

• Kiss Károly Miklós •

A POSTAI SZEKTOR SZABÁLYOZÁSA

A tanulmány a postai szolgáltatások hazai szabályozásának áttekintésére és értékelésére vállalkozik. Első felében az uniós és a hazai jogi környezetet és gyakorlatot tekintjük át, aminek során a fontosabb jogszabályok, szabályozási elvek és problémák mellett kitérünk a jogalkalmazói gyakorlatra, a jogsértést megállapító tanulságos eljárásokra is. A tanulmány második felében az iparág gazdasági értékelésére kerül sor. E részben megvizsgáljuk a postai piacok szerkezetének alakulását, a vertikális és tulajdonosi szerkezet változását, a hozzáférés és hálózatok összekapcsolásának legfontosabb kérdéseit, valamint az árak alakulását. Végül a tanulmány utolsó részében a fogyasztó szemszögéből értékeljük a postai szektor fejlődését. Ennek során az egyetemes szolgáltatás fejlődését és a szolgáltatás minőségének alakulását tekintjük át.*

SZABÁLYOZÁS, JOGI KÖRNYEZET

A postai szektor uniós szabályozási keretei

Hasonlóan más hálózatos iparágakhoz a postai szolgáltatások szabályozása is forradalmi változásokon ment át az utóbbi 15 évben. Ez a reformhullám az európai postai szektorban – bár különböző felvetések korábban is voltak, de számottevően – a kilencvenes évek elején kezdődött. Az uniós tagországok nemzeti postatörvényeinek átlagos „életkora” ekkor több mint 15 év volt. A szabályozás átalakításának legfontosabb oka egyrészt az Európai Unió versenyképességének megteremtése, másrészt a postai szolgáltatások jóléti következményeinek fokozottabb kiaknázása volt. E versenyképességnek igen fontos alapja az információs és kommunikációs szolgáltatások hatékonyságának javítása, és ennek részeként ezen infokommunikációs piacok – köztük a postai piacok – egységes európai belső piacának megteremtése. Mindebből a postai szolgáltatásokra vonatkozóan három alapvető igény következik:

.....
*A szerző köszöni az MTA Közgazdaságtudományi Intézetének, hogy megteremtette a szükséges feltételeket a tanulmány megírásához. Külön köszönjük a Nemzeti Hírközlési Hatóság, azon belül is *Dömötörné Ács Katalin*, Közigazgatási és Felügyeleti főigazgató-helyettes és *Urbán Péter* együttműködését és segítő készségét.

1. az eltérő nemzeti jogszabályok helyett a szabályozás egységes kereteinek igénye (illeszkedve az egységes uniós piacok kívánalmához);
2. a hatékonyság növelésére (a minőség javítására és innovációra) irányuló ösztönzők megteremtésének az igénye – amit a korábbi (jellemzően monopol- és sok esetben adminisztratív szervezésű) struktúrák akadályoztak;
3. azon jóléti igény, hogy minden uniós állampolgár számára a postai szolgáltatások meghatározott köre elérhető legyen.

E szabályozási reform jól tükröződik az elmúlt évtized postai irányelveiben. E postai irányelvekben megfogalmazott szabályozási szemlélet lényegét két vezérelvben foglalható össze:

1. *egyetemes szolgáltatás elve*: minden uniós felhasználó számára földrajzi elhelyezkedéstől függetlenül, megfizethető áron és meghatározott minőségben biztosítani kell a postai szolgáltatások meghatározott minimumához való hozzáférést;
2. *piacnyitás*: a verseny megteremtésével ösztönözni kell a hatékonyabb működésre, fokozatosan megszüntetve az egyes nemzeti postai szolgáltatók korábbi kizárólagos jogait.

E két vezérelv megvalósítása (olykor konfliktusa) további fontos témákat jelölt ki a postai irányelvekben.

- Melyek azok a szolgáltatások, amelyeknek jóléti és versenyképességi okokból minimálisan elérhetőeknek kell lenniük, vagyis mi tartozzon az egyetemes szolgáltatások körébe?
- Milyen árképzési elveket alakítsanak ki az egyetemes szolgáltatások körére?
- Hogyan biztosítsák az egyetemes szolgáltatások ellátását (kijelölt egyetemes szolgáltató) és hogyan finanszírozzák eme egyetemes szolgáltatás terheit?
- Hogyan ütemezzék a postai piacok liberalizálását?
- Milyen költségszámítási elveket dolgozzanak ki a piaci verseny torzításmentes érvényesüléséhez, amelyek lehetővé teszik az egyetemes szolgáltatók számviteli átláthatóságát és a költségek szétválaszthatóságát.
- Milyen egységes szolgáltatásminőségi normákat határozzanak meg az egyetemes postai szolgáltatások minőségének mérésére és értékelésére?

Ezek azok a fő kérdések, amelyek az eddig megszületett két, valamint az éppen készülő harmadik postai irányelvekben megjelennek. Az Európai Parlament és a Tanács 1997. december 15-én fogadta el az 1998 januárjától életbe lépő első 97/67/EK postai irányelvet, majd 2002. június 10-én az azt módosító (és 2003 januárjától érvényes) második 2002/39/EK postai irányelvet. Jelenleg zajlik a harmadik postai irányelvtervezet elfogadási eljárása. Az EU Bizottság 2006. október 18-án fogadta el a har-

madik irányelvtervezetre vonatkozó javaslatát, amit egy hatástanulmánnyal együtt beterjesztettek a Parlamentnek és a Tanácsnak elfogadásra. A többlépcsős egyeztetési és elfogadási eljárás vége 2008 második felére várható, amikor a végleges változatot elfogadják. Az *1. táblázat* összefoglalja az uniós szabályozási reform néhány fontosabb szakaszát jelentő dokumentumokat.

1. TÁBLÁZAT • Az EU postai szabályozás főbb dokumentumai

Év	Dokumentum
1992	Zöld könyv a postai szolgáltatások egységes piacának megteremtéséről (COM/91/476)
1994	1994. február 7-i tanácsi határozat a közösségi postai szolgáltatások fejlesztéséről (COM/93/247)
1997	Első postai irányelv (97/67/EK)
1998	Feljegyzés a Bizottság részéről a versenyszabályoknak a postai szektorban való alkalmazásáról és a postai szolgáltatásokra vonatkozó bizonyos állami intézkedések értékeléséről (98/C39/02)
1999	A fenntartott* terület első csökkentése
2002	Második postai irányelv (2002/39/EK) Az Alkalmazásról szóló első jelentés [COM(2002) 632]
2003	A fenntartott terület második csökkentése
2005	Az alkalmazásról szóló második jelentés [COM(2005) 102]
2006	A fenntartott terület harmadik csökkentése A Bizottság előzetes tanulmánya a postai belső piac 2009. évi teljes liberalizálásának az egyetemes szolgáltatásokra gyakorolt hatásáról [COM(2006) 596] A postai irányelv alkalmazásáról szóló harmadik bizottsági jelentés [COM(2006) 595] A Bizottság javaslatának közzététele (2006.10.18.), 2009. év mint a belső postai piac teljes liberalizálásának céldátuma, illetve az efelé vezető úton bármely más lépés meghatározása
2009	A teljes piacnyitás céldátuma (megerősítésre vár, jelenleg zajlik a vita a teljes piacnyitás dátumáról, további lépéseiről, és a harmadik postai irányelvről)

*A fenntartott szolgáltatásokról lásd az 1. lábjegyzetet a következő oldalon.

Forrás: Szébeny-Varga-Sümegei [2007] 19. o.

Az *első postai irányelv* főbb pontjai a következők.

- Definiálja az *egyetemes szolgáltatások* körét: a legfeljebb 2 kilogramm súlyú postai küldemények és legfeljebb 10 kilogramm súlyú (nemzetközi forgalomban 20 kilogrammig) postai csomagok gyűjtése, osztályozása, szállítása és kézbesítése, valamint az ajánlott és biztosított küldeményekkel kapcsolatos szolgáltatások nyújtása úgy, hogy mindenki számára megfizethető áron elérhető legyenek a minimálisan előírt minőségben minden földrajzi területen. Az egyetemes szolgáltatónak biztosítania kell minden munkanapon és hetente legalább öt napon az egyszeri levélzsekre-nyitást és egyszeri házhoz kézbesítést.

- Kijelöli a *fenntartott szolgáltatások* területét,¹ ahol az egyetemes szolgáltatónak továbbra is kizárólagos joga van: a 350 gramm alatti belföldi levelek, címzett reklámküldemények és a nemzetközi levélküldemények felvétele, feldolgozása, továbbítása, kézbesítése, ha a szolgáltatás díja alacsonyabb, mint a leggyorsabb szabványkategória első súlyfokozatába tartozó küldemény díjának ötszöröse.
- Meghatározza az egyetemes szolgáltatások árszabályozásának elveit és a költségek elkülönített nyilvántartásának számviteli elveit.
- Megfogalmazza az egyetemes szolgáltatások minőségi normáit (ezzel részletesebben a tanulmány harmadik részében foglalkozunk).
- Előírja a független nemzeti szabályozó hatóságok létrehozását.

A második irányelvben megfogalmazott változások elsősorban fenntartott szolgáltatási kör szűkítésével, vagyis a piacnyitás további lépéseinek meghatározásával kapcsolatosak.

A liberalizáció további lépései

A második postai irányelv meghatározta az egyetemes szolgáltatóknak továbbra is kizárólagos területként fenntartott szolgáltatások körének csökkentését. Az irányelv szerint több lépcsőben kell eljutni 2009-re a teljes piacnyitásig. Az új irányelv első lépcsőben 2003 januárjától, majd második lépcsőben 2006 januárjától csökkentette a fenntartott szolgáltatások körét a súlyhatárok és értékhatárok csökkentésével, valamint némely szolgáltatásoknak a fenntartott körből való teljes kivételével.

A piacnyitás lépéseit a következőképpen határozta meg a második irányelv:

2003 elejétől a fenntartott kör:

- a 100 grammnál kisebb súlyú és az alaptarifá háromszorosánál nem drágább levélpostai küldemények (az Európai Unió levélforgalmának körülbelül újabb 9 százalékát nyitotta meg a verseny előtt);
- a kifelé irányuló nemzetközi levélpostai küldeményeket és a címzett reklámküldeményeket a második irányelv nem sorolja alpból a fenntartott körbe, de lehetővé teszi, hogy az egyes tagországok ezen küldeményekre is (az érvényes súly- és értékhatárokon belül) kiterjeszthessék a fenntartott kört, ha az egyetemes szolgáltatások biztosítása ezt indokolta teszi.

.....
¹ A postai piacok szabályozásának sajátossága, hogy az egyetemes szolgáltatásokon belül megkülönböztetnek úgynevezett fenntartott szolgáltatásokat, amely szolgáltatásokat kizárólag az egyetemes szolgáltató nyújthatja (hogy e szolgáltatásokon elért profitjából finanszírozhassa az egyetemes szolgáltatások terheit), vagyis e fenntartott területeken a szabályozás teremti meg a szolgáltató monopolhelyzetét. E fenntartott szolgáltatások határait és azok változásait a későbbiekben fogjuk bemutatni.

2006 elejétől a fenntartott kör az 50 grammnál kisebb súlyú és az alaptarifát két és félszeresénél nem drágább levélpostai küldemények (a piac körülbelül további 7 százaléknak megnyitása);

2009 elejétől (javasolt céldátum) a fenntartott kör megszüntetése, vagyis teljes piacnyitás.

A 2009. évi teljes piacnyitást illetően azonban heves viták zajlanak, és erőteljes lobbitevékenység indult meg. A végső döntés a kormányok, szabályozó hatóságok és postai szolgáltatók különböző érdekcsoportjainak küzdelmében fog kialakulni. Egyértelműen támogatják a teljes piacnyitást (mind állami, mind szolgáltatói szinten) azok a tagállamok, amelyek a liberalizáció folyamatában előrébb járnak – vagy már megnyitották teljesen a verseny előtt a postai piacukat, vagy a közeljövőben tervezik: Egyesült Királyság, Finnország, Hollandia, Németország, Svédország. Egyértelműen ellenzi (mind állami, mind szolgáltatói szinten) a 2009. évi teljes piacnyitást Belgium, Ciprus, Franciaország, Görögország, Lengyelország, Luxemburg, Olaszország. Néhány tagországban az állami és szolgáltatói vélemények nem egyeznek, az egyetemes szolgáltató ellenzi a piacnyitás e dátumát Magyarország, Málta és Spanyolország esetében. Az utóbbinál a kormányzat egyértelműen támogatja a 2009. évi liberalizációt, míg az előző kettőnél kormányzati szinten nem foglaltak még egyértelműen állást. A többi tagország semleges, vagy még nem nyilvánította ki a véleményét (Szebeny–Varga–Sümegei [2007]).

A fenntartott terület egységes szabályozása azt a téves képet sugallhatja, hogy a piacnyitás mértéke a tagországok postai piacain nem térhet nagyon el egymástól. Óriási különbségeket találunk azonban az egyes tagországok között. Vannak tagországok, amelyek a fenntartott terület legszűkebb definícióját is túlhaladva, teljesen liberalizálták a postai piacot, másik végletként pedig vannak olyan államok, amelyek a fenntartott területek tágabb értelmezhetőségének minden lehetőségét (például a nemzetközi és címzett reklámküldeményekre való, meglehetősen homályosan meghatározott, kiterjeszthetőségmegengedő kitételét) kihasználva lassítják a piacnyitást. A 2. táblázatban az egyes sorok felülről lefelé a piacnyitás mértékét is tükrözik (csökkenő sorrendben).

A teljesebb képhez hozzátartozik, hogy 2007 végéig még három ország szándékszik teljesen megnyitni a postai piacát: Hollandia, Németország és Szlovákia. Vagyis 2008 elejére az uniós levélforgalom 60 százaléka teljesen liberalizált piacon zajlik, de a táblázatból az is látható, hogy a többi tagország esetében is jelentős eltérések vannak a liberalizáció mértéke között. Úgy tűnik, hogy igen fontos lépés ebben a folyamatban a modern postai piac jelentős területének, a címzett reklámküldemények piacának megnyitása. Mint láthatjuk a táblázatban, hat további tagállam tette meg ezt a lépést. Magyarország abba a kicsi – az uniós levélforgalom 5,3 százalékát adó – csoportba tartozik, amelyek leghátul állnak a piacnyitás mértékét illetően.

2. TÁBLÁZAT • A fenntartott területek az egyes tagországokban

Tagország	Részesezés a teljes uniós levél- forgalomból* (százalék)	Fenntartott körbe tartozó piaci területek		
		belföldi és befelé irányuló nemzetközi küldemények	címzett reklám- küldemények	kifelé irányuló nemzetközi küldemények
Észtország, Spanyolország, Finnország, Svédország, Egyesült Királyság	33,0	teljesen liberalizált		
Ausztria, Csehország, Hollandia, Szlovénia	9,7	+		
Olaszország, Lettország	6,8	+		+
Belgium, Németország, Dánia, Franciaország, Írország, Litvánia	45,2	+	+	
Ciprus, Görögország, Magyarország, Luxemburg, Málta, Lengyelország, Portugália, Szlovákia	5,3	+	+	+

* 2004. évi belföldi forgalmi adatok alapján
Forrás: WIK [2006] 55. o.

A jövőbeli szabályozás kritikus kérdései

A szabályozás teremtette belépési korlátok

A liberalizáció eddig tárgyalt menetrendje azt sugallhatná, hogy a postai piacok területén egyre hatékonyabb verseny van, azonban ha megnézzük az egyes tagországok postai piacait, akkor azt látjuk, hogy az egyetemes szolgáltatási körbe tartozó piaci szegmensekben sok tagországban alig jelentek meg újabb szereplők. Ez annak is köszönhető, hogy a fenntartott terület biztosítása mellett más belépési korlátok is vannak, amelyek jelentős része szintén a szabályozásból ered. Ezért ezek kiemelten kritikus témái a szabályozás jövőbeli változásának. A legfontosabb ilyen belépési korlátok vagy versenytorzító szabályozási elemek a következők.

- *Értékforgalmi adók:* csupán öt tagországban alkalmaznak egyenlő mértékű forgalmi adót az egyetemes szolgáltatóra és a többi piaci szolgáltatóra, a legtöbb országban vagy az egyetemes szolgáltató minden tevékenysége, vagy az egyetemes szolgáltatási körbe tartozó küldeményekkel kapcsolatos szolgáltatásai mentességet, vagy kedvezményt élveznek a forgalmi adó alól, ami jelentősen torzítja a vállalatok esélyegyenlőségét.
- *Hozzáférés* a nyilvános (egyetemes) postai hálózathoz: a verseny lehetőségének megteremtéséhez fontos az egyetemes szolgáltató hálózatához való hozzáférés biztosítása. Csak két tagállam jogszabálya tartalmaz kötelező hozzáférést az egyetemes szolgáltató szortírozó eszközeihez (Egyesült Királyság, Németország), né-

hány további tagország szabályozása tartalmaz bizonyos körülmények esetén biztosítandó hozzáférést bizonyos hálózati elemekhez (Dánia, Egyesült Királyság, Franciaország, Magyarország, Németország, Portugália, Szlovénia), de a legtöbb tagországban nem írják elő, hogy kötelező lehetővé tenni a hozzáférést az egyetemes szolgáltató hálózatának alapvető elemeihez (ezt a kérdést a későbbiekben külön is vizsgáljuk).

- *Engedélyezési eljárás*: a piacra való belépést alapvetően befolyásolja, hogy milyen feltételekkel és kötelezettségekkel folytathat egy új szolgáltató adott tevékenységet. Az egyes tagországokban jelentős eltérések vannak e követelményekben, de abban is, hogy a szolgáltatások mely körét sorolják az engedélyköteles csoportba (teljes egyetemes kör, csak levélforgalom, azon belül is különféle súlyhatárokkal stb.)
- *Eltérő vámszabályok*: sok tagállamban más vámszabályok (például a küldemények kezelésében) vonatkoznak az egyetemes szolgáltatóra, mint a többi piaci szereplőre, ami szintén torzíthatja a versenyt.

Az egyetemes szolgáltatási kötelezettség terheinek finanszírozása

A piacnyitással együtt a szabályozásnak arra a kérdésre is választ kell adnia, hogy kik és milyen módon állják a szabályozás következtében kényszerűen felmerülő többletköltségeket. A monopolhelyzetet bizonyos területeken élvező – így kizárólagos szolgáltatási területeket biztosító – fenntartott szolgáltatási kör a szolgáltatástípusok közötti *keresztfinanszírozás* által képes az egyetemes szolgáltatások terheit finanszírozni. Ennek a helyzetnek a fenntartása a korábban jellemző monopolhelyzetű szolgáltatók esetében az alapszolgáltatásokhoz való hozzájutás finanszírozásának viszonylag kényelmes, bár állandó felülvizsgálatot igénylő és vitát kiváltó módja. Az egyes piaci szegmensek vagy akár teljes ágazatok fokozatos versenypiac-cá alakulása azonban újabb, a verseny minden szereplője számára átlátható, világosan meghatározott finanszírozási formák, megoldások keresését teszi szükségessé.

Az egyetemes szolgáltatók az egyetemes szolgáltatási elvből eredően arra vannak kényszerítve, hogy tényleges költségeiktől eltérő árakat érvényesítsenek. A vállalatok bizonyos szolgáltatásokat nem értékesíthetnek különböző fogyasztóknak különböző árakon: például földrajzilag kiegyenlített tarifákat kell használniuk függetlenül attól, hogy a tényleges költségek területenként jelentősen eltérhetnek egymástól, vagy például vannak olyan különleges fogyasztói csoportok, amelyeknek kedvezményes áron kell nyújtaniuk bizonyos szolgáltatásokat. A fenntartott szolgáltatások által biztosított keresztfinanszírozás esetén a magas hálózati költségű (például ritkán lakott vidéki területek fogyasztóinak nyújtott) területi szolgáltatáson keletkezett veszteséget a jövedelmező területeken nyújtott (például sűrűn lakott városi régió fogyasztói vagy nagy üzleti fogyasztóknak nyújtott) szolgáltatás nyeresége ellensúlyozza.

A költségektől ily módon eltérített tarifák azonban a szabad piaci belépés esetén nem megfelelően ösztönöznék a belépésre. A területileg egyenlővé tett tarifák a mesterségesen nyereségessé tett piaci szegmensben „túl sok” belépést okoznak (nem hatékony szolgáltatók is belépnek), míg a veszteségessé tett területeken „túl kevés” belépésre ösztönöznék (hatékony szolgáltatók sem lépnek be). Ráadásul az így torzított belépések finanszírozási problémákat is okoznak: a korábban nyereséges területek profitja eltűnik, így a bent lévő vállalat egyetemes szolgáltatási kötelezettségéből eredő veszteségei nem térülnek meg más piaci szegmensből származó eredményéből.

E finanszírozási problémára az elméletben és helyenként a gyakorlatban is több megoldással találkozhatunk. A piacra való belépést és a termelési hatékonyságot legkevésbé torzító megoldásra, a *költségvetésből juttatott támogatás* formájában finanszírozott egyetemes szolgáltatásra alig találunk példát. A társadalom által fontosnak tartott és a kormányzat által is annak ítélt tevékenységek esetében magától értetődőnek tekinthetnénk, hogy ezeknek a feladatoknak a finanszírozását – éppen azért, mert társadalmilag szükségesnek minősülnek, ugyanakkor kötelező jellege miatt a piac szereplőit bizonyos esetben üzleti hátrány érheti – a kötelezést előíró kormányzat magára vállalja. Ebben az esetben viszonylag kevés adminisztrációval járó, a cégek hatékonyságát legkevésbé befolyásoló finanszírozási rendszer működtetése lenne indokolt. A megvalósítás ellen egyrészt a gazdasági folyamatokat különböző mértékben, de mindenütt befolyásoló politikai megfontolások hatnak. Általánosnak tekinthető a politikusok tartózkodása minden olyan lépéstől, amely az adóterhek növekedését jelentheti. Másrészt az egyetemes szolgáltatás finanszírozása stabil, kiszámítható forrásokat igényel, valamint a finanszírozási rendszernek a piac fejlődésére, változásaira rugalmasan kell reagálnia. A költségvetésben szereplő elkülönített kiadási tételek ezzel szemben sem a szükséges források mindenkori biztosítását, sem a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodást nem tudják garantálni. Ennek megfelelően költségvetési forrásokból inkább az egyetemes szolgáltatásokat is érintő egyes speciális programok finanszírozására találhatunk csak példákat: a vidéki, elszigetelt körzetek ellátásával összefüggő technológiai fejlesztések, csökkent képességűek ellátására vonatkozó kormányzati támogatások stb.

Egy fokkal valószínűbb az a megoldás, amikor az *ágazatban keletkező, egyébként a költségvetési bevételeket növelő* forrásokkal – központi újraelosztás révén – finanszírozzák az egyetemes szolgáltatási kötelezettség terheit. Ebbe a körbe tartozhatnak a privatizáció során keletkező bevételek, a koncessziók nyújtásából (távközlés esetében például a frekvenciák aukciójából) származó összegek. Amennyiben ezek jelentősek, akkor az egyetemes szolgáltatás nyújtásához hosszabb távon jelenthetnének finanszírozási alapot. Ezeknek a bevételeknek keletkezési körülményei – privatizációkra, koncessziók nyújtására legtöbbször a költségvetés hiánya adja meg a végső lökést – azonban illuzórikussá teszi az önálló, hosszú távon kezelhető alapként való felhasználásukat.

A gyakorlatban inkább alkalmazott megoldás a finanszírozáshoz szükséges forrásoknak a *piac szereplőitől* való összegyűjtése. Ezen belül elvi lehetőségek számít az az eset, amikor a szolgáltatások igénybe vevői közvetlenül (például valamiféle átalánydíj formájában) járulnak hozzá az egyetemes szolgáltatás finanszírozásához. Ha a piacon működő szolgáltatók meghatározott körétől származó hozzájárulások nyújtják az egyetemes szolgáltatás pénzügyi fedezetét, akkor a szabályozás legnehezebb feladatai közé tartozik a hozzájárulásra kötelezett szolgáltatók körének és a hozzájárulás mértékének meghatározása [például a teljesítéstől független díjazás (*pay-or-play*) elve]. A helyes finanszírozási séma diszkriminációmentes, a versenyt és a technológiaválasztást nem érintő hatást gyakorol a piacra. A rosszul kialakított finanszírozási rendszer ezzel szemben torzulásokat okoz a piacon, belépési korlátokat állíthat új vállalkozások elé, egyes társaságokat, technológiákat vagy szolgáltatásokat jogosulatlanul részesíthet előnyben.

Amennyiben az egyetemes szolgáltatások finanszírozását az ágazaton belül oldják meg, a gyakorlatban két lehetőség közül lehet választani. Az egyik esetben a keresztfinanszírozás lehetőségét az egyetemes szolgáltatást nyújtók számára továbbra is biztosítják. A másik lehetőség az *egyetemes szolgáltatási alap* felállítása. Ez a megoldás képes megvalósítani az átláthatóság és az arányosság követelményét, s hosszabb távon is rugalmas maradhat. Az alpból részesedők köre idővel változhat, ugyanúgy, ahogy a hozzájárulók köre is. Ismertté válnak a nettó befizetők és a nettó kedvezményezettek. Az alap lehetővé teszi, hogy nyilvános, hozzáférhető adatokat használjanak, elkerülve a bizalmas üzleti információk kezelésének problémáját. Jelentős hátránya viszont, hogy új intézmény felállítását igényli, saját adminisztrációval és költségekkel.

Az egyetemes szolgáltatás kötelezettsége miatt felmerülő többletkiadásokat fedező források meghatározása után ki kell alakítani a *támogatás szétosztásának* mechanizmusait is. A gazdaságilag leghatékonyabb megoldás a *versenyeztetés* vagy az aukció valamilyen formája lenne. Így lenne leginkább elérhető, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettség körébe tartozó szolgáltatásokat a legátláthatóbb módon és a legalacsonyabb támogatási igénnyel nyújtsák.

Már az első postai irányelv is tartalmazta a kompenzációs alap kialakításának lehetőségét mint kiegészítő finanszírozási formát. Kilenc tagállam adaptálta is a szabályozásába ennek a lehetőségét (Belgium, Ciprus, Franciaország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Szlovénia), de ténylegesen egyedül Olaszországban működik, és ott sem túl jelentős a szerepe. Ez azonban nem meglepő, mivel az eddigi fenntartott területből származó keresztfinanszírozás miatt nem merült fel igény más finanszírozási módok iránt.

A magyar szabályozás és megfelelése az uniós szabályozásnak

A magyar postai szabályozás megújulása is a kilencvenes évek elején kezdődött. A postai, távközlési és műsorszóró szolgáltatások 1990. évi intézményi szétválasztását a törvényi szabályozásuk elkülönülése is követte 1992–1993-ban. A postáról szóló 1992. évi XLV. törvény a korábbi 1964. évi II. törvényt váltotta fel. Az 1992. évi törvény már mutatott némi szándékot a postai piacok megnyitására, biztosította, hogy a nem alapszolgáltatások területén engedély birtokában más szereplő is megjelenjen, de a jogi szabályozásban rögzített feltételek nem tettek lehetővé tényleges piaci belépést.

Az információs és kommunikációs piacok konvergenciájának kilencvenes években előretörő gondolata a magyar jogalkotásra is hatott: a kilencvenes évek végén indult hírközlési modernizációs program részeként megjelent e szektorok egységes keretszabályozásának igénye. A hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény (Hkt.) tehát egységes keretszabályozást nyújtott a különböző hírközlési, kommunikációs tevékenységekhez. A Hkt.-n belül a postai szolgáltatások szabályozását az Európai Parlament és Tanács közösségi postai szolgáltatások piacának fejlesztéséről szóló 97/67/EK első postai irányelv figyelembevételével alakították ki, átvéve az egyetemes postai szolgáltatások biztosításának és a piacnyitásnak az alapvető elveit. A piacnyitás szándékának határozottabb megjelenését tükrözi a piaci szereplők számának növekedése a nem egyetemes szolgáltatások területén (2002-ben 18 darab nyilvántartott szolgáltató, míg 2003-ban már 43 darab).

A postai irányelv alkalmazását vizsgáló európai uniós bizottság delegációja azonban az egyetemes szolgáltató privilégiumainak kiterjesztése miatt több ponton is kritizálta a magyar jogszabályt. Két fontos területtel kapcsolatban kifogást fogalmaztak meg: az egyik a fenntartott körnek az irányelvvel nem harmonizáló kiterjesztése (ez a postai készpénz-átutalási és pénzforgalmi közvetítői tevékenységre, illetve a postautalvány-szolgáltatásra vonatkozott), a másik pedig az *egyetemes postai tá-mogatási alaphoz* való hozzájárulást érintette. Időközben megszületett a második 2002/39/EK postai irányelv, így a szabályozás átalakításának belső és külső igényei a hazai jogszabályok átalakítását kívánták. A törvény módosításának előkészítése során azonban egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a távközlési és a postai szektor szabályozásának sajátosságai nem teszik hasznossá az egységes törvényt. Emiatt ismét szétvált e szektorok szabályozása, és megszületett a postáról szóló 2003. évi CI. törvény (Pt.), valamint az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (Eht.). Az új postatörvény a második uniós postai irányelvhez igazodva született meg, és rövid időszakon belül a postatörvényt kiegészítő legfontosabb kormány- és miniszteri rendeletek is hatályba léptek. Összefoglaltuk a jelenleg hatályos legfontosabb magyar jogszabályokat.

*A jelenleg hatályos, fontosabb magyar jogszabályok**Postatörvény*

2003. évi CI. törvény a postáról

Legfontosabb kormány- és minisztériumi rendeletek

68/2004. (IV. 15.) kormányrendelet a postai szolgáltatók piacra lépésének feltételeiről
79/2004. (IV. 19.) kormányrendelet a postai szolgáltatások ellátásáról és minőségi követelményeiről

13/2004. (IV. 24.) IHM-rendelet a hírközlési hatóság postai szolgáltatással és postai közvetítői tevékenységgel kapcsolatos piacfelügyeleti, minőségfelügyeleti és ellenőrzési tevékenységéről

14/2004. (IV. 24.) IHM-rendelet a postai szolgáltatás minőségének a fogyasztók védelmével és a fogyatékos személyek postai szolgáltatásokhoz való hozzáféréseivel összefüggő követelményeiről

17/2004. (IV. 28.) IHM-rendelet az egyetemes és engedélyes postai szolgáltatók számviteli nyilvántartásai elkülönített vezetésének, valamint a költségek számításának részletes szabályaitól

85/2006. (XII. 15.) GKM-rendelet a belföldi fenntartott postai szolgáltatások legmagasabb hatósági díjairól

Egyéb – a postai tevékenységet érintő – rendeletek

21/2004. (IV. 21.) PM-rendelet az integrált postaforgalomra vonatkozó egyes vámszabályokról

12/2004. (IV. 22.) IHM-rendelet a postai piac szereplőinek a hírközlési hatóság részére történő adatszolgáltatási kötelezettségéről és az adatkezelés szabályairól

28/2004. (IV. 29.) PM-rendelet a postaforgalomban alkalmazandó egyes vámszabályokról
236/2004. (VIII. 13.) kormányrendelet a távirat-szolgáltatás ellátásának részletes szabályairól

241/2004. (VIII. 16.) kormányrendelet a posta veszélyeztetettségi és minősített időszaki felkészítésének rendszeréről, feladatairól, működési feltételeiről

9/2005. (I. 19.) kormányrendelet a postai szolgáltatók, a postai közreműködők és a titkos információgyűjtésre, illetve titkos adatkezelésre felhatalmazott szervezetek együttműködésének részletes szabályairól

63/2006. (VIII. 30.) GKM-rendelet a gazdasági és közlekedési miniszter hatáskörébe tartozó postai ügyintéző szakképesítés szakmai és vizsgakövetelményeinek kiadásáról

A szabályozás fejlődése során az irányelvekből kiindulva egyre pontosabban jelölték ki az egyetemes szolgáltatások körét. Az 1992. évi törvény, bár más fogalmakat használva (postai alapszolgáltatás és alapellátás), de az egyetemes szolgáltatás körének már számos elemét (például a 2 kilogrammot meg nem haladó tömegű pos-

tai küldemények és a postautalvány) is előírja. A 2001. évi Hkt. egyetemes postai szolgáltatása már tartalmazta a belföldi forgalmú, 10 kilogrammot meg nem haladó tömegű postacsomagokkal, a postai pénzforgalmi és pénzügyi szolgáltatásokkal, illetve az ajánlott, tértivevény és értékbiztosítás különszolgáltatásokkal kapcsolatos országos ellátási kötelezettséget is. Továbbá bevezetett néhány minőségi mutatót is.

A jelenleg hatályban lévő 2003. évi postatörvény pedig kiterjeszti az egyetemes szolgáltatás körét a postacsomagok esetében 20 kilogramm súlyhatárig, és új, a korábbiakhoz képest szigorúbb minőségi követelményekről rendelkezik. Mindezeket túl az ellátás módja tekintetében is egyre pontosabban definiálták az egyetemes szolgáltatási kötelezettséget, ami például a kistelepülések belterületi és a külterületeken kívüli lakott helyek címére történő házhoz kézbesítésre vonatkozó előírásokban jelenik meg. A Hkt. és a hatályos 2003. évi postatörvény is meghatározza az állandó postahelyek minimálisan 2 óra terjedelmű nyitvatartási idejét, a mozgószolgálatok, illetve mobilposták kijelölt elérhetőségi pontján (támponton) való minimális tartózkodás idejét. Ez a két törvény – az 1992. évi jogszabállyal ellentétben – már nem ad lehetőséget arra az egyetemes szolgáltatónak, hogy meghatározott tömeghatár feletti küldemények esetében meg se kísérelje a küldemény kézbesítését a külterületi címhelyen. A hatályos 2003. évi postatörvény – ebben a témakörben – a 2001. évi Hkt.-hoz mérten többletrendeletet is tartalmaz azzal, hogy a 15 000 vagy annál több lakossal rendelkező településeken a 8 óra előtti vagy 17 óra utáni időszakokra vonatkozóan is rendelkezik ellátási kötelezettségről. Hosszú évekre visszamenő, már az 1992. évi törvényben is hasonlóan megjelenő, lényegét tekintve változatlan jogi szabályozási alapja van azonban a 600 lakosnál kisebb népességszámú települések postaiszolgáltatás-ellátási módjának: a támpont és mozgószolgálat, illetve kijelölt elérhetőségi pont és mobilposta együttes üzemeltetésével teljesülő szolgáltatási módnak, erre vonatkozóan jogszabály által megteremtett lehetőségnek (NHH [2005]).

A jelenleg hatályos törvény a következőképpen definiálja az *egyetemes*, valamint a *fenntartott* szolgáltatások körét.

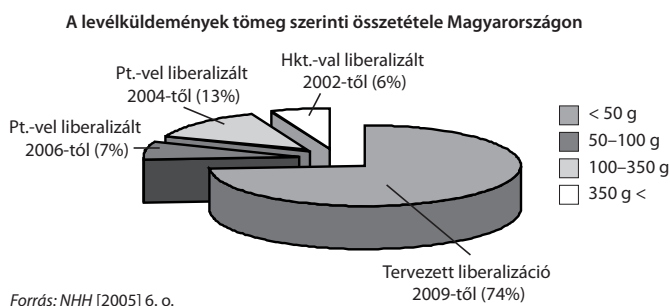
Egyetemes postai szolgáltatás köre:

- a kettő kilogrammot meg nem haladó tömegű belföldi és nemzetközi levélküldeményekkel, címzett reklámküldeményekkel és nyomtatványokkal kapcsolatos postai szolgáltatás;
- a húsz kilogrammot meg nem haladó tömegű belföldi és nemzetközi postacsomagokkal kapcsolatos postai szolgáltatás;
- a vakok írását tartalmazó, hét kilogrammot meg nem haladó tömegű belföldi és nemzetközi küldeményekkel kapcsolatos postai szolgáltatás;
- a feladó rendelkezése alapján a fentiekben meghatározott szolgáltatásokhoz – értelemszerűen igényelhető – ajánlott, tértivevény és értéknylvánítás különszolgáltatások.

Egyetemes szolgáltatási körön belüli fenntartott postai szolgáltatás:

- legfeljebb 50 gramm tömegű belföldi, illetve nemzetközi levélküldeményekkel és címzett reklámküldeményekkel kapcsolatos szolgáltatás, amennyiben a szolgáltatás díja alacsonyabb, mint az egyetemes szolgáltatási kör leggyorsabb szolgáltatási kategóriájának első súlyfokozatába tartozó levélküldemény díjának a két és félszerese (korábban háromszorosa),
- a hivatalos iratokkal kapcsolatos postai szolgáltatás, ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik.

Mint korábban bemutattuk, a magyar szabályozás a hatályos irányelv minden rugalmasságát kihasználva, a lehető legnagyobbra tágítja a *fenntartott* szolgáltatások körét. A magyar szabályozásban előírt piacnyitás lépéseit mutatja az 1. ábra a levélküldemények esetében.



1. ÁBRA • A liberalizáció lépései a magyar szabályozásban a levélküldeményekre vonatkozóan

Fontos kérdés még a piacra való belépés szabályozása a különböző szolgáltatási ágakban. A postai irányelv megfogalmazza a lehetőségét, hogy az egyes tagországok a nem fenntartott körbe tartozó egyetemes szolgáltatások esetében engedélyezési eljárást alkalmazzanak, az engedélyezés két módját ajánlva: a liberálisabb általános engedélyt és a szigorúbb egyedi jogosítványt, amiket az irányelv a következőképpen definiál.

- *Általános engedély*: az olyan engedély – függetlenül attól, hogy annak szabályozása „csoportos engedéllyel” vagy általános törvény értelmében történik, valamint függetlenül attól, hogy az ilyen szabályozáshoz szükség van-e bejegyzési vagy bejelentési eljárásra –, amely nem írja elő az érintett vállalkozás számára, hogy az engedélyből fakadó jogok gyakorlása előtt a nemzeti szabályozó hatóság egyértelmű határozatát szerezze be.
- *Egyedi jogosítvány*: olyan engedély, amelyet valamely nemzeti szabályozó hatóság ad, és amely valamely vállalkozásnak konkrét jogokat ad, vagy amely a vállalkozás

tevékenységét az általános engedélyt kiegészítő külön kötelezettségeknek veti alá, ahol szükséges, amikor is a vállalkozás mindaddig nem jogosult jogainak gyakorlására, amíg a nemzeti szabályozó hatóságtól a határozatot meg nem kapta.

Az egyes tagországok szabályozásában négy gyakorlat figyelhető meg, amelyek a növekvő szigorúság és ezzel együtt növekvő belépési korlát sorrendjében a következők (zárójelben az alkalmazó országok és az uniós postai forgalomból való részesedésük):

- nincs engedélyezési eljárás (Csehország, Hollandia; 7 százalék);
- általános engedély (Ausztria, Dánia, Írország, Szlovénia, Szlovákia; 5 százalék);
- egyedi jogosítvány csak az egyetemes, de nem fenntartott levélküldeményekre vagy e levélküldemények valamely szűkebb körére (Franciaország, Lengyelország, Németország, Svédország, Egyesült Királyság; 67 százalék);
- egyedi jogosítvány minden egyetemes postai szolgáltatáshoz (beleértve a postai csomagot is) (Belgium, Ciprus, Észtország, Finnország, Görögország, Litvánia, Luxemburg, Lettország, Málta, Magyarország, Olaszország, Portugália, Spanyolország; 21 százalék).

Magyarország az utolsó csoportba tartozik. A postatörvény három módon engedi postai tevékenység végzését.

1. Az egyetemes postai szolgáltatáson kívüli szolgáltatások (gyorsposta, futárposta, integrált posta és dokumentumcsere) *bejelentés* alapján végezhető (könnyen teljesíthető, formális szándéknyilatkozat).
2. A nem fenntartott körhöz tartozó egyetemes postai szolgáltatások egyedi *engedély* alapján végezhető (a szolgáltatók az engedély birtokában nemcsak jogosultak, de kötelezettek is az általuk megjelölt, a hatóság által engedélyezett földrajzi területen és küldeményfajták tekintetében az egyetemes szolgáltatás ellátására).
3. Az egyetemes postai szolgáltatót (a Magyar Posta Zrt.-t) – amely a fenntartott postai szolgáltatásokat kizárólagosan nyújthatja – a *törvény jelöli ki*.

Az, hogy az egyedi jogosítvány, engedély előírása milyen mértékű belépési korláttal jár, attól is függ, hogy milyen feltételeket és kötelezettségeket szab meg a szabályozás és a nemzeti szabályozó hatóság az engedélyhez kapcsolódóan. A szabályozás ezen eleméből fakadó belépési korlátnak egyik mutatója lehet, hogy az egyetemes postai szolgáltatások piaci területein hány szolgáltató van jelen. A 3. táblázatból láthatjuk, hogy az előző felsorolásunk utolsó csoportjába tartozó országok között is – ahol minden egyetemes postai szolgáltatást csak egyedi engedély alapján lehet végezni – vannak jelentős eltérések (például Olaszországban több mint 200 szolgáltató működik a szolgáltatások eme körében, míg Magyarországon a kijelölt egyetemes szolgáltatón kívül egy sem jelent meg).

3. TÁBLÁZAT • Az egyetemes szolgáltatások területén engedélyezett szolgáltatók száma*

Tagország	Szabályozó működésének kezdete	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ciprus	2002					1	1
Dánia	1995	1895	1940	1935	1959		
Egyesült Királyság	2000						10
Észtország	2002			1	1	1	1
Finnország	1994	1	1	1	1	1	1
Görögország	1998			1	1	2	6
Írország	2002					23	29
Lengyelország	2002						105
Lettország	2001		19	23	27	33	
Litvánia	2002					11	11
Luxemburg	2000		15	17	18	18	18
Málta	2003				0	1	1
Németország	1998	775	860	860	1020	1195	1370
Olaszország	1999	228	263	307	331	198	211
Portugália	1981		1	3	3	3	5
Spanyolország	1998	326	396	441	470		
Svédország	1994	46	41	35	33	36	36
Szlovákia	2002			7	13	14	18
Szlovénia	2002			5	12	19	13

*A táblázat nem tartalmaz minden tagállamot a következők miatt: 1. nem mindenhol volt adat, 2. az engedélyezési eljárás még nem működött 2006-ig, 3. engedély nélkül lehet végezni az egyetemes szolgáltatásokat.

Forrás: WIK [2006] 72. o.

A nem egyetemes postai szolgáltatások körére is eltérő a szabályozás az egyes tagországokban. A postai irányelv lehetőséget ad arra, hogy az egyes tagállamok engedélyezési eljárást folytassanak a nem egyetemes szolgáltatási körben végzett tevékenységekre, és ehhez azon országok számára, amelyek ezzel élni kívánnak, az általános engedélyezést ajánlja. Az egyes tagállamok szabályozási gyakorlatát e területen a következő csoportokba foglalhatjuk össze (zárójelben az alkalmazó országok és az uniós postai forgalomból való részesedésük):

- nincs semmilyen engedélyezési vagy bejelentési eljárás (Csehország, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Hollandia, Németország, Svédország, Szlovénia; 78 százalék);
- általános engedélyezési (bejelentési) folyamat (Ausztria, Belgium, Ciprus, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia; 21 százalék);
- egyedi jogosítvány alapján (Észtország, Görögország, Luxemburg; 1 százalék).

Versen- és ágazati szabályozás viszonya, jogsértést megállapító eljárások

A verseny- és az ágazati szabályozás viszonya

A postai piacok szabályozásának egyik sajátossága, hogy kétféle alapvető célt kell megvalósítania: biztosítania kell egyrészt az egyetemes szolgáltatást, másrészt a piacnyitás feltételeit és a kialakuló versenyben a versenyszabályok érvényesülését. Az előbbi feladatkör egyértelműen az ágazati szabályozóhoz tartozik, míg a verseny biztosítása, a verseny felett való őröködés feladata megoszlik az ágazati szabályozó- és a versenyhatóság között. A postai szektort is jellemzi az az európai szabályozói szemlélet és gyakorlat, amelyben az általános versenyszabályozás és a szektorspecifikus ágazati szabályozás eszköztára egymást kiegészítik. A hálózatos iparágakra jellemző monopolhelyzet felszámolása és a hatékony verseny feltételeinek megteremtése nem érhető el kizárólag az általános versenyszabályozás segítségével, mivel az csak általános tiltásokat fogalmaz meg, és feltételezi az érintettek önkéntes jogkövető magatartását (aminek persze biztosítéka a versenyhatóság szigorú és következetes fellépése). Az egyenlő esélyek és feltételek megteremtéséhez ezen iparágakban szükség van az ágazatspecifikus *ex ante* és jellemzően aszimmetrikus (a piaci erővel rendelkező szolgáltatók számára többletkötelezettségeket előíró) szabályozás eszköztárára. Ugyanakkor a verseny fejlődése a piaci feltételek változásával számos előre nem látható helyzetet és problémát teremt, amire az *ex ante* ágazati szabályozás nem készülhet fel tökéletesen. Ezért e piacszabályozást fontos, hogy kiegészítsük a versenyszabályozás általános elveinek és a piaci szereplők magatartásának az *ex post* vizsgálatával. Általában a verseny kialakulásával és erősödésével megfigyelhető egy hangsúlyeltolódás: a versenyszabályozás szerepe egyre erősödik, és az inkább *ex ante* eszközökkel élő ágazati szabályozás szerepe csökken. Az ágazati szabályozást természetesen csak a hatékony verseny kialakulásával lehet fokozatosan csökkenteni.

A postai szektorban azonban még a piacukat teljesen megnyitó országokban sem beszélhetünk (a postai szolgáltatások egy szűk körén kívül) hatékony versenyről. Svédországban, ahol több mint egy évtizede megszüntették a postai monopólium kizárólagos jogait, a Svéd Posta továbbra is birtokolja a levélküldemények piacának 93 százalékát. Hasonlóképpen Németországban, ahol 2003 óta az engedélyköteles terület több mint egyharmadát megnyitották a verseny számára, a DPAG piaci részesedése még mindig 95 százalék fölött van e területeken. Angliában, ahol évek óta komoly erőfeszítéseket tesz az ágazati szabályozó (Postcomm) a verseny bevezetésére, és jelentős területeket liberalizáltak, a bent lévő Royal Mail a levélforgalom 99,5 százalékát birtokolja (WIK [2005])

Az egyes tagországokban többféle példát is találunk a szabályozó hatóságok munkamegosztására és kapcsolatrendszerére, többek között arra vonatkozóan, hogy a versenyszabályoknak a kikényszerítése fölött elsősorban az ágazati szabályozó vagy az általános versenyhatóság őröködik-e. A 4. táblázat összefoglalja ezeket a gyakorlatokat.

4. TÁBLÁZAT • A versenyszabályok biztosításának felelőssége

	Ország	Nincs információ (nem választott)
<i>Kié a versenyszabályok kikényszerítésének elsődleges felelőssége?</i>		
Ágazati szabályozóé	Egyesült Királyság, Görögország, Lettország, Németország, Portugália, Szlovákia	
Versenyhatalóságé	Ausztria, Belgium, Ciprus, Csehország, Dánia, Finnország, Franciaország, Hollandia, Lengyelország, Írország, Litvánia, Magyarország, Málta, Olaszország, Svédország, Szlovénia	Spanyolország
Ágazati minisztériumé	Észtország, Luxemburg	
<i>Van-e információmegosztás az ágazati szabályozó- és a versenyhatalóság között?</i>		
Van	Belgium, Ciprus, Egyesült Királyság, Franciaország, Írország, Hollandia, Lengyelország, Litvánia, Magyarország, Málta, Németország, Portugália, Svédország	Csehország, Észtország, Görögország, Spanyolország
Nincs	Dánia, Finnország, Luxemburg, Lettország, Olaszország, Szlovénia, Szlovákia	

Forrás: WIK [2006] 111. o.

A régebb óta tapasztalatokkal rendelkező elektronikus hírközlési piacok szabályozásában lényeges változásokat hozott a *jelentős piaci erő* fogalma, amelynek átvételét más hálózatos iparágak szabályozásában is fontolóra vették. A postai piacok szabályozásában azonban nem jelent meg ennek az igénye. A postai irányelv a jelentős piaci erő vizsgálata helyett többletkötelezettségeket kapcsol a fenntartott szolgáltatási terület kizárólagos jogaihoz. Az egyetemes szolgáltatóra – amely az egyetemes szolgáltatás terhének finanszírozásához jogosult fenntartani kizárólagos szolgáltatási jogát bizonyos piaci területeken – kirótt többletkötelezettségekben azonban nincsenek világosan szétválasztva az egyetemes szolgáltatási elvből következő kötelezettségek és a piaci erőből fakadó kötelezettségek.

A magyar ágazati szabályozó

Magyarországon 1989-ben vált szét a szolgáltatói és a szabályozói tevékenység. Ekkor alakult meg az elkülönült Magyar Távközlési Vállalat, a Magyar Műsorszóró Vállalat és a Magyar Posta Vállalat, és ezzel párhuzamosan a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium vette át a szabályozó hatóság szerepét. 1993-ban, a távközlési törvény (1992. évi LXXII. törvény) felhatalmazása alapján egységes hírközlési hatóság jött létre: a postai, a távközlési és a frekvenciagazdálkodási hatósági feladatok ellátására a közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszter irányítása és felügyelete alatt működő önálló központi hivatal (hírközlési hatóságot) hozott létre, amelynek központi szerve a Hírközlési Főfelügyelet, helyi szervei a területi hírközlési felügyelvek. A Hírközlési Főfelügyelet jogutódjaként a 248/2001. (XII. 18.) kor-

mányrendelet létrehozta a Hírközlési Felügyeletet, mely a jogszabály alapján a kormány irányítása és a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter felügyelete alatt működő, országos illetékességű, jogi személyiséggel rendelkező központi közigazgatási szerv volt. A jelenlegi ágazati szabályozó hatóság, a Nemzeti Hírközlési Hatóság (NHH) 2004 januárjában – a Hírközlési Felügyelet jogutódaként – az elektronikus hírközlési törvény (Eht.) alapján – elődjénél jóval szélesebb jogkörrel rendelkezve (mivel a törvény alapján szabályozó, piacformáló, esetenként jogalkotó szerepet is betölt) – jött létre.

A Nemzeti Hírközlési Hatóság a kormány irányítása, a gazdasági és közlekedési miniszter felügyelete alatt működő kormányhivatal. *Vezetőtestülete* a Nemzeti Hírközlési Hatóság Tanácsa. *Jogállását* a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény, valamint az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény határozza meg. *Felügyeletét* a miniszterelnök által kijelölt gazdasági és közlekedési miniszter látja el. A Nemzeti Hírközlési Hatóság önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv, amely a feladatai ellátásával összefüggő kiadásokat saját bevételeiből fedezi. *Feladata* a hírközlési piacok zavartalan, eredményes működésének és fejlődésének elősegítése: a hírközlési tevékenységet végzők és a felhasználók érdekeit védi, feladatának tartja a tisztességes, hatékony verseny kialakulását és fenntartását, valamint a hírközlési tevékenységet végzők jogszabályoknak megfelelő magatartásának felügyeletét.

Jogsértést megállapító eljárások

Az elmúlt 15 év jogsértést megállapító eljárásait három nagyobb csoportba lehet sorolni. Az első csoportba tartozó ügyek a postai piacok szabályozásának sajátosságából erednek, nevezetesen a fenntartott kör határainak értelmezésével kapcsolatos ügyek: ha az egyetemes szolgáltató számára biztosítva vannak kizárólagos területek, akkor a verseny szempontjából alapvető fontosságú kérdés, hogy e területek határai hol húzódnak. Az egyetemes szolgáltatóknak természetesen érdekében áll a fenntartott területet minél jobban kiterjeszteni.

Az eljárások második nagy csoportját alkotják a versenykorlátozó magatartást vizsgáló ügyek, amelyek az egyetemes szolgáltatók piaci erejével való visszaéléssel kapcsolatosak (diszkriminatív árkedvezmények, versenytorzító keresztfinszírozás, kizárólagos árképzés, hozzáféréssel kapcsolatos problémák). A fenntartott szolgáltatások rendszere a piac meghatározott részein kizárólagosságok alkalmazását jelenti. A szabályozás egyik feladata: meg kell akadályoznia a monopol- és a versenykörülmények között nyújtott szolgáltatások közti keresztfinszírozást a kizárólagos jogokat élvező gazdasági szereplők esetében. A versenypiacok arányának növekedésével a szabályozónak azt is vizsgálnia kell, hogy az egyik piacon kialakult, védett domináns pozíciót a cégek nem terjesztik-e ki a liberalizált tevékenységekre, illetve

hogya a monopolhelyzettel nem élnek-e vissza, diszkriminálva a különböző fogyasztói kategóriák között.

A versenyhatósági eljárások harmadik nagyobb csoportja pedig a nagy egyetemes postai szolgáltatók nemzetközi terjeszkedéséből fakadó fúziókontroll. Ez utóbbi nem különbözik más iparágakban alkalmazott versenyhatósági eljárásoktól, ezekkel részletesebben nem foglalkozunk,² de az előbbi két csoport eseteiből felidézünk néhány fontosabbat.

A fenntartott postai szolgáltatások körének határaival kapcsolatos eljárások

A nemzeti postai szolgáltató monopoljogainak korlátozásával kapcsolatos két korai ügy, amelyekben a nemzeti postavállalat az expressz postai szolgáltatások piacára igyekezett kiterjeszteni piaci erőfölényét: 90/16/EEC bizottsági határozat: expressz-szolgáltatások nyújtása Hollandiában és 90/456/EEC bizottsági határozat: a nemzetközi expresszszolgáltatások nyújtása Spanyolországban. Bár ezek a határozatok még a postai irányelv létrejötte előtt születtek, de megalapozták a kizárólagos piaci területek meghatározásának alapvető elvét. Mindkét esetben a nemzeti szabályozás mindennemű levelekkel kapcsolatos postai szolgáltatást kizárólagosan fenntartott az állami monopolvállalatnak (vagy alvállalkozóinak). A Holland Posta ügyében a Bizottság megállapította, hogy a Római Szerződés versenyszabályai alól csak annyiban lehetne az adott szolgáltatót kivonni, ha e szabályok alkalmazása megakadályozná a szolgáltatóra kirótt társadalmi feladatok (alapszolgáltatások ellátása) teljesítését. Mint azonban megállapították, az alapszolgáltatások nyújtása önmagában is nyereséges volt, ezért a holland szabályozás által az expresszszolgáltatások minimális árára és minőségére vonatkozó többletkövetelmények teljesítésére előírt kötelezettségek indokolatlanok voltak, és lehetővé tették, hogy a Holland Posta az alapszolgáltatások piacán meglévő erőfölényét kiterjessze az expresszpiacra is. A Bizottság az expresszszolgáltatások piacát az alapszolgáltatások piacától eltérő piacnak minősítette azzal az indoklással, hogy azok az alapszolgáltatásoktól eltérő fogyasztói igényeket is kielégítenek (például háznál történő felvétel, címzés megváltoztatásának lehetősége, a kézbesítés igazolása, nyomon követés). A spanyol szabályozás még erősebben korlátozta a versenyt (tágabb súlyhatárt meghatározva a Spanyol Posta kizárólagos területéként). A Bizottság hasonló indoklással elutasította a spanyol szabályozást. (*Süimegi* [2007])

A speciális postai szolgáltatásokkal kapcsolatos Corbeau-eset (C-320/91) mind a postai szolgáltatások piacmeghatározásának, mind a fenntartott szolgáltatások körének értelmezése szempontjából fontos ügynek számít. Az Európai Bíróság ebben egyrészt kimondta, hogy versenykorlátozást indokolhat az az eset, amikor

² Ezekről az ügyekről összefoglalót találhatunk *Geradin-Henry* [2004] tanulmányában.

egyedülálló cégek a köz érdekében nyújtanak szolgáltatást. Ekkor gazdasági egyensúlyuk érdekében, a nyereséget hozó tevékenységüket a veszteséges tevékenység ellensúlyozására felhasználhatják. Másrészt azonban azt is megfogalmazta, hogy a verseny korlátozása nem terjedhet ki azokra a szolgáltatástípusokra, amelyek a köz érdekében tett szolgáltatásoktól elkülöníthetők, speciális igényeket elégítenek ki, vagy a hagyományos szolgáltató által nem is kínált többletszolgáltatást nyújtanak. Az expresszszolgáltatások egyértelműen ebbe a körbe sorolhatók. A Corbeau- eset a keresztfinanszírozások kérdését is befolyásolta. Mind a versenyszabályozás, mind az ágazati szabályozás különös figyelmet fordít arra, hogy a piaci hatalommal való visszaélést – vagyis az egyik piacon kialakult domináns pozícióra támaszkodva szomszédos piacokon való piaci hatalom megeremtését – büntessék. Ezt a célt szolgálja általában az árszabályozás és az egyes tevékenységekre elkülönített számvetel előírása. Az Európai Bizottság véleményét tükröző, a postai irányelvet értelmezni hivatott tájékoztató különösen fontosnak tartja, hogy a fenntartott szolgáltatások bevételeiből általánosságban ne legyenek keresztfinanszírozhatók a nem fenntartott szolgáltatások. A Corbeau- esetben megfogalmazott bírói véleményre is támaszkodva, a későbbi javaslatok azonban a fenntartottból a nem fenntartottba irányuló keresztfinanszírozás lehetőségét az egyetemes szolgáltatás körén belül kifejezetten engedélyezik.

A saját kézbesítés és kezelés értelmezésével kapcsolatos a spanyol szabályozás korlátozó rendelkezése miatti eljárás (C/240/02 *Asempre versus* Spanyol Állam és Spanyol Posta). A postai irányelv bevezetésének 21. pontja kimondja, hogy a küldemények saját kezelése és kézbesítése nem tartozik a fenntartott szolgáltatások közé. A spanyol törvény azonban a saját kezelést a postai irányelvhez képest korlátozva definiálta (a tevékenységben részt vevőkre és a technológiára vonatkozó korlátozó meghatározásokkal). A Bizottság ítélete kimondta, hogy a spanyol állam ezzel a fenntartott szolgáltatások körét kitérítette, és a versenyt korlátozta az irányelv által megszabott területeken kívül, márpedig a tagállamok nem határozhatnak meg az irányelvnél korlátozóbb rendelkezést.

A hibrid levél eset (2001/176/EC Európai Bizottság *versus* Olasz Állam) szintén a fenntartott szolgáltatási kör értelmezésével kapcsolatos. Az olasz szabályozás az egyetemes szolgáltató kizárólagos szolgáltatási területéhez sorolta a hibrid levelekkel kapcsolatos postai szolgáltatásokat is. A Bizottság döntése azonban kimondta, hogy a hibrid levél olyan küldemény, amit elektronikusan adnak föl, de papíron, kinyomtatva kézbesítenek, ráadásul tartalmaz értéknövelt többletszolgáltatást is, nevezetesen, hogy megérkezik előre meghatározott időpontra (vagy dátumra). Ezért, hasonlóan a Corbeau- eset érveléséhez a hibrid levél kézbesítése nem tartozhat a fenntartott szolgáltatások körébe.

Versenykorlátozó magatartással kapcsolatos eljárások³

A piaci erejükkel való visszaélés miatt eddig nyolc ország egyetemes szolgáltatója volt versenyhatósági eljárás alanya (Ausztria, Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Franciaország, Németország, Spanyolország, Svédország). Jellemzően ezek az esetek főként a piacnyitás folyamatában előbbre tartó országok egyetemes szolgáltatóit érintik. Néhány ügyet kiemelünk ezek közül. A versenytorzító magatartás egyik kritikus esete az egyetemes szolgáltató postai hálózatához való hozzáférés korlátozására irányuló magatartással kapcsolatos. Ezekről azonban nem itt, hanem a hozzáférésről szóló alfejezetben lesz szó.

VERSENYTORZÍTÓ KERESZTFINANSZÍROZÁS ÉS RAGADOZÓ ÁRAZÁS • 2001 márciusában a Európai Bizottság megállapította, hogy a DPAG kihasználta piaci erejét és az üzleti csomagküldemények piacán olyan hűségengedményeket adott, amelyekkel jelentősen növelte piaci részesedését (2001/354/EC bizottsági döntés – Deutsche Post AG). A Bizottság megállapította, hogy az egyetemes szolgáltató e kedvezményeket, amelyekkel a költségei alatti áron kínálta a szolgáltatását, csak a fenntartott szolgáltatásokból származó profitja miatt tudta ajánlani. Ez az ügy rámutatott arra, hogy az irányelvben meghatározott számviteli szétválasztás nem ad elegendő biztosítékot a versenytorzító keresztfinanszírozás kiküszöböléséhez. A Bizottság kifejtette, hogy e versenytorzító magatartás megszüntetésének garanciája, ha a fenntartott szolgáltatási körbe tartozó küldeményekkel kapcsolatos tevékenységek és a versenyzői, liberalizált csomagküldő tevékenységek strukturálisan és transzparenssé válnának különítve. E bizottsági nyomás hatására a DPAG beleegyezett a strukturális szétválasztásba, és létrehozta külön vállalatát (Newco) a versenyzői postai csomagszolgáltatás piacán való működésre.

ÁRUKAPCSOLÁS • A Hays-eset (2002/180/EC bizottsági döntés – La Poste/De Post) arra szolgált példát, hogyan terjesztheti ki az egyetemes szolgáltató az árukapcsolás segítségével piaci erejét. A La Poste a UPEA-nak (biztosítótársaságok szövetsége) jelentősen kedvezményes tarifát ajánlott fel a magánszemélyeknek címzett küldeményekre (*business-to-private*). Ez a terület a jogszabály által rögzített monopólium, amit azonban csak abban az esetben kap meg az UPEA, ha a versenyző piaci területbe tartozó üzleti levelezésére (*business-to-business*) új szerződést köt vele, amely versenyző területen így kizorította volna a konkurens Hayst. A Bizottság kimondta, hogy a La Poste e magatartása megsérti a Római Szerződés 82. cikkét, és 2,5 millió eurós bírságot szabott ki a szolgáltatóra.

³ Hasznos tanulmányok Geradin–Henry [2004], valamint Geradin [2006].

Magyarországi eljárások

Az NHH 2005-ben folytatott vizsgálatot a kijelölt egyetemes postai szolgáltató által alkalmazott kedvezményrendszer működésére vonatkozóan, amely vizsgálat során a hatóság főként azt vizsgálta, hogy a Magyar Posta Zrt. a *kiemelt partneri szerződésekben* megjelölt szerződéses ügyfelek, egyéb nagyfogyasztók körében alkalmazott díjképzése és kedvezményrendszere összhangban van-e a postatörvénynek a postai szolgáltatások díjképzésére, díjalkalmazására vonatkozó előírásaival, és érvényesül-e a szerződéses partnerekkel szembeni megkülönböztetésmentes bánásmód követelménye. A feltárt aggályokra tekintettel a hatóság kötelezte a Magyar Postát, hogy vizsgálja felül kedvezményrendszere gyakorlatát, a határozatban megfogalmazott elveknek megfelelő szerződési feltételrendszer kialakítására és a hatályban lévő szerződésai törvényességi megfelelésének helyreállítására (PS-19.710-4/2005. sz. határozat – NHH [2006]).

Ugyanezen időszakra vonatkozóan a Versenyhivatal is vizsgálta, hogy a Magyar Posta nem élt-e vissza erőfölényével (Vj-174/2005/55). Az NHH-val is együttműködve a Magyar Posta kedvezményrendszerével kapcsolatban azt vizsgálta, hogy bizonyos kizárólagos szerződések kötése nem vezetett-e a piac lezárásához. A Versenyhivatal megszüntette az eljárást, mivel azt állapította meg, hogy a Magyar Posta csak a Magyar Telekom Rt.-vel kötött kizárólagossági szerződést, és a Magyar Telekom Rt. a levélpostai forgalomból kevesebb mint 10 százalékkal rendelkezik. Így a Versenytanács álláspontja szerint a megállapodás nem alkalmas a versenytársak piacra lépésének akadályozására, vagy azok számára hátrányos piaci helyzet teremtésére (más szavakkal: a piac lezárására).

A Versenyhivatal korábban is vizsgálta a Magyar Posta kedvezményrendszerét az erőfölénnyel való visszaéléssel kapcsolatban. Ez az eset az árukapcsolás korábban bemutatott Hays-esetéhez hasonló. A 2001. évi eljárás (Vj-167/2001/52) középpontjában a Magyar Postának az a gyakorlata állt, amely alapján a szokásosnál nagyobb kedvezményeket adott azoknak a megrendelőinek, akik az általa kézbesített küldeményeket (tipikusan számlákat) vele is készíttetik el. A vizsgálat – jóllehet az egy konkrét megrendelés esetében (Émász-közbeszerzés) indult – az 1999–2001 közötti szerződésekben talált kifogásolható kedvezményt. A határozat szerint a Magyar Posta a postai alapszolgáltatás piacán meglévő erőfölényét arra használta fel, hogy a versenyzőinek nevezhető küldeménykézbesítés piacán a versenyt korlátozza, torzítsa. A kínált speciális kedvezménnyel el tudta érni, hogy a megrendelő a küldemény előállításával is őt bízta meg. A Versenyhivatal a Magyar Postát 20 millió forint bírsággal büntette, és e gyakorlat megszüntetésére kötelezte.

PIACI JELLEMZŐK

Piacszerkezet alakulása

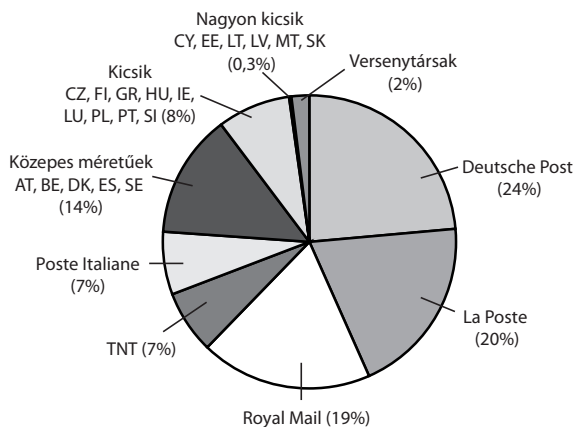
A postai piacok szerkezetét – mint korábban bemutattuk – alapvetően meghatározzák a szabályozás teremtette belépési korlátok. A fenntartott postai szolgáltatások esetében nem alakulhat ki verseny, hiszen kizárólagosan az egyetemes szolgáltató nyújthatja az ide sorolt szolgáltatásokat. Ahogy azonban láthattuk, az egyes tagállamok között jelentős eltérések vannak abban, hogy mely szolgáltatások, tevékenységek tartoznak ebbe a körbe. A nem fenntartott egyetemes szolgáltatások területén egyre élénkülő, de a legtöbb uniós országban még nem túl hatékony verseny kezd kialakulni. Csak a postai szolgáltatások harmadik csoportján belül, a nem egyetemes szolgáltatások esetében érzékelhető erőteljes verseny. A 2. ábra a) részén láthatjuk az egyes egyetemes szolgáltatók és a piacon megjelenő többi versenytárs részesedését a teljes uniós posta iparági bevételekből, a 2. ábra b) részén pedig az egyes országok postai piacának részesedését (levélküldemények belföldi forgalma alapján) az uniós forgalomból. Az a) rész adatai azt is mutatják, hogy a postai piacok megnyitásával megjelenő új szereplők súlya igen csekély, részesedésük csupán az iparági bevételek 2 százaléka. Inkább a nagy európai egyetemes szolgáltatók egymás piacain való megjelenése – egyelőre főleg a nem egyetemes szolgáltatások területén – uralja a kialakuló versenyt.⁴

A magyar postai piacokon is érzékelhetők a kialakuló verseny jelei. A hatóság nyilvántartásban szereplő szolgáltatók száma 2002-ben 18, 2003-ban 43, 2004-ben 58, 2005-ben 97, 2006 végén 111 volt. A magyar postai szolgáltatások piacát vizsgálva az előbb bemutatott hármas tagozódást láthatjuk.

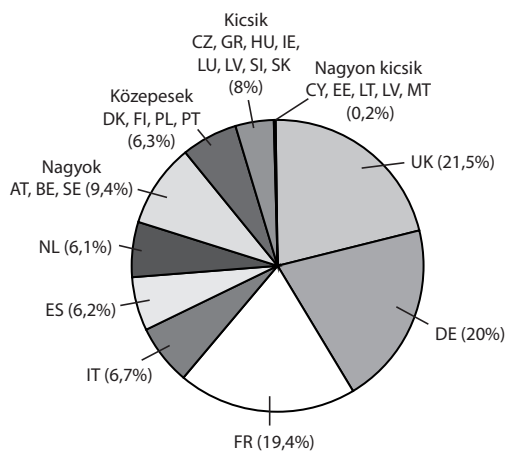
1. *Lehetséges a verseny, és van:* bejelentéssel végezhető, az egyetemes postai szolgáltatások körébe nem tartozó szolgáltatások (postatörvény alapján: futárposta-szolgáltatás, gyorsposta-szolgáltatás, integrált postaszolgáltatás, postai közvetítő tevékenység, dokumentumcsere-szolgáltatás);
2. *Lehetséges a verseny, de nincs:* a fenntartott körön kívüli egyetemes postai szolgáltatások
 - az 50 gramm feletti, de 2 kilogrammot meg nem haladó tömegű belföldi és nemzetközi levélküldeményekkel, címzett reklámküldeményekkel és nyomtatványokkal kapcsolatos postai szolgáltatás,
 - a 20 kilogrammot meg nem haladó tömegű belföldi és nemzetközi postacsomagokkal kapcsolatos postai szolgáltatás,

⁴ Jól jellemzi ezt például a Deutsche Post, a TNT, vagy a Royal Mail nemzetközi terjeszkedése. Akvizíciókkal, leányvállalatok alapításával, stratégiai szövetségekkel jelennek meg a nemzetközi expressz- és integrált postaszolgáltatások dinamikusan növekvő piacán.

a) Az egyes szolgáltatók részesedése a postai iparág bevételeiből (2004)



b) Az egyes országok részesedése a belföldi levélküldemények volumene alapján (2004)



AT: Ausztria; BE: Belgium; CH: Svájc; CY: Ciprus; CZ: Csehország; DE: Németország; DK: Dánia; EE: Észtország; ES: Spanyolország; FI: Finnország; FR: Franciaország; GR: Görögország; HU: Magyarország; IE: Írország; IS: Izland; IT: Olaszország; LI: Liechtenstein; LT: Litvánia; LU: Luxemburg; LV: Lettország; MT: Málta; NL: Hollandia; NO: Norvégia; PL: Lengyelország; PT: Portugália; SE: Svédország; SI: Szlovénia; SK: Szlovákia; UK: Egyesült Királyság.

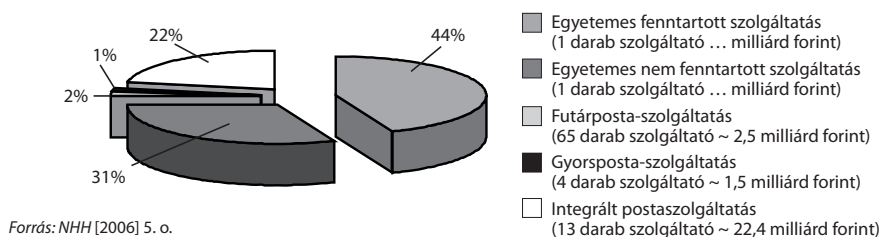
Forrás: WIK [2006] 124–125. o.

2. ÁBRA • Az európai postai piacok szerkezete

- a vakok írását tartalmazó, 7 kilogrammot meg nem haladó tömegű belföldi és nemzetközi küldeményekkel kapcsolatos postai szolgáltatás,
 - a fentiekben meghatározott szolgáltatásokhoz igényelhető ajánlott, tértivevény és értéknylvánítás különszolgáltatások.
3. *Nem lehetséges a verseny:* egyetemes szolgáltatási körön belüli fenntartott postai szolgáltatások, amelyek a kijelölt egyetemes szolgáltató (Magyar Posta Zrt.) kizárólagos területei
- legfeljebb 50 gramm tömegű belföldi, illetve nemzetközi levélküldeményekkel és címzett reklámküldeményekkel kapcsolatos szolgáltatás, amennyiben a szolgáltatás díja alacsonyabb, mint az egyetemes szolgáltatási kör leggyorsabb szolgáltatási kategóriájának első súlyfokozatába tartozó levélküldemény díjának a két és félszerese (korábban háromszorosa),
 - a hivatalos iratokkal kapcsolatos postai szolgáltatás, ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik.

E területek relatív súlyát láthatjuk a 3. ábrán.

A teljes postai szolgáltatási alágazat nettó árbevételi adatokon alapuló arányai szolgáltatásfajtánként (2006)



3. ÁBRA • Az egyes piaci szegmensek súlya a magyar piacon

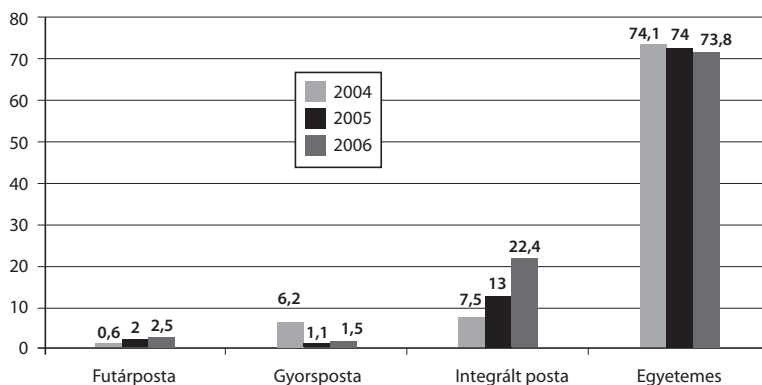
A versenyzői terület csak a negyede a teljes magyar postai iparágnak (a bevételek alapján), de ez egyre növekvő tendenciát mutat (2005-ben e versenyző „szület” 17 százalékot tett ki). Ez a növekedés az integrált postaszolgáltatás dinamikus növekedéséből fakadt, az egyetemes postai szolgáltatásokból származó bevételek, valamint a többi versenyző terület (futárposta- és gyorsposta-szolgáltatások) összes bevétele alig változott. A 5. táblázatban láthatjuk a piaci szereplők számának alakulását, a 4. ábra pedig a versenyző területek fejlődését, az árbevételek alakulását mutatja. A gyorsposta-szolgáltatók 2004. évi magas száma és következő években megfigyelhető jelentős csökkenése főleg annak köszönhető, hogy a szolgáltatók nem jól pozícionálták magukat. E szolgáltatók egy része a futárpostai vagy az integrált postaszegmensbe mentek át.

5. TÁBLÁZAT • Szolgáltatók száma az egyes piaci területeken

Piaci szegmens	2004	2005	2006
Egyetemes postai szolgáltatások	1	1	1
Futárposta-szolgáltatás	18	61	74
Gyorsposta-szolgáltatás	38	7	4
Integrált postai szolgáltatás	3	12	13
Postai közvetítő			3

Forrás: NHH [2004], [2005], [2006] alapján.

A postai szolgáltatások nettó árbevételének alakulása 2004–2006 között (milliárd forint)



Forrás: NHH [2007] 38. o.

4. ÁBRA • Az egyes piaci szegmensek fejlődése (árbevétel alapján)

A versenytársak hiányában az egyetemes postai szolgáltatások teljes területén monopolhelyzetben van a Magyar Posta. Ez persze nem jelenti azt, hogy a Magyar Postát a versenytársak hiányában ne érnek olyan kihívások ezeken a területeken, amelyek a magatartását, döntéseit és lehetőségeit korlátozhatják. Ezek a kihívások egyrészt a helyettesítő termékek megjelenéséből fakadnak. Az újfajta információs és kommunikációs csatornák a hagyományos postai szolgáltatások alternatíváit nyújtják, mint például a telefonon elérhető szolgáltatások (hangszolgáltatás, sms), a számítástechnika és az internet nyújtotta eszközök (e-mail, e-képeslap, e-ügyintézés, a közüzemi és más számlák elektronikus feldolgozását és kiegyenlítését, számlaarchiválást lehetővé tevő szolgáltatások). Másrészt az egyetemes körbe tartozó szolgáltatások területén is érik kihívások a Magyar Postát a postai szolgáltatások kikerülését célzó

legális és illegális gyakorlat révén. Ezek egy része a jogi kiskapukat használja ki, mint például a hiányos címzés alkalmazása, fuvarozási szolgáltatásként továbbított, de jellemzőiben egyébként a postai küldemény fogalmának megfelelő küldeményforgalom, hírlapkénti kézbesítés, több cég által létrehozott saját kézbesítévállalkozások igénybevétele, a küldeménytovábbítási feladatok elvégzésére munkaerő bérlése vagy saját munkaerő alkalmazása.

Versenyzői, nem egyetemes postai szolgáltatások
 egyes piaci szegmenseinek szerkezete⁵

Gyorsposta-szolgáltatás

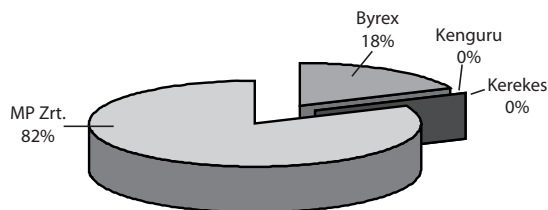
A gyorsposta-szolgáltatás és az integrált postaszolgáltatás elkülönítése a magyar szabályozás sajátossága. A két szolgáltatás között nem a technológiából vagy a szolgáltatás alapvető jellemzőiből fakad a különbség, elkülönítésük csupán jogtechnikai megoldás. A nemzetközi gyakorlatban a versenyzői – futár-, expressz-, csomag- (*CEP: courier, express, parcel*) – piacon belül értelmezhető részpiaci határvonalak a futár- és expressz-szolgáltatások között húzódnak, az expressz-szolgáltatási terület további felosztása nem jellemző, és gazdasági, piaci érvek sem támasztják alá. A hatályos magyarországi jogszabályoknak elsősorban történelmi okai vannak. A futárposta és a gyorsposta-szolgáltatások között – az alkalmazott technológián alapuló – különbség már értelmezhető, hiszen a gyorsposta-szolgáltatásban már pontosan meghatározhatók a klasszikus postai szolgáltatási fázisok (felvétel, továbbítás, feldolgozás, továbbítás és végül kézbesítés), ugyanez a futárposta-szolgáltatásról ilyen tisztán nem mondható el.⁶ Bár a futárposta- és a gyorsposta-szolgáltatásoknak is alapvető jellemzője, hogy a szolgáltatások az alkalmazott futárok tevékenységén alapulnak – közvetlenül ők végzik a továbbításra szánt küldemények felvételét, illetve azokat ők is kézbesítik –, az üzemeltetett ügyfélszolgálati helyek, állandó szolgáltatóhelyek pedig inkább diszpécser jellegű, esetlegesen panaszkezelési, tájékoztatósi feladatokat látnak el.

E piaci területen a Magyar Posta Zrt. a legnagyobb szolgáltató (*5. ábra*), amiben szerepet játszik az egyetemes szolgáltató infrastrukturális adottsága. Az egyetemes szolgáltató az állandó postai szolgáltatóhelyi hálózatát, annak előnyeit, a versenyzői területen nyújtott szolgáltatásaihoz is fel és ki tudja használni. Éppen e mester-

⁵ Ez az áttekintés a Nemzeti Hírközlési Hivatal éves postapiaci jelentései alapján készült. A dokumentumcsere-szolgáltatás területén nincs jelen szolgáltató, így ezzel a területtel külön nem foglalkozunk.

⁶ Ezzel szemben a gyorspostai és integrált postaszolgáltatások elhatárolásának egyik legfőbb ismérve inkább csak adminisztratív jellegű (a kézbesítés időpontja).

séges jogszabályi megkülönböztetés korrigálásához fontos felismernünk, hogy a legnagyobb versenytársai nem is a gyorsposta-szolgáltatók, hanem az integrált postaszolgáltatók.



Forrás: NHH [2007] 42. o.

5. ÁBRA • A gyorsposta-szolgáltatók nettó árbevételi adatokon alapuló piaci részesedése

2005-ben még több (7 darab) gyorsposta-szolgáltató volt jelen, és a Magyar Posta Zrt. EMS szolgáltatásának hasonlóan kimagasló piaci részesedése (89 százalék) volt. A 2006-ban második legnagyobb árbevételt elért szolgáltató (Byrex) egy évvel korábban nem is szerepelt a gyorsposta-szolgáltatók között. De nem új piaci szereplőről van szó, hanem olyan szolgáltatóról, amelyet a megelőző évben az integrált postaszolgáltatást nyújtók egyikeként tartott nyilván a hatóság. A további két gyorsposta-szolgáltató több éve látja el a gyorsposta-szolgáltatást, azonban részesedésük alig kimutatható.

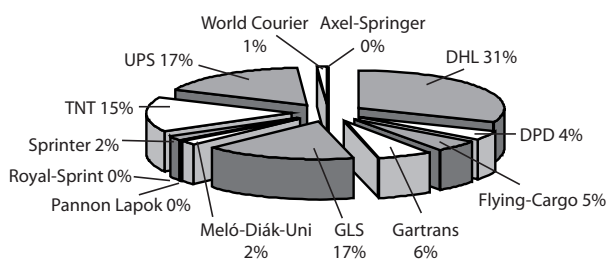
A gyorsposta-szolgáltatásban a belföldi küldemények vannak túlsúlyban, a nemzetközi küldemények aránya csekély.

Integrált postai szolgáltatás

Korább már említettük, hogy ez a piaci terület növekedett a legdinamikusabban. Ez az eredménynövekedés nem az új belépők megjelenésének köszönhető, hiszen összesen két új (Gartrans, Meló-Diák-Uni), illetve egy távozó (Byrex) szolgáltató mozgása változtatta meg az integrált postaszolgáltatók listáját. A négy vezető vállalat továbbra is a legnagyobb európai és észak-amerikai nemzeti postai szolgáltatókat maguk mögött tudó nagy nemzetközi expressz-szolgáltatók, a DHL, a GLS, a TNT és a UPS (6. ábra).

Ez a négy szolgáltató a 2006. évi magyarországi integrált postaszolgáltatás árbevételének negyötödét adta.⁷ A többi piaci szereplő két további csoportra osztható: az egyik csoportot néhány közepes méretű vállalat alkotja (bár a tárgyalt részpiacra

⁷ Fontos azonban, hogy a hírközlési hatóság részére szolgáltatott adatok csak a 20 kilogrammnál kisebb tömegű küldeményekre vonatkoznak.



Forrás: NHH [2007] 44. o.

6. ÁBRA • Az integrált postaszolgáltatók nettó árbevételi adatokon alapuló piaci részesedése (2006)

belül más súlycsoportot képviselnek, külön-külön és összességében is jelentős forgalmat bonyolító szolgáltatókról van szó),⁸ míg az utolsó, harmadik csoportba sokkal kisebb szereplők tartoznak.

Ha a gyorsposta- és integrált postaszolgáltatások közötti magyarországi definíciós megkülönböztetést nem használnánk, akkor a forgalmi adatok alapján a Magyar Posta Zrt. EMS-szolgáltatása az integrált postaszolgáltatók közepes méretű csoportjába tartozna.

A szolgáltatás során kezelt küldemények iránya szerinti csoportosítás a belföldi küldemények túlsúlyát mutatja. Ez a korábbi évek (2003–2004) adatsorához hasonlóan fordulatot jelent, akkor még a nemzetközi küldemények voltak túlsúlyban a piacnak ezen a részén. A nemzetközi és belföldi küldemények közötti súlyeltolódás 2005-ben vált érzékelhetővé. Elsősorban a GLS által továbbított küldemények, illetve e szolgáltatónak az integrált postaszolgáltatók közötti megjelenése okozta a fordulatot.

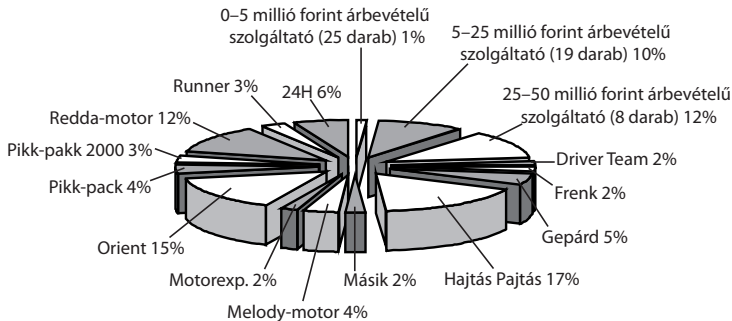
Futárposta-szolgáltatás

Ezen a területen vannak jelen a legnagyobb számban a szolgáltatók. A hatósági nyilvántartásba vétel és a szolgáltatás ellátása sem igényel nagy összegű beruházást, különösebb feltételrendszernek való megfelelést. Vannak olyan szolgáltatók, amelyek jellemzően csupán valamely kereskedelmi termék (például optikai termékek) „kézből kézbe” továbbításával foglalkoznak, míg mások esetében a kezelt és kézbesített postai küldemények körének az infrastruktúrájuk (például a szállítóeszköz kapacitása) vagy a szabályozásból eredő korlátok szabnak csak határt.

⁸ A Gartrans 2006-ban került hatósági nyilvántartásba és ezalatt máris 6 százalékos részesedést ért el, a Flying-cargo 4-5 százalékos részesedést ért el 2006-ban úgy, hogy majdnem megduplázta az egy évvel korábbi eredményét.

Ezt a rendkívül színes összetételt tükrözi a futárposta-szolgáltatók (nettó árbevételi adatok szerinti) piaci részesedését összefoglaló 7. ábra is. A három, évek óta tartóan kiemelkedő (egyenként 12-16 százalékos részesedéssel) szolgáltató (Hajtás Pajtás, Orient 21, Redda-motor) mellett működik számos kisebb is. A két csoport közötti átmenetet is csak néhány résztvevő jelenti, ezek azok, amelyeknek egyenként 4–6 százalékos piaci részesedésük van (Gepárd, Melody-motor, Pick-pakk, 24H).

Nettó árbevételi adatokon alapuló piaci részesedés 2006-ban



Forrás: NHH [2007] 40. o.

7. ÁBRA • A futárposta-szolgáltatók piaci részesedése (százalék)

Az e körbe tartozó szolgáltatók közötti különbségeket nemcsak az elért árbevételi adatok mutatják, hanem egyéb infrastrukturális mutatóik is. Vannak mindössze egy-két alkalmazottal működő betéti társaságok, de jelen van a szektor legnagyobb foglalkoztatója, a Magyar Posta Zrt. is. Többségében azonban az jellemző, hogy igazi felvételi pont nélkül működő szolgáltatást nyújtanak a szolgáltatók, amit a szolgáltatás jellemzői, a speciális technológia is lehetővé tesz: a küldemények felvétele a feladónál személyesen történik meg, és nincs szükség feldolgozó központra vagy a küldemények átmeneti tárolására alkalmas infrastruktúrára.

Postai közvetítőtevékenység

Ez a tevékenység új a szolgáltatások listájában, a szolgáltatókat csak 2006-ban, év közben vették nyilvántartásba, a korábbi években ilyen szolgáltató még nem működött Magyarországon, vagyis eddig kevés tapasztalat és adat gyűlhetett össze e területről. 2006 végén három szolgáltató (CSM, Portó, Postcomp) szerepelt a hatósági nyilvántartásban postai közvetítőtevékenységet ellátó szolgáltatóként. Tevékenységük a postatörvény definíciójából következően rendkívül szorosan kapcsolódik a postai szolgáltatásokhoz, azzal azonban nem azonos (a közvetítői díj ellenében

a feladó postai küldeményeit a felvétel helyéhez legközelebbi szolgáltatóhelyen átadja a postai szolgáltatónak, vagy a címzett részére érkezett postai küldeményeket a címzettől kapott meghatalmazás alapján postai szolgáltatótól átveszi, és a címzett részére kiszállítással vagy fiókberlet útján kézbesíti).

Vertikális tagozódás, tulajdonosi, számviteli szétválasztás

Tulajdonosi szerkezet⁹

A postai szervezetek életképességének szempontjából fontos lépés volt a szervezetek autonómiájának megteremtése – azaz olyan szervezet létrehozása, amely a kormányzattól pénzügyileg független, és a működtetés feltételei megfelelnek a piacgazdaság általános követelményeinek. A postai szervezeteknek a piaci liberalizáció során az állam fokozatos kivonulásával kellett számolniuk, aminek egyik fontos eleme a fenntartott szolgáltatások körének fokozatos szűkítése. A postai irányelv elsősorban a szolgáltatás egyetemességének fenntartásával, a piacnyitás kérdéseivel és az ehhez szükséges szabályozási feltételek, intézmények kialakításával foglalkozik, nem érintve a versenyben részt vevő szervezetek tulajdoni jellegét. Ez a tagországok gazdasági-társadalmi berendezkedésének függvényében, az állam tulajdonosi jogainak a politikától való függetlenedése mértékében változhat. A vállalattá alakulás fokát illetően a kép Európában elég vegyes, amint azt a 6. táblázatból láthatjuk.

6. TÁBLÁZAT • Az egyetemes szolgáltatók jogi státusa és a privatizáció mértéke (2006)

Jogi státus	Ország
<i>Kormányzati hivatal</i>	Ciprus
<i>Állami vállalat</i>	Csehország, Spanyolország, Franciaország, Görögország, Luxemburg, Lengyelország
<i>Részvénytársaság</i>	
Állami tulajdonban (100 százalék)	Észtország, Egyesült Királyság, Finnország, Írország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Olaszország, Portugália, Svédország, Szlovákia, Szlovénia
Állami dominancia (> 50 százalék)	Ausztria (51 százalék) Belgium (50 százalék + 1 darab) Dánia (75 százalék) Málta (65 százalék)
Privatizált (< 50 százalék)	Hollandia (10 százalék + aranyrészvény) Németország (42 százalék)

Németország: a részvényeket egy állami intézmény, a KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) birtokolja; Olaszország: a gazdasági és pénzügyi minisztérium birtokolja a részvények 65 százalékát, és egy állami pénzügyi intézmény, a Cassa Depositi e Prestiti a maradék 35 százalékot; Hollandia: az aranyrészvényt az Európai Bíróság jelenleg vizsgálja.

Forrás: WIK (2006) 159. o.

⁹ Lásd még NERA [2004] és Ecorys [2005].

Magyarországon 1990-ben jött létre a műsorszóró és távközlési szolgáltatások kiválásával a Magyar Posta Vállalat. A hírközlési tevékenységek (postai szolgáltatások, távíró és távközlési szolgáltatások, majd néhol a műsorszórás is) korábban történeti okokból a világ nagy részén egy szervezeten belül szerveződtek az állam fennhatalósága alatt. A kilencvenes évek elején a hírközlési szektoron végigvonuló újjászervezési és piacnyitási hullám részeként a legtöbb országban szétválasztották ezeket a hírközlési tevékenységeket, külön szervezetekbe szervezve a postai és a távközlési szolgáltatásokat. Az 1990-ben létrejött Magyar Posta Vállalat jogutódjaként 1994. január elsején megalakult a 100 százalékos állami tulajdonú Magyar Posta Rt. Az 1995. évi XXXIX. törvény rendelkezései alapján a társaságban a tartós állami üzlet-rész aránya a jegyzett tőke 100 százaléka, amelynek következtében a társaság egyszemélyes részvénytársaság. 2002. július 27-től az állam nevében a tulajdonosi jogokat mint egyedüli részvényes az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Részvénytársaság gyakorolja.

Vertikális és számviteli szétválasztás¹⁰

A közgazdaságtani irodalomban a vertikálisan összefüggő piacokon való működés és e pozícióból fakadó piaci erő átvitele a vertikálisan lefelé irányuló (*downstream*) piacokra ismert – minden hálózatos iparágat jellemző – probléma. Az ellene gyakran ajánlott „orvosság” a vertikális szétválasztás, hiszen ha a hálózat tulajdonosa nem szereplője a hálózaton végzett szolgáltatás piacának, akkor nem áll érdekében torzítani a vertikálisan lefelé irányuló piacon folyó versenyt (ugyanakkor a létfontosságú inputok feletti ellenőrzés lehetővé teszi számára a monopolista árazást, ami ilyen esetben is szükségessé teszi a szabályozást).

A postai piacokon azonban bonyolultabb a helyzet, mivel öröklött adottság a korábbi állami monopóliumok vertikálisan integrált működése. Mindez szorosan kapcsolódik a hozzáférés kérdéséhez is, amire még külön visszatérünk. A vertikálisan vagy horizontálisan összefüggő szolgáltatások piacán megjelenő szervezetek esetében általában javasolt a különböző tevékenységek elkülönítése, vertikális szétválasztása egyrészt azért, hogy az egyes piacokon meglévő piaci erőt ne lehessen átvinni más érintkező piacokra, másrészt a költségek alakulása követhető, a tevékenységek átláthatók legyenek, és a versenyt torzító keresztfinanszírozás lehetősége csökkenjen. Egyes területeken ez a nyújtott szolgáltatással összefüggő termelés–szállítás–elosztás–fogyasztói kapcsolattartás szétválasztását jelenti, másutt a fizikai infrastruktúra és az azon nyújtott szolgáltatás elkülönítését.

A szervezeti szétválasztás azonban nem minden esetben oldható meg, és nem is mindig célszerű (az európai postai szolgáltatók esetében nem is találunk példát a vertikális szétválasztásra), viszont – bár nem kis erőfeszítéssel, de – minden eset-

¹⁰ Lásd még *Ctcon* [2001]

ben megvalósítható az egyes tevékenységekre vonatkozó, a fenti elveket követő számviteli szétválasztás. Különösen fontos a versenyzői és nem versenyzői területek számviteli szétválasztása abban az esetben, ha a fenntartott postai szolgáltatások keresztfinanszírozzák az egyetemes szolgáltatásokat, mivel fennáll a veszélye, hogy az egyetemes szolgáltató a versenyzői területeken is e kizárólagos területek többletprofitjából finanszíroz. A postai irányelv 14. cikke három szinten – 1. az egyetemes és nem egyetemes szolgáltatások között, 2. az egyetemes szolgáltatásokon belül a fenntartott és nem fenntartott szolgáltatások között, 3. a fenntartott körbe tartozó egyes szolgáltatások között – határozza meg, hogy számviteli szétválasztást kell alkalmazniuk az egyetemes szolgáltatóknak.

Ezeknek az alapelveknek az alkalmazása azonban az egyes tagországok esetében nagyon nagy eltéréseket mutat. A fenntartott körbe tartozó szolgáltatások számviteli szétválasztásánál nagy különbségek vannak

- egyrészt abban, hogy a nemzeti szabályozó hatóság milyen adatok szolgáltatását írja elő [van ahol csak a küldemények volumenére (például Olaszország), és van ahol költségekre és/vagy bevételekre vonatkozókat is (tagállamok többségében)];
- másrészt abban, hogy a számviteli szétválasztás mennyire részletes [néhány országban az egyetemes szolgáltató számviteli nyilvántartása a fenntartott körön belül számos terméket különít el: Belgium (115 fenntartott szolgáltatás), Egyesült Királyság (32), Görögország, (14), Luxemburg (31), Portugália (16), Spanyolország (14), Szlovákia (12); a második csoportba tartoznak azon országok, ahol a fenntartott szolgáltatásokon belül 5-7 terméket különítenek el: Írország, Lengyelország, Málta, Szlovénia; egy harmadik csoportba pedig azok az országok sorolhatók, ahol – a felhasználhatósága szempontjából szinte értéktelen szegmentációval – a fenntartott területen belül csupán 2 nagy szolgáltatáscsoportot különítenek el Csehországban, Dániában, Franciaországban és Magyarországon];
- harmadrészt pedig abban, hogy a nemzeti szabályozó milyen gyakorisággal kéri az adatok szolgáltatását az egyetemes szolgáltatótól (például Németországban és Ausztriában csak néhány évente, az ársapka-szabályozás felülvizsgálatához).

Ugyanakkor az irányelv explicit nem írja elő a nem fenntartott egyetemes szolgáltatásokon belül az egyes termékek/szolgáltatások további részletes számviteli elkülönítését, ami viszont hasznos lenne a versenyt torzító keresztfinanszírozások vizsgálatához, megakadályozásához. Az irányelv e hiányossága ellenére 16 tagországban (köztük Magyarországon) ezt megkövetelik, de a közösség levélforgalmának 54 százalékát adó hét országban nem (Ausztria, Franciaország, Hollandia, Lengyelország, Németország, Svédország, Szlovénia) (*WIK* [2006]).

Két érzékeny területet érdemes még e kérdés kapcsán kiemelni. Az első az egyedi megállapodásokhoz és különleges díjakhoz, a másik a hozzáféréshez kapcsolódik. Bizonyos tagállamokban az egyedi megállapodások és díjak a levélküldemények

forgalmának jelentős részét érintik. Az irányelv 12. cikke előírja, hogy az egyetemes szolgáltatások árainak költségeken kell alapulniuk, megköveteli a diszkriminációmentességét, és tiltja a fenntartott területből a versenyző szolgáltatások keresztfinanszírozását. Nehezen érthető azonban, hogy miként teljesíthetik a nemzeti szabályozó hatóságok a 12. cikk szigorú árazási követelményét, ha az egyedi megállapodások és kedvezmények körébe tartozó szolgáltatásokra nem vonatkozik a számviteli szétválasztás. Márpedig csak egyetlen országban létezik ilyen követelmény: Írországbán. A másik probléma a hozzáférésért felszámított díjakat megalapozó számviteli szétválasztás hiánya. Ahhoz, hogy a postai értéklánc valamely pontján egy rivális szolgáltató bekapcsolódjon a postai értékláncba (adott ponton hozzáférjen az egyetemes szolgáltató hálózatához), szükség lenne arra, hogy a postai tevékenységek értékláncának szakaszai szerint (begyűjtés–bejövő küldemények szortírozása–szállítás–kimenő küldemények szortírozása–kézbesítés) is megvalósuljon a számviteli szétválasztás. Ilyen számviteli szeparációt a szabályozás nem kíván meg, és alig találni rá példát. Csupán öt országban (Görögország, Írország, Litvánia, Málta, Portugália) kívánja meg a nemzeti szabályozó, hogy az egyetemes szolgáltató a postai szolgáltatások lefelé és felfelé egymásra épülő szakaszai alapján is különítse el a költségeit.

A hozzáférés kérdései

A hálózatos iparágak egyik kritikus kérdése a hozzáférés. Vajon a postai piacokon szükséges-e, hogy a tevékenységeinek jelentős részén továbbra is monopolhelyzetben lévő egyetemes szolgáltatót kötelezzék hálózatának megosztására, a *nélkülözhetetlen* eszközökhöz (*essential facilities*) való hozzáférésre? Más hálózatos iparágakban sem könnyű kérdés, hogy a szolgáltatások alapján, vagy inkább az infrastruktúra alapján folyó versenyt támogassák. Ez igen vitatott téma a postai szolgáltatások szabályozásában is. A kötelező hozzáférés elősegítheti a versenyt, de olykor káros következményei is lehetnek. Ha kötelezővé teszik a hozzáférést, akkor ez a kötelezettség nem ösztönzi a szolgáltatókat az egyes hálózati elemek innovatív helyettesítésére, ami hátráltatja az új technológia kialakulását és elterjedését. Ha viszont bizonyos *nélkülözhetetlen* eszköz nem helyettesíthető, akkor az afeletti ellenőrzést gyakorló szolgáltató kizárhatja a versenytársakat. Alapvető fontosságú ezért e kérdésben, hogy azonosítsuk, hogy vannak-e olyan elemei az egyetemes szolgáltató postai hálózatának (*nélkülözhetetlen* eszközök, szűk keresztmetszetek), amelyekhez való hozzáférés hiánya kritikus akadálya lehet a hatékony verseny kialakulásának.

E *nélkülözhetetlen* eszközök minősítése kapcsán egyik fontos eset a Bronner-ügy (Bronner ... [1998]). A Mediaprint – az osztrák napilapok piacán a legnagyobb piaci részesedéssel és az egyetlen országos kézbesítő hálózattal rendelkező szereplő – csak úgy lett volna hajlandó a rivális Der Standardot a saját hálózatában terjeszteni, ha a nyomdai előállítását és az egyéb terjesztést is átvállalhatja. Oscar Bronner, a Der

Standard kiadója a bécsi bírósághoz fordult és azt kérte bíróságtól, hogy a Mediaprint vállalatot kötelezzék arra, hogy a kézbesítési hálózatában – ésszerű díjazás fejében – az ő lapját, a Der Standardot is terjessze. Bronner úgy érvelt, hogy a kis piaci részesedésű lapja számára ő nem tud kiépíteni és gazdaságosan működtetni egy párhuzamos, országos kézbesítő hálózatot, így a Mediaprint nélkülözhetetlen eszközök birtoklása révén korlátozni tudja a versenyt. Végül az Európai Bíróság elutasította Oscar Bronner keresetét, úgy érvelve, hogy a *nélkülözhetetlen eszközök doktrínája* csak bizonyos sajátos feltételek együttes megléte esetén alkalmazható, például, ha a hozzáférés megtagadása miatt a versenytárs kiszorul a piacról, ha a hozzáférés nélkül a vásárlók nem juthatnának hozzá a versenytárs termékéhez, mert nincs tényleges vagy lehetséges helyettesítője a nélkülözhetetlen eszköznek. Ez azonban a Bronner-ügyben nem állt fenn (helyettesítők például a postai kézbesítés és a hírlapárusokon keresztüli értékesítés). „A 82. cikk, az eset fővizsgálója értelmezésében, a verseny és ezen keresztül a fogyasztók védelmét szolgálja, nem pedig egyes versenyzőket. A Bronner-ügyben hozott ítéletben ezért is tettek különbséget aközött, hogy mi az, ami a verseny szempontjából, és mi az, ami az egyes versenytársak szempontjából számít alapvető eszköznek.” (Valentiny [2004] 25–26. o.)

Bár sokan vitatják, hogy a postai hálózat bármely eleme megfelelné a *nélkülözhetetlen eszközök* Bronner-ügyben felvonultatott kritériumainak, mégis van az egyetemes szolgáltató hálózatának három olyan eleme, amelyek nehezen helyettesíthető eszközök, és így a verseny általános védelme és jóléti szempontból a használatuk megosztásának ösztönzése fontos lehet.

1. A VERTIKÁLIS LÁNC ALSÓ PONTJÁHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS • Az egyik olyan terület, ahol a használat megosztásának ösztönzése fontos, a postai értéklánc utolsó – *kézbesítési* – szakasza, ebben a legnagyobb ugyanis a méretgazdaságosságból fakadó költségelőny. Ez a költségelőny olyan mértékű lehet, ami jelentősen akadályozhatja a hatékony verseny kialakulását. Erre a hozzáférésre gyakran úgy hivatkoznak, mint a vertikális lánc alsó pontjához való hozzáférés (*downstream access*). A versenytársak vagy maguk a nagy levelezők is végezhetik például a szállítást és előszortírozást, amiben hatékonyabbak lehetnek, és az egyetemes szolgáltatótól csak a kézbesítést szeretnék „megvenni”, amiben a méretgazdaságosságból fakadó hatékonyságbeli előnnyel nem tudnak versenyezni (Bijl–Damme–Larouche [2006]).

Ha áttekintjük az európai szabályozás gyakorlatát, csak hét olyan uniós tagországot találunk, ahol a szabályozás felhatalmazza az ágazati szabályozó hatóságot arra, hogy az egyetemes szolgáltató postai hálózatához való hozzáférést megfelelő feltételek esetén kikényszeríthesse (Dánia, Egyesült Királyság, Franciaország, Magyarország, Németország, Portugália, Szlovénia). Ezek közül három nemzeti szabályozó jelentette, hogy élt is ezzel az eszközzel (Dánia, Németország, Portugália).

A világ más országaiban találunk eltérő megoldásokat is. Például Ausztráliában és Új-Zélandon kialakítottak egy közvetlen hozzáférési rendszert, ami a kiskereske-

delmi tarifáknál alacsonyabb, meghatározott áron kötelezően biztosítja minden szolgáltatónak az egyetemes szolgáltató kézbesítési hálózatához való hozzáférést. (OECD, 2001)

2. POSTAFIÓKHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS • A másik olyan terület, ahol a használat megosztásának ösztönzése fontos, a postafiókhoz való hozzáférés, mivel e nélkül a versenytárs postai szolgáltatók gyakorlatilag nem lennének képesek az olyan küldeményeket kézbesíteni, amelyeket postafiókba címeztek. Egyrészt azért, mert nem tudnák, vagy csak többletköltséggel (ami versenyben hátrányt okozna) tudnák azonosítani a címzett tényleges, fizikai címét, ahová a postafiókhoz való hozzáférés hiányában kézbesíthetik a küldeményt. Másrészt pedig azért, mert a postafiók-szolgáltatás igénybe vevői éppen azért használják e szolgáltatást, mert minden küldemény egy helyre, a postafiókba való érkezését szeretnék. A címre való kézbesítés nemcsak többletköltségeket okoz a versenytárs szolgáltatóknak, de hátrányos a küldemény fogadójának is.

Öt tagországban hatalmazták fel a szabályozót, hogy a postafiókhoz való hozzáférést kikényszerítse (Franciaország, Hollandia, Németország, Portugália, Svédország), és közülük két nemzeti szabályozó jelezte, hogy él is ezzel a felhatalmazásával (Németország, Svédország).

3. CÍMADATBÁZISHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS • Ez a harmadik terület, ahol a használat megosztásának ösztönzése fontos. A fizikai címeknek és címváltozásoknak az adatbázisa kevésbé kézzelfogható információs eleme az egyetemes szolgáltató postai hálózatának, nélkülözhetetlen eszközeinek, de igen fontos szerepet játszik a szolgáltatásnyújtás hatékonyságában. Minden postai szolgáltató számára alapvető problémát jelentenek a helytelen vagy elégtelen címzések. Sajátos helyzetéből fakadóan mindenhol az egyetemes szolgáltató rendelkezik a legkiterjedtebb és legnaprakészebb adatbázissal. A versenyben jelentős hátrányt okozhat, ha az egyetemes szolgáltató képes fenntartani ezen adatbázisok kizárólagos használatát. Ráadásul társadalmi szempontból pazarlást jelentenek a helytelen címekre fölöslegesen kiszállított küldemények ráfordításai. Emiatt öt tagország szabályozása lehetővé teszi, hogy az ágazati szabályozó ezen adatbázisokhoz való hozzáférést kikényszerítse (Dánia, Egyesült Királyság, Franciaország, Málta, Németország).

Hozzáférés korlátozására irányuló versenytorzító magatartás

A versenytársaknak az egyetemes szolgáltató postai hálózatához való hozzáféréseinek akadályozására háromféle problémát érdemes a következő példakkal bemutatni.

1. *Hozzáférési megállapodás létrejöttének akadályozása.* Az Egyesült Királyságban a Royal Mail formálisan önkéntes alapon megkezdte a tárgyalásokat más verseny-

zó szolgáltatókkal, azonban a tárgyalások hosszú ideig nem zárultak le eredményre, megállapodás csak akkor jött létre, amikor az érintett szolgáltatók panaszainak hatására az ágazati szabályozó hatóság két évvel e tárgyalások megkezdése után beavatkozott.

2. *A hozzáférést akadályozó technikai, működési paraméterek.* A németországi tapasztalatok mutatják, hogy az egyetemes szolgáltató az infrastruktúrájához való hozzáférést sokféle eszközzel akadályozhatja. A német ágazati szabályozó a versenytárs konszolidátorok¹¹ panasza miatt vizsgálta a DPAG által meghatározott (időre és technikai paraméterekre vonatkozó) követelményeinek listáját, és megállapította, hogy e követelmények korlátozzák a DPAG hálózati elemeinek elérhetőségét. Ha a konszolidátorok küldeményei nem feleltek meg ezen előírásoknak, akkor nem kezelték időben e küldeményeket, ezzel megakadályozták e küldemények időben (a következő munkanapra) történő kézbesítését.
3. *Diszkrimináló/kizáró árazás.* 2005-ben, az Egyesült Királyságban a Postcomm a versenytársak panaszai miatt vizsgálta a Royal Mail vertikálisan lefelé irányuló (*downstream*) hozzáféréssel kapcsolatos megállapodásait (*zonal pricing*). A panaszok szerint a Royal Mail a hozzáférési tárgyalások során a versenytársak potenciális ügyfélköréről (hogy kik azok a nagyfogyasztók, amelyek fontolóra vették, hogy valamely versenytársra váljanak) szerzett információit felhasználva diszkriminatív díjakat határozott meg a hozzáféréstért a különböző típusú fogyasztók és versenytársak számára. A Postcomm megállapította, hogy a Royal Mail ezzel tisztességtelen gazdasági előnyhöz jutott a postai tevékenységlánc legalsó pontjához való hozzáférés piacán, és első fokon 2 millió160 ezer fontos büntetést szabott ki rá.

Árszabályozás, árak alakulása

Az árak alakulása szempontjából az EU minden tagállamában a postai szolgáltatások két csoportját lehet elkülöníteni: a szabályozott árú és a versenyzői, szabadáras szolgáltatások halmazát. A postai irányelv 12. cikke kimondja, hogy az egyetemes szolgáltatások árainak költségeken kell alapulniuk. Ezért minden tagországban szabályozzák bizonyos postai szolgáltatások árait. E szabályozás a legtöbb országban a teljes egyetemes szolgáltatási körre vonatkozik, de nem mindenhol: öt ország esetében szűkebb a szabályozott szolgáltatások köre. Belgium, Ciprus, Németország esetében az egyetemes körön belül csak azon szolgáltatások díjait szabályozzák, ahol az egyetemes szolgáltató piaci erőfölénnyel rendelkezik. Magyarország és Luxem-

¹¹ A konszolidátorok olyan piaci szereplők, akik a postai értékláncnak csak egy vagy néhány szakaszban működnek, ott versenyezve a piacon bent lévő szolgáltatóval, és az értéklánc más szakaszaihoz tartozó szolgáltatásokat pedig a piacon bent lévőtől vásárolják.

burg esetében pedig az árszabályozás kizárólag a fenntartott szolgáltatások díjaira korlátozódik. (Magyarország esetében ez azért különösen meglepő, mert a nem fenntartott egyetemes szolgáltatások területén sincs versenytársa a Magyar Postának, így sem a piaci verseny, sem a szabályozás nem korlátozza az egyetemes szolgáltató e csoportba tartozó szolgáltatásainak díjait.)

Tehát a közösségi szabályozásnak megfelelően a postatörvény Magyarországon is előírja, hogy az egyetemes szolgáltatások árai költségalapúak és diszkriminációmentesek legyenek. Az egyetemes szolgáltatásokon belül a fenntartott körbe tartozó postai küldemények árait *ex ante* szabályozza a szakminisztérium (GKM, korábban IHM): minisztériumi rendeletben határozzák ezeket a hatósági árakat. A fenntartott szolgáltatásokon kívüli egyetemes postai szolgáltatások árait viszont nem szabályozzák *ex ante*, azok megállapítása a kijelölt egyetemes szolgáltató jogosultsága. A Magyar Posta Zrt. e szolgáltatásainak árát nem korlátozzák a versenytársak, így a szabályozónak különösen fontos feladata e helyzetben az árak legalább *ex post* vizsgálata, amire csak a 2005. évi postapiaci beszámolójában található utalást. A Nemzeti Hírközlési Hatóság 2005. évi beszámolójának ezzel kapcsolatos megállapításai a következők voltak:

- „a postacsomag-szolgáltatást folyamatosan költség alatt nyújtja a Magyar Posta Zrt., annak ellenére, hogy a postatörvény szerinti konkurens szolgáltató nincs, így árverseny sem befolyásolja az árképzést;
- az egyetemes szolgáltatási körbe tartozó különszolgáltatások (ajánlott, tértivevény és értéknylvánítás) évekre visszamenőlegesen egyre nagyobb extraprofitot hordoznak (a költségalapúságtól való eltérés!);
- a nem postai szolgáltatások bevétele – az adatok szerint – a vizsgált időszak egészében, tartósan és növekvő mértékben elmarad azok költségétől;
- 2005-ben mind a fenntartott postai szolgáltatásokat, mind az egyetemes nem fenntartott szolgáltatásokat – ez utóbbi kört különösen az egyetemes különszolgáltatások magas jövedelmezősége miatt – költség szintjük felett nyújtotta a Magyar Posta Zrt., tehát a számviteli szeparáció szerinti egyes csoportok önmagukban is nyereségesek voltak, ezért a keresztfinanszírozás – elvileg – nem volt szükséges.”

(NHH [2006] 3. o.)

Ezekhez a megállapításokhoz két megjegyzést fontos hozzátenni. Egyrészt annak alapos vizsgálatához, hogy az egyetemes szolgáltatások árai megfelelnek-e annak az elvnek, hogy az árakat a költségek alapján határozzák meg, valamint a diszkriminációmentesség kívánalmainak, elengedhetetlen az egyetemes szolgáltatási körbe tartozó összes postai szolgáltatás részletes számviteli szétválasztása. Másrészt verseny hiányában (ami a Magyar Posta Zrt. esetében a teljes egyetemes kört jelenti) az egyetemes szolgáltatót közvetlenül semmi sem ösztönzi a hatékonyságának javítására, és így költségei csökkentésére. Tehát nem biztos, hogy a nem hatékony műkö-

dés múltbeli költségei megfelelő viszonyítási alapot jelentenek a szolgáltató árképzésének értékeléséhez.¹²

A *fenntartott körbe tartozó szolgáltatások* díjainak alakulását láthatjuk a 7. táblázatban. Az árak összevetését nehezíti, hogy évről évre változtattak a díjstruktúra kialakításában: 2004-ben bevezették a leggyorsabb szolgáltatási kategóriát: az elsőbbségi levélküldeményeket. 2005-ben a címzett reklámküldeményeket érintette az, hogy az addig is alkalmazott méret szerinti (kicsi, közepes, nagy) megkülönböztetés mellett, új többletjellemzőként egyéb jellemzőket (például a gépi feldolgozásra

7. TÁBLÁZAT • A *fenntartott körbe tartozó küldemények hatósági díjának alakulása*

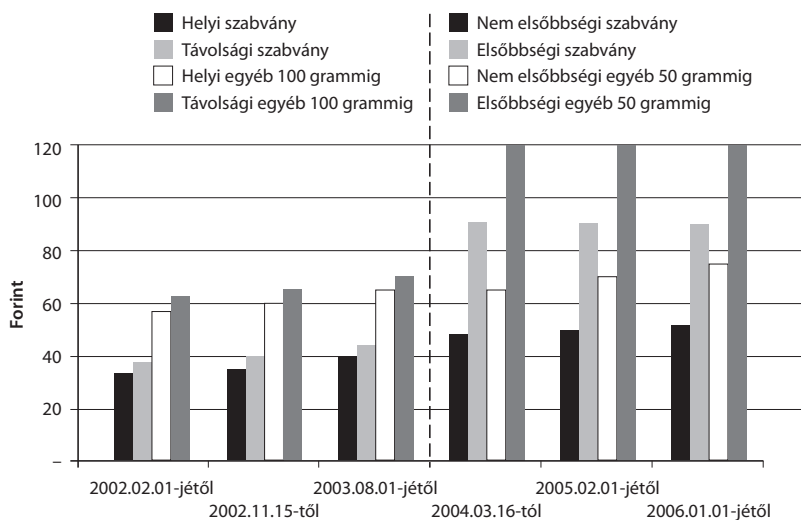
Megnevezés	2002. február 1-jétől	2002. november 15-től	2003. augusztus 1-jétől	2004. március 16-tól	2005. február 1-jétől		2006. január 1-jétől	
<i>Levél (levelezőlap, képes levelezőlap)</i>								
Helyi szabvány	33	35	40					
Távolsági szabvány	38	40	44					
Helyi egyéb 100 grammig	57	60	65					
Távolsági egyéb 100 grammig	62	65	70					
Nem elsőbbségi szabvány				48	50			52
Elsőbbségi szabvány				90	90			90
Nem elsőbbségi egyéb 50 grammig				65	70			75
Elsőbbségi egyéb 50 grammig				120	120			120
<i>Címzett reklámküldemény</i>					standard	kreatív	standard	kreatív
Kicsi	33	35	35	40	40	45	43	47
Közepes	57	60	60	60	60	70	63	73
Nagy	78	83	83	85	90	110		
Extra	95	100	100					
<i>Belföldi hivatalos iratküldemények</i>								
Saját kézhez	228	242	250	260	270			270
Nem szükséges saját kézhezvétel	168	178	185	190	200			210

NHH [2005], [2006], [2007] alapján.

¹² Hasonló információs problémák miatt alkalmazzák például a távközlési szektorban a hatékony hipotetikus hálózat költségeit alapul vevő alulról felfelé építkező (*bottom-up*) modelleket az árak szabályozásában.

való alkalmasság követelményeinek való megfelelés) kellett figyelembe venni (standard és kreatív kategóriákhoz kötötten). 2006-tól bevezették a hozzáférési pont szerkezetű árakat. Ez a rendszer a küldeményeknek a kijelölt egyetemes postai szolgáltató hálózatába való juttatásának helyétől függően különböző mértékű árengedményt jelentett az alaptarifákhoz képest (NHH [2007] 11. o.).

A korlátozott összehasonlíthatóság ellenére is látható azonban, hogy az árak nem kis mértékben emelkedtek e vizsgált időszakban (például, ha a 2002. évi helyi és távolsági szabványküldemények 33, illetve 38 forintos díja mellé tesszük a 2006. évi, nem elsőbbségi és elsőbbségi szabványkategóriák 52 és 90 forintos díjait). A 8. ábra szemléletesen tükrözi az árak alakulását a levélküldemények esetében, a 9. ábra pedig a címzett reklámküldemények esetében.

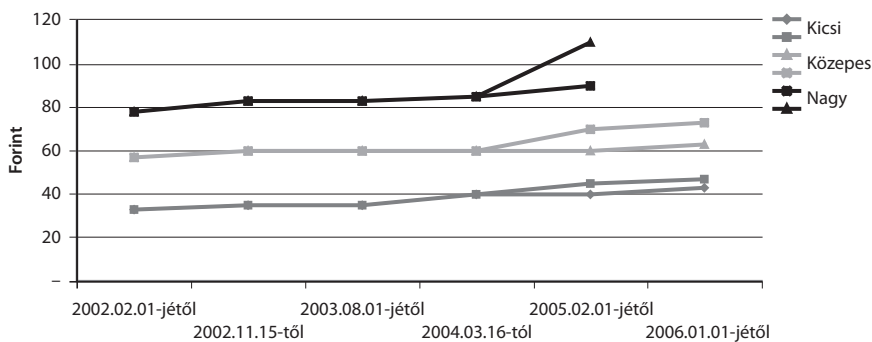


Forrás: NHH [2007] 12. o.

8. ÁBRA • A levélküldemények legmagasabb hatósági díjainak alakulása

Jellemző, hogy a díjstruktúra változása minden esetben az árak nagyobb mértékű növekedését is jelentette (ezt megfigyelhetjük az elsőbbségi kategória bevezetésénél a levélküldemények esetében és a standard és kreatív kategóriák bevezetésénél a címzett reklámküldemények esetén is).

Ha a magyar postai ágazat és a szabályozás teljesítményét értékelni akarjuk az árak alakulása szempontjából, akkor érdemes a magyar postai szolgáltatások díjait összevetni más országok adataival. Hasznos, ha összehasonlítjuk a levélküldemények legalacsonyabb, 20 grammos súlykategóriája árait. A 10. ábrából láthatjuk, hogy 2000 és 2005 között az uniós tagországok közül Magyarországon nőttek legnagyobb

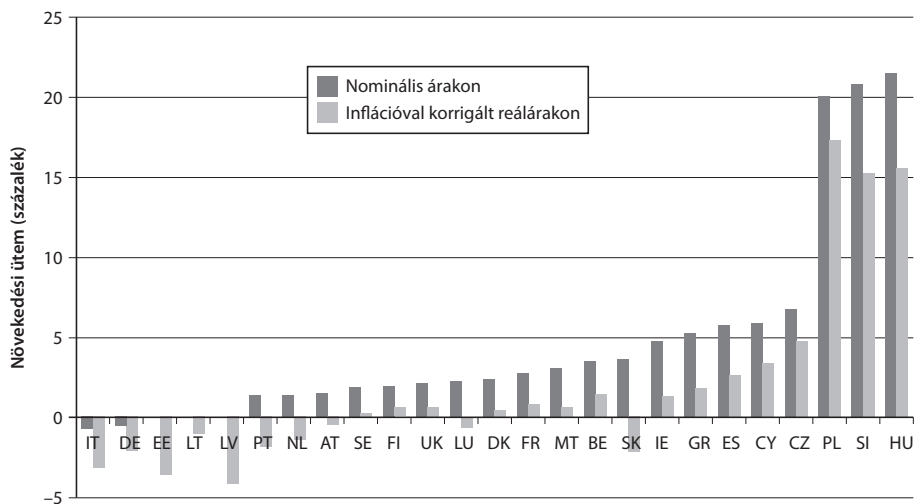


Forrás: NHH [2007] 14. o.

9. ÁBRA • A címzett reklámküldemények legmagasabb hatásági díjainak alakulása

ütemben e küldemények árai (az árak nominális vizsgálata esetén), reálértéken (inflációval korrigálva) összevetve a második helyen állunk.

Természetesen az árak növekedési üteme mellett az egymáshoz viszonyított abszolút nagyságuk is érdekes. A 11. ábrán láthatjuk, hogy e levélküldemények ma-

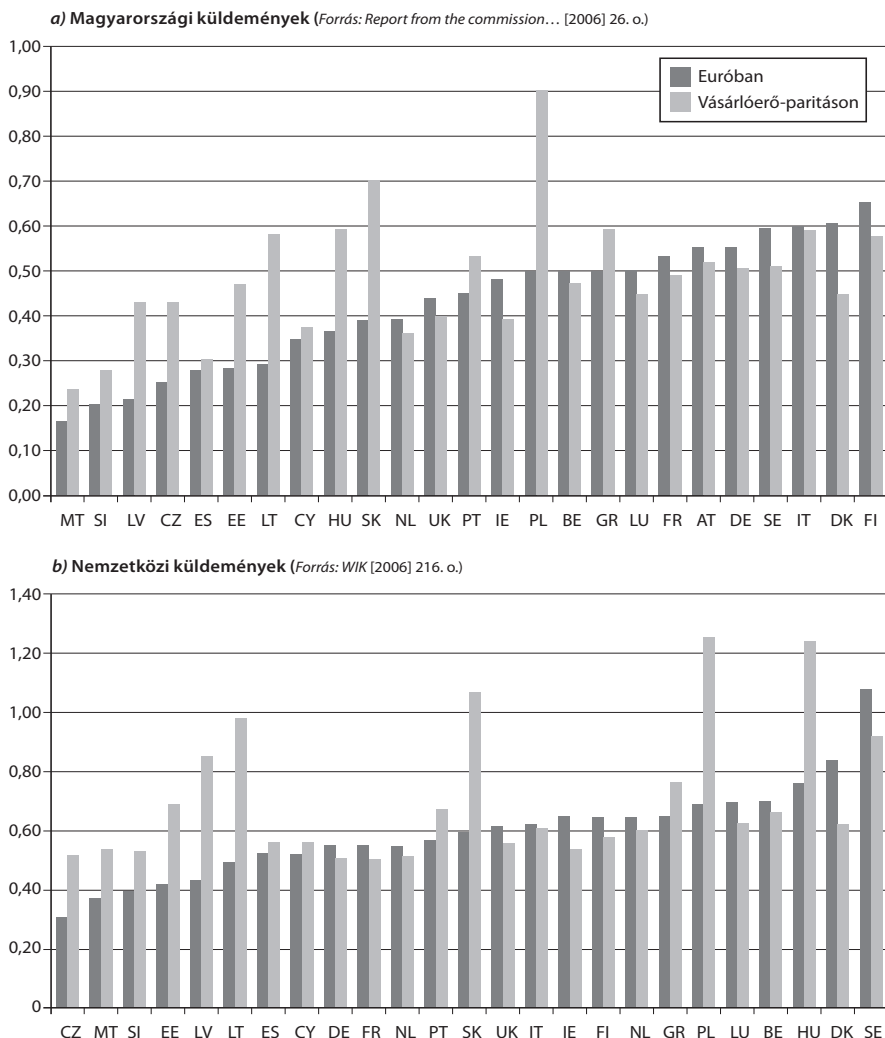


AT: Ausztria; BE: Belgium; CH: Svájc; CY: Ciprus; CZ: Csehország; DE: Németország; DK: Dánia; EE: Észtország; ES: Spanyolország; FI: Finnország; FR: Franciaország; GR: Görögország; HU: Magyarország; IE: Írország; IS: Izland; IT: Olaszország; LI: Liechtenstein; LT: Litvánia; LU: Luxemburg; LV: Lettország; MT: Málta; NL: Hollandia; NO: Norvégia; PL: Lengyelország; PT: Portugália; SE: Svédország; SI: Szlovénia; SK: Szlovákia; UK: Egyesült Királyság.

Forrás: Report from the commission... [2006] 27. o.

10. ÁBRA • Az egyetemes szolgáltató leggyorsabb kategóriába tartozó levélküldeményei díjának átlagos éves növekedési üteme, 2000–2005 (20 grammos súlyhatáron belül)

gyarországi árai 2005-ben az uniós középmezőny alsó szélébe tartoztak, ha nominálisan, euróban hasonlítjuk össze az egyes szolgáltatók díjait. Kevésbé kedvező e kép, ha vásárlóerő-paritáson vetjük össze az árakat. Ekkor a Magyar Posta e küldeményeinek a díja a harmadik legmagasabb a lengyel és a szlovák egytetemes szolgáltató díjai után. Nem túl rangos helyet mutat ugyanezen leggyorsabb kategóriába



A rövidítéseket lásd a 10. ábrán.

11. ÁBRA • Az egytetemes szolgáltató leggyorsabb kategóriába tartozó levélküldeményeinek díja 20 grammos súlyhatáron belül 2005-ben

tartozó *nemzetközi küldemények árainak* összehasonlítása. Ha euróban vetjük össze az árakat, akkor a Magyar Posta a harmadik legdrágább a svéd és dán szolgáltató után, ha pedig vásárlóerő-paritáson vizsgáljuk, akkor a lengyel egyetemes szolgáltató után a második legmagasabb e nemzetközi küldemények magyar díja.

ÉRTÉKELÉS A FOGYASZTÓ SZEMÉVEL

Szolgáltatási kötelezettség, egyetemes szolgáltatás

Mint már korábban bemutattuk, a magyar szabályozás az egyetemes szolgáltatások körének meghatározásában alapvetően követi a postai irányelvet. A hatályos postatörvény az egyetemes postai szolgáltatások körét a következőképp határozza meg:

- a 2. kilogrammot meg nem haladó tömegű belföldi és nemzetközi levélküldeményekkel, címzett reklámküldeményekkel és nyomtatványokkal kapcsolatos postai szolgáltatás;
- a 20 kilogrammot meg nem haladó tömegű belföldi és nemzetközi postacsomagokkal kapcsolatos postai szolgáltatás;
- a vakok írását tartalmazó, 7 kilogrammot meg nem haladó tömegű belföldi és nemzetközi küldeményekkel kapcsolatos postai szolgáltatás;
- a feladó rendelkezése alapján a fentiekben meghatározott szolgáltatásokhoz – értelemszerűen igényelhető – ajánlott, tértivevény és értéknylvánítás különszolgáltatások.

Az egyetemes szolgáltatónak e szolgáltatások nyújtását az ország teljes területét hiánytalanul lefedve, legalább munkanaponkénti egyszeri alkalommal gyűjtve és házhoz kézbesítve kell biztosítania. A postatörvényt kiegészítve a 79/2004. (IV. 19.) kormányrendelet, az európai szabályozói gyakorlatban ritka részletezettséggel szabályozza e szolgáltatások területi és időbeli hozzáférhetőségét is.

A területi hozzáférhetőség egy fokozatokból álló követelménysor, amelyben a fokozatok megállapítása a települések bejelentett lakóhelyek szerinti népességszáma (600 főnél kisebb, 600 és 1000 fő között, 1000 és 20 000 fő között, 20 000 főnél nagyobb) mellett a belterületi és azon kívüli területek megkülönböztetésével történt. A rendelkezésre állás lehetséges módjai tekintetében levélgyűjtő szekrények, támpontok, mobilposták és ezek elérhetőségi pontjai, valamint állandó szolgáltatóhelyek lehetséges működtetését és üzemeltetését alkalmazta a jogalkotó. A kormányrendelet a következőképp szabályozza a területi elérhetőséget. Az egyetemes postai szolgáltatónak az egyetemes postai szolgáltatást igénybe vevők számára történő rendelkezésre állását

- a 600 (bejelentett lakóhellyel rendelkező) lakosnál kisebb népességszámú településeken állandó postai szolgáltatóhely üzemeltetésével vagy mobilposta működtetésével kell biztosítani;
- a 600 és 1000 közötti (bejelentett lakóhellyel rendelkező) népességszámú településeken állandó postai szolgáltatóhely üzemeltetésével vagy – ha a település önkormányzatával ebben szerződésben megállapodtak – mobilposta működtetésével kell biztosítani;
- ezernél nagyobb – bejelentett lakóhellyel rendelkező – népességszámú településeken állandó postai szolgáltatóhely üzemeltetésével kell biztosítani.

Az 5. bekezdésben meghatározott követelményt a 20 000-nél nagyobb – bejelentett lakóhellyel rendelkező – népességszámú településeken a következők alkalmazásával kell teljesíteni:

- a) bejelentett lakóhellyel rendelkező húszezer lakosonként legalább egy állandó postai szolgáltatóhelyt kell működtetni,
- b) az állandó postai szolgáltatóhelyek bármely bejelentett lakóhellyel rendelkező belterületi lakos lakásától történő elérhetősége a légvonalban mért háromezer métert nem haladhatja meg,
- c) az azonos településen belüli két állandó belterületi postai szolgáltatóhely közötti légvonalban mért távolság legfeljebb hatezer méter lehet.

A 20 000 lakosnál kisebb lélekszámú településekre vonatkozó feltételeknek csak néhány speciális esetben nem felelt meg a Magyar Posta (például új település létrejötte kiválással, vagy az önkormányzattal megegyezve). A 20 000-nél nagyobb települések esetében az *a)* pontban megfogalmazott követelmény mindenhol teljesül, a *b)* és *c)* pontban előírtak 9 település összesen 18 településrészén nem teljesülnek, amelyekkel kapcsolatban mentességi kérelmet nyújtott be a szolgáltató a hatósághoz.

A Magyar Posta a kisebb települések egyre nagyobb hányadában (ahol a szabályozás ezt lehetővé teszi) oldotta meg mobilposták működtetésével a szolgáltatáshoz való hozzáférést. 2006 végén 1032 mobilpostával (822 kizárólag mobilpostával és 210 belterületi mobil kezelővel) ellátott település volt. Ezek mindegyikében kijelölték a szükséges elérhetőségi pontokat és felszerelték a levélgyűjtő szekrényeket. A hatóság 2006. augusztus 28. és szeptember 15. közötti időszakban piacfelügyeleti ellenőrzés keretében 72 mobilpostával ellátott településen vizsgálta (az érintett települések körülbelül 7 százalékán) az egyetemes postai szolgáltatások színvonalát. A hatóság megállapította, hogy a Magyar Posta Zrt. az egyetemes postai szolgáltatások teljes körét nyújtja a vizsgált mobilpostával ellátott településeken (*NHH* [2007] 21. o.).

A kormányrendelet a levélgyűjtő szekrények elérhetőségét is részletesen szabályozza:

- Az egyetemes postai szolgáltató minden állandó postai szolgáltatóhellyel rendelkező település területén köteles legalább egy darab – a levélküldemények sérülés nélküli elhelyezésére alkalmas méretű és bedobónyílású – levélgyűjtő szekrényt telepíteni.
- A levélgyűjtő szekrények számát és telepítésének helyét úgy kell meghatározni, hogy azoknak – bármely bejelentett belterületi lakóhellyel rendelkező lakos lakásától – az elérhetősége a légvonalban mért 1000 métert ne haladja meg. Azonos településen belüli két levélgyűjtő szekrény közötti légvonalban mért távolság legfeljebb 2000 méter lehet.

Ez a követelmény 2006 végén 569 településre, 855 levélszekrényre vonatkozóan nem teljesült. Ez a szám azonban évről évre csökken, mert a Magyar Posta folyamatosan cseréli a levélgyűjtő szekrények teljes állományát a mindenkori beruházási forrásoktól függően.

Az egyetemes szolgáltató elmaradt a postai hozzáférési pontok mozgáskorlátozottak számára történő akadálymentesítésével, bár ez a helyzet is évről évre javul.

Az egyetemes postai szolgáltatásra vonatkozó általános követelményt (a munkanaponként legalább egyszeri küldeménygyűjtés és házhoz kézbesítés) a kormányrendelet a területi hozzáférhetőséghez hasonlóan az igénybevétel helyétől függő, a szélsőségekhez is igazodó részletes követelményekkel pontosította. Az időbeli hozzáférhetőségről a következőképpen rendelkezik a kormányrendelet.

- Az egyetemes postai szolgáltató és az engedélyes postai szolgáltató által működtetett mobilposta – a postai szolgáltatások elérhetősége érdekében – minden munkanapon legalább egyszer, előre meghirdetett – és a helyben szokásos módon közzétett – időpontban, az erre kijelölt elérhetőségi ponton, legalább harminc percen át köteles tartózkodni. Ha a szolgáltató a házhoz kézbesítés közben a küldeményeket is felveszi, a kijelölt elérhetőségi ponton a kötelező tartózkodás időtartama legalább 15 perc.
- Az egyetemes postai szolgáltató és az engedélyes postai szolgáltató által üzemeltetett állandó postai szolgáltatóhelyek napi nyitvatartási idejét az igényekhez és a forgalom mértékéhez igazodóan kell megállapítani. A napi nyitvatartási idő egybefüggő vagy legfeljebb két részre osztott lehet. Az összességében napi két órát el nem érő nyitvatartási idejű postai szolgáltatóhely nem tekinthető állandó postai szolgáltatóhelynek.
- Az egyetemes postai szolgáltató és az engedélyes postai szolgáltató által üzemeltetett állandó postai szolgáltatóhelyeken minden munkanapon legalább kétórás napi nyitvatartási időt kell biztosítani 7 és 20 óra között.

- A 15 000 vagy annál nagyobb számú bejelentett lakosú településeken legalább egy postai szolgáltatóhelyen a napi nyitvatartási idő minden munkanapon legalább hatórás, amelyből legalább egy nyitvatartási órának 8 óra előtt vagy 17 óra után kell lennie.

Ezen időbeli követelményeknek az egyetemes szolgáltató a korábbi években nem tudott teljesen megfelelni, de 2006-ban már maradéktalanul megfelelt (*NHH* [2005], [2006], [2007]).

Szolgáltatások minősége

A postai szolgáltatások minőségét a kialakult nemzetközi és hazai gyakorlat a következő szempontokból vizsgálja:

- a szolgáltatások teljesítésének minősége: gyorsasági és megbízhatósági mutatók (levél-, csomagátviteli idő),
- a szolgáltatásnyújtás körülményei (várakozási idő, nyitva tartás),
- a szolgáltatásokhoz való hozzáférhetőség (postai szolgáltatóhellyel, levélgyűjtő szekrényel való ellátottság),
- továbbítás megbízhatóságának, épségének követelményei (elveszett, sérült küldemények aránya),
- ügyfélszolgálati követelmények (panaszok, reklamációk, kártérítések intézése).

Ezek egy részével az előzőekben már foglalkoztunk (szolgáltatásokhoz való hozzáférhetőség, nyitvatartási idő). A többi minőségi mutatót tekintjük át a továbbiakban.

Átfutási idő: gyorsasági és megbízhatósági mutatók

Az átfutási idő a postai felvevő-, szállító-, feldolgozó-, kézbesítőszolgálat minőségét leginkább jellemző paraméter, amely a küldemény postai felvételétől a kézbesítésig eltelt időt mutatja. A 2004. évi kormányrendelet a korábinál részletesebben szabályozza az átfutási idő kötelezettségét. A gyorsasági alapon is megkülönböztetett küldeményszerkezet alkalmazásával külön mérési rendszert kell kialakítani az elsőbbségi, illetve nem elsőbbségi levelek, a tömeges feladású levélküldemények átfutási idejének mérésére, valamint a csomagküldemények átfutási idejének mérésére.¹³

Az átfutási idő minőségi követelménye mutatóinak jogszabály által meghatározott értékei függenek egyrészt a küldemény fajtájától (levél, címzett reklámküldemény, nyomtatvány vagy postacsomag), másrészt a küldemény kezelésének gyorsaságától

¹³ A mérési módszer technikai részleteiről lásd *Nánási* [2004].

vagy a küldemény tartalmától. A konkrét minőségi követelményeket a feladás napját (D) követő munkanapok számához igazodva százalékos arányszámban állapították meg: az adott napig a feladott küldemények hány százalékának kell megérkeznie. Mindegyik kategóriához egy úgynevezett gyorsasági mutató (elsőbbségi levélküldeménynél és postacsomagnál $D + 1$, egyéb küldeményeknél $D + 3$ nap) és egy megbízhatósági mutató (elsőbbségi levélküldeménynél és postacsomagnál $D + 3$, egyéb küldeményeknél $D + 5$ nap) tartozik. Az átfutási idő elvárása az egyedi vagy tömeges feladás tényétől függetlenül azonos értékben lett megállapítva minden kategória mindkét mutatója esetén, csak a mérési módszertan tartalmaz különbségeket e két csoport esetében. Az 8. táblázatban foglaltuk össze e minőségi mutatók jogszabályi elvárásait.

8. TÁBLÁZAT • Átfutási idő – gyorsasági mutatók (százalék)

Küldemény típusa	A feladás napját (D) követő munkanapok száma	Jogszabályi követelmény	2006. évi teljesítés (országos átlag)
Egyedi feladású, elsőbbségi levélküldemények	$D + 1$	85	91,78
	$D + 3$	97	99,61
Egyedi feladású, nem elsőbbségi levélküldemények	$D + 3$	85	93,67
	$D + 5$	97	98,97
Tömeges feladású, elsőbbségi levélküldemények	$D + 1$	85	94,14
	$D + 3$	97	99,71
Tömeges feladású, nem elsőbbségi levélküldemények	$D + 3$	85	96,59
	$D + 5$	97	99,47
Postacsomag	$D + 1$	85	85,82
	$D + 3$	97	99,34

Forrás: NHH [2005], [2006], [2007]) alapján

E minőségi paraméterekkel meghatározott kötelezettségeinek az egyetemes szolgáltató 2005 előtt nem felelt meg. Ráadásul 2004-ben még romlott is a teljesítménye az előző évhez képest. A Magyar Posta Zrt. az általa kezelt valamennyi küldeményfajta egy telephelyre központosított – ezért költséghatékonyabb – irányítása érdekében 2004. március 1-jén új üzemébe helyezte át feldolgozási tevékenységének döntő hányadát. Az új feldolgozórendszer indítása miatti technológiaváltás azonban üzemzavart okozott: a szolgáltatás teljesítésének minősége jelentősen elmaradt a kormányrendeletben az átfutási időkre megállapított értékektől.

A vizsgálat eredményei alapján a hatóság az egyetemes postai szolgáltatás jogszabályoknak megfelelő minőségének 30 napon belüli helyreállítására, a védelmi, felkészülési és katasztrófaelhárítási terv 30 napon belüli benyújtására, továbbá első fokon 10 millió, másodfokon 9 millió forint felületei bírság megfizetésére kötelezte a Magyar Postát. 2004 második felében, de főképpen 2005-től – a határozott hatósági fellépésnek is köszönhetően – látványosan javult a Magyar Posta e mutatókban tükröződő teljesítménye. A 8. táblázatban láthatjuk, hogy 2006-ban mind-

egyik küldeménytípusnál meghaladta az egyetemes szolgáltató teljesítménye a jogszabályban meghatározott követelményt. Annyit érdemes még hozzátenni, hogy jellemzően a budapesti adatok húzzák lefelé ezeket az értékeket. Általában a vidék–vidék reláció teljesít legjobban és vidék–Budapest, illetve a Budapest–Budapest a legrosszabban.

Szolgáltatásnyújtás körülményei – várakozási idő mérése

A magyarországi törvényi szabályozás – Európában is ritkaságszámba menő szabályozottsággal – meghatározza az egyetemes szolgáltatások körébe tartozó szolgáltatásokat is ellátó felvételi helyeken – a legforgalmasabb óra átlagában – megengedett várakozási időt. A várakozási idő a postai szolgáltatást igénybe vevő sorban állásának kezdetétől a szolgáltatási szerződéskötés megkezdéséig eltelt idő. A rendelet az egyetemes szolgáltatások körébe tartozó küldeményfelvételt is ellátó munkahelyek esetében legfeljebb 15 perces időtartamot enged a legforgalmasabb óra átlagára. A postákat a felvevőablakok számától függően sorolják kategóriákba. Az első három kategóriába tartozó posták (több mint négy felvevőablak) mindegyikét évente legalább egyszer, a kisposták közül pedig a területi lefedettség biztosításával kiválasztottakat kell mérni. A 15 perces átlagot túllépő postákon ismételt mérésre kerül sor.

2006-ban 152 állandó szolgáltatóhelyen folytattak méréseket, amiből 106 postán a várakozási idő mért adatai megfeleltek az előírásoknak, és 46 posta esetében nem feleltek meg. Ez a korábbi évek hasonló adataihoz képest rosszabb érték, ami összefüggésben van a költségcsökkentő, racionalizációs lépésekkel is. A korábbi évek hasonló mutatószámai: 2004-ben 5, 2005-ben 11 postán volt a megengedettnél hosszabb várakozási idő. E romló tendencia általánosan jellemző volt 2006-ban, nem voltak jelentős eltérések a postahelyek besorolása (például budapesti vagy vidéki) vagy a mérési időszak (például adóbevallási határidő vagy ünnepi csúcsgérgalom) szempontjából. E minőségmutató romlása több éve tartó tendencia (NHH [2007]).

A postai dátumnyomatra vonatkozó követelmény

A kormányrendelet a következőképp határozza meg ezt a követelményt: az olvashatatlan dátumnyomattal ellátott postai küldeményeknek a postai szolgáltatás teljesítése során felvett küldemények számához viszonyított aránya 0,15-nál nem lehet nagyobb. A dátumnyomatok e követelményének az egyetemes szolgáltató az NHH vizsgálatai során többször nem felelt meg. 2003-ban és 2004-ben az olvashatatlan dátumnyomatok aránya meghaladta a 20 százalékot. A hatóság 2003-ban az erre vonatkozó hiányosság miatt 5 millió forint bírságot szabott ki a szolgáltatóra, illetve a 2004-ben megállapított bírságot is részint ez a hiányosság volt indoka. Az

olvashatatlan dátumnyomatok arányát 2006-ban 104 138 tesztlevél segítségével, a valós forgalmi arányoknak megfelelően súlyozva állapították meg. Az olvashatatlan dátumnyomattal ellátott postai küldemények aránya 2006-ban 0,031 volt; ez a tavalyi év hasonló mutatójánál kissé rosszabb, azonban a jogszabályi követelménynek így is bőven megfelelő teljesítményt tükröz.

A küldeménytovábbítás megbízhatóságára vonatkozó követelmények

A kormányrendelet két mutatót határoz meg az elvesző és a megsérült küldemények elfogadható arányára. A postai szolgáltató belföldi forgalmában a teljesen vagy részlegesen elveszett, illetve megsemmisült könyvelt postai küldemények aránya az összesen felvett, könyvelt postai küldemények számához képest 0,06 lehet. 2003–2004-ben a szolgáltató még nem felelt meg ennek a követelménynek, 2004-ben az elveszett küldemények aránya 0,0715 volt. 2005-ben ez nagyban javult, 0,05 volt, és 2006-ban is tovább folytatódott az elveszett küldemények arányszámának csökkenő tendenciája (0,0331).

A postai szolgáltató – belföldi forgalomban, a *könyvelt* postai küldemények esetén – a megsérült, könyvelt postai küldemények számának a postai szolgáltatás teljesítése során felvett, könyvelt postai küldemények számához viszonyított arányára vonatkozó előírás: 0,05. Ez az arányszám 2003-ban 0,0169, 2004-ben 0,0043, 2005-ben 0,0032 és 2006-ban 0,0015 ezrelék volt. Vagyis ez a mutató javuló minőségű szolgáltatást tükröz.

Igénybe vevői bejelentések és panaszok számának alakulása a kijelölt egyetemes postai szolgáltató esetében

Jellemző tendencia, hogy az igénybe vevők egyre gyakrabban kezdeményezik, hogy a szolgáltató vizsgálja ki az őket ért sérelmet, illetve ha annak eredménye számukra nem megnyugtató, akkor a hatósághoz fordulnak. A Magyar Postához 2003-ban 4308, 2004-ben 4891, 2005-ben 5543, 2006-ban pedig már 6731 panaszt nyújtottak be. A panaszok számának növekedése azonban nem feltétlen minőségromlást tükröz. Ebben a tendenciában a civil kezdeményezőkézség és fogyasztói tudatosság növekedése is szerepet játszik.

A panaszok növekvő számával párhuzamosan emelkedett a végső válaszig átlagosan eltelt napok száma (20,5 nap) is, de még így is megfelelt a Magyar Posta Zrt. végrehajtási rendeletében megállapított 30 napos ügyintézési határidőnek. 2006-ban a panaszok kétharmada (66,42 százalék) esetében állapították meg a panasz megalapozatlanságát, egynegyedük esetében (25,54 százalék) helyt adtak az igénybe vevő kifogásának (a fennmaradó 8 százalék dicséret volt).

IRODALOM

- BIJL, P. W. J.–DAMME, E.–LAROCHE, P. [2006]: Regulating Access to Stimulate Competition in Postal Markets? In: Crew M. A.–Kleindorfer P. R. (eds.): Progress toward Liberalization of the Postal and Delivery Sector. Springer. <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=60251>.
- BLOCH, F.–GAUTIER, A. [2006]: Access pricing and entry in the postal sector. Conference paper for the 4th Postal conference "Regulation, Competition and Universal Service in the Postal Sector". Toulouse, July.
- BRONNER ... [1998]: Oscar Bronner *versus* Mediaprint. C-7/97, Judgement of the Court (Sixth Chamber). 1998. november 26.
- DE DONDER, P. [2006]: Access Pricing in the Postal Sector: Theory and Simulations. Review of Industrial Organization 28, 307-326.
- CTCON [2001]: Study on the accounting system of providers of the universal postal services. CTcon, July, Düsseldorf, http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2001-cost-study01_en.pdf.
- ECORYS [2005]: Study on the development of competition in the European postal sector. Eco-rys, July, http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2005-ecorys-final_en.pdf.
- GERADIN, D. [2006]: Enhancing competition in the postal sector: Can we do away with sector-specific regulation? Conference on Postal and Delivery Economics, Bern, June 1–3. http://www.freefairpost.com/pdf/Enhancing%20competition%20in%20the%20postal%20sector%20_2_.pdf.
- GERADIN, D.–HENRY, D. [2004]: Regulatory and competition law remedies in the postal sector. Megjelent: Geradin, D. (szerk.): Remedies in network industries – EC competition law versus sector-specific regulation. Intersentia.
- HAJDÚ ZOLTÁN [2006]: A szolgáltatásminőség fejlesztése. Posta Folyóirat, 2006. október, 2-3. szám 24–30. o.
- NÁNÁSI MARIANN [2004]: Minőségmérések a Magyar Postán. Posta., 2. sz. pp. 46–53.
- NERA [2004]: Study about the economics of postal services. Final report. NERA, http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2004-nera-final-postal-report_en.pdf.
- NHH [2005]: Beszámoló az egyetemes postai szolgáltatás és a postapiaci verseny 2004. évi magyarországi alakulásáról. Budapest, <http://www.nhh.hu/dokumentum.php?cid=9622>.
- NHH [2006]: Beszámoló az egyetemes postai szolgáltatás és a postapiaci verseny 2005. évi magyarországi alakulásáról. Nemzeti Hírközlési Hatóság, Budapest.
- NHH [2007]: Beszámoló az egyetemes postai szolgáltatás és a postapiaci verseny 2006. évi magyarországi alakulásáról. Nemzeti Hírközlési Hatóság, Budapest.
- OECD (2001): Promoting competition in the Postal Sector
- SÜMEGI PÉTER (2007): Mennyiben köti a magyar jogalkotót a postai irányelv? A postai irányelv jogi természetéről. Posta, IX. évf. 1. szám, március, 8–15. o.
- REPORT FROM THE COMMISSION... [2006]: Report from the commission to the european parliament and the council on the application of the postal directive. SEC(2006) 1293. Brüsszel.
- SZEBENY BOTOND–VARGA BÓTOS ANNA–SÜMEGI PÉTER [2007]: Az Európai Unió postai szabályozása és a postai liberalizáció legújabb fejleményei. Posta, IX. évf. 1. sz. március, pp. 15–30.

- VALENTINY PÁL [2004]: Árprés és felfaló árazás. Közgazdasági elmélet, bírói, szabályozói gyakorlat. Közgazdasági Szemle, 1. sz. 24–45. o.
- WIK CONSULT [2004]: Study on main developments in the European postal sector. WIK Consult, Bad Honnef, July, http://www.jcampbell.com/articles/WIK2004_md1.pdf.
- WIK CONSULT [2005]: Study on the evolution of the regulatory model for European postal services. WIK Consult, Bad Honnef, July, http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2005-wik-final_en.pdf.
- WIK CONSULT [2006]: Main developments in the postal sector (2004–2006). WIK Consult, Bad Honnef, May. http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2006-wik-final_en.pdf.