

A közszolgáltatás fogalmának, tartalmának, tagolásának általános alapjai a hírközlési szolgáltatási rendszer mintáján keresztül

A gazdaságba beavatkozó közigazgatás határainak, tartalmának, eszközeinek kialakítása mindig is elemi kérdésként merült fel a piacgazdaságokban, kormányzati rendszerekben. A társadalmi jólét fokozása, biztosítása érdekében a közszektor, a közszolgáltatások megszervezése és a „magángazdaság”, illetve a piaci verseny működése közötti megfelelő egyensúly megteremtése ugyanis jelentős kihívást támaszt a közpolitika és a kormányzati döntéshozatal irányában. Napjaink világ-gazdasági viszonyai között ez a kérdés és annak összetettsége tovább fokozódik. Egyfelől ugyanis a gazdasági helyzet egyre inkább indokolja a közszektor, a közkiadások csökkentését, másfelől azonban a közszolgáltatások szerkezeti reformja (különösen liberalizációja és privatizációja) nem minden esetben minősíthető a legjobb megoldásnak. Sőt a közszektor-reform igencsak kockázatos, hiszen számos esetben visszafordíthatatlan következményekkel járhat. Vagyis a közszolgáltató ágazatok egy részében nem feltétlenül okoz hatékonyabb működést a piaci verseny és a magántulajdonosi szerkezet (pl. vízszolgáltatás, vasúti szolgáltatás stb.).

Általánosan megállapítható tehát, hogy a közszolgáltatásokat jellemző alapvető szükségletet, közérdeket és a fogyasztók számára elérhető ellátás garantálását nagyon nehéz mérlegre tenni a piaci verseny és a magántulajdon gazdasági hatékonyságával. Másik oldalról kiemelendő azonban, hogy a kérdés mégsem kerülhető meg pusztán azzal, hogy a közszektor-reform kockázatos jellege miatt (pl. az esetlegesen kialakuló „magánmonopólium” társadalmi szinten ún. holtteher-veszteséget^[1] okoz) nem szükséges, illetve elhalasztandó, mert a sikeres liberalizáció és privatizáció addig nem látott fejlődést, minőségjavulást, fogyasztási növekedést és gazdasági hatékonyságot okoz az adott közszolgáltatás tartalmú ágazatban. (Ez utóbbira példa a távközlés és részben a légitörlekedés, stb.)

A legtipikusabb piaci alapú közszolgáltatások a villamos-energia szolgáltatás, a távhőellátás, a gázszolgáltatás, az ivóvízellátás, a szennyvízelvezetés, a vasúti-, közúti-, és légi közlekedés, szállítás, egyéb tömegközlekedés, a postai és távközlési szolgáltatások (sajátosan a műsorszolgáltatás és a műsorterjesztés).

[1] Pirrong 1996, 34., 77., 209., 257.; Train 1997, 185.; Sterner 2003, 117., 151., 152.; Williamson 1995, 21–49.

A közszektor reformja az „olajválságok”^[2] óta folyamatosan napirendi pontot képez mind a fejlett, mind a fejlődő piacgazdaságok közpolitikai döntéshozatalában és közigazgatási rendszerük megszervezésében. Ezen belül a piaci közszolgáltatások *liberalizációjára-privatizációjára* irányuló folyamat mind *időben*, mind *tartalmában közvetlen összefüggést* mutat, sőt szükségességének felismerése és kibontakoztatásának igénye szinte egybeesett a liberalizáció általános kereteivel, mégpedig:

- a) a jóléti állam kritikáival, működésének zavaraiával, visszaszorulásával,
- b) az állam közvetlen szolgáltatási funkcióihoz kapcsolódó alapvető változások kezdeteivel,
- c) a „magánszektor” széleskörű bevonásával,
- d) a közszektor átfogó szerkezeti, költségvetési reformjával,
- e) a piaci közszolgáltatások szinte teljes körét érintő, kiterjedt liberalizációs és privatizációs hullám nemzetközi tényezőivel, nemzetközi pénzügyi alapjaival, valamint
- f) a liberalizáció általános, a piacnyitást hangsúlyozó, „sürgető”, a gazdasági fejlődés, növekedés, illetve a versenyképesség feltételét képező világgazdasági mechanizmusával.

Kiemelendő a Világbank és a Nemzetközi Valutatalap gazdasági liberalizációra vonatkozó hatékony ösztönző mechanizmusa is.^[3]

A *piaci alapú közszolgáltatások* körében azonban – a távközlésen kívül – a liberalizáció igencsak *rövid ideig* volt általánosan „népszerű”. A közszektor, a közpolitika, gazdaságpolitika és a jogpolitika keretében megnyilvánuló liberalizációs hullám ugyanis inkább, csak egyfajta általános „fellángolást” jelentett az egyes országokban.

A *távközlésen kívüli* piaci közszolgáltatások vonatkozásában jellemző kezdeti átfogó, óriási léptékű és az egyes államok részéről igen „határozott szándékú” reform, liberalizációs folyamat tehát rövid időn belül (néhány, főleg „angolszász” ország kivételével) megtorpant, lelassult, vagy teljesen elakadt.

A *távközlési liberalizáció* a konkrét megvalósítás, a piaci korlátok teljeskörű tényleges lebontása, a piaci verseny fejlődése, illetve a privatizáció folyamata szempontjából tartalmát, hatásait és időszakait tekintve is *jelentős eltéréseket* mutat a piaci alapú *közszolgáltatások más ágazataihoz*, illetve a *liberalizáció világgazdasági*, nemzetközi kereskedelmi szintű általános „térnyerésének” kereteihez, jellemzőihez és átfogó folyamataihoz képest.

A liberalizáció és a privatizáció, a közszektor-reform világméretű általános folyamataiban tehát a távközlés:

Egyrészt, szinte teljesen *egyedülálló, önálló*, más ágazatokra is alapvető hatást gyakorló utat járt be. Másrészt a piaci alapú közszolgáltatások között – napjain-

[2] Macrory 2005, 10.; Simmons 2005, 10., 50., 56., 59–62.; Stiglitz 2006, 141., 172.; Thurow 1985., 33–34., 87.; Baumol 2007, 13., 18., 31., 229.

[3] Csikós-Nagy 2002, 64.; Gulyás – Jenei 2002, 376.; The World Bank 2000, 17., 21–22.; Stiglitz – Charlton, 2005, 34., 80–81., 89., 94., 205.; Held – McGrew 2007, 106., 113., 190., 194.; Laegreid – Christensen 2007, 93–95.

kig – a *legeredményesebben* kibontakozó liberalizációs folyamatot követett. *Har-madrészt* igen sajátos *összefonódást* mutat, egyfajta alapfeltételét képezi a) más ágazatok közszektor-szerkezeti reformjának, valamint b) a világgazdaság, a nemzetközi kereskedelem, a nemzetközi pénzügyi rendszer, illetve egyéb gazdasági, társadalmi, közpolitikai és közösségi pénzügyi viszonyok keretében *érvényesülő liberalizáció általános* folyamatainak.

A távközlési igazgatás rendje tehát általánosan tükrözi az állam és a gazdaság viszonyrendszerének, a közszolgáltatások megszervezésének, illetve a közszolgáltatásokkal összefüggő gazdasági folyamatokba beavatkozó közigazgatás módszereinek, típusainak szinte valamennyi elemét, modellszerű ismervét.

A távközlés történetében ugyanis a) a természetes, illetve b) az állami monopólium, c) a magán- és az állami tulajdon vegyes rendszere, d) a kizárólagos állami tulajdon és szolgáltatási rendszer, e) a magántulajdon közszolgáltatási tartalmú szabályozása, f) a koncesszió, g) a privatizáció, h) a liberalizáció, i) a gazdasági, piaci verseny szerkezete, j) a szabad-kereskedelem egyes elemei (stb.) egyaránt fellelhetők.

A távközléssel összefüggő állami szerepkör egyes változatainak bonyolult és összetett tartalma, sok esetben a gazdasági közigazgatáson belül elsőként megvalósított, „úttörő” jellege tehát egyfelől fontos alapját, mintáját képezheti a piaci közszolgáltatásokkal összefüggő állami funkciók rendszerének, illetve a közszektor-reform közérdekű módszereinek. Másfelől a közszolgáltatások tartalmi jellemzőit és típusait tekintve egyértelműen a távközlés mutatja a legszorosabb összefonódást a piacgazdaság szerkezetével, amelyből következően sajátos, elhatárolható átmenetet képez a „magánszektor” gazdasági verseny alapján működő piaci területei és a közszektor tisztán közfeladatként, állami feladatként megszervezett közszolgáltatásai között.

A magánszektor és a közszektor, valamint a gazdasági verseny és az állami monopóliumként biztosítandó közszolgáltatások közötti határterületnek minősülő távközlési szolgáltatási rendszer tehát olyan sajátosságokkal, szabályozási tartalommal rendelkezik, amely teljesen elhatárolható, önálló ismérveket, általános érvényű elveket közvetít a vonatkozó tudományos elemzések számára.

Tanulmányomban tehát a közszolgáltatás fogalmi ismérveit, osztályozási szempontjait, közigazgatásra ható tartalmi elemeit kísérlem meg bemutatni, részben a távközlés – a távközlési igazgatás mintáján keresztül. Ebből következően a tanulmány a közszolgáltatásokkal foglalkozik és részletesen nem tér ki a piaci típusú közszektor reformját döntően meghatározó liberalizáció és privatizáció elemzésére.

Mindennek álláspontom szerint különös aktualitást biztosít, hogy egyfelől a piaci közszolgáltatások – és azon belül a távközlés – fejlődésében döntően a közszolgáltatás-tartalom határozta meg az állami monopólium, illetve az állami ellátórendszer létrejöttét és működését (ami közel 80-100 éven keresztül jellemezte ezeket az ágazatokat). Továbbá másfelől a több-kevesebb sikerrel zajló – világvizonylatban is kiterjedt – liberalizáció keretében ezen ágazatok közszolgáltatási tartalma mit sem változott csak eltérő gazdasági környezetbe (piaci verseny, magántulajdon széleskörű bevonása) és közigazgatási rezsim körébe (közhatalmi, hatósági tevékenység) került.

1. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK KIALAKULÁSA, ELMÉLETI ALAPJA, FOGALMA, RENDSZERTANA

A *közszolgáltatások* fogalma, működése az állam és a közigazgatás fogalmának, szerepének XX. sz. elején bekövetkezett korszakos jelentőségű átalakulásával, szerkezeti és tartalmi értelemben vett alapvető változásával alakult ki. Ekkoriban a közszolgáltatások rendszerének legfontosabb *alapját* és célját *a*) a piaci verseny negatív hatásainak, kudarainak *kiküszöbölése*,^[4] *b*) *határozott korrekciója*, valamint *c*) a piac *egyensúlyi helyzetének* erősítése képezte.

A közszolgáltatások *piaci korrekció* szempontjából vett fontosabb *elemei* közül vázlatosan kiemelendő:

- a) A közjavak számos területen a piaci viszonyokhoz nem igazítható hatékony ellátási rendszerének sajátos tartalmú megszervezése, garanciarendszere.
- b) A piaci viszonyok szempontjából fontos külső gazdasági hatások szabályozása, „keretek közé rendezése”. Az állam szükségszerű gazdasági beavatkozásának megalapozása.
- c) A közérdek, a közösségi érdekek sajátos védelme, felelőssége, az alapvető szükségletek biztosítása.
- d) A közérdek alapján és a közérdeknek megfelelő folyamatos fejlődés garantálása.
- e) Különös jelentőséggel rendelkezett a természetes monopóliumok piaci szerkezete, működése, szabályozása, illetve állami ellátásának rendszere.

A közszolgáltatások, a közszektor (kormányzati szektor), a közszolgáltató intézmények és az externális (külső gazdasági) hatások elméleti rendszerét, módszeres számbavételének elveit, meghatározó tudományos jelentőséggel elsőként Arthur Cecil Pigou dolgozta ki (1910–1920-as évek).^[5] A közjóság, a közjavak (közpénzügyekkel, állami pénzügyekkel összefüggő) formalizált elméleti alapjainak úttörő jellegű kidolgozása pedig Paul A. Samuelson tudományos munkásságához köthető (1950-es évek).^[6]

A *közszolgáltatások* struktúráját, ellátórendszerének működését a keynesi (John Maynard Keynes) elméleti rendszer és gazdaságpolitika jelentősen szélesítette, fokozta. A keynesi elmélet *alapja*, hogy a gazdaság termelőerőinek kihasználatlansága esetében a pénzmennyiség szaporítása még önmagában nem okoz – feltétlenül, egyértelműen – inflációt, hanem a *keresletet élénkíti*. Továbbá a *közszolgáltatások fejlesztése*, a közszolgáltatások területén kialakított új munkalehetőségek kedvező hatást gyakorolhatnak a gazdaság egészére és fejlődésére.

[4] Pigou 2005, 350., 363–364., 372–373., 377–378., 386–392., 404., 406. (a mű eredeti kiadása: Pigou, Arthur, C.: The Economics of Welfare: Volume I. London, Macmillan and Co., 1920.)

[5] Stigler 1989, 315.; Heller 1990., 485–499.; Schumpeter 1994, 833–834., 942.; Coase 1995, 8., 30., 163.; Porter, – Ross 2003. 181., 284.

[6] Vigvári 2005, 83.; Niehans 1994, 428–429.; Brown – Jackson 1990, 34.; Weingast – Wittman 2006, 986.

A fejlett piacgazdaságokban azonban a XX. sz. második felében (1960-as, 70-es évek) egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a „jóléti állam”, illetve a kiterjedt állami közszolgáltató rendszer a piaci hiányosságok, kudarcok sikeres kiküszöbölésével, illetve a piac korrekciójának, egyensúlyának „mesterséges” biztosításával párhuzamosan igencsak „rontotta” a piac szerves működését, fejlődését és a piaci verseny előnyeit.^[7] Az állam tehát nemcsak a piac hiányosságait, kudarcait küszöbölté ki, hanem annak előnyeit is.

A jóléti állam, és a jóléti közgazdaságtan tehát számos előnye mellett jelentősen visszavetette az erőforrások felhasználásának és elosztásának hatékonyságát.^[8] Mindezek alapján egyrészt megjelentek a közszolgáltatások piaci hátrányaival, illetve a jóléti állam fogalmával összefüggő reformokra, változásokra: vagyis a közszolgáltatási rendszer és a jóléti állam kijavítására vonatkozó elméletek. Másrészt a közszolgáltatás területein különféle piaci kategóriák, átláthatóságot garantáló intézmények, illetve a gazdasági hatékonyság mérését, közösségi ellenőrzését szolgáló eszközök kerültek bevezetésre. E módszerek alkalmazásában az „angolszász” országok, különösen az Egyesült Királyság járt az élen. Az említett általánosan érvényesülő módszerek, elméleti alapok közül kiemelendők a költséghaszon elemzések és a Ramsey-árak.

A jóléti állam kijavítására, óvatos reformjára vonatkozó elméleti rendszerekkel párhuzamosan pedig fokozatosan megerősödtek a közszolgáltatási rendszer teljes szerkezeti változását, szabályozásának új alapokra helyezését (széleskörű liberalizációját és privatizációját) hangsúlyozó, „követelő” és a szerkezeti reformok szükségességét bizonyító, folyamatait kimunkáló elméleti irányzatok.^[9]

A közszektor vagy kormányzati szektor^[10] határainak elemzése, illetve a közösségi alapú beavatkozás szabályozása, rendszere szempontjából a szolgáltatások legfontosabb elhatárolási ismervét a piaci alapján történő osztályozási rend képezi. A piac szerinti csoportosításban megkülönböztethetők a piaci és nem piaci szolgáltatások, amelyeken belül élesen elhatárolhatók, önállóan jellemezhetők a közszolgáltatások. A közszolgáltatások lehetnek piaci és nem piaci alapúak is.^[11]

A piaci alapú közszolgáltatások

A piaci alapú (más szóval gazdasági) közszolgáltatások közös jellemzője, hogy általánosan a közszükségletet, közösségi érdeket látnak el, jellemzően ún.: „közüzemek” útján. A legtipikusabb piaci alapú közszolgáltatások a villamos-energia szolgáltatás, a távhőellátás, a gázszolgáltatás, az ívóvízellátás, a szennyvízelve-

[7] Szentes 2006, 251.

[8] Horváth M. 2005., 31.; Sárközy 1997, 24–25.; Sárközy 2004, 19–22.; Berényi 1990, 11–21., 47–51.; Stiglitz 2000, 28–29. (sajátosan a „globalizáció” szempontjából: Castells 2005, 191–222.); Szigeti 2005, 87–101., 125–127.; The World Bank 1997, 19–28.; Nagel 2000, 36–41., 43–45.

[9] Heller 1990. 485–499.

[10] Horváth M. 2005, 107.

[11] Papp 2003, 21.

zetés, a vasúti-, közúti-, és légi közlekedés, szállítás, egyéb tömegközlekedés, a postai és távközlési szolgáltatások (sajátosan a műsorszolgáltatás és a műsorterjesztés).

A piaci alapú közszolgáltatások a piacon keresztül is biztosíthatók, de tipikusan *közösen fogyasztható javaknak* minősülnek azon sajátos jellemzővel, hogy fogyasztásukból bárki tökéletesen kizárható.^[12] A *piaci mechanizmusok* azért működhetnek e közszolgáltatások körében, mert a fogyasztásból való kizárás lehetőségével a felhasználók érdekében áll az igénybevétel megfizetése, amelyből következően „termelők” eladásra kínálhatják a terméket, a szolgáltatást, azonban a közösségi érdekek alapján nyilvánvalóan meghatározott *keretek* között.

A „köz” érdekeit, az alapvető szükségleteket országosan, vagy annál is tágabb körben biztosító piaci közszolgáltatások általában – a korábbiakban részletesen kifejtett jellemzők alapján – *természetes monopóliumként* működtek (számos országban pedig ma is ilyen formában működnek) és erőteljes *közösségi érdekű* állami fellépést, beavatkozást igényeltek/igényelnek.^[13]

A piaci alapú közszektor általában elválaszthatatlanul szoros összefüggésben áll a szolgáltatás nyújtását megalapozó *infrastruktúrával*, amelynek minősége, kiterjedése, működése az egész nemzetgazdaság fontos jellemzője, meghatározó tényezője.

A közszolgáltatások *piacon biztosítható* körének további fontos jellemzői

a) A felhasználók, fogyasztók szempontjából:

- aa) alapvetően *egyenlő feltételekkel* történő igénybevételi lehetőség,
- ab) szabad, *egyetemes hozzáférhetőség*,
- ac) a szolgáltatás *folyamatosága*.

b) A közszolgáltatás működtetése szempontjából:

- ba) a közösségi, *állami tulajdon* (amely *nem feltétlenül* szükséges fogalmi elem),
- bb) *folyamatosan*, állandó jelleggel nyújtott szolgáltatási, *ellátási kötelezettség*,
- bc) a közszolgáltatási tartalom, közjogi alapú szabályozás, állami beavatkozás és
- bd) a *közösségi ellenőrzés* fennállása (a bc) és a bd) pontban foglaltak nélkülözhetetlen, *alapvető fogalmi elemek*).

A közcélú, illetve közérdekű piaci szolgáltatások tehát általában egy nagyobb közösség valamennyi tagja által *azonos feltételek mentén folyamatosan* igénybe vehetők.

E szempontok alapján a piaci alapú közszolgáltatások általános sajátossága, hogy:

- a) A társadalmi fejlődés, együttélés, életszínvonal, egyéni életminőség szempontjából alapvető fontosságú és viszonylag homogén szolgáltatás.
- b) A homogenitás tekintetében az egyes szolgáltatások típusa, technológiája, gazdasági tényezői, egységes, szabványosított működési elvei nagyjából világszinten állandóak, mégis

[12] Savas 1993., 49.

[13] Gómez-Ibáñez 2003, 4., 7–10., 39., 64., 68., 70., 78., 85., 87., 174., 185., 190., 220., 224–225., 248–249., 253., 256., 301.; Laffont – Tirole 2000, 3., 40–41., 285.; Knieps – Brunekreeft 2003, 11., 13., 15–16., 68., 91., 95., 101., 145., 179., 186., 204., 253.; Shy 2001, 7–8., 102.; OECD 1997, 11.

- c) országonként, régióként változatos ellátási rendszert mutatnak.
- d) A társadalom és a gazdaság fejlettsége, az egyes országok politikai berendezkedése, földrajzi helyzete, történelme, hagyománya alapjaiban befolyásolja a piaci közszolgáltatások keretébe sorolható szolgáltatásokat és azok ellátási színvonalát, minőségét.
- e) A szolgáltatás-nyújtás tartalmában, az állami beavatkozás terjedelmében meghatározó jelentőséggel bír a társadalom, a fogyasztók adott szolgáltatással összefüggő igényeinek, alapvető szükségleteinek szintje.
- f) Ellátásának rendszere jelentős hatást gyakorol az állami funkciók és az állam által kötelezően biztosítandó más szolgáltatások működtetésére.
- g) A közszolgáltató vállalatok sajátos tulajdonságai alapján, csak azokra jellemző kizárólagos és különleges szabályok érvényesülnek. A gazdasági közszolgáltatások fejlődése folyamán – a fejlődéshez igazodó fokozatos változások mentén – a kizárólagos és különleges jogok mindvégig és napjainkban is meghatározó jelentőséggel bírnak.
- h) A közszolgáltatások keretében sajátos kötelezettség-rendszer is érvényesül. Ezen belül kiemelendő az egységesen és általánosan alkalmazott, illetve napjainkig változatlan *szereződéskötési és ellátási kötelezettség*, amelyhez nyilvánvaló elvként párosul a *gazdaságtalan* területek és fogyasztók körére kiterjedő *szolgáltatási kötelezettség* (egyes liberalizált ágazatokban pedig sajátosan az egyetemes szolgáltatási kötelezettség). Természetesen az ellátási kötelezettség alól a szolgáltató – a fogyasztók jogainak garantálása érdekében részletesen szabályozott – műszaki, gazdasági és földrajzi okok alapján mentesülhet.

A piaci közszolgáltatások is tagolhatók *helyi, regionális, valamint országos* (és nemzetközi) szinten. Más típusú közszolgáltatásokhoz képest azonban csak a *piaci alapú közszolgáltatások* sajátos jellemzője, hogy az országos szinten működő közszolgáltató rendszerek földrészeket behálózó, világméretű *egységes közszolgáltató hálózatokká* alakulnak át. A piaci folyamatok mentén zajló globalizációnak és a vállalati méretek növekedésének általános, meghatározó hatása ugyanis döntően a piaci alapú közszolgáltatásokat érinti.

A nem piaci alapú közszolgáltatások

A közszolgáltatások igen jelentős körét képezik a nem-piaci alapú közszolgáltatások, amelyek azonban nem tartoznak jelen tanulmány tárgykörébe. A közszolgáltatások fogalmának teljessége miatt az alábbiakban csak néhány alapvető szempontot hangsúlyoznánk a közszolgáltatások nem piaci típusaival kapcsolatosan.

A nem piaci alapú közszolgáltatások alapvető jellemzője, hogy ellátási rendszerük keretében piacgazdasági viszonyok között sem rendelkeznek meghatározó szereppel a piaci mechanizmusok. A nem-piaci alapú közszolgáltatások nem képezik csere vagy adásvétel tárgyát, azaz a szolgáltatás-nyújtás *piacon kívüli struktúra* szerint működik és abban a profitmaximalizálás, a profitorientáltság szempontja sem jelenik meg.

A nem piaci típusú közszolgáltatások jelentős része a *tiszta közjavak* (a közjavakról lásd az alábbi 1.1. pontban) keretébe tartozik.

A tiszta közjavak fogalmának körén kívül, de ugyanúgy nem-piaci alapú közszolgáltatásnak minősülnek a társadalmi, gazdasági fejlettség szintjétől függően garantált egészségügyi, oktatási, szociális, jóléti-támogatási, közrendvédelmi szolgáltatások stb. (Ezek tehát nem tiszta közjavak,^[14] de nem piaci típusú közszolgáltatások.)

A nem piaci közszolgáltatások alapellátási rendszerének igénybeviteléből ugyan az emberi jogok széleskörű fejlődésével, tartalmának kiszélesedésével – a tiszta közjavakhoz hasonlóan – nem zárhatók ki a társadalom tagjai,^[15] de két alapvető szempont alapján mégsem sorolhatók a tiszta közjavak kategóriarendszerébe:

a) Egyrészt, mert ellátásuk – bár csak és kizárólag alternatívaként – megoldható a magánjavak, a gazdaság „magánszektora” keretében is (de a teljes magánellátás összköltsége általában magasabb lenne, mint a kollektív, közösségi megoldás esetében).^[16] A nem-piaci alapú közszolgáltatások rendszerének működését ugyanis az állam a társadalmi és gazdasági fejlettséghez képest a lehető legmagasabb színvonalon köteles garantálni. Az ellátás színvonalát, minőségét azonban nyilvánvalóan behatárolják az adott állam közpénzügyi, költségvetési, gazdasági lehetőségei. Ebből következően a magasabb ellátási színvonal iránti igényekre tekintettel és a komoly piaci típusú kereslet alapján profitorientált magánszervezetek, magánvállalkozások is nyújtanak ilyen típusú szolgáltatásokat.

b) Másrészt e szolgáltatások természetéből nem következik a tökéletes kizárhatatlanság (erről lásd az alábbi 1.1. pontot). A jogi szabályozás garanciái nélkül tehát elvileg – „fizikailag” – megvalósítható a fogyasztók kizárása az ellátás rendszeréből.

Általános elvként érvényesül azonban, hogy a nem-piaci alapú közszolgáltatások piaci automatizmusok, profitérdekek szerint nem működtethetők, tehát a társadalom és a gazdaság hosszú távú fejlődésére tekintettel, a közérdek érvényesítése érdekében az állam köteles e területeket tudatosan alakítani és az ellátás folyamatosságát garantálni. Pl. az egészségügyi és az oktatási közszolgáltatásokat nem lehet kizárólagosan egyéni pénzügyi helyzetű, profitérdekeltől, illetve költségvetési helyzetűtől függővé tenni, mert az hosszú távon a veszélyeztetné társadalom és a gazdaság megfelelő fejlődését, működését is.^[17]

A jóléti, szociális alapú közszolgáltatások az említett piaci egyenlőtlenségek mérséklésére, ellensúlyozására irányulnak, így azokat szintén nem lehet a piaci folyamatokra bízni. A kizárólagosan állami szervek útján biztosítható igazgatási típusú, igazságszolgáltatási, az állami funkciók érvényesüléséhez kapcsolódó nem piaci közszolgáltatásokban pedig fogalmi alapon lehetetlen és elméleti szempontok szerint is értelmetlen a piaci folyamatok bevezetése, kialakítása.^[18]

[14] Stiglitz 2000, 147.

[15] Horváth M. 1998., 54.; Berényi 1990, 61–78.

[16] Buchanan 1992, 129.

[17] Vámos 1996, 33–35.

[18] Papp 2003, 100.

A *piaci és nem piaci alapú közszolgáltatások* fogalmának elméleti alapjával összefüggésben kiemelendő:

Az *Egyesült Államokban* a piaci közszolgáltatási rendszerekben, de különösen a hálózatos közszolgáltató ágazatokban (azon belül a távközlésben is) mind történetileg, mind napjainkban igen hangsúlyos a piaci verseny és a magántulajdon struktúrája. Ebből is következően a közérdek alapján érvényesülő szabályozás és a piaci közszolgáltatások tartalma közötti összefüggések itt elméletileg is megalapozottak, és az egyik legkifinomultabb szabályozási rendszer működik. Az Egyesült Államok igen sajátos és sok szempontból egyedülálló magánszektorra vonatkozó közszolgáltatási tartalmú szabályozása keretében a *magántulajdon* tulajdonképpen „nem minősül a hagyományos értelemben vett magántulajdonnak”, hanem sajátosan „megszűnik” a „magántulajdonra jellemző számos tulajdonsága, jogállami védelme” és „sajátosan közösségi keretekbe” kerül.^[19]

Az *Európai Közösségben* a folyamatban lévő és egyre kiterjedtebb *liberalizációs struktúra* alapján pedig jelentős változás, fejlődés indult a *közszolgáltatásokkal* összefonódó fogalmi alapok kidolgozása, pontos rendszerezése tekintetében, amely azonban napjainkig lényeges, számottevő *eredményt nem* hozott. E fejlődés alapján annyi „már” megállapítható, hogy a *piaci alapú közszolgáltatások* megfelelője az *Európai Közösségben* az *általános gazdasági érdekű szolgáltatások* fogalma, a *nem piaci alapú közszolgáltatások* fogalmi megfelelője pedig az *általános érdekű szolgáltatások* fogalmi rendszere. Legalábbis a tendencia ez irányban halad.

Fontos azonban kiemelni, hogy e fogalmak (piaci közszolgáltatás – általános gazdasági érdekű szolgáltatás, illetve nem piaci közszolgáltatás – általános érdekű szolgáltatás) nem az egyértelmű fogalmi azonosság alapján, hanem a nagyjából hasonló tartalmi kör és meghatározó fogalmi elemek mentén feleltethetők meg egymásnak. (A megfeleltetés, az egyszerűsítés azonban lehetséges, mert a „fogalmak” esetében szinte sohasem az elnevezésen, hanem az adott fogalmi keret elméleti alapjának pontos meghatározásán, rendszerezésén, tartalmán, valamint következetes alkalmazásán van a hangsúly.)

A fogalmak *kiforratlansága* alapján, jelenleg *elvi szinten* az is megállapítható lenne (a vonatkozó európai közösségi dokumentumokat tekintve), hogy az *általános érdekű szolgáltatások* egyik *típusát* képezi az általános gazdasági érdekű szolgáltatási rendszer: E rendszerezés azonban minden ésszerűséget nélkülöz, mert a fogalmi készlet ilyen értelmű használata újabb bizonytalansággal járna, mégpedig a két fogalmat értelmetlenül, meghatározhatatlanul és elhatárolhatatlanul „összemosná”.

Általánosságban megállapítható az is, hogy a Bizottság igen következetlenül, világos elhatárolások nélkül, sőt néha „egymással is keverve” használja az általános gazdasági érdekű és az általános érdekű szolgáltatás fogalmait. A *Bizottság* tulajdonképpen az *általános érdekű szolgáltatást* emeli ki, hangsúlyozza, amelyet

[19] Aufderheide 1999, 11.; Paglin 1999, 32–33., 35., 37.; Brands – Leo 1999, 122–129.; Noam 1994, 435–452.

egységesen használ mind az általános érdekű, mind az általános gazdasági érdekű szolgáltatások vonatkozásában.

Míg az *Európai Parlament* az általános érdekű szolgáltatások és az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmát következetesen elkülönítve használja, mégpedig az általános érdekű szolgáltatásokat a nem piaci típusú közszolgáltatások, az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat pedig a piaci, közüzemi szolgáltatások értelmében.

Az Európai Közösségben a közszolgáltatásokkal összefüggő szabályozás hiányán, kiforratlanságán a belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv elfogadása sem változtatott.^[20]

Egyrészt az irányelv nem szabályozza, nem határozza meg a közjavakkal, közszolgáltatásokkal, általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal, liberalizációval, közszektorral, közvállakozásokkal összefüggő alapvető fogalmakat. Másrészt az irányelv tárgyi hatálya nem is terjed ki az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra, illetve azok liberalizációjára, a szolgáltatást nyújtó közjogi jogalanyok privatizációjára, továbbá a szolgáltatási monopóliumok eltörlésére sem. Így az irányelv tárgyi hatályán kívül esnek az elektronikus hírközlési szolgáltatások, hálózatok valamint a kapcsolódó létesítmények is (irányelv 1. és 2. cikk).

Ha követjük

A) *a piaci alapú – általános gazdasági érdekű és*

B) *a nem piaci típusú – általános érdekű szolgáltatás fogalmi rendszerét, akkor a két fogalom tartalma tekintetében a következőket szükséges kiemelni:*

A) Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások az átfogó liberalizációs folyamatokkal, törekvésekkel párhuzamosan az Európai Közösség kulcsfontosságú elemeivé váltak. Az Amszterdami Szerződés alapján továbbá egyértelműen megfogalmazódott, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások az európai gazdaság általános versenyképességében is kiemelt fontosságú szerepet képviselnek.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások az európai közösségi szabályozás keretében elméleti alapon szinte megegyeznek a *piaci alapú közszolgáltatások* fogalmának alapvető elemeivel, tartalmával. Míg azonban a piaci alapú közszolgáltatások „hagyományosabban” érvényesülő típusokra tagolhatók, addig az általános gazdasági érdekű szolgáltatások struktúrája, illetve tartalma *folyamatosan változhat és változik*, valamint az egyes tagállamok körében is jelentős *változatosságot*, különbségeket mutat.

Általános szemléletmód mentén – igen komoly óvatossággal – elvileg megállapítható, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalma, tartalma az *Európai Közösség* szintjén alapvetően inkább *elméleti, elvi* szintű, tartalmú szabályozási rendszer, ezért szinte megegyezik a piaci alapú közszolgáltatások elméletileg kidolgozott és számos országban (pl. az Egyesült Államokban, Fran-

[20] Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 12-i 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról, OJ L 376, 36., 2006. XII. 27.

ciaországban, Belgiumban) részletesen szabályozott *fogalmának elemeivel* és típusaival.

A *tagállamok* szintjén azonban az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak *megfelelő szolgáltatási* rendszert igen szerteágazó és sok esetben kiforratlan szabályozás jellemzi, továbbá fogalma és típusai is folyamatos változást, „ingadozást” mutatnak.

Az európai közösségi és a *tagállami* szinten érvényesülő általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmi elemeinek, tartalmának *különbsége* legáltalánosabb értelemben abból ered, hogy a tagállamok az Európai Közösség irányában folyamatosan tágítani, erősíteni igyekeznek a „piaci közszolgáltatásaikkal” összefüggő hatásköreiket, illetve a szubszidiaritás elvének vonatkozó – közszolgáltatásokat érintő – kereteit. Ebből következően az Európai Közösségben alapvető jelentőségűvé erősödött általános gazdasági érdekű szolgáltatások keretébe a *tagállamok* számos olyan szolgáltatás-típust is „egyszerűen besöpörnek”, amelyek még a *legtágabb értelemben* vett elméleti alapok mentén is igen nehezen sorolhatók a piaci alapú közszolgáltatások (az általános gazdasági érdekű szolgáltatások) körébe, fogalmi elemeibe.

Mindennek egyik *legalapvetőbb indoka*, hogy a társadalmi, gazdasági fejlődés illetve az állami funkciók és a tagállami közpolitika szempontjából jelentősebb szolgáltatási rendszereket a *tagállamok* a lehető legteljesebb körben próbálják „kivonni” az európai közösségi *versenyszabályok* alkalmazása, érvényesülése alól. Az *általános gazdasági érdekű* szolgáltatások terjedelmi, tartalmi határainak egyértelmű meghatározása és így a tagállamok piaci közszolgáltatásokkal összefüggő „féken tartása” azonban igen komoly *nehézséget* okoz az egyes országok eltérő társadalmi, politikai, gazdasági berendezkedése és az eltérő társadalmi, közpolitikai igények, érdekek alapján, amelyet csak tovább *erősít* a vonatkozó fogalmak tekintetében az európai közösségi jogot jellemző fogalmi bizonytalanság, megalapozatlanság és következetlenség.

Mindez amúgy körkörös és eddig nagyon *lassan elmozduló* folyamat: A tagállamok *ellenállása*, közszolgáltatási szektoraik *védelme* és az egyes országok ebben a tekintetben alapvetően *különböző* szabályozási rendszere, érdekei alapján az Európai Közösség „képtelen” *megalkotni* a vonatkozó fogalmakkal, elvekkal, illetve „az országos és jelentős” piaci, *hálózatos közszolgáltató* szektorokkal összefüggő szabályozási kereteket. Ebből következően a vonatkozó európai közösségi jogalkalmazás, jogérvényesítés esetlegessé, „erőtlené”, következetlenné és főleg nagyon lassú folyamattá vált.

A gazdaság, a versenyképesség és a társadalmi igények, hatások szempontjából kiemelkedően jelentős piaci közszolgáltatások vonatkozásában azonban a stabilitás hiánya, a szabályozási és jogérvényesítési *következetlenség óriási károkat* is okozhat, amely sok esetben határozottabb gátat képez e szektorok a fejlődésében, *mint a kiterjedt állami tulajdon fennállása*, illetve e szolgáltatások állami feladat körében ellátott működése (tehát valódi közszolgáltatásként megszervezett ellátórendszere).

Az európai közösségi jog szempontjából az általános gazdasági érdekű szolgáltatások *meghatározását*, alapvető határainak, típusainak kidolgozását a piaci alapú

közszolgáltatásokra vonatkozó (a műszaki-, a közgazdasági- és a jogtudomány kereteiben kidolgozott) elméleti alapok, illetve azokat szintetizáló elméletek, összehasonlító kutatások segíthetik. (A vonatkozó elméleti alapokon belül is azok, amelyekben általánosítható pontossággal meghatározásra kerültek a piaci alapú közszolgáltatások fogalmi elemei, tartalmi sajátosságai, illetve társadalmi és gazdasági összefüggései.) Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások vonatkozásában az Európai Közösség számára fontos „mintákat”, modellértékű alapokat közvetíthet egyes Európai Közösségen kívüli országok közszolgáltatásokkal összefüggő jelentős tudományos, szellemi értéket képviselő, igen hosszú idő alatt kiforrott szabályozási rendszere, fogalmi készlete és jogalkalmazási gyakorlata is.

B) Az általános érdekű szolgáltatások, a nem piaci szolgáltatások alapvetően *nem tartoznak* a tanulmány tárgykörébe. Ehelyütt annyit szükséges röviden kiemelni, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal ellentétben a nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatásokat *nem szabályozza az európai közösségi jog*. (Az általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozóan nem található kifejezett rendelkezés az Európai Közösség elsődleges jogforrásaiban, azon belül az Európai Közösségeket létrehozó szerződésekben.)

Az általános érdekű szolgáltatások tehát nem tartoznak a belső piac, a versenyjog, és az állami támogatások szabályainak hatálya alá sem. A *gazdasági érdek fogalma* azonban bizonytalanra, nehezen elhatárolhatóvá teszi a „*piaci*” általános gazdasági érdekű és a „*nem piaci*”, *nem gazdasági típusú általános érdekű* szolgáltatások körét, ugyanis az általános érdekű szolgáltatások, azon belül a non-profit szolgáltatások is *feltételeznek gazdálkodást* és kereskedelmi tevékenységet. Ebből következően az általános gazdasági érdekű szolgáltatások és az általános érdekű (nem piaci) szolgáltatások közötti *elhatárolás alapja* inkább az adott szolgáltatáson belüli *gazdasági érdek* „szolgáltatást meghatározó jelentőségében”, a gazdálkodás tartalmában, céljában, működésében, illetve a piaci szerkezet szolgáltatással összefüggő szerepében keresendő.

Az általános érdekű szolgáltatásokkal összefüggésben a Bizottság beavatkozási hatáskörének, jogkörének határa, hogy a tagállamok nyilvánvaló tévedése miatt az általános érdekű szolgáltatások közé sorolt, de tartalmában gazdasági érdekű, piaci típusú szolgáltatások vonatkozásában jogosult megtenni a szükséges intézkedéseket. (Mégpedig e „tévesen” általános érdekű szolgáltatásnak minősített gazdasági érdekű szolgáltatások tekintetében jogosult meghatározni a belső piaci és a versenyszabályok érvényesülését. Ilyen esetben a szolgáltatás a tagállam által általános gazdasági érdekűvé minősíthető az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSZ) vonatkozó rendelkezéseiben meghatározott feltételek mentén.)

1.1. A KÖZJAVAK

A *közszolgáltatások* jól elhatárolható, sajátos, tulajdonképpen legszűkebb „tisza” halmazát, a *közjavak* képviselik.

A *közjavak* általánosan olyan termékek, amelyek esetében a *szolgáltatás kiterjesztése* további személyekre *nem jár külön költséggel* és általánosan – konjunktív feltételként – érvényesülő fogalmi elemét képezi, hogy az egyéneket *nem lehet kizárni* fogyasztásukból.^[21] A *közszolgáltatásokon belül* a *közjavak* egyik fő sajátossága az egyéni, konkrét igénybevétel nélküli rendelkezésre állás. Ha a *közjavak* egy adott *szintjét* az állam létrehozta, megszervezte és fenntartja, akkor abból mindenki egyformán részesül az egyéni, konkrét igényektől, igénybevételtől függetlenül.^[22] Általánosan tehát a *közjavak* olyan típusú termékek, amelyeket az állam az *egész közösség javát* szolgálva *oszthatatlanul* biztosít, mégpedig a konkrét, individuális, piaci alapú *fogyasztási igényektől elvonatkoztatva*.

A *közjavakkal összefüggő közösségi szintű döntés* legfontosabb *mérlegelési szempontját* az ellátás folyamatos és *piaci viszonyoktól független* fenntartásával kapcsolatos *terhek és előnyök* képezik.

A *magánjavak „terjedelmének”* kialakítása (azaz *pontosabban: a magánjavak keretébe történő közösségi érdekű beavatkozás hatókörének meghatározása*) során további alapvető szempont, hogy a *magánjavak* termelése, szolgáltatása és fogyasztása mindig *individuális döntést* jelent.^[23] A *magánjavak* tagolhatók, szétoszthatók, illetve egyedi, konkrét igények határozzák meg fogyasztásukat, továbbá általános esetben nem idéznek elő külső költségeket vagy hasznot mások számára.^[24]

Tartalmi szempontból általánosíthatóan *közjavaknak* minősülnek (vagyis a legtipikusabb *közjavak*) a honvédelem, a rendvédelem, a katasztrófavédelem, a tudományos alap kutatások támogatása, a közegészségügy színvonalát emelő intézkedések, a hulladékkezelés, a környezetvédelem (mint a levegőtisztaság-védelem), a meteorológiai szolgálat, a közúthálózat, városon belüli teljes úthálózat, a közigazgatási-, igazságszolgáltatási tevékenységek jelentős része stb.^[25]

A fogyasztás általános garantálása érdekében a *közjavak* döntő többsége alkotmányos alapvető jogként nevesített *állami kötelezettség*. A *közjavak* jelentős része tehát *nem az állam intézményvédelmi* feladatát, hanem *közérdekű és hatékony tevőleges* magatartását, vagyis a *közjavak* gazdasági, társadalmi viszonyoknak *megfelelő színvonalú* biztosítását igényli. E termékek *magántermelése* ugyanis általában *nem valósítható meg*, mert a belőlük eredő hasznok annyira a) sajátosak,

[21] Cornes – Sandler 1996, 36., 43. ; Laffont 1988, 33–37.; Zacher – Sutton 1996, 26–28.; Weingast – Wittman 2006, 84–85., 479. (479–500.), 986–990.; Bartle 2005, 41–42.; Wheatley 1999, 187.

[22] Samuelson – Nordhaus 2005, 324.

[23] Samuelson – Nordhaus 2005, 324.

[24] Chander – Dréze – Knox – Mintz 2006, 28.

[25] Cornes – Sandler 1996, 6.; Brown – Jackson 1990, 42.

b) teljes közösséget érintő jelentőségűek (társadalmi szintű) és c) a társadalom tagjai között oly mértékben szóródnak, hogy egyetlen vállalatnak *sem éri meg* a termelés, a szolgáltatás-nyújtás, mégpedig alapvetően az *ellenérték szinte lehetetlen beszedése és az óriási költségek* miatt.

A közjavak köre, tartalma, ellátási színvonala természetesen *egyfelől* a gazdasági, társadalmi és politikai *berendezkedésektől*, világgazdasági okoktól, egyedi kormányzati döntésektől *függően* – illetve *koronként is* – jelentős *változékonyságot* és változatosságot mutat. *Másfelől* azonban a közjavak körében határozottan jellemzők az *állandónak tekinthető elemek*.^[26] (Ilyen állandó elemek többek között a védelmi célú feladatokhoz köthetők.)

A távközlés területén kiemelendő, *tiszta közjavaknak minősülő állandó elemek* különösen: a) a frekvencia, b) speciálisan az azonosító, c) a távközlés honvédelem céljára alkalmazható, illetve a honvédelem, a nemzetvédelem keretében, érdekében működtetett része, továbbá d) igen sajátos és a digitális fejlődéssel alapjaiban átalakulóan: a műsorszórás. (A műsorszórás – távközlési vonatkozásaiban – a műsorterjesztés, a műsorjelek átvitele és nem a „tartalom”, illetve a műsorszolgáltatás szempontjából értendő.)

2. PIACI KÖZSZOLGÁLTATÁS – KÖZÜZEM

A piaci közszolgáltatásokkal összefüggésben kiemelendő a *közüzem* általánosan elterjedt fogalma. A közüzem a gazdasági, piaci közszolgáltatások keretében azonban *önálló elhatárolást nem igényel*, ugyanis sem tulajdoni viszonyainak, sem szabályozásának elvi rendszerében nem különbözik a piaci alapú közszolgáltatások általános ismérveitől. A közüzem fogalma tehát *lényegi vonásai*, illetve az állami, közigazgatási beavatkozás alapvető strukturái, módszerei szempontjából megegyezik a gazdasági közszolgáltatások fogalmának alapjaival. Talán pontosabb akként fogalmazni, hogy a piaci közszolgáltatások fogalmi körét döntően a gazdasági közszolgáltatások sajátos fogalmát, típusát jelentő közüzemek töltik ki.

A gazdasági, piaci típusú közszolgáltatás és a közüzem között egyértelműen nem jelenthet elhatárolási ismérvet a közüzem *„vállalatszerű”* szervezete sem, mert *egyfelől* a piaci alapú közszolgáltatások ellátórendszerét is általában elkülönült, közgazdasági értelemben vett *vállalati működés, gazdálkodó szervezeti* minőség jellemzi. *Másfelől* tekintve pedig az *sem egyértelmű*, hogy *minden közüzem vállalatként* gazdálkodik, ugyanis a közüzem fogalmába sorolt szolgáltatási struktúra is *nélkülözhetetlen a vállalati, – gazdálkodó – szervezeti* formát. (Pl. a közüzemi típusú szolgáltatás ellátása nem önálló vállalat keretében, hanem a költségvetés részeként kerül megszervezésre, amely a távközlési közszolgáltató rendszerben is jellemző volt.)

[26] Samuelson - Nordhaus 2005, 36.; (Kmetz 1907, bevezetés: XVI. p., illetve II. könyv II – VI. rész; Magyary 1942, 162-174., 247., 446.)

A közszolgáltatásokon belül a közüzemek önálló, *sajátos jellemzője* (amely bizonyos tekintetben indokolja a közüzem, mint fogalom kialakulását) a szolgáltatáshoz szorosan kapcsolódó *közműlétesítmény, közmű-infrastruktúra*. A közüzem tehát tipikusan, a tág értelemben vett *hálózatok*, a „közmű” útján (így nemcsak a víz, gáz, villamosenergia, távközlés, hanem a vasúti és a légi közlekedés, a postai szolgáltatások stb.) *működő* szolgáltatási rendszer.

A szabályozás és a közszolgáltatás tartalmára vonatkozó átfogó és meghatározó *hatással* azonban a *közmű-infrastruktúra* akkor sem rendelkezik, ha az egyes sajátos közszolgáltatási területeket (pl. energia, légi közlekedés) érintő *liberalizáció, piacnyitás során elválasztásra kerül a szolgáltatás és az annak infrastruktúráját képező hálózat*. E liberalizációs módszerben a *szolgáltatás piaci alapokra* kerül, a magánszféra keretei közé, de a *hálózat és különösen annak irányítása* (rendszerirányítás) megmarad a közszektorban, mégpedig általában az állam tulajdonosi hatalmának struktúrájában. Mindebből következően a gazdasági közszolgáltatások szabályozásának általános elemzése tekintetében alapvető jelleggel nincs értékelhető jelentősége a közüzemek önálló megkülönböztetésének. Vagyis a közüzem és a piaci, gazdasági alapú közszolgáltatás általános fogalmi szinten, illetve a gazdasági közigazgatás funkciórendszere szempontjából szinonim fogalomként is kezelhető.

A *két fogalom* viszonylagosan *egyező használhatóságának* legáltalánosabb indokaként, alapjaként hozható fel, hogy a modern, *fejlett piacgazdasági* keretekben a magánosítás, a privatizáció, illetve a liberalizáció általános kiterjedésével csak azok a *szolgáltatások maradtak* (általában) a *szűk tartalmi értelemben vett piaci közszolgáltatások* ellátórendszerében, amelyek más struktúrában való működtetése egyszerűen *másként nem volt* megoldható.

Ilyen, egyértelműen és általánosan a „közszektor keretében maradó” szolgáltatásoknak azonban szinte kizárólag:

- a) a *megoszthatatlan* – vagy *felbecsülhetetlen költségigénnyel* párhuzamosítható – *infrastruktúra* útján működő közüzemek, piaci közszolgáltatások vagy
- b) a közszolgáltatásról „leválasztott” hálózatok, illetve
- c) a közüzemi, közszolgáltató hálózattal összefüggő *stratégiai jelentőségű*, kiemelkedő fontosságú és közérdekű hálózati, illetve egyéb tevékenységek (pl. villamosenergia rendszerirányítás) minősülnek.

Továbbá nagyon szűk körben, rendkívül sajátos és indokolt szociális, jóléti vagy alapvető jogokkal összefüggő szempontok alapján a gazdasági közszolgáltatások körében maradt néhány – technológiai, gazdasági alapon – megosztható hálózati rendszer útján működő közüzem is (amelyekben tehát nem szükséges párhuzamos hálózat kiépítése a verseny kezdetéhez).

3. A PIACI KÖZSZOLGÁLTATÁS FOGALMÁNAK ELHATÁROLÁSI SZEMPONTJAI

A gazdasági közszolgáltatási rendszer (és tulajdonképpen minden közszolgáltatás) *legáltalánosabb* szintű alapkérdése, hogy az adott társadalmi, gazdasági viszonyok mentén egyáltalán *mely szolgáltatások* tartozzanak a *közszektor* keretébe. Vagyis a piaci közszolgáltatási rendszer alapvető eleme, hogy az adott gazdasági, társadalmi, közpolitikai fejlettségi szinten, mely szolgáltatások vonatkozásában *szükségszerű* az állam által garantált, illetve az állami keretekben történő *közellátási mechanizmus* működtetése.^[27]

A társadalom, a közösség által kötelezően felvállalandó közszolgáltatási szükségletek meghatározása az egyes országok összetett társadalompolitikai, gazdaságpolitikai, közpolitikai, közpénzügyi és szabályozási rendszerén alapul. Emellett azonban a közszolgáltatás államilag biztosítandó a) minőségi színvonala, b) működtetési formája, c) finanszírozási rendszere, d) anyagi alapja, továbbá c) a közösség általi megkülönböztetés-mentes, megfelelő minőségű és árszintű igénybevételi lehetősége is egységes kormányzati döntéshozatali mechanizmust igényel. A közszolgáltatások köre, fejlődése tehát koronként és országoként nyilvánvalóan változatos képet mutat.

Megjegyzendő, hogy a gazdasági közszolgáltatásoknak nem alkotja fogalmi elemét, feltételét a teljes területi lefedettség és a teljes ellátási kötelezettség, hiszen a fogyasztók teljes körű ellátását sok esetben nem teszi lehetővé az adott ország társadalmi, gazdasági fejlettsége (vagy egyéb, pl. földrajzi tényező).

A közösség egészére vonatkozó ellátási kötelezettség, a teljes és folyamatos igénybevételi lehetőség a szolgáltatások oldaláról tekintve sem alapozza meg egyértelműen annak eldöntését, hogy az adott szolgáltatás jellemzőinél fogva a gazdasági közszolgáltatások kereteibe tartozik-e vagy sem. A teljes helyi, vagy országos ellátás megvalósíthatatlansága ugyanúgy nem jelent kizáró okot, hogy az adott szolgáltatást az állami beavatkozás a gazdasági közszolgáltatások körébe vonja. Az *egyértelmű közszolgáltatási* tartalmat az a szempont alapozza meg, hogy az állam ugyan *eltérő módszerekkel*, de a *piaci folyamatok* meghatározott körét átalakítva *közvetlenül beavatkozik* a szolgáltatás-nyújtás rendjébe.

A közszolgáltatások esetében ez az állami közvetlen befolyás alapvetően *két fő típusra osztható*, két fő állami eszközrendszerre tagolható (amely egyben a fejlődés irányát is kijelöli):

A) Az állam közvetlenül maga nyújtja a szolgáltatást, vagyis az állam *működteti* az ellátást.

a) Akár aa) *elkülönített vállalati* formában vagy ab) közvetlen *költségvetési* keretben.

b) Akár ba) a *piaci folyamatok kizárásával* vagy bb) *korlátozott piaci* szerkezetben, továbbá

c) akár ca) *ingyenesen* vagy *nonprofit* módon vagy cb) *ellenérték, díjfizetés*, piaci típusú árak, árképzés kereteiben.

[27] Nemes - Wright 2000, 21.; Savas 1993, 129-132.; Cullis - Jones 2003, 150-169.; Szontagh 1948, 81.; Boér 1908, XXVIII-XXX.; Magyar 1942, 174.; Weber 1992, 30-32.

B) Az állam a piaci folyamatokra, magánszervezetekre bízta a szolgáltatás-nyújtást, de szigorú, a piac szinte minden részét átható, erőteljes közjogi alapú gazdasági korlátok mentén szabályozza a szolgáltatás egész mechanizmusát. Ez esetben az állam nem tulajdonosi hatalmon alapuló irányítással, belső vezetéssel, utasításokkal, hanem a közhatalom keretében, azon belül is alapvetően jogalkotással és hatósági eszközrendszerrel, illetve (közhatalmon kívüli) mellérendeltségi, szerződéses jogviszonyok kereteiben avatkozik be a szolgáltatás folyamataiba.

E modellben a közszolgáltatás egészének működése, valamint az állam és a szolgáltató viszonyrendszere is – általában – áttekinthetőbbé, ellenőrizhetőbbé válik. (Amennyiben az állam *nem közvetlenül* gondoskodik az ellátásról, akkor a gazdasági, *piaci közszolgáltatásokat* nehezebb elhatárolni a piaci versenyalapú, magánszférába tartozó szolgáltatások tartalmi kereteitől.)

Fontos kiemelni, hogy napjaink: a) alapjaiban változó gazdasági viszonyainak valamint b) a „közvetlen közszolgáltató állam” (illetve az állam tulajdon és az állam tulajdonosi hatalmának) fokozatos „visszaszorulásának” kereteiben,^[28] illetve c) az állam gazdasági közigazgatási, közhatalmi funkciónak – különösen: ca) piacsabályozási, piacfelügyeleti hatósági tevékenységeinek és cb) a piacgazdaság jogszabályok útján történő igazgatásának – általánossá válása, erősödése, illetve megváltozott szerepe alapján ugyan változatos okokból és tartalommal, de a *szolgáltatások mindegyikében* (nemcsak a közszolgáltatásokban) jelen van a közhatalmi típusú közigazgatási (állami) beavatkozás. Ebből következően a közszolgáltatások *fogalmi elhatárolásának nem* képezheti alapját a *jogi szabályozás* (közszolgáltatási tartalmú „szabályozottság”), illetve a *hatósági típusú* beavatkozás pusztá fennállása sem.

Mindezek alapján a piaci közszolgáltatások *fogalmának* alapvető tartalmát, a „magánszektor” szolgáltatásaihoz képest történő elhatárolását meghatározó fogalmi elemek közül *kiemelendő*:

- a) A szolgáltatás típusától függően az állam különböző szabályozási alapú garanciákkal, kötelezettségekkel a lehető *legteljesebb* körű *ellátottságra* törekszik, ha más nem helyettesítő szolgáltatással.
- b) A jogi szabályozás útján meghatározott *ellátási kötelezettség* érvényesül, amely alól általában csak garanciálisan szabályozott és részletesen indokolt *műszaki, gazdasági okok* fennállása esetén *mentesül* a szolgáltató.
- c) Az igénybevétel jogszabályban meghatározott *feltételei* fennállása esetében a szolgáltatásból *nem lehet kizárni* az igénylőt, amely a jogi szabályozásban is biztosítandó. (Azonban jogszabályi *feltételek* kiköthetők: pl. díjtartozás, adott fejlettségi szinten műszaki, gazdasági, földrajzi szempontok alapján lehetetlen a szolgáltatás-nyújtás stb.)
- d) A szolgáltatást általában *megfizethető áron*, diszkrimináció-mentesen és folyamatosan köteles nyújtani a szolgáltató, és ennek garantálására általában kiterjedt *árszabályozás érvényesül*.

[28] Szentés 2006, 251.

- e) A szolgáltatás általános jelleggel és *szoros összefüggésben* áll a közösség *alapvető szükségleteivel*, illetve valamely alkotmányos *alapvető jog*, emberi jog (adott ország berendezkedéséhez igazodó) érvényesülésével, továbbá a *gazdaság* működésével és *fejlődésével*.
- f) A szolgáltatás vonatkozásában sajátos *felelősségi rendszer*, *minőségi és egyéb követelmények*, biztonsági, valamint stratégiai elemek érvényesítendőek.

A gazdasági közszolgáltatások keretébe sorolt szolgáltatásoknak *nem képezi* fogalmi elemét, rendszerezési szempontját az adott társadalom *minden tagja* általi egyenlő feltételű és minőségű igénybevétel lehetősége, de az *fogalmi feltétele*, hogy a szolgáltató a szolgáltatás-nyújtásban, annak fejlesztésében, kiépítésében *nem részesítheti előnyben* a gazdaságilag hatékonyan, *gazdaságosan* kiszolgálható területeket és fogyasztókat.

A szolgáltató tehát a műszaki, technológiai, földrajzi és gazdasági *akadályok hiányában* ugyanolyan ütemben és minőségben köteles kiszolgálni a piaci szempontból *gazdaságtalan területeket és fogyasztókat*. A gazdasági akadályok pedig kizárólag az indokolt gazdasági ésszerűségeken alapulhatnak. (Pl. hegyek közötti lakatlan területen nyaraló ellátása.) Kiemelendő továbbá, hogy a szolgáltatás folyamatában a gazdaságtalanul ellátható területektől és fogyasztóktól a szolgáltató nem is „szabadulhat meg”. Vagyis a közszolgáltató *gazdasági döntéseit* nem alapíthatja kizárólag a hatékonyság, a profitorientáció szempontjaira.

A gazdaságtalan szolgáltatásnyújtás *érvényesítésének* lehetősége viszonylag egyszerű a közvetlenül államilag nyújtott (pl. állami vállalat) közszolgáltatás keretében. A vállalat vonatkozásában fennálló irányítási jogosítványok ugyanis szinte teljeskörű döntési, beavatkozási szabadságot biztosítanak az állam ilyen irányú céljainak, akaratának megvalósításában. Ezzel szemben nagyon körültekintően előkészített, szakmailag megalapozott és „szigorú” szabályozást igényel, ha piaci alapokon és magántulajdoni keretekben működik a közszolgáltatás ellátórendszere. Megjegyzendő azonban, hogy az állami vállalat esetén, illetve teljesen monopolizált piacokon fennálló egyszerűbb beavatkozási lehetőséget, az erősebb befolyást (az állam tulajdonosi, vállalatirányítási, vállalatigazgatási^[29] hatalmát) általában az állami vállalat működésének *gazdasági tényezői lerontják*. (Pl. az elmaradottabb területek fejlesztése iránt elkötelezett és határozott állami akarat az *állami vállalati* szervezetben, az *irányítási, tulajdonosi hatalmi eszközök* mentén^[30] ugyan „könnyebben” érvényesíthető, de annak tényleges megvalósítása sok esetben lehetetlen az állami vállalat sajátosságaiból eredő, általában *nem túl hatékony* gazdasági működés következtében és a költségvetési források hiányában.) Pontosan ez a szempontrendszer, mégpedig egyik oldalról az állam gazdasági döntéseinek könnyebb érvényesítési lehetősége (gyakran a közszolgáltató állami szervezet gazdaságtalan működése mellett); másik oldalról a gazdasági, piaci ala-

[29] Lőrincz 1981, 125–138.

[30] Madarász 1987, 235., 237., 245–258., 318–330.

pú verseny hatékonysága (de az állami akarat nehezebb és lassabb közhatalmi alapú érvényesítése) képezi az egyik legfontosabb határvonalat, döntési alapot a gazdasági közszolgáltatások megszervezésének módszereiben.

A piaci közszolgáltatások általában *vállalati, vállalatszerű, gazdálkodó szervezeti* típusú keretek között valósulnak meg, amelyben a vállalat *saját bevételeiből fedezi kiadását* és működése, szervezete, viselkedésformája jelentős részben megegyezik a – közszektoron kívül eső – *versenyszféra magánvállalataival*. E működési rendszer tehát jellegzetesen *önfinanszírozó* gazdasági folyamatokra épül, ezért alapesetben az ilyen formában ellátott közszolgáltatások nem terhelik jelentősen a *közösségi forrásokat* és a szolgáltatás volumenének csökkentéséhez sem fűződnek költségvetési alapú érdekek.^[31]

A gazdasági közszolgáltató vállalatok hagyományosan – szolgáltatás-típusonként – egységes *tarifát* alkalmaznak a lakossági fogyasztók tekintetében, még akkor is, ha a szolgáltatás-nyújtás *költségei* egyes *fogyasztói csoportok szerint eltérőek* (pl. a vezetékes, hálózatos szolgáltatások nagyvárosokban kisebb költségek mentén nyújthatók).

A hagyományosan egységes, megfizethető szolgáltatási díjak szempontjából kiemelendő, hogy a gazdasági *közszolgáltatások* számos területén a *gazdasági verseny* igen kedvezőtlen hatású is lehet, két alapvető ok miatt:

- a) A *közszolgáltató* szervezet a versenyben kiemelt *célpontot* jelentő alacsonyabb költségek alapján ellátható, gazdaságos és általában igen nyereséges területek elvesztésével a megmaradt területeken átlagosan *magasabb költségekkel* képes szolgáltatni, ebből következően bevételei már nem fedezik a kiadásait, így *áremelésre* szorul vagy költségvetési forrásokat igényel.
- b) Ha a vállalat *költség szintje magas*, akkor az átlagos gazdasági hozamot biztosító fogyasztók egy részének kiesése is határozottan *megemeli* az átlagköltséget és ezáltal az *indokolt árszintet*.

4. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ÉS AZ ÁLLAMI TULAJDON ÖSSZEFÜGGÉSSZRENDSZERE, A KÖZSZEKTOR FOGALMA

A szolgáltatásokon belül a *közszolgáltatások, illetve az állami feladatellátás* tartalma szempontjából nem képez egyértelműen *meghatározó, elhatárolást* megalapozó ismérvet a *tulajdonosi szerkezet* típusa, minősége. (Vagyis a szolgáltatások közszolgáltatási tartalma nem minősíthető kizárólag azon az alapon, hogy az adott szolgáltatás állami tulajdon, köztulajdon, magántulajdon, vagy vegyes tulajdon keretében működik.) Hiszen az állami, *közszolgáltatási* feladatok ellátása is megszervezhető különféle garanciális jogintézmények keretében a *magántulajdon, a magánszervezetek útján*. (Sőt ez a megoldás a közszolgáltatások körében – azok tartalmától függően – egyre gyakoribb, szinte általánossá vált módszernek tekinthető napjainkra.) Másfelől pedig az állami tulajdonban lévő

[31] Illés 2000, 11.

„közszektor” vállalatok is folytathatnak *piaci, vállalkozási* típusú, nyereségorientált gazdálkodó tevékenységet. Az adott tevékenység, ellátórendszer *közszolgáltatási tartalmának* tehát nem egyértelmű fogalmi eleme, fogalmi feltétele az *állami tulajdon*.

A közszolgáltatás tulajdonosi szerkezetével összefüggésben kiemelendő továbbá, hogy azon belül elválasztható, elhatárolható egymástól:

A) a tevékenység, a szolgáltatás, illetve

B) a szolgáltatást nyújtó szervezet tulajdonosi szerkezte.

Vagyis elválasztható egymástól a) az adott tevékenység, szolgáltatás „állami tulajdona” (közszolgáltatási tartalma, az állam szolgáltatási kötelezettsége: tehát a szolgáltatás közszektor kerete) és b) a közszolgáltatást ellátó szervezet tulajdoni formája.

Általánosan megállapítható, hogy a *közszolgáltatási ellátórendszer*, a közszolgáltatási *tartalom döntő* kérdése, *elhatárolási szempontja nem az ellátást nyújtó szervezet, hanem maga a szolgáltatás állami tulajdonában*, állami monopóliumában, *közszolgáltatási szabályozottságában*, valamint a piaci verseny kizárásában keresendő.

Szemléletes példaként hozható az Európai Gazdasági Közösségen (EGK), illetve a Maastrichti Európai Unióról szóló Szerződés alapján „átnevezett”, az *Európai Közösségen (továbbiakban együttesen: Európai Közösség)*^[32] belül a vállalkozások tulajdoni rendjére – köz- vagy magántulajdon – vonatkozó *semlegesség*. (Amely az európai közösségi jog keretében természetesen csak a legáltalánosabb szinten és a példa szempontjából állítható ilyen egyértelműen.)

Az európai közösségi jog tulajdon-semlegessége^[33] alapján az Európai Közösségek Bizottsága (amelynek elnevezését hivatalosan a Maastrichti Európai Unió Szerződés sem változtatta meg Európai Bizottságra, *továbbiakban: Bizottság*) nem tehetette/teheti kérdésessé, hogy az ún. „általános érdekű szolgáltatások” és az „általános gazdasági érdekű szolgáltatások” biztosításáért felelős *vállalkozások köz- vagy magántulajdonosi szerkezetben* működnek. Ennélfogva a Bizottság nem követelhetette a *közvállalkozások* (így a távközlési állami vállalatok) tagállami szintű *privatizációját sem*. (Az általános érdekű és az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmát az európai közösségi dokumentumok, jogforrások és intézmények is pontatlanul használják, e fogalmakról lásd az alábbiakban.)

A Bizottság tehát az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés, illetve a Maastrichti Európai Unióról szóló Szerződés és annak az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés elnevezését is módosító („Európai Közösséget létrehozó szerződésre”), keretét követően, egységesen Európai Közösséget létrehozó szerződés (*a továbbiakban mindez egységesen: EKSZ*) sza-

[32] Az Európai Közösség, az Európai Közösségek, vagy az Európai Unió fogalmáról, pontos fogalomhasználatáról lásd: Kecskés 2005, 74–78.; Cairns 1999, 9–10.

[33] EKSZ 295. cikk „E szerződés nem sértheti a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.”

bályozását, különösen a versenyszabályokat és a belső piaci szabályokat *csak a vállalkozások tulajdoni rendjétől* (köz- vagy magántulajdon) függetlenül alkalmazhatta/alkalmazhatja.

Mindezek alapján az Európai Közösség távközlési *liberalizációjának folyamata*, szabályozási rendszere, illetve a liberalizáció mentén fokozatosan kialakuló európai közösségi *távközlési politika* sem foglalta magában a távközlési szektor és a távközlési szolgáltatók *privatizációs* struktúráját. Vagyis a távközlés *sajátosságai* alapján a *liberalizációs* folyamatot szükségszerűen kiegészítő távközléssel összefüggő *privatizációs* folyamat teljes egészében tagállami hatáskörben maradt és napjainkban is a tagállamok hatáskörét, mérlegelését képezi. Ebből adódik, hogy számos tagállamban ugyan folyamatosan csökkenő és korlátozott mértékben, de még jelenleg is fennáll az állami tulajdon bizonyos (általában inkumbens) távközlési szolgáltatók tulajdonosi szerkezetében. (Tehát érvényesül az állam (általában nem többségi) tulajdonosi hatalma.)

Az Európai Közösség tehát a távközlési piac verseny és a kereskedelem előtti „megnyitása”, illetve a gazdasági verseny szerkezetének kibontakozása mentén is a tagállamokra bízta a *tulajdoni forma* megválasztását.

További példa, hogy a távközlés állami, közszolgáltatási rendszerében:

- a) a *szolgáltatást* általánosan az *állami „tulajdon”*, a közszolgáltatási tartalom jellemezte, míg
- b) a *távközlési közszolgáltatást nyújtó vállalatok*, szervezetek számos országban a szolgáltatás állami „tulajdonától” elkülönülve a *magántulajdon*, vagy a *vegyes tulajdon* keretében működtek. (Kiemelendő: az Egyesült Államok, Finnország és egyes dél-európai országok.)

A *közszolgáltatásnak* tehát *nem* képezi egyértelmű *fogalmi elemét a köztulajdon*, az állami tulajdon és ugyanez *megfordítva* is érvényes: az *állami tulajdonú* gazdálkodó szervezet sem feltétlenül *kizárólag közszolgáltatást* nyújt. Vagyis a magántulajdonú szolgáltatók is elláthatnak közszolgáltatásokat, illetve az állami tulajdonú gazdálkodó szervezetek is nyújthatnak nem közszolgáltatási típusú szolgáltató tevékenységet. A vonatkozó példák szemléletesen mutatják, hogy a *közszolgáltatások és az állami tulajdon (köztulajdon) nem egyező fogalmi rendszer* (annak ellenére, hogy a két fogalom *számos* esetben egybeesik). Mint ahogy az állami tulajdon, a meghatározó befolyás és a vállalatirányítás sem szinonim fogalmak.

5. A PIACI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK, A HÁLÓZATOS SZOLGÁLTATÁSOK ÉS A TERMÉSZETES MONOPÓLIUM ÖSSZEFÜGGÉSEINEK ELMÉLETI ALAPJA

Általánosan megállapítható, hogy a nagy kiterjedésű *hálózati rendszerek* útján nyújtott *természetes monopóliumot* (a monopóliumról és a természetes monopóliumról lásd alább) képező szolgáltatások sajátos jellemzőik alapján teljeskörűen a *gazdasági közszolgáltatások* keretébe tartoznak, ezért szinte minden esetben a *jogi szabályozás* útján is megerősítésre került a természetes monopólium berendezkedésük.

Vagyis:

- a) A közszolgáltatási rendszert az állam – közvetlenül – *működtette/működteti*, mégpedig:
 - aa) *mind a szolgáltatást, mind a közszolgáltató szervezetet* az állami tulajdon, a köztulajdon szerkezetében vagy
 - ab) a *szolgáltatás*, a feladat tartozott/tartozik az „*állami tulajdon*” keretébe amelyet az állam *magánszervezetek* útján biztosít (pl. szerződés, azon belül a koncesszió, közigazgatási szerződés, egyéb megbízás alapján) vagy
- b) az állam a *magántulajdonban* működő közszolgáltatási ellátórendszert közszolgáltatásként (közszolgáltatási tartalmi elemekkel) *szabályozza*, amelynek modellszerű, mintaértékű (legkiforrottabb) elméleti és szabályozási rendszere az Egyesült Államokban jellemző.

A vállalat akkor tekinthető *monopóliumnak*, ha egyedül kínál egy olyan terméket, amelynek nincs közeli helyettesítője. Az árelfogadó versenyző vállalattal szemben a *monopólium* pontosan *megválaszthatja, meghatározhatja* a piaci árat és a választott ár eladott mennyiségre gyakorolt hatását.

Amennyiben egy vállalat képes *befolyásolni* a termékeiért kapott árat, akkor minden esetben *monopolerővel* vagy *piaci erőfölénnyel* (market power) rendelkezik.^[34] A monopolerő és a piaci erőfölény annak *leírására* is szolgál, hogy a *versenyzői szintnél* (határkölttség) *magasabb ár* számottevő (közösségi érdekekkel ellentétes) *extraprofitot* eredményez.^[35]

A jelentős költségelőnnyel és a monopolerővel rendelkező monopóliumot kizárólag *piacon kívüli eszközökkel* lehet megtörni, mégpedig főként *állami beavatkozás, jogi szabályozás* útján.^[36] A monopólium piaci hatalmának lebontása, megszüntetése azonban számos esetben *társadalmi és gazdasági* szempontból sem kívánatos, amelynek legtipikusabb példája: a *természetes monopólium*. A természetes monopólium ugyanis több ágazatban is *optimálisnak* tekinthető abban az értelemben, hogy az adott piaci kereslet *ellátását minimális költséggel* biztosítja.

[34] LEE – McBride 2007., 56., 194.; Rosefielde 2002, 29., 185., 262.; Lele 2005, 24–25., 44.; Sherman 1989, 65., 178.; Bunn 2004. 11.; Emirates Center for Strategic Studies and Research 2001, 6–10.; Bartle 2005, 59., 64–66.; Vickers 1996, 11–26.; Wiseman 1957, 56–74.

[35] Horváth M. 1998, 53.

[36] Csikós-Nagy 2002, 148.

A természetes monopólium azonban magában foglal *optimálistól eltérő* tulajdonságokat is, továbbá gazdasági, társadalmi, technológiai változások alapján a természetes monopólium optimális jellemzői jelentősen *változhatnak*, átalakulhatnak.^[37]

A monopóliumok keretében az állami beavatkozás és a gazdasági közigazgatás szempontjából: *a) egyrésztől a nem hatékony viselkedés következményeit, b) másrészt a holtteher-veszteséget szükséges kiemelni.*

a) *A nem hatékony gazdasági viselkedés következményei* különbözőek a *monopóliumok* és a *versenyző vállalatok* tekintetében:

a) A nem hatékony versenyző vállalat *veszteséges* működés alapján *kiesik a piacról*, míg

b) a nem hatékony *monopólium* a gazdasági hatékonyságtól függetlenül továbbra is *nyereségesen* működhet.

A közgazdaságtan főbb elméletei azonban *nem* képviselnek *egységes álláspontot* a tekintetben, hogy a *nem hatékony* működés keretében elért nyereség alapján a versenyző vállalatokhoz képest a *monopólium maximálisan* törekszik-e a *hatékony* működésre, a *profitmaximalizálására* vagy sem.

b) *A holtteher-veszteség* akkor éri a társadalmat,^[38] ha a monopólium a határköltés fölé emeli az árat. Vagyis a társadalom *holtteher-veszteséget* szenved, ha a fogyasztóknak a *versenyző árnál* magasabb monopolárat kell fizetniük. A holtteher-veszteség mértéke pedig egyenlő fogyasztók vesztesége és a monopólium nyeresége közötti különbséggel. A monopólium mellett holtteher-veszteséget idézhet elő a *nem hatékony adó* is. E két tényező azonban *lényeges különbségeket* mutat, amelyek közül kiemelendő, hogy a nem hatékony adóbevételt a kormányzat érvényesíti és az állami költségvetés, a közpénzügyi rendszer forrásait növeli, míg a monopolista profit a monopóliumot gazdagítja. Levezethető, hogy mindkét holtteher-veszteség nagymértékű, de eltérő tartalmú jövedelem-úraelosztáshoz vezethet.

Egyértelműen „*káros*” a monopólium piaci szerkezete, működése, ha *kialakulása*: a versenyző piacon valamennyi vállalat *fúzióra* irányuló döntésén, vagy a piacon működő vállalatok *határköltéshez* képest aránytalan *áremelésén* alapul (és a piacról lépés jelentős költségeket igényel, illetve hosszabb időt vesz igénybe). Ilyen esetekben ugyanis a társadalmi, közösségi érdek, a gazdaság működése, illetve a piaci verseny szempontjából a *monopólium léte* semmiféle *hasznos ellensúlyt nem* garantál.

A monopólium létéből eredő károkat, hátrányokat azonban számos előny,^[39] *haszon ellensúlyozhatja*. Megállapítható tehát, hogy a monopólium berendezkedése *nem minden esetben* hátrányos a gazdaság és a társadalom szempontjából. A monopóliumok alapvetően *nem káros hatású* kialakulásának, sajátos berendezkedésének és fennmaradásának legfontosabb típusai közül *kiemelendők*:

[37] Kiss 1993, 31–39.

[38] Winkler 2006, 87.; Armentano 1999, 21., 22.; Lane 2000, 120–130., 138.; Sterner 2003, 117., 151., 152.; Katz 2005, 541–593.

[39] De Jong – Shepherd 2007, 173–174., 191–192.

a) A *szabadalom*. A monopólium piaci berendezkedésének legszembetűnőbb előnyei a *kutatás-fejlesztés* területén,^[40] illetve a monopolista profit vállalati *innovációra, új egyedi termékek* kifejlesztésére ható ösztönző erejében ismerhetők fel. Ha adott vállalat ugyanis sikeresen kifejleszt *egy új terméket* és arra *szabadalmat kap*, akkor a gazdaság egésze, a verseny, illetve a közérdek szempontjából is előnyösen kizárhat más vállalatokat a technológia alkalmazásából, a termék piacáról.

b) A *természetes monopólium*. A monopólium létéből eredő károkat arányosan ellensúlyozza továbbá a *természetes monopóliumok* berendezkedése is, hiszen a természetes monopólium esetében épp az jelenti a leghatékonyabb gazdasági megoldást, ha *egyetlen vállalat* állítja elő a teljes piaci mennyiséget.

A *természetes monopólium* főként az adott iparág természetes folyamatai alapján töretlenül növekvő *méretgazdaságossági* okok törvényszerűségei^[42] következtében alakul ki. A növekvő méretgazdaságosság^[43] esetében ugyanis, a *kibocsátás emelkedésével* az ahhoz kapcsolódó átlagköltség egyre kisebb lesz, ezáltal a vállalat fokozatosan *csökkenő árakat* szabhat meg *jövedelmezőségének* megőrzése mellett.^[44] Ebből következően a természetes monopóliumok ágazataiban *egyetlen nagyvállalat* sokkalta *hatékonyabb* piaci működésre képes, mint több piaci szereplő versengése.

Általános szinten megállapítható, hogy monopólium abban az esetben válik a *piac természetes állapotává*, amennyiben a monopolista szolgáltató olyan költséggelönnnyel rendelkezik bármely más lehetséges szolgáltatóval szemben, amely a termelési folyamat belső sajátosságaiból keletkezik és ezért mások számára nem elérhető. (Tipikus példa: a nagy költségű hálózat.) Ilyen esetekben tisztán piaci eszközökkel, az árversenyzés keretében más szolgáltatók *nem képesek piacra* lépni.^[45]

A piaci *közszolgáltató*, közüzemi vállalatok, illetve a *gazdasági közszolgáltatások* rendszerének döntő többsége pontosan az említett okok alapján *természetes monopóliumként* működött (így a villamosenergia-, a gáz-, a távközlési, postai szolgáltatás, szolgáltatók, valamint egyéb „közművek” (pl. vízszolgáltatás), továbbá a közlekedés és a szállítás számos területe), hiszen ezekben az ágazatokban az *állandó költségek magasak*, ezzel szemben a szolgáltatás bővítése (új előfizetők bekapcsolása) arányaiban *alacsony többletköltséget* igényel. A fokozódó *technológiai fejlődés* azonban alapvető *változásokat* hozott a természetes monopóliumok működésének fenntarthatóságát illetően és a technikai újítások *lerombolták a piacralépési (belépési) korlátokat* is.

[40] Carlton - Perloff 2003, 128.

[41] Carvalho 2002, 3., 8-13., 97-99., 133-138.; Templeman 1998, 603-606.; Dasgupta 1988, 1-12.; Abbott 1998), 497-521.

[42] Laffont - Beato 2002, 11-1., 147-149.; Welfens - Graack 1996, 17., 46., 49., 52., 95., 127.; Spulber - Sabbaghi 1998, 12., 204., 245-246., 266., 268.; Millward 2005, 42., 93., 111., 133., 152., 155-156., 258.

[43] Stiglitz 2000, 89.

[44] Samuelson - Nordhaus 2005, 154.

[45] Kiss 1993 31-39.

A piaci közszolgáltatások, a közüzemek jelentős részében tehát a természetes monopóliumokat csak erősödő kormányzati beavatkozás útján, szabályozási eszközökkel lehetett *fenntartani*, illetve a technológiai, gazdasági és társadalmi viszonyok együttes szempontjainak, valamint a közérdek és a hatékonyság összefüggéseinek alapos mérlegelése alapján fokozatosan megnyithatóvá váltak a piaci verseny szerkezete előtt.

A természetes monopólium piaci szerkezete azonban az *állami beavatkozás nélkül nem feltétlenül védett* más vállalatok *piacra lépésétől*. A fogyasztói kereslet, illetve a termelési folyamat gazdasági fejlődéssel összefüggő egyre több szintű szakaszolhatósága alapján ugyanis a természetes monopólium sem képes feltétlenül *megakadályozni* a piacralépést, a piac profitszerzés érdekében történő *meztámadását*. Ebből következően a közszolgáltatásokkal összefüggő természetes monopólium piaci szerkezetének védelme érdekében alakult ki a fenntartható, az állami szabályozásban védett természetes monopólium fogalma, amely a piaci *belépés megakadályozására* képes természetes monopóliumot jelenti. A fenntarthatóság viszonylag egyszerűen megoldható a *kizárólagosságot* garantáló szabályozás keretében, amely az adott gazdasági területen megtiltja piacralépést és ezáltal szabályozási alapú állami védelemben részesíti a természetes monopóliumot. A piaci belépés kizárása azonban jelentős hátrányokat hordoz, amennyiben a piacralépő vállalatok hatékonyabban működnek, mint a monopólium. A belépés megtiltásával továbbá fennáll a veszélye annak is, hogy a természetes monopólium védett helyzeténél fogva egyáltalán nem működik hatékonyan, optimálisan.

Mindebből következően kiemelendő, hogy – egyes sajátos ágazatokat leszámítva – a fenntarthatóság önmagában nem szolgáltatathat alapot a piacralépés jogi szabályozás keretében történő kizárására.^[46]

A fogalmak pontossága érdekében fontos kiemelni, hogy a *természetes monopóliumok és a gazdasági közszolgáltatások* fogalmi körének *egyezősége általánosan* csak napjaink gazdasági viszonyainak keretében állítható. A fejlett piacgazdaságokat tekintve ugyanis a termelési szektorban esetlegesen kialakuló *természetes monopóliumokat* (pl. autógyártás) a *piaci alapú folyamatok* (a piaci verseny mechanizmusa), a világgazdaság, a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok fejlődése és a globalizáció okozta versenyhelyzet tulajdonképpen *megszüntette*, átalakította. Vagyis a piacgazdaság törvényszerűségei mentén is természetes monopóliumként működő területek alapvetően a szolgáltatási, azon belül is közszolgáltatási szektorban maradtak.

A gazdaság fejlettségének mai szintjén egy adott piaci szerkezet teljeskörű, tiszta *monopóliumként*^[47] történő berendezkedésének kialakulása pusztán gazdasági alapokon viszonylag ritka, ezért a monopóliumok valamennyi típusa tekintetében a *kormányzati beavatkozás sajátos kettőssége* figyelhető meg:

[46] Carlton – Perloff 2003, 720.

[47] Krugman – Obstfeld 2003, 138.

a) *Egyrésztől* napjainkban a monopóliumok létrejöttének alapvető, *szükségszerű eleme* a változatos formájú és mértékű *kormányzati beavatkozás (védelem)* és a *jogi szabályozás*. (Ide sorolható a szabadalom, amely új felfedezésekhez, termékekhez monopóliumhelyzetet társít, illetve a közszolgáltatások – tárgyában és tartalmában is folyamatosan változó – köre.)

b) *Másfelől* a piacgazdaságban a kormányzati beavatkozás egyik legegységesebb *funkciója a tökéletlen verseny* szélsőséges formáinak fokozatos *visszaszorítása*, általában versenyjogi, versenyigazgatási eszközökkel.

A tökéletlen verseny szélsőséges esetét képező *monopóliumok* *visszaszorításának* azonban legeredményesebb módja a *piac megnyitása* a verseny előtt. Kevés *monopóliumhelyzetű* vállalat képes ugyanis hosszabb távon *ellenállni* a versenytársak szorításának, ha a kormányzat nem nyújt számára szabályozási alapú védelmet. Napjainkban ráadásul olyan éles *verseny* folyik a „*globalizálódó*” gazdasági viszonyokban, hogy *egyrészt a védett monopóliumok* többségének is számolnia kell valamelyest a *versennyel*, *másrészt* a gazdaság „*egészt*” tekintve határozottan *visszaszoruló tendenciát* mutat a monopóliumok egyes típusait érintő állami védelem hatóköre.

A *távközlési szolgáltatások* rendszerében a *természetes monopólium* nemcsak a távközlés szabályozására, az ellátás megszervezésére, piaci közszolgáltató jellegére vonatkozó *hatásai* alapján jelentős, hanem azon az alapon is, hogy a *XIX. sz. második felétől* a természetes monopólium berendezkedése jellemezte, szinte minden egyes ország *távközlési piacának szerkezetét*. A távközlés területén ugyanis a piac szempontjából egyértelműen érvényesült a *természetes monopólium* alapvető sajátossága: amennyiben egy adott piacon (akkoriban: adott ország szintjén) két vagy *több távközlési szolgáltató* is működik, akkor a gazdasági fejlődés, a gazdasági verseny „*természetes, szerves*” folyamatai alapján fokozatosan csak egy távközlési vállalkozás lesz képes *piacra maradni*. Vagyis a természetes monopólium – már említésre került – alapja, hogy az *erőforrásokat* hatékonyabban képes felhasználni *egy piaci szereplő*, mint két vagy több gazdálkodó szervezet. A monopólium szerkezetű gazdasági berendezkedés tehát a természetes monopólium fogalmából, lényegéből következő *szükségszerűség* volt a távközlési piacon.

A modern gazdasági fejlődés, a globalizáció, a termelési, kereskedelmi folyamatok átalakulása keretében tehát a közszolgáltató *természetes monopóliumok* jellemző fogalmi elemei, különösen:

a) Nagy földrajzi kiterjedésű tág értelemben vett hálózaton, infrastruktúrán alapulnak.

b) Igen költséges, óriási befektetést igénylő és általában elsüllyedt befektetési költségeknek tekinthető építményhálózat útján működnek. (Az elsüllyedt befektetési költség: más ágazatokban, más gazdasági tevékenységben nem felhasználható beruházási költség.)^[48]

[48] Cullis – Jones 2003, 159.

c) Földrajzi területhez kötöttek.

d) A gazdaság és a társadalom, az állami funkciók, illetve a közpénzügyi struktúra egészét érintő kiemelt jelentőségű infrastruktúrához, állomáshelyekhez, központokhoz kötődnek, arra épül a szolgáltatás rendszere, továbbá

e) a társadalom és a gazdaság fejlettségi szintjén felmerülő piaci igények ellátásának nincs más egyenértékű helyettesítési lehetősége, alternatívája.

A természetes monopólium közszolgáltatás szempontjából történő megközelítésében, megállapítható, hogy a közszolgáltató vállalatok jelentős része olyan *infrastrukturális háttérrel* működik, amely eleve magában hordozza a természetes monopólium kialakulását. Ebből következően a *hálózatos közszolgáltatás* tartalmú *természetes monopólium* piaci mechanizmusában a közszolgáltatási funkció *szerkezeti változása* (a liberalizáció, a privatizáció, illetve esetleg a közszolgáltató funkció „megszüntetése”) *sem* vonná maga után a *piaci monopolhelyzet teljes megszűnését* (pl. autópálya, vasútpálya, repülőterek, villamosenergia hálózat, távközlésben az ún. helyi hálózat – helyi hurok).

A *párhuzamos hálózat* kiépítésének, illetve a *meglévő hálózat megosztásának lehetetlensége* vagy gazdasági ésszerűtlensége esetében tehát a közérdek számára megfelelően: a) *szabályozási eszközök útján sem* bontható le a monopólium, vagy b) a piaci verseny megnyitása, illetve a monopólium lebontása csak részletes, *szektor-specifikus* szabályozás keretében biztosítható. Vagyis a megoszthatatlan, alternatív infrastruktúrával *helyettesíthetetlen* hálózattal működő piaci közszolgáltatási ellátórendszer monopóliumának, szervezetének, piaci szerkezetének alapjaiban történő *átalakítása* (különféle megoldási módszerek mentén a magán és a közsféra közötti átrendezése), *liberalizációja*, illetve *privatizációja* önmagában *nem szünteti meg* az infrastruktúra, a hálózattal összefüggő tevékenységek, valamint az arra épülő szolgáltatások monopólium szerkezetét, működését.

Ha a hálózaton nyújtott szolgáltatás *fizikailag, műszakilag* teljes egészében megoszthatatlan (pl. vízvezeték), akkor az *infrastrukturát és a szolgáltatási rendszert egységesen* magában foglaló országos szintű (tehát a helyi szintet ide nem értve) piacnyitás, gazdasági *versenyhelyzet* megvalósítása általában ésszerűtlen, azaz *több költséget* okozna, mint a verseny *hatékonyságából* eredő *haszon*.

A megosztható, de alternatív hálózat-építéssel nem helyettesíthető hálózatok (pl. vasútpálya, repülőterek, autópálya) liberalizációja azonban már ésszerű lehet, de általában elválasztásra kerül az infrastruktúra és az arra épülő *szolgáltatás* liberalizálása, privatizálása, azaz kizárólag az infrastruktúrára épülő *szolgáltatás* tekintetében érvényesül a privatizáció, illetve a piaci verseny szerkezetének megnyitása. Az infrastruktúra viszont a közszektor, és számos esetben a teljes állami tulajdon keretében marad, a piaci verseny megnyitása nélkül.

Hangsúlyozandó, hogy a hálózatos szolgáltatások körében az *infrastrukturát is érintő* gazdasági verseny szerkezetének hosszú távon megalapozott, közérdeknek megfelelő működése alapvetően a *párhuzamos infrastruktúra* kiépítésére, az *infrastruktúra alapú verseny* fejlődésére építhető. A megoszthatatlan (pl. vízvezeték), illetve a gazdasági, műszaki ésszerűségek mentén *párhuzamosan* kiépíthetetlen (de sajátosan megosztható) hálózatok (pl. vasútpálya, repülőterek, autópálya) körében a versenyhelyzethez szükséges párhuzamos hálózati struktúra

kialakítása azonban a társadalom, a közösség számára hosszú távon is *gazdaságtalan* lenne a felbecsülhetetlen méretű költségek okán. Ebből következően ilyen típusú hálózatok esetében a liberalizáció és a privatizáció egész ágazatra kiterjedő teljeskörű megvalósítása nem lehet ésszerű és közérdekű megoldás.

A *távközlési* szerkezeti reformok egyik legfontosabb sajátosságának alapja tehát, hogy a távközlési hálózat egyrészt megosztható, másrészt – a gazdasági és a technológiai hatékonyság szempontjai szerint is – párhuzamosan (szűk körű kivételekkel) kiépíthető.

6. A PIACI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK, A TERMÉSZETES MONOPÓLIUMOK ÉS AZ EGYENÉRTÉKŰ HELYETTESÍTHETŐSÉG

A természetes monopóliummal összefüggő gazdasági közszolgáltatás alapvető fogalmi elemét jelentő *egyenértékű helyettesíthetőség* hiánya meghatározó jelentőségű a piaci alapú közszolgáltatások működésében. A monopóliumok kínálatának leglényegesebb fogalmi összetevője ugyanis, hogy a helyettesítésükben rendelkezésre álló *választék* különböző okok alapján *kedvezőtlenebb*, azaz a fogyasztók számára nem lehetséges az *egyenértékű választási lehetőség*.

A közszolgáltatási rendszerben a *helyettesíthetőség* átfogó *összefüggéseinek* elemzési szempontjai közül kiemelendő:

A) A természetes monopóliumok más monopóliumokhoz képest viszonylagos *időbeli állandóságot* mutatnak a természetes és azt megerősítő jogi monopóliumok keretében nyújtott *szolgáltatások sajátosságaiból* és különösen a jelentős beruházást igénylő *infrastruktúrából* következően.

A természetes monopóliumok és szolgáltatásaik, valamint a természetes monopólium szerkezetű közszolgáltatások köre sem abszolút idejű, állandó jellegű. *Egyrészt* ugyanis a jelenlegi szolgáltatási rendszer is *folyamatos fejlődés* eredménye és szinte minden természetes monopólium által kínált szolgáltatásnak megvan a múltbeli, akár még ma is alkalmazható *kezdetlegesebb helyettesítő* változata (villany-petróleumlámpa, gyertya stb.). Ezen múltbeli változatok azonban nyilvánvalóan *nem képezhetik* adott fejlettségi szinten a közszolgáltatás egyenértékű helyettesítőjét (tehát az állam e kezdetlegesebb változatokkal nem számolhat a közszolgáltatás megszervezése keretében). *Másrészt* a technológiai, a gazdasági és a társadalmi fejlődés (pl. egyenértékű helyettesítők megjelenése) vagy egyéb jelentős okok alapján folyamatosan változhat a gazdasági közszolgáltatások és különösen a *természetes monopólium* piaci szerkezetére *épülő közszolgáltatások* köre.

Az új találmányok, termékek, szolgáltatások tehát *feloldhatják* az adott természetes monopólium *piaci törvényszerűségeinek* alapját, mégpedig: A nagyobb közösség szempontjából egyetlen vállalat keretében történő legolcsóbb kibocsátás kiváltó okainak rendjét. A kialakuló új feltételrendszer keretei között *megszűnhet* a nagy földrajzi kiterjedésű technológiai, *hálózati rendszer* szükségessége és a közösség számára kifizetődőbbé válhat a piaci verseny szerkezetében történő szolgáltatás, kínálat (output).

Előfordulhat az is, hogy a szolgáltatás iránti igény változik meg olyan irányban, amely feleslegessé teszi az adott ellátás, szolgáltatás-nyújtás állami, *közszolgáltatási tartalmú fenntartását*.^[49] *Megváltozhat* továbbá a szolgáltatás egészének *technológiai alapja*, vagy a műszaki, gazdasági fejlődés alapján a közszolgáltatás összefonódhat más szolgáltatással, illetve más szolgáltatás keretébe is integrálódhat. Mindenesetre a természetes, illetve a közszolgáltatási monopólium rendszeréhez kapcsolódó szolgáltatások körében is bármikor bekövetkezhet olyan átfogó, nagyobb jelentőségű innováció, amelynek következtében a szolgáltatás *kompetitív struktúrájú* működést igényelne.

A természetes, illetve az állami monopólium keretében ellátott *közszolgáltatások* fejlődése a *távközlés területén* a legátfogóbb és legszembetűnőbb.

B) A közszolgáltatásokkal összefüggő természetes és egyben állami monopóliumok körében a *helyettesítés lehetősége*, szempontrendszere gyakran eltér a fogyasztók tisztán piaci, gazdasági alapú és a természetes igényeihez, érdekeihez igazodó helyettesítés tényezőitől. Vagyis a közösségi érdekekre, az általános közérdekre épülő helyettesítés fogalmi rendje általában *különbözik* a fogyasztók *egyéni érdekei* mentén húzódó helyettesítés szempontjaitól. A helyettesítés közösségi alapú és az egyéni felhasználói szempontú értékítéletének különbözősége legáltalánosabb értelemben arra *vezethető vissza*, hogy a helyettesítés értékelésének, mérlegelésének alapját képező szolgáltatások tarifáiban, *árszerkezetében eltérőek a közösségi érdekű költségek, haszonlehetőségek*.^[50]

Előfordulhat tehát, hogy a fogyasztó számára helyettesítő és egyben olcsóbb szolgáltatás a társadalom szempontjából összességében kedvezőtlenebb, gazdaságtalanabb, sőt meghatározott okok alapján hosszú távon drágább is.

Példa: A vasúti szállításnak versenytársaként is felfogható a közúti szállítás, olyannyira hogy e verseny hatása akár a vasút természetes monopóliumként berendezkedő szerkezetét is megszüntethetné. Az ilyen típusú, akár versenyhelyzetnek is titulálható rendszer azonban közel sem egyértelműen kedvező, illetve hatékony a közérdek, a közösség szempontjából.

A vasúti szállítás és a közúti szállítás díjaiban ugyanis eltérő költségkörnek kell megtérülnie. A vasúti szállítás költségei magukban foglalják a hálózat, a pályamortizáció, a pályafenntartás és üzemeltetés költségeit, amelyek a közúti fuvarozás keretében (közút-fenntartás, üzemeltetés stb.) csak részlegesen terhelik a szállítás, a fuvar díját. (A két szolgáltatás eltérő működése, és az állam más funkciók, módszerek szerinti szerepvállalása miatt.) Emellett a közúti szállítás díjában nem szerepel a vasúti szállításhoz képest a közúton felmerülő, környezetvédelemmel és egyéb állami feladatokkal összefüggő közösségi költségtöbblet sem.^[51]

[49] Illés 2000, 24.

[50] Illés 2000, 21.

[51] Illés 2000, 22.

Állami beavatkozás hiányában tehát komoly közösségi szintű károkat okozhat, ha olyan helyettesítő szolgáltatási változatok válnak olcsóbbá, amelyek a társadalom szintjén összességében gazdaságtalanabbak, kedvezőtlenebbek. Ebből következően a gazdasági közszolgáltatások, a hálózatos infrastrukturális rendszerek tekintetében a piacnyitás, a versenykörülmények megteremtése, valamint az árképzési szabadság biztosítása (szabadjára engedése) nagyon alaposan előkészített, továbbá gazdasági és egyéb tényezők szempontjából gondosan megfontolt kormányzati döntési mechanizmust igényel.

7. A TERMELÉSI, SZOLGÁLTATÁSI FOLYAMAT TAGOLHATÓSÁGÁNAK HATÁSA A PIACI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK RENDSZERÉBEN

A „globalizálódó”, modern piaci struktúráknak a gazdaság egészére gyakorolt hatása alapján a gazdasági közszolgáltatások fogalmi rendjében, megszervezésében külön kiemelendő, hogy napjaink *termelési folyamatai* szinte meghatározhatatlan szintű *mélyiségekig tagolhatók*, szakaszolhatók.

E szerkezeti változás egyértelműen megnyilvánul a *közszolgáltatások* körében is, hiszen a szakaszolhatóság, a gazdasági, műszaki fejlődés alapján *visszaszorultak* a termelési kibocsátás, illetve a szolgáltatások azon *típusai*, amelyek *egyetlen gazdálkodó* kezében összpontosulva minősülnek a társadalom, a közösség számára leggazdaságosabb, leghatékonyabb ellátási mechanizmusnak.

A gazdasági tevékenységek egyre fokozódó tagolhatósága, szakaszolhatósága következtében már nem tekinthető egyértelműen természetes monopóliumnak, illetve gazdasági közszolgáltatásnak egy teljes ágazat, vagy egy teljes iparág pusztán azon az alapon, hogy a tevékenység egy része annak minősül. A természetes monopóliumként, közszolgáltatásként meghatározott ágazatok döntő többségében tehát napjainkban már csak egy-egy gazdasági szegmens, adott részterület tekintetében érvényesül a természetes monopólium piaci szerkezete. Ebből következően számos piaci közszolgáltatás keretében is szakaszolhatók, elválaszthatók a termelés és a szolgáltatás egyes részterületei, szegmensei, amelyek önálló, elkülöníthető és akár eltérően működtethető piaci szerkezeti elemeket képeznek az adott ágazaton belül. A gazdasági fejlődés mentén a – természetes monopóliumként meghatározott – közszolgáltatási ágazatokban tehát több olyan részterület is kialakulhat, illetve kialakítható, amelyben már nem érvényesülnek sem a természetes monopólium, sem az állami monopólium berendezkedésének alapjául szolgáló gazdasági, társadalmi, technológiai tényezők.

A szolgáltatás jellemzőitől, a gazdasági, társadalmi folyamatoktól függően azonban továbbra is léteznek olyan *közérdekű* ágazatok, amelyekben a teljes termelési, szolgáltatási folyamat *egységesen*, egy szervezetben történő ellátásával *hatékonyabb, alacsonyabb költségű* működés érhető el, mint *szétválasztva*, egymástól elkülönítve. (Az egyes országok berendezkedésétől, gazdasági és társadalmi viszonyaitól, az alapvető szükségletek szintjétől függően, pl. ivóvízellátás stb.)

Számos *közérdekű ágazatban, közszolgáltatási rendszerben* viszont gazdaságosabb szolgáltatási rendszert eredményez, ha a termelés, a szolgáltatás egyes

elemei gazdasági, piaci és szervezeti alapon is elválasztottan működnek. Ez esetben az egyes önálló piaci szerkezetet alkotó iparági részterületeken a leghatékonyabb gazdasági, piaci mechanizmus alakítható ki. Így részterületenként meghatározható a liberalizáció, a piaci verseny „szabadságfokának” szintje, a privatizáció folyamata vagy az állami monopólium fenntartása (akár a feladat, a szolgáltatás, akár az ellátást nyújtó szolgáltató vonatkozásában is). Az állami, közszolgáltatási struktúrában pedig az ellátórendszer – különböző típusokba sorolható – működtetési módszereinek megszervezése különíthető el részterületenként (pl. magánszervezetek bevonása, közvetlen állami tulajdon, állami ellátás, szerződéses formák).

Példa: A *villamosenergia ágazatot* még az 1980-as években is átfogóan természetes monopóliumként kezelték. Napjainkban azonban a villamosenergia ágazatban többnyire csak a *rendszerirányítás*, a szállítás és az elosztás tekintendő általánosan természetes *monopóliumnak*, *megoszthatatlan* hálózati szolgáltatásnak.

A villamosenergia rendszerirányítás, vagy a légi irányítás ugyanis tipikusan megoszthatatlan hálózati típusú szolgáltatásnak minősül, miután a hálózat-irányítási tevékenység egységes és párhuzamosan kiépíthetetlen hálózati rendszerre terjed ki. Ide sorolható a *vasúti hálózat* is, amely elválasztható a vasúti személy- vagy teherszállítástól, tehát az infrastruktúrára épülő szolgáltatásoktól, azaz a „vasútpálya” elválasztható „a vasúti kocsiktól és mozdonyoktól”. A vasúti infrastruktúra állami fenntartása, állami tulajdona egyértelműen megalapozottnak tekinthető és védhető álláspont a vasúti hálózat párhuzamosan kiépíthetetlen, illetve nehezen, sajátosan megosztható működése, struktúrája, valamint óriási – üzemeltetési és építési – költségigénye alapján. A vasúti forgalom, a szállítás, a vasúti szolgáltatási rendszer azonban elvileg magánosítható, liberalizálható. (Bár a vasúti személyszállítási szolgáltatás keretében a magántulajdoni viszonyok kialakítása és a piacnyitás igen kedvezőtlen tapasztalatokat mutatott, a menetrend összehangolásának nehézségei és számos egyéb ok miatt.)

8. AZ ÁRSZABÁLYOZÁSI FUNKCIÓ

A közszolgáltató természetes monopóliumok vonatkozásában az állami beavatkozás és a szabályozás legfontosabb *alapját*, *elvi keretét*:

A) *Egyrésztől a közvetlen állami tulajdon szerkezete és annak fenntartása jelöli ki.*
B) *Másrésztől pedig a közszolgáltatások megfelelő és hatékony ellátását biztosító árszabályozási típusú állami beavatkozás módszerei, illetve az árképzéssel összefüggő gazdasági és társadalmi viszonyok rendezése képezi.*

A) A természetes monopólium körében a közvetlen *állami tulajdon legfontosabb* indoka és egyben célja, hogy az állam *megválaszthatja* a szolgáltatás vagy a termék *árát*, amellyel elvileg hatékonyan biztosíthatja a *jólét és közérdek* szempontjainak egyensúlyát a *profit maximalizálással szemben*.^[52] Az *állami tulajdonban*

[52] Carlton - Perloff 2003., 709.
 Baumol - Panzar - Willig 1986, 339-359.

működő vállalatok tekintetében azonban, amellett hogy kevésbé hatékonyak, egyáltalán nem garantált az optimális viselkedés, működés. Sok esetben pedig az is megkérdőjelezhető, hogy a profit helyett a jólétet maximalizálják, illetve a *közérdeket* tartják elsődleges szempontnak. (Az állami tulajdon természetes monopóliumokkal és a közszolgáltatás rendszerével összefüggő elméleti alapja, szerkezete a fenti, 4. pontban már elemzésre került.)

B) A piaci alapú közszolgáltatások, valamint a természetes monopóliumok keretében az állami beavatkozás, illetve a gazdasági közigazgatás általánosan alkalmazott, sőt leghatékonyabb módszere az *árszabályozás*, amely jelentősen korlátozza a gazdálkodó szervezet *árképzését*, árképzési szabadságát.^[53] Az árszabályozás lehet *közvetlen vagy közvetett* típusú. (Közvetett, pl. a monopólium által meghatározandó árat befolyásoló adó, támogatás.) A jogi szabályozásban érvényesülő „*közvetlen*” *árszabályozási módszerek*, elvek közül kiemelendő: a) közvetlen jogszabályi szintű ármegállapítás, illetve b) közigazgatási jogkörrel felruházott szerv által, hatáskörének terjedelmében történő *egyedi ármeghatározás* vagy c) a monopólium által előterjesztett – javasolt – *ár jóváhagyása*.

A természetes monopólium árszabályozása nagyon alapos *elemzést* igénylő, a *közösségi érdekek* – lehetőség szerinti – minden szempontját mérlegelő jogpolitikai döntést igényel. A monopólium árszabályozása ugyanis komoly *hatást* gyakorol mind a *hatékonyságra*, mind a *jövedelemelosztásra* és a monopólium, illetve az általa nyújtott közszolgáltatás méreteitől, jelentőségétől és tartalmától függően a *társadalom egészét* érintheti.

A gondosan kialakított árszabályozás szempontjából hangsúlyozandó, hogy az *ár túlzott csökkentése* jelentősen nehezíti a vállalat hatékonyságát, sőt hiányt okoz, amely összességében visszavetheti a termelés mennyiségét, minőségét is, továbbá sajátos vagyonsáncsoportosítást jelent a fogyasztók részére. Fordított irányban (*az ár túlzott növelésével*) a monopólium rendellenesen *túlzó profithoz* jut, és a fogyasztók jövedelmét csoportosítja át a monopóliumhoz.

A jólét és a közérdek szempontjából mérlegelni lehet azt a megoldást is, hogy a hatékonyan beszedett *adókból biztosít támogatást* az állam a természetes monopólium számára, amely kiegyenlítheti az árképzésből eredő problémákat.

A piaci alapú közszolgáltatások és azon belül a természetes monopóliumok *árszabályozása* tehát igen bonyolult és összetett elméleti feladat, amelynek igazán hatékony – vagyis a piaci verseny feltételei között, a „természetes” *piaci folyamatok alapján* kialakított árak helyettesítésére alkalmas – módszerét mindezülig nem sikerült megalkotni. (Azaz a piaci viszonyok folyamatait teljeskörűen leképező árszabályozási módszert még nem „találták fel”).

[53] Mitchell – Vogelsang 1991, 43., 49.; Brown – Sibley 1986, 4., 26., 44., 45., 164–167.; Cave – Majumdar – Vogelsang 2002, 164., 220.; Graack 1997, 118–124.; Wrobel – Pope 1995, 26., 42–43.; Noam 1992, 44., 165.; Bös 1994, 249–263.; Vaitilingam (szerk.) 1998, 81., 97–99., 125.; Shy 2008, 108.; Laffont – Beato 2002, 149.; Rabin – Hildreth – Miller 1998, 1025.; Vickers 1991, 13–30.; Willman – Coen – Currie – Siner 2003, 69–89.; Crampes – Laffont 2001, 313–328.; Cowan 1997, 83–92.; Slade 1998, 84–113.; Armstrong 1997, 64–82.; Evans, – Padilla 2005, 97–122.; Hartley – Culham 1988, 1–19.; Vickers 1997, 15–26.; Littlechild 1988, 40–68.

Mesterséges úton, *elméleti alapokon* ugyanis szinte *lehetetlen modellezni* az árstruktúra teljes folyamatát, tartalmi összetevőit, hiszen az árképzést a piaci törvényszerűségek között számos esetlegesség, alku, koordináció, fogyasztási szokás és még felsorolhatatlan számú piaci elem, hatás szüntelenül formálódó rendszere jellemzi. Az *árösszefüggések* tehát igen *széleskörűek*, tulajdonképpen az adott gazdasági tevékenység, a piaci szerkezet *teljességével*, szinte minden részével, mozzanatával szoros *összefonódást* mutatnak. A piaci *természetes*, „*önszabályozó*” folyamatok tehát igen *nehezen helyettesíthetők* mesterséges úton, képletekkel.

A piaci alapú közszolgáltatások, a természetes monopóliumok tekintetében azonban a *szolgáltatási rendszer sajátosságaiból* adódik a mesterséges *árformációk* és megoldások alkalmazásának szükségessége.^[54]

A természetes monopólium árszabályozása körében *nélkülözhetetlen* az adott szolgáltatási terület *műszaki, gazdasági* jellemzőinek, az adott ágazat *átfogó folyamatainak, jogintézményeinek, gazdaságtörténeti* modelljeinek, valamint a *jogrendszeren belüli összefüggéseinek részletekig* terjedő ismerete. Az árszabályozás ezen alapvető módszereinek részletes kifejtésére azonban nem kerül sor e tanulmányban egyrészt terjedelmi okokból, másrészt az árszabályozás döntően közgazdaságtudomány területére tartozó tartalma alapján.

9. A TÁVKÖZLÉS, MINT KÖZSZOLGÁLTATÁS

A távközlés szabályozásának, fejlődésének (a természetes, illetve az állami monopólium melletti) kiemelt jelentőségű eleme a távközlés *közszolgáltatási* jellege. A távközlés a kezdetektől fogva egyértelműen a *szolgáltatások*, azon belül is a piaci *közszolgáltatások*, meghatározott szempontból pedig a közjavak (lásd a fentiekben) közé tartozott. A távközlés közszolgáltatási minősége azonban csak a XX. század második harmadától (1920-as, 1930-as évektől) vált jelentőssé az állami beavatkozás, a szabályozás keretében, ugyanis a közszektor ekkor kezdett hangsúlyossá válni a gazdasági *konjunktúra-ciklusokat* visszaszorító makrogazdasági állami politikában. E felfogás azután egyre inkább erősödött a II. világháború után,^[55] amikor a jóléti állam kiterjedésével a közszektorban megvalósuló államosítások révén a *közszolgáltatások* rendszere *Nyugat-Európában* is egyre inkább *kiterjedt*, Közép-Kelet-Európában pedig a szocialista gazdaság keretei között egyeduralgokodóvá vált.

A nyugat-európai államokban tehát a *piacgazdaság* keretei között és a jóléti állam megnövekedett közszektorában erősödött meg az állami tulajdonosi hatalom berendezkedése, míg a szocialista államokban az egész rendszert az állami tervutasításos gazdálkodás és a gazdaság teljes szerkezetét meghatározó állami tulajdon jellemezte. (Bár szocialista tervutasításos gazdálkodási rend az 1970-es

[54] International Telegraph and Telephone Consultative Committee 1986, 100-105.

[55] Csorba 1992, 13-14.; Berényi 1990, 44-51.

évektől határozott átalakulásnak, „lazulásnak” indult.) A közjavak tekintetében a szocialista gazdaság látszólag modernizációs lépést jelentett, hiszen a jóléti államot túlszárnyalva az egész gazdaságot átminősítette „közszektorrá”, amelyben a közüzemek és azon belül a távközlés is állami tulajdonban működtek. A távközlés közvállalati jellege így lényegében nem különbözött a többi vállalatétól, valójában azonban az egységes kezelést csak a mindenre kiterjedő állami tulajdon és a magánvállalatok közszektorba történő kényszerítése tette lehetővé.^[56]

A távközlési szektorban, a távközlési szolgáltatások tekintetében tehát a műszaki és gazdasági fejlődés liberalizációt is kiváltó szintjének bekövetkezéséig teljeskörűen érvényesült a közszolgáltatási tartalom, a közszolgáltatási jelleg, amelyet alapvetően és általánosan a vezetékes telefonszolgáltatás (szinonim fogalmi: fix, helyhez kötött, távbeszélő szolgáltatás) jellemzett. A távközlési piaci közszolgáltatási rendszer tehát (a liberalizációt megelőzően) általánosan a vezetékes telefonszolgáltatással és a vezetékes telefonhálózati infrastruktúrával azonosítható.

A távközlés telefonszolgáltatáson kívüli egyes részterületei ugyanis a) általában nem indokolták a közszolgáltatási ellátórendszer kialakítását, megszervezését, vagy b) a távközlési liberalizáció és privatizáció kibontakozása során (vagy épp a liberalizáció hatására) indultak rohamos fejlődésnek, illetve c) a közösségi és az egyéni igénybevétel (a felhasználás, fogyasztás) szempontjából kisebb jelentőségű, illetve sajátos közszolgáltatási mechanizmusként jöttek létre (eleinte pl. honvédelmi, tudományos, kutatási, meteorológiai, vészjelzési, biztonsági, továbbá számos egyéb közérdekű, de az egyéni fogyasztáson kívüli jelentőséggel, jellemzőkkel rendelkeztek). Ilyen részterületek, különösen a műholdas távközlés-úrtávközlés, a mobiltávközlés (különösen a földfelszíni cellás rádiótelefon rendszer), vezetékes adathálózati, számítógép-hálózati rendszer, különösen az internet, illetve a műsorterjesztési platformok. (A műsorterjesztés és azon belül a műsorszórás közszolgáltatási tartalma a médiaigazgatás területéhez tartozik).

A vezetékes telefonhálózat kiépítésében és a vezetékes telefonszolgáltatás ellátásában ugyanis egyértelműen megtalálhatók voltak azok a közüzemi jegyek, *közszolgáltatási, közérdeket* érvényesítő szempontok, amelyek megkérdőjelezhetlenné tették a távközlés, és azon belül a telefonszolgáltatás közszolgáltatási tartalmát, különösen a gazdaságra, az egyének közötti szabad kommunikációra, valamint a társadalmi fejlődésre egyaránt jelentős hatást gyakorló más ilyen *típusú (helyettesítő)* szolgáltatás hiányában.

A vezetékes telefonszolgáltatás alapját képező telefonhálózat, telefonközpontok és a hálózat üzemeltetése, irányítása – a technológiai fejlettség alapján – a XX. század utolsó harmadáig a *párhuzamosan kiépíthetetlen*, továbbá a sávszélesség és a műszaki lehetőségek által nagyon szűkösen biztosított kapacitás alapján *megoszthatatlan* közüzemi hálózatnak minősült. Ebből következően mind a) az *alternatív*, párhuzamos helyettesítő *infrastruktúra kiépítése*, mind b) az *infrastruktúra*

[56] Csorba 1992, 13–14.

alapú verseny megvalósítása, mind pedig c) a hálózat megosztása, a hálózathoz más szolgáltatók általi hozzáférés biztosítása (egy hálózaton párhuzamos szolgáltatás-nyújtás) eleve lehetetlen, kizárt volt (ezért fel sem merült). A vezetékes telefonszolgáltatásnak tehát nem volt egyenértékű helyettesítő szolgáltatása.

A vezetékes telefonhálózaton alapszolgáltatást jelentő és fokozatosan fejlődő telefonszolgáltatási rendszer mellett ugyan megjelentek ún. kiegészítő és érték-növelt szolgáltatások, de ezek közvetlenül kapcsolódtak a telefonhoz, illetve külön, önálló a távközlési piac szerkezetét, berendezkedését érintő alapvető hatással nem jártak.

A telefonhálózati infrastruktúra és a telefonszolgáltatás (az akkoriban még komoly újdonságnak minősülő kiegészítő és egyéb érték-növelt szolgáltatásokkal egységesen) egyértelműen természetes monopóliumnak minősült, amely szinte valamennyi országban államilag ellátott, kizárólagos és különleges jogokkal védett, sajátosan szabályozott, valamint a piacgazdasági verseny viszonyaiból kiemelt piaci, gazdasági típusú közszolgáltatásként működött.

A távközléssel összefüggő műszaki, gazdasági fejlődés eredményei, továbbá a konvergencia hatása azonban nemcsak a távközlési piac szerkezetét, gazdasági mechanizmusát alakította át, hanem a távközlés közszektorba tartozó jellegét, közszolgáltatási tartalmát is. E fejlődés mentén a távközlési liberalizáció és a privatizáció alapvető sajátossága (más közszolgáltatásokhoz képest), hogy a fejlett piacgazdasággal és távközléssel rendelkező országokban napjainkra fokozatosan, néhány kivételt leszámítva szinte teljeskörűen megvalósult. Vagyis a gazdasági és műszaki fejlődés alapján a távközlési közszolgáltatási rendszer vonatkozásában a) a liberalizáció teljeskörűen megnyitotta a piaci, gazdasági verseny szerkezetét, megerősítette a piaci szabadságfokot és széles körben bevonta a magánérdekeket. b) A kiterjedt távközlési privatizációban pedig a kezdetben alkalmazott különböző szerződéses változatok módszereitől (közigazgatási szerződések, koncessziók stb.) elmozdulva világszerte általánossá vált a tulajdon-átruházás.

A privatizáció kezdetben alkalmazott szerződéses formái is szemléletesen mutatják, hogy az egyes államok még a liberalizáció folyamatában is hosszú ideig „ragaszkodtak” a stratégiai jelentőségű távközlési szolgáltatók és ellátórendszer köztulajdoni formáihoz. A távközlési közszolgáltatási rendszer szerkezeti változásaiban tehát nemcsak a piaci verseny megnyitása, hanem az állami tulajdonban (illetve irányítási befolyás alatt) lévő szolgáltatók és szolgáltatások privatizációja is jellemzőnek tekinthető. A privatizáción belül pedig az adásvétel, a magántulajdon kiterjedése minősíthető alaptípusnak.

Általánosan megállapítható tehát, hogy a távközlés napjainkra a közszektorból a magánszektorba került és a piaci verseny szerkezetében működik. E piacszerkezeti változástól függetlenül azonban a távközlés továbbra is számos közszolgáltatási tartalommal összefüggő sajátossággal rendelkezik. A közszolgáltatásokkal összefüggő sajátosságok egyik legfontosabb alapja, hogy a liberalizáció és a privatizáció nem változtatja meg egy adott szolgáltatás közszolgáltatási tartalmát, közérdekű súlyát, gazdasági és társadalmi hatását. (A távközlésben mindez különös hangsúlyt kap.)

Kiemelendő tehát, hogy a távközlés folyamatosan bővülő fejlődő *szolgáltatási rendszere* a privatizált és liberalizált piaci mechanizmus keretében is általánosan és egységesen *közszolgáltatási jellemzőkkel* rendelkezik. A távközlési szolgáltatások kiterjedt információátviteli tartalma ugyanis:

- a) Egyrészt alapvető hatást gyakorol a gazdaság és a kereskedelem egészére, illetve egy adott ország, régió versenyképességére, vagyis hangsúlyozottan érvényesül a gazdaság más területein előidézett pozitív külső gazdasági hatása (pozitív externália).
- b) Másrészt átfogó és alapfeltételt képező összefüggést mutat a) az állami funkciók, feladatok gyakorlásával, b) a távközlésen kívüli piaci és nem piaci közszolgáltatások ellátásával, továbbá c) a távközlés széleskörű fejlődése mentén számos alapvető, emberi jog érvényesülésével.

Az alkotmányos alapvető jogok, emberi jogok,^[57] az alkotmányos elvek, illetve „államcéllok” közül a távközlési szolgáltatások különösen fontos szerepet kapnak:

a) A véleménynyilvánítás szabadsága (tágabb értelemben: a „kommunikációs szabadságjogok”),^[58] b) az információs jogok (személyes adatok védelméhez való jog, közérdekű adatok nyilvánosságához való jog), c) a piacgazdaság alkotmányos elve (és egyben államcélja),^[59] azon belül a gazdasági verseny szabadsága, d) a gazdasági alapjogok (pl. vállalkozás szabadsága), e) a kulturális jogok (azon belül is különösen az oktatáshoz, művelődéshez való jog, a tudományos élet szabadsága), valamint sajátosan f) az egészséges környezethez való jog garanciális érvényesülésében és az állam vonatkozó tevőleges kötelezettségeinek biztosításában (sok esetben egyfajta „láthatatlan”, nélkülözhetetlen és szükségszerű alapfeltételként).

c) Harmadrészt kiemelt hangsúlyt kap a társadalmi viszonyok körében és a társadalmi folyamatok fejlődésében is.

A liberalizált hírközlési piac és hírközlési szolgáltatási rendszer – fenmaradt – közszolgáltatás tartalma egyértelműen áthatja a megváltozott piaci viszonyokhoz igazódó hírközlési igazgatás szabályozásának, közigazgatási eszközrendszerének egészét. E jogintézmények ugyan a tanulmány tárgykörén kívül esnek, mégis a legfontosabbak vázlatosan felsorolandók.

a) *A fogyasztók és a társadalmi hatás-mechanizmus szempontjából: A fogyasztók ellátásával, illetve a távközlés társadalmi, „információs társadalmi” hatásaival közvetlen összefüggést mutató garanciális és meghatározható közszolgáltatási jellemzőkkel is rendelkező jogintézmény: az egyetemes szolgáltatás.*

b) *A piaci verseny szempontjából: A liberalizáció lényegi tartalmát, tehát a piaci verseny közszeletornál hatékonyabb és a közösségi érdekek szempontjából megfelelőbb működését, fennmaradását és különösen fejlődését, erősödését biztosító közigazgatási jogintézmények, különösen: ba) A távközlési alapvető eszközök*

[57] Halmi - Tóth 2003, 28-29.

[58] Halmi - Tóth 2003, 425. (részletesebben: Halmi 2002.)

[59] Drinóczi 2007., 15-19., 143-145.

és a távközlésben napjainkig fennmaradt közjavak, vagyis a korlátos erőforrások (frekvencia és azonosító) szabályozása. bb) A távközlési piaci erő aszimmetrikus ellensúlyozása. Különösen a jelentős *piaci erő* meghatározása és kötelezettségrendszer. bc) A *hálózati együttműködés*, a *hálózati jogviszonyok* keretei. A szolgáltatók közötti nagykereskedelmi, illetve a hálózati típusú jogviták sajátos vitarendező eljárásai. bd) A szolgáltatók közötti hálózati jogviszonyokat (összekapcsolás, hozzáférés, helyi hurok átengedése, helyi bitfolyam hozzáférés stb.), a nagykereskedelmi piacot érintő árszabályozási, árhatósági funkciók. be) Sajátos kiskereskedelmi piaci jogintézményként: a közvetítő-választás. bf) Általános verseny-serkentő intézmény: a *számhordozhatóság*.

c) *Sajátosan: A műszaki alapok és a technológiai fejlődés szempontjából* a távközlési liberalizáció megfelelő kibontakozásának alapvető elemét képezik a technológiai, műszaki fejlődéssel összefüggő szabályozási területek, illetve ehhez szorosan kapcsolódva a műszaki szabályozást nagymértékben jellemző, szabályozáson kívüli szabványok, előírások, ajánlások, utasítások, alaptervek. Korábban a műszaki alapú szabályozás és hatósági tevékenység döntően a műszaki biztonsággal összefüggő igazgatási célokat teljesítette ki, a kiterjedt liberalizáció mentén azonban a távközlés műszaki típusú közigazgatása teljesen átalakulva piaci versenyszabályozási, illetve szektor-specifikus versenyigazgatási funkciókat tölt be. Ide sorolható, különösen: ca) A korlátos erőforrások műszaki alapjainak szabályozása. cb) A *hálózatok és szolgáltatások együttműködési képességének* biztosítása (interoperabilitás). cc) A *hálózati infrastruktúra fejlesztésének, egységes és nyílt működésének* biztosítása. cd) A hálózati és az előfizetői interfészek szabályozása. ce) A távközlés műszaki alapú fejlődésére ható – a liberalizáció folyamatának, a piaci viszonyoknak és a közérdeknek megfelelő irányultságú – állami beavatkozás, szabályozás. cf) A szabványosítás. cg) A *távközlési nyomvonalas* (pl. vezeték) és nyomvonal jellegű (pl. rádiótelefon hálózatok) *épitményekkel* kapcsolatos szabályozás.

A piaci közszolgáltató ágazatok liberalizációját és privatizációját, illetve szerkezeti reformját követően érvényesülő közszolgáltatás-tartalom lehangsúlyosabb eleme azonban mégiscsak az, hogy amennyiben a piaci mechanizmus, a *piaci verseny szerkezete nem képes hatékonyan* működtetni a szolgáltatási rendszer egészét vagy az adott gazdasági és társadalmi fejlettségi szinten esetleg „nélkülözhetetlen” részterületét, akkor a közszolgáltatások garanciáinak érvényesítése, szabályozása elkerülhetetlenné válik.

Ilyen esetben a piaci mechanizmusok közérdekkel összefüggő esetleges elégtelenségének szintjétől függ a közszektor kiterjesztésének módszere, modellje: a) elegendő a közhatalmi típusú gazdasági igazgatás keretében szabályozási eszközökkel beavatkozni (és a piaci verseny szerkezete fenntartható) vagy szükséges b) az állami tulajdonosi, irányítási, illetve egyéb meghatározó befolyás érvényesítése vagy esetleg c) a piaci verseny kizárása, természetesen az adott jogállamban meghatározott garanciák mentén.

Kiemelendő ugyanis, hogy a piaci alapú közszolgáltatások *liberalizációjának* egyetlen („legitimálható”) *valódi értelme*, funkciója és egyben célja lehet, mégpedig:

A közérdek hatékonyabb érvényesülése. Vagyis a *piaci verseny* működése alapján: a) a társadalmi jólét, a „közjó” növelése, b) a szolgáltatás magasabb színvonalú ellátása, c) a választék és a minőség hatékonyabb fejlesztése, d) a szolgáltatás gazdasági és társadalmi hatásainak eredményesebb kiaknázása.

A piaci liberalizáció ugyanis *nem szolgálja* a társadalom, a közösség érdekeit, ha: a) az említett szempontok érvényesülését nem biztosítja a piaci verseny mechanizmusa vagy

b) a verseny egy-egy piaci területen kifejezetten káros, illetve

c) a piac a magántulajdonosi szerkezetű monopólium irányában halad.

Ilyen esetekben sokkal hatékonyabb a *piaci közszolgáltatási rendszer* bármely típusa, így különösen:

a) A szolgáltatás, az ellátórendszer állami „tulajdonban” és funkcióban működik, amelynek ellátására esetleg „megbízást” ad az állam magántulajdonban lévő, magánszektor keretében működő gazdálkodó szervezetek részére akár a piaci verseny szabályozási alapú kizárásával, akár a piaci verseny fenntartásával. E „megbízás” legáltalánosabb formája, eszköze a *hálózatos közszolgáltatások* területén, különösen:

a) A különböző típusú szerződések, általában *közigazgatási szerződések*, illetve egyéb mellérendeltségen alapuló közigazgatási jogviszonyok. b) Versenytárgyalás keretében *koncesszió* biztosítása és (határozott idejű) koncessziós szerződés létrehozása, megkötése. Ez esetekben a szolgáltatás állami „tulajdon”, állami feladat, míg a szolgáltató magántulajdon-szerkezetű.

b) A szolgáltatás és a szolgáltató is állami tulajdonban működik kizárólagos joggal akár verseny kizárásával (állami monopólium), akár a piaci verseny korlátozott biztosítása mellett (amennyiben a közszolgáltatás tartalma alapján a verseny egyáltalán lehetséges).

c) Természetes monopólium piaci szerkezetének szabályozási védelme, közszolgáltatási típusú, tartalmú szabályozása, akár állami tulajdon, akár a magántulajdon szerkezetében.

d) A szolgáltatás, a szolgáltatók is a magánszektor körében működnek, de részletes közjogi közösségi érdekű szabályozás érvényesül akár a piaci verseny működése körében (pl. különleges jogok garantálásával), akár a piaci verseny kizárásával.

IRODALOM

- Abbott, Frederick M. (1998): Editorial. *The enduring enigma of TRIPS: a challenge for the world economic system*. Journal of International Economic Law, Vol. 1. No. 4., 497-521.
- Armentano, Dominick T. (1999): *Antitrust and Monopoly: Anatomy of a Policy Failure*. (Independent Studies in Political Economy) (2. kiadás), Oakland CA, The Independent Institute
- Armstrong, Mark (1997): Competition in telecommunications. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13. No. 1. (Spring), 64-82.
- Aufderheide, Patricia A. (1999): *Communications Policy and the Public Interest*. New York, NY: The Guilford Press
- Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 12-i 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról, OJ L 376, 36., 2006. XII. 27.
- Bartle, Ian (2005): Globalisation and Eu Policy-Making: *The Neo-Liberal Transformation of Telecommunications and Electricity*. Manchester, M: Manchester University Press
- Baumol, William J. – Litan, Robert E. – Schramm, Carl J. (2007): *Good Capitalism, Bad Capitalism, and the Economics of Growth and Prosperity*. Yale University, 13., 18., 31., 229.
- Baumol, William J. – Panzar, John C. – Willig, Robert D. (1986): On the Theory of Perfectly-Contestable Markets. In.: *New Developments in the Analysis of Market Structure*, Stiglitz, Joseph E. – Mathewson, G. Frank (szerk.), Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 339-359.
- Berényi Sándor (1990): *Közigazgatás a modern társadalmakban*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Boér Elek (1908): *Magyar közigazgatási jog*. (Általános rész), Kolozsvár, Stief Jenő és Társa Papirosáruháznak Könyvnyomdája
- Bös, Dieter (1994): *Pricing and Price Regulation*. (3. kiadás), Amsterdam, AE: Elsevier Science B.V. (North Holland)
- Brands, Henk – Leo, Evan T. (1999): *The Law and Regulation of Telecommunications Carriers*. Norwood MA.: Artech House, Inc.
- Brown, Stephen J. – Sibley, David Sumner (1986): *The Theory of Public Utility Pricing*. Cambridge, CB: Cambridge University Press
- Brown, Victor C. – Jackson, McLeod P. (1990): *Public Sector Economics*. (4. kiadás), Oxford, OX: Blackwell Publishers
- Buchanan, James M. (1992): *Piac, állam, alkotmányosság*. (Válogatott tanulmányok), Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Bunn, Derek W. (szerk) (2004): *Modelling Prices in Competitive Electricity Markets*. (The Wiley Finance Series), Chichester, West Sussex: John Wiley & Sons, Ltd
- Cairns, Walter (1999): *Bevezetés az Európai Unió jogrendszerébe*. (Ernst & Young), Bp., CO-NEX Könyvkiadó Kft.
- Carlton, Dennis W. – Perloff, Jeffrey M. (2003): *Modern piacelmélet*. Bp., Panem Könyvkiadó
- Carvalho, Nuno Pires (2002): *The TRIPS Regime of Patent Rights*. Hague, Kluwer Law International
- Castells, Manuel (2005): *Az információ kora*. (Gazdaság, társadalom és kultúra), I. kötet: A hálózati társadalom kialakulása. Bp., Gondolat – Infonia

- Cave, Martin, E. – Sumit K. Majumdar – Vogelsang, Ingo (szerk.) (2002): *Handbook of Telecommunications Economics. Volume 1: Structure, Regulation and Competition.* Amsterdam, AE: Elsevier Ltd
- Chander, Parkash – Dréze, Jacques – Lovell C.Knox – Mintz, Jack (2006): *Public Goods, Environmental, Externalities and Fiscal Competition: Selected Papers on Competition, Efficiency, and Cooperation in Public Economics* by Henry Tulkens, New York, NY: Springer Science + Business Media, LLC
- Coase, Ronald H. (1995): *Essays on Economics and Economists.* Chicago, The University of Chicago Press
- Cornes, Richard – Sandler Todd (1996): *The Theory of Externalities Public Goods, and Club Goods.* Cambridge CB: Cambridge University Press
- Cowan, Simon (1997): *Competition in the water industry.* Oxford Review of Economic Policy, Vol. 13. No. 1., (Spring)
- Crampes, Claude – Laffont, Jean-Jaques (2001): *Transport Pricing in the Electricity Industry.* Oxford Review of Economic Policy, Vol. 17. No. 3., (Autumn)
- Cullis, John – Jones, Philip (2003): *Közpénzügyek és közösségi döntések.* Bp., Aula Kiadó Kft.
- Csikós-Nagy Béla (2002): *Közgazdaságtan a globalizáció világában. I-II. kötet,* (Szerkesztő: Glatz Ferenc), Bp., MTA Társadalomkutatató Központ
- Csorba Imre (1992): *A távközlés szabályozása – múltban és jelenben.* Magyar Távközlés, 2. sz.
- Dasgupta, Partha (1988): *The Welfare Economics of Knowledge Production.* Oxford Review of Economic Policy, Vol. 4. No. 4., (Winter), 1–12.
- De Jong, Henry W. – Shepherd, William G. (szerk.) (2007): *Pioneers of Industrial Organization: How the Economics of Competition and Monopoly Took Shape.* Cheltenham, Glos, Edward Elgar Publishing Limited
- Drinóczi Tímea (2007): *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok.* Bp. – Pécs, Dialóg Camus Kiadó
- EKSZ 295. cikk „E szerződés nem sértheti a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.”
- Emirates Center for Strategic Studies and Research (201): *The Future of Natural Gas in the World Energy Market.* Abu Dhabi, The Emirates Center for Strategic Studies and Research
- Evans, David S. – Padilla, A. Jorge (2005): *Excessive Prices: Using Economics to Define Administrable Legal Rules.* Journal of Competition Law and Economics, Vol. 1. No. 1. (March), 97–122. o.;
- Gómez-Ibáñez, José A. (2003): *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts, and Discretion.* Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press
- Graack, Cornelius (1997): *Telekommunikationswirtschaft in der Europäischen Union: Innovationsdynamik, Regulierungspolitik und Internationalisierungsprozesse.* Heidelberg, Physica-Verlag
- Gulyás Gyula – Jenei György (2002): *Összehasonlító közpolitika.* Bp., Aula Kiadó Kft.
- Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.) (2003): *Emberi jogok.* Bp., Osiris Kiadó
- Halmai Gábor (2002): *Kommunikációs jogok.* Bp., Új Mandátum Könyvkiadó
- Hartley, Nicholas – Culham Peter (1988): *Telecommunications Prices Under Monopoly and Competition.* Oxford Review of Economic Policy, Vol. 4. No. 2., (Summer), 1–19.
- Held, David – McGrew, Anthony (2007): *Globalization Theory: Approaches and Controversies.* Cambridge, CB: Polity Press.

- Heller Krisztina (1990): A távközlés állami szabályozása. *Közgazdasági Szemle*, 4. sz., 485–499.
- Horváth M. Tamás (szerk.) (1998): *Közigazgatás – szorítóban*. Bp., Unió
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Bp.-Pécs, Dialóg Campus Kiadó
- Illés Mária (2000): *A közszolgáltató vállalatok gazdasági szabályozása*. Bp., Aula Kiadó
- International Telegraph and Telephone Consultative Committee (1986): *Új szolgáltatások gazdasági hatása a távközlési vállalkozásokra*. (Ford.: Mesterházy Tiborné), Bp., Közlekedési Dokumentációs Vállalat, (A mű eredeti címe, kiadása: GAS 5 Economic Studies at the National Level in the Field of Telecommunications: Determination of the Economic Impact of New Services on Telecommunication Undertakings, The International Telegraph and Telephone Consultative Committee, Geneva)
- Katz, Ariel (2005): The Potential Demise of Another Natural Monopoly: *Rethinking the Collective Administration of Performing Rights*. *Journal of Competition Law and Economics*, Vol. 1. No. 3., (September), 541–593.
- Kecskés László (2005): *EU-jog és jogharmonizáció. (2. bővített kiadás)* Bp., HVG-ORAC
- Kiss Ferenc (1993): *Monopólium és verseny a távközlésben*. *Magyar Távközlés*, 3. sz., 31–39.
- Kmety Károly (1907): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. (5. javított kiadás), Bp., Politzer-féle Könyvkiadó-vállalat
- Knieps, Günter – Brunekreeft, Gert (szerk.) (2003): *Zwischen Regulierung und Wettbewerb: Netzsektoren in Deutschland*. (2. kiadás), Heidelberg, Physica-Verlag
- Krugman, Paul R. – Obstfeld, Maurice (2003): *Nemzetközi gazdaságtan*. Bp., Panem Könyvkiadó
- Laegreid, Per – Christensen, Tom (szerk.) (2007): *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reform*. Aldershot HR: Ashgate Publishing Limited
- Laffont, Jean-Jacques (1988): *Fundamentals of Public Economics*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press
- Laffont, Jean-Jacques – Tirole, Jean (2000): *Competition in Telecommunications*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press
- Laffont, Jean-Jacques – Beato, Paulina (szerk.) (2002): *Competition Policy in Regulated Industries: Approaches for Emerging Economies*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank
- Lane, Jan-Erik (2000): *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. (3. kiadás), London, SAGE Publications Ltd
- Lee, Simon – McBride, Stephen (szerk.) (2007): *Neo-Liberalism, State Power and Global Governance*. Dordrecht, Netherlands, Springer
- Lele, Milind M. (2005): *Monopoly Rules*. New York, NY: Crown Publishing Group – Random House, Inc.
- Littlechild, Stephen (1988): *Economic Regulation of Privatised Water Authorities and some Further Reflections*. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 4. No. 2., (Summer), 40–68.
- Lőrincz Lajos (1981): *A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Macrory, Patrick F. J. – Appleton, Arthur E. – Plummer, Michael G. (szerk.) (2005): *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*. New York, NY.: Springer
- Madarász Tibor (1987): *Közigazgatás és jog*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

- Magyary Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás* (A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje.), Bp., Királyi Magyar Egyetemi Nyomda
- Weber, Max (1992): *Gazdaság és társadalom*. (A megértő szociológia alapvonalai.) 2/1. A gazdaság, a társadalmi rend és a társadalmi hatalom formái. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Millward, Robert (2005): *Private and Public Enterprise in Europe: Energy, Telecommunications and Transport, 1830-1990*. Cambridge, CB: Cambridge University Press
- Mitchell, Bridger M. – Vogelsang, Ingo (1991): *Telecommunications Pricing: Theory and Practice*. Cambridge, CB: Cambridge University Press
- Nagel, Stuart (szerk.) (2000): *Handbook of Global Political Policy*. (Public Administration and Public Policy/82), New York, NY: Marcel Dekker, Inc.
- Nemeč, Juraj – Wright, Glen (2000): *Közösségi pénzügyek*. Bp., Aula Kiadó (A mű eredeti címe, kiadása: Nemeč, Juraj – Wright, Glen (ed.): *Public Finance: Theory and Practice in Central European Transition*, NISPAcee)
- Niehans, Jürg (1994): *A History of Economic Theory: Classic Contributions, 1720-1980*. Baltimore, Maryland, The John Hopkins University Press
- Noam, Eli M. (1994): *Beyond Liberalization II: The Impending Doom of Common Carriage*. Telecommunications Policy, Vol. 18. No. 6. (August), 435-452.
- Noam, Eli (1992): *Telecommunications in Europe*. New York, NY: Oxford University Press, Inc.
- OECD (1997): *Privatisation of Utilities and Infrastructure: Methods and Constraints*. Paris
- Paglin, Max D. (szerk.) (1999): *The Communications Act: A Legislative History of the Major Amendments, 1934-1996*. Silver Spring, Maryland, Pike & Fischer, Inc.
- Papp Ilona (szerk.) (2003): *Szolgáltatások a harmadik évezredben*. Bp., Aula Kiadó
- Pigou, Arthur, C. (2005): *The Economics of Welfare: Volume I*. New York, NY: Cosimo Inc. (a mű eredeti kiadása: Pigou, Arthur, C.: *The Economics of Welfare: Volume I*. London, Macmillan and Co., 1920.)
- Pirrong, S. Craig (1996): *The Economics, Law, and Public Policy of Market Power Manipulation*. Norwell, Massachusetts, Kluwer Academic Publishers
- Porter, Theodore – Ross, Dorothy (szerk.) (2003): *The Cambridge History of Science, Volume 7: The Modern Social Sciences*. (The Cambridge History of Science), Cambridge, CB: Cambridge University Press
- Rabin, Jack – Hildreth, W. Bartley – Miller, Gerald J. (1998): *Handbook of Public Administration*. (Public Administration and Public Policy/65), New York, NY: Marcel Dekker, Inc.
- Rosefielde, Steven (2002): *Comparative Economic Systems: Culture, Wealth, and Power in the 21st Century*. Malden, Massachusetts, Blackwell Publishers Inc.
- Samuelson, Paul A. – Nordhaus, William D. (2005): *Közgazdaságtan*. Bp., Akadémiai Kiadó
- Sárközy Tamás (1997): *A rendszerváltozás és a privatizáció joga*. Bp., MTA
- Sárközy Tamás (2004): *Kormányzás, civil társadalom, jog*. Bp., Kossuth Kiadó
- Savas, Emanuel S. (1993): *Privatizáció*. Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból? Bp., Akadémiai Kiadó
- Schumpeter, Joseph A. (1994): *History of Economic Analysis: With a New Introduction*.

- (Schumpeter, Elizabeth Boody, Perlman, Mark –szerk., bev.), New York, NY: Oxford University Press, Inc.
- Sherman, Roger (1989): *The Regulation of Monopoly*. Cambridge, CB: Cambridge University Press
 - Shy, Oz (2001): *The Economics of Network Industries*. Cambridge, CB: Cambridge University Press
 - Shy, Oz (2008): *How to Price: A Guide to Pricing Techniques and Yield Management*. New York, NY: Cambridge University Press
 - Simmons, Matthew R. (2005): *Twilight in the Desert: The Coming Saudi Oil Shock and the World Economy*. Hoboken, New Jersey, John Wiley&Sons, Inc.
 - Slade, Margaret E. (1998): Strategic Motives for Vertical Separation: *Evidence From Retail Gasoline Markets*. Journal of Law, Economics, and Organization, Vol. 14. No. 1., (April), 84–113.
 - Spulber, Nicolas – Sabbaghi, Asghar (1998): *Economics of Water Resources: From Regulation to Privatization*. (Natural Resource Management and Policy), (2. kiadás), Norwell, Massachusetts, Kluwer Academic Publishers
 - Sterner, Thomas (2003): *Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management*. Washington D.C.: *Resources of the Future*, RFF Press – The World Bank – The Swedish International Development Cooperation Agency (Sida)
 - Stigler, George J. (1989): *Piac és állami szabályozás*. (Válogatott tanulmányok), Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
 - Stiglitz, Joseph E. – Charlton, Andrew (2005): *Fair Trade for All: How Trade Can Promote Development*. New York, NY: Oxford University Press
 - Stiglitz, Joseph E. (2000): *A kormányzati szektor gazdaságtana*. Bp., KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
 - Stiglitz, Joseph E. (2006): *Making Globalization Work*. New York, NY: W.W. Norton & Company, Inc.
 - Szentes Tamás és munkaközössége (2006): *Fejlődés Versenyképesség Globalizáció II*. Bp., Akadémiai Kiadó
 - Szigeti Péter (2005): Világrendszerünkben. A globális „szabad verseny” – a világgazdaság jelenlegi stádiuma. Budapest, Napvilág Kiadó
 - Szontagh Vilmos (1948): *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*. (I. kötet: Jogtudomány alapvetés), Debreceni Tudományegyetemi Nyomda
 - Templeman, Lord Sydney (1998): *Intellectual property*. Journal of International Economic Law, Vol. 1. No. 4., (December), 603–606.
 - The World Bank (1997): *The State in a Changing World*. (World Development Report 1997), New York, NY.: Oxford University Press
 - The World Bank (2000): *Entering the 21st Century*. (World Development Report 1999/2000), New York, N.Y.: Oxford University Press
 - Thurow, Lester (1985): *Zero-Sum Solution*. New York, NY: Simon & Schuster, Inc.
 - Train, Kenneth E. (1997): *Optimal Regulation: The Economic Theory of Natural Monopoly*. (5. kiadás), Cambridge, Massachusetts, MIT Press
 - Vaitilingam, Romesh (szerk.) (1998), Bergman, Lars – Doyle, Chris – Gual, Jordi – Hultkrantz, Lars – Neven, Damien – Röller, Lars-Hendrik – Waverman, Leonard: *Europe's Network Industries: Conflicting Priorities: Telecommunications. Monitoring European Deregulation 1*. London, Centre for Economic Policy Research

- Vámos Dóra (szerk.) (1996): *Hatékonyág és közszolgáltatás II.* Bp., Közzolgálati Tanulmányi Központ
- Vickers, John (1991): *Government Regulatory Policy.* Oxford Review of Economic Policy, Vol. 7. No. 3., (Autumn), 13–30.
- Vickers, John (1996): *Market power and inefficiency: a contracts perspective.* Oxford Review of Economic Policy, Vol. 12. No. 4., (Winter), 11–26.
- Vickers, John (1997): *Regulation, Competition, and the Structure of Prices.* Oxford Review of Economic Policy, Vol. 13. No. 1. (Spring), 15–26.
- Vígvári András (2005): *Közpénzügyeink.* Bp., KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
- Weingast, Barry R. – Wittman, Donald (szerk.) (2006): *The Oxford Handbook of Political Economy.* Oxford, OX: Oxford University Press
- Welfens, Paul J. J. – Graack, Cornelius (1996): *Telekommunikationswirtschaft: Deregulierung, Privatisierung und Internationalisierung.* Berlin-Heidelberg, Springer-Verlag
- Wheatley, Jeffery J. (1999): *World Telecommunications Economics.* Stevenage, Herts (Hertfordshire), Institution of Electrical Engineers – Institution of Engineering and Technology (IET)
- Williamson, Oliver E. (1998): *Hierarchies, Markets and Power in the Economy: An Economic Perspective.* Industrial and Corporate Change, Vol. 4. No. 1., 21–49.
- Willman, Paul – Coen, David – Currie, David – Siner Martin (2003): *The evolution of regulatory relationships; regulatory institutions and firm behaviour in privatized industries.* Industrial and Corporate Change, Vol. 12. No. 1., (February), 69–89.
- Winkler, Klaus (2006): *Negotiations with Asymmetrical Distribution of Power: Conclusions from Dispute Resolution in Network Industries.* (Contributions to Economics), Heidelberg, Physica-Verlag
- Wiseman, J. (1957): *The Theory of Public Utility Price – An Empty Box.* Oxford Economic Papers, Vol. 9. No. 1., (February), 56–74.
- Wrobel, Leo A. – Pope, Eddie M. (1995): *Understanding Emerging Network Services, Pricing, and Regulation.* Norwood, MA: Artech House, Inc.
- Zacher, Mark W. – Sutton, Brent A. (1996): *Governing Global Networks: International Regimes for Transportation and Communications.* Cambridge, CB: Cambridge University Press