



KISS FERENC

Az infokommunikáció szabályozása az új technológiai és a piaci fejlemények tükrében

Az Európai Unióhoz való csatlakozás kapcsán a gazdaság területén kollektív figyelmünket túlnyomórészt azok a nehézségek kötik le, amelyek leginkább akadályozzák a felzárkózást és az EU-normáknak való megfelelést. Ilyenek bőségesen léteznek például a környezetvédelemben és a mezőgazdaságban. A megoldhatóbbnak látszó gondokat okozó távközléssel, informatikával, elektronikus médiával és az ezek konvergenciája révén kialakuló infokommunikációval viszonylag keveset foglalkozunk. Ezáltal minden bizonnyal hibát követünk el, hiszen eljövendő európaiságunk szempontjából kevés olyan fontos terület van, mint az internet, az elektronikus üzletkötés és kereskedelem, az információs gazdaság és az információs társadalom. Ezek technológiai platformjául az infokommunikációs hálózatok által képviselt infrastruktúra szolgál, gazdasági alapjukat pedig az infokommunikációs piacok alkotják. Az infrastruktúra és a piacok – a távközléshez hasonlóan – várhatóan a jövőben az infokommunikációban is komplex állami szabályozás tárgyai lesznek.*

Az elmúlt évtizedben erőteljesen felgyorsult a közszolgáltatások gazdaságtanának és ezen belül különösen a távközlés gazdaságtanának az 1970-es évek közepén megindult elavulása. A távközlés, az informatika és az elektronikus média konvergenciájának eredményeként az – Európában már megszületett és Magyarországon is megszületőben lévő – infokommunikáció technológiáit, piacokat, gazdaságokat és társadalmakat alakít át. Eközben új jelenségeket és törvényeket hoz létre, a továbbbővülő jelenségeket is átalakítja, a régi törvényeket pedig új közegebe helyezi, ahol azok új módon hatnak. Új gazdaságtan keletkezik: az infokommunikáció gazdaságtana. A változó piaci jellemzőkkel együtt változik majd az állam piacszabályozó szerepköre is. Már ma is minden jel arra mutat, hogy a szabályozásnak is új gazdaságtana van születőben. Az infokommunikáció szabályozása csak kevésbé – és az idő előrehaladtával egyre kevésbé – fog hasonlítani a távközlésnek és a médianak az általunk bizonyos mértékig már megismert és gyakorolt szabályozásához. Új, eddig nem tapasztalt, sajátos igények lépnek fel az állami szabályozással szemben, amelyek kielégítését új, eddig nem tapasztalt, sajátos szabályozási funkciók, elvek, módszerek, intézmények és eljárások fogják elvégezni. Ezek kutatása különösen időszerű és fontos, mert az infokommunikáció szabályozására vonatkozó jövőbeli igények ma még csak igen kevésbé ismertek, hiszen maguk az infokommunikációs jelenségek is még csak kialakulóban vannak. A tudományos erőfeszítésekre egyelőre túlnyomórészt az empirikus információgyűjtés és elemzés a jellemző.

* A cikk a szerző által az MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpontja számára 2000 februárjában készített tanulmány egyes elemeinek felhasználásával készült.

A rovat a Külügyminisztérium támogatásával jött létre.

Kiss Ferenc nemzetközi közgazdasági, távközlési és infokommunikációs tanácsadó; partner az amerikai Connecticut államban működő *de Fontenay, Savin & Kiss* tanácsadó cégben.

Az elmondottak cikkünk jellegét is meghatározzák. Célunk egyrészt az, hogy feltárjuk az infokommunikáció egyes olyan új fejleményeit és jelenségeit, amelyek szabályozás hiányában piaci kudarcokhoz vezetnének. Másrészt az, hogy körvonalazzuk a szabályozás és a szabályozó egyes új – a *prekonvergens* ágazatok szabályozása során nem tapasztalt – vonásait is.

A tanulmány három részre tagolódik, és mindegyiknek két fő témája van. Az első részben a technológiai és a piaci fejlődés két legfontosabb jelenségét, a versenyt és a konvergenciát vizsgáljuk. A második részben a szabályozás két különösen fontos területével – az összekapcsolással és a szabványosítással –, valamint az általuk szükségessé tett egyes új teendőkkel foglalkozunk. A harmadik rész tárgya a szabályozó. Itt is két vonalat követ az elemzés: egyfelől az általános versenyszabályozó és az ágazatspecifikus szabályozó viszonyát tekintjük át, másfelől a szabályozási funkciók és a szabályozók konvergenciáját illetően vizsgáljuk meg, hogy hol is tart ma a világ – és különösen Európa. Az elemzéseket rövid összefoglaló zárja le.

A szabályozás szempontjából legfontosabb piaci fejlemények

Az infokommunikáció a konvergencia folyamatában keletkezik. Ahhoz tehát, hogy megértsük az infokommunikáció oldaláról az állami szabályozás iránt várhatóan kialakuló igényeket és a szabályozás funkcióiban bekövetkező fejleményeket, meg kell vizsgálnunk a konvergencia folyamatát. Miután azonban a konvergencia versenypiaci jelenség, vagyis a versenypiacokon – és az azokra termelő gyártók és szolgáltatók tevékenysége által – alakul ki, a konvergencia tárgyalása előtt célszerű magával a versennyel foglalkoznunk. Annál is inkább, mert a verseny nemcsak közvetve – a konvergencia révén – támaszt különleges igényeket a jövőbeli állami szabályozást illetően, hanem közvetlenül, az infokommunikációs piaci verseny egyes sajátosságain keresztül is.

A versenypiacok és igényeik a szabályozásra

A versennyel kapcsolatos szabályozói feladatkör meghatározása ma már olyan mértékben kristályosodott ki és terjedt el, hogy szinte közhelyszerűen hat. Egyszerűen fogalmazva, a szabályozónak

1. bátorítania és erősítenie kell a versenyt;
2. maximális mértékben fel kell számolnia a piaci belépés akadályait;
3. egységes, diszkriminációmentes és igazságos piaci feltételeket kell teremtenie a versenyző szolgáltatók számára;
4. ösztönöznie kell a hatékonyság fokozására, különös tekintettel az innováció által elérhető költségmegtakarításokra és termelékenységnövelésekre;
5. ösztönöznie kell a gazdaságilag optimális kockázatvállalásra;
6. minimalizálnia kell a piacról való kilépés költségeit.

Mi teszi szükségessé a szabályozás fennmaradását a jövő infokommunikációs versenypiacain? Leginkább az, hogy a szolgáltatók versenye az infokommunikáció piacain a belátható jövőben nem válik közgazdasági értelemben vett hatékony versennyé. Jelenlegi ismereteink szerint a verseny tökéletlen marad, továbbélnék a járadékképző piaci hatalmak, amelyekről részletesen is lesz szó a későbbiekben. A verseny kialakulása ugyan számos szabályozói funkció megszűnéséhez vezet, a verseny tökéletlensége miatt viszont bizonyos meglévő szabályozói feladatok fennmaradnak (még erősödhetnek is), mások módosulnak, sőt új szabályozói feladatok megjelenése is várható.

A verseny komplexitásából eredeztethető zavarok. A szabályozás fennmaradásának másik oka az, hogy a verseny gyorsuló ütemben válik egyre komplexebb jelenséggé. Mindenekelőtt az érdemel figyelmet, hogy sokféle hálózat alakul ki. Nemcsak a vonalkapcsolt telefonhálózatok, a csomagkapcsolt adatkommunikációs hálózatok, az internet hálózatai és a kábeltelevíziós hálózatok léteznek majd, hanem ezek alfajai és kombinációi is kialakulnak, valamint az ezektől tulajdonságaikban (például sávszélességükben, többcélúságukban és intelligens architektúrájukat tekintve) jelentősen eltérő új hálózatok is létrejöhetnek. Ez utóbbiak példái a műholdas hálózatok (televízió, telefon, adatkommunikáció), amelyek jelentősége – egyes átmeneti nehézségek és csődök ellenére – a világűr fokozódó felhasználása révén a jövőben hosszabb távon bizonyára növekedni fog.

A termékek jelentős és növekvő hányada keletkezik majd különböző *hálózatok* termelési folyamataiban. Telefonszolgáltatásokat például valószínűleg minden szolgáltató képes lesz gazdaságosan nyújtani bizonyos piacokon. A telefonvállalati DSL-szolgáltatás¹ eredete az az elképzelés volt, hogy a teljesen üvegvezetékű hálózat kiépítéséig a meglévő réz érpáron nyújtsanak elfogadható minőségű DS1-es sávszélességű² televíziós szolgáltatást, és ezáltal fokozatosan építsék ki a telefonvállalatok videó- és multimédia-szolgáltatási piacait. A digitális konvergencia eredménye egy hallatlanul komplex multimédia piac lesz, igen sokoldalú helyettesíthetőséggel az egyes szolgáltatások között.

Bármely hálózati termelő bármely más hálózati termelővel összekapcsolhatja hálózatát, és ezzel termelési folyamatát (közös inputok, közös outputok). Ezt az angol nyelvű irodalomban néha *any-to-any interconnection* névvel illetik. Az összekapcsolásra nem a Magyarországon is ismert, alkalmazott és rendeletileg szabályozott telefonhálózati modell lesz a jellemző. Az internet típusú összekapcsolások ettől a műszaki és a közgazdasági körülményeket illetően egyaránt jelentősen különböznek. Műszaki szempontból a vonalkapcsolt és a csomagkapcsolt hálózatok összekötésekor előálló különbségek igen lényegesek. Közgazdasági szempontból elsősorban annak van jelentősége, hogy míg az összekapcsolódó telefonhálózatok helyzete tipikusan aszimmetrikus (például inkumbens³ *kontra* belépő), addig az internetes hálózatok szimmetrikus helyzetben vannak: valamennyien érdekelték nemcsak az összekapcsolásban, hanem a különböző hálózatok együttműködési képességével (*interoperabilitás*) és a különböző hálózatokhoz hozzáférő felhasználók együttműködési képességével (*interworking*) kapcsolatos problémák teljes megoldásában is. A fejlett országokban máris előtérbe került a kábeltelevíziós hálózatoknak az internet-szolgáltatások számára történő megnyitásának kérdése, ami tipikus szabályozói feladat.

A legkülönbözőbb vertikális integrációk alakulhatnak ki, és igényelhetnek szabályozói beavatkozást annak érdekében, hogy ne jölessen létre piaci hatalom és járadék. Ezekről később szólnunk. Az integráció igen sokféle formát ölthet (egyesülés és felvásárlás, stratégiai szövetségek, kutatási és marketingmegállapodások stb.), de mellette megjelennek a vertikális együttműködés és verseny másféle formái is. A vertikális együttműködés többféle formájában is elvezethet globális piaci hatalommal rendelkező cégek kialakulásához. Ezeket időnként – valószínűleg hibásan – *globális szupermonopóliumoknak* is nevezik.⁴ Létrejöttük lehetőségeiről és következményeiről nemzetközi fórumokon már jó ideje folyik a vita. A globális piacok tökéletlensége a szabályozói beavatkozást is globális szinten teszi majd szükségessé.

¹ DSL = Digital Subscriber Line = digitális előfizetői vonal.

² 1,544 Mbps.

³ A több nyelvben is elterjedt latin szóval a már meglévő, működő, piacon lévő szervezetet jelöljük.

⁴ Az elnevezés azért hibás, mert igen kicsi annak a valószínűsége, hogy bármelyik cég egyedüli globális szolgáltatóvá válik. Reális veszélye a globális oligopóliumnak van – piaconként világviszonylatban nem több, mint 3-5 szolgáltatóval. Ezek képesek lehetnek egyes piacok monopolizálására is, de a monopólium – ha egyáltalán létrejön – lokális lesz, nem pedig globális.

A siker zavarai: a versenynek a verseny által történő korlátozása. Az elmondottak a fokozódó komplexitás következtében előállható piaci kudarcok lehetőségeit vetik fel. A piaci siker is okoz azonban piaci zavarokat, amikor például a sikeres piaci szereplőket éppen a kíváncsok versenyzései és a versenyben elért sikereik juttatják piaci hatalomhoz és járadékhoz. A Microsoft-perben a cég védelmének egyik fő motívuma éppen a versenyben elért sikerekre való sokoldalú hivatkozás volt.

A versenyt általában korlátozza az, ha valamely versenyző szolgáltató huzamosabb ideig különösen sikeres és innovatív, míg versenytársai valamilyen oknál fogva nem képesek arra, hogy a sikeres szereplő által megvalósított innováció ismeretanyagát felhasználva, maguk is az innováció útjára lépjenek – mint ahogy ezt a neoklasszikus közgazdaságtan feltételezi róluk. Leegyszerűsített formában ez a *pro-Microsoft* érvelésnek is a lényege. A Microsoft innovatív műszaki, gazdasági és kereskedelmi lépéseit a versenytársak huzamosabb időn keresztül nem tudták megtenni. Például nem értékelték meg marketingstratégiájának lényegét, ezért más – kevésbé sikeres – stratégiákat alkalmaztak. Az az érvelés is ide tartozik, amely szerint a lépések egy része egyszerű és megismételhetetlen természetű, vagyis ha a Microsoft (vagy más) egyszer már lépett, akkor ez a lépés mások számára már nem lehetséges. Az ilyen lépések gyakran valamilyen lehetőségnek a lefoglalásával kapcsolatosak. Közgazdasági lényegüket illetően *externáliák*. A rendszerszoftverek esetében a klasszikus példa: ha egy szoftvertermék bekerül az operációs rendszerbe, akkor pusztán e tény által igen nehezzé vagy lehetetlenné válhat az, hogy a vele versenyző más szoftvertermékek ugyancsak bekerüljenek az operációs rendszerbe. Akinek a szoftvere kívül marad, az ennek következtében hátrányos piaci helyzetbe kerül, és nagy valószínűséggel tönkremegy. Az operációs rendszerrel kapcsolatos filozófiát alapvető módon kell átalakítani ahhoz, hogy ez a helyzet ne alakulhasson ki. Ilyen átalakításra azonban csak a szabályozás képes, a hátrányos helyzetű piaci szereplők nem. A szabályozónak viszont érvényes technológiapolitikára és technológiapolitikai természetű elemzésekre van szüksége ahhoz, hogy a megfelelő elvi változást hozza létre, például nyílt operációs rendszerek kialakításához nyújtson ösztönzőket, ne pedig hátrányos szabályozói megkülönböztetés (*handicapping*) útján próbálja kiegyenlíteni a sikeres versenyző piaci előnyét. Az aszimmetrikus szabályozás követelményének bevezetésével az Európai Unió is előidézte a társadalmilag ártalmas *handicapping* veszélyét.

Az egyik tipikus probléma az, hogy a kialakuló tartós piaci előny egyaránt következhet az eredményes szabálytisztelő versenyzésből és a versenyellenes magatartásból. Elemzési módszerekre és szabályozói *tesztekre* van szükség annak eldöntéséhez, hogy egy adott esetben melyikkel állunk szemben. A teszteknek erőteljes technológiapolitikai meghatározottságuk és hatásuk van. Ez új és kidolgozandó szabályozási téma, hiszen a magyar minisztériumok és hatóságok a múltban nem alkalmaztak formális teszteket az általuk szabályozottak magatartásának és teljesítményének megítélése céljából.

Mint ahogy ezt a Microsoft-eset egyes elemei jól illusztrálják, nehéz megkülönböztetni a versenyellenes magatartást a versenyszerűtől, mégpedig nemcsak egyes speciális esetekben, hanem általában is. Ennek legfőbb oka az, hogy mind a versenyszerű, mind a versenyellenes magatartásnak állandóan új formái alakulnak ki. Az innováció itt is gyors ütemű.

A vertikális tagozódás fokozódása. A termelési folyamatok vertikális tagozódása minden bizonnyal jelentősen fokozódik majd az elkövetkező évtizedekben. Ez közvetlenül és közvetve is a technológiák digitalizálásával függ össze. Egyrészt a termelési technológia számos „fekete doboza” – azaz a vertikális egysége – több kisebb fekete dobozra bomlik szét. Másrészt közvetlen és közvetett hatások érvényesülnek, például a digitalizálás által vezérelt konvergenciafolyamatokon keresztül. A konvergencia eleve és önmagában is a technológiai vertikum növekedését jelenti.

Példaként említhető, hogy a múltban a távközlés ágazati definíciója éppen a tartalom és a jeltovábbítás (*content versus transport*) megkülönböztetésén és elhatárolásán alapult. A távközlés nem nyúlhatott a tartalomhoz, hanem csak arra volt felhatalmazása, hogy az adott tartalmat változatlan formában továbbítsa. 1956-ban az Egyesült Államok igazságügyi minisztériuma és az AT&T között éppen ebben az ügyben létrejött meg egyezés – az úgynevezett *consent decree* – éles határt vont a jeltovábbítás és a jeltartalom, illetve annak feldolgozása (*processing*) közé, a jeltovábbítást távközlési, a jelfeldolgozást pedig számítástechnikai feladatnak nyilvánította. Az AT&T számára megtiltotta a jelfeldolgozásba – azaz a komputerüzletágba – való belépést, az IBM számára pedig – implicit módon ugyan, de – megtiltotta a jeltovábbításba, azaz a távközlési üzletágba való belépést. Ez a telefonía esetében nem okozott problémát. A feldolgozás és a továbbítás szinergiáinak kihasználása révén az adatkommunikáció azonban már akkor elindította e megkülönböztetés felbomlását, amikor a *consent decree* aláírásain még sem száradt a tinta. Az Egyesült Államokban az 1960-as évektől kezdve a *Computer Inquiry*nek nevezett szabályozói eljárás több mint két évtizeden keresztül foglalkozott az újonnan felmerülő jelenségekkel. Közben kétszer is előfordult, hogy mire döntésre jutottak, addigra a valóság ismét olyan mértékben megváltozott, hogy újra kellett kezdeni a folyamatot.

Az információs szolgáltatások területén a Prodigy és a CompuServe már kezdettől fogva nyújtott jeltovábbítást és tartalmi szolgáltatásokat is, az AOL pedig napjainkra velejéig integrált vállalkozássá fejlődött, sőt az internet után a televíziózás és más médiumok és termékek (Time Warner) felé is integrálási szándékkal közeledik. Ugyanezt teszi – más kiindulópontból közelítve és az adatkommunikációhoz való egészen más viszony alapján – az AT&T is, amely 2000-ben az Egyesült Államok legnagyobb kábeltelvíziós szolgáltatójává vált.

A most tárgyaltak a digitális konvergencia közvetett hatásai közé tartoznak. Ezek során a technológiának a digitalizálás által lehetővé tett vertikális kiterjedése következtében olyan újabb vertikális kapcsolatok válnak lehetővé, amelyek alapulhatnak a technológián, de létrejöhetnek különféle keresletoldali előnyök révén is.

Számos fontos következményre lehet számítani. Mindenekelőtt a kialakuló nagyobb vertikális tagolódás tágabb teret nyújt a vertikális integráció és általa a *vertikális kontroll* számára. A vertikális ellenőrzés azonban nem szükségszerűen terjed ki a termelési folyamat egész értékláncára, vagyis nemcsak vertikális integráció útján valósulhat meg. A „*wintelizmus*” néven⁵ általánosított stratégia például arra törekszik, hogy az értéklánc egy bizonyos stratégiai pontjának vagy pontjainak a *de facto* szabványosítása révén létesítsen vertikális kontrollt az egész folyamat felett. Az ilyen ellenőrzés – ha a termelési folyamat más szereplői számára nehezen elérhetővé teszi a folyamat egyes stratégiai pontjait – elégséges lehet ahhoz, hogy járadékot hozzon az öt megvalósító – vertikálisan nem integrált, de a termelési folyamat vertikumában együttműködő – felek számára.

A ritka eszközök és a járadék. A termelési vertikális szerkezetében egyes inputok más inputokhoz képest szűk kapacitásokat, szűk keresztmetszeteket jelentenek, és így az output(ok) lehetséges maximumainak a meghatározójává válnak. A többi inputhoz képest ezek az inputok „ritkák”. Ritkaságuk lehetővé teszi tulajdonosuk számára, hogy használatukért a közgazdaságilag indokoltnál magasabb árakat alkalmazva járadékra tegyen szert. A távközlésben például hagyományosan a helyi hálózatnak a fogyasztóhoz legközelebb lévő keskeny sáv szélességű részei alkottak – és alkotnak ma is – szűk keresztmetszetet. A televíziózásban leginkább a frekvencia képviselte a szűk keresztmetszetet. Ennek a helyzetnek az lett a következménye, hogy a helyi távközlési szolgáltatá-

⁵ A név a *Windows* és az *Intel* neveinek összevonásával jött létre.

sok piaci monopolista piacok maradtak még akkor is, amikor (például az Egyesült Államokban) már évtizedes gyakorlata alakult ki a távolsági és nemzetközi szolgáltatások piaci versenyeinek. A „ritka” frekvencia⁶ pedig állami tulajdonná vált.

Reálisan várható a helyzet gyökeres megváltozása. A verseny és a technológiai fejlődés – különösen a digitális konvergencia – következtében eddig „ritka” termelési tényezők bőséggé válhatnak, elveszíthetik szűk keresztmetszet-szerepüket. Ezzel a változással egyidejűleg azonban új, más, eddig nem tapasztalt „ritkaságok”, szűk keresztmetszetek alakulhatnak ki. Velük kapcsolatban jelennek majd meg az új szabályozói feladatok és technológiapolitikai megfontolások. A televíziózásban például általános vélemény az, hogy a technológiai fejlődés (kompresszió, alternatív jeltovábbító rendszerek, a használható frekvenciasáv bővülése) következtében meg fog szűnni a frekvencia szűk keresztmetszet-jellege, miközben a programtartalom válik szűk – és időben egyre szűkebb – keresztmetszetté. A jelenség általánosítható olyan formában, hogy a jövő konvergált multimédia-szolgáltatási ágazatában egyre nagyobb gyakorisággal a szellemi termékek válnak szűk keresztmetszetekké. Ez teljesen új és eddig nem tapasztalt helyzetet teremt a szabályozó számára is.

Szoftverek is lehetnek – lényegük és funkciójuk révén – szűk keresztmetszetek, illetve törekedhetnek ellenőrzésükre. Erre jó példát képviselnek a web-böngészők (*browsers*) és keresők (*search engines*). Ezek kontrollja igen fontos lehet, mert jelentős befolyással lehetnek az egyes web oldalak relatív nézettségére. A Windows 95 sokat vitatott esete jól illusztrálja a termékkapcsolás révén elérhető kontroll jelentőségét.⁷ Az úgynevezett navigációs szoftverek jelentősége azonban túlmutat az interneten, és tulajdonképpen minden nagy volumenű és nagy választékú tartalomszolgáltatás esetében felmerül. A digitális televíziózásban például várhatóan igen nagy jelentősége lesz a navigációs szoftverre vonatkozó szabályozásnak.

A ritkaság jelensége különös fontos olyan esetekben, amikor a termelési folyamat nem egyetlen hálózaton, hanem egymással összekapcsolt hálózatok rendszerének segítségével folyik.⁸ Ezért az összekapcsolás tárgyalása során az úgynevezett *alapvető fontoságú eszközök* (*essential facilities*) kapcsán visszatérünk majd a ritkaság témájához.

A szabályozói beavatkozás ártalmai. A szabályozói korrekciós beavatkozás negatív következményekhez vezethet még akkor is, ha a korrigálandó piaci helyzet valóban versenyellenes magatartás miatt alakul ki. Sőt, a gyógyszer ártalmasabb is lehet, mint a betegség. Az ártalmasság legáltalánosabb és egyben legveszélyesebb formája az, hogy a szabályozói beavatkozás csökkenti vagy megszünteti a szabályozott szolgáltatónak az innovációra való ösztönzőit. A veszély Magyarországon kettős. A túlszabályozásra való történelmi hajlamunkon kívül külső veszély is leselkedik. Úgy tűnik ugyanis, hogy az Európai Uniónak sem sikerül elkerülnie az intervenciós gyógyszer által okozott károkat. Ha – némi átfogalmazással – elmondhatjuk, hogy kísértet járja be az EU-direktívákat, akkor elsősorban az innovációra való ösztönzés hiányának a kísértetére kell gondolnunk. Ez a kísértet

⁶ Nem szerencsés az angol, illetve a magyar szóhasználatban meghonosodott *scarce resources*, illetve *korlátozott erőforrás* kifejezés, hiszen a termelés valamennyi tényezőjének közös vonása az, hogy korlátozott mértékben áll a társadalom rendelkezésére. A munka, a tőke, az anyagok vagy az energia mind korlátozott erőforrások. A közgazdaságtant úgy is szokták definiálni, hogy az a korlátozott erőforrások optimális felhasználásának a tudománya.

⁷ “Microsoft’s Windows 95 licence agreements have required [manufacturers] to accept and install the software package as sent to them by Microsoft, including Internet Explorer, and have prohibited [them] from removing any features or functionality, i.e. capacity to perform functions such as browsing.” Lásd *United States versus Microsoft Corporation* [1998].

⁸ “Although there are undoubtedly competition concerns that arise from control of bottleneck facilities on a stand-alone basis, control by vertically integrated service providers of the key facilities yields extra-proportional increases in market power.” Lásd *Cowie-Marsden* [1998].

számos területen jelentkezik. Meglehetősen letisztult formában áll előttünk a digitális *pay-tv-re*⁹ vonatkozó direktíva (95/47EC) kapcsán. Európai közgazdászörökben komoly félelem létezik – indokoltan – attól, hogy az EU direktívái által képviselt piaci intervenció megakadályozza majd azt, hogy Európa felzárkózzék az amerikai információs társadalomhoz, sőt rossz esetben az attól való fokozódó további elmaradáshoz is vezethet.

A legfőbb veszély a *mikromenedzselt verseny* kialakulásának lehetősége. Az amerikai Federal Communications Commission (FCC) egyes bírálói szerint az 1996-os amerikai távközlési törvény végrehajtása a gyakorlatban egyfajta mikromenedzselt versenybe toroklott. Kétségtelen, hogy a megvalósítás folyamatában az FCC és a tagállamok szabályozószervezetei is kénytelenek voltak sok és részletes szabályt, javaslatot, tesztet, eljárást és döntési módszert alkotni annak érdekében, hogy a törvényben kitűzött célok megvalósuljanak, különösen a versenynek a helyi szolgáltatási piacokra való bevezetése érdekében. Az a tizennégy „teszt” azonban, amelyet a helyi szolgáltató Baby Bell telefonvállalatnak teljesítenie kell ahhoz, hogy az FCC megengedje számára a távolsági szolgáltatások piacaira való belépést, összességében valóban kimeríti a mikromenedzselés fogalmát.¹⁰ A magyar koncessziós helyi szolgáltatók esetében nem lenne célszerű a távolsági és nemzetközi piacokon való megjelenést hasonló feltételrendszer teljesítéséhez kötni.

A konvergencia mint szabályozást igénylő jelenség

Az informatika behatol a legkülönbözőbb iparágak termelési folyamataiba, és átalakítja azok technológiáit. Jó úton halad abban az irányban, hogy valamennyi ágazat valamennyi termelési technológiáját valamilyen mértékig (közvetlenül vagy vezérlés által) digitális elektronikus folyamattá alakítsa. A technológiák digitalizálása következtében az informatika eszközei (hardver, szoftver), valamint maguk az információk is egyre nagyobb volumenű és fontosabb szerepet játszó termelési tényezővé válnak. Például repülőgépeket kizárólag hálózaton működő szuperkomputerek segítségével terveznek, és a

⁹ A *pay-tv* azaz fizető televízió (egyelőre még nincsen általánosan használt magyar név) olyan szolgáltatási formára utal, amelyben az előfizető az alternatívákat tartalmazó műsorinformáció alapján maga választja ki a nézendő műsort, ezt egyedileg megrendeli a kábeltelevíziós szolgáltatótól, aki a műsort ezután számára elérhetővé teszi és egyszeri nézéséért meghatározott egyedi díjat számít fel.

¹⁰ A tizennégy teszt angol eredetiben a következő:

- “1. meeting interconnection requirements which relate to exchange service and access, the POIs, quality, rates, terms and conditions;
2. non-discriminatory access to network elements, at any technically feasible point on rates, terms and conditions that are just, reasonable and non-discriminatory;
3. non-discriminatory access to poles, ducts, conduits and rights of way at just and reasonable rates;
4. an unbundling of the local loop transmission to customer premises from local switching or other services;
5. an unbundling of local transport from the trunk side of a local exchange from switching and other services;
6. an unbundling of local switching from transport local loop transmission and other services;
7. non-discriminatory access to emergency, directory assistance, and operator call completion services;
8. directory listings for all customers of all carriers;
9. non-discriminatory access to telephone number assignment (pending the introduction of a numbering plan);
10. non-discriminatory access to databases for call routing and completion;
11. portability of numbers (pending proposed FCC regulation on number portability);
12. non-discriminatory access to services and information necessary for the competitor to implement local dialing parity;
13. reciprocal compensation arrangements which include just and reasonable terms and conditions for call termination costs; and
14. the carrier's telecommunications services must be available for resale at wholesale rates and on reasonable and non-discriminatory conditions, to all customers including competing service providers.”

gyártás folyamatát is alapvetően komputerek által vezérelt automatizmusok jellemzik, amelyek erre a célra létrehozott protokollok (korai példa a MAP – Manufacturing Automation Protocol, IEEE 802.4) segítségével működnek. A repülőgépgyártásnak nem léteznek más gazdaságos technológiái.

Annak ellenére, hogy a digitalizált technológiák hasonulnak egymáshoz, az egymásra hatás folyamata önmagában nem jelent konvergenciát. Konvergencia akkor jöhet létre, amikor a technológiai változások következtében olyan módon változnak meg a *termékek* – az outputok –, hogy két, korábban egymástól elkülönült terméket termelő ágazat képessé válik egymás termékeinek a gyártására (lásd távközlés és kábeltelevízió), vagy pedig azonos (vagy nagy mértékben helyettesíthető) új termékek (például az interaktív szórakoztatás eszközei) előállítására rendezkedik be. A termékek azonosulása lehet eseti vagy részleges, de lehet olyan nagy mértékű is, hogy az addig különböző piacokra dolgozó ágazatok zömükben vagy teljes egészükben ugyanazokat a piacokat látják el azonos vagy azonos funkciójú termékekkel. Ekkor beszélünk konvergenciáról. A távközlés és a kábeltelevízió konvergálódik annyiban, amennyiben a lakossági beszéd- és adatszolgáltatási, valamint az úgynevezett otthonon belüli szórakoztatási (*home entertainment*) piacokat bármelyikük teljes mértékben képes lesz ellátni. Termékeik ugyan nem válnak szükségszerűen azonosná, de tökéletesen vagy nagymértékben helyettesíthetők a lakossági fogyasztási folyamatban. Erre példa a web-tv és a telefonhálózat segítségével lezajló modemes internet-hozzáférés. Ezek egymással nem azonos, de a piacon nagymértékben helyettesíthető szolgáltatások.

Konvergencia létezhet egyidejűleg több piacon is; például a lakossági piacokkal egyidejűleg az intézmények piacain. Lehetnek azonban olyan piacok is, amelyeken a más piacokon bekövetkező konvergencia ellenére sem jön létre konvergencia. A folyamat része lehet nemcsak kettő, de több ágazat vagy terület is. Az informatika és a távközlés konvergenciája például több más ágazatot is érint. Ilyen ágazat a szórakoztatás, a könyvkiadás, a napilapok, hetilapok, folyóiratok, de a könyvtárak és dokumentációs központok is. A konvergencia a konvergáló ágazatok szempontjából lehet nemcsak teljes, hanem részleges is. Így például a szórakoztatóipar jelentős részeit nem érinti, sőt még az otthonon belüli szórakoztatás esetében is részleges, kiterjed viszont az elektronikus formában terjesztett nem otthoni szórakoztató eszközökre (például filmszínházak műsorához filmek letöltése szerverekről).

Tovább bonyolítja a képet, hogy a konvergenciával párhuzamosan esetenként technológiai divergencia is létezik. Az adatkommunikáció kezdetben erősen hasonlított a távbeszéléshez, majd divergálódni kezdett tőle.¹¹ A kábeltelevíziózás – miközben egyre jobban hasonlít a távközléshez – technológiailag egyre kevesebb hasonlóságot mutat azzal a hagyományos földi televíziózással, amelyet kezdetben imitálni és helyettesíteni igyekezett.

A konvergencia folyamatába belépő ágazatok és tevékenységek határai egyrészt igen különbözőek és időben változóak lehetnek, másrészt gyakran el is mosódnak. Ugyanez a megállapítás áll a konvergencia folyamatából kilépő ágazatokra és tevékenységekre is. A technológiai és ágazati határok nemcsak átrajzolódnak, hanem el is mosódnak.

A digitális konvergencia rendkívül sokoldalú jelenség. Technológiák és piaci keresletek egyaránt konvergálhatnak – és konvergálnak is. Másfelől többféle konvergencia-folyamat is zajlik egyidejűleg. Közülük a gazdaságpolitika alkotói és a szabályozók azokra figyelnek leginkább, amelyek digitális elektronikus technológiai jelenségek alapjául szolgálnak. Ebben az írásban is ezekről lesz szó. A továbbiakban olyan szabályozási és technológiapolitikai kérdésekkel foglalkozunk, amelyek valamilyen módon mind a konvergencia jelenségéhez kapcsolódnak.

¹¹ Ezt követően a távbeszélés kezdett egyre jobban hasonlítani az adatkommunikációhoz (például a csomagkapcsolás révén).

Az infokommunikáció szabályozásának két kulcskérdése

Az összekapcsolás

A távközlő hálózatok összekapcsolásában Magyarországon 1993-ban kialakított monopóliumvédő szabályozástól igen hosszú és rögzös út vezet a konvergált és integrált infokommunikációs szektor hatékonyan versenyző szolgáltatói – mint üzleti vállalkozások – gazdaságilag hatékony és társadalmilag kívánatos összekapcsolásának a szabályozásáig. Az összekapcsolás szabályozása a verseny támogatásának egyik legfontosabb eszköze.¹² Jelenleg meglehetősen elterjedt az a nézet, hogy ha az összekapcsolás szabályozását illetően feloldjuk a monopólium védelmét (sőt aszimmetrikusan szabályozunk), és lehetőséget teremtünk arra, hogy a hálózatok összekapcsolása bármely szolgáltatópár esetében viszonylag liberális módon megvalósulhasson (bilaterális tárgyalások, áralkuk, szerződések), akkor ezzel megoldjuk az előttünk álló feladatot. Ez azonban nagyon távol áll a valóságtól. A jelenlegi magyar szabályozási gondolkodást a telefonhálózatok és a telefonszolgáltatások műszaki és gazdasági jellemzői határozzák meg. Ezek a mai gyakorlatunkban maguk is messze elmaradnak – különösen az ágazati struktúra gyengeségei, a termékstruktúra elmaradottsága és a verseny általános hiánya miatt – a korszerűtől. A legfőbb baj azonban mégsem ez, hanem az, hogy a telefónia még a legkorszerűbb formájában is az összekapcsolás múltját, nem pedig jövőjét képviseli. A jövő fő szabályozási témája nem a távbeszélő-hálózatok összekapcsolása (amelyet Amerikában gyakran *telco-telco* összekapcsolásnak neveznek), hanem a közelebbi jövő tekintetében az internet típusú összekapcsolás, a távolabbi jövőt nézve pedig az integrált, konvergált, intelligens, szélessávú multimédia-szolgáltatásokat nyújtó és/vagy egymással azonos vagy éppen egymástól különböző technológiai alapokra épülő hálózatok (és üzemeltetők mint üzleti vállalkozások) összekapcsolása lesz. Helyszűke miatt a következőkben csak két résztemát tudunk megemlíteni.

Az internet összekapcsolása távközlő hálózatokkal. Az internet eléréséhez használt telefonhálózatnak az internettel való összekapcsolása tipikusan – de nem kizárólag – úgy valósul meg, hogy az internetszolgáltató (*Internet Service Provider, ISP*) különféle – potenciálisan igen sokféle – hozzáférési és összekapcsolási szolgáltatásokat igényel a telefonvállalattól. Az internetszolgáltatók összekapcsolása azonban több alapvető ponton is különbözik a telefonvállalatok összekapcsolásától (továbbá attól a módtól is, ahogyan például a magánhálózatok igényelnek szolgáltatásokat a telefonvállalattól). Az internetszolgáltatók forgalmának normálisan igen nagy a volumene. Az egy előfizetőre jutó hívási idő sokszorosa a telefonhívók átlagos beszélgetési idejének, különösen akkor, ha az ár nem jelent keresletcsökkentő erőt. Különleges árazási problémák jelentkeznek, mert az internetszolgáltatók forgalma döntően *érkező* hívás (az előfizetők hívják az internetszolgáltatók szerverét) és az internetszolgáltatók által generált kimenő hívások volumene a bejövő hívásokéhoz képest elenyésző. Ez a két tényező olyan következményhez vezethet, hogy az internetet nem használó fogyasztók jelentős mértékben keresztfinanszírozzák az internet használatát. Ez történt az Egyesült Államokban, ahol – részben a havi fix (*flat*) díjak miatt – az internet használata hosszú időn keresztül viharosan növekedett, ami a nyilvános vonalkapcsolt telefonhálózat (PSTN) tartós kapacitáselégtelenségéhez vezetett.¹³

Szabályozói feladat annak elérése is, hogy elegendő helyi hálózati vonalkapacitás álljon az internethasználók rendelkezésére. Amerikában nagy hatása volt a helyi telefonvál-

¹² The “interconnection regime is an active regulatory tool for promoting competition.” Lásd *WIK* [1994] 242. o.

¹³ A helyi szolgáltatásokat nyújtó telefonvállalatok azonban erőteljesen eltúlozták a kétségtelenül létező

latatok különféle „második vonal” akcióinak, amelyek során az előfizetők gyakran a nem forgalomérzékeny (*Non-Traffic-Sensitive, NTS*) költségek szintje alatti árakon jutottak második vonalhoz, továbbá az akciók részeként gyakran jelentős volumenű ingyenes szolgáltatáshoz is. Magyarországon – Európa sok országához hasonlóan – a távközlés oldaláról hiányzanak vagy minimális hatásúak az internetszolgáltatások iránti keresletet növelő intézkedések. Ha pedig az internetszolgáltatók kapacitása úgy alakul, hogy egyidejűleg csak az összes előfizető 5-10 százaléka számára képesek internet-hozzáférést lehetővé tenni, akkor ez a helyzet korlátozza a használatot, és gyors növekedés esetén katasztrofális következményekhez vezethet. Az elmúlt években az AOL körülbelül 10 százalékos arány mellett került többször is olyan helyzetbe, hogy drasztikusan romlott szolgáltatásának minősége.

Az internet összekapcsolása kábeltelevíziós hálózatokkal. Jelenlegi formájában ez az összekapcsolás az internetszolgáltatóknak a kábeltelevíziós hálózatokhoz való „nyílt hozzáférésében” (*open access*) testesül meg. Az internetszolgáltatók szempontjából ennek egyrészt a kábel-előfizetőkhez való hozzáférés, másrészt a kábeltelevíziós hálózatok nagy sávszélessége miatt van nagy jelentősége. A kábeltelevíziós cégek szempontjából azonban egyértelműen negatívak a következmények, különösen abban a tekintetben, hogy csökken vagy megszűnik a technológiai innovációra való ösztönzőség. Amerikában az AOL hosszú időn keresztül sikertelenül lobbizott azért, hogy hozzáférhessen az AT&T kábeltelevíziós hálózatához. Ezért végül is a Time Warner (Amerika második legnagyobb kábeltelevíziós cége) megvásárlása révén más megoldást választott arra, hogy előfizetőinek nagysebességű internet elérést tudjon biztosítani. Az internetszolgáltatás és a kábeltelevíziózás (*ISP-CATV*) összekapcsolásának kérdései különösen hasznosan tanulmányozhatók az Egyesült Államok példáján. Amerikában ugyanis a kábeltelevíziós társaságok önkormányzati koncessziók formájában működnek, ezért az összekapcsolás szabályozása is önkormányzati szintű feladat.¹⁴ Ennek megfelelően a megközelítések és megoldások egész sokasága alakulhat, illetve alakul ki.

Az alapvető fontosságú eszközök kérdésköre. Folytatjuk a ritka eszközök kapcsán megkezdett gondolatmenetet. A ritkaság speciális esete az, amikor valamely eszköz a hálózatok összekapcsolása révén az összekapcsoló fél szempontjából válik ritkává. Ilyenek az úgynevezett *alapvető fontosságú eszközök* (*essential facilities*).¹⁵ Összekapcsolt hálózatok (és szolgáltatók) esetében alapvető fontosságúaknak azokat a hálózati elemeket nevezzük: 1. amelyek nélkül a termelési folyamat nem bonyolítható le, és az output nem állítható elő; 2. amelyek rendelkezésre állása tulajdoni okok miatt korlátozott (például monopolizáltak); 3. amelyek gazdaságosan nem kerülhetők meg, azaz nem helyettesíthetők.

Az alapvető fontosságú eszközök jogi precedenseinek egy részében az eszközök monopolista tulajdonosa megtagadta azok mások által történő használatát. Ez akkor fordult elő különösen gyakran, amikor a használó az eszközök monopolista tulajdonosának piaci versenytársa lett volna. Más jogi esetekben a használat árát olyan magasán állapították meg, hogy ezáltal lehetetlenné válna a használó számára a gazdaságos termelés és a monopolista

problémát. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint a telefonvállalatok ama törekvése, hogy maguk is nyújtsanak internetszolgáltatásokat, mégpedig alacsony fix díjakért és korlátlan volumenben. Ha a kapacitáshiány valóban olyan mértékű lett volna, mint ahogy ezt a telefonvállalatok állították, akkor nyilvánvalóan nem került volna sor arra, hogy a telefonvállalatok maguk súlyosbítsák a problémát.

¹⁴ Megjegyezzük, hogy az önkormányzatok a szabályozási feladatok vagy azok egy részének végzését átengedik annak a tagállamnak, amelynek a területén léteznek.

¹⁵ Mint oly sok esetben, az irodalomban elterjedt angol kifejezés magyar fordítása nem tűnik szerencsésnek. Mégis használjuk annak érdekében, hogy az olvasónak bizonyos fokú eligazodási lehetőséget nyújtsunk a téma angol nyelvű irodalmában. Egyes esetekben az *alapvető fontosságú eszköz* kifejezés azonban oly mértékig lehet kényelmetlen, hogy a szövegértelmezési nehézségek vagy félreértések elkerülésére a *szűk keresztemeztet* kifejezést használjuk. Ezt azonban azzal a megjegyzéssel tesszük, hogy a keresztemeztet szűkösség az alapvető fontosságú eszköznek csak az egyik jellemzője.

eszköztulajdonossal való verseny. További jogi esetekben az alapvető fontosságú eszköz tulajdonosa a használat indokolatlan korlátozása révén érte el a versenytárs termelésének korlátozását vagy gazdaságosságának romlását. Ezek a klasszikus esetek.

A digitális konvergencia új trükkök forrása. Ezek közül egyesek igen kifinomultak, és alkalmasak arra, hogy többé-kevésbé rejtve maradjanak, különösen olyan esetekben, amikor az alapvető fontosságú eszköz szellemi termék, például szoftver vagy televíziós programcsomag. A wintelizmus például az értéklánc valamely alkalmas vertikális elemének a *de facto* szabványosítása révén teremt alapvető fontosságú eszközt. A televíziózásból ismert módszer a „szolgáltatási magáncsomag” (*proprietary service package*), amely a verseny megakadályozására azáltal használható, hogy a tulajdonos harmadik feleket minél szélesebb körben beszél rá arra, hogy csatlakozzanak a csomaghoz. Ha externáliák léteznek a fogyasztásban, és a magáncsomag elér bizonyos kritikus volumént vagy piaci részesedést, akkor elérhető a versenytárs(ak) *de facto* kizárása a piacról. Ha a rábeszélés nem piaci hatalom felhasználásával valamilyen módon kényszerre válik (*undue influence*), akkor versenyellenes magatartás jön létre. Az árdiszkrimináció direkt és burkolt formái is teremthetnek szűk keresztmetszeteket – nem műszaki, hanem gazdasági értelemben. A digitalizálás erőteljesen növeli az elemekre bontás (*unbundling*) lehetőségeit. Az elemenkénti árazásban nemcsak csökkenhetnek, hanem meg is növekedhetnek a versenyellenes árdiszkrimináció lehetőségei. További lehetőségek forrása az, hogy a hálózati (és egyéb) elemek különféle kombinációi is kiválóan alkalmasak árdiszkriminációs hatások elérésére. Ha a kombinált elemek között szinergiák léteznek – ami igen gyakori –, akkor a diszkrimináció éppen az uniformizált árazás révén is megvalósulhat. Ez különösen nehéz helyzetet teremt az eurokonform szabályozó számára, hiszen az uniformizált árazást Európa-szerte gyakran mint az igazságos és diszkriminációmentes versenyfeltételek egyikét emlegetik.¹⁶

A különféle versenyellenes magatartásformákon túlmenően szabályozási szempontból az is lényeges, hogy a digitális konvergencia következtében megváltozik az alapvető fontosságú eszközök térképe. Korábbi szűk keresztmetszetek megszűnnek szűkössé lenni, mások viszont szűkössé válnak. Emiatt az összekapcsolás következtében létrejövő piaci hatalom elleni szabályozói harc egy része időről időre elveszíti aktualitását, míg az újonnan kialakuló piaci hatalmak bizonyos ideig – minimálisan a szabályozói reakcióidő tartama alatt – szabályozói korlátozások nélkül képesek érvényesülni.

Ha számítógépek vagy a számítógéphez erősen hasonló funkciójú berendezések válnak szűk keresztmetszetté összekapcsolt hálózatokban, akkor az őket kontrolláló félnek különleges és a korábbi szabályozói gyakorlatból nem ismert lehetőségei keletkeznek arra, hogy a versenyt korlátozza, vagy piaci hatalmat alakítson ki és járadékot szedjen. Ilyen berendezés lehet például az adatkommunikációs hálózat routere¹⁷ vagy a televíziós készülék tetején elhelyezett IRD¹⁸ doboz is. Gyakran előfordul, hogy valamely berendezés nem alkalmas vagy nincsen előkészítve egyes szolgáltatások vagy alkalmazások kihasználására. Ilyen esetekben a szükséges felkészítés indokolatlan költségek és késedelmek forrása lehet. Ez utóbbiak azonban létrejöhetnek olyan esetekben is, amikor nincsenek funkcionális elégtelenségek. A feldolgozás, tárolás stb. sokféle módon korlátozható

¹⁶ Sajnálatos módon az Európai Unió is vétkes abban, hogy nem történt meg az árdiszkrimináció kívánatos és nemkívánatos eseteinek a megkülönböztetése, aminek következtében Magyarországon például olyan mechanikus szemlélet hódított tért, amely szerint minden árdiszkrimináció káros. Pigou tevékenysége nyomán már az 1910-es évek óta tudjuk, hogy ez nem igaz, de a témának kiterjedt új irodalma is létezik. Lásd például Hal Varian különféle írásait, vagy az Egyesült Királyságból *Armstrong-Vickers* [1999] tanulmányát.

¹⁷ A router a csomagkapcsolt hálózatok egyfajta intelligens forgalomirányító berendezése.

¹⁸ IRD = Integrated Receiver Decoder.

és lassítható. Ugyancsak versenyt korlátozó hatása van annak, ha az összekapcsolt fél nem kapja meg – vagy nem a számára szükséges mélységig és terjedelemben – a berendezésekre és/vagy szoftverre vonatkozó specifikációt, dokumentációt. Ezek a problémák akkor is előállhatnak, amikor a szolgáltatók nem összekapcsolt hálózataik révén, hanem más módokon vannak egymással kölcsönhatásban.

Mint más szabályozói intervenció esetében, az összekapcsolás esetében is létezik az a veszély, hogy a jóakarató szabályozó beavatkozása ellenőztönző, s nagyobb kárt okoz, mint amennyi hasznot a beavatkozás céljának elérése hajt a társadalom számára.¹⁹ A szabályozó célját viszonylag könnyű elvileg megfogalmazni. A gyakorlatban elérni azonban rendkívül nehéz. A cél a gazdaságos összekapcsolás ösztönzése és a gazdaságtalan összekapcsolás ellenőztönzése. A gazdaságos összekapcsolás a termékek (szolgáltatások) előállítását alacsonyabb költségen és/vagy más tekintetben előnyösebb módon (például jobb minőségben, nagyobb választékban) teszi lehetővé, mint a saját hálózat építése. Gazdaságtalan összekapcsolás esetében viszont a saját hálózat építése jelent az összekapcsolásnál olcsóbb és/vagy jobb megoldást.

A gyakorlat kihívásai közé tartozik az is, hogy messzemenően össze kell hangolni az általános törvényhozást, az általános versenyszabályozást és a digitális konvergencia eredményének ágazatspecifikus szabályozását. Az összeolvadások és felvásárlások korában különösen fontos, hogy ezek által ne alakuljanak ki piaci hatalomhoz és járadékhoz vezető szűk keresztmetszetek. A szűk keresztmetszetek veszélye azonban nem akadályozhatja meg a jelentős költségmegtakarításokkal és társadalmi haszonnal járó szervezeti átalakulásokat. A megoldás világszerte használatos alapvető módszere a szervezeti változás következtében szűk keresztmetszetté vált eszközök hozzáférhetőségének harmadik (versenyző) fél számára való jogszabályi és szabályozói garantálása. Az Egyesült Államokban ennek első történelmi példája – a Terminal Railroad ügy – 1912-re nyúlik vissza. Az infokommunikáció területén azonban a vasutakénál lényegesen nehezebb lesz annak meghatározása, hogy a harmadik fél általi hozzáférhetőségre mikor van és mikor nincsen szükség. Érdeemes e tekintetben San Francisco városára hivatkozni, ahol a kábeltelevízió–internet összekapcsolás tárgyában hosszabb ideje hatalmas mértékű belső csatározás dúl, a különböző testületek egymással ellentétes álláspontokat foglalnak el, és egyes testületek időben is változtatják az álláspontjukat. 1999 nyarán a kábeltelevíziós hálózatok megnyitása ellen döntöttek, de 2000-ben a döntés felülvizsgálatát tervezik (lásd *Arrison* [2000]).

A gyakorlatban az összekapcsolás bátorítása és ösztönzése révén a jó szándékú szabályozó háromszorosan is a hatékonyságrontás bűnébe eshet. *Először* is statikusan, vagyis azáltal, hogy a szabályozás révén a társadalmilag optimálisnál kedvezőbb feltételekkel elérhető összekapcsolás ösztönzi a gazdaságtalan összekapcsolást és a gazdaságos hálózatépítést ellen hat. *Másodszor* dinamikusan, amikor is annak révén, hogy más szolgáltatók technológiájára támaszkodnak, csökken vagy megszűnik az innovációra való készítés, sőt ellenőztönző erők alakulhatnak ki.²⁰ *Harmadszor*, általában csökken a kockázatvállalási hajlandóság. A mesterségesen kedvezővé változtatott összekapcsolási feltételek ugyanis az optimálisnál alacsonyabb fokú kockázatvállalásra ösztönöznek (nemcsak abban a formában, hogy az összekapcsolás kevésbé kockázatos, mint a saját hálózat építése, vagy hogy a más szolgáltató technológiájára való támaszkodás kevésbé kockázatos, mint a saját innováció, hanem számos más módon is).

¹⁹ Rossz esetben az ellenőztönzések úgy valósulnak meg, hogy közben a szabályozó nem is éri el a beavatkozást kiváltó pozitív célokat.

²⁰ "The overzealous application of the essential facilities doctrine has the potential seriously to undermine the incentive for firms to innovate." Lásd *Overd-Bishop* [1998].

A szabványosítás mint a másik kulcskérdés

Elöljáróban meg kell említeni az interfészek szabványosításának fontosságát, ami első sorban abból fakad, hogy a hálózati alapú termelési folyamatokban léteznek fogyasztási externalitások, aminek következtében a hálózatnak a fogyasztók számára létező hasznossága gyorsabban – gyakran sokkal gyorsabban – növekszik, mint a hálózatot használó fogyasztók száma. Az interfészek szabványosítása olyan problémák megoldására is képes, amelyeket a szabályozó a maga eszközeivel nem tud megoldani. Ilyenek például a szűk keresztmetszetek, amelynek kiküszöböléséhez tipikusan nyílt és szabványosított interfészekre van szükség.

A szabványosítással kapcsolatos szabályozói feladatok változóban vannak. A digitális konvergencia egyrészt a technológiák komplexitásának növelése, másrészt pedig a változások ütemének felgyorsítása útján már eddig is olyan helyzethez vezetett, amelyben a szervezetek, hatóságok által végzett szabványosítás egyre kevésbé képes ellátni feladatát. Szerepét több okból is (szakértelmi szint, szellemi kapacitás nagysága, reakciósebesség stb.) egyre inkább az ipari kezdeményezések veszik át. Ezek dominánssá válása ahhoz a változáshoz is vezet, hogy a technológia mozgatóerejét a kereskedelemé (az üzleté) váltja fel. Ez jó is, és rossz is. Jó azért, mert tendenciájában fokozza a kialakított szabványok gazdasági hatékonyságát. Rossz viszont azért, mert az üzleti érdekek konfliktusai gyakran akadályozzák a szabványosítási folyamatot. Ez történt például az Egyesült Államokban a digitális televíziós szabványok esetében, amikor is a komputeripar és a televíziós ipar érdekei látványosan ütköztek össze, harcuk pedig késedelmeket és károkat okozott. Az európai DVB (*Digital Video Broadcasting*) csoport általában gyorsabban és eredményesebben működött, mégis az Európai Bizottságnak kellett közbeavatkoznia, hogy a feltételes hozzáférés ügyében – amelyben abszurd javaslatok születtek – elhárítsák a teljes csődöt. A megoldás, amely végül is megszületett, egyáltalán nem megnyugtató, mert lehetőséget ad egyes előfizetői adatbázisoknak az IRD-ből való kizárására. Internetes hasonlattal élve: ez olyan helyzetet teremt, mintha a weben az egyes böngészők nem ugyanazt az információt pásztáznák végig, hanem mondjuk az Internet Explorer használói nem juthatnának hozzá a Netscape Netcenter által képviselt információhoz, a Netscape pedig az MSN-t blokkolná. Itt is az történt, ami Amerikában: az egymással antagonisztikus ellentétben álló érdekcsoportok mindegyike olyan erős volt, hogy önmagában meg tudta akadályozni a számára előnytelen és versenytársa számára előnyös eredmények megszületését.

Ebből közvetlen módon következik számos szabályozói funkció szükségessége. A legalapvetőbb a versenyhelyzet olyan alakítása, amely minimalizálja az antagonisztikus érdekeket. Ez gyakran nem lehetséges, de gyakran megoldható, sőt néha egyszerű eszközökkel. Az antagonisztikus kereskedelmi érdekek által megghiúsított vagy jelentős mértékben károsított szabványosítási folyamatok meglepően magas százalékról mutatatható ki, hogy jobb és gyorsabb *technológiai előrelátással* a nehézségek elkerülhetők lettek volna. Itt arról van szó, hogy a szabványosítási folyamat megkezdése előzze meg az olyan technológiai magánmegoldások kialakítását, amelyekhez azután kereskedelmi létérdekek kapcsolódhatnak. Az ipar tipikusan akkor kíván szabványosítást, amikor már léteznek – valamilyen stádiumban – technológiai megoldások, és világosan látszik, hogy a lehetséges előnyök hol vannak, azaz miért kell harcolni. Gyakran még ennél is veszélyesebb a helyzet, mert a szabványosítás kezdeményezésének célja a magánmegoldás szabványosítása, és az ebből eredő kereskedelmi haszon learatása. Mindez racionális gazdasági magatartás az ágazati szereplők részéről. A szabályozónak ezt nem megakadályoznia kell, hanem „elébe kell mennie”. A szabványosítás iránti ágazati kereslet elemzése, a kereslet jellegének és lehetséges mozgatórugóinak a megállapítása, a lehetséges

antagonisztikus folyamatok esetében a korai kezdés, valamint a szervezeti és eljárásrend olyan alakítása, amely kedvez a konszenzusnak és a kereskedelmi magánérdekek háttérbe szorításának, végső soron pedig a jogszabályok által megtámogatott „hatalmi szó” mind olyan tényező, amely kritikus – és a konvergencia előrehaladásával egyre kritikusabb lesz – a szabványosítási folyamatok sikere szempontjából.

A szabályozók evolúciója

Általános versenyszabályozás kontra ágazatspecifikus szabályozás²¹

Az általános versenyszabályozás és az ágazatspecifikus szabályozás – esetünkben a távközlés-szabályozás – közötti viszonyt illetően eddigi történelmük a következő alapeseteket produkálta:

- a) egymás mellett létezés és munkamegosztás kooperáció nélkül,
- b) egymás mellett létezés és munkamegosztás kooperációval,
- c) rivalizálás egyes specifikus szabályozási tevékenységek végzése tekintetében,
- d) az általános versenyszabályozás átveszi a távközlés-szabályozás bizonyos funkcióit,
- e) az általános versenyszabályozás felváltja a távközlés-szabályozást, amely megszűnik.

Történelmileg a távközlés-szabályozás általában kooperáció nélkül létezett együtt az általános versenyszabályozással. A kétfajta tevékenység között jobbra csak a munkamegosztás kialakítását – konkrétan az esetek elosztását – illetően volt együttműködés. Gyakran még a menetrendeket sem egyeztettek. Kanadában így került sor például arra, hogy 1978-ban Bell Canadának egyidejűleg kellett kezelnie három szabályozási folyamatot is, nem kevés gondot okozva a menedzsmentnek és azoknak a szabályozóknak is, akik aggódtak a szabályozással összefüggő tevékenységek túlsúlyra jutása miatt a szabályozott telefonszolgáltatók menedzsmentjében.

A kooperáció bizonyos formái is léteztek, ezek azonban az egymás eljárásaiban való részvételnek csak igen korlátozott formáiban fejeződnek ki. Egyszerű részvételre sok példa van. Kanadában például a versenyszabályozó (*the Director of the Combines Investigation Act*) rendszeresen részt vett az árszabályozási eljárásokban (*rate cases*), de mint egyszerű érdekelt fél (*intervenor*), nem pedig mint szabályozó vagy társszabályozó. Ez azt jelentette, hogy részt vett a folyamatban, információt kért és adott, evidenciát terjesztett be, de nem vett részt az evidencia elemzésében, értékelésében és a döntéshozatalban. Az talán elő sem fordult a szabályozás történelmében, hogy a versenyszabályozó a távközlés-specifikus szabályozási eljárások aktív és érdemi szereplőjévé vált mint társszabályozó, vagy a távközlés-szabályozó vált a versenyszabályozási eljárások aktív és érdemi szereplőjévé, ugyancsak mint társszabályozó.

Rivalizálás előfordult egyes konkrét esetekben, amikor vagy nehéz volt annak eldöntése, hogy az eset természetéből fakadóan az általános versenyszabályozó vagy a távközlés-szabályozó hatáskörébe tartozik-e. Az átfedések esetek kezelését megnehezítette a kooperáció hiánya. A teljes hatáskör átvételére irányuló rivalizálás azonban nem fordult elő, legalábbis nem tudunk ilyen esetről.

A távközlés-szabályozás funkcióinak bizonyos mértékű átvételét illetően Ausztrália szolgáltatott jó példát, mégpedig nem is annyira a végeredményt, hanem inkább magát a folyamatot illetően. Ausztráliában az 1990-es évek elejétől olyan javaslatok láttak napvilágot, amelyek szerint: 1. egységes elvi, módszertani, intézményi és eljárásbeli kereteket kell alkotni az általános versenyszabályozás és a távközlés-szabályozás számára; 2.

²¹ E témában kitűnő elemzést és összefoglalást nyújt Harrison-Fisse [1997].

meg kell őrizni az általános versenyszabályozás egységességét és integritását; 3. az általános versenyszabályozást olyan módon kell alakítani, hogy azt közvetlenül alkalmazni lehessen a távközlésre, amihez az szükséges, hogy a versenyszabályozást a távközlés területén a távközlés specifikus körülményeihez és jellemzőihez illesszék. E célok elérése érdekében a következő intézkedésekre került sor:

a) a kereskedelmi törvény (*Trade Practices Act = TPA*) távközlés-specifikus klauzulákat és szekciókat kapott;

b) 1995-ben az új távközlési törvényt és a kereskedelmi törvény távközlési kiegészítéseit konzisztenssé tették;

c) a szisztematikusan újradefiniált szabályozási funkciókat egységesítették, majd megosztották két szabályozó szervezet – a versenyszabályozó ACCC (*Australian Competition and Consumer Commission*) és a távközlés-specifikus AUSTEL – között;

d) gondosan meghatározták a szabályozók közötti viszonyt és együttműködést.

A javasolt egységes rendszerben az ACCC számos olyan funkciót kapott, amelyeket korábban az AUSTEL gyakorolt, vagy – ha a funkció új volt – a hagyományos szabályozási rendszerben az AUSTEL gyakorolt volna. 1996-ra pedig az a nézet erősödött meg, hogy elégséges és hatékony, ha a távközlés szabályozását teljes egészében egy intézmény – a versenyszabályozó ACCC – végzi. 1997-ben meg is történt a szabályozási funkcióknak az ACCC hatáskörébe utalása. Az ausztrál példát ugyan emiatt idéztük, de igazi jelentősége elsősorban az, hogy magas színvonalon, nagy szakértelemmel és meglehetősen részletességgel végeztek kísérletet szabályozói funkciók, folyamatok és intézmények *konvergálására és integrálására*. A reformfolyamat maga is nagyon érdekes és fontos; az érvek fejlődése gondos tanulmányozást érdemel annak ellenére, hogy a végeredményről még nem alkothatunk képet. Az történik ugyanis, hogy egyfelől az ACCC meglehetősen nagy erőfeszítéssel igyekszik megszerezni mindazt a tudást, ami az ágazatspecifikus szabályozási funkciók ellátására képessé teheti, másfelől viszont különféle, főként fogyasztói szervezetek – mint például az ATUG (*Australian Telecommunications Users Group*) – viharos támadásokat intéznek az ACCC „inaktivitása és tehetetlensége” ellen.²² Ami Ausztráliában történik, az tehát nem az ágazatspecifikus szabályozásnak az általános versenyszabályozással való felváltása, hanem a kétféle szabályozói funkció konvergenciája és integrálása az általános versenyszabályozó szervezeti keretein belül.

Ami Ausztráliában nem történt meg, az megtörtént Új-Zélandon: az 1987-es távközlési törvényben felszámolták a távközlés-specifikus szabályozás intézményét, és a több lépésben igen radikálisan redukált szabályozói feladatokat az általános versenyszabályozásba olvasztották.²³ Az általános versenyszabályozást az 1986-ban elfogadott Commerce Act tartalmazta²⁴ és a Commerce Commission gyakorolta. Egy további törvénymódosítás során 1989. január 1-jei határidővel formálisan is sor került a távközlés teljes liberalizációjára. Megjegyezzük, hogy ez azért is érdekes, mert először dereguláltak, és csak ezután liberalizáltak, azaz számolták fel a piacra lépés jogi korlátait. A különböző időpontokban szükségessé vált finomításokat további törvényhozói akciók és a szolgáltatók alapító okiratai (*Articles of Association*) tartalmazták.

²² Ausztráliában olyan bonyolultnak ítélték meg a digitális konvergencia, az infokommunikáció és az információs társadalom által felvetett új jogi kérdéseket, hogy a velük való alapos foglalkozás érdekében létrehozták a CLC-t (*Communications Law Centre* <http://www.comslaw.org.au>), amelynek főként kutatási, oktatási és dokumentációs feladatai vannak.

²³ Pontosabban szólva az történt, hogy a távközlési törvény nem rendelkezett a szabályozásról, ezáltal a távközlés szabályozása automatikusan teljes mértékben a Commerce Act hatálya alá került.

²⁴ A szabályozási feladatok átvétele szempontjából a Commerce Act három része lényeges: Part I: Restrictive Trade Practices; Part II: Mergers and Takeovers; Part IV: Control of Prices.

A tapasztalatok túlnyomórészt negatívak. Mindenekelőtt ki kell emelni, hogy a Commerce Commission mint versenyszabályozó nem vette át a távközlés-szabályozás feladatait, hanem minden más ágazathoz hasonlóan a távközlésben is szabályozói felügyeletet gyakorolt az általános versenyszabályok betartása felett. Ennek következtében mindazok a viták és vitás esetek, amelyek specifikusan távközlési természetűek voltak, és nem tartoztak a Commerce Commission rutinfeladatai közé, automatikusan a bíróságok elé kerültek. A felek ugyanis rendszeresen beperelték egymást, hiszen más eljárásra nem volt módjuk. Ez történt a verseny bevezetése szempontjából oly kritikus összekapcsolási kérdésekkel is. Az összekapcsolási feltételekben egymással megegyezni nem tudó inkumbens Telecom New Zealand és az új belépő Clear Corporation évekig tartó, rendkívül költséges pere megjárta a szakmai kérdések megfelelő kezelésére fel nem készült bíróságok három szintjét. Mindkét fellebbviteli bíróság megfordította a hozzá fellebbezett előző döntést. A végső döntés – amelyet nem is új-zélandi bíróság, hanem az angol Privy Council hozott Londonban – végül is egyszerűen nem foglalt pozitív módon állást az összekapcsolás eldöntésre váró témáinak igen jelentős részében. Amikor pedig a további új belépő BellSouth New Zealandnak a Clear Corporationéhoz hasonló vitája támadt a Telecom New Zealanddal, akkor az egész eljárást újra kellett kezdeni. A verseny elősegítését célzó szabályozói rendszer végső soron a verseny kibontakozásának jelentős akadályává vált.

Finnországra gyakran hivatkoznak mint a másik olyan országra, ahol a távközlés szabályozását az általános versenyszabályozó végzi. Ez azonban csak részben igaz. Az 1987-es távközlési törvény 1996. augusztus 1-jén életbe lépett módosítása valóban a finn versenyhivatalra ruházta a távközlés-szabályozási hatáskört, de:

1. ezt olyan ágazati szerkezet mellett tette, amelyben sohasem létezett domináns (állami vagy magántulajdonú) integrált (helyi-távolsági, nemzetközi) szolgáltató, ezért az összekapcsolás kevésbé és más módon volt szabályozási probléma, mint azokban az országokban, ahol az összekapcsolást az integrált domináns céggel versenyző specializált (és esetenként integrált) szolgáltatók igényelték az illető domináns cégtől;

2. a deregulációra nem a verseny széles körű bevezetése előtt, hanem az után került sor, amikor már kialakult a versenypiacokon szolgáltató ágazat szerkezete és kialakult az összekapcsolás gyakorlata is;

3. a távközlésért felelős minisztérium messzemenő intervenciós hatáskört tarthatott meg magának olyan esetekben, amikor a felmerülő problémák szabályozói típusú beavatkozást igényeltek, és amikor a beavatkozás elmaradása jelentősen károsíthatta volna a közérdeket;

4. a hálózathoz való hozzáférést és az összekapcsolást illetően csak minimális dereguláció történt, mert továbbra is érvényben maradtak a minisztérium által korábban kibocsátott kötelező előírások;

5. a versenyhivatalnak igen kiterjedt és erős jogosítványai voltak, amelyek lehetővé tették számára, hogy a távközlés-specifikus szabályozói funkciókat valóban gyakorolni tudja.

A Privy Council hivatkozott döntése alkalmas arra, hogy segítségével megvilágítsuk az új-zélandi és a finn példa közötti lényegbevágó különbséget, s ez útmutatóul szolgál a tulajdonképpeni feladat meghatározásához is. A Privy Council döntése – különösen az indoklását illetően – figyelemre méltó. A Privy Council alapvetően azzal érvelt indoklásában, hogy a bíróság nem szabályozó hatóság, ezért nem is hoz döntéseket olyan ügyekben, amelyek természetüknél fogva a szabályozók hatáskörébe tartoznak. Ezzel az ördögi kör bezárult, és nyilvánvalóvá vált, hogy távközlés-specifikus szabályozó hiányában egyes alapvető fontosságú funkciókat egyszerűen senki sem fog ellátni.

Új-Zélanddal szöges ellentétben a finn példában nem az összekapcsolást illető szabályozói funkciók létének ignorálásáról vagy tagadásáról van szó, hanem arról, hogy az adott – igen sajátos, sőt egyedülálló – helyzet követelményeinek megfelelő módon átalá-

kíttették e funkciók ellátásának intézményi és eljárásbeli kereteit. Mint ezt részletesebben is meg fogjuk világítani, a szervezeti és eljárásbeli reform nemcsak lehetőség, hanem a digitális konvergencia által előírt parancsoló szükségszerűség is.

A szabályozók konvergenciája és integrációja

A szabályozói konvergencia nemcsak az általános versenyszabályozó szervezeti keretein belül valósulhat meg. Létrejöhet az ágazatspecifikus szabályozó szervezeti keretein belül is, továbbá intézményi összeolvadással *szuperszabályozó* kialakulásához is vezethet.

Számos európai országban léteznek olyan vélemények, hogy az ágazatok digitális konvergenciájának szabályozói feladatait csak egy ugyancsak konvergált (és integrált) szabályozószervezet lesz képes hatékonyan ellátni. Kiemelkedik közülük Angliában a konvergált Ofcom (*Office of Communications Regulation*) létrehozására kialakított javaslat. A minimális javaslat szerint az Ofcom gyakorolná az Oftel és az ITC (*Independent Television Commission*) funkcióit. A vérmesebb elképzelések szerint magába tudna olvasztani bizonyos olyan szabályozási funkciókat is, amelyeket jelenleg az OFT (*Office of Fair Trading*) és a *Competition Commission* gyakorol. A Munkáspárt (még a választások előtt) zászlajára tűzte azt a jelszót, hogy a technológia konvergenciáját kövesse a szabályozás konvergenciája.²⁵ A folyamat azonban még nem érte el azt a fázist, amelyben már az intézményi szerkezet kialakítására lehetne gondolni, mert jelenleg még elégtelenek az ismeretek a konvergencia által generált szabályozói funkciók mibenlétét illetően.

Az azonban már most is nyilvánvaló, hogy az európai szabályozás evolúciója tovább követi majd az észak-amerikai példákat. Az FCC megalakulása óta konvergált szabályozószervezet. Kanadában a távközlés szabályozását az 1930-as évektől kezdve a CTC (*Canadian Transport Commission*) látta el.²⁶ A távközlés-szabályozási funkcióknak a rádiózás és televíziózás szabályozási funkcióival való szervezeti egyesítése a konvergenciára való explicit hivatkozással valósult meg 1974-ben,²⁷ amikor is a CRTC (*Canadian Radio-Television Commission*) átvette a távközlés-szabályozás feladatait és *Canadian Radio, Television and Telecommunications Commission*-ná vált.

A szabályozók konvergenciáját természetesen leginkább azzal indokolják, hogy a széles sávú multimédia-szolgáltatásokat különféle technológiai alapokon szolgáltatók között elkerülhetetlen lesz a versenyt korlátozó vagy a versenyfeltételeket eltorzító káros diszkrimináció, ha a szabályozás nem teljes mértékű összehangoltsággal és egyöntetűséggel folyik. Ez az érvelés minden szempontból teljesen helytállónak tűnik.

Az egységes szabályozás azonban még Észak-Amerikában sem tekinthető megoldottnak. A kanadai CRTC-ben például az 1974-et követő két évtizeden keresztül erőteljesen elkülönült a távközlés szabályozása a rádió-televízió szabályozásának funkciójától. Függetlenek voltak a problémák, az eljárások, a döntések. A gyakorlat megmutatta, hogy a szabályozói funkcióknak egy szervezetben történő integrálása önmagában nem jelent szabályozói konvergenciát. Pozitív hatása azonban így is igen nagy. Egyrészt abban jelentkezik, hogy *internalizálja* és ezáltal eleve szűk keretek közé szorítja a funkciókért való rivalizálást. Másrészt a szabályozó szakmai támogatását végző szakembergárdában még elkülönült eljárásrend mellett is megindul és gyorsan előrehalad a szabályozói ismeret-

²⁵ "Match the convergence of communications technologies with the convergence of regulatory bodies" – mondták.

²⁶ A törvényi alapokat pedig az 1934-es Railway Act képviselte.

²⁷ A korai dátum figyelemreméltó előrelátást mutat.

anyag konvergenciája. Az egységes menedzsment képes az ideálshoz közeli feltételeket teremteni a szabályozói konvergencia számára.

Európában nemcsak javaslatok léteznek, hanem Angliában 1996 óta a gyakorlatban is keletkeznek bizonyos tapasztalatok az Oftel digitális televíziózás területén kapott funkciója kapcsán. Ez a funkció a harmadik félnek az úgynevezett *feltételes hozzáférésű magánrendszerekhez* (*proprietary conditional access systems*) való hozzáférését szabályozza.

Az angol helyzetnek egyaránt vannak pozitív és negatív oldalai. A pozitív oldalon első sorban az érdemel említést, hogy erőteljesen szorgalmazták: azokat a szabályozói funkciókat, amelyek valamilyen formában és módon két (vagy esetleg több) szabályozó szervezet is érintenek közös bizottságok lássák el. Ilyen az Oftel és az ITC közös bizottsága az elektronikus navigációs szoftverrel²⁸ kapcsolatos szabályozási feladatok ellátására. A közös bizottságok megszerezhetik azokat a tapasztalatokat és elindíthatják azokat a folyamatokat, amelyek a jövőben a szabályozók konvergenciájához fognak vezetni.

A negatív oldalon az jelentkezik, amit az angolok tréfásan *a szabályozatlan versenyének*²⁹ neveznek. Ez természetesen nemcsak Angliában, hanem más országokban – így Magyarországon – is létezik. Az általános versenyszabályozók, a távközlésnek, a televíziózásnak, a rádiózásnak és a média többi szereplőjének létező és reménybeli szabályozói a szolgáltatók növekvő frusztrációja közepette késhegyre menő harcot vívnak olyan funkciókért, amelyek ellátására jelenlegi formájukban és tartalmukkal egyenként alapvetően alkalmatlanok. Egyes országokban a politikusok is „beszállnak a ringbe,” míg más – szerencsésebb – országokban kialakult a rivalizálás politikai ellenereje. Angliában megszületett a „No turf wars, please!” felszólítás. Egyelőre azonban nem nagy sikerrel.

*

A szabályozási feladatok közül az infokommunikáció térhódítása és a szolgáltatási piacok kifejlődése szempontjából kitüntetett jelentősége van az ágazatba történő befektetések erőteljes ösztönzésének, mert csak további nagy beruházások segítségével jöhet létre az infokommunikáció teljes infrastruktúrája. Nagy a jelentősége az áreszközöknek is, különösen a forgalom- és időérzéketlen szolgáltatási árak bevezetésének.

Ma Magyarországon is mindenki versenypárti, ennek ellenére azonban eddig nem sokat tettünk a hatékony verseny kialakítása érdekében. A versenypolitikára és a szabályozásra leselkedő veszélyek közül az a legnagyobb, hogy Magyarország nincs felkészülve az új komplexitások kezelésére. Ezek – valamint az a jelenség, amelyet fentebb a versenynek a verseny által történő korlátozásának neveztünk – veszélyes mértékben ronthatják a nem megfelelő szakértelemmel folytatott szabályozás hatékonyságát, és azt társadalmilag hasznos tevékenységből végső hatásában káros tevékenységgé változtathatják.

A legnagyobb technológiapolitikai és szabályozási feladatok zöme a konvergencia kibontakozóban lévő folyamatával kapcsolatos. Elsőrendű politikakutatási feladat a konvergenciajelenségek széles körben és nagy mélységben történő rendszeres és részletes feltárása, valamint a feltártak alkalmazása a szabályozási rendszer további reformjában.

Két olyan – folyamatosan fejlődő – technológiapolitikai és szabályozási kulcskérdés létezik, amelyet azonnal – lehetőleg a kidolgozás alatt álló hírközlési törvény keretein belül – meg kell oldani, és amely megoldásának minősége meghatározza sok egyéb megoldás minőségét és a velük kapcsolatos szabályozás hatékonyságát. Ezek: az összekapcsolás és a szabványosítás.

²⁸ Szoftver vagy szoftverfunkció, amely lehetővé teszi a felhasználó számára azt, hogy az összes létező szolgáltatást illetően információhoz jusson. Azt a szerepet tölti be a digitális televíziózásban, amit a web-böngészők az interneten.

²⁹ „Unregulated competition between the regulators.”

Végezetül bizonyosra vehető, hogy a konvergált infokommunikáció szabályozási folyamatai is konvergensek lesznek. Ha a szabályozói konvergencia ma még nem nevezhető is európai jelenségnek, a jelek szerint a viszonylag közeli jövőben minden bizonnyal deklaráltan azzá válik. Erre kell felkészülnünk. A hatékony szabályozói konvergenciára vonatkozó ismereteink jelenlegi hiányosságai nem akadályozhatják meg a tervszerű felkészülést.

E felkészülés első és legfontosabb lépése tulajdonképpen nem is a szabályozói konvergenciával való foglalkozás, hanem a szabályozói funkciók megfelelő konkrét tartalommal való megtöltése a készülőben lévő hírközlési törvény keretei között és az általa előírandó módokon. Az Európai Unió által használt és megkövetelt neveket, kifejezéseket, fogalmakat már megismertük. A legújabb jogi szövegjavaslatok jelzik, hogy használni is megtanultuk őket. Most itt tartunk. A mi jogszabályainkban és gyakorlatunkban azonban ezeknek még csak a nyelvi formájuk európai. Európai tartalmuk még nincs, vagy csak részlegesen van. Igazán európai törvényünk és szabályozásunk viszont csak akkor lesz, ha teljes körben is konzisztens módon rendelkezünk eurokonform megoldásokkal legalább az e tanulmányban említett fő területeken.

Hivatkozások

- ARMSTRONG, M.–VICKERS, J. [1999]: Competitive price discrimination. Technical Report. Nuffield College, Oxford.
- ARRISON, S. [2000]: Let the market decide. San Francisco Chronicle, január 28.
- COWIE, C.–MARSDEN, C. T. [1998]: Convergence, Competition and Regulation. IJCLP Web-Doc 6-1-1998.
- FEI [1999]: Response to Oftel Consultative Document: Access to Bandwidth, Federation of the Electronics Industry; március 17.; <http://www/fei.org.uk/fei/public/position/aband.htm>
- HARRISON, K.–FISSE, B. [1997]: International Trends in Telecommunications Regulation: Moving Away From the New Zealand Model. Optus Communications, kézirat, január.
- KISS FERENC–MAJOR IVÁN–VALENTINYI PÁL [2000]: Információgazdaság és piacszabályozás. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- KORTUM, S.S.–LERNER, J. [2000]: Assessing the Contribution of Venture Capital to Innovation. Manuscript, Boston University, Harvard University, NBER, január.
- OVERD, A.–BISHOP, W. [1998]: Essential Facilities: The Rising Tide. European Competition Law Review, vol. 4; 183–185. o.
- SINGLETON, S. [1998]: Growing, growing, gone? The future of telecommunications regulation; Today's Commentary, Cato Institute, szeptember 26–27. <http://www.cato.org/dailys/9-26-98.html>.
- UNITED STATES VERSUS MICROSOFT CORPORATION [1998]: District of Columbia Circuit Court of Appeal, Cases 97–5343 és 98–5012, Joint Appendix 81, 86–89. <http://www.cadc.uscourts.gov/common/opinions/199806/97-5343a.txt>
- WIK [1994]: Network Interconnection in the Domain of ONP. Zárójelentés. Study for DGXIII of the European Commission. Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste and European-American Center for Policy Analysis, november.