrányos helyzetű helyi szolgáltatók koncessziós szerződésükben foglalt kötelezettségüknek megfelelő fejlesztéseinek, valamint a közszolgáltatás ellátásának támogatása volt. Az alapba befolyt összegeket azonban az éves költségvetési és pótköltségvetési törvények rendre elvonták (összesen 38 Mrd Ft-ot), majd 1996. január 1-vel az alap megszűnt, a hírközlési szolgáltatók által későbbiekben befizetett koncessziós díjak a minisztérium fejezeti kezelésű előirányzatába kerültek, amely a 20/1996. (VII.19.) KHVM rendelet szerint működik. Az állam a költségvetési hiány okozta szorongatottsága miatti lépése rontotta szavahihetőségét és nagyban gyengítette pozícióját a szerződési kötelezettségek számonkérése, a szabályozás felülvizsgálása körüli alku során.

Mindahányszor döntési helyzetbe került a távközlési kormányzat, **a rövid távú, költségvetési érdekekerekedett felül a hosszabb távú versenyhez fűződő közérdekkel szemben.** A szabályozó erélytelen magatartása jellemzi az egész szabályozási folyamatot, amelyet az alábbiakban mutatunk be.

A jogszabály és a szerződés által biztosított kizárólagosság a szolgáltatóknak igen kényelmes helyzetet teremt, és különösen felértékelődik ma, amikor az EU tagországaiban már liberalizált a telefonpiac is. Nálunk a jogszabály által biztosított monopólium miatt a telefonpiacra való belépés előtt, a kizárólagosság lejártáig sorompó van, a szolgáltatónak nem kell folyamatosan tekintettel lennie a potenciális versenytársak reakcióira, legalábbis egy ideig. Ennek a kizárólagos jognak az ára a koncessziós díj, ami egyrészt a pályázat elnyerésekor került befizetésre, másrészt a szerződés szerint az éves bruttó bevétel 0,1%-ában van meghatározva, így az állami költségvetésnek rendszeres bevételt jelent.

A koncessziós szolgáltatót szolgáltatási kötelezettség terheli, a MATÁV-nak átmenetileg azokban a helyi körzetekben is helyt kell állnia, ahol esetleg a helyi koncessziós bármilyen okból nem képes ellátni feladatát, bár ilyen eset eddig nem állt elő. (A MATÁV megnövekedett költségeit, vagy esetlegesen a veszteséges szolgáltatást a Távközlési Alap térítette volna.)

A koncessziós társaság a szerződésben mennyiségi fejlesztési kötelezettséget vállalt 1994-1999 között évi 15,5%-os mértékben, melynek nem teljesítése kötbér fizetést von maga után. A szolgáltatás minőségi követelményeit is rögzíti a szerződés. A szerződésben előírt kötelezettségek teljesítéséről a szolgáltatót évente írásban beszámoltatják. A beszámoló ugyan a Tt. 32. § (5) bekezdése értelmében nyilvános, ám a szabályozó azt követő intézkedéseiről való tájékoztatás sok esetben nem volt kielégítő.

2.2.1.1. Árszabályozás előfizetői díjak

A távközlési koncessziós szerződés, a közcélú távbeszélő szolgáltatás díjairól szólva leszögezi, hogy a díjalkalmazás feltételeit a Tarifarendelet állapítja meg.

Kizárólagos jog által biztosított megtámadhatatlan piac esetén a **szabályozás középpontjában az ár megállapításának módszere áll.** A szabályozás akkor jó, ha képes azt a hipotetikus versenyárat kialakítani, ami akkor állna elő, ha a piacon az árat a működő verseny keresleti-kínálatti viszonyai alakítanák.

A végső fogyasztók (előfizetők) felé érvényesített árak szabályozása során az ismert árszabályozási módszerek közül a távközlési kormányzat az ársapkás (price cap) módszert választotta. A konstrukciót elvben a GVH is jónak találta és ma sem vitatja. Az árszabályozás lényege abban áll, hogy a szolgáltató által érvényesíthető árszint a gazdaságban tapasztalható általános áremelkedést követi, ezt az indexet azonban csökkenti egy ún. hatékonyságnövekedést kifejező tényező. Ez az ún. (-x) faktor nemcsak a hatékonyság növekedésből származó nyereségtöbblet egy méltányos részét juttatja vissza a fogyasztónak, hanem azt is kifejezi, hogy az adott szakmában elismerhető infláció megkülönböztetendő a versenyszférában tapasztalható áremelkedéstől. A fejlett nyugati országokban tartománya igazodik az átlagos inflációs rátához, minél magasabb az éves infláció, annál nagyobb a korrekciós tényező. A price cap árszabályozási módszer nálunk igen felemás módon került bevezetésre, aminek eredményeképpen szabályozó hatása nem érvényesülhetett. Kissé sarkosan fogalmazva, **a szabályozás folyamatosan legalizálta a monopolárat.** Állításunk bizonyítékai:

- A szabályozás bevezetésekor az egyetlen érvényesítendő szempont az volt, hogy a fejlesztéseknek legyen az bármekkora összeg a kizárólagossági idő alatt meg kell térülniük, tehát minden olyan költség vagy jövedelem, ami ehhez szükséges, bele kell, hogy férjen a price cap módszerbe. A költségek kritikátlanul beszámításra kerültek, az **egyes költségelemek indokoltságát** nem vizsgálták. Ilyen feltételek mellett a price cap szabályozás hatékonyságjavítást ösztönző, költségtakarékosságra szorító hatása igen gyenge. Ezen lépés hiányának következtében az 1999-ig tartó fokozatos tarifareform nélkülözötte a költségalapúsághoz, költségorientáltsághoz való közeledés alapelemét (Azaz: _mihez közeledünk?), csak feltételezéseken alapuló közelítésről lehet beszélni.
- Egyáltalán nem készült arra vonatkozóan elemzés, hogy a szabályozó a méretgazdaságosságból, a technológiai váltásból várhatóan milyen **termelékenységlvárást** támaszt, amit az index lefelé korrigálásában figyelembe kellett volna vennie. Ezzel összhangban az árképletbe a (-x) nem került beépítésre sem a szabályozás bevezetésekor, sem a szerződésben kilátásba helyezett első tarifa-felülvizsgálat alkalmával. Ez a tarifa-felülvizsgálat ugyanis elmaradt, miután a kormány tekintettel a MATÁV részvények tőzsdei bevezetésére a szerződésben eredetileg biztosított ezen jogáról 1996-ban lemondott. Megjegyezzük, hogy hosszas szakmai viták eredményeként először az 1998. évre szóló tarifaszabályozás árképletébe sikerült 2%-kal beépíteni az árszintet lefelé korrigáló tényezőt, a MATÁV tarifaszintjét így az idén az előző évi inflációnál 2 százalékponttal kisebb mértékben emelhetné (volna) a jogszabály előírásainak betartásával. Az 1998-ban bevezetésre került (-x) faktor azonban, melynek értékét 3 évre 2%-ban rögzítette az akkori díjrendelet, a 2000. évi tarifaemelést szabályozó rendeletből törlésre került. Ezt a lépést a KHVM azzal indokolja, hogy 2000-től érvényre kívánja juttatni a tarifakorszerűsítés szempontjait. Fel kívánjuk hívni a figyelmet arra, hogy a termelékenységlvárás léte központi eleme a price cap szabályozásnak, ám a -x faktor hathatós működtetéséhez termelékenységi tanulmányoknak, vagy összehasonlító elemzéseknek kellene rendelkezésre állni. S ezek hiányában minimum a termelékenységváltozást vagy erre vonatkozó becslést kellene ismernünk. A HIF tekintélyes adatfelmérést végez ez év folyamán, amely az eddigi hiányosságot követően mindenképpen üdvözlendő folyamat, ám azt az előfizetői díjak költségorientált díjainak price cap módszerű szabályozása esetében és a költségalapú összekapcsolási díjak megvalósítása érdekében is további kiterjedt munka kell, hogy kövesse, amely igen időigényes. Ugyan ez az adatgyűjtés nem a termelékenységi tényezőre vonatkozik, ám olyan többlet

információt tartalmazhat, amely a jövőben az előfizetői árak ellenőrzésére vonatkozóan is hasznos lehet.

Az árszabályozás hiányosságainak következménye az évről évre kiújuló vita a tarifarendelet módosítása kapcsán, ami szinte törvényszerű a hazai szabályozási gyakorlat mellett. Ennek oka többért: a szabályozási módszer csak látszólag egyszerű, a díjszint korrekt számításához **állandó díjstruktúra tartozna, amelynek évről-évre való változtatása átláthatatlanná teszi az egyes díjelemek emelésének hatását.**

2.2.1.2. Árszabályozás összekapcsolási díjak

A szabályozás másik központi problémája a vertikálisan integrált MATÁV **hálózati és szolgáltatási költségeinek számviteli elhatárolása**. A vertikális integráltság azt jelenti, hogy a MATÁV hálózatát a többi szolgáltató is igénybe kell vegye, s ennek költségszintje és díja jelentősen befolyásolja a többi szolgáltató jövedelmezőségi esélyeit. A költségelhatárolás alapvető feltétele lenne a verseny kialakulásának, valamint a fogyasztó felé érvényesített árak megbízható szabályozásának is. A koncessziós szerződés meglehetősen optimista módon egy évet adott a versenyszférába tartozó és a kizárólagos joggal végzett szolgáltatások költségeinek számviteli kimutatására, de a probléma megoldása 1995 helyett a mai napig várat magára. Elismerve, hogy a költségelhatárolás a távközlésben egyáltalán nem egyszerű feladat, figyelembe véve, hogy a szolgáltatási költségek mindössze 30%-a rendelhető egyértelműen egy-egy adott tevékenységhez, az elmúlt néhány év alatt nemzetközi tapasztalatokra támaszkodva, szakértői segítséget igénybe véve azonban végére lehetett volna járni a problémának. Meggyőződésünk, hogy a kérdés megoldásához közelebb állnánk, ha a MATÁV a koncessziós pályázatokon elnyert egyes primer körzetekben nyújtott helyi szolgáltatásokra, a hálózatok üzemeltetésére külön vállalatokat alapított volna.

A hálózati költségek pontos meghatározása teremthetné meg az alapját az **összekapcsolási díjak költség-alapokon** való meghatározásának. A költség-alapon meghatározott összekapcsolási díj helyett kezdetben becsléseken alapuló bevétel-, ma díjmegosztás van érvényben a MATÁV és a helyi koncessziós szolgáltatók, valamint a mobil rádiótelefon szolgáltatók között. A rendszer azonban elvesztette a finanszírozási háttérét miután az egyenlőtlen bevételi lehetőségek kompenzálására is létrehozott Hírközlési Alapot a kormányzat időközben megszüntette. A korábbi bevétel-megosztási rendszer a helyi koncessziósok állítása szerint egyértelműen a MATÁV-nak kedvezett.

Az 1999. évi összekapcsolási díjakra vonatkozóan csak 1999. február közepére alakult ki a végleges jogszabály. Az 1999-re vonatkozó díjmegosztási struktúra látszólag némi előrelépést jelentett a helyi koncessziósok számára, azonban még mindig a becslésekre és nem a költség-adatokra támaszkodva lettek kialakítva az összekapcsolási díjak. Hangsúlyozzuk, hogy **hátrányos és elavult az a struktúra, amely az összekapcsolási díjakat az előfizetők által fizetendő díjakhoz köti**. Ez a rendszer ebben a formában nem képes arra, hogy valódi költség-alapú árazást lehessen kialakítani. A költség-alapú árazás kialakítása hosszú időt igényel, ez tapasztalható a fejlettebb távközlési piaccal rendelkező európai országokban is. Éppen ezért kell felhívni a figyelmet arra, hogy az ezzel kapcsolatos munkának valójában még mindig csak az elején járunk.

Az összekapcsolási díjakkal kapcsolatos probléma a szektor stratégiai kezelése szempontjából súlyosabb kérdéseket foglal magában mint az előfizetői díjaké, ezt tükrözi a körülötte kialakuló szakmai viták élessége is.

A helyi koncessziós szolgáltatók ezzel kapcsolatos panaszja 1997-ben az EK versenyhatóságát is megjárta. Az eddigi folyamatokra jellemző, hogy a MATÁV érdekvégyesítési képessége súlyánál fogva elsöprö a helyi koncessziósokhoz és a MATÁV-tól független mobil rádiótelefon szolgáltatóhoz képest, így rendszerint a piacvezető szolgáltatótól induló javaslatok jutnak érvényre. Az idei módosítás során a helyi koncessziós társaságok némi többlet bevételhez jutottak, ez azonban nem jelenti azt, hogy az összekapcsolási díjak becslésen alapuló bevételmegosztási rendszerébe kódolt problémákat, torz fejlődési ívet korrigálni lehetett.

Csak a költségek teljes felmérését követően lehet eljutni a valós költségalapú árak meghatározásához, amelyet a szakmai vezetés 2000. január 1-re tűzött ki. A valós költségalapú árak meghatározásához szükséges adatszolgáltatási kötelezettség következetes betartatása szolgálja a költségek teljes felmérését.. Ezt követően lehet csak azt meghatározni, hogy az egyes költségelemek közül melyek indokoltak, melyek nem azaz, melyeket lehet felszámolni az érvényesíteni kívánt árban. A hírközlési vezetés az előbb említett **adatszolgáltatási** kötelezettség alapjául szolgáló tartalmi és strukturális **követelményrendszerét** 1999. márciusára dolgozta ki. A koncessziós távbeszélő szolgáltatóknak a jogszabály alapján 1999. augusztus 31-ig kell adatszolgáltatási kötelezettségüknek eleget tenni. Az adatszolgáltatás rendszerének kidolgozásával kapcsolatban fontosnak tartjuk leszögezni, hogy

- Üdvözlendő és feltétlenül támogatandó fejlemény az, hogy az árak megfelelő ellenőrzéséhez, szabályozásához szükséges **első lépést** a hírközlési kormányzat megtette megteszi. Ez az alfája és omegája ugyanis bármely árszabályozásnak, amely költségalapú árak elérését tűzi ki célul (első lépcsőben a price cap rendszer hatékony működtetéséhez is elengedhetetlen a költségek felmérése; nélkülözhetetlen ez az árak bejelentéshez kötött jóváhagyási rendszerének működtetése során is.)
- Megjegyezzük ugyanakkor, hogy ezt a lépést már **1993-ban kellett volna** megtenni azzal együtt, hogy a szolgáltatóknak a piacra lépést követően valóban szükségük volt a költségeik felméréshez némi időre, de az Országos Koncessziós MATÁV koncessziós szerződése értelmében ennek már 1994. végére meg kellett volna történnie.
- Az első lépés megtétele még nem jelenti azt, hogy a szolgáltatók átlátható, költségekhez közelítő árazása (akár az előfizetői, akár az összekapcsolási díjakat tekintjük) valóban beláthatóbb közelségbe került volna hozzánk.

2.2.1.3. A kizárólagossági idő lerövidítése "alkufolyamatok"

Előnyös elemeket tartalmazó fejleménynek tartjuk azt, hogy a KHVM és a MATÁV között tárgyalások folynak a kizárólagossági időszak lerövidítéséről. Feltétlenül szükséges azonban azt megjegyezni, hogy ez a tárgyalássorozat is az olyan alkuk részét képezi, amelyekre a két szervezet közötti kapcsolattartásban más példát is említhetünk (pl. időalapú díjazás 2000. januárja helyett 1 évvel előbbi bevezetése) és amelyek külsőségeikben első látásra kívánatosnak tűnnek, átláthatatlan formájuk miatt azonban jelentős károkat is rejthetnek. Károsnak tartjuk, hogy a tárgyalások a **transzparenciát** messzemenőleg nélkülöző alku "halmazokat" hoznak létre, amely esetekben nem lehet tudni, hogy cserébe milyen ellenszolgáltatásokat kínál fel a távközlési kormányzat a szolgáltatóknak. Önmagában a transzparencia hiánya is lehet káros, de még

károsabb lehet az, hogy az ellenszolgáltatások ismeretének hiányában nem lehet felmérni, hogy az elért eredmény **előnyei meghaladják-e az azzal járó hátrányokat** márpedig bármilyen megállapodás felelősségteljes megkötésének és támogatásának ez a minimum feltétele.

Ki kell emelni továbbá, hogy a kizárólagossági idő előrehozatala, vagy más, külsőleg a verseny mielőbbi megteremtését elősegítőnek tűnő eredmény önmagában akár **fékező hatással** is bírhat, ha egyidejűleg olyan alapvető feltételeket nem teremtünk meg, amelyek a nyitott piac megfelelő szabályozásához nélkülözhetetlenek ilyen pl. az adatszolgáltatási kötelezettség következetes betartatása, a cégek hatékony működéséhez szükséges költségallokáció átláthatóságának megteremtése, elégséges tarifakiegyenlítés stb. Felkészületlenül nem szabad eljutni a teljes piacnyitáshoz.

2.2.2. Mobil rádiótelefon szolgáltatás

2.2.2.1. GSM szolgáltatás

Ami a GSM mobil rádiótelefon szolgáltatás meghonosítását illeti, a miniszter 1993-ban két országos koncessziót adott ki a 900 MHz-en tizenöt éves időtartamra, tíz év kizárólagossággal. A miniszter arra vállalt kötelezettséget, hogy a 900 MHz-en a kizárólagosság ideje alatt más szolgáltató részére nem ad ki koncessziót. A két mobilszolgáltató példátlan gyorsasággal teljesítette, sőt túlteljesítette a szerződésben vállalt kötelezettségeit, a mobiltelefon-előfizetők lakossághoz mért arányát tekintve hazánk a nyugati országok közelében van. A frekvenciatartomány telítettsége miatt Budapesten és a nagy vidéki városokban már alig lehet az előfizetők számát tovább növelni. A 900 MHz-en rendelkezésre álló frekvenciatartomány 2/3 részét a két GSM szolgáltató a koncessziós jog elnyerésével kapta meg használatra, a maradék 1/3 részét a távközlési kormányzat a MATÁV és a helyi koncessziósok, illetve egyéb célok rendelkezésére bocsátotta annak érdekében, hogy előírt fejlesztési feladataiknak olcsóbb műszaki megoldásokat alkalmazva eleget tehessenek. Ez a technológia az RLL (Rádió Local Loop Helyi Rádió Hurok), ami gyors és olcsó telefonhálózat kiépítését teszi lehetővé, bár a fogyasztó részére a hagyományos vezetékes megoldáshoz képest csökkent értékű szolgáltatást nyújt.

A két országos koncessziós GSM szolgáltató komoly versenytársa egymásnak, közöttük heves konkurencia harc dúl. Éppen ezért 1997 óta a mobiltelefon-díjak hatósági árszabályozása megszűnt és úgy tűnik, hogy a verseny még duopol helyzetben is hatékonyabban szabályoz, mint a megelőző laza szabályozás.

2.2.2.2. DCS 1800 szolgáltatás

1999. február 25-én írta ki a KHVM a DCS 1800 rendszerű közcélú mobil rádiótelefon szolgáltatás nyújtására a pályázatot. A pályázatok benyújtásának határideje május 7. az elbírálás időpontja június 7-re volt kiírva A KHVM 1999. június 15-én hirdette ki a koncessziós pályázat eredményét, amelynek értelmében az AirTouch-Vodafone, egy globális méretekben jelentős mobilszolgáltató és a német RWE Telliance cégek által alkotott Primatel konzorcium nyert. A konzorciumnak további magyarországi érdekeltsége a Novacom Kft-ben van az RWE révén.

Az 1800 MHz-es frekvenciasáv mobil rádiótelefon szolgáltatók részére való megnyitása a szolgáltatás és a

piaci verseny továbbfejlődésének lehetőségét jelenti és egyben olyan új technológia bevezetését, mely megteremti a harmadik generációs UMTS szélessávú, nagysebességű információ továbbítási rendszerre való átmenet szükséges lépcsőfokát.

A DCS 1800-as mobil rádiótelefon rendszerre jellemző, hogy kistávolságra, sűrűn lakott városokban előnyös a használata, hangátviteli minősége jobb az azonos környezetben használt 900-as mobiltelefon rendszerénél, helyi használata olcsóbb díjszabást tesz lehetővé. Kiépítése során nem lehet ugyanazt a lefedettséget megkövetelni, mert a hálózat létrehozása nagy térségekben drágább. Éppen ezért az új rendszerű mobiltelefon a leginkább úgy tehető gazdaságossá, ha ráépülhet a 900-as MHz hálózatra és/vagy csak egy-egy nagyvárosra koncentrálva épül ki a hálózat. Ez a megoldás olyan körülmények között, amikor a GSM szolgáltatók országos lefedettséget produkáltak, nyilván realizálható.

Gazdasági és versenypolitikai megfontolásból a távközlési kormányzat három koncessziót adott ki. A három koncesszióból kettőt a már piacon levő GSM szolgáltatók kaptak meg, a koncessziós pályázat sorsa igazából a harmadik pályázó kiléte szempontjából volt nyitott. A megoldandó feladat az, hogy a mobiltelefon-piacra belépő új szereplő egyenlő esélyekkel vehesse fel a versenyt a már piacon lévőkkel. Ennek érdekében a GSM szolgáltatók részéről biztosítani kell az alapvető infrastruktúrához való hozzáférést és ezen túl a távközlési kormányzat az új piaci szereplőnek időbeli lépéselőnyt is biztosít a tender kiírás alapján.

A pályázati kiírás alapján az előzőekben foglalt követelmények megfelelő megoldása biztosítottnak látszik. További problémák esetlegesen az új belépőnek szükséges 900 MHz-es frekvencia fokozatos biztosítása körüli bonyodalmak, illetve az Antenna Hungáriának, illetve a Magyar Postának az új koncessziós társaságban való kötelező részvétele tárgykörében merülhetnek fel.

Az új piacra lépő fokozatosan jut a 900 és 1800 MHz-es kombinált szolgáltatás nyújtáshoz szükséges 900 MHz-es frekvenciához ezt nagyjából a MATÁV-tól, kisebb részt a honvédségtől kell, hogy megkapja. Mivel a frekvencia MATÁV általi átadása ugyancsak az első fejezetben említett "alkukörbe" tartozik, ezért annak részleteihez nem tudunk megjegyzést fűzni, annyit azonban újfent szükségesnek tartunk megjegyezni, hogy hasznos volna ezen folyamatok transzparenciáját biztosítani.

Megemlítjük még, hogy a GSM digitális mobiltelefon szolgáltatók mellett egy analóg szolgáltató is működik, a WESTEL 450 Rádiótelefon Kft.

(Az országos közcélú személyhívó szolgáltatásra vonatkozóan is két koncesszió került kiadásra. Ez a szolgáltatás a távközlési technika fejlődésével egyre inkább elveszíteni látszik jelentőségét.)

2.2.2.3. A mobil távközlés jövője

Újabb típusú mobil szolgáltatások megjelenésére számíthatunk az UMTS (Universal Mobile Telecommunications System) rendszer magyarországi bevezetésével. A kormányzat a hírközléspolitikáról hozott 1071/1998. (V.22.) Korm. határozatban a rendszer 2002-2003-as megjelenésével számol. Elképzelhető, hogy ez talán túl korai időpont, figyelembe véve azt, hogy fejlett távközlési piacokon is csak az engedélyezés legelején jár az eljárás, illetve azt, hogy csak egy-két éves liberalizált piaci tapasztalattal a hátunk mögött kell a

lépést megtennünk. Természetesen ezt az akkor adott körülmények között lehet teljes körűen mérlegelni. Támogatjuk azt a kormányhatározatban nyíltan kifejtett véleményt, hogy az UMTS piacon már csak a frekvencia korlátok szűkíthetik a szereplők számát. A piaci körülmények nem feltétlenül egyeznek meg ezen szolgáltatás típus esetében a DCS 1800 rendszerrel, ezért vitathatóak azok a nézetek, amely szerint az UMTS esetében is automatikusan számolni kellene a korábbi mobil piaci szereplőkkel. Ez a szolgáltatástípus szélesebb alkalmazási kört tesz lehetővé, amely a rádiós alapú távközlés egész hírközlési piacon betöltött szerepét felértékeli.

A távközlési piac jövőbeni fejlődése során nagy reményekkel kecsegtet a mobil és a fix távközlés összekapcsolódása, a mobil-fix konvergencia. A piacon eredményt elérni kívánó vállalatok jelentős része arra törekszik, hogy egyaránt szerepeljen mindkét területen, így biztosítva magának a kombinált szolgáltatások lehetőségét. Az integrált szolgáltatások megkövetelik a vállalkozások (mobil-fix szolgáltatók) közötti szervezeti és együttműködési határok elmosódását. Ezen folyamat abszolút korlátozása értelmetlen akadályokat állítana a technikai fejlődés elé és végső soron akadályozná a fogyasztók érdekeit. Ez azt jelenti, hogy a mobil és a fix szolgáltatások szabályozási megkülönböztetését fokozatosan meg kell szüntetni, ám nem szabad figyelmen kívül hagyni a konvergencia folytán fellépő eseteleges versenykorlátozási hatásokat, azoknak a lehetőségeit. A technológiai semlegesség felé való lépéseket ezek figyelembevételével kell megtenni.

3. Az állam liberalizálást, illetve versenyt segítő beavatkozásai

A piac természetes fejlődési folyamatába egyes esetekben be kell avatkozni állami eszközökkel. A bevezetőben leírtak alapján a monopolpiac hatékony versenypiacca alakítása/alakulása során az állam lehetséges beavatkozási területe a szabályozáson néhány esetben túlterjeszkedik, ez azonban a liberalizációs folyamat előrehaladtával egyre kisebb jelentőségű kell, hogy legyen. A lényeg az, hogy monopolszabályozásban a szolgáltató hatékony működésének kikényszerítésével és az árszabályozással a fogyasztót kell védeni, míg a verseny felé vezető átmeneti szabályozásban a fogyasztót és a piacon megjelent gyengébb új szereplőket is.

Az új szereplők "védelme" természetesen csak odáig terjedhet, hogy a hatékony működésükhöz szükséges, lehető legjobb szabályozási környezetet találják maguk körül. A nem hatékonyan működő belépők további eszközökkel való védelme inkább a mechanikus, "tervezett" piac kialakítása felé vezető út volna amely nem lehet célja a piacgazdaságban működő szabályozásnak.

A hatékony új belépők védelme során körültekintően kell kezelni a régi monopolistát, amely örökölt helyzeténél fogva képes a hatékony verseny kialakulását akadályozni. Ez azt jelenti, hogy a domináns szolgáltató piaci mozgásterét némi többletkötelezettség kell, hogy korlátozza. Ez lehetőleg inkább a hatékony új belépőknek biztosított kedvező környezet által, mint a domináns szolgáltató mesterséges "visszafogásával" kívánatos, hogy megvalósuljon, ám előfordulhat olyan súlyos piaci zavar, amely ezt sem zárja ki. Hangsúlyozandó, hogy az erőfölénnyel rendelkező piaci szereplőknek minden fejlett versenyszabályozás alapján jelentkezik a fent említett "többletkötelezettsége", hiszen tilos az erőfölényükkel visszaélniük. A távközlési piac a többi, monopolpiactól hatékony versenypiacra való átmenettel jellemezhető piachoz hasonlóan megköveteli, hogy az **erőfölényes szabályoknak** egyfajta **speciális részletezettsége** jelenjen meg a

szektor önálló szabályozási keretében, amely a domináns piaci szereplő magatartására vonatkozó előírásokat tartalmaz. A piaci struktúra mesterséges alakítására csak a legvégső esetekben van szükség, legtöbbször ez az általános versenyszabályok érvényesítésével megnyugtatóan rendezhető.

A verseny kibontakozása érdekében nem szabad semmilyen eszközzel korlátozni, államilag meghatározni az új belépők számát (kivéve amikor korlátos erőforrások elosztásáról van szó) még abban az esetben sem, ha az egyik belépőben komoly állami tulajdoni érdekelttség lenne. A piacon levők számát a nyújtott teljesítmény és nem valamilyen hatóság kell, hogy eldöntse, még akkor sem, ha a piac nagysága a szereplők számát korlátozza.

Az állam beavatkozását indokolhatja az, hogy a távközlés jelentős szelete jellemzően közszolgáltatási terület, a szolgáltatások legalábbis azok bizonyos részének **mindenki számára való elérhetőségét és megfizethetőségét** biztosítani kell.

Az új belépők megjelenése, a tényleges versenyhelyzet kialakulása maga után vonja a piaci szereplők **működése átláthatóságának** követelményét ezt a nyilvánossági követelményt fokozza a közszolgáltatási jelleg is. A nyilvános működés biztosításának sarokpontja kell, hogy legyen a szabályozó hatóság engedélyezési, felügyeleti eljárásainak a piac és a közvélemény számára való átláthatóvá tétele.

Az állam kizárólag a játéktér kialakításával kell, hogy foglalkozzék, amelynek során az egyenlő esélyek, egyenlő lehetőségek elvét kell követnie (*level playing field*). Ez a liberalizációs folyamat során azt is jelentheti, hogy a már piacon levő, korábbi monopolhelyzetű szolgáltatókkal szemben korlátozó intézkedéseket kell hozni, illetve az új belépőket segíteni kell. Az aszimmetrikus szabályozás jellemzően csak átmeneti jellegű intézkedésekkel járhat együtt, addig lehet alkalmazni, ameddig *az egyenlő játéktér* meg nem valósul. A lényeg az, hogy a liberalizációs folyamat átmeneti piacára minél több olyan **alternatív piaci szereplő** képes legyen **belépni** és **bentmaradni**, amelyek jelenléte a hatékony verseny mihamarabbi eléréséhez vezet. A szabályozás aszimmetrikus jellege csak a hatékony verseny elérése érdekében történhet, nem válhat az új belépők öncélú védelmének eszközévé, nem hagyhatja figyelmen kívül az alternatív piaci szereplők hatékony működésének követelményét.

A hazai távközlési piacon zajló folyamatok sorában megfigyelhető, hogy néhány, jelentős súllyal bíró alternatív piaci szereplő komoly érdeklődést tanúsít a piac iránt és a verseny számára már nyitott szolgáltatások területén 1999-ben meg is indítja tevékenységét. (Ilyen pl. a *Pantel*, amely a holland KPN, a MÁV és a KFKI által alkotott konzorcium; vagy a *Novacom*, amely az ELMŰ és a német RWE, illetve a Telekommunikations Südwest által alapított vállalat.) Az államnak jelentős felelőssége van abban, hogy a korábbi monopolhelyzetű szolgáltatóknak az új belépők valóban komoly versenytársaivá válhassanak.

3.1. Szabályozási igény

3.1.1. Engedélyezés

A kizárólagossági időszak lejártá után az új belépők engedély birtokában szolgáltathatnak majd, míg a piacon bent levő szolgáltatók a koncessziós szerződés felhatalmazása alapján. Ez azt jelenti, hogy az engedélyezés jelenlegi rendszere jelentős átalakításra szorul.

Az új piaci struktúra kialakulása szempontjából meghatározó jelentőségű, hogy az egyes piaci szereplők milyen formában lépnek be a piacra, milyen felügyeleti rendszer érvényesül a piaci tevékenységük ellenőrzése során, hogyan alakul a piacelhagyási szabályoknak a betartása. A szolgáltatók hatósági aktussal szereznek jogot a piaci szerepléshez, amely megvalósulhat **egyedi** vagy **általános** engedély formájában. A **koncessziós szerződések** kevésbé alkalmasak arra, hogy a hatóság hatékonyan végezhesse el a felügyeleti tevékenységét, hiszen ennek a keretében az állam az általa felügyelt piaci szereplővel quasi mellérendelt viszonyban van jelen. Ez a helyzet már az eddigi működése során sem volt alkalmas arra, hogy az állam a fogyasztóknak, az állampolgároknak az érdekeit, azaz a közérdeket megfelelően érvényesítse. A szabad piaci verseny körülményei között a közérdeket a verseny által teremtett hatékonysági kényszeren keresztül lehet a leginkább érvényesíteni. A verseny ilyen kényszere akkor érvényesülhet az összes piaci szereplővel szemben azonos módon, ha a szabályozási felügyelet is azonos. Arra kell törekedni, hogy a jelenlegi koncessziós szolgáltatók jövőben szerzett jogosultságai, kötelezettségei már ne a koncessziós szerződés keretében jelenjenek meg, hanem az engedélyezés akár egyedi, akár általános minden szereplőre egyaránt és egyenlően érvényes feltételei alapján, illetve a jelenlegi koncessziós szerződések betartásának ellenőrzése is a hatósági felügyelet irányába tartson. Az állam nem lehet mellérendelt viszonyban az egyik piaci szereplővel, amíg a többivel alá-fölérendeltségi viszonyban van a szabályozási felügyeleti tevékenység tekintetében.

3.1.2. Univerzális szolgáltatás

A versenypiaci körülmények között garantálni kell az univerzális szolgáltatást, azaz minden állampolgárnak tekintet nélkül lakóhelyére és életkörülményeire **elérhető, megfizethető** árú, **megfelelő minőségű**, és **meghatározott körű** távközlési szolgáltatást. A szolgáltatások körének minimumát és a hozzá tartozó általános szabályokat az EU irányelve tartalmazza, ám a szolgáltatás működésének rendszerét és az elérhető árat az egyes tagállamoknak azaz a jövőben Magyarországnak kell meghatároznia. A szolgáltatások köre nagyjából lefedi a jelenlegi koncessziós kört, azoknak bővülése rövidtávon nem várható.

Az univerzális szolgáltatók kijelölésének sarkalatos problémája az, hogy a "megfizethető ár" meghatározása csak megfelelő mértékű tarifakiegyenlítést követően valósítható meg, akkor is csak átlátható számviteli rendszer, működőképes költségallokációs mechanizmus kidolgozását követően. Ellenkező esetben megválaszolatlan az a kérdés, hogy vajon a kötelezettséggel járó hátrányok olyan aránytalan terhet rónak az univerzális szolgáltatóra, amely valamilyen kompenzációs mechanizmus létrehozását szükségessé teszi. Mindez azt jelenti, hogy megfelelő számviteli-, átlátható költségelhatárolási rendszer hiányában nem képes a szabályozás a költségorientált előfizetői díjak szabályozására, ilyen formában nem képes az univerzális szolgáltatás tiszta költségét felmérni. Mindezen túl dönteni kell az árszabályozás működésének kérdésében is vajon konkrétan meghatározott maximált hatósági ár, vagy működőképes price cap szabályozás valósuljon-e meg? A price cap biztosítja azt a rugalmasságot, amely a versenypiaci körülmények szabályozása során elengedhetetlen, ám megfelelő háttér-információk nélkül működésképtelenné válhat. A hazai távközlési piac kinyitása és az univerzális szolgáltató kijelölése ezen feltételek hiányában olyan átláthatatlan, kusza rendszert hozna létre, amely sokáig fékezőleg hatna a verseny előfizetőknek biztosított előnyeinek érvényesülése szempontjából.

3.1.3. Költségek átláthatósága

A **számveteli rendszer átláthatósága** és a **költséghatárolási mechanizmus** szavatolása más, jövőben felmerülő kérdések megfelelő kezelésének alapja is. Ezen lépésekkel nem lehet várni egy majdani piacnyitásra vagy Európai Unióhoz való csatlakozásunkra. Ahhoz, hogy a szabályozás a jövőben képes legyen biztosítani az egyenlő esélyek lehetőségét, az állam különböző szerveinek már a teljes jogi liberalizáció előtt határozott, radikális lépéseket kell tennie, hogy a felmerülő problémák során a döntéshez megfelelő információk birtokában legyen. A szabályozásban lefektetett elvek amelyek sok tekintetben hasonlítanak ahhoz, amelyet a MATÁV koncessziós szerződésével és annak végrehajtásával kapcsolatban hiányosságként megjelöltünk minden piaci szereplőre nézve érvényesnek kell, hogy legyenek.

- A távközlési piaci szereplőknek **el kell különíteniük** egymástól a különböző tevékenységi köreikre vonatkozó **költségeket**. A számveteli rendszerben elsősorban a szolgáltatásokra és az azt megalapozó infrastruktúrára vonatkozó költségeket kell megkülönböztetni és szétválasztani egymástól.
- A költségekre vonatkozó adatok tekintetében szükségesnek tartjuk a piaci szereplők **adatszolgáltatási kötelezettségeinek** előírását és annak következetes betartatását. Megfontolandó az Európai Unió távközlési szabályozásában levő előírás érvényesítése, amely a kötelezettségek különböző szintjeit aszerint határozza meg, hogy milyen piaci hatalommal bír a szolgáltató. A jelenlegi szabályozás éppen elég kusza ahhoz, hogy a Hírközlési Felügyelet ne kerüljön a birtokába a lehető legszélesebb körű adathalmaznak, amely a tevékenysége végzéséhez szükséges. A távközlési törvény előírja, hogy "a hatóság feladatai ellátásához külön jogszabályban megjelölt egyéb adatok közlését is kérheti a távközlési szolgáltatóktól." Ezen szakasz nem elég egyértelmű ahhoz, hogy az adatszolgáltatás során amúgy is "visszafogott" szolgáltatók kötelezettségének betartatása maradéktalanul érvényesülhessen. Ráadásul a HIF az adatkérések kapcsán gyakran ütközik a szolgáltatók üzleti titokra hivatkozó kifogásaiba, holott nyilvánvaló, hogy a titokvédelem szabályainak figyelembevételével a szabályozáshoz következetes betartatásához szükséges adatokról van szó. Remélhetőleg az előző fejezetben említett adatszolgáltatási rendszer következetes betartatása előrelépést jelent a jelzett probléma megoldása felé. Annak a rendszernek viszont jogszabályi formában kell megjelennie, és ki kell egészülni a költségallokációs előírásokkal.
- Az adatszolgáltatási kötelezettség szigorú betartatása segíti a jelentős piaci hatalommal rendelkező cégek árpolitikájának következetes ellenőrzését. Ennek során tekintettel kell lenni az előfizetői árakra amelyek tekintetében bizonyos esetekben megfontolandó az **árszabályozás** további fenntartása, pl. a price cap rendszer következetes érvényesítésével és szükség van az összekapcsolási díjak szemmel tartására is, és esetleges szabályozására. Az árszabályozás az unverzális szolgáltatás szabályozása szempontjából is alapkérdés, ahogyan az előzőekben említettük.
- A megfelelő költségadatok birtokában megelőzhető a versenypiaci tevékenységek monopolbevételből való meg nem engedett **keresztfinanszírozása**.

3.1.4. Hozzáférés (korlátos erőforrások, szűk keresztmetszetek)

A **korlátos erőforrásokhoz** való, egységes feltételekkel történő hozzáférést az államnak kell szavatolnia. A távközlési törvény természeti (korlátozott) erőforrásokként határozza meg a rádiótávközlő eszközök

működtetéséhez szükséges frekvenciatartományt és a távközlési szolgáltatás nyújtásához felhasználható számtartományt. Ezen erőforrások korlátlanul nem bővíthetők, a velük való rendelkezés kizárólag az állam joga, azok kiosztása szükségképpen szabályozás tárgya.

A **számkiosztás** versenysemlegesesen kell, hogy történjen, azzal célszerűen a szabályozó kell, hogy foglalkozzon. Az azonos kategóriába tartozó szolgáltatóknak hasonló számkészlettel kell rendelkezniük ahhoz, hogy egymás megfelelő versenytársai lehessenek. Biztosítani kell a számhordozhatóságot, ami hosszú távon a fogyasztó számára a földrajzi helytől és a szolgáltatótól független személyes telefonszám jogát jelentené. A szám- és címtartomány használatának díjazása is versenysemlegesesen kell, hogy történjen, a már piacon levő szolgáltatók által a piacnyitásig, és azt követően használt tartomány díjazásának is meg kell teremteni az alapját, nem lehet az addigi használattal a jövőre nézve versenyelőnyt teremteni.

A **frekvenciakiosztás** versenysemlegessége is szükségképpen a szabályozó felügyelet által biztosított. A frekvenciát igénylő szolgáltatások egyedi engedélyezéssel valósuljanak meg, ezen a területen is fel kell hagyni a koncessziós rendszerrel. A frekvenciához normatív alapon juthassanak hozzá a piaci szereplők, a kijelölés során az új technológiák alkalmazásán keresztül a hatékonyságot és a szolgáltatás-választékot előmozdító megoldásokat kell alkalmazni.

A távközlésben azonban számos további olyan **szűk keresztmetszetű elemet** találunk pl. egyes hálózati elemek, alépítmények stb. amely szűk keresztmetszetű hozzáférést biztosít a piaci szereplők számára, azzal a különbséggel, hogy a technikai fejlődés következtében a szűk keresztmetszet hatékonyabb kihasználtsága közép-, vagy hosszútávon elérhető.

A fenti eszközökhöz való hozzáférés egyenlő esélyeinek biztosítása éppen azért bonyolult, mert a hozzáférés "kulcsa" azaz a közcélú távközlési hálózat és szolgáltatások valamely eleme éppen a piacon már jelen levő monopólium vagy volt monopólium tulajdonában, birtokában van, avagy éppen kizárólagosan használja azt, továbbá nem lehetséges gazdaságosan vagy műszakilag megfelelően helyettesíteni. Ahhoz, hogy az alternatív piaci szereplők valóban életképesek lehessenek a piacon, ezekhez a szűk keresztmetszetű elemekhez pl. kábel alagutak, adótoronyok, helyi hozzáférési hálózat hozzáférést kell biztosítani számukra.

Ez a hozzáférést biztosító kötelezettség azonban **korlátozza** az eszközt birtokló piaci szereplő **tulajdoni jogait**. Fontos ebben a helyzetben annak a mérlegelése, hogy az alkotmányban biztosított tulajdoni jogok sérelmével járó előnyök meghaladják-e az azzal járó hátrányokat. Ez nem a tulajdonjog önkényes korlátozását jelenti, hanem a versenyhez fűződő közérdek érvényre jutásának biztosítása érdekében körültekintően szabályozott mechanizmust. Szemben a korlátos erőforrásokkal, ahol az állam képes garantálni a versenysemlegességet (hiszen a kérdéses vagyontárgyak felett kizárólagos rendelkezési joga van) ebben az esetben a versenytárs tulajdonában van a kérdéses vagyontárgy, és ez a piaci szereplő szabályozási kényszer hiányában nem biztosítana hozzáférést a saját tulajdonához. Nem egyszerű szolgálmi jogról van szó, hanem a piac diktálta viszonyoknak megfelelő ár megfizetésével történő hozzáférésről. Az árazásnak a hosszú távú átlagos különbözeti költségszámítási (Long Run Average Incremental Cost) módszerrel meghatározott költségekhez kell igazodnia. A már nyitott távközlési piaccal rendelkező országokban is jelenleg zajlik a hozzáférés árszabályozásának kialakítása. Nagyon átgondolt és rugalmas szabályozási szerkezet kialakítása szükséges,

amely esetről esetre képes reagálni a hozzáféréssel és összekapcsolással kapcsolatos árproblémákra, megelőzni az ilyen eszközöket birtokló cégek valószínűsíthetően gazdasági erőfölényes helyzetével való esetleges visszaélését.

A leginkább rugalmas megoldást természetesen az általános versenyszabályok biztosíthatnák, hiszen a piacon előforduló számos hozzáférési problémát előre felismerni és szabályozási eszközökkel kezelni lehetetlen. A versenyjogban kialakult elméleti háttér rendelkezésre is áll, amely szerint a **nélkülözhetetlen eszközöket** birtokló piaci szereplő köteles hozzáférést biztosítani ahhoz az eszközhöz. A nélkülözhetetlen eszköz kifejezés a távközlésben olyan eszköz vagy infrastruktúra körülírására használatos, amely nélkülözhetetlen a fogyasztókhöz való eljutás szempontjából és/vagy alkalmassá teszi a versenytársakat, hogy folytassák a tevékenységüket érte ezen azt, hogy enélkül nem lennének képesek ezt a tevékenységet folytatni, és semmilyen ésszerű módon nem lehet megkettőzni vagy helyettesíteni. A versenyjog alkalmazása során az ilyen eszközöket birtokló vállalkozások gazdasági erőfölényes helyzetben levőnek tekintendők, amely a többi piaci szereplőhöz képest többletkötelezettséget ró ezekre a vállalkozásokra: A piaci verseny torzítás- és korlátozásmentes fenntartása érdekében az ilyen eszközöket birtokló vállalkozások adott esetben kötelezhetőek a hozzáférés biztosítására. A versenyjog egyedileg képes kezelni az esetleges problémákat, ami biztosítja ugyan a rugalmasságát, ám éppen általános jellegénél fogva az állandósult piaci kudarc orvoslására nem alkalmas. A távközlési szektor teljes piacnyitása azonban számos olyan piaci kudarcnak tekinthető helyzetet teremt, amelyet orvosolni kell. Ezt a szektor - specifikus szabályozással kell kezelni a verseny bizonyos fokú intenzitásának kialakulásáig.

A szűk keresztmetszetű elemekhez amelyek nem mindenképpen nélkülözhetetlen eszközök is egyben biztosítandó hozzáférés szabályozásának kulcsa a megfelelő költség információra vonatkozó adatok ismerete. Ehhez kell az előző pontban írtak szerinti adatszolgáltatási kötelezettség betartatása, a megfelelő költség-elkülönítési rendszer létrehozása, a monopol-, vagy erőfölényes piacon keletkező bevétellel a versenypiaci tevékenységek keresztfinanszírozásának megakadályozása. (Emlékezzünk vissza: az eszközt birtokló vállalat versenytársa az eszközhöz hozzáférést igénylő másik vállalatnak, miközben birtokolja azt az eszközt, amely a piacon nem kettőzhető meg gazdaságosan, azaz valamely elkülönült piacon, vagy részpiacon monopolhelyzetben van.)

Az egyszerű számviteli elkülönítés azonban nem mindig vezet eredményre és éppen ezért megfontolandó egyes esetekben, ahol a tevékenységek racionálisan szétválaszthatók akár **külön cégek** létrehozására is kötelezni a jelentős piaci hatalommal bíró piaci szereplőket. (pl. a kizárólagos jogok lejártáig: a versenypiaci és a monopolpiaci tevékenységek, azt követően egyes meghatározó tevékenységi körök, mint mobil szolgáltatás, internet szolgáltatás, vezetékes telefon szolgáltatás, infrastruktúra-kapacitás szolgáltatás stb. szerinti elkülönítés.) A domináns, vagy monopolszolgáltató egyes tevékenységeinek integráltsága némely esetben olyan komoly versenyproblémákhoz vezethet, hogy bizonyos piaci körülmények esetén még az előző megoldás sem mindig megnyugtató, strukturális elkülönítésre, teljes leválasztásra is szükség lehet.

A **helyi hozzáférési hálózat** tipikus példája a távközlési piacnyitást követően a szűk keresztmetszetű elemek problémájának. A verseny bevezetése a távközlésben nem csak a nagy üzleti fogyasztóknak hivatott előnnyel jární, hanem a kisvállalkozásoknak és a lakossági fogyasztóknak is. Meg kell küzdeni a helyi hozzáférési

hálózat szűk keresztmetszete által adódó potenciális versenykorlátozásból problémákkal ahhoz, hogy ezen előnyök valóban eljussanak a fogyasztók széles rétegeihez. A verseny ezen szeletének elősegítésére különböző megoldási módokat találhatunk a nemzetközi gyakorlatban, ezek közül kiemelhető az távközlési szolgáltatások viszonteladói értékesítése (resale), a hálózati elemek szétválasztása és hozzáférés biztosítása (unbundling) és az eszközök, azaz az infrastruktúra versenyének támogatása. A krónikusan jelentkező problémák leküzdése végső soron csak a különböző infrastruktúrák közötti verseny kialakulásával valósulhat meg. Ez természetesen sok esetben nem gazdaságos ebben az esetben beszélhetünk természetes monopóliumról sok esetben pedig hosszú távú fejlődés, jelentős befektetések és a további technikai fejlődés feltételezi a magvalósulását. A piacnyitási szabályozásának ezért figyelembe kell vennie azt, hogy több oldalról is támogatni kell a verseny kialakulását, az egyes megoldási módok kombinációja, együttes jelenléte, azoknak a verseny kialakulásának ütemétől függő optimális egyensúlya megteremtésével segítjük elő a lehető legjobb versenystruktúra elérését.

A **resale** tevékenység a távközlési szolgáltatók számára rövid távon és hangsúlyozottan átmeneti jelleggel teremthet versenyt, amely más szolgáltatók piacra lépését ösztönözheti, ám önmagában nem jelenti azt, hogy biztos versenypiac jön létre a szűk keresztmetszetű piaci szegmensekben is.

Az egyes hálózati elemekhez való hozzáférést (**unbundling**) a hálózat bérbeadásának előírásával, vagy a kapacitáshoz való hozzáférés (bit folyam, bit-stream access) biztosításával kell lehetővé tenni. A hozzáférést természetesen a megfelelő árazással kell ellentételezni; ezen árak a kialakítása során biztosítani kell, hogy a hálózat tulajdonosának költségei (ezen belül tökeköltségei) megtérüljenek, illetve a hálózat fejlesztésével szemben ne legyen ellenőztő hatása. Az átmenetiség a hozzáférés árazásában is meg kell, hogy jelenjen, hiszen rövid távon minél több új piaci szereplő gyors belépését lehetővé tevő árakat kell kialakítani, hosszú távon azonban ez nem lehet ellenőztő új hálózati infrastruktúra kiépítésével szemben.

Az előző bekezdésben megfogalmazottak alapján is egyértelmű, hogy a végső cél az egyes **infrastruktúrák közötti verseny** elősegítése. Ez hosszú távon reálisan elérhető cél, ám már a jelen szituációban is sokat tehet a szabályozás annak érdekében, hogy ezt meghiúsítható, vagy a folyamatot jelentősen lassítható piaci struktúra ne alakulhasson ki. Ez azt jelenti, hogy a szűk keresztmetszetű hálózati elemet reálisan helyettesíthető alternatív hálózat birtoklását gondosan figyelemmel kell kísérni, adott esetben korlátozó jellegű beavatkozással kell élni a piacon. A távközlési szervezetek kábeltelevíziós tevékenységének szabályozásában megjelenő korlátozás éppen a majdan szükségképpen kialakulandó infrastruktúra-verseny alapjainak jelenlegi megteremtése érdekében született.

3.1.5. Üzletági korlátozás a kábeltelevíziós területen

A kábeles műsorelosztó hálózat (CATV) és a közcélú kapcsolt távbeszélő hálózat (PSTN) biztosítja a távközlés jelenlegi fejlettségét és rendkívül gyors további fejlődési ütemét, illetve az új műszaki megoldások kapacitásának lehetséges korlátait figyelembe véve a reális alternatívát annak érdekében, hogy a jövő távközlési szolgáltatói a szolgáltatások rendkívül sokféle skálájával ériék el a fogyasztókat. (Ez főleg a lakossági fogyasztókra igaz, mert a nagy üzleti fogyasztók felé a távközlési piaci szereplők külön is kiépítenek hozzáférési hálózati elemeket.) Ez a két elkülönülő hálózat biztosítja a hozzáférést a fogyasztókhoz. Amennyiben ezeket külön cégek birtokolják, a hálózatot nem birtokló piacra lépni kívánó szolgáltatóknak

valódi választási lehetősége lesz a fogyasztóhoz hozzáférést biztosító hálózatokat üzemeltetők között.

A volt monopolhelyzetű távközlési szolgáltatók, azaz a telefonmonopólium volt birtokosai jelentős előnyöket élveznek azért, hogy a szolgáltatások nyújtásához elengedhetetlenül szükséges infrastruktúrával rendelkeznek természetesen az előnyöket a felhalmozódott piaci tapasztalat, műszaki ismeretek, az előfizetők kézben tartása stb. is jelenti. A fent jelzett kétféle hálózati hozzáférési elem együttes birtoklása még behozhatatlanabb hátrányokat jelenthet az új belépők számára, hiszen minden olyan infrastruktúra egy kézben összpontosul, amely alkalmas lenne arra, hogy a fogyasztókhoz közvetlenül hozzáférjenek az alternatív piaci szereplők. A kétféle hálózat jellegzetessége az, hogy mindkettő bizonyos mértékű fejlesztés, beruházás következtében válhat alkalmassá arra, hogy interaktív módon a továbbított jelek rendkívül nagy tömege áramolhasson a hálózaton. A CATV hálózat széles sávú adatátvitelt tesz lehetővé, de jelenleg általában csak egy irányban. Ezzel szemben a PSTN hálózat hozzáférési eleme ugyan két irányban, de a legtöbb esetben (a helyi kapcsolásig) csak szűk frekvenciasávon biztosítja a jelek továbbítását. A jelenlegi technikai fejlettség alapján, biztosítható, hogy mind két hálózat alkalmas legyen a széles sávú, interaktív követelmények kielégítésére. Az elérendő cél mindenképpen az, hogy a létező hálózatokon az állandóan fejlődő távközlési szolgáltatások minél szélesebb skáláját lehessen nyújtani. Abban a helyzetben, amikor

- * a két hálózat egy kézben van,
- * a két hálózatot szükségszerűen fejleszteni szükséges az egyre újabb távközlési szolgáltatások miatt megnövekedett igények következtében,
- * a távközlési piac liberalizációja után a hatékony versenyállapot eléréséhez szükséges piaci struktúra még nem alakult ki,

az előbb vázolt követelmény megvalósulásának realitása csökken. Az együttes tulajdonlás:

- Késlelteti a CATV hálózatok kétirányúvá fejlesztését, amely kihasználná az interaktív szolgáltatásokra fennálló teljes lehetőségek körét. A távbeszélő szolgáltatónak nem áll érdekében az, hogy a saját fő bevételi forrásait biztosító tevékenységek részére egy másik hálózatot is olyan fejlettségi szintre emeljen, amelyen keresztül esetleg vele versenyző más, infrastruktúra nélküli szolgáltatást nyújtok is hozzáférhetnek a fogyasztókhoz.
- Gátolja a versenyző infrastruktúrák kialakulását, fejlődését, amely a liberalizált piacon azzal a következménnyel járhat, hogy
 - * korlátozódik a fogyasztó választási lehetősége a szolgáltatást nyújtók között;
 - * csökken a verseny a távolsági, belföldi szolgáltatási piacon;
 - * késik a szélessávú interaktív szolgáltatások fejlődése.
- Korlátozza a szolgáltatások szintjén jelentkező versenyt, amely azt jelenti, hogy

- * hosszútávú szabályozási igény merül fel a monopolhelyzetű infrastruktúra szolgáltatóval szemben;
 - * az új belépők még tisztességes összekapcsolási megállapodások esetén is hátrányba kerülhetnek;
 - * az előfizetők által fizetendő árak a verseny által biztosított jótékony csökkenő hatás helyett lassúbb ütemben csökkennek, esetleg stagnálnak, vagy nőnek.
- Gátolja az innovációt és így gyakorlatilag nem az optimális szabványrendszerek kerülnek alkalmazásra.

A hazai piaci helyzetet elemezve alakult ki az az álláspont, hogy a kábeltelevíziós piac és a távbeszélő szolgáltatók közötti kapcsolatot minnél hamarabb, hatékony módon kell szabályozni. A jogszabályi és a piaci környezet feltárása során, világossá vált, hogy

- a távbeszélő szolgáltatók jelenleg még kizárólagos joggal folytatják ezt a tevékenységüket, ami azt jelenti, hogy a koncessziós társaságoktól független kábeltelevíziós szolgáltatók nem juthatnak szerephez ezen a piacon.
- a PSTN hálózattal jövőben versenyző infrastruktúra kiépítése szabadon folyhat, az azon folytatható kábeles műsorelosztási tevékenység végzésére a koncessziós társaságoknak szolgáltatási engedélyt kellett kérniük, azt azonban az engedélyező hatóság a normatív feltételek fennállta esetén (pénzügyi és műszaki feltételek) nem tagadhatta meg;
- a koncessziós társaságok azonban még nem túlnyomó részben birtokolták a CATV infrastruktúrát. A kábeltelevíziós piacon az elmúlt két évben indult átalakulástól eltekintve csak egy kisebb koncessziós társaság vett részt. A közelgő piacnyitást megelőzően - az Országos Koncessziós Társaság (MATÁV) terjeszkedésével - átstrukturálódó piac azonban kifejezetten abban az irányba fejlődött, amely a hatékony verseny kialakulását hosszabb távra akadályozhatja. A jogalkotó ebben az esetben úgy döntött, hogy a komoly versenyproblémát az **üzletági korlátozás** bizonyos formájával orvosolja. A távközlési törvény módosító 1999. évi LXVI: törvényben megfogalmazott korlátozás alapján a távközlési szervezetek, illetve az általuk irányított vállalkozások saját közcélú távbeszélő hálózatával párhuzamos műsorelosztási tevékenységre alkalmas vezetékes (kábeles) hálózat feletti rendelkezési jogot nem szerezhetik meg. Ez a korlátozás kifejezetten az infrastruktúra irányából közelíti meg a kérdést, a szolgáltatásra vonatkozóan továbbra sem fogalmaz meg korlátozást. A megfelelő műszaki fejlesztést követően tehát a műsorelosztási tevékenység folytatásának nincs jogszabályi akadálya. Természetesen ez a fejlesztés csak hosszabb távon valósulhat meg, jelentős költségigénye van, ám valójában nem a műsorelosztási tevékenység az igazán döntő kérdés ebben az esetben, hanem a **választható infrastruktúra** elérése, amely a kettőjük között kialakuló versenynek köszönhetően a lehető legfejlettebb szolgáltatások széles körének továbbítására alkalmas lesz. A jogalkotó felismerte azt is, hogy ez a korlátozás csak abban az esetben vezethet célra, ha a kábeltelevíziós hálózat működtetésének piacára való belépés gazdaságos a koncessziós társaságoktól független szereplők számára. A belépés csak a nagyobb népsűrűségű területeken várható reálisan, ezért a 30.000 főnél alacsonyabb lélekszámú településekre nem vonatkozik a korlátozás.

Természetesen ez a részletesebben bemutatott példa nem megoldás a piacnyitással felmerülő összes problémára, még a helyi hozzáférési hálózat kérdésére sem, hiszen a többféle megoldás optimális összhangját kell megtalálnunk.

3.1.6. Kábeltelevíziós szolgáltatás szabályozása

Amint azt a bevezetőben is említettük, a **kábeltelevíziós szolgáltatási piac** szabályozásával kapcsolatban a piacnyitás általános szabályozásától eltekintve is időszerűnek tartunk sürgős lépéseket. A kábeltelevíziós (azaz a médiatörvény és a távközlési törvény megfogalmazása szerint, műsorelosztó) hálózatok a saját területükön általában gazdasági erőfölénnyel rendelkeznek. Ez a legtöbb esetben monopolhelyzetet jelent, mivel a szolgáltatásuk ésszerűen nem helyettesíthető más televíziózási megoldással, akár az egyedi műholdas vételt, akár az egyedi szobaantennát, akár az Antenna Hungária AM Mikro szolgáltatását tekintjük. (Az AM Mikro ráadásul csak Budapest és környéke meghatározott részén fogható.) Az előbb felsorolt vételi lehetőségek olyan költségjellemzőkkel, műszaki karbantartási sajátosságokkal és minőségi különbséggel rendelkeznek (pl. a szobaantenna kizárólagosan a földi sugárzású adások vételére alkalmas), hogy az a fogyasztó számára nem jelent helyettesítési lehetőséget. A kábeltelevíziós szolgáltató az esetek túlnyomó többségében természetes monopolhelyzetben van, mégis a tevékenységre vonatkozóan részletes és speciális szabályozás. A médiatörvényben a műsorelosztó rendszerekre vonatkozó rendelkezések hiányosak, sokszor elhibáztak és a végrehajtásuk sem tökéletes. A műsorelosztó rendszerek üzemeltetőire a távközlési törvény is tartalmaz rendelkezéseket, hiszen ez a tevékenység közcélú távközlési szolgáltatásnak számít. Ezen rendelkezések azonban csak műszaki, technikai jellegű felügyeletet adnak a HIF kezébe. A médiatörvény ugyan előírja, hogy a műsorelosztás részletes szabályairól külön törvényt kell alkotni, ez azonban a mai napig nem született meg. A jelenlegi koncepció szerint az egységes hírközlési törvény keretén belül speciálisan szabályozott részterületként jelenne meg a kábeltelevíziózás. Ezen szabályozás kialakítása során a területre vonatkozóan eddig felmerült problémákra választ kell találni olyan módon, hogy esetleges jövőbeni piaci változásokat is kezelni lehessen akár jövőbementató szabályozással, akár olyan rugalmas jogszabályi kerettel, amely gyors változtatást tesz lehetővé.

A terület szabályozása során külön hangsúlyt kell fektetni a műszaki szempontok mellett a fogyasztóvédelmi, versenypolitikai szempontokra, különös tekintettel az **ár kérdésére**. A természetes monopolhelyzetben szolgáltató cégek áralkalmazásának felügyeletét a **versenyjog gazdasági erőfölényre vonatkozó rendelkezésével tartósan és teljes körűen nem lehet megoldani, az nem pótolja a hiányzó szabályozást**. A GVH számos versenyfelügyeleti eljárásban foglalkozott a cégek áralkalmazásával, de a versenyjog természetéből fakadóan ez egyrészt utólagos; másrészt egyedi esetben a szükséges költséginformációkat nehezebb feltárni; harmadrészt egy-egy versenyfelügyeleti határozat csak egy-egy cég konkrét áralkalmazó magatartására vonatkozik, tehát nem jelent generális megoldást.

3.2. Egyéb állami beavatkozást igénylő kérdések

3.2.1. Intézményi háttér - a szabályozó hatóság függetlenségének kérdése

Az egyes előírások megfelelő betartatása csak akkor érhető el, ha egy minden szempontból **független**

szabályozó hatóság látja el a felügyeletet. Egyrészt biztosítani kell a szabályozó hatóság függetlenségét a piaci szereplőktől, tehát el kell különíteni azt tevékenységében a szolgáltatóktól. Ez már megtörtént Magyarországon. Ezen túl azonban, biztosítani kell azt is, hogy a szabályozó hatóság a mindenkori szakmai kormányzattól is függetlenedjen. Ez főleg azon esetekben fontos, amikor a piacon jelentős, állami érdekeltségű cégek is tevékenykednek. Az állam, mint tulajdonos részvétele a piacon és a piaci szereplők feletti hatósági felügyelet nem szabad, hogy összemosódjék. Jelenleg még a hatósági felügyelet zömében műszaki tartalommal bír, azonban az ilyen tevékenység is jelentőst hatást gyakorolhat a piaci versenyre. A jövőben azonban a hatósági tevékenységet, a műszaki jelleget egyre inkább háttérbe szorító gazdasági szabályozás jelenti majd, amelynek keretében némely esetben specifikus versenyproblémákat kell megoldania a szabályozó hatóságnak. Ezt a feladatot csak az éppen aktuális szakmai, politikai kormányzattól független hatóság képes ellátni. A szabályozó hatóság, azaz a Hírközlési Főfelügyelet jelenlegi státusza ezt a problémát nem oldja fel, hiszen a KHVM közvetlen felügyelete alá tartozik és így a mindenkori szakmai kormányzat része. A hatóság intézményrendszerbeli elhelyezkedése folytán garantált függetlenségen túl biztosítani kell a költségvetés mindenkori helyzetétől való függetlenséget - amelyet piaci szereplők által fizetett díjak, hozzájárulások biztosíthatnak. (Ez viszont nem jelenti azt, hogy újabb és újabb költségigényes, a műszaki felügyelettel kapcsolatos eljárást öncélúan kell kialakítani.) A hatóság felkészültsége, személyi állománya is jelentős tényező a valóban független működés kialakításában.

A korábban leírt tapasztalatok és számos nemzetközi példa is mutatja, hogy ez a helyzet káros hatásokat válthat ki, még akkor is, ha a kormányzat tulajdonosi jogosítványai gyakorlására valamilyen külön szervezetet hoz létre.

3.2.2. Állami tulajdonú társaságok a hírközlési piacon

A hírközlési piacon még találunk egy-két olyan társaságot, amelyben az állam 100%-os tulajdonnal rendelkezik, és a társaságokban való jelentős befolyás továbbra is elhatározott tény. Az ilyen piaci szereplőkkel kapcsolatos állami magatartás különösen érzékeny területe a versenypolitikának, ezért ezen társaságok időszerű kérdéseiről is ejtünk néhány szót.

Az **Antenna Hungária** országos műsorszóró és műsorszétosztó hálózattal rendelkező többségi állami tulajdonban lévő szolgáltató, elvileg használható partner a DCS 1800-as alternatív szolgáltató számára, mivel a hálózathoz szükséges telephelyekkel, adótornyokkal legalábbis részben rendelkezik.

Az AH a kormányzati távközlési rendszer, a TETRA kiépítésére és üzemeltetésére is igényt formál, csak hogy véleményünk szerint a project megvalósítása csak a közbeszerzésekről szóló törvény szabályai szerint bonyolítható le, kivéve, ha ez alól az Országgyűlés illetékes bizottsága államtitokra hivatkozva felmentést ad.

Az évek óta tartó vezetési válság, a folyamatosan változó koncepciójú privatizációs huzavona eléggé szétzilálta, de a cég legnagyobb gyengesége mégis inkább a súlyos tőkehiány, amit egy kisebbségi tulajdoni rész eladása sem lenne képes megszüntetni. A DCS-1800 mobiltelefon-piacon való részvétele növeli a cég piaci értékét.

A **Magyar Posta Rt.** (MP) ugyan nem tartozik a távközlési szektorba, de mint hírközlési alágazat, mindenképpen szót kell ejtenünk a jövőjéről, annál is inkább, mivel a hírközlési szolgáltatások konvergenciája napjaink valósága, és ezért merülhetett fel reális partnerként a DCS 1800 mobil rádió telefon szolgáltatás kapcsán. A MP az állam 100%-os tulajdonában van, alapvető postai szolgáltatásokra alapított társaság. A postáról szóló törvény a MP részére kizárólagos jogot biztosít az alapszolgáltatásokra, melyek ára hatóságilag maximált. Nem alapszolgáltatásként definiált, szabad áras postai tevékenységet engedély birtokában bárki elláthat. A MP is végezhet az alapszolgáltatásokon kívül egyéb tevékenységet is, feltéve ha az nem veszélyezteti az alapellátás színvonalát. Versenypolitikai szempontból fontos követelmény, hogy amikor a MP a kizárólagos joggal végzett tevékenységeire támaszkodva versenyszférába tartozó szolgáltatásokat nyújt, ne szorítsa ki a többi piaci szereplőt tiltott keresztfinanszírozással. A költségelhatárolás tehát már a liberalizálás mai szintjén is követelményként fogalmazódik meg, melynek megoldatlansága az éves tarifa emelésekhez csatolt számításokból már kiderült. (Jellemző tendencia az alapszolgáltatások hatósági árának versenyszférába tartozó tevékenységek árainál gyorsabb növekedése.) A hálózati elemek és az egyes szolgáltatások költségeire vonatkozó számviteli elkülönítés hiánya a MP mobil rádió telefon szolgáltatásban való érdekeltsége esetén újabb tiltott keresztfinanszírozás veszélyét rejti magában.

A MP értékes partnere lehet a DCS 1800 mobil telefon szolgáltatónak, amennyiben egész országra kiterjedő telephely-hálózata van, viszont privatizációs bizonytalansága, az EU-hoz való csatlakozás kapcsán felmerülő technikai fejlesztés tökeigénye súlyos teherként nehezedhet a konzorcium főszereplőjére.

3.3. Egységes hírközlési törvény a nyitott hírközlési piac alaptörvénye

A magyar kormányzat a koncessziós szerződésekben foglalt kizárólagossági időszak 2002-es lejáratának meghatározásával, a WTO-nak a távközlési szolgáltatások liberalizációjáról hozott egyezményéhez való csatlakozással és az EU csatlakozási tárgyalások során vállalt kötelezettségekkel egyértelműen elkötelezte magát a piacnyitás mellett. Ezzel a lépéssel egyben kijelölte azt az utat is, amely a versenypiaci szabályozási követelményeket és az ahhoz tartozó intézményrendszer létrehozását teszi szükségessé.

Az egységes hírközlési törvény előkészítése során figyelemmel kell lenni a fenti körülményekre, továbbá arra is, hogy a világban és Magyarországon is jelentős műszaki átalakuláson ment végbe a távközlés. A távközlés hazai műszaki fejlődése technikai szempontból elindította a szektort a világ élvonala felé, ám ezt a jelentős fejlődést a szabályozásnak is követnie kell, amelynek során mindig pontosan körülírt, világos célok mentén kell dolgozni.

A törvény előkészítésének munkálatai az idén kezdődtek el. A törvény előreláthatólag egységesen fogja szabályozni a távközlési-, a frekvenciagazdálkodási- és a postáról szóló törvény által lefedett területeket, jelentősen továbbfejlesztve a szabályozást a fenti elvárásoknak megfelelően. Szükségesnek tartjuk, hogy a médiatörvény által szabályozott egyes területek a jövőben ebben a törvényben jelenjenek meg különös tekintettel a műsorelosztó hálózatok szabályozására. A médiatörvény egyéb rendelkezései tekintetében maximális konzisztenciát kell teremteni a két jogszabály között.

A hírközlési törvény előkészítése során különös hangsúlyt kell helyezni arra a modern távközlésben kialakult

helyzetre , hogy a szolgáltatások szintjén kialakuló verseny intenzitását az azt megalapozó infrastruktúra jelentősen befolyásolja, illetve arra, hogy ezáltal a szabályozási probléma, a felgyülemelő versenyszabályozási kérdések az **infrastruktúrához való hozzáférés** során keletkeznek majd.

Figyelemmel kell lenni arra is, hogy hírközlési terület olyan szolgáltatás, amelynek némely szelete a kizárólagos joggal végzett tevékenységek részletesen szabályozott területei kikerült a versenyszabályozás hatálya alól. A versenypiaci körülmények között a speciális **hírközlési szabályozás** és a **versenyszabályozás párhuzamosan** alkalmazandó, amely a jogalkalmazó hatóságok szoros együttműködését követeli meg. A két jogterület kapcsolatát, a hatóságok együttműködésére vonatkozó törvényi alapokat az egységes hírközlési törvényben kell megteremteni.

Egyes hírközlési szolgáltatások alapszolgáltatásnak tekintendők. A terület közszolgáltatási jellegéből fakad az **univerzális szolgáltatási kötelezettség** megjelenése, amelynek szabályozása során az előző fejezetben kifejtettekre tekintettel kell lenni. Az univerzális szolgáltatási kötelezettség nem az állam szociális politikájának része, azt piaci alapokon kell előírni a kötelezett cégnek. Ám a piaci alapok megteremtése értsd finanszírozás során maximális átláthatóságot kell teremteni, biztosítani kell a diszkriminációmentességet.

Budapest, 1999. július " " .

Melléklet**A távközlési piac jogszabályi kerete**

A távközlési piacra vonatkozó speciális rendelkezéseket tartalmazó törvények a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény, a távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény (Tt.) és a Tt-t módosító 1997. évi LXV. törvény és 1999. évi LXVI. törvény, a frekvenciagazdálkodásról szóló 1993. évi LXII. törvény, a postáról szóló 1992. évi XLV. törvény, illetve a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény.

A Tt. megfelelő felhatalmazásokat is tartalmaz arra, hogy a kormány, illetve a miniszter részletszabályokat megalkosson. A felhatalmazások, illetve azok megvalósulásának a helyzete a Tt-ben előforduló sorrendben:

Tt. 2. § (3): A zártcélú távközlő hálózatokra vonatkozó szabályokat a Kormány állapítja meg. (50/198. (III.27.) Korm. rendelet)

Tt. 4. § (6): A koncessziós pályázatok szabályairól és díjáról - erről a pénzügyminiszterrel egyetértésben - a miniszter rendelkezik. (25/1993. (IX.9.) KHVM rendelet)

Tt. 7. § (4): A távközlő hálózatok összekapcsolásának, illetőleg részleges vagy teljes használatuk szolgáltatás céljára történő időleges átengedésének feltételeit a Kormány rendeletben állapítja meg. (A korábbi felhatalmazó rendelkezésének megfelelően született meg a 1586/1993. (XI.11.) Korm. rendelet a távközlő hálózatok összekapcsolásáról, együttműködésének engedélyezéséről, valamint a hálózati szerződésekről. A fenti a rendelkezés a Tt. 1999-es módosításával került bele a törvénybe. Őj rendelet meghozatal szükséges.)

Tt. 9. § (1): Az előfizetői szerződésnek a fogyasztók védelmével és a szolgáltatás minőségével összefüggő feltételeit a miniszter határozza meg. (29/1997. (XII.20.) KHVM rendelet)

Tt. 9. § (4): A feleknek az előfizetői szerződésben foglalt alapvető jogait és kötelezettségeit a Kormány rendeletben állapítja meg. (243/1997. (XII.20.) Korm. rendelet a távközlési előfizetői szerződésekről)

Tt. 10. § (2): igénylők nyilvántartásának sorolási szabályait a Kormány állapítja meg. (A sorolási szabályokat a Kormány beépítette az előbb említett, 243/1998. (XII.20.) Korm. rendeletbe)

Tt. 11. § (3): Az előfizetői szerződés teljesítésére vonatkozó műszaki előírások megállapítása a miniszter feladata (szabályozva a fent említett 29/1997. (XII.20.) KHVM rendeletben)

Tt. 17. § (1): a Tt. 16. §-ban meghatározott távközlő hálózatok különféle távközlő hálózatok meghatározottak szerint ezeknek egységes műszaki feltételek szerint kell létesülniük és működniük, hogy a jogszabályban meghatározott esetekben szükséges kapcsolat létesítéséhez a megfelelő egységek (hálózati elemek, berendezések, eszközök stb.) beiktatásával együttműködni képes működő rendszert alkossonak. együttműködésének biztosítására a miniszter rendeletben határozza meg az alapvető műszaki terveket. (A 23/1993. (IX.9.) KHVM rendelet tizenegy fajta műszaki tervet határoz meg, ebből elkészült három. A három rendeletet részletesen a Tt. 33. és 35. §-val kapcsolatban mutatjuk be. Ezen rendeletek azonban még a Tt. módosítása előtt születtek, és kizárólag a közcélú távbeszélő hálózatokra vonatkoznak. Az országban

fellelhető "közcélu távközlő hálózatok" azonban sokkal szélesebb kört takarnak, mint a "közcélu távbeszélő hálózatok". Át kell gondolni, hogy a közcélu távbeszélő hálózatokon túl milyen mélységű műszaki szabályozásra van szükség az összekapcsolás és a hozzáférés jövőben felmerülő problémája kapcsán!)

Tt. 19. § (2): A hatóság feladat- és hatáskörét a Kormány határozza meg. (232/1997. (X.13.) Korm. rendelet)

Tt. 19. § (4) a): A miniszter állapítja meg a távközlési építmények (összeköttetések) létesítésének, üzembe helyezésének, átalakításának, átminősítésének, megszüntetésének feltételeit. (Nem született még meg a jogszabály)

Tt. 19. §(4) b): a miniszter állapítja meg a hálózati és előfizetői szolgáltatás-hozzáférési pontok műszaki jellemzői hatósági engedélyezésének feltételeit, eljárását, valamint - a pénzügyminiszterrel egyetértésben - az a), b) pontokban megjelölt hatósági tevékenységek eljárási díját. (Nem született még meg a jogszabály)

Tt. 19/A. §(2): A megfelelőség igazolásának eljárását, a vizsgáló vagy ellenőrző, illetőleg tanúsító szervezetk felhatalmazását, tevékenységét, a megfelelőség tanúsítás, a megfelelőségi nyilatkozat, a típusvizsgálati tanúsítvány kiadásának feltételeit és eljárását, továbbá a megfelelőség lényegi követelményeit a miniszter rendeletben állapítja meg. (Tt. 1999-es módosításával került be a törvénybe, még nem született meg a jogszabály.)

Tt. 20. § (1): A közcélu távközlési szolgáltatás nyújtására vonatkozó engedélyezés feltételeit a Kormány rendeletben állapítja meg (48/1997. (III.14.) Korm. rendelet)

Tt. 20/A. §: A számozással és címjelöléssel kapcsolatos eljárás szabályait, a szám- és címtartományok egyes szolgáltatások közötti felosztását, valamint a használók jogait és kötelezettségeit a Kormány rendeletben állapítja meg. (1999-es módosítás, még nem született meg.)

Tt. 31. §: A nyomvonal jellegű távközlési létesítmények más sajátos építményfajtákkal (nyomvonalas létesítményekkel, közművekkel) történő megközelítésére, illetőleg keresztezésére vonatkozó nemzeti szabványt a miniszter rendelettel kötelezően alkalmazandónak nyilváníthatja. (Nem született ilyen jogszabály, a távközlés fejlődése és a hálózatok összekapcsolásának könnyebbé tétele érdekében, illetve az EU jogharmonizáció előrehaladását figyelembe véve megfontolandó lenne ennek meghozatala)

Tt. 32. § (6): A távközlési szolgáltatást végzők és a hatóságok a kormányzati, közbiztonsági, védelmi vagy nemzetbiztonsági érdekből szükséges adatokat a Kormány által meghatározott feltételek szerint szolgáltatják. (75/1998. (IV.24.) Korm. rendelet)

Tt. 33. § (1) f): E törvény alkalmazásában állami feladat az országos távközlő hálózat műszaki és forgalmi egységét, valamint az ezek használatával szemben támasztott igények kielégítését célzó közgazdasági, műszaki szabályozás és jogalkotás, valamint hatósági eszközök biztosítása. (Ennek keretében született meg a 24/1993. (IX.9.) KHVM rendelet a közcélu távbeszélő hálózatok számozási tervéről, valamint a 9/1994. (III.4.) KHVM rendelet a közcélu távbeszélő hálózatok forgalmi tervéről. Ezekkel kapcsolatban lsd. fentebb a Tt. 17. § (1) bekezdéssel kapcsolatosan leírtakat.)

Tt. 35. § (1) d): A miniszter e törvényben meghatározott hatáskörében kijelöli a távközlő gerinchálózat struktúráját (csomópontjait), a primer körzeteket. (26/1993. (IX.9.) KHVM rendelet a közcélú távbeszélő hálózatok struktúratervéről.)

Tt. 40. § (2): A miniszter - a pénzügyminiszterrel egyetértésben - rendeletben állapítja meg a közcélú távbeszélő szolgáltatás belépési díjának megfizetésére és visszafizetésére vonatkozó feltételeket és a belépési díj mértékét. (11/1995. (VII.12.) KHVM rendelet a közcélú távbeszélő-szolgáltatás hozzáférési pont létesítéséről.)

Tt. 40. § (3): A korlátozott erőforrással való gazdálkodás érdekében a közcélú távközlési szolgáltatások végzéséhez felhasznált szám- és címtartományok lekötéséért és használatáért ha jogszabály másként nem rendelkezik a miniszter által a pénzügyminiszterrel egyetértésben megállapított mértékű díjat kell fizetni. (1999-es módosítás, a piacnyitás feltételezi a megszületést.)

Kiadja a Gazdasági Versenyhivatal, Budapest V., Roosevelttér 7-8., (tel: 312-8400)

Felelős kiadó: **dr.Nagy Zoltán**

Főszerkesztő: **dr.Hargita Árpád**

A GVH internet címe: <http://www.gvh.hu>

Nyomdai előkészítés: Gazdasági Versenyhivatal Informatikai Iroda

Készült a Gazdasági Versenyhivatal házi Nyomdájában