

Valentiny Pál–Kiss Ferenc László (szerk.): Verseny és szabályozás, 2007

MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2008, 397 oldal

A piacsabályozással és a hálózatos iparágakkal foglalkozó magyar nyelvű szakirodalom meglehetősen szegényes. A valóban tudományos igényű könyvek számát egy kezünkön meg tudjuk számolni, és komoly folyóiratcikket is csak néhány szerző közöl a témáról. Vannak persze, akik itthon művelik ezt a tématerületet, de vagy nem szeretnek publikálni, vagy pedig – nemzetközi tudományos előmenetelükre gondolva – külföldi folyóiratokba dolgoznak.

Ezért aztán kellemes meglepetés egy olyan tanulmánykötetet kézbe venni, amelyben új nevek jelennek meg színvonalas anyagokkal. A piacsabályozási kutatások legfontosabb hazai műhelye hosszabb ideje az MTA Közgazdaságtudományi Intézetében működik, és kutatói végre elhatározták, hogy produktumaival kilépnek a szakmai nyilvánosság elé. Ehhez persze nem voltak elegendők az akadémiai kutatások pénzügyi eszközei. Ezt a kiadványt csakúgy, mint a versenypolitikai és piacelméleti kutatások látványos magyarországi felélélnkülését, jelentős részben a Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központjának támogatásai tették lehetővé.

A kötet szerkezetén érződik a rendszeres magyar publikációs előzmények hiánya. Mivel sokféle hiányt kell pótolnia, megpróbálja átfogni a szakterület minél nagyobb részét. Az előszóból nem derül ki egyértelműen, hogy a tanulmányok kifejezetten ebbe a kötetbe készültek-e, vagy pedig az utóbbi egy-két év intézeti kutatásainak legjobb eredményeit gyűjtötték össze benne. Miközben viszonylag kevés az átfogó igényű, az áttekintést segítő tanulmány a kötetben, nem kevés olyan van, amelyik kifejezett rész kérdésekkel foglalkozik, esetenként még az ágazati elemzési szint alatt is. Mivel itt egy tervezett éves kiadványsorozat első darabját látjuk, nem meglepő a profilkeresés. A következő években azonban talán érdemes lesz tematikus köteteket is összeállítani úgy, hogy valóban jól látható legyen a tartalmi vezérfonal.

A kötet három blokkra oszlik, de ezeknek a címe nem minden esetben fedi pontosan a tartalmat. Az első rész (Áttekintés. Múlt, jelen és jövő az ágazati versenyszabályozásban) alapozó jellegűnek tűnik, de vannak benne kifejezetten bevezető – a szó legjobb értelmében „tankönyvi” jellegű – tanulmányok éppúgy, mint szűkebb területre vonatkozó, a szakterülettel való ismerkedés első szakaszában nem igazán érdekesítő módszertani anyagok. A második rész (Betekintés. A villamosenergia-ipari liberalizáció aktuális kérdései) kissé suta, nyolcvanas évekbeli ankétokat idéző címe valóban arról szól, amit a cím ígér, itt szakszerű és széles körképet kap az olvasó az egyik legfontosabb hálózatos iparág megoldásra váró szabályozási problémáiról. A harmadik részben (Körbetekintés. A hálózatos szolgáltatások piaca és szabályozása) pedig keveredik az áttekintő jelleg és az ágazati „mélyfúrások” igénye.

Az Áttekintés–Betekintés–Körbetekintés hármas motívuma szellemes ötlet a felsorolt összefoglaló címeiben, és nagyrészt lehetővé is teszi a három rész profiljának megkülönböztetését. Általános és módszertani kérdések az első részben, alapos ágazati elemzések a másodikban, és egyfajta körkép a harmadikban. Valószínű azért, mert a könyv szerkezete a tanulmányok beérkezése vagy kiválogatása után alakult ki, hiszen például *Vince*

Péternek a második blokkban szereplő Tulajdonosi koncentráció, vállalati összefonódás. Versenyfelügyeleti döntések és az energiaszektor vállalati szerkezetének alakulása című (156–178. o.) és a harmadikban közölt az Átalakuló szabályozás a villamosenergia-szolgáltatásban című (303–323. o.) tanulmánya akár helyet is cserélhetett volna.

A szerzőgárda a piac- és versenyszabályozással aktívan foglalkozó magyar kutató közgazdászok körülbelül felét teszi ki (talán egy kicsit többet is). Így a kötet akkor lehet valóban érdekes a szélesebb szakma számára, ha ki lehet emelni azokat a mozzanatait, amelyek nemcsak tájékoztatják a más szakterületeken működő kollégákat, hanem esetleg fel is keltik mélyebb érdeklődésüket a verseny és a szabályozás gazdaságtana iránt.

Ebből a szempontból a kötet messze leghosszabb és joggal első helyre tett anyagát, *Kiss Ferenc László* Bevezetés a szabályozás gazdaságtanába című tanulmányát (11–95. o.) kell feltétlenül kiemelni. Ez a tömör, világos és a fontos szakirodalmat nemcsak ismertető, hanem értelmező és értékelő rész haladó tankönyvnek is beillenek, ha megvonnának benne a tankönyveknél szokásos ábrák, keretes magyarázatok, fejezetenkénti összefoglalók és egy még részletesebb irodalomjegyzék. Alapos elolvasása megadja az olvasónak a szakterület alapfogalmainak és fontos összefüggéseinek ismeretét, ugyanakkor áttekintést ad a szabályozás elméletének fejlődéstörténetéről is. Ez az írás bevezeti az olvasót a hálózatos iparágak szabályozásával foglalkozó, magyar közgazdászok által eddig alig tárgyalt irodalmába, és mintegy belépőjegyet ad a további elemzések megértéséhez.

Kiss Ferenc László átfogó és igényes tanulmánya után fontos, ám inkább technikai jellegű részletkérdések elemzése következik *Csorba Gergely* A fúziókontroll módszertanáról. Dominancia- vagy versenyhatástereszt? című munkájában (96–110. o.). Ez a rövid anyag kissé módszertani útmutató jellegű, és sem szerkesztői megjegyzés, sem szerzői bevezető nem utal arra, hogy szakmai fontosságán kívül a téma miért is kapott helyet a könyvben, azaz mennyiben kapcsolható a többi fejezethez. Ez ugyanis kifejezetten versenypolitikai („antitröszt”), a hálózatos iparágak működéséhez csak részben kapcsolódó témájú tanulmány, amely összefoglalja a fúziók hatáselemzésének az EU-ban néhány éve lezajlott módszertani fordulatát. E fordulat annak a folyamatnak a része, amelyben az Európai Unió versenyhatósága egyre több módszertani elemet vesz át az amerikai gyakorlatból. A lényegében igen/nem logikán alapuló dominanciateszt szerint egy vállalati összeolvadás után vagy létrejön a versenyt komolyan zavaró erőfölényes helyzet a piacon, vagy sem, s a dominanciateszt csak erre a szempontra koncentrál a fogyasztói hatásokkal szemben. Ebben a megközelítésben azonban nincs lehetőség a versenyt gyengítő hatás árnyaltabb, a fokozatokat is megmutató és a hatósági beavatkozás finomabb eszközeinek is teret hagyó vizsgálatára, amit az úgynevezett versenyhatástereszt tesz lehetővé.

Csorba Gergely világos és szakszerű elemzéssel világít rá a versenyhatástereszt számos előnyére a korábbi szemléletet tükröző dominanciateszttel szemben. Az olvasó azonban hiába gondolkodik el azon, hogy a korszerűbb módszer számos nyilvánvaló előnye ellenére miért késett a bevezetése évtizedekig az uniós fúziókontroll rendszerében, erre a kérdésre nem kapja meg a választ a tanulmányban.

Ezzel a verseny szabályozásának intézményi alapkérdéseikhez érkeztünk. A tankönyvileg elegánsan leírt szabályozási rendszerek tényleges versenyteremtő és versenytámogató hatásai erősen függenek a szabályozó intézmények működési rendszerétől és hatékonyságától. Valójában hozzátartozik a „szabályozói csapda” (*regulatory capture*) tágabb értelmezéséhez, hogy a szabályozó intézményeket nemcsak elvont és általános szabályozási célok megvalósítására hozzák létre, hanem szerepet játszanak meglévő vagy feltételezett intézményi önértékek is. Ezeket az intézményeket azonban sokszor éppen azok építik, akiknek később pontosan ezekben az intézményekben lesz a munkahelyük.

Átfogó igénnyel született meg *Valentiny Pál* A szabályozó szervezetek működési hatékonysága című tanulmánya (111–138. o.) is. A szerző nagyon hangsúlyosan, ugyanak-

kor a kevésbé szakértő olvasó számára talán nem eléggé világosan fogalmazza meg elemzési kiindulópontját a hatékonyság értelmezésével kapcsolatban. Ebben az értelmezésben a kulcsmozzanat nem a felhasznált erőforrások és a teljesítmény viszonya, hiszen a szabályozó szervezetek esetében az utóbbi nem is mindig értelmezhető (hasonlóan ahhoz, hogy az államot is igen nehéz volna „vállalatként” működtetni). Valentiny Pál ehelyett a szabályozó szervezetek függetlenségét helyezi hatékonyságfelfogása középpontjába, és a hatékonysági mérce lényege éppen az, hogy ezek a szervezetek mennyire képesek a mindenfajta befolyástól mentes szakmai szempontok érvényesítésére.

A szakmai közfelfogás szerint ezt a követelményt általában az angolszász, különösen az észak-amerikai szabályozó szervezetek teljesítik a legjobban. Valentiny elemzése nem is cáfolja ezt a felfogást, de újabb elemekkel egészíti ki. Különösen érdekes az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság rendszerének összehasonlítása annyiban, hogy az amerikai rendszer a laikusok és általában a „köz” részvételének tág teret biztosít a *common law* hagyományai alapján, a briteknél pedig a minél több oldalú érdekegyeztetésre töreksenek az alkufolyamatok egyfajta intézményessé tételével.

Éppen ez a két eset jelzi, hogy más jogi és szabályozási hagyományú országokban mennyire nehéz a „pártatlan” szabályozás kialakítása. A kontinentális európai gyakorlat például a versenyszabályozás intézményrendszerében is megelégszik azzal, hogy a szabályozó intézményeket függetleníti a kormánytól, mintha tényleg széles körben léteznének a kormányzattól valóban teljesen független szabályozói szempontok és érdekek... A vezetők kinevezése és a finanszírozás azonban már kormányzati kompetencia, ami pedig mindenképpen lehetőséget ad legalább a közvetett és finom nyomásgyakorlásra. Az angolszász gyakorlat ennél annyiban árnyaltabb (és, mondjuk ki, őszintébb), hogy ott eleve nem vetik el a szakértők esetleges politikai beágyazottságát, és fenntartanak olyan „politikailag kiegyensúlyozott” szabályozó testületeket, ahol a semlegesnek tekintett szakértők csoportja csak a mérleg nyelve a két politikai oldalt képviselő tagok között.

Valentiny tanulmánya felhívja a figyelmet egy nem eleget ismértelt átváltási (*trade off*) összefüggésre is a szabályozás gazdaságtanában, mégpedig ugyancsak a döntéshozók kiválasztásával kapcsolatban. A nyilvános és demokratikus kiválasztási eljárások – ezek főként az Egyesült Államokban szokásosak a tagállami szinten – a széles körben elfogadott személyeknek, de nem feltétlenül az elismert szakértőknek kedveznek. Ezzel szemben a zártabb pályázati vagy kinevezési rendszerekben a szakértelem erősebb követelmény, az integritás és a feddhetetlenség viszont esetleg csak formális jogi értelemben érvényesül.

A kötet második blokkja villamosenergia-ipari elemzéseket tartalmaz Kiss András, Vince Péter, Paizs László, valamint Szolnoki Pálma–Tóth András István-szerzőpáros tollából. A téma a szektor liberalizációja, és a négy tanulmány közös motívuma a liberalizációs illúziók összevetése a valójában lezajlott piaci folyamatokkal. A regionális piacnyitás országhatárokon átlépve erősítette fel egyes nagy piaci erejű termelők domináns pozícióját (Kiss), a magyar energiaipari privatizáció csak átmenetileg tudta enyhíteni a tulajdonosi koncentrációt (Vince), a kiegyenlítő energia piacon a korlátozott importverseny és a hosszú távú szerződések rendszere részben a liberalizáció „ellensúlyaként” [Nem a szerző kifejezése – T. Á.] működött, és a kiegyenlítő energia adott, a monopolhelyzetű cégnek kedvező piaci elszámolási rendszerében nem tette lehetővé az igények korrekt tervezését (Paizs). A liberalizációs illúziókat korábban ugyancsak táplálta, hogy a szolgáltatóváltás alacsony költségeit és a piac támadható voltát erősen valószínűnek tekintették. Szolnoki és Tóth tanulmánya szilárd elméleti alapokon mutatja be azt, hogy a szolgáltatóváltás adott szabályozása valójában növeli a szolgáltatócégek piaci hatalmát.

A harmadik blokk visszatér a kezdő rész átfogó elemzési igényéhez. Itt Valentiny Pál A hálózatos közszolgáltatások szabályozási reformjáról című második tanulmánya (231–

251. o.) nyújtja a legtöbbet az általános közgazdasági érdeklődésű olvasónak. A hálózatos közszolgáltatások szabályozási reformjának fő iránya a világ egyre nagyobb részében az, hogy ezeket a szektorokat egyre kevésbé tekintik különlegesnek közgazdasági értelemben. Technikai sajátosságukat pedig csökkenő mértékben fogadják el olyan specifikumokként, amelyek miatt ki lehetne vonni őket a versenyzői szektorokra általában jellemző piaci és versenyszabályozási keretek közül.

Ez persze sok esetben a szabályozás intenzitásának csökkenését is jelenti, miközben az ellátás biztonsága és a piaci stabilitás fenntartása bizonyos folyamatos szabályozói közreműködést igényel. Mivel pedig megjelentek a többszektorú közszolgáltatók, a különböző ágazati piacok szabályozásának összehangolása ugyancsak az általános versenyszabályozási keretekhez való fokozott alkalmazkodást követeli meg. Segíti ezt az alkalmazkodást a versenyszabályozás egyre erősödő közgazdasági szemlélete, amely háttérbe szorítja a versenypolitika hagyományos formális jogi elemeit a konkrét esetek alapos és kvantitatív közgazdasági elemzésre épülő hatáselemzésével szemben.

A harmadik rész másik három tanulmánya már szélesebb körben, nemcsak a villamosenergia-iparból vett példákkal szemlélteti a 2000 utáni évtized közszolgáltatási reformjainak közgazdasági tartalmát. *Kiss Károly Miklós* A postai szektor szabályozása című írása (252–302. o.) a postai szektor reformjáról és a piacnyitásról azért érdemel különleges figyelmet, mert ez a szektor az elektronikus hírközlési technika elterjedésének egyik fő vesztese, és szereplői hosszabb távon zsugorodó piacon próbálnak meg ellenállni a külső és a belső konkurencianyomásnak. *Kiss* tanulmánya mintaszerű, a szektor technikai részleteinek igen alapos ismeretéről tanúskodó ágazati elemzés, amely a kötetben egyedülálló módon komoly teret szentel a keresleti oldalnak. A szolgáltatás minőségének romlása ennek a szektornak több szegmensében is egyelőre szinte feltartóztathatatlanul látszik, s ez ugyancsak előtérbe hozza a piacnyitás halogatásával szembeni hagyományos piacelméleti érvanyagot.

A villamosenergia-piac liberalizációja hosszabb ideje eldöntött, majd megkezdett folyamat, ebben a szektorban azonban a torznak tekinthető piaci szerkezet fennmaradása még mindig kétségessé teszi a liberalizáció elméletileg várható sikerét. *Vince Péter* Átalakuló szabályozás a villamosenergia-szolgáltatásban című tanulmánya (303–323. o.) megmutatja azt is, hogy a szabadpiacra és a közüzemi ellátásra osztott kettős piaci modell versenyszabályozási értelemben nemcsak anomália, hanem már középtávon is tarthatatlan. A domináns piaci szereplő pedig olyan piaci pozíciókat és szabályozási kedvezményeket élvez, hogy a piaci reformnak elsősorban az ő szerepének az újragondolását kellene céloznia.

A magyar vasúti szektor piacnyitását elemzi *Koós Gábor* Piacnyitás a vasúti szektorban című írása (324–374. o.). A tanulmány annak ellenére szakmai csemege, hogy tematikailag nem igazán illik a kötetbe. Itt ugyanis nem merülhetnek fel a többi magyar hálózatos iparághoz hasonlóan komoly és sürgős szabályozási kérdések mindaddig, amíg az iparág vezető vállalata nem válik folyamatos állami támogatás nélkül is túlélőképes, a biztonsági és a műszaki előírásokat szabályozói jóindulat nélkül is maradéktalanul teljesíteni képes piaci szereplővé. Ebben a szektorban különösen feltűnő az összhanghiány az európai uniós szabályozási illúziók és a szabályozni kívánt magyarországi ágazat állapotai között.

Koós Gábor sokoldalúan szemlélteti, hogy a vasúti szabályozás folyamatosan fejlődik, de mintha a szabályozók nem számolnának az ágazati főszereplő tényleges lehetőségeivel. Annyi azért történt, hogy a rendszeres bírságok kiszabásánál a szabályozó szervezetek több ízben is tekintettel voltak a MÁV pénzügyi helyzetére, ami persze kérdésessé teszi a szabályozás egyszerűsítését és transzparenciáját. Ugyanakkor komikus, hogy a MÁV névleges versenytársainak mindössze néhány esetben sikerült elérnie szerelvényei

közlekedtetését. Noha a MÁV formális feldarabolása mintha növelte volna a verseny intenzitását, de 2006–2007-ben csak néhány igen mellékes jelentőségű szereplő jelent meg a piacon a MÁV-cégek és a kizárólag regionális jelentőségű GYSEV mellett. Itt tehát inkább csak a piaci struktúra formális diverzifikációjáról beszélhetünk.

Mivel a kötet az év elején, a Magyar Vasúti Hivatal 2008. július elsejei megszüntetése előtt megjelent, ez a fejezet már nem érintette ezt a fontos eseményt, noha a szerző többször hivatkozik a néhai hivatal döntéseire. Pedig erre a tényre reflektálva alkalom vagy ürügy nyílhatott volna arra, hogy Koós Gábor vagy a kötet bármely másik szerzője kifejtse véleményét a kormányzat elkötelezettségéről a hálózatos piacok tényleges, hosszabb távú és mélységi liberalizációja ügyében.

Török Ádám