

VALENTINY PÁL

## A szabályozószervezetek működése a hálózatos közszolgáltatásokban

---

A hálózatos közszolgáltatások – például az áram-, gáz-, vízszolgáltatás vagy a távközlés – szabályozása jelentősen megváltozott az elmúlt évtizedben. A sok helyen ma szabályozási reformnak nevezett folyamat egyik célja a felesleges, túlzott költségekkel járó szabályozás megszüntetése, a verseny lehetőségének megteremtése olyan ágazatokban – vagy részipiacokon is –, amelyeket erre korábban alkalmatlannak ítélték. Ott viszont, ahol továbbra is létjogosult maradt a szabályozás, szükségessé vált a szemléletváltás és a hatékonyság növelése. A szabályozási tevékenységek értékeléséről, az eljárásmodok használhatóságáról – az ebben a tekintetben a legtöbb tapasztalatot felhalmozó – két ország, az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság gyakorlatának ismerete adhatja a legtöbb támpontot. Először a szabályozószervezetek szerepét, helyét foglaljuk össze ezekben az országokban, majd a módszerek kialakításának legfontosabb szempontjait – az információ és a nyilvánosság kérdését – tekintjük át. Ezekre figyelemmel írjuk le a szabályozási módok általános kereteit a fenti két országban, amit a brit távközlés szabályozásának ismertetésével zárunk.\*

---

A szabályozószervezetek sajátos szerepet töltenek be a jogrendszerben. Míg a törvényhozás a szabályozott szolgáltatókat érintő általános feltételek kialakításával foglalkozik, a bíróságok pedig a vitatott esetekre próbálják a jogalkotó akaratát értelmezni, addig a szabályozószervezetek – az előbbi két intézménnyel ellentétben – a szabályozottakkal közvetlen kapcsolatban élve, a szabályozottak feletti ellenőrzést végzik.

Ez az ellenőrzés azonban semmi esetre sem jelentheti a vállalatvezetés funkcióinak átvételét, a mindennapi üzletmenetbe való beavatkozást. A vállalatvezetés az, amely döntéseket kezdeményez, döntéseket hoz, a szabályozó ezeket általában utólag áttekintheti. Egyes esetekben, amikor elmarad vagy nem megfelelő a döntés, illetve ha azt nem fogadják el, a szabályozó feladata a korrekció kezdeményezése. Természetesen a szabályozó döntési gyakorlata a vállalatvezetés későbbi döntéseit alapvetően befolyásolhatja. Ez a szabályozók hatásköre és a vállalatvezetés döntési illetékessége közötti határvonal – *mind az ellenőrzés mélységét, mind az ellenőrzés területét illetően – időben változik.*

A szabályozók döntéseit – amelyek közül az árakra, tarifákra vonatkozók a legérzékenyebbek – az érintettek gyakran *megkérdőjelezhetik*. A fogyasztók a túl magas árat éppen úgy kifogásolhatják, mint a szabályozottak a túl alacsonyat. Maga a szabályozószervezet is kezdeményezhet eljárást abban a viszonylag ritka esetben, ha a szabályozott nem hajtja végre rendelkezéseit.

A monopóliumok szabályozására kialakított intézményrendszer minden elemének alap-

---

\* A cikk a Hírközlési Főfelügyelet részére készített tanulmány átdolgozott változata.

vető feladata a *fogyasztók védelme*. A szabályozószervezetek a fogyasztóvédelem fontos szereplői, ugyanakkor nagy súlyt kell fektetniük arra, hogy a szabályozott vállalatok ne szenvedjenek jogtalan hátrányt, megőrizték életképességüket, a befektetők, részvényesek érdekei ne sérüljenek. A szabályozószervezet ezen érdekek közötti egyensúlyozó feladatát fellebbviteli fórumok egészítik ki, ahol *meg kell teremteni a szabályozott piac minden résztvevője – beleértve a szabályozószervezetet is – közötti egyensúlyt*.

A szabályozóintézményeknek ugyan széles körű – bár időben változó – jogosítványaik vannak a szabályozott szervezetek ellenőrzésére, az ellenőrzés elsősorban az outputoldalra, a szolgáltatásokkal összefüggő tevékenységekre, magatartásra vonatkozik. Léteznek azonban olyan tevékenységek, amelyek ellenőrzésére, szabályozására *nincs felhatalmazásuk*. Nem határozhatják meg például a szabályozott szervezet által használt inputárakat, a felhasznált termékek eredetét vagy minőségét (mindaddig amíg a szolgáltatást megfelelő minőségben nyújtják) és ennek megfelelően a beszállítókkal kötött szerződéses feltételeit sem. Nem szabályozhatják épületek elhelyezését – az általános környezetvédelmi, építésügyi stb. előírásokon kívül –, és nem határozhatják meg a béreket vagy egyéb, foglalkoztatással összefüggő kérdéseket, természetesen itt is az általános törvényi szabályozásokat be kell tartani.

Azt, hogy a szabályozószervezet mit tehet, és mit nem, általában törvényi előírások szabják meg. Esetenként a szabályozószervezetekre vonatkozó törvények azt is előírják, hogy amit megtehet a szabályozó, azt milyen feltételek mellett teheti, milyen eljárásmodokat kell kialakítania az egyes ügyek, felülvizsgálatok előkészítésénél, a döntések meghozatalakor. Ezek az előírások, ha vannak egyáltalán, akkor is meglehetősen általánosak és elnagyoltak, ezért a szabályozószervezetek maguk alakítják ki tevékenységük végzésének részletes eljárásmodját, a szabályozottakkal és a fogyasztókkal való kapcsolattartás módozatait.

Az eljárásmodokkal, a szabályozóintézmények jogrendszeren belüli szerepével összefüggő problémák a hálózatos közszolgáltatások esetében általában hasonlítanak egymásra, sőt a szabályozás sok helyen ezekre az ágazatokra együttes szabályokat dolgoz ki. Ha a szabályozási tevékenységek értékeléséről, az eljárásmodok alkalmasságáról akarunk szólni, akkor az ebben a tekintetben a legtöbb tapasztalatot felhalmozó két ország, az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság gyakorlatát érdemes áttekinteni. Ezért először a szabályozószervezetek szerepét, helyét próbáljuk röviden összefoglalni ezekben az országokban, ezt követően a szabályozási eljárásmodok kialakításában legfontosabb szerepet játszó szempontokat, az információ és a nyilvánosság kérdését tekintjük át. Erre a két tényezőre koncentrálna, írjuk le a szabályozási eljárásmodok általános kereteit az általunk vizsgált két országban, amit a brit távközlés szabályozási eljárásmodjainak ismertetésével zárunk.

### Szabályozószervezetek az Egyesült Államokban

Szabályozóintézményekkel szövetségi és állami szinten egyaránt találkozhatunk az Egyesült Államokban. Különböző elnevezéssel – hol közszolgáltatási, hol kereskedelmi bizottság, hol pedig közszolgáltatási osztály –, de minden államban működnek szabályozószervezetek. A szabályozás kezdeti testületei a múlt század végén – elsősorban a vasút területén – inkább *tanácsadó, ténymegállapító* jelleggel működtek. Ezek a funkciók lassan kibővültek, és ezek az intézmények ma már egyaránt gyakorolnak törvényhozói, igazságszolgáltatói és végrehajtói jellegű funkciókat. Törvényhozói jelleggel akkor találkozhatunk, ha a szabályozó a törvényi előírások értelmezésére vállalkozik, panaszos eljárások esetén igazságot szolgáltat, míg végrehajtói feladatkört lát el akkor, amikor saját működési eljárásait, kényszerítő mechanizmusait dolgozza ki.

Történeti keretekben vizsgálva e kérdést, ha a mai amerikai szabályozószervezetek közvetlen elődeit keressük, a század elejére kell visszatekintenünk. New York városában 1907-ben – a közszolgáltatásokkal kapcsolatos panaszokat vizsgáló bizottság megállapításai alapján – *állították fel a New York-i közszolgáltatási bizottságot*. Ugyanebben az évben a wisconsini vasúti bizottság tevékenységét kiterjesztették a fűtés-, víz-, áram- és telefonszolgáltatásokra is. Ez a folyamat folytatódott, és a legtöbb államban olyan bizottságok alakultak, amelyek több szolgáltatástípust együttesen szabályoztak. Fontos közös vonásként említhető, hogy ugyan a bizottságok csak a törvény által meghatározott hatalommal rendelkeztek, mégis a törvények előírásai – például a tarifáknak igazságosaknak és ésszerűeknek kell lenniük – *széles körű értelmezési szabadságot* biztosítottak a szabályozóknak.

Az *állami* (tagállami) *szabályozóbizottságok* általában három-hét fővel működnek, az államok többségében a kormányzó nevezi ki a tagokat, néhány államban választják őket. A megbízatás általában hat évre szól. A bizottsági tagok jogászok, vállalatvezetők, mérnökök, könyvelők, közgazdászok köréből kerülnek ki. A kilencvenes évek elején 1400 távközlési vállalat, 206 áramszolgáltató, 426 gázszolgáltató és 6000 vízszolgáltató vállalat ügyei tartoztak az állami szabályozótestületek felügyelete alá. Ezt a munkát 9000 fős létszámmal oldották meg (ebben a számban a bizottsági tagokon kívül szerepelnek az adminisztratív és a területi egységeknél dolgozók is). A bizottságok szervezeti felépítése is változik államonként, de alapvetően vagy funkcionális (egyes szabályozási részterületekkel foglalkoznak), vagy ágazati jellegűek (egyes szabályozott szolgáltatásokkal foglalkoznak).

A bizottságok döntési jogosítványai között a *legfontosabb az árak, illetve a tarifák felülvizsgálatának joga*. A bizottságok a társaságok által alkalmazott vagy alkalmazni kívánt tarifák ésszerűségét vizsgálják, s a szolgáltatások minőségével kapcsolatban – a megfelelő, biztonságos és egységes ellátási színvonal érdekében – szabványokat is meghatározhatnak. Vizsgálhatják mind a változtatási szándékot, mind a kialakult gyakorlatot. A szolgáltatási terület meghatározása is a bizottságok feladata, értelemszerűen minden ezzel összefüggő változáshoz is hozzá kell járulniuk.

Az alkalmazott *számvetési elvek* meghatározása szintén jelentős jogosítványt jelent a bizottságok számára. Általában egy bizottságon belül igyekeznek azonos elveket alkalmazni a különböző típusú szolgáltatókra. A cégek számvetési tevékenysége állandó felülvizsgálat tárgya, ami gyakran párosul az elkülönült ingatlan-nyilvántartás követelményével, hiszen ez utóbbiak körében végbemenő jelentősebb változások a szabályozószervezet jóváhagyását igénylik.

A bizottságok vizsgálhatják az értékpapír-kibocsátásokat – mivel ez a *tőkeszerkezet változását* jelenti –, valamint a *vállalat-összeolvadásokat* vagy *-szétválásokat*. Ezekben az esetekben a szabályozás egyik indoka – a versenyhelyzet elemzésén túl – a felelős vezetés folytonosságának biztosítása. A *leányvállalatok közötti, illetve az anyavállalattal való ügyleteket* is részletesen vizsgálhatják, ebben az esetben a beszállító vállalatokra vonatkozó beavatkozási tilalom nem áll fenn.

Természetesen a szabályozóintézmények hatáskörébe tartozik a *saját eljárási rend* kidolgozása, a vizsgálatok módjának meghatározása, a panaszok kezelése, meghallgatások, ellenőrzések szabályozása. Az utóbbi időkben a szabályozói hatáskörök bővültek. Az államok többségében a közszolgáltatók ellenőrzését több szervezet végzi. A tradicionális szabályozói funkciók mellett elkülönült intézményeket hoztak létre – például – az ipari és más zónák meghatározására, a bányászati és egyéb természeti erőforrásokkal, valamint a környezetvédelemmel kapcsolatos kérdések vizsgálatára is. A szabályozói döntéseket bíróság előtt meg lehet támadni.

A *szövetségi szintű szabályozás* az állami szabályozási szintet egészíti ki. Az alapelv

az, hogy amennyiben a szabályozandó tevékenység átlépi az államhatárokat, szövetségi szabályozás lép érvénybe. Így a szolgáltatók tevékenységeinek egy részét állami, míg más részét szövetségi szinten szabályozzák. A közszolgáltatásokat érintő első szövetségi jellegű szabályozószervezet az *Interstate Commerce Commission* volt, amely az 1880-as évektől a vasúti, később a közúti forgalom szabályozásával foglalkozott. A második jelentős szervezet az 1920-ban létrehozott *Federal Power Commission* volt, kezdetben a villamosenergia-ipari cégek szabályozása tartozott hatáskörébe, később a gázszolgáltatás szabályozására is jogosítványa lett. A távközlés szövetségi szabályozószervezetét (*Federal Communications Commission*) 1934-ben hozták létre. Mindegyik említett szabályozótestületnek, illetve utódjának öt tagja van.

A szövetségi szintű szabályozás egyik fő vonása a *politikai függetlenségre való törekvés*. Habár az elnök nevezi ki a szabályozóintézmények tagjait, teljes mértékben saját belátásuk szerint cselekedhetnek, tevékenységük kizárólag a fellebbviteli bíróságok előtt kérdőjelezhető meg, illetve döntéseik itt változtathatók meg. A bizottságokban a többségi elv érvényesül. A Kongresszus az egyetlen, amely bizottságot megszüntethet, illetve annak feladatkörét, nevét megváltoztathatja, de döntéseiket semmilyen módon nem befolyásolhatja. A bizottságok a kormányzati hierarchiától is függetlenek, nem tartoznak felelősséggel egyik minisztériumnak sem. A jogrendszerbe való beillesztésük szövetségi szinten sem könnyű, a három hatalmi ág egyikébe sem tagolódnak be, legközelebb talán a végrehajtó hatalomhoz állnak.

### Szabályozószervezetek az Egyesült Királyságban

A szabályozás feladatköre az Egyesült Királyságban sem új. Az állami kézben lévő monopóliumhelyzetű közszolgáltatókat minisztériumok, illetve kormányzati hivatalok ellenőrizték, de a miniszterek beszámoltatási rendszerének hiányosságai következtében a *szabályozási célok végül is rejtve maradhattak*. A cégek viszont monopóliumhelyzetükből adódóan – és azt felhasználva – szabályozói feladatkört is betöltöttek, többnyire saját helyzetük megerősítése, a verseny kiküszöbölése érdekében.

Az egymást követő kormányzatok kísérletei az állami szektor hatékonyabbá tételére, a vállalatvezetés felelősségének, beszámoltathatóságának növelésére sorra kudarcba fulladtak. Ez a felismerés – párosulva a költségvetési gondokkal, a gazdaságpolitika addigi prioritásainak ártértékelődésével és más szempontokkal is – a nyolcvanas évekre a *közszolgáltató vállalatok privatizációjához vezetett*. A privatizáció és a szabályozás egymás mellett haladó és sok ponton egymást kiegészítő, egymástól függő jelenségévé vált a brit gazdasági életnek.

A privatizációk kezdeti szakaszában részben a biztos siker, részben a vállalatvezetés ellenállásának leküzdése érdekében a piacszerkezet lényeges átalakítása nélkül, lényegében egy egységben adták el a közszolgáltató cégeket (távközlés, gázszolgáltatás). Ez a gyors privatizációs megoldás, amely a versenyre alig teremtett lehetőséget, *erős szabályozószervezet* felállítását igényelte. Ezt kezdetben az *Office of Fair Trading* (a brit gazdasági versenyhivatal) keretében képzelték el, majd részben a versenyhivatal ellenállása miatt az ágazati szabályozószervezetek felállítását mellett döntöttek (*Oftel* – távközlés, *Ofgas* – gázszolgáltatás, *Ofwat* – vízszolgáltatás, *Offer* – áramszolgáltatás).

A szabályozóintézmények számára a fogyasztók védelmének általános feladatkörén túl ezért egy újabb – és részben ugyanezt a célt elérni hivatott – feladatkör, a *verseny helyettesítése, majd ösztönzése* került. Egymást követően állították fel az új intézményeket, s a korábbi tapasztalatok figyelembevételével létrehozási feltételeik módosultak, de alapvető jellegzetességeik változatlanok maradtak. Élükön a főigazgató áll (*director general*), aki-

nek a fenti feladatokon kívül a szabályozott cégek stabilitását is biztosítani kell. A szabályozószervezetek minisztériumokon kívüli kormányzerveknek számítanak. Jogi felhatalmazásukat az egyes privatizációs törvények határozták meg, felsorolva a főigazgató kötelezettségeit, megszabva az általános szabályozási keretet. A szabályozottak feletti ellenőrzés tényleges jogosítványai az engedélyekben, az engedélyekben megfogalmazott működési feltételekben találhatóak. Ezekből az árszabályozást mint legfontosabb szabályozási elemet feltétlenül ki kell emelni.

Az engedélyek feltételeit és az árszabályozást a szabályozószervezetek időről időre felülvizsgálják, a versenyszabályozást érintő általános kérdésekben pedig a *Monopolies and Mergers Commission* foglal állást. Ugyanez a bizottság szolgál *fellebbviteli fórumként*, ha a szabályozó és a szabályozott között az engedélyek vagy az árszabályozás kérdésében nincs megegyezés. Ugyan látszólag a *Monopolies and Mergers Commission*nak van a legnagyobb hatalma a szabályozási folyamatban, a gyakorlatban azonban a szabályozott cégek és a szabályozók megegyezésre törekednek.

### Információ és nyilvánosság a szabályozásban

A tökéletes informátság csak gondolatban elképzelhető esetben valószínűleg mindegy lenne, hogy tulajdonlason, közvetlen szabályozáson vagy az adózás és támogatás rendszerében próbálják a cégek magatartását ellenőrizni, befolyásolni. Hasonlóképpen, a szabályozási módok – ha egyáltalán szükség lenne rájuk – kialakítása is csupán technikai részletkérdés lenne. Az információk megszerzése a valóságban azonban rendkívül időigényes, nehezen szabályozható és gyakran megoldhatatlan feladat. Megfelelő információk nélkül viszont nincs szabályozás.

Az információhoz való hozzáférés és az információval való rendelkezés a szabályozás piacán *aszimmetrikus*. A szabályozottnak érdekében áll bizonyos információk eltitkolása, a szabályozó viszont ezek nélkül feladatát gyakran képtelen ellátni, ellehetetlenül. A szabályozói piac azonos oldalán állók (szabályozottak) között is információs aszimmetria áll fenn, hiszen a piacon már bent lévő cégek az újonnan belépők piacra lépéséhez szükséges információkat is titkolni szeretnék. Az információhoz való jutás és a nyilvánosság sokszor – sajátos módon – éppen ellentétes viszonyban állhat egymással. Ha a szabályozó információhoz kíván jutni, ezt gyakran csak úgy teheti, ha az információ továbbadásának, kiszivárgásának lehetőségét kizárja. A szabályozónak ugyanakkor érdeke, hogy tevékenységébe bizonyos mértékig betekintést nyerjenek, mert részben ez által bizonyítható, hogy a köz érdekében cselekszik.

Az Egyesült Államokban a szabályozás kezdeti korszakában a *nyilvánosságnak* nagy szerep jutott, mert azon az igyekezeten túl, hogy az információk napvilágra kerüljenek, a nyilvánosságot a helyes viselkedésre való kényszerítés eszközeként is tekintették. A múlt század végén alakult, szabályozási kérdésekkel foglalkozó testületek, bizottságok gyakran nem rendelkeztek kényszerítő erővel, csak az információ gyűjtésére volt felhatalmazásuk. A korabeli amerikai és brit vélekedés egyaránt az volt, hogy tényleges hatalmat csak a bírói kar tagjai élvezhetnek. Ezt a hátrányt próbálták a bizottságok az információk széles körű gyűjtésével, jelentések és ajánlások készítésével és mindenekelőtt azok nyilvánosságra hozatalával ellensúlyozni.

Azokban az esetekben, amikor a széles közönség számára is jól érthető, *nyilvánvaló hiányosságok* feltárása történt, a nyilvánosság kényszerítő erejére való hagyatkozás sokszor elegendőnek bizonyult a hatékony szabályozói munkához. Amikor viszont elhúzódó vizsgálatokat, kevésbé látványos vagy kevésbé érthető, részletekbe menő megállapításokat, ajánlásokat okoztak, a nyilvánosság ereje gyengült, a vizsgált kérdések rendezése végtelen

vitákba torkollott. Az Egyesült Államokban a szabályozott ágazatok államokon túlnyúló terjeszkedése végül arra is lehetőséget adott, hogy az egyik bizottságot a másik ellen ki-játsszák, ami újabb érvként szolgált a szövetségi szintű szabályozás kialakításához.

A szabályozói testületek felhatalmazásával összefüggő amerikai aggályokat a brit jogrendszerben elterjedt vélekedések is osztották. Nehezen fogadtak be olyan testületet, amelynek függőségi (alá-, illetve fölérendeltségi) viszonyai nem voltak egyértelműek, hatalma nem volt világosan definiált, és eredete is homályban maradt. Az Egyesült Államokban egyes esetekben jól működő, a nyilvánosságra építő szabályozási tevékenységet azonban megnehezítette a rágalmas tényállást az amerikainál szigorúbban kezelő brit jogalkalmazás. Ennek ellenére gyakori volt az egyedi esetek felülvizsgálatára alakult ténymegállapító bizottság, amelynek jelentése alapján, ha azt a közvélemény és a politikai erők is elfogadták, a feltárt problémák jogi úton történő orvoslata következhett.

A szabályozás alá tartozó brit ágazatokban a cégek többségét – állami vállalként – a harmincas évektől kezdődően eseti és állandó bizottságok sora vizsgálta, de a szabályozás szempontjából hiányosságként vagy vétségként megállapított tényállások egyikében sem történt meg a cégek bíróságok előtti számonkérése. A vállalatok viselkedésének változása csak *a cég jóindulatán, meggyőzőhetőségén* múlt. A bizottsági jelentések ereje, illetve a közvélemény ebben a folyamatban legfeljebb a változás szükségességének kimondására volt elegendő.

A kényszerítő eszközökkel nem rendelkező, elsősorban a nyilvánosságra hagyatkozó szabályozás működése során szerzett tapasztalatok a mai szabályozási gyakorlat számára is hasznosak. Nem elég átfogó és megalapozott jelentéseket készíteni, azt a *közvélemény számára is érthető*, „eladható” formában kell nyilvánosságra hozni. Fontos, hogy a szabályozó hatásosan tudjon élni a nyilvánossággal, és nagy előny, ha jó kommunikációs készségük, meggyőző erejük van (a brit távközlés szabályozásában az *Oftel* első főigazgatójának ezen erényei közismertek voltak). *A nyilvánosság segítségére csak olyan esetekben lehet jó eséllyel számítani, amikor a szabályozó nyilvánvaló, jól látható probléma megoldását szeretné elérni. A szabályozott cégek hatékonyságának javítása általában nem tartozik ebbe a kategóriába.*

A fogyasztókat – egyes kivételes időszakoktól, mint például a magas infláció időszaka, eltekintve – *jobban érdekli a szolgáltatás minősége, mint az ára*. Ezt megerősítik a brit privatizáció során részvényt vásárló fogyasztókkal kapcsolatos tapasztalatok is, akik a közgyűléseken is inkább fogyasztóként, mint tulajdonosként szerepeltek. A fogyasztók egyébként is az azonnali megoldásokat értékelik nagyra, számukra a szabályozó akkor végez jó munkát, ha a sürgős eseteket kivizsgálja, és a fogyasztói panaszokat orvosolja.

A szabályozó a szolgáltató és a fogyasztó közötti érdekegyensúlyt hivatott biztosítani, közvetítő szerepet játszik. Ehhez alapos információkra van szüksége, ugyanakkor a szabályozott cég érdekében is állhat, hogy problémáival egyre jobban megismertesse a szabályozót, ami által az sok tekintetben azonosulhat a szabályozott nézeteivel: *a szabályozó a szabályozott foglyává válhat*. A fogyasztókkal való kapcsolattartás az egyensúly illetően megbillenését is megakadályozhatja, a brit szabályozók egy része ezért a fogyasztói érdekvédelmet is ellátja, szervezi. A szabályozó legitimitását, döntéseinek elfogadtatását természetesen nagymértékben erősítheti, ha a fogyasztók támogatását maga mögött tudhatja.

A szabályozó alapproblémája azonban továbbra is a szabályozott vállalatoktól való minél megbízhatóbb információ beszerzése. A szabályozott cég ezzel szemben az ellenőrzéséhez szükséges információ visszatartásában érdekelt. A szabályozott vállalatok által követett *taktikák* változatosak. Van olyan cég, amelyik saját célra is kevés információt dolgoz fel, és információkérés esetén az adatok rossz minőségére hivatkozva utasíthatja

vissza az adatszolgáltatást. Mások éppen a túlzott mennyiségű, de használhatatlan információ nyújtásával próbálják a szabályozási folyamatot lassítani, a meghallgatásokat – az Egyesült Államokban – elnyújtani, a szabályozót és a szakértőket elbizonytalanítani. További lehetőség az adatok lassú szolgáltatása, az utolsó pillanatig való visszatartása, illetve az arra való hivatkozás, hogy a szolgáltató tevékenysége összetett, és ezért az adott információ megadása félrevezető képet fest a cégről, hiszen sok tevékenységet végezve csak sokféle adat alapján lehet megítélni a működését.

Az információs aszimmetriát a szabályozók többféle módon is csökkenteni próbálják. A szabályozóknak arra kell törekedniük, hogy csak *releváns* információt igényeljenek, ezeket viszont *rendszeresen* meg kell követelniük: vagy a szabályozottal megegyezve, vagy a meglévő szabályokra hagyatkozva úgy, hogy az információ *rutinszerűen* előállítható legyen. Az információgyűjtésnek mindig figyelembe kell vennie a számvitel fejlődését és a vállalati mozgásteret ezzel kapcsolatos változását.

Az információ gyűjtését, de szolgáltatását is nagymértékben befolyásolja az információgyűjtés *céljának világos, pontos meghatározása*. A szabályozónak általánosságban is világossá kell tennie szabályozói célkitűzéseit, és pontosan meg kell határoznia azt is, hogy milyen területen kíván ellenőrzést gyakorolni, a piac vagy a közérdek milyen feltételezett sérelmét kívánja vizsgálni. Az információs igényt ehhez a feladathoz kell alakítani. Az információnyújtás minőségét nagyban befolyásolhatja, ha a szabályozó és a szabályozott céljai közelednek egymáshoz. A szabályozásnak általában is az egyszerűségekre kell törekednie, mert minél több és egymással esetleg nem is konzisztens célkitűzés fogalmazódik meg, annál nehezebb az ellenőrzésükhöz szükséges információ beszerzése.

Vannak olyan esetek, amikor az információ megszerzése *elengedhetetlen* az ügy érdemi eldöntéséhez. A szabályozás hatókörébe tartozó ügyeknél elkövetett vétségek, a szabályozandó, korrigálandó magatartás köre viszonylag szűk. Ide tartozik elsősorban a keresztfinanszírozás (amikor például a költségek szétosztásának manipulálásával próbálják egyes termékek árait a költségektől eltéríteni), a hálózatokhoz, az infrastruktúrához való hozzáférés, az összekapcsolás problémája, az árdiszkrimináció, a túlzott monopolprofitok, a szervezet hatékonytalansága, a minőség romlása. Az információk hozzáférhetősége ezekben a kérdésekben természetesen a számvitel megfelelő kialakításán is múlik, de gyakran ezen túllépve, például az összekapcsolás kérdéseinél, a kapacitásnövelő beruházási tervekhez is hozzá kell jutni. A minőség kérdése általában jól ellenőrizhető, különösen, ha szabványok rögzítik, de ilyen esetekben is könnyebb az ellenőrzés, ha viszonylag homogén termékről (gáz, áram) van szó, szemben a sok összetevőjű szolgáltatásokkal (távközlés, vízszolgáltatás). Az információs igények megfelelő körülírásának fontosságát tükrözték az egymást követő brit privatizációk során kiadott szolgáltatási engedélyek, amelyek *egyre pontosabb, részletesebb és gyakran több információs kötelezettséget* írtak elő.

Az információ megszerzésén túl a szabályozónak az *információ elavulása* is gondot okozhat. Minél lassabban változik egy iparág, annál hosszabb ideig érvényesek a már megszerzett információk, annál inkább várható, hogy a szabályozó reális képet alkothat a szabályozandó folyamatokról. Vannak olyan iparágak, ahol viszont a változások (technológiai, piaci) gyorsak, a szabályozónak kevesebb esélye van releváns, még érvényes információk beszerzésére. Ezeken a területeken a szabályozó feltehetően mindig lemaradásban lesz. Ugyanakkor ezek azok a szolgáltatások, ahol az új piaci belépők megjelenésére leginkább számítani lehet, ezért ahol lehetséges, a szabályozó a versenykörülmények megteremtésével biztosíthatja a leghatékonyabb szabályozást.

A szabályozottakra vonatkozó közvetlen információszerzés problémáját a különféle információ források használatával is enyhíteni lehet. A *nemzetközi összehasonlítások* mindig

kéznél lévő, de nehezen alkalmazható lehetőségén túl, a piacszerkezet megfelelő alakításával is növelni lehet a szabályozó információval való ellátottságának a szintjét. Amennyiben az *iparágon belül több hasonló vállalat* működik, teljesítményük – bizonyos korlátok között – összehasonlítható, ezáltal a szabályozó információs bázisa megnő. Addig, amíg a méret vagy választék gazdaságosság szempontja nem szenved hátrányt, ezt az iparági struktúrát a kormányzati beavatkozások, privatizációk során is javasolni szokták (korai példaként az AT&T szétbontása, a brit villamosenergia-ipar, illetve vízszolgáltatás privatizációja szolgálhat).

### Az eljárásmodok általános keretei az Egyesült Államokban és az Egyesült Királyságban

A brit privatizációk kezdetén brit szakértők lepték el a szabályozással foglalkozó amerikai intézményeket, hogy ötleteket gyűjtsenek az újonnan kialakítandó szabályozótestületek felállításához, működtetéséhez. A *szabályozási tanácsadás* hamarosan jól fizető amerikai exportcikké vált. A nyolcvanas évek végére megfordult a korábbi trend. Az amerikai tapasztalatokat megismerve, azok hiányosságaiból okulva, a britek új módszerek kidolgozásával járultak hozzá a szabályozás elméletéhez és gyakorlatához. Miután a brit szabályozószervezetek megkezdték működésüket, egyre több amerikai közgazdász, jogász, számviteli szakember ismerkedett a brit tapasztalatokkal, hiszen az amerikai szabályozást alapvetően jellemző megtérülési ráta (*rate-of-return*) típusú árszabályozás megújításán dolgozva, a britek által választott másik út, a szolgáltatások árszínvonalára felső korlátot előíró, úgynevezett *price-cap* típusú szabályozás egyes előnyei már érzékelhetővé váltak. Az évtized végére a kilencvenes évek elejére a szabályozási tanácsadás első-sorban brit cégek profilja lett.

A két ország eltérő tradíciói részben magyarázatot adnak a szabályozási rendszerekben rejlő különbségekre. Az Egyesült Államokban hagyományosan nagyobb szerepet kapott a *piaci verseny* még olyan ágazatokban is, amelyekben közszolgáltatást nyújtó cégek dolgoznak. Az itt kialakított szabályozási kereteket a hetvenes évtized végén a legtöbb szabályozott ágazatban felülvizsgálták, és a túlzottnak (túl költségesnek) minősített szabályozást megszüntették, enyhítették, a versenynek további lehetőséget biztosítva. A monopolhelyezettel való visszaélés gyanúja esetén pedig gyakran választották a piacszerkezet strukturális megváltoztatásának útját, vagyis a monopóliumok szétbontását, mint például az AT&T esetében is. Az Egyesült Királyságban ezzel szemben – az európai tradícióknak inkább megfelelően – a közszolgáltatások nagy része állami monopóliumként működött, és privatizációjukkor is csak kevésbé került sor a piaci struktúra, a versenykörülmények megváltoztatására, azaz sok esetben a monopóliumokat egyben adták el.

A különbség a *szabályozási eljárásokban* is nyomon követhető. Az amerikai szabályozást inkább *merevnek, szabályozottnak, szembenálláson alapulónak*, ugyanakkor az egész folyamatot tekintve, *nyíltnak* lehet minősíteni. A folyamatot az Egyesült Államokban úgy kezelik, mint amelyben minden érdekelt, illetve érintett részt vehet, sőt ezt a részvételt bátorítják is (például költségtérítéssel). A bizottságok működésének egyik mércéje, hogy elég hosszú-e a szabályozási folyamatban megjelentek, megszólaltak listája. A folyamatban a szabályozott cégen kívül természetes, hogy a fogyasztóik, illetve képviselőik is részt vesznek, meghallgatják a versenytársakat vagy a potenciális versenytársakat és az egyes speciális érdekcsoportokat (például a környezetvédőket). A folyamatban résztvevők mindegyike beadványokat nyújthat be, részt vehet a meghallgatásokon, fellebbezés-sel élhet. Mindez költséges és viszonylag lassú döntéshozatalt jelent.

A brit szabályozási eljárásokat ezzel szemben a *zárttság*, a szabályozó és a szabályozott *együtműködésének* feltételezése, a szabályozó önálló döntési jogköre és az *informalitás* jellemzi. Sarkítva úgy is lehetne fogalmazni, hogy az Egyesült Királyságban a *tárgyalások és alkudozások rendszerét intézményesítették*. A szabályozás kereteinek kialakítása, azok nyilvánosságra hozatalának módja jól tükrözte a brit szabályozásra tett megállapításainkat. Az első szabályozószervezet (*Oftel*) felállításakor a privatizációs célokat megfogalmazó fehér könyv a szabályozást illetően lényegében megismételte az ipari és kereskedelmi minisztérium által kiadott rövid sajtóközleményt, amely semmilyen részletet sem tartalmazott.

A brit gázipar privatizációjakor a szabályozással kapcsolatban még kevesebb információ került napvilágra. Általában is jellemző volt, hogy inkább szakértői tanulmányokban fogalmazódtak meg a szabályozás elképzelt rendjével foglalkozó nézetek, semmint kormányzati dokumentumokban. A villamosenergia-ipar eladásakor a privatizációs fehér könyv a távközléshez képest is szűkszavú volt. A szakmai sajtóból az érdeklődők több információhoz juthattak, mint a hivatalos kiadványokból.

A brit szabályozást nem a meghallgatásokra, bizonyítási eljárásokra, fellebbezésre épülő hosszas eljárások, hanem az iránymutatások, szabályalkotások, határozatok, tárgyalások alapon történő engedélymódosítások jellemzik. Ezekben, mint már említettük, a *főigazgató egyszemélyi döntéseinek* kiemelkedő szerepe van. A szabályozott és a szabályozó közvetlenül tárgyalt egymással, zárt ajtók mögött, a többi érdekcsoport más fórumokon véleményt nyilváníthat, de az amerikai rendszerre jellemző meghallgatási eljárást mellőzik. A brit rendszerben a főigazgató személye a garancia arra, hogy döntés előtt sor kerül mindenoldalú érdekegyeztetésre. E jellemzők miatt tekintik egyesek a brit módszert gyorsabbnak, olcsóbbnak és rugalmasabbnak.

A brit szabályozási rendszerben eddig többnyire sikerült jól képzett, az ágazatot jól ismerő, mindenki által elfogadható személyeket találni a főigazgatói posztra. Jól körülbástyázott függetlenségük lehetővé teszi számukra, hogy a politikai befolyásolástól (ami az amerikai meghallgatási rendszerben mindig megjelenhet, és elsősorban a nem szakmai szempontok figyelembevételét jelenti) viszonylag távol tartsák magukat. A megfelelő személyek megtalálását az is könnyíti, hogy kevés kell belőlük, hiszen szabályozóintézményenként egyet neveznek ki. A posztot vonzóbbá, könnyebben vállalhatóvá teszi, ha a szabályozó hatásköre jól meghatározott.

Az előbbi erények ugyanakkor a brit szabályozási rendszer gyengeségeire is rávilágítanak. A szabályozás az adott ágazatban túlon túl is egyetlen személynek az ágazatról, versenyről alkotott elképzeléseire kötődik. A *beszámoltatás rendszere gyenge*, a parlament bizottságain keresztül nincs valóságos kontroll, a főigazgatót kinevező miniszter is legfeljebb a főigazgató cseréjén gondolkodhat. A jogi ellenőrzés lehetősége is szerény, a brit bíróságok nincsenek ilyen típusú ügyekre felkészülve, *nem jártasak szabályozási kérdésekben*. A szabályozóintézmények *döntéseiket alig indokolják*, ezzel is csökkentik a bírósági kontroll lehetőségét. A szabályozók által kidolgozott eljárásmodok elnagyoltak, egyik fél sem köteles nyilvánosságra hozni álláspontját, nincsenek világosan definiált ügymenetek.

Az amerikai meghallgatások rendszerének nyíltságát, demokratikus voltát hangsúlyozók viszont arra is rámutatnak, hogy az amerikai modellben *gyakran a laikusok vetnek fel fontos új szempontokat* a meghallgatási eljárások során. Az amerikai szabályozóintézmények felismerve a szabályozási folyamat lelassulásából származó hátrányokat, a folyamat gyorsításának eszközeit vizsgálják. A lényegesen hozzájárulókat ösztönzik, a halogató taktikát folytatókat büntetik.

A kétféle szabályozási rendszer működtetői egymás hibáiból tanulva, folyamatosan módosítják szabályozási módszereiket, és sok jele tapasztalható annak, hogy *a két rend-*

szer bizonyos pontokon találkozik a másikkal. Ennek egyik példáját a látszólag nagyon eltérő árszabályozási megoldások szolgáltatják.

Az amerikai szabályozásra korábban jellemzőnek tartott, a megtérülés mértékére vonatkozó (*rate-of-return* típusú) árszabályozás általában a szabályozott cég által beadott árváltoztatási kérelemmel kezdődik. Ehhez a vállalatnak mellékelnie kell az adott időszakra vonatkozó adatsorát (működési költségek, a felhasznált eszközök nagyságát, költségét stb.) A szabályozó auditálja vagy auditáltatja ezeket az információkat, és megállapítja a felhasznált eszközökre jutó nyereséget. Ezután alakítják ki az indokolhatatlan diszkriminációmentes, méltányos tarifákat, amelyek általában a következő változtatási kérelemig érvényesek. Az eljárás hosszadalmas voltán kívül a *rate-of-return* árszabályozást a költségtakarékosságra, termelékenységnövelésre kevésbé ösztönző jellege miatt is sokan támadták, ezért helyét sok államban – elsősorban a gyorsan változó technológiájú ágazatokban – a felső árszintet meghatározó (*price-cap* típusú) szabályozás vette át.

A brit privatizációknál előszeretettel alkalmazott *price-cap* típusú szabályozás esetén a vállalat egy adott időszakban (4-5 év) az árakat szabadon változtathatja, csak a szolgáltatások meghatározott körére kiterjedő átlagárnak kell a kiskereskedelmi árindexet és egy, a szabályozó által meghatározott termelékenységi tényezőt ( $X$ ) figyelembe vevő képlet adta határokon belül maradnia. Az időszak végén az  $X$  tényezőt ismét meghatározzák, és ez adja a vállalati árképzés új kereteit. Tehát a *döntő elem az  $X$  tényező meghatározása*. A brit szabályozási rendszerben az árszabályozás feltételeit a szolgáltatónak adott engedélyekben rögzítették, ezért az  $X$  tényező változtatása engedélymódosítást jelent, amelyre csak a szabályozó és a szabályozott egyetértése esetén kerülhet sor. Amennyiben a szabályozó változtatni kíván, és a szabályozott ebbe nem egyezik bele, a szabályozó a *Monopolies and Mergers Commission*hoz fordulhat, amely ha a szabályozott közérdeket sértő magatartását megállapítja, módosíthatja az engedélyt.

Az  $X$  kezdeti értékének meghatározására a privatizációk idején kormánydöntés született, változtatása már a szabályozási folyamat keretében történik. Ebből adódik, hogy más feltételek között lehetett, illetve lehet az  $X$  értékét meghatározni az egyik és a másik esetben. A privatizáció idején az induló  $X$  érték meghatározása része volt annak az alkufolyamatnak, amellyel a privatizáció egymással összefüggő paramétereit, az üzleti és más szempontokat igyekeztek egymással összhangba hozni. A privatizáció utáni állapotban a mozgástér leszűkül, a paraméterek nagyobb része már adott, kevesebb a változtatási lehetőség.

Az  $X$  meghatározásának menetét a *British Telecom* példáján illusztrálhatjuk. A privatizáció végső előkészületei során határozták meg az induló  $X$  értéket, a bérelt vonalak vizonteladési lehetőségeit, valamint az árszabályozás alá tartozó szolgáltatások körét. Mindegyik tényező alapvetően befolyásolhatta a privatizáció során keletkező bevételeket. A 3 százalékosnak bejelentett  $X$  érték kiszámításának módját sohasem publikálták, ahogy más privatizációk esetében sem, teret hagyva annak a feltételezésnek is, hogy az alkudozás, nem pedig a pontos adatokon alapuló mérlegelés dominált a folyamatban.

A *British Telecom* privatizációt követő magas profitrátája az öt éves szabályozási periódus lejárta előtt az  $X$  érték várható módosítását vetítette előre. Annak ellenére, hogy a *British Telecom* nem lépte túl a *price-cap* által meghatározott kereteket, sokan a nyereség mértékét túlzottnak tartották. A szabályozó által a döntés előtti évben kiadott, egyeztetésre szánt dokumentum az árszabályozás egész rendszerének felülvizsgálatát javasolta, felvetve még a *rate-of-return* szabályozásra való áttérés lehetőségét is. Ehhez a folyamathoz az engedély feltételeit is meg kellett változtatni, amihez a *British Telecom* beleegyezése is szükség volt.

A szabályozó és a szabályozott között kialakult hosszas alkudozás eredményeként a szabályozási periódust négy évre lerövidítették, az árszabályozás alá tartozó területeket

némileg kibővítették, és az  $X$  tényezőt 4,5 százalékra emelték. Az  $X$  érték meghatározásának módszerét most sem részletezték. A szabályozó a nyereségráta alakulását nevezte meg a legfontosabb tényezőnek, továbbá kiemelte a beruházások finanszírozásának szempontját. A tőzsde a változtatást kedvezően fogadta, a *British Telecom* részvényárfolyama alig változott, azaz a *British Telecom* profitkilátásai továbbra is a korábbihoz hasonló mértékben kedvezőek maradtak. A *British Telecom* esetében – majd a későbbi brit privatizációs folyamat sok egyéb esetében is – bebizonyosodott, hogy a szabályozási változtatások egyik fő eleme a profitalakulás, amelynek normálmértékét igyekeznek a szabályozás során beállítani, és ennyiben a price-cap szabályozás hasonlóságot mutat a rate-of-return típusú szabályozással.

Ami az eljárásokat illeti, a brit szabályozás eddigi története azt mutatja, hogy bár a brit szabályozási rendszerre a szabályozó és szabályozott közötti alku nyomja rá bélyegét, de a folyamatba egyre több résztvevő kapcsolódik be, és a véleménynyilvánítás lehetősége is egyre bővül, azaz a brit modell az eljárásokat illetően valamelyest közeledik az amerikaihoz. Ezeket az igényeket fogalmazta meg a természetes monopóliumok szabályozási rendszerének 1998-as felülvizsgálata során a szabályozási folyamat szinte minden résztvevője. A parlament addigi ellenőrzőszerepét általában megfelelőnek tartották, helyes eljárásnak minősítették a szabályozószervezetek éves jelentéseken keresztül való beszámoltatását, ugyanakkor a kormány úgy vélte, hogy kezdeményezni fogja újabb kérdések felvételét az éves jelentésekbe.

A felülvizsgálat alapján a brit kormány által kialakított elképzelések szerint az egyszemélyi döntéseken alapuló szabályozás rendszerét háromfős végrehajtó testület venné át. Annak érdekében, hogy a döntéshozatal folyamata és a szabályozás módszerei világosak, előreláthatók és széles körben érthetők legyenek, a szabályozószervezeteket kötelezni fogják arra, hogy az általuk követett, illetve követni kívánt szabályozási gyakorlatot írásba foglalják, nyilvánosságra hozzák, és ennek megfelelően működjenek. Hasonló formában a szabályozószervezeteknek arról is meg kell fogalmazni elképzeléseiket, hogy milyen módon kívánják a szabályozási folyamatot alakítani akkor, ha az általuk szabályozott piacon már kiterjedt verseny van.

Annak érdekében, hogy a szabályozási folyamat kellően előre- és átlátható legyen, a szabályozószervezeteknek hosszú távú munkaterveket kell készíteniük. A kormány a jövőben kötelezni fogja a szabályozókat arra, hogy minden fontosabb döntésüket nyilvánosan is megindokolják. A fogyasztók érdekében nyilvánosságra kell hozni a szabályozási folyamat során keletkezett minden olyan információt is, amely a szabályozó- vagy a fogyasztói szervezetek számára rendelkezésre áll, hacsak a szabályozott cégek nem bizonyítják, hogy a nyilvánosságra hozatal alapvető érdekeiket sérti. Az információszolgáltatás eddigi formáin is javítani kell: a szabályozással összefüggő jelentéseknek és pénzügyi információknak a jobb megértést és a más szervezetekkel való összehasonlítást kell szolgálniuk, ennek érdekében a korábbinál egységesebb formában kell ezeket elkészíteni.

Az ágazati szabályozóintézményeknek sok azonos jellegű kérdésben kell állást foglalniuk. A kormány a szabályozóhatóságokat arra fogja kötelezni, hogy együttesen – világos és követhető eljárások során – vizsgálják meg a közös érdeklődésre számot tartó ügyeket. Ehhez közös munkaprogramot kell közzétenniük, az egyes miniszterek is javasolhatnak vizsgálandó kérdéseket. A közös vizsgálatok eredményét publikálni kell.

A szabályozószervezetek közötti együttműködés más okok miatt is egyre fontosabbá válik. A hálózatos szolgáltatások piacain egyre több szolgáltató hatol be szabályozás alá tartozó másik ágazatba. Ezeknek a több szektorban tevékenykedő szolgáltatóknak a szabályozása esetenként különleges eljárásokat igényelhet. A brit kormány többek között azt kívánja ezzel összefüggésben megvizsgálni, hogy szükség van-e a szabályozószervezetek közös döntéshozatalára, illetve kell-e növelni hatáskörüket. A több szektorban tevékeny-

kedő szolgáltatóknak a problémája is megerősítette azt az igényt, hogy a szabályozott vállalatok *számviteli, beszámoltatási rendszerét közelíteni kellene egymáshoz*, és esetleg formálisan is azonos számviteli rendszert kellene kialakítani.

Ami a *Monopolies and Mergers Commission* illeti, a brit kormány itt is nagyobb szerepet szeretne biztosítani a nyilvánosságnak. Bátorítják a *Monopolies and Mergers Commission* eddigi próbálkozásait a meghallgatások rendszerének kialakításában. Az írásos tanúvallomásokat, bizonyítékokat az érintettek tudomására kell hozni, az utóbbiak közé a fogyasztói érdekképviseletek is beletartoznak. Át kell alakítani a *Monopolies and Mergers Commission* szabályozási ügyekben folytatott korábbi vizsgálati eljárását – amikor is ágazatonként külön vizsgálati egységek működtek –, és *egyetlen, a hálózatos szolgáltatókkal foglalkozó vizsgálóbizottságot* kell létrehozni.

### Szabályozási eljárasmódok a távközlésben – az *Oftel* példája

Az Európai Unió tagországaiban viszonylag kevés tapasztalat halmozódott fel a szabályozóhatóságok működéséről. Az 1998-as liberalizációra készülve, a tagországok többségében csak 1996-ban születtek meg azok a törvények, amelyek a távközlési szabályozóhatóságok felállításáról rendelkeztek. Egy-két országban már a kilencvenes évek elején felmerült az önálló szabályozóhatóság gondolata, de hosszabb működési tapasztalattal csak a brit *Office of Telecommunications (Oftel)* rendelkezik. Nem teljesen megalapozatlan tehát, ha elsősorban az *Oftel* eljárasmódjait ismertetjük.

Az *Oftel* 170 fős, a minisztériumok szervezetén kívül elhelyezkedő kormányzati hivatal, amelynek jelenleg egyszemélyi vezetője a főigazgató. Az ipari és a kereskedelmi miniszter által a szolgáltatóknak kiadott engedélyek alapján a főigazgató felelős a távközlési piac szabályozásáért. A piacsabályozás egyes kérdéseiben a döntéseket megosztja a miniszterrel. Az *Oftel* tevékenysége öt kategóriába sorolható. Részt vesz a *távközlési politika* kialakításában (árszabályozási, számkiosztási, összekapcsolási stb. kérdésekben), előkészíti az engedélyek miniszter általi kiadását, *módosítja* a meglévő engedélyeket, *kikényszeríti* az engedélyekben foglaltak betartását, az engedélyek által meghatározott körben *lépéseket tesz* (egyezséget teremt, vitás kérdésekben dönt vagy utasít), végül eljár a *fogyasztók* panaszait illetően.

A távközlés-politika formálásában való részvétel az *Oftel éves munkatervének* publikálásával kezdődik, amelyben az elkövetkező időszakban vizsgálandó kérdéseket és azok időigényét teszik közzé. A munkatervhez észrevételeket várnak, de viszonylag kevés visszajelzés érkezik. A munkatervben szereplő fontos kérdésekkel összefüggő döntések előkészítéseként – konzultációs célra – dokumentumok készülnek. Ezek megfogalmazásában az *Oftel* munkatársain kívül külső tanácsadókat is alkalmaznak, a fogyasztók véleményének megismeréséhez piackutatást folytatnak. A konzultációs fázis megkezdése előtt a piac különféle szereplőinek képviselőit ellátó csoportokat, egyéneket keresnek meg, esetenként tanácsadó testületet hoznak létre.

Öt, ma már *állandó jellegűnek mondható tanácsadó testület*, munkabizottság is dolgozik az *Oftel*en belül. Az egyik versenypolitikai kérdésekben nyújt tanácsot, a másik elsősorban a háztartási fogyasztókkal kapcsolatos kérdésekben, a harmadik műszaki ügyekben, a negyedik közgazdasági és pénzügyi kérdésekben, míg az ötödik a nagyfogyasztókkal való kapcsolattartást biztosítja. Ezek mellett hat, *törvény alapján felállított állandó tanácsadó bizottság* is működik. Ebből négy területi elvet követ, egy a kisvállalkozásokkal foglalkozik, a hatodik pedig a fogyasztókkal és az idősekkel összefüggő kérdéseket kezeli. Természetesen lehetőség nyílik rövidebb időtartamra is tanácsadó testületeket felállítani, mint ahogy például a nyilvános hozzáférési pontok vagy a hálózatok közötti együttműködés kérdésében is történt.

A konzultációra szánt dokumentumok ingyenesen (interneten is) hozzáférhetőek. A *konzultációs periódus* során a feleknek módjukban áll a beérkezett válaszokra reagálni. A konzultációs időszak hossza általában három hónap. A távközlési piac résztvevőinek aszimmetrikus információi és a válaszadáshoz szükséges háttér eltérő volta miatt egyes kérdésekben – például az árszabályozás, univerzális (alap)szolgáltatás – a fontosabb problémák rövidebb, egyszerűbben fogalmazott kiadásával áll az *Oftel* a fogyasztók rendelkezésére.

A konzultációs folyamat idején az *Oftel* különböző csatornákat felhasználva igyekszik az információkat, reakciókat, véleményeket összegyűjteni. Munkacsoportokat, nyilvános munkamegbeszéléseket, szemináriumokat szervez, amelyek módot adnak az eltérő nézetek kifejtésére. Egyes kérdésekben közmeghallgatásokra is sor kerül, mint például az árszabályozás felülvizsgálata, amely az *Oftel* értelmezésében elsősorban arra ad módot, hogy a távközlési vállalatok és a fogyasztói képviseltek a széles közönséggel megismertessék nézeteiket.

A szabályozóhatóság – függetlensége ellenére – egy sor kérdésben a kormányzat támogatására számít. Ilyenek a távközlés-politikát és a távközlés szabályozási környezetét érintő kérdések, valamint a társadalompolitikai – például az univerzális szolgáltatásokkal kapcsolatos – problémák, amelyek esetében az *Oftel* főigazgatója csak az *érintett miniszterek egyetértésével* kíván döntéseket hozni.

A konzultációs folyamatok eredményeként gyakran szükségessé válik a kiadott *engedélyek módosítása*. Ez az esetek többségében konszenzussal történik, amennyiben nem, akkor a *Monopolies and Mergers Commission* bevonásával dől el az engedélymódosítás kérdése. Az érvényben lévő engedélyek feltételeinek betartatása az *Oftel* hatáskörébe tartozó feladat. A feltételek megsértésének, nem teljesítésének zöme a verseny tisztaságának kérdéskörével függ össze (például jogtalan előnyök nyújtása vagy jogtalan diszkrimináció, piaci erővel történő visszaélés, összekapcsolási feltételek).

Az *engedélyek betartásának vizsgálata* bármely fél által benyújtott panasz vagy az *Oftel* saját kezdeményezése alapján történhet. Panasz esetén két szakasz különíthető el, először az *Oftel* abban foglal állást, hogy kell-e foglalkoznia a panasszal, és ha igen, akkor ez egy teljes kivizsgálási eljárást igényel-e. A kivizsgálás szakaszában információgyűjtés, -elemzés és -értékelés után döntenek arról, hogy sérültek-e a verseny- vagy engedélyfeltételek, és ha igen, milyen módon lehet tenni ellene. Elsősorban az adatszolgáltatás minőségétől függően az egyes esetek hat hét és hat hónap közötti időtartam alatt jutnak el a döntésig. Ezeket az ügyeket az *Oftel* „okulásul” negyedévente publikálja.

Az engedélyekben foglalt feltételek megsértésének megállapítása esetén gyakran eleendő, ha az *Oftel* felszólítja az engedélyest a feltételek betartására. Ha ez nem elegendő, az *Oftel* főigazgatója a távközlési törvényben szereplő felhatalmazásánál fogva *rendeletben* szólítja fel az engedélyest a feltételek betartására. Ezt követően lehet az engedélyest minden általa okozott veszteség megtérítésére kötelezni. A rendelet betartatása bírósági úton érvényesíthető.

A rendeleteknek két fajtája létezik: ideiglenes és végleges. Az előbbi esetben a 28 napos előzetes értesítési kötelezettség nem áll fenn, és a rendelet csak három hónapig van érvényben. Ezt a megoldást akkor választják, amikor azonnali beavatkozásra van szükség, azaz a rendelet kiadása harmadik fél veszteségeit csökkentheti. Az ideiglenes rendelet véglegessé változtatása vagy egy végleges rendelet kiadása előtt a főigazgatónak 28 napos előzetes értesítési kötelezettséggel kell számolnia.

Az engedélyek által meghatározott körben az *Oftel* bizonyos lépések megtételét fontolhatja meg, határozatot hozhat, egyezséget teremthet, felmentést adhat, rendelkezhet vagy utasíthat, illetve irányt mutathat vitás kérdésekben. *Határozathozatalra* az esetek többségében összekapcsolási kérdésekben kerül sor, ha az engedélyesek nem értenek egyet az összekapcsolási feltételekben. A határozathozatalt célzó beadványnak tartalmaznia kell

az arról szóló beszámolót, hogy a felek közötti tárgyalásokon miben és miért nem sikerült megállapodniuk.

Amennyiben a vizsgált esetben az ágazat egészét érintő kérdések is felmerülnek, úgy az *Oftel* szélesebb körű konzultációkat tart. Ezek után készül el a határozat tervezete, amelyet az érintettek kommentálhatnak, és ezekre is lehet válaszolni. Ennek dokumentációja az *Oftel* könyvtárában megtekinthető. Ezt a folyamatot zárja le a határozathozatal. A hozott határozatok, illetve a folyamatban lévő ügyek az interneten keresztül is követhetők, a folyamatban lévő ügyekre vonatkozó időbeosztással együtt.

Az engedélyek bizonyos feltételei alól az *Oftel* ritkán *felmentést* is adhat. Az engedély feltételeinek be nem tartásához való hozzájárulást kérvényezni kell, és az eljárás mód a határozathozataléhoz hasonló. Az *Oftel* könyvtárában a határozatok mintájára erről is nyilvántartást vezetnek.

Az engedélyek által meghatározott körben, az engedély kikötéseinek értelmezéseként az *Oftel* *iránymutatásokat* is kiadhat. Ezzel egy célszerűnek tekintett lépést kívánhat kiváltani, esetleg módosíthatja a meglévő értelmezéseket, egy adott speciális helyzetre alkalmazva azokat. Az iránymutatás lehetőségével az *Oftel* csak rendkívüli és nagyon speciális esetekben kíván élni, ezért erre eljárás módokat sem alakított ki.

A fogyasztói érdekek védelmére az *Oftelnek* szinte minden megnyilvánulásában ügyelnie kell. A *fogyasztói panaszokat* elsősorban az érintett szolgáltatónak, engedélyesnek kell orvosolnia, azonban azokban az esetekben, amikor erre nem, vagy nem kielégítő mértékben kerül sor, az *Oftelnek* törvény adta kötelessége foglalkozni a panasszal. A panaszosnak a beadványában az ügyet minél nagyobb részletességgel kell feltárnia, a szóban forgó szolgáltatás, az érintett személyek minél szélesebb körű megnevezésével, a panasz okozta üzleti vagy egyéb károk feltüntetésével, a panasszal összefüggően megsértett engedélyi feltételek vagy törvényhelyek megjelölésével és az *Ofteltől* várt lépések jelzésével. A panaszok és tudakozódások többsége a számlákkal, a szolgáltatás minőségével, a hibaelhárítással és a személyiségi jogok megsértésével függött össze. Az 1996-ban benyújtott 35 ezer panasz és tudakozódás 60 százaléka a *British Telecommal*, 17 százaléka a kábeltársaságokkal, 15 százaléka a mobilszolgáltatókkal, 2 százaléka egyéb szolgáltatókkal és 6 százaléka nem távközlési ügyekkel függött össze.

A szabályozási folyamatok brit átértékelésétől részben függetlenül az *Oftel* maga is lépéseket tett az általa követett *eljárások hatékonyságának javítására*. Az 1997 júliusában konzultációra bocsátott, a beszámoltatásra és az eljárás módok alakítására vonatkozó dokumentumra érkezett válaszok nyomán az *Oftel* 1998 februárjában további lépéseket határozott el. Ezek egy része a nyilvánosság szerepének, a szabályozási folyamatban érintett felek konzultációs lehetőségeinek növelésére, az elektronikus információtovábbítás, -felhasználás hatékonyabbá tételére, másik részük a szabályozási lépések időigényének pontosabb meghatározására, az elbírálási időtartamok számon kérhetőségére vonatkozott.

Összegzőképpen elmondhatjuk, hogy az *Oftel* folyamatosan változtatott eljárás módjain. A változtatások az amerikai és a brit tapasztalatok egyidejű figyelembevételével történtek, céljuk a nyilvánosság szerepének növelése, az eljárás módok korábbiánál formalizáltabbá, számon kérhetőbbé tétele, a szabályozás során érintettek véleménynyilvánítási lehetőségének kiterjesztése volt. Ezek a változtatási szándékok követték, időnként meg is előzték a szabályozás rendszerének felülvizsgálatára vonatkozó kormányzati szándékokat. A kormányzat átfogó reformelképzelései körében azonban még sok olyan elem van, amelyek az *Oftel* eljárás módjának jövőbeli alakulását befolyásolni fogják.

\*

A szabályozószervezetek kialakulását végigtekintve megállapíthatjuk, hogy ezek fokoza-

tosan épültek be az intézményrendszerbe. Több évtizedbe telt, amíg a törvényhozói, a végrehajtói és a bírói hatalmi ágak között megjelent sajátos szerepüket. Ez a szerep is változott időben: míg kezdetben elsősorban a piaci túlhatalommal, a monopolhelyzettel való visszaélés korlátozása volt a szabályozószervezetek tevékenysége középpontjában álló feladat, addig a mai szabályozási rezsimek inkább a verseny lehetőségének minél több területen való megteremtését és a kívánt magatartási mintákra való ösztönzést tekintik céljuknak. Feladataik minél jobb ellátásához a szabályozószervezetek egyre inkább élnek az eljárásmodok kialakításának lehetőségével, ugyanakkor a külső nyomás is egyre nagyobb a minél részletesebb, nyilvános eljárásrendek megalkotására. A szabályozószervezetek felállításában, működtetésében élenjáró két ország és az Európai Unió egységesülő piacainak tapasztalatai azt mutatják, hogy a szabályozóintézmények tanulnak egymástól, a szabályozási piac intézményi formái és eljárásrendjei közelednek egymáshoz. Általános trendként az eljárások formalizáltabb, nyilvánosabbak, a szabályozási folyamat átláthatóságának megteremtése, a szabályozás politikától való függetlenítése, a szabályozási piac szereplőinek (fogyasztók és szolgáltatók) minél teljesebb körű bevonása a jellemző.

### *Hivatkozások*

- BEESLEY, M. E.–LITTLECHILD, S. C. [1991]: The regulation of privatised monopolies in the United Kingdom. Megjelent: *Veljanovski, C.: Regulators and the Market*. Institute of Economic Affairs. London.
- FAIR DEAL FOR... [1997]: A Fair Deal for Consumers – Modernising the Framework for Utility Regulation Green Paper, június.
- FAIR DEAL FOR... [1998]: A Fair Deal for Consumers – Modernising the Framework for Utility Regulation, The Response to Consultation, DTI július.
- FOSTER, C. D. [1992]: Privatization, public ownership and the regulation of natural monopoly, Blackwell, Oxford.
- INVENTORY OF DISPUTE...[1998]: Inventory of Dispute Resolution Mechanisms, The European Telecommunications Platform, ETP, (98)107.
- ISSUES ASSOCIATED... [1997]: Issues Associated with the Creation of a European Regulatory Authority for Telecommunications, NERA Report, március.
- OFTEL [1995a]: Consultation Procedures and Transparency, Oftel Statement, Oftel.
- OFTEL [1995b]: Doing Business with Oftel, Oftel.
- OFTEL [1997]: Improving Accountability – Oftel's procedures and processes, Oftel, július.
- OFTEL [1998]: Improving Accountability – Further Steps, Oftel, február.
- STELZER, I. [1988]: Britain's newest import: America's regulatory experience. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.4. No.2.
- STELZER, I. M. [1991]: Regulatory methods: a case for „hands across the Atlantic”. Megjelent: *Veljanovski, C.: Regulators and the Market*. Institute of Economic Affairs. London.
- STERN, J. [1997]: What Makes an Independent Regulator Independent? *Business Strategy Review*, Vol. 8, Issue 2, nyári szám.
- VELJANOVSKI, C. [1991]: The regulation game Megjelent: *Veljanovski, C.: Regulators and the Market*. Institute of Economic Affairs. London.