

Paradigmaváltás a távközlési szabályozásban?

Gondolatok az EU keretszabályozás továbbfejlesztéséhez

BÁNHIDI FERENC

Nemzeti Hírközlési Hatóság
banhidi@nhh.hu

BÁNHIDI ZOLTÁN

BME Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Közgazdász-gazdálkodási szak

Kulcsszavak: EU hírközlési keretszabályozás, amerikai és európai szabályozási paradigma, befektetés, innováció

Cikkünkben összehasonlítjuk az amerikai és európai szabályozási modelleket, hogy következtetéseket vonjunk le az európai hírközlési keretszabályozás továbbfejlesztése szempontjából. Az elmúlt két évben mindkét modell sikeres volt a saját piacán. Ezért egyelőre nincs szükség az európai szabályozási modell átalakítására, de más országok tapasztalataira figyelni kell.

1. Bevezetés

2005 év vége óta folyik az Európai Unió elektronikus hírközlésre vonatkozó keretrendszerének felülvizsgálata. A szokásos eljárásnak megfelelően az érintett szereplőknek 2006. január 31-ig volt lehetőségük írásos javaslatokat tenni a szabályozási rendszer átfogó fejlesztési irányaira vonatkozóan, majd a Bizottság 2006. június 26-án tette közzé – egyelőre munkaanyagok formájában – a saját konkrét javaslatait a rendszer egyes elemei, így a különböző direktívák, illetve ajánlások vonatkozásában.

Ahogy a Magyar Telekom szakértőinek cikke részletesen bemutatja, az eddigi viták éles véleménykülönbségeket mutattak, az egyes piaci szereplők véleménye jelentősen eltért a szükséges változtatások hatóköre, mértéke és várható hatása tekintetében. Az inkumbens szolgáltatók és szakmai érdekképviselői szervezetük (ETNO) radikális változásokat, az ex-ante szabályozás hatókörének jelentős szűkítését, az alternatív szolgáltatók és érdekképviselői szervezetük (ECTA) a jelenlegi keretrendszer alapelveinek megtartása mellett a hatásosabb megvalósítást, az erőteljesebb jogérvényesítést szorgalmazták. A felszínen úgy tűnik, hogy a piaci pozíció „rátelepszik” a szakmai véleményre, és az álláspontok nem közelíthetők egymáshoz.

Szerencsére a helyzet ennél sokkal jobb, a Bizottsági felhívásra érkező írásos hozzászólásokban – elsősorban a már említett szakmai szervezetek – törekedtek álláspontjuk igazolására, azoknak piaci elemzésekkel, „kemény tényekkel” való alátámasztására.

Az alábbiakban ezeket a Bizottsághoz küldött írásos véleményekben hivatkozásként szereplő háttéranyagokat próbáltuk vizsgálni, elsősorban abból a szempontból, hogy azok az európai szabályozási keretek evolúciós vagy revolúciós fejlesztését támogatják. Nem meglepő módon arra jutottunk, hogy az önkorlá-

tozó, könnyűkezü szabályozás hívei az amerikai piacfejlődési szabályozási modell sikereire,¹ a jelenlegi európai keretszabályozás hívei pedig az európai piac fejlődésének eredményeire hivatkoznak.

Az európai szabályozás evolúciós fejlesztésének alátámasztásául elsősorban az Európai Szabályozók Csoportja (ERG) szakmai anyagaira támaszkodtunk, akik a már említett ECTA-hoz hasonlóan nem a szabályozási keretrendszer elvi szintű átalakításának, hanem hatásosabb megvalósításának hívei.²

2. Az amerikai szabályozási paradigma

Az amerikai szövetségi szabályozó hatóság (Federal Communications Commission, FCC) által követett, és az európai inkumbens szolgáltatók által Európában is bevezetésre ajánlott megközelítés szerint a piacliberalizáció és a szabályozás korszakai után eljött az ideje az ágazatspecifikus szabályozás visszaszorításának, a deregulációnak. E paradigma követői szerint az ex-ante szabályozás ugyan sikeres volt abban, hogy segítette a monopóliumok megszüntetését és a tényleges versenypiacok kialakítását, de a továbbiakban már nem érdemes változatlan formában fenntartani azt, mert ez a szabályozás-típus a szolgáltatások piacán folyó versenyt csak az infrastruktúra-alapú verseny ellenében képes támogatni, a már meglévő hálózati platformokon.³

Szerintük, ha az inkumbens távközlési szolgáltatóknak megszüntetik azt a kötelezettségét, hogy a hálózathoz kedvező feltételek mellett kell hozzáférést biztosítaniuk a többi szolgáltatóknak, bátrabban mernek majd új beruházásokat kezdeményezni, mert az azokból remélhető profitot teljes egészében megtarthatják. Így, bár az ex-ante szabályozás eltörlése nyomán elképzelhető a szolgáltatások piacán folyó verseny időleges „mérséklődése”, a befektetések (azaz az infra-

1 Az ETNO elnöke az EU Bizottság 2006. október 10-én rendezett nyilvános meghallgatásán ezt úgy foglalta össze: „Amerika cselekszik, Európa szabályoz.”

2 Erről lásd az ERG írásos véleményét az EU Bizottság felhívására: [1].

3 Az amerikaihoz hasonló szabályozási reformot hajt végre például Hongkong is, ahol a tervek szerint szintén fokozatosan felszámolják az ex-ante szabályozást.

struktúra-alapú verseny) ösztönzése és a szolgáltatási innovációk hosszú távon a fogyasztók jólétét is növelni fogják. E megközelítés támogatói a hosszú távon a korábbinál nagyobb intenzitású versenyt a szabályozás eltörlése nyomán felgyorsuló hálózati konvergenciától várják, azaz attól, hogy a különböző technológiai platformokon versenyző szolgáltatók a beruházásaik nyomán képessé válnak arra, hogy új szolgáltatási piacokra lépjenek be, és így versenyt teremtsenek az ott addig „uralkodó” pozícióban lévő inkumbens szolgáltatóknak.

Az Arthur D. Little tanácsadó cég által készített, a távközlési szektor deregulációjának hatásait elemző 2005-ös tanulmány [2] az Egyesült Államokban végrehajtott szabályozási reformot állítja követendő példának, ahol a dereguláció nyomán nagymértékben nőtt a szolgáltatók beruházási hajlandósága. E tanulmány szerint az előző, 1996-os amerikai távközlési törvény által fémjelzett szabályozási rendszer az alacsony hozzáférési tarifákkal az infrastruktúra-alapú verseny kialakulása ellen hatott, és az ezredforduló környéki iparági recesszió kialakulásában, a távközlési beruházások szintjének alacsony szintre süllyedésében is fontos szerepet játszott. 2002-től kezdve azonban „kedvező fordulat” következett be a szabályozásban, és azután, hogy az FCC fokozatosan eltörölte az amerikai helyi inkumbens szolgáltatók korábbi kötelezettségeit,⁴ a vállalatok egymás után jelentették be új, „nagyszabású” beruházási terveiket, a száloptikán alapuló gyors szélessávú hálózataik kiépítésének meggyorsítását és a beruházási szint újra növekedni kezdett.

A tanulmány idézi T. W. Hazlett et al. [3] egy, a dereguláció várható hatásairól szóló, az amerikai kereskedelmi kamara számára készített jelentését, mely szerint csak a deregulációnak köszönhetően a nettó fogyasztó többlet 2009-ig összesen 42,7 milliárd dollárral magasabb lehet, mint a korábbi szabályozás fenntartása esetén, illetve A. Sinai et al. becslését [4], mely szerint a dereguláció összes tovagyrűző hatásával együtt mintegy 0,2%-kal magasabb éves GDP-növekedést eredményezhet.

A dereguláció hatásait e tanulmány alapján nagyon kedvezőnek ítélnénk, azonban ezeket a tanulmány által közölt eredményeket némi óvatossággal érdemes kezelni, hiszen a legtöbb fontos deregulációs intézkedést az FCC csak 2003-2005 között vezette be, a pozitív hatások igazán markánsan egyelőre csak a becslésekben és a szolgáltatók korábbiaknál ambiciózus-

sabb beruházási terveiben jelentek meg. Ráadásul az ezredforduló környéki visszaesés után az évtized közepére Európában is dinamikusan nőtt a beruházások szintje, holott itt az amerikaihoz hasonló „szabályozási fordulat” nem következett be; valószínűleg hosszabb időszakok tényadataira lenne szükség ahhoz, hogy biztosan el lehessen dönten, a kedvező eredmények mennyiben tudhatóak be konjunkturális tényezőknek és mennyiben a szabályozási reform pozitív hatásának.⁵ A tanulmány, illetve az általa idézett elemzések azonban a végkövetkeztetésüktől függetlenül is több tanulsággal szolgálhatnak az európai szabályozók, illetve elméleti szakemberek számára is.

Az egyik ilyen tanulság, hogy a szabályozónak nem szabad abba a hibába esnie, hogy az egyenlő versenyfeltételek kialakítása helyett az új piaci szereplők gyors „térnyerésének” érdekében az indokolt költségek szintjénél alacsonyabb hozzáférési tarifákat kényszerít rá az inkumbensekre, hiszen ekkor sem az inkumbens, sem az „alternatívok” nincsenek kellő mértékben ösztönözve arra, hogy fejlesszék a saját hálózati infrastruktúrájukat. A fogyasztók a túl alacsony hozzáférési tarifák miatt kedvező kiskereskedelmi árakkal rövidtávon ugyan jól járhatnak, de az elmaradó beruházások közép-, illetve hosszú távon veszteséget hozhatnak számukra.⁶

Több jel is arra mutat, hogy az amerikai szabályozók korábban elkövették ezt a hibát és ez részben magyarázatul szolgálhat arra is, hogy miért esett vissza olyan nagy mértékben a távközlési beruházások szintje az ezredforduló után.⁷ A már említett Hazlett-jelentés például idéz egy olyan gazdasági elemzést, amely szerint a távközlési szolgáltatók a szabályozás miatt 2002-ben átlagosan jóval a (kockázati szintjüknek megfelelő) súlyozott tőkeköltésük alatti tőkemegtérülést tudtak csak elérni. Ez az átlag ráadásul nem is csak néhány gyenge hatékonysággal működő szolgáltató miatt alakult ki, hiszen a tőkeköltésüknek megfelelő, vagy azt meghaladó megtérülési szintet az elemzett távközlési szolgáltatók közül mindössze négy (egy csekély kisebbség) ért el.⁸

Egy másik tanulság pedig az lehet, hogy a szolgáltatók számára nagyon fontos a szabályozási környezet kiszámíthatósága is, amelynek hiányában a távközlési beruházásokat a „normális”, a piaci viszonyokból következő kockázat mellett addicionális, a szabályozásból adódó kockázat is terhelheti, a magasabb kockázathoz illeszkedő magasabb elvárt hozamráta miatt pedig fon-

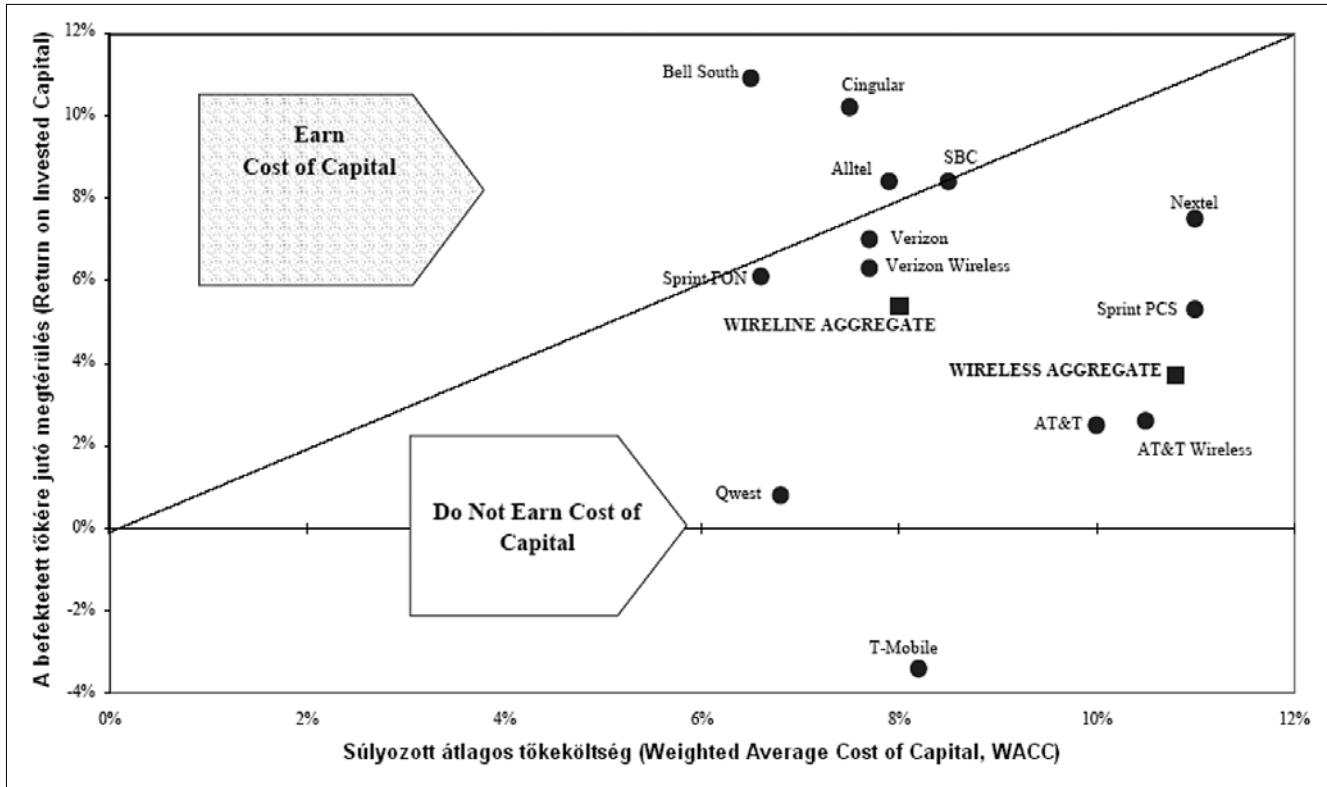
⁴ Különböző hosszúságú (1-3 éves) átmeneti időszakok után megszüntették a korábbi hálózatokra vonatkozó hozzáférési kötelezettségek nagy részét (kivéve a helyi hurokhoz való hozzáférésre vonatkozó kötelezettségeket), illetve a szabályozó bejelentette, hogy az új, nagysebességű adatátviteli hálózatok elemeihez a szolgáltatóknak nem kell versenytársaik számára hozzáférést biztosítaniuk.

⁵ A konjunkturális hatások mellett fontos megjegyezni azt is, hogy egy az amerikai piacra érvényes következtetés nem biztos, hogy az EU tagállamainak piacain is igaz lesz. Az Arthur D. Little által készített tanulmány például a deregulációs folyamat sikerességét több fontos előfeltétellel teljesüléséhez is köti, ilyenek a „hatékony piacok és versenyző technológiák” (a technológiai alternatívák elérhetősége), illetve az új beruházásokra hajlandó (és képes) piaci szereplők jelenléte stb. Ezeknek az előfeltételeknek a teljesülése egyáltalán nem vehető biztosra.

⁶ Az általuk kiszámítható fogyasztói többlet nem lesz olyan magas, mint az optimális árak mellett lehetne, hiszen az elmaradó beruházások miatt nem lesz olyan sok helyen elérhető a szélessávú Internet-szolgáltatás, nem növekszik az adatátviteli sebesség, és nem csökkennek a kiskereskedelmi árak sem.

⁷ Ez a hiba súlyosbíthatta a válságot, de valószínűleg nem ez volt az egyetlen tényező, amely előidézte azt. A Bizottság az elektronikus kommunikációs piacokról szóló 11. jelentésében [5] utal rá, hogy 1999-2001 között Európában is visszaesett a beruházások szintje; így indokolatlan volna feltételezni, hogy a recesszió kizárólag az amerikai szabályozók „helytelen” beavatkozásai miatt alakult ki.

⁸ Lásd az 1. ábrát.



1. ábra

Az amerikai távközlési szolgáltatók súlyozott átlagos tőkeöltsége és a befektetett tőkére jutó megtérülés mértéke [3]

tos infrastrukturális beruházások maradhatnak el.⁹ Emiatt is fontos, hogy a Európai Unió tagállamai helyezzenek a korábrinál is nagyobb hangsúlyt egyrészt a szabályozás átláthatóságának biztosítására, másrészt a szabályozási folyamat egyszerűsítésére, a felbontási eljárások gyorsabbá tételére.

3. Az európai szabályozási paradigma

A szabályozás „európai paradigmája” más összefüggést feltételez a szabályozás és az infrastrukturális beruházások között, mint az amerikai. E paradigma követői (például az Európai Szabályozók Csoportja [ERG] és tagszervezetei) szerint a hatékony ex-ante összekapcsolási és hozzáférési szabályozás nem ellentétes a beruházások ösztönzésének céljával, sőt az intenzív verseny előmozdítása, az új piaci szereplők megjelenésének lehetővé tétele révén segíti azt. Az európai paradigma elméleti hátterül a Martin Cave által kidolgozott ún. „befektetési lépcső”-elmélet szolgál. Az elmélet neve arra a folyamatra utal, hogy – megfelelő szabályozás mellett – az új piaci szereplők először az elektronikus kommunikáció szektorának „alsó”, a fogyasztók-

hoz közelebbi szintjén, a szolgáltatások piacán jelennek meg, a „hálózatüzemeltető” inkubens viszonteladójaként, de innen később továbbléphetnek, és lépésről lépésre kiépíthetik saját infrastruktúrájukat,¹⁰ így végül a folyamat végén függetlenedhetnek az inkubens-től és lehetővé tehetik a szabályozás megszüntetését az adott piacokon.

Az ERG a szélessávú piacokon folyó versenyről szóló jelentésében [6] megpróbálta összefoglalni, hogy melyek azok a feltételek, amelyeket a szabályozásnak teljesítenie kell ahhoz, hogy ez a befektetési lépcső a gyakorlatban is működhessen: Az első feltétel, hogy a szolgáltatók megfelelő kondíciók mellett juthassanak hozzá olyan nagykereskedelmi hozzáférési szolgáltatásokhoz, amelyek a befektetési lépcső következő lépcsőfokához tartoznak, tehát kezdetben beléphessenek a piacra viszonteladójaként, majd a „továbblépéshez” az inkubens biztosítsa a bitfolyam-hozzáférést, végül pedig a helyi hurokhoz való részleges, illetve teljes hozzáférést is. Emellett azonban fontos az is, hogy a szolgáltatók megfelelően ösztönözve legyenek a lépcsőn való továbblépésre, azaz egy hatékony szolgáltató lépcsőn való feljebb lépéséhez tartozó költségeket haladják meg az e lépés által elérhető hasznok. Ehhez a

⁹ Az Arthur D. Little-féle tanulmány idézi az egyik nagy amerikai távközlési vállalat, a Verizon egyik vezetőjének, Thomas Taukének egy 2001-es nyilatkozatát is, amelyben (a költség szintjüknél alacsonyabb „TELRIC” hozzáférési tarifák mellett) a szabályozás által keltett „bizonytalanságra” panaszkodik. Tauke azt röja fel a szabályozásnak, hogy az inkubens szolgáltatók és a mögöttük álló tulajdonosok a hosszú bírósági eljárások befejeződéséig nem tudhatják, hogy pontosan milyen feltételek mellett is kell nagykereskedelmi szolgáltatásaikat versenytársaik rendelkezésére bocsátaniuk, pedig ezek a feltételek a beruházási döntéseik nyereségességét nagyban befolyásolják.

¹⁰ Ezt az teszi lehetővé, hogy egy stabil ügyfélbázis kiépítésével csökkenthetőek a keresleti oldalal kapcsolatos, kezdetben nagyon magas beruházási kockázatok. Az európai szabályozók szerint amint az alternatív szolgáltatók e lépcsőn egyre feljebb lépnek, úgy növekszik majd a verseny intenzitása, hiszen a legmagasabb lépcsőfokokon a szolgáltatók már nem csak árban tudnak majd versenyezni, hanem a szolgáltatásaik megkülönböztetése (szolgáltatási innovációk) révén is.

„hasznok” oldaláról szükséges, hogy az egyes nagykereskedelmi termékek közötti árkülönbségek tükrözzék a hozzáférés költségeinek különbségét, a „költségek” oldaláról pedig az, hogy a migrációs folyamat lehetőleg „minél zökkenőmentesebb legyen”, se a fogyasztók számára ne járjon a feltétlenül szükségesnél nagyobb kényelmetlenségekkel (például hosszú szolgáltatás-kimaradás stb.), se a szolgáltatónak ne kelljen a folyamat miatt az „indokoltnál többet” fizetnie az inkumbensnek.¹¹ Ha ezek a feltételek teljesülnek, akkor az ERG szerint a szabályozás képes elérni azt, hogy a piac minden „szintjén” megfelelő verseny legyen, és a fogyasztók számára is a lehető legkedvezőbb feltételek legyenek biztosíthatóak.

A befektetési lépcső mellett az ERG is foglalkozik az „alternatív technológiai platformok versenyével”, amelytől az amerikai szabályozási paradigma az infrastruktúra-alapú, hosszú távon (ex-ante szabályozás nélkül is) fenntartható verseny kialakítását várja. Az infrastruktúra-alapú verseny „alkategóriáiként” az ERG megkülönbözteti az egy (adott technológián, hálózati platformon alapuló¹²) szélessávú hozzáférési típuson belüli (intra-modal), illetve különböző hálózati platformok közötti (inter-modal) versenyt. Az ERG szerint, az amerikai paradigma feltételezéseivel szemben az alternatív infrastruktúrák létezése önmagában még nem garantálja a megfelelő szintű versenyt és a magas penetrációt, hanem éppen a vezetékes telefonhálózatokhoz kapcsolódó hozzáférési szabályozás által „biztosított” verseny húzhatja magával a szélessávú hozzáféréseket biztosító alternatív platformokat (például kábelhálózaton keresztüli hozzáférés) is.¹³

Az elméleti feltételezések alátámasztására az ERG jelentésében egyrészt statisztikai kimutatásokat és ökonometriai elemzéseket állít, másrészt néhány ország tanulmányt olyan EU-tagállamokról, ahol a közelmúltban ezt a szabályozási modellt a gyakorlatban is sikeresen alkalmazták. Az Arthur D. Little tanulmány által idézett felmérésekhez hasonlóan azonban ez az empirikus bázis sem minden tekintetben meggyőző.

A jelentés által (az ERG szabályozói paradigmája megfelelőségét „támogató” elemzések között) idézett egyik ökonometriai tanulmány [7] például valóban pozitív összefüggést talált a piaci verseny intenzitása és a penetráció közt (ahogy azt az ERG is kiemeli), de szerzői szerint fontosabb az alternatív technológiák közötti verseny intenzitása, mint a DSL-piacon¹⁴ belüli koncentrációs fok szerepe, amelynek koefficiense a szélessávú penetrációt magyarázó többváltozós regressziós modelljükben pozitív volt, és az általuk választott konfidenciaszinten „statisztikailag inszignifikáns” (nullához közeli).¹⁵ Ezek alapján e elemzés szerzői úgy találják, hogy noha az új belépések támogatása a piac DSL-szegmensébe a szabályozáson keresztül általában könnyebb, mint az alternatív technológiákba való beruházások ösztönzése, egyáltalán nem biztos, hogy ez a leghatékonyabb módja a szélessávú penetráció növelésének.¹⁶

A saját statisztikai kimutatásaikhoz kapcsolt magyarázatában az ERG kiemeli, hogy azokban az országokban, ahol a penetráció az átlagnál gyorsabban nő, jellemzően élesebb a verseny (magasabb az új piaci szereplők részesedése), mint azokban az országokban, ahol a növekedési ütem az átlagnál kisebb. Ez az ERG szerint azt bizonyítja, hogy a szabályozó a verseny elősegítése révén gyorsíthatja a penetráció növekedését. A „befektetési lépcső”-elmélet alkalmazhatóságát támasztja alá az is, hogy az alternatív szolgáltatók, akik kezdetben főleg viszonteladóként voltak jelen a piacon, ma már egyre inkább a befektetési lépcső magasabb lépcsőfokaihoz tartozó nagykereskedelmi termékeket (például a bitfolyam-hozzáférést és a helyi hurokhoz való szétválasztott hozzáférést) is használják, a szolgáltatás-alapú verseny helyét lassan az infrastruktúra-alapú verseny veszi át.

Az ERG a hálózati platformok közötti és egy hálózati platformon belüli versenyről alkotott elképzelései alátámasztására is piaci adatokat idéz. Kiemelik, hogy a DSL-technológia egyre erősebben dominál a szélessávú hozzáférések piacán, 2004-ben az összes hozzáférés mintegy 4/5-ét nyújtották ennek segítségével (a

11 Az ERG foglalkozik azzal a kérdéssel is, hogy a szabályozók a szolgáltatások konzisztens árazásának biztosítása mellett milyen más módokon tudnak még gondoskodni arról, hogy a piaci szereplők ne álljanak meg egy lépcsőfokon, hanem a szabályozói szándékuk megfelelően igyekezzenek feljebb lépni. A jelentés az esetleg szóba jöhető lehetőségek között a dinamikus árazást (a lépcső adott fokának megfelelő termék fokozatos, lépésenkénti drágítását), illetve a szabályozó által az adott termék kötelező biztosításának végét jelentő „határidőket” említi, ugyanakkor jelzi, hogy az ilyen eszközökkel a szabályozásnak óvatosan kell bánnia, mert ha túlságosan meg akarja gyorsítani az alternatív szolgáltatók lépcsőn való „feljebb hajtását”, azok könnyen ki is zuhanhatnak a piacról.

12 Ilyenek jelenleg a vezetékes telefon, illetve a kábeltelevíziós hálózatok.

A mobil hálózatok egyelőre nem biztosítanak a vezetékes hálózatokkal összemérhető adatátviteli sebességet.

13 Bár azt megjegyzi, hogy azokban az országokban, ahol magas a kábelhálózatok „részesedése” a szélessávú hozzáférés piacából, a penetráció gyorsabban növekszik.

14 Digitális előfizetői vonalnak (DSL) a vezetékes telefonhálózaton nyújtott szélessávú adatátviteli szolgáltatásokat, illetve az azokat támogató technológiákat nevezzük.

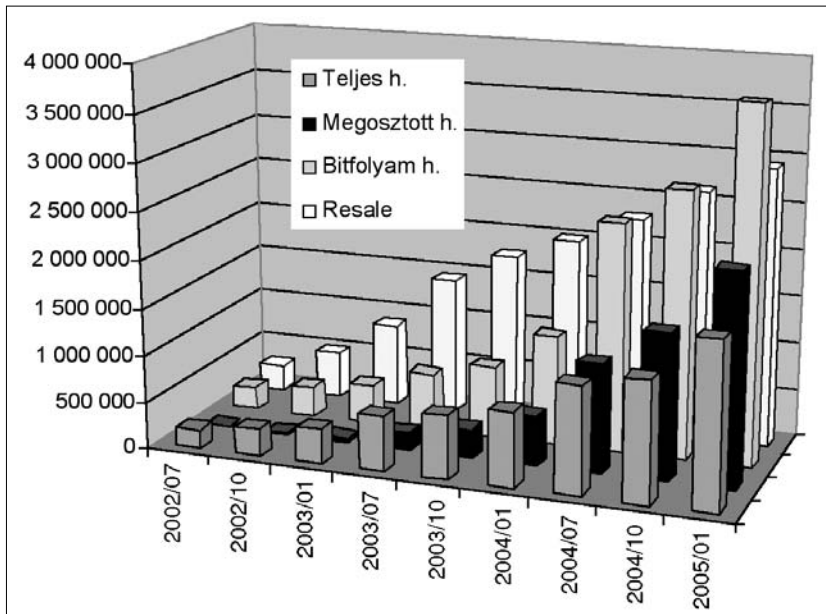
15 Itt a „pozitív” előjel arra utal, hogy minél nagyobb az egy platformon belüli koncentráció, annál gyorsabban növekszik a penetráció.

A szerzők ezt azzal magyarázzák, hogy a DSL-piacra való belépés támogatásával a szabályozó tovább erősíti a DSL-technológia amúgy is meglévő dominanciáját; így a platformok közötti verseny csökkentésén keresztül „visszafogja” a penetráció növekedését.

Modelljükben a koncentrációs fok azonban csak egy a hozzáférés szabályozásához kapcsolható magyarázó változók közül, más változók, például a helyi hurokhoz való hozzáférés árának koefficiense, vagy a bérelt vonalak árának koefficiense viszont statisztikailag szignifikánsak és negatívak, tehát az alacsony nagykereskedelmi árak e modellben is hozzájárulnak a magasabb penetrációhoz.

A szerzők tehát nem az ex-ante szabályozás megszüntetése mellett érvelnek, véleményük inkább csak abban tér el az ERG-étől, hogy fontosabb szerepet tulajdonítanak az alternatív technológiák versenyének, mint az európai szabályozók.

16 A szerzők az alternatív technológiákba való beruházás ösztönzésére felhasználható eszközök között például az adókedvezményeket, vagy a beruházási támogatásokat említik. Megjegyzik azonban, hogy elemzésüknek a „megfelelő szabályozás” beazonosítására való felhasználhatóságát korlátozza, hogy a „kétfajta versenynek” csupán a penetrációval való összefüggését vizsgálták, és nem az összestratégiai jólétre gyakorolt hatását. Így például nem vették figyelembe, hogy mennyiben csökkentheti az alternatív technológiák versenyének „vonzósságát” az, hogy az új platformokon alapuló hálózatok kiépítése magas(abb) állandó költségekkel járhat.



2. ábra

Az egyes nagykereskedelmi (hozzáférési) szolgáltatások használatának változása 2002-2005 között¹⁷
(Az ERG szélessávú piacokról szóló jelentéséből [6])

többet főleg kábel-hálózaton keresztül). Emellett megjegyzik, hogy ez a dominancia a korábbi évekhez képest erősödött is, 2004-ben hatszor olyan gyorsan nőtt a DSL-platformon keresztül nyújtott szélessávú hozzáférések száma, mint a kábelhálózaton keresztül nyújtott hozzáféréseké. Ezt is érvként használják annak alátámasztására, hogy a szélessávú hozzáférések elterjedésének elősegítését leginkább a DSL-platformon belüli verseny előmozdításával segíthetik a szabályozók, a platformok közötti versenynek inkább csak kiegészítő-támogató szerep juthat.

Az országtanulmányok között az egyik legrészletesebb (és legmeggyőzőbb) a Franciaországban végrehajtott szabályozási változtatások pozitív eredményeit elemzi. Itt már 2000-ben a befektetési lépcső összes fontosabb lépcsőfokához tartozó „nagykereskedelmi termék” elérhető volt, de az alternatív szolgáltatók csak akkor kezdtek el a legalsó szintről feljebb lépni, amikor 2001-2004 között a szabályozó a helyi bitfolyam-hozzáférés és a helyi hurokhoz való szétválasztott hozzáférés feltételeit kedvezőbbé tette.¹⁸

A szabályozói beavatkozások nyomán a nagyvárosokban 2003-tól két, 2004-től pedig már három alternatív szolgáltató (a Free, a 9T, illetve a Cegetel) is a helyi hurokhoz való szétválasztott hozzáférést veszi igénybe, tehát a befektetési lépcsőnek immár az inkumbens hálózatától való „teljes függetlenedést” megelőző utolsó előtti lépcsőjére „lépett előre”. 2005-re ugyanez immár a kisebb városokra is igaz, és a vidéki (városokon

kívüli) körzetekben is már a helyi bitfolyam-hozzáférést veszik igénybe. A hatékony szabályozás nyomán az országban viszonylag magas a verseny intenzitása, a szélessávú kiskereskedelmi piacokon az alternatív szolgáltatók részesedése immár 50% fölötti, és mint korábban említettük, az alternatív szolgáltatók a befektetési lépcsőn is egyre közelebb kerülnek a fogyasztóikhoz. Az ERG szerint főként ennek tudható be, hogy 2004-ben a szélessávú penetráció növekedése Franciaországban a legmagasabbak között volt.

Az európai modellhez képest a jelentés szerint érdekes összehasonlítási alapul szolgálhat Svájc esete, amelyre nem EU-tagországgként nem vonatkoznak az uniós keretirányelvek.¹⁹ Az itteni szabályozó jogosítványai az uniós szabályozókénál szűkebbek, a szabályozás ex-post jellegű és a helyi inkumbens szolgáltató nem köteles versenytársainak „bitfolyam-hozzáférést”, vagy a helyi hurokhoz való szétválasztott hozzáférést biztosítani; az alternatív DSL-szolgáltatók csupán viszonteladóként léphetnek a piacra. Emiatt Svájcban az infrastruktúra-alapú verseny csak az alternatív hálózati platformok között jöhetett létre és az ERG szerint valószínűleg a DSL-platformon belüli infrastruktúra-alapú verseny hiánya magyarázhatja a szélessávú penetráció növekedési ütemének mérséklődését.²⁰ Emiatt a svájci parlament napirendre tűzött egy olyan javaslatot, amely a „befektetési lépcső közepső lépcsőfokaihoz” tartozó hozzáférési szolgáltatásokkal kapcsolatos kötelezettségek előírását is lehetővé tenné a szabályozó számára.

Az Európai Unió tagországai közül Franciaországon kívül más országok, például az Egyesült Királyság, vagy Spanyolország is sikerrel alkalmazták a befektetési lépcső koncepcióján alapuló szabályozást, és a szélessávú penetráció növekedési üteme ezekben az országokban európai és tágabb nemzetközi összehasonlításban is igen magas volt.

4. Következtetések

A fentiekben igyekeztünk összefoglalni az új „amerikai” és európai szabályozási paradigmák legfontosabb jellegzetességeit, a mögöttük álló elméleti feltételezéseket, érvrendszereket és empirikus tapasztalatokat. A két paradigma összevetését megnehezíti, hogy csupán néhány éve alkalmazzák őket, az általuk elérni kívánt célok megvalósulása (a nagyobb intenzitású infra-

17 A „teljes h.” sor a helyi hurokhoz való teljes hozzáférést; a „megosztott h.” sor a helyi hurokhoz való részleges hozzáférést jelenti, a „resale” pedig azt, hogy a szolgáltató a szolgáltatások piacán az inkumbens szolgáltatásainak viszonteladójaként van jelen.

18 A kedvezőbb feltételek egyrészt alacsonyabb árakat jelentettek, másrészt a minőség javítását is sikerült elérnie.

19 De a helyi szabályozó (Bundesamt für Kommunikation/ Office fédéral de la communication) tagja az ERG-nek.

20 Ez csak a szélessávú penetráció növekedési ütemére vonatkozik és nem a penetráció „abszolút mértékére”; még e kedvezőtlen fejlemények ellenére is a száz lakosra jutó „szélessávú hozzáférések” száma 2004-ben jóval magasabb volt Svájcban (18,5), mint Franciaországban (10,9). (Az ERG adatai [6].)

struktúra-alapú verseny kialakulása, a beruházások és a szolgáltatási innováció ösztönzése) viszont csak hosszabb időszakok tényadatai alapján lennének ellenőrizhetőek.

Az eddigi eredmények alapján egyelőre egyik szabályozási modellről sem jelenthető ki, hogy biztosan kudarcot vallott, hiszen az ezredforduló környéki visszaesés után a szolgáltatók beruházási hajlandósága mind az Európai Unióban, mind az Egyesült Államokban növekedett. Annyi azonban már most is valószínűsíthető, hogy a kétfajta szabályozásnak mások lehetnek a nyertesei, illetve a vesztesei: az amerikai szabályozási modell a nagy inkumbens távközlési szolgáltatók, az európai pedig az alternatív szolgáltatók számára lehet kedvezőbb, a különböző megközelítések a beruházások szintjének növekedését is inkább a „nyertes” oldaltól remélik.²¹ Emellett a kétfajta irányzat a verseny jellegére is kihat majd: az amerikai modellt alkalmazó országokban várhatóan kevésbé lesz intenzív az egy hálózati platformon belüli verseny, mint az európai modellben, ahol ettől a versenytől várják a platformok közötti verseny erősödését is.

Véleményünk szerint, mivel az európai modell eddig az azt következetesen alkalmazó EU-tagországokban többségében pozitív eredményeket hozott, így egyelőre nincs szükség az európai szabályozási rendszer amerikai minta alapján történő megreformálására. Lényegében ezt az álláspontot fogadta el az EU Bizottság is, aki 2006. június 26-án közzétett munkaanyagában nem a direktívákban megfogalmazott szabályozási alapelvek, hanem az ex-ante szabályozásra számításba veendő, úgynevezett érintett piacok számának csökkentésére vonatkozóan tett javaslatot [8,9].

Ugyanakkor a saját szabályozási modelljük követése és annak következetes fejlesztése mellett az európai szabályozóknak továbbra is érdemes vizsgálniuk az európai és az Európán kívüli piacok fejlődésének különbségeit, felhasználni a más szabályozási modellt követő országok tapasztalatait. 2004 év őszén a holland elnökség megbízásából készült egy tanácsadói tanulmány az európai inkommunikációs politika újragondolásáról. Ennek egyik vezérgondolata volt a sikeres nemzetközi minták tapasztalatainak hasznosítása [10].

A tíz kiemelt ajánlásból a nyolcadik, egy új rugalmas spektrumgazdálkodási modell bevezetése most újra megjelent mint a keretszabályozás felülvizsgálata két kiemelt céljának egyike [8].

Irodalom

[1] European Regulators Group and Independent Regulators Group response to Call for Input on the forthcoming review of the EU regulatory framework

for electronic communications and services including review of the Recommendation on relevant markets. (http://europa.eu.int/information_society/policy/ecommm/doc/info_centre/public_consult/review/comments/irg-erg_call_for_input_final_amended.pdf)

- [2] Arthur D. Little:
Deregulation of the Telecom Sector and its Impact on the Overall Economy, 2005.
(ingyenesen megrendelhető a következő címen: http://www.adl.com/industries/time/order_telecom_dereg.php)
- [3] T. W. Hazlett, C. Bazelon, J. Rutledge:
Sending the Right Signals: Promoting Competition through Telecommunications Reform (A Report to the U.S. Chamber of Commerce), 2004. (http://www.analysisgroup.com/AnalysisGroup/uploadedFiles/Clients_and_Cases/Cases/COC_Sending_Sigs_09_2004.pdf)
- [4] A. Sinai, L. Horwitz, J. Lee et al.:
Macroeconomic Effects of Telecommunications Deregulation. Decision Economics Inc., 2004. (<http://www.accf.org/publications/reports/sr-macro-telecom.html>)
- [5] Európai Bizottság:
European Electronic Communications Regulation and Markets 2005 (11th Report), 2006. (http://europa.eu.int/information_society/policy/ecommm/implementation_enforcement/annualreports/11threport/index_en.htm)
- [6] ERG Broadband market competition report, (05) 23. (http://www.erg.eu.int/doc/publications/erg_05_23_broadbd_mrkt_comp_report_p.pdf)
- [7] W. Distaso, P. Lupi, F. Manenti:
Platform Competition and Broadband Uptake: Theory and Empirical Evidence from the EU. University of Padua Working Paper, 2005. (<http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpio/0504019.html>)
- [8] Commission Communication on the Review of the EU Regulatory Framework for electronic communications networks and services and launch of public consultation 2006. (http://europa.eu.int/information_society/policy/ecommm/tomorrow/roadmap/index_en.htm)
- [9] Recommendation on relevant markets and launch of public consultation 2006. (http://europa.eu.int/information_society/policy/ecommm/tomorrow/roadmap/index_en.htm)
- [10] PricewaterhouseCoopers:
Rethinking the European ICT Agenda
10 ICT-breakthroughs for reaching Lisbon goals 2004 (http://europa.eu.int/information_society/eeurope/i2010/docs/rethinking_the_european_ict_agenda.pdf)

²¹ Mindkét modell az alkalmazói szándéka szerint egyaránt növeli az inkumbens és az „alternatív” szolgáltatók beruházási hajlandóságát, de az európai modellben nagyobb hangsúlyt kap, hogy az alternatívok hogyan kerülnek egyre feljebb a „beruházási lépcsőn”, az amerikai modellben pedig az, hogy a különböző hálózati platformok inkumbensei hogyan válnak képessé arra, hogy a többiek „felségterületére” terjeszkedjenek át.