

• *Valentiny Pál* •

A SZABÁLYOZÓ SZERVEZETEK MŰKÖDÉSI HATÉKONYSÁGA

Nemzetközi tapasztalatok alapján áttekintést próbálunk adni arról, hogy milyen szempontok szerint ítéltethető meg a „jó szabályozás”, a szabályozó szervezetek hatékonysága. Nem foglalkozunk a szabályozók döntéseinek helyességével, a szabályozás jóléti hatásaival, a szabályozás költség–haszon-elemzésével. A szabályozás hatékonyságát elsősorban a szabályozó szervezetek működéséhez szükséges feltételek meglétén vagy hiányán keresztül próbáljuk meg felmérni. Először a szabályozó szervezetek működési feltételeit és szabályozási módszereit, az intézmények irányítási gyakorlatát ismertetjük két ország tapasztalatai alapján, majd összegezzük a nemzetközi szervezetekben, a tudományos kutatásban és az állami ellenőrzési rendszerekben a szabályozó szervezetek hatékonyságának mérésére tett kísérleteket. Szabályozó szervezeteken a tanulmányban elsősorban a hálózatos szolgáltatások ágazati szabályozását végző intézményeket értjük. A tanulmányban említett elemzési módszerekkel ugyanakkor a versenyszabályozó hatóságokat is elemezni szokták.*

BEVEZETÉS

2007 novemberében az Európai Bizottság jogsértési eljárást indított Bulgária ellen, mert nem látta biztosítottnak a távközléssel foglalkozó hatóság függetlenségét. Érvelésük szerint a nem megfelelően működő hatóság rosszul működő távközlési piacot is jelent, ami kihat az ország versenyképességére, és károkat okoz a szolgáltatóknak és a fogyasztóknak. Hasonló eljárás folyik Szlovákia és Lengyelország ellen. A Szlovéniával, Ciprussal és Finnországgal szemben 2005-ben megkezdett eljárások 2006-ban lezárultak. Az utóbbi három esetben és Szlovákiában a tagországok állami szerveinek tulajdonosi, vállalatfelügyeleti és szabályozói feladatkörei nem különültek el egymástól: ugyanaz a minisztérium felügyelte a szabályozó szervezetet, amely egyes távközlési szolgáltatók tulajdonosa is volt. A szlovén, ciprusi és finn esetben gyors megoldás született, a tulajdonosi jogok – formálisan legalább – máshova kerültek (*EC Press Release* [2005–2007]).

.....
*A tanulmány elkészítését az OTKA T 048348 számú programja támogatta.

Lengyelországban és Bulgáriában a függetlenség megsértésének más eseteit sérelmezte a Bizottság. Lengyelországban 2006-ban olyan törvények születtek, illetve meglévők úgy módosultak, hogy az elektronikus hírközléssel foglalkozó szabályozó szervezet vezetőjének kinevezési és felmentési jogosítványai kizárólagosan a miniszterelnök hatáskörébe kerültek, a kinevezés időtartamára, és a felmentés lehetséges indokaira vonatkozó paragrafusok kikerültek az addigi törvényből. Bulgáriában a nemzeti szabályozó szervezet a Bizottság megállapítása szerint már egy ideje nem képes ellátni feladatát, többek között azért sem, mert hosszú ideje nincs kinevezett vezetője. A szabályozó szervezet nem végezte el a szabályozási döntéseket megelőző piacelemzéseket, emiatt a döntéseit halogatja, illetve azok csak jelentős mértékű késéssel születnek meg. A szabályozás függetlenségét a bolgár távközlési vállalkozások és a szabályozó szervezetek közötti személyi összefonódások is megterhelik. A domináns távközlési szolgáltató igazgatóságának tagja az egyik szabályozó szervezet vezetője. A Bizottság azért kényszerült a jogsértési eljárás megindítására, mert a függetlenség kérdésében felmerülő problémák megoldását eddig sem a személyes találkozások, sem a hivatalos levelezés nem mozdította elő.

A Bizottság nyolc további ügyben találta úgy, hogy a nemzeti hírközléssel foglalkozó szabályozó hatóságok (Finnország, Spanyolország, Lengyelország, Szlovákia, Észtország, Németország esetében) hatásköre nem teljes, a nemzeti törvénykezés nem biztosítja az EU irányelveiben szereplő jogosítványokat vagy erőforrásokat a hatóságok működéséhez. Az ezekben az ügyekben indított jogsértési eljárások közül több esetben (például Németország, Lengyelország, Finnország) az eljárás az Európai Bíróságon folytatódik.

A távközléshez képest közel egy évtizedes késéssel megnyíló energiapiacokon 2007 elejéig 20 ország ellen indult jogsértési eljárás. A hat legfontosabb hiányosság között szerepelt, hogy a szabályozó hatóságok nem rendelkeznek kellő hatáskörrel (*A földgáz...* [2006] 6. o.). A Bizottságnak a földgáz és a villamos energia belső piacának jövőbeli lehetőségeiről szóló közleménye megállapította, hogy a „szabályozó hatóságok tevékenységének hatékonyságát gyakran rontja, hogy nem függetlenek a kormányzattól, és nincsenek kellő jogkörük vagy hatáskörük. Az országjelentések például arra derítettek fényt, hogy a szabályozó hatóságoknak nincs valós mérlegelési jogkörük például a funkcionális szétválasztás vagy a díjazástól eltérő hozzáférési feltételek szabályozására. Más esetekben a szabályozási feladatokat a szabályozó hatóság és egy minisztérium vagy versenyhivatal közösen látja el. Az országjelentésekből egyértelműen kitűnik, hogy ahol a nemzeti szabályozó hatóságok hatásköre korlátozott, ott következetlen döntések születnek, és nem alakul ki az irányelveknek való megfelelés.” (*A földgáz...* [2006] 12. o.)

A hatáskörök korlátozottságán túl a szabályozó hatóságok nem kielégítő mértékű függetlensége is tényként szerepel az Európai Unió tervezett irányelveinek indoklásában. A meglévő szabályozások ugyan felszólítják a szabályozó hatóságokat az energiaipar szereplőitől való függetlenség biztosítására, de nem foglalkoznak

a függetlenség biztosításának módozataival és főleg a függetlenség tényének bizonyíthatóságával. A nemzeti szabályozó hatóságok függetlensége erősítésének célkitűzését a villamos energiáról és a földgázzal szülő, 2007 szeptemberében elkészült irányelvtervezetek egyaránt tartalmazzák: „A Bizottság javasolja, hogy a szabályozó hatóság legyen jogilag különálló és funkcióiban minden más köz- vagy magántestülettől független, hogy személyzete és döntéshozó szervezeti egysége minden piaci érdektől függetlenül járjon el, és ne kérjen és ne fogadjon el utasítást egyetlen kormányzati vagy más köz-, illetve magántestülettől sem. E célból a Bizottság javasolja, hogy a szabályozó hatóságok jogi személyiséggel, költségvetési autonómiával és megfelelő humán és pénzügyi erőforrásokkal, illetve független irányítással legyenek felruházva.” (*Javaslat ... [2007a]* 9–10. o., *Javaslat ... [2007b]* 9–10. o.).

Látható, hogy az Európai Unió mind a szabályozott szektorokkal összefüggő gyakorlatában, mind a szabályozók működésének további alakításában a szabályozók megfelelő hatáskörének és függetlenségének kérdését rendkívül fontosnak tartja. A továbbiakban szélesebb körű nemzetközi tapasztalatok alapján áttekintést próbálunk adni arról, hogy milyen szempontok szerint ítéltető meg a „jó szabályozás”, a szabályozó szervezetek hatékonysága. Nem foglalkozunk a szabályozók döntéseinek helyességével, a szabályozás jóléti hatásaival. A szabályozás határfokát elsősorban a szabályozó szervezetek működéséhez szükséges feltételek meglétén vagy hiányán keresztül próbáljuk megbecsülni. A tanulmány következő részeiben először a szabályozó szervezetek működési módjait foglaljuk össze két ország tapasztalatai alapján, majd összegezzük a szabályozó szervezetek hatékonyságának mérésére tett kísérleteket a nemzetközi szervezetekben, a tudományos kutatásban és az állami ellenőrzési rendszerekben.

A SZABÁLYOZÓ SZERVEZETEKRŐL

A szabályozó szervezetek sajátos szerepet töltenek be a jogrendszerben. Amíg a törvényhozás a szabályozott szolgáltatókat érintő általános feltételek kialakításával foglalkozik, és a bíróságok a vitatott esetekre próbálják a jogalkotó akaratát értelmezni, addig a szabályozó szervezetek – az előbbi két intézménnyel ellentétben – a szabályozottakkal közvetlen kapcsolatban élve, a szabályozottak tevékenysége feletti ellenőrzést végzik.

A hálózatos szolgáltatások piacain működő monopóliumok szabályozására kialakított intézményrendszerben a fogyasztók védelme mellett a szabályozóknak arra is súlyt kell fektetniük, hogy a szabályozott vállalatok ne szenvedjenek jogtalan hátrányt, megőrizzék életképességüket, a befektetők, részvényesek érdekei ne sérüljenek. A szabályozó szervezet ezen érdekek közötti egyensúlyozó feladatát fellebbviteli fórumok egészítik ki, ahol meg kell teremteni a szabályozott piac minden résztvevője – beleértve a szabályozó szervezetet is – közötti egyensúlyt.

Azt, hogy a szabályozó szervezet mit tehet, és mit nem, általában törvények szabják meg. Esetenként azt is előírják, hogy azt, amit a szabályozó tehet, milyen feltételek mellett teheti, milyen eljárásmodokat kell kialakítania az egyes ügyek, felülvizsgálatok előkészítésénél, a döntések meghozatalakor. Ezek az előírások meglehetősen általánosak és elnagyoltak, ezért a szabályozó szervezetek gyakran maguk alakítják ki tevékenységük végzésének részletes eljárásmodját, a szabályozottakkal és a fogyasztókkal való kapcsolattartás módozatait. Az eljárásmodokkal, a szabályozó intézmények jogrendszeren belüli szerepével összefüggő problémák a hálózatos közszolgáltatásoknál általában hasonlóak, sőt a szabályozás sok helyen ezekre az ágazatokra együttes szabályokat dolgoz ki. A szabályozás feltételrendszereinek, a szabályozás szervezeti kereteinek kialakításában az angolszász országok jártak az élen, ezért a legtöbb tapasztalatot felhalmozó két ország az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság gyakorlatát érdemes röviden áttekinteni.

Szabályozó szervezetek az Egyesült Államokban

Szabályozó intézményekkel szövetségi és állami szinten egyaránt találkozhatunk az Egyesült Államokban. Különböző nevekkkel, de minden tagállamban működnek szabályozó szervezetek, hol közszolgáltatási, hol kereskedelmi bizottság, hol pedig közszolgáltatási osztály, testület elnevezéssel. A szabályozás kezdeti testületei a 19. század végén – elsősorban a vasút területén – inkább tanácsadó, ténymegállapító jelleggel működtek. Az 1900-as évek elején New York városában a különböző közszolgáltatásokkal kapcsolatban felmerült panaszok vezettek oda, hogy a jelenségek kivizsgálásra alakult bizottság megállapításai alapján 1907-ben felállították a New York-i közszolgáltatási bizottságot. Ugyanabban az évben a wisconsini vasúti bizottság tevékenységét kiterjesztették a fűtés-, víz-, áram- és telefonszolgáltatásokra is. Ez a folyamat folytatódott, és a legtöbb tagállamban olyan bizottságok alakultak, amelyek több szolgáltatástípust együttesen szabályoztak. Fontos közös vonás volt, hogy ugyan a bizottságok csak a törvény által körülhatárolt hatalommal rendelkeztek, a törvények előírásai – mint például, hogy a tarifáknak igazságosaknak és ésszerűeknek kell lenniük – mégis széles körű értelmezési szabadságot biztosítottak a szabályozóknak (*Priest* [1993], *Gabel* [1994]).

A tagállami szabályozó bizottságok általában 3–7 fővel működnek, a tagállamok többségében a kormányzó nevezi ki a tagokat, néhány tagállamban választják őket. A megbízatás általában 6 évre szól. A bizottsági tagok jogászok, vállalatvezetők, mérnökök, könyvelők, közgazdászok köréből kerülnek ki. A bizottságok szervezeti felépítése tagállamonként változik, vagy funkcionális (egyes szabályozási részterületekkel foglalkozó részlegek), vagy ágazati jellegű (egyes szabályozott szolgáltatásokkal foglalkozó részlegek) szervezeti megoldásokkal találkozhatunk.

A bizottságok döntési jogosítványai között a legfontosabb az ár, illetve a tarifa felülvizsgálatának joga, amelynél a bizottságok a társaságok által alkalmazott vagy alkalmazni kívánt tarifákkal kapcsolatos ésszerűség kérdését vizsgálják. A nyújtott szolgáltatások minőségével összefüggésben a bizottságok szabványokat is meghatározhatnak a megfelelő, biztonságos és egységes ellátási színvonal érdekében. Vizsgálhatják mind a változtatási szándékot, mind a kialakult gyakorlatot. A szolgáltatási terület meghatározása is a bizottságok feladata, értelemszerűen minden ezzel összefüggő változáshoz is hozzá kell járulniuk. Az alkalmazott számviteli elvek meghatározása szintén a bizottságok jogosítványai közé tartozik. Általában egy bizottságon belül igyekeznek azonos elveket alkalmazni a különböző típusú szolgáltatókra. Vizsgálat tárgyai lehetnek a vállalat-összeolvadások vagy -szétválások.

A szabályozó intézmények hatáskörébe tartozik magától értetődően a saját eljárási rend kidolgozása, a vizsgálatok módjának meghatározása, a panaszok kezelése, meghallgatások, ellenőrzések szabályozása. Az utóbbi időkben a szabályozói hatáskörök szélesedtek. A szabályozói döntések bíróság előtt megtámadhatók.

A szövetségi szintű szabályozás a tagállami szabályozási szintet egészíti ki. Az alapelv az, hogy amennyiben a szabályozandó tevékenység átlépi az államhatárokat, szövetségi szabályozás lép érvénybe. A szolgáltatók ezért tevékenységeik egy részénél tagállami, míg más részénél szövetségi szabályozás alá eshetnek. A közszolgáltatásokat érintő első szövetségi jellegű szabályozó szervezet az Interstate Commerce Commission volt, amely az 1880-as évektől a vasút, később a közúti forgalom szabályozásával is foglalkozott. A második jelentős szervezet az 1920-ban létrehozott Federal Power Commission, kezdetben a villamosenergia-ipari cégek szabályozása tartozott hatáskörébe, később a gázszolgáltatás szabályozására is jogosítványt kapott. A távközlés szövetségi szabályozó szervezetét (Federal Communications Commission) 1934-ben hozták létre. Mindegyik említett szabályozó testületnek, illetve utódjának öt tagja van. Az elnök a kongresszus jóváhagyásával nevezi ki a szabályozó intézmények tagjait. A bizottságok működésében a többségi elv érvényesül, a tagok teljes mértékben saját belátásuk szerint cselekedhetnek, kizárólag a fellebbviteli bíróságok előtt kérdőjelezhető meg tevékenységük, illetve itt változtatható meg döntésük. A Kongresszus az egyetlen, amely bizottságot megszüntethet, illetve annak feladatkörét, nevét megváltoztathatja, de döntéseiket semmilyen módon nem befolyásolhatja. A bizottságok a kormányzati hierarchiától is függetlenek, egyik minisztériumnak sem tartoznak felelősséggel.

Szabályozó szervezetek az Egyesült Királyságban

A szabályozás mint feladatkör nem új az Egyesült Királyságban sem. Az állami kézben lévő monopolhelyzetű közszolgáltatókat a 20. század nagy részében minisztériumok, illetve kormányzati hivatalok ellenőrizték, ugyanakkor ezek beszámoltatási rendszerének hiányosságai következtében a szabályozási célok többnyire rejtve maradhattak. A cégek, állami tulajdonú és monopolhelyzetükből adódóan – és azt felhasználva – szabályozói feladatkört is betöltöttek, többnyire saját helyzetük megerősítése, az esetleges verseny kiküszöbölésének a szándékával.

A hatvanas és hetvenes években egymást követő brit kormányok kísérletei sorra kudarcba fulladtak az állami szektor hatékonyságának növelésére, a vállalatvezetés felelősségének, beszámoltathatóságának növelésére. Ez a felismerés – párosulva a költségvetési gondokkal, a gazdaságpolitika addigi céljainak átértékelődésével és más szempontokkal is – a nyolcvanas évekre a közszolgáltató vállalatok privatizációjához vezetett. A privatizáció és a szabályozás egymás mellett haladó és sok ponton egymást kiegészítő, egymástól függő jelenségévé vált a brit gazdasági életnek (*Foster* [1992], *Veljanovski* [1991]).

A privatizáció kezdeti szakaszában – részben a biztos siker, részben a vállalatvezetés ellenállásának leküzdése érdekében – a piacszerkezet lényeges átalakítása nélkül, egy egységben adták el a vertikálisan szerveződött közszolgáltató cégeket (távközlés, gázzolgáltatás). Ez a gyors privatizációs megoldás, amely a verseny kialakulására alig teremtett lehetőséget, erős szabályozó szervezet felállítását igényelte. A felállított új szabályozási intézmények egymást követően alakultak (Oftel – távközlés, 1984; Ofgas – gázzolgáltatás, 1986; Ofwat – vízzolgáltatás, 1989; Offer – áramszolgáltatás, 1989; ORR – vasút, 1993). A korábbi tapasztalatok figyelembevételével létrehozásuk feltételei módosultak, de alapvető jellegzetességeik változatlanok maradtak. Élükön a döntést hozó főigazgató állt, államigazgatáson belüli hierarchiájukat tekintve a szabályozó szervezetek minisztériumokon kívüli kormányzerveknek számítanak. Jogi felhatalmazásukat az egyes privatizációs törvények határozták meg, felsorolva a főigazgató kötelezettségeit és megszabva az általános szabályozási keretet.

A később alapított szabályozó szervezetek – részben az egyesült államokbeli szabályozási tapasztalatokat is figyelembe véve – már testületi döntéseket hozó formában létesültek (Postcomm – posta, 2000), illetve a meglévők összeolvadásakor (Offer és Ofgas – Ofgem, 2000; Oftel és több média- és frekvenciaszabályozással foglalkozó szabályozó – Ofcom, 2002) új szervezeti keretként a testületi formát választották. A szabályozottak feletti ellenőrzés tényleges jogosítványai az engedélyezési eljárásban, az engedélyekben megfogalmazott működési feltételekben találhatóak, amelyekből az árszabályozás a legfontosabb szabályozási elem. Ha a szabályozó és a szabályozott között az engedélyek vagy az árszabályozás kérdésében nincs megegyezés, fellebbviteli fórumként ma a brit versenyhivatalból (Competition Commission) kivált Competition Appeal Tribunal szolgál (*UK Economic Regulators* [2007a]).

A szabályozók működésének általános keretei az Egyesült Államokban és az Egyesült Királyságban

A brit privatizációk kezdetén brit szakértők lepték el a szabályozással foglalkozó amerikai intézményeket, hogy ötleteket gyűjtsenek az újonnan kialakítandó szabályozó testületek felállításához, működtetéséhez. A szabályozási tanácsadás hamarosan jól fizető amerikai exportcikké vált. A nyolcvanas évek végére megfordult a korábbi trend. Az amerikai tapasztalatokat megismerve, azok hiányosságaiból okulva, a britek új módszerek és eljárások kidolgozásával járultak hozzá a szabályozás elméletéhez és gyakorlatához. Miután a brit szabályozó szervezetek megkezdték működésüket, egyre több amerikai közgazdász, jogász, számviteli szakember ismerkedett a brit tapasztalatokkal, hiszen az amerikai szabályozást alapvetően jellemző *megettérülési ráta* (*rate of return*) típusú árszabályozás megújításán dolgozva már érzékelhetővé váltak a britek által választott másik út – a ársapka (*price cap*) típusú szabályozás egyes – előnyei. A kilencvenes évek elejére a szabályozási tanácsadás elsősorban brit cégek profilja lett. Az évtized második felétől a brit szabályozási rendszer felülvizsgálatánál viszont egyre több esetben hivatkoztak a legújabb észak-amerikai tapasztalatok felhasználására (*Yataganas* [2001]).

A két ország eltérő tradíciói részben magyarázatot adnak a szabályozási rendszerekben rejlő különbségekre. Az Egyesült Államokban hagyományosan még olyan ágazatokban is nagyobb szerepet kapott a piaci verseny, amelyekben közszolgáltatást nyújtó cégek dolgoznak. Az itt kialakított szabályozási kereteket a hetvenes évtized végén a legtöbb szabályozott ágazatban felülvizsgálták, és a túlzottan (túl költségesnek) minősített szabályozást megszüntették, enyhítették, a versenynek további teret engedve. A monopolhelyzettel való visszaélés gyanúja esetén pedig gyakran választották a piacszerkezet strukturális megváltoztatásának útját, vagyis a monopóliumok szétbontását, mint például az AT&T esetében is (*Evans* [1983], *Janisch* [1989]). Az Egyesült Királyságban ezzel szemben – az európai tradícióknak inkább megfelelően – a közszolgáltatások nagy része állami monopóliumként működött, és privatizációjukkor is csak kevéssé került sor a piaci struktúra, a versenykörülmények változtatására, azaz sok esetben a monopóliumokat egyben adták el.

A különbség a szabályozási eljárásokban is nyomon követhető. Az amerikai szabályozást inkább merevnek, szabályozottnak, szembenálláson alapulóknak, ugyanakkor az egész folyamatot tekintve nyíltnak lehet minősíteni. A szabályozási folyamatot az Egyesült Államokban olyannak tekintik, amelyben minden érdekelt, illetve érintett részt vehet, sőt ezt a részvételt bátorítják is (például költségtérítés). A bizottságok működésének egyik mércéje, hogy elég hosszú-e a szabályozási folyamatban megjelentek, megszólaltak listája. A szabályozott cégen kívül természetes a fogyasztóik, illetve képviselőik részvétele a folyamatban, a versenytársak vagy a potenciális versenytársak meghallgatása és egyes érdekcsoportok – mint például a környezetvédők – megjelenése. A folyamatban részt vevők mindegyike beadványo-

kat nyújthat be, részt vehet a meghallgatásokon, fellebbezéssel élhet. Mindez költséges és viszonylag lassú döntéshozatalt jelent.

A brit szabályozási eljárásokat ezzel szemben a zártság, a szabályozó és a szabályozott együttműködésének feltételezése, a szabályozó nagy önálló döntési jogköre és az informális jellemzi. Sarkítva úgy is lehetne fogalmazni, hogy az Egyesült Királyságban a tárgyalások és alkudozások rendszerét intézményesítették. A szabályozás kereteinek kialakítása, azok nyilvánosságra hozatalának módja jól tükrözte a brit szabályozásra tett fenti megállapításokat. Az első szabályozó szervezet (Oftel) felállításakor, a privatizációs célokot megfogalmazó fehér könyv a szabályozást illetően lényegében megismételt egy korábbi rövid sajtóközleményt, amely semmilyen részletet nem tartalmazott. Általában is jellemző volt, hogy inkább szakértői tanulmányokban fogalmazódtak meg a szabályozás elképzelt rendjével kapcsolatos nézetek, semmint kormányzati dokumentumokban. A villamosenergia-ipar eladásakor a privatizációs fehér könyv a távközléshez képest is szűkszavú volt. A szakmai sajtóból az érdeklődők több információhoz juthattak, mint a hivatalos kiadványokból.

A brit szabályozást nem a meghallgatásokra, bizonyítási eljárásokra, fellebbezésre épülő hosszas eljárások, hanem az iránymutatások, szabályalkotások, határozatok, tárgyalásos alapon történő engedélymódosítások jellemezték. A szabályozott és a szabályozó közvetlenül tárgyalt egymással, zárt ajtók mögött, a többi érdekcsoport más fórumokon véleményt nyilváníthatott, de az amerikai rendszerre jellemző meghallgatási eljárást mellőzték. A brit rendszerben a főigazgató személye volt a garancia arra, hogy a döntés előtt mindenoldalú érdekegyeztetésre kerül sor. E jellemzők miatt tekintették egyesek a brit módszert gyorsabbnak, olcsóbbnak és rugalmasabbnak.

A brit szabályozási rendszerben kezdetben sikerült jól képzett, az ágazatot jól ismerő, mindenki által elfogadható személyeket találni a főigazgatói posztra. A jól körülbástyázott függetlenségük lehetővé tette számukra, hogy a politikai befolyásolástól (ami az amerikai meghallgatási rendszerben mindig megjelenhet, és elsősorban a nem szakmai szempontok figyelembevételét jelenti) viszonylag távol tartásuk magukat. A megfelelő személyek megtalálását az is megkönnyítette, hogy kevés kellett belőlük, hiszen szabályozó intézményenként egyet neveztek ki. A posztot vonzóbbá, könnyebben vállalhatóvá tette a szabályozó hatóság jól körülhatárolt hatásköre.

Az előbbi erények ugyanakkor a brit szabályozási rendszer gyengeségeire is rávilágítottak. A szabályozás az adott ágazatban túlon túl is egyetlen személynek az ágazatról, versenyről alkotott elképzeléseihez kötődött. A beszámoltatás rendszere gyenge volt, a parlament a bizottságain keresztül nem jelentett valóságos kontrollt. A jogi ellenőrzés lehetősége szerény volt, a brit bíróságok nincsenek ilyen típusú ügyekre felkészülve, kevésbé jártasak szabályozási kérdésekben. A szabályozó intéz-

mények korábban döntéseiket alig indokolták, ezzel is csökkentve a bírósági kontroll lehetőségét. A szabályozók által kidolgozott eljárásmodok elnagyoltak voltak, egyik fél sem volt köteles nyilvánosságra hozni álláspontját, nem voltak világosan definiált ügymenetek.

Az amerikai meghallgatások rendszerének nyíltságát, demokratikus voltát hangsúlyozók arra is rámutatnak, hogy az amerikai modellben gyakran a laikusok vetnek fel fontos új szempontokat a meghallgatási eljárások során. Az amerikai szabályozó intézmények felismerve a szabályozási folyamat lelassulásából származó hátrányokat, a folyamat gyorsításának eszközeit kezdték vizsgálni. Ösztönözték azokat a feleket, akik gyorsították a folyamatot, és büntették a halogató taktikát folytatókat.

A kétféle szabályozási rendszer működtetői egymás hibáiból tanulva, folyamatosan módosították szabályozási módszereiket, és számos jele tapasztalható annak, hogy a két rendszer bizonyos pontokon találkozik. Ami az eljárásokat illeti, a brit szabályozás eddigi története azt mutatja, hogy bár e rendszerre a szabályozó és szabályozott közötti alku nyomja rá bélyegét, de a folyamatba egyre több résztvevő kapcsolódik be, és a véleménynyilvánítás lehetősége is egyre bővül, azaz a brit modell az eljárásokat illetően közeledik az amerikai modellhez. A természetes monopóliumok brit szabályozási rendszerének 1998-as felülvizsgálata (*A Fair Deal...* [1997, 1998]) során döntöttek a testületi vezetés bevezetése mellett. A szabályozókat kötelezték arra, hogy az általuk követett, illetve követni kívánt szabályozási gyakorlatot írásba foglalják, nyilvánosságra hozzák, és aszerint működjenek. Hasonló formában arról is ki kellett dolgozni elképzeléseiket, hogy milyen módon kívánják a szabályozási folyamatot alakítani abban az esetben, ha az általuk szabályozott piacon a verseny kiterjed. A szabályozási folyamat átláthatóságához a szabályozóknak hosszú távú munkaterveket kell készíteniük. A kormány kötelezte a szabályozókat arra, hogy minden fontosabb döntésük indoklását nyilvánosságra hozzák. Nyilvánosságra kell hozni minden, a szabályozási folyamat során keletkezett, a szabályozó vagy a fogyasztói szervezetek információit is, hacsak a szabályozott cégek nem bizonyítják, hogy a nyilvánosságra hozatal üzleti érdekeiket sérti. A szabályozással összefüggő jelentéseknek és pénzügyi információknak közérthető formában kell készülniük, és a más szervezetekkel való összehasonlítást kell szolgálniuk, ennek érdekében a korábbinál egységesebb formában kell ezeket elkészíteni.

Az ágazati szabályozó intézményeknek sok, azonos jellegű kérdésben kell állást foglalniuk. A kormány a szabályozó hatóságokat arra kötelezte, hogy együttesen vizsgálják meg a közös érdeklődésre számot tartó ügyeket. A szabályozó szervezetek közötti együttműködés más okok miatt is egyre fontosabbá válik. A hálózatos szolgáltatások piacain egyre több szolgáltató hatol be szabályozás alá tartozó másik ágazatba. Ezeknek a több szektorban tevékenykedő szolgáltatóknak a szabályozása esetenként különleges eljárásokat igényelhet.

Következtetések

A szabályozó szervezetek kialakulását végigtekintve, megállapíthattuk, hogy ezek fokozatosan épültek be az intézményrendszerbe. Több évtizednyi időbe tellett, amíg a törvényhozói, a végrehajtói és a bírói hatalmi ágak között meglelték sajátos szerepüket. Ez a szerep időben változott, míg kezdetben elsősorban a túlzott piaci hatalommal, a monopolhelyezettel való visszaélés korlátozása volt a tevékenységük középpontjában álló feladat, addig a mai szabályozási rezsimek inkább a verseny lehetőségének minél több területen való megteremtését és a kívánt magatartási mintákra való ösztönzést tekintik céljuknak. A szabályozó szervezetek funkcióik minél jobb ellátásához egyre inkább élnek az áttekinthető eljárásmodok kialakításával, ugyanakkor egyre nagyobb a külső nyomás is a minél részletesebb, nyilvános eljárásrendek megalkotására. A szabályozó szervezetek felállításában, működtetésében élenjáró két ország és az Európai Unió egységesülő piacain látható folyamatok azt mutatják, hogy a szabályozó intézmények tanulnak egymástól, a szabályozási piac intézményi formái és eljárásrendjei közelednek egymáshoz, amit a kontinentális Európa sok országában elsősorban az Európai Unió irányelvei közvetítenek. Az ázsiai és latin-amerikai országok nagy részében is az angolszász (kiegészülve a sok új tapasztalatot és szabályozói változatot felmutató kanadai, ausztrál és új-zélandi modellekkel) gyakorlat alapján szerveződnek a szabályozó intézmények. Általános trendként az eljárások formalizáltabb, nyilvánosabb volta, a szabályozási folyamat átláthatóságának megteremtése, a szabályozás függetlenítése a politikától, a szabályozási piac szereplőinek (fogyasztók és szolgáltatók) minél teljesebb körű bevonása a jellemző.

KÍSÉRLETEK A SZABÁLYOZÓK HATÉKONYSÁGÁNAK MÉRÉSÉRE

Nemzetközi szervezetek

A nemzetközi szervezetek közül az OECD, az EBRD és a Világbank több mint húsz éve foglalkozik a szabályozás reformjának kérdéseivel. Többek között a szabályozás módszereiről, a szabályozók hatékonyságáról, a szabályozás minőségéről is igyekeztek adatbázisokat összeállítani (*Indicators* [www.oecd.org], *EBRD* [2004], *Kaufmann et al.* [2007], *Estache–Goicoechea* [2005]). A világbanki adatbázisok – a széles körű összehasonlíthatóság érdekében – viszonylag kevés indikátorral próbálják a szabályozott ágazatoknál zajló piacnyitás legfontosabb jellegzetességeit megragadni. A szabályozott ágazatok közül a legtöbb adat a távközlés és az energia – azon belül is a villamos energia – ágazatára gyűjthető össze. A Világbank egyik kiadványában közzétett adatok szerint a távközlésben a vizsgált országok több mint kétharmadában, a villamosenergia-iparban az országok több mint felében működött független

szabályozó hatóság 2004-ben.¹ Ezek az adatok különösen a másfél évtizeddel korábbi 4-5 százalékos aránnyal összevetve, feltűnően magasak (1. táblázat).

1. TÁBLÁZAT • Egyes infrastrukturális ágazatok átalakulásának elterjedése, 1990–2004*
(százalék az adott mintában)

	Villamos energia	Távközlés	Víz
Azon országok aránya, ahol 1990-ben független szabályozó hatóság működik	4 (141)	5 (153)	1 (115)
Azon országok aránya, ahol 2004-ben független szabályozó hatóság működik	54 (134)	67 (153)	23 (120)
A független hatóság felállításának éve (átlag)	1998	1998	1999
Azon országok aránya, ahol az ágazatban 1990-ben megjelent a magántőke	4 (135)	9 (129)	3 (125)
Azon országok aránya, ahol az ágazatban 2004-ben megjelent a magántőke	37 (136)	60 (144)	36 (125)
A privatizáció éve (átlag)	1998	1997	1998

* Zárójelben a mintában szereplő országok száma szerepel.

Forrás: Estache et al. [2006] 6. o.

A szabályozó hatóságok elterjedése – vagy sok esetben a hatóságok megjelenésétől várt eredmények elmaradása – miatt a nemzetközi szervezetek is egyre többet foglalkoznak a „jó szabályozás” fogalmának operacionalizálásával, a szabályozási folyamatok értékelésével, a szabályozók különböző szempontú rangsorainak elkészítésével, a szabályozási eljárások helyes módszertanával. A Világbank kézikönyvet adott közre, amely a szabályozók értékelésének szempontrendszerén túl az alkalmazható módszertanokra, a szabályozók működésének vizsgálatához szükséges kérdőívekre, a vizsgálatok típusától függő költség- és időigényekre is kiterjed (Brown et al. [2006]). A Világbank megbízásából készített tanulmányok² között egyes részterületek alaposabb elemzésével is találkozhatunk, mint például a szabályozási folyamat egészének átláthatósági kérdései, a szabályozás kiszámíthatósága, a szabályozói döntések meghozatalának nyomon követhetősége, a szabályozók beszámoltathatósága stb. (NERA [2005]). A világbanki ágazati elemzések többsége a szabályozók teljesítményét a szabályozás feltételezett outputjaival veti össze, anélkül, hogy a szabályozás és a vizsgált output közötti oksági kapcsolatot elemeznék (Plaut [2007]).

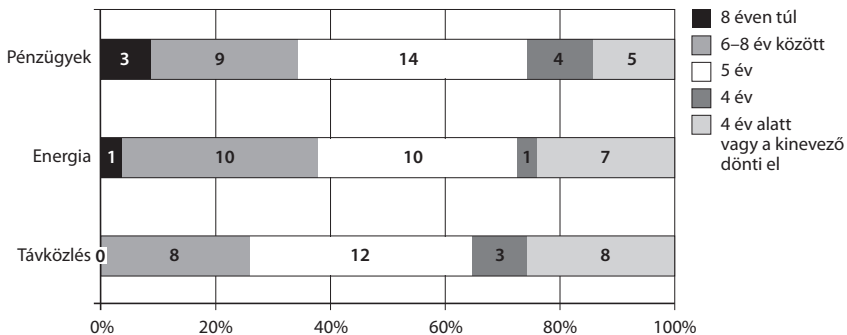
Az OECD-országok körében folyó vizsgálatok egyes tekintetben részletesebb összehasonlításokra adnak lehetőséget (OECD [2005], Malyshev [2006]). A szabályozó hatóságok függetlenségének kérdése minden vizsgálatban szerepel. (A függetlenség

¹ A szabályozó hatóságok elterjedésének folyamatát sokan nem a piacnyitások szükséges kellekeként, hanem az állami beavatkozás további burjánzásaként, a szabályozó állam modelljének kiteljesedéseként fogják fel (Majone [1996], Thatcher [2002]). A nézetek jó összefoglalása található Piroška [2006].

² Részletes annotált bibliográfia található a Brown et al. [2006] kézikönyv 353–377. oldalán.

mérésének lehetséges változatait lásd *Oliveira et al.* [2005].) A szabályozás intézményeinek vizsgálatakor a függetlenség a piaci szereplők partikuláris érdekeitől és a politikai befolyásolástól való minél teljesebb mentességet jelenti. A függetlenség természetesen relatív fogalom, hiszen a szabályozás intézményei is meghatározott jogi és adott kormányzati struktúra feltételei között működnek, amelyeket a törvényhozás vagy a bíróságok döntései közvetlenül, a végrehajtó hatalmi ág lépései pedig közvetve módosíthatnak. A szabályozó hatóságok felállításánál többnyire törvényben rögzítik azokat a célokat, amelyeket a hatóságoknak hosszú távon követniük kell. A hálózatos szolgáltatások szabályozásának korábbi fázisaiban, az 1970-es évekig, a szabályozás fő feladata leegyszerűsítve a természetes monopóliumhelyzettel való visszaélés lehetőségének csökkentése, a fogyasztók érdekeinek a védelme volt. Ehhez fokozatosan társadalompolitikai célok is társultak: a fogyasztók diszkriminációmentes ellátását az egyetemes szolgáltatás intézményének kialakítása segítette. A brit szabályozó hatóságok létrejöttekor – 1980–1990-es évek – ez a feladatkör kiegészült a szabályozott ágazaton belüli verseny ösztönzésének célkitűzésével, majd egyre inkább teret nyertek a fenntartható fejlődés társadalmi céljának megvalósításával összefüggő feladatok, elsősorban az energiaiparban és a vízszolgáltatásban (*Owen* [2006]). A szabályozó hatóságok függetlenségét tehát az a készség is befolyásolja, hogy mennyiben képesek teljesíteni a létrehozásukkor megfogalmazott célokat, és mennyiben tudnak alkalmazkodni ezek változásához.

Az OECD 2003–2004 közötti kérdőíves adatgyűjtései alapján (*Malyshev* [2006] 292–293. o.) a szabályozó hatóságok kétharmadáról (66 százalék) lehet elmondani, hogy vezetésük önálló, a felelős minisztérium legfeljebb az általános gazdaságpolitikai célokat közvetíti, egyedi eldöntendő ügyekbe nem szól bele. A hatóságok egy kisebb hányada (8 százaléka) inkább önálló tanácsadó jellegű tevékenységet végez, amelynek eredményét, javaslatait nyilvánosságra hozhatja. A szabályozó hatóságok



Forrás: OECD [2005] 85. o.

1. ÁBRA • A kinevezések időtartama egyes ágazatok szabályozó hatóságainál (N = 95)

negyede (26 százaléka) minisztérium alá rendelt intézmény, amely ugyan erős hatáskörrel is rendelkezhet, törvényes felhatalmazásai alapján távol tarthatja magát a kormányzati befolyástól, de a miniszter beavatkozási lehetősége mindig fennáll. A vizsgált 92 szabályozó hatóság 70 százaléka (65 hatóság) testületi formában működik. A kinevezések időtartama általában 5–8 évre szól (1. ábra). Ez egyfajta biztosítékot jelent arra, hogy a szabályozó hatóságok működését a politikai (választási) ciklusoktól függetlenítsék.

Kutatási eredmények

Felmérések készültek a szabályozó hatóságok döntéshozóiról abból a szempontból is, hogy mennyire kötődnek pártokhoz. Ezeknél a vizsgálatoknál már jól látszanak az összehasonlíthatóság korlátai, hiszen az egyes országok közigazgatási, jogi, politikai berendezkedése, kulturális tradíciói mind befolyásolják a szabályozó hatóságok működését. Az eredmények legalább annyit mondanak a determináló tényezőkről, az állam szerepéről vallott közfelfogásról, mint a hatóságok működésében mutatózó különbségekről (*Thatcher* [2005], *Thatcher* [2007]). Négy nagyobb európai ország vizsgálata (2. táblázat) azt mutatta, hogy a függetlenség kérdésében a brit szabályozási modell a legszigorúbb, míg a szabályozás politikai befolyásolásának lehetősége leginkább Olaszországban áll fenn.

2. TÁBLÁZAT • Politikai kapcsolatok a szabályozó hatóságok döntéshozói körében, 1990–2001 (százalék)

	Nagy-Britannia (33 fő)	Franciaország (46 fő)	Németország (13 fő)	Olaszország (26 fő)
Kormányhivatal betöltése, választáson való jelölés a hatósági munka előtt vagy után	3	9	15	23
Ismert pártkötődés	0	46	36	77

Megjegyzés: A versenyszabályozó hatóságok tagjai is szerepelnek, többnyire csak az első számú vezetővel.
Forrás: *Thatcher* [2005] 207. o.

A tradíciók és a politikai kultúra ilyen mértékű különségével az Egyesült Államokban nem kell számolni, a tagállamok eltérő történelmi gyökerei, a szabályozás kialakulásának és a szabályozó szervezetek működtetésének sajátos vonásai azonban érdekes összehasonlításokat tesznek lehetővé. Az ott készített tanulmányok egy jelentős köre nem egyszerűen a pártkapcsolatokat, hanem valóságos feltételezésekkel élve a politikai érintettség további dimenzióit vizsgálja (a tanulmányok részletes összefoglalását lásd *Teske* [2004]). Bár a függetlenség az állami, kormányzati szervekről éppen levált vagy leválni készülő európai intézmények nagy részében a legégetőbb kérdés, a függetlenség ezekben az esetekben nem csupán a pártoktól és az

állami bürokráciától való távolságot jelenti, hanem inkább a cégekkel való hosszú szabályozotti-szabályozói együttélésből kiindulva a szabályozó hatóságok érdekcsoportok általi foglyul ejtésének, befolyásolásának a lehetőségétől való eltávolodást. A vizsgálatokban – elsősorban a kilencvenes évekre vonatkozóan – az érdekcsoportok és a szabályozás egymásra hatását, az ideológiai különbségek szabályozásban való leképződését, a kinevezések befolyásolási lehetőségét és a szabályozó szervezetek szakmai felkészültségét próbálták 50 tagállamban felmérni.

A kiindulópont a szabályozott ágazatok két fogyasztói csoportja, a lakossági és az üzleti fogyasztók egymáshoz viszonyított helyzetének a tarifák arányával mért változása volt. A távközlés szabályozását elemezve több feltételezéssel éltek. A *szabályozottakkal* kapcsolatban a helyi és a távolsági forgalomban szolgáltatók piaci részesedését és magatartását vizsgálták, és a helyi szolgáltatók érdekeként az alacsony lakossági árak fenntartását tételezték fel. Az *ideológiát mérő változók* esetében úgy vélték, hogy azok az államok, ahol a lakosság nézetei liberálisabb színezetűek, a szabályozók a lakossági fogyasztóknak kedveznek. A *pártkötődésekre* vonatkozóan a tagállami törvényhozás demokrata párti többsége esetén számítottak hasonló eredményre. A *szabályozó hatóságokat* vizsgálva a nagyobb hatáskör a szabályozottaktól való nagyobb függetlenedést, egyben a lakossági érdekek erősebb támogatottságát jelentheti. A szabályozó hatóságok döntéshozóinak számát növelve viszont valószínűsíthető, hogy a szabályozottak egyes csoportjai nagyobb befolyást szerezhetnek. Az Egyesült Államokban az is vizsgálható volt, hogy milyen hatása lehet a szabályozó hatóságok működésére, ha a *döntéshozókat választják*. Azokban a tagállamokban, ahol választják őket, az várható, hogy nagyobb a hatáskörük és a lakossági fogyasztókat részesítik előnyben. A szabályozó hatóságok jogállásával összefüggő feltételezés úgy szól, hogy amennyiben nem tartoznak sem a törvényhozói, sem a végrehajtói hatalmi ág alá, akkor megnő a gyakorisága annak, hogy a lakossági fogyasztókat támogassák. A szabályozók szakismereti hiánya várhatóan a piacelemzési készséget csökkentené, és az egyes szolgáltatói részérdekek érvényesülésének lehetőségét megnövelné. A szabályozottakkal való „összefonódás” esélyét viszont csökkentheti az az előírás, amely a szabályozói tevékenység befejezése után a szabályozottaknál való munkavállalást szabályozza.

Az Egyesült Államok távközlési hatóságaira vonatkozó információk elemzése (Teske [2004] 57–71. o.) megerősítette a szabályozó hatóságok hatáskörével, a szakismerettel, az intézményi környezet kialakításával összefüggő várakozásokat, ugyanakkor a párthovatartozások vizsgálata nem hozta meg a várt eredményt. Ez összefügghetett az adatsorok relatíve rövid voltával (1990–1998), azzal, hogy az éppen uralkodó párt nem változott. A liberálisabb tagállamokban viszont valóban tapasztalható volt a lakossági piaci szegmens kedvezőbb pozíciója, amit a helyi szolgáltatók piaci részesedésének változója is indokolt. Ezek az eredmények arra utalnak, hogy az Egyesült Államokban a tagállami szintű szabályozó hatóságok részéről nem lehetett tetten érni sem a szabályozottak érdekeit egyoldalúan képviselő, sem az

egyszerűen a szavazókat előnyben részesítő szabályozói magatartást. A szabályozás ennek alapján inkább a politikai, intézményi, gazdasági érdekek közötti egyensúly kialakítását jelenti.

A villamosenergia-szabályozás esetében hosszabb idősorokkal dolgoztak, és a távközléstől némileg eltérő eredményeket kaptak (uo. 75–88. o.). Az 1973–1995 közötti adatok elemzése azt mutatta, hogy a lakossági fogyasztókat a liberálisabb szemléletű törvényhozással működő tagállamok és a választott szabályozói döntéshozók határozottan előnyben részesítik, míg más változók esetében az összefüggések nem voltak elég szignifikánsak. A hosszabb időszak ugyanakkor az árváltozások tekintetében nem volt egységes. A korai, 1973–1984 közötti szakaszra a nagymértékű áringadozások és áremelkedések voltak a jellemzők, szemben az 1984–1995 közötti egyenletesebb ármozgásokkal. A vizsgált periódus két részre bontásakor az első periódusban a teljes időszakra vonatkozó eredményt kaptak, míg a második időszakra már a kormányzó párthovatartozása, az üzleti (nem a szabályozott ágazaton belüli) érdekcsoportok befolyásolási lehetősége és a szabályozók rendelkezésére álló erőforrások (szakismeret, költségvetés) is szignifikáns tényezőkké váltak. A demokrata többség és a nagyobb szabályozói felkészültség a lakossági érdekek érvényesülését mutatta. Azokban a tagállamokban is a lakossági érdek érvényesült, ahol relatíve magasabb volt az ipari lobbicsoportok (dolgozói létszámban mért) ereje. Ez a vizsgálat azt mutatta, hogy az energiaárak kérdése a távközléssel szemben inkább számít újraelosztási kérdésnek.

A villamosenergia-piac fokozatos megnyitásának, deregulálásának folyamatát külön elemezték a szabályozók álláspontjának kialakulása és függetlensége szempontjából. Azokban a tagállamokban, ahol a törvényhozók és a szabályozók szakmai felkészültsége nagyobb volt, és a villamosenergia-árak viszonylag magasabbak voltak, valamint magasabb volt a független áramtermelők aránya, a piacnyitás nagyobb valószínűséggel következett be. A piacnyitást viszont nem befolyásolta a szabályozó hatóságok döntéshozóinak kiválasztási rendszere, a törvényhozási választások eredménye, az ipari fogyasztók érdekcsoportja és a szomszédos államokban követett piacnyitással összefüggő magatartás sem. A piacnyitás vizsgálata összességében arra a megállapításra vezetett, hogy a testületek szakmai felkészültsége döntő fontosságú a piacnyitási döntésekben.

Az Európai Unió tagországaiban működő szabályozó hatóságok függetlenségéről és működési hatékonyságáról elsősorban ágazati tanulmányok, jelentések születnek. Az Európai Bizottság a liberalizált piacok mindegyikén törekszik nemzetközi összehasonlításokat készíteni vagy készíttetni (vasútról lásd *Rail Liberalisation...* [2007], energiapiacokról lásd *Third benchmarking...* [2004], elektronikus hírközlésről lásd *12th Report...* [2007]). Ezekben olyan összesített indexeket használnak, amelyekben a szabályozás is helyet kap, azonban a szabályozók működési hatékonyságával foglalkozó részletek alig szerepelnek, vagy csak országonkénti elemzést találunk a szabályozás pillanatnyi helyzetéről. Kísérletek történnek európai adatbázisok ösz-

szeállítására is, mint például az európai távközlés versenyösztönzését célul tűző nemzetközi szervezet, az ECTA (*European Competitive Telecommunications Association*) 18 EU-tagállamra és Norvégiára vonatkozó adatgyűjtése (*ECTA* [2007]), vagy a London Business School mellett létrehozott, 15 EU-tagország adatait tartalmazó EU Regulatory Institutions (EURI) Database, mindkettő azonban csak távközléssel foglalkozik. Az utóbbi adatbázisban a szabályozó függetlenségének mérésére 12 indikátort alkalmaztak, amelyek a szabályozó hatóságok intézményi jellegzetességein (egyszektorú–többszektorú, testületi vagy egyéni döntés, beszámolási kötelezettség stb.) túl a tagok kinevezésére és hivatali idejének hosszára, a pénzügyi keretek megfelelésére és a szakértelemre vonatkoznak.

Az EURI adatbázisa alkalmat adott a szabályozói függetlenség és az állami tulajdon együttes hatásainak vizsgálatára is az európai távközlésben. A szolgáltatók közötti összekapcsolási díjakat vizsgáló tanulmány (*Edwards–Waverman* [2006]) megállapította, hogy az állami tulajdon jelenléte jelentős mértékben befolyásolta a szabályozók összekapcsolási díjakkal összefüggő döntéseit, azaz az állami tulajdonú, a piacon már korábban is bennlévő vállalatok nagy valószínűséggel magasabb összekapcsolási díjat kérhettek, mint a hasonló helyzetű privatizált vállalatok. Ezen a helyzeten némileg enyhített, ha az állami tulajdon formálisan függetlenebb szabályozó szervezetekkel társult a távközlési piacon. Ahol a távközlési szolgáltatók állami tulajdoni rész nélkül tevékenykedtek, ott a szabályozás függetlenségének mértéke nem állt kapcsolatban az összekapcsolásért fizetett díjak nagyságával. Az EURI szabályozói függetlenséget mérő indexe inkább a függetlenség formális jegyeinek, a jogszabályi környezetnek a mérésére alkalmas. Erre utal az a tény is, hogy az index alapján a brit szabályozás nem „teljesít” túl jól, holott az általános vélekedés szerint a brit szabályozás európai példaként szolgál. A szabályozás tényleges függetlenségét az index kevésbé képes megragadni, a brit szabályozásban pedig – mint arra a brit szabályozó szervezetek leírásakor kitértünk – elég sok az informális elem. Amint erre a szerzők is utalnak, a szabályozás formális és informális függetlensége között negatív korreláció állhat fenn: a befektetők megnyerése érdekében a leggyengébb informális függetlenséggel jellemezhető országokban kell a legerősebb formális függetlenségi jellemzőket felmutatni (*Edwards–Waverman* [2006] 53–54. o.).

Ehhez hasonló megállapításra jutottak az Európai Unió régi tagországaiban és Norvégiában végzett, a villamosenergia-iparra vonatkozó felmérésben is (*Larsen et al.* [2006]). Az energiaiparban az európai szabályozó hatóságok függetlenségének vizsgálata rövidebb múltra nézhet vissza, mivel ezek felállítására csak a 2003-ban hozott irányelvek (*Directive* [2003a] 23. cikk, *Directive* [2003b] 25. cikk) kötelezték a tagországokat. Sok országban azonban már ezt megelőzően is működtek az ilyen jellegű intézmények, különösen ott, ahol privatizáció is történt. A felmérésekre, interjúkra és országtanulmányokra épülő vizsgálat jellegzetes különbségeket állapított meg a tagországok között. Olaszország, Franciaország, Írország és Portugália nagyobb mértékben támaszkodott a függetlenség intézményesített formáira, míg

Luxemburgban, Dániában, Norvégiában és Finnországban feltűnően hiányoztak az intézményi megerősítések. A dél-európai országok mindegyikében (Görögország, Portugália, Spanyolország és Olaszország), valamint Franciaországban, Nagy-Britanniában, Belgiumban és Dániában a szabályozók bizottsági, testületi formában hozzák döntéseiket. A legtöbb észak-európai országban (Hollandia, Svédország, Norvégia, Finnország) ezzel szemben az intézményt vezető igazgató egyszemélyi döntést hozhat. A szabályozó hatóságok többségének hatásköre kiterjed a tarifák meghatározására, a hálózatokhoz való hozzáférés és a szolgáltatás feltételeinek jóváhagyására. A francia, a spanyol, a görög és a luxemburgi hatóságok ezeknek a hatásköröknek csak egy részével rendelkeznek, ugyanis több esetben csak tanácsadó szerepük van (*Larsen et al.* [2006] 2862–2863. o.). A vizsgálat összességében azt állapította meg, hogy elég kevés kapcsolat mutatkozik a szabályozó formális függetlensége és a szabályozó működési módja között.

A szabályozó hatóságok állami értékelése

Természetesen nem csak a nemzetközi szervezetek és a tudományos világ érdeklődik a szabályozók működés módja, teljesítménye iránt. A közigazgatás rendszerén belül sok országban kialakult az intézmények rendszeres értékelése, felmérése, teljesítményvizsgálata. A teljesítményértékelések gyakorlata kezdetben nem annyira intézmények, inkább nagyszabású programok vizsgálatából állt. Költségvetési nehézségek, megszorítások idején a felesleges kiadások csökkentése érdekében egyre nagyobb mértékben támaszkodtak a teljesítményértékelés módszereire. Az utóbbi időben az értékelések szempontrendszere kibővült, egyre több tényező figyelembevételével kísérleteznek, amelyek között a hatékonyság és az intézmény szolgáltatási minőségének számbavétele és értékelése kiemelten fontossá vált (*OECD* [2004]).

A szabályozó hatóságok állami értékelése rövid múltra tekint vissza, hiszen az országok többségében csak az elmúlt két évtizedben létesültek. A szabályozás teljesítményének, hatékonyságának vizsgálata a szabályozási reform³ „mozgalmának” 90-es években megkezdődött terjedése után vált gyakoribbá. Az új intézmények kormányzati struktúrába illesztésének feladata egyes országokban további lökést adhatott a szabályozó hatóságok teljesítményének vizsgálatához.

Értékelést sokféle szervezet készíthetett. Gyakran maguk a szabályozó szervezetek végeztek felmérést tevékenységük javítása érdekében. Jellemző volt, hogy a szabályozóktól félig független szervezetek – mint például egy másik kormány szerv (szabályozási reformért felelős bizottság) vagy a számvevőszékek – értékelték a szabályozók teljesítményét. Más esetekben parlamenti bizottságok jártak el, és mindezt kiegészíthette bármely fenti szervezet által megbízott külső szakértő értékelése.

³ Lásd e kötetben A hálózatos közszolgáltatások szabályozási reformjáról című írást.

A minisztériumi értékelésre, kormányzati reformbizottságra, számvevőszéki jelentésre, a külső szakértő által készített részletes értékelésre, valamint a parlamenti bizottsági ellenőrzésre egyaránt találunk példát Nagy-Britanniában. A természetes monopóliumok brit szabályozási rendszerének 1997–1998. évi felülvizsgálatát, amelyre az energiaipar szabályozásáról szóló törvény (*Utilities Act [2000]*) alapult, az ipari és kereskedelmi minisztérium vezette. Az értékelések készítésének feladatát később az 1997-ben felállított Better Regulation Task Force vette át, jelentésük 2001-ben készült el (*Economic Regulators [2001]*). Ugyanebben az évben a brit pénzügyminisztérium szakértői tanulmányt készítettett a hálózatos szolgáltatások négy szabályozó szervezetéről (*External [2001]*). A tanulmányt a postai szabályozó szervezet megbízásából 2002-ben kiegészítették a postaszabályozás értékelésével (*Postal Services [2002]*). A hálózatos szolgáltatások működését és a szabályozók tevékenységét 2002-ben együttesen értékelte a brit számvevőszék (*Pipes and Wires [2002]*). A parlament felsőházában 2006-ban alakult bizottság pedig 2007 novemberében tette közzé jelentését (*UK Economic Regulators [2007a]*).

Az értékelések és felülvizsgálatok sok szempontból különböztek. Változott a vizsgált ágazatok köre, más és más értékelési szempont szerint elemezték az ágazatokat. Hol a szabályozás intézményrendszere, hol az alkalmazott szabályozási eszközök, hol a szabályozott ágazatokban tapasztalható befektetési tevékenység állt az értékelések középpontjában, bár mindegyik vizsgálat többé-kevésbé érintette a szabályozók működési hatékonyságának, a szabályozó szervezetek függetlenségének, hatáskörének kérdéseit is.

A működési hatékonyságot legrészletesebben a pénzügyminisztérium és a postai szabályozó számára készült jelentések elemezték (*External [2001]*, *Postal Services [2002]*). A pénzügyminisztériumi jelentés megállapította, hogy a szabályozás költségei jóval az infláció felett növekedtek, de még így is elenyészők a szabályozott ágazatok forgalmával összevetve (3. táblázat).

3. TÁBLÁZAT • A szabályozás költségei Nagy-Britanniában 1999/2000

	Szabályozó szervezet			
	Ofgem (áram és gáz)	Oftel (távközlés)	Ofwat (víz)	ORR (vasút)
Létszám	521	208	226	160
Teljes költség (millió font)	33,9	13,5	10,8	13,6
A szabályozott ágazat forgalma (millió font)	36 840	20 800	7 014	8 254
Költség/forgalom (százalék)	0,09	0,06	0,15	0,16
Fogyasztók száma (ezer fő)*	48 150	53 900	24 000	n. a.
Költség/fogyasztó (font)	0,70	0,25	0,45	n. a.

* A fogyasztók száma az Ofgem esetében az összes elektromos és gázszámlázási helyet, az Oftel esetében a vezetékes és mobilágazat előfizetőit, az Ofwat esetében a háztartások számát jelenti.

Forrás: *External [2001]* 19., 56. o.

A szabályozói intézmények működési költségeinek és alkalmazotti létszámának növekedése a megalakulásuktól 2001-ig számított 8–15 év alatt jelentős volt. A szabályozók feladatai részben a szabályozó szervezetek összevonásával, beolvasztásával, részben az újabb törvények révén megszorodtak. A létszám és a költségek éves növekedési ütemét foglalja össze a 4. táblázat, ahol a szabályozó neve mellett megalakulásának évét is feltüntettük.

4. TÁBLÁZAT • A brit szabályozó szervezetek létszámának és működési költségeinek növekedése, 1984–2007 (százalék)

Szabályozó szervezet	A működési költségek éves átlagos növekedési üteme		Az alkalmazottak létszámának éves átlagos növekedési üteme	
	reálérték (1984–2001)	nominális érték (2004–2007)	1984–2001	2004–2007
Ofgem (1986)	10,5	4,5	9,3	0,0
Oftel* (1984)	6,8	3,2	4,2	1,4
Ofwat (1989)	7,4	1,4	7,3	-3,0
ORR** (1993)	14,4	-2,9	8,3	23,1

* 2002 után Ofcom néven.

** A bérköltségek 2004–2007 között évi 5 százalékkal nőttek.

Forrás: External [2001] 56–57. o., UK Economic Regulators [2007a] 120–122. o.

A szabályozás intézményrendszerének megerősödését, a szabályozással mint új tevékenységformával való megismerkedést követően a szabályozás költségalkulásával is foglalkozni kezdtek. A legnagyobb éves költségnövekedést felmutató szervezet, az Ofgem 2005-től, a szabályozott ágazatok ársapka-szabályozásához hasonló formulát alkalmazott önmaga tevékenységére is, azaz vállalta, hogy öt évig csak a kiskereskedelmi árindex mínusz 3 százalékponttal növeli éves költségeit. A költségnövekedés 2004–2007 között a négy szabályozónál lelassult, sőt a vasúti szabályozó bérköltségen kívüli költségei jelentős mértékben csökkentek. A vasúti szabályozáson kívül a létszám alig bővült, inkább stagnált, illetve csökkent.

A négy szabályozó szervezet tevékenységének értékelésére további viszonyítási pontokat is kerestek. Összehasonlították 1999-re vonatkozóan nyolc brit, elsősorban végrehajtó jellegű hatóság és hét (brit, illetve külföldi) ágazati szabályozó szervezet adatait a vizsgált négy szervezetével. A legmeglepőbb különbséget az úgynevezett támogató tevékenységek (HR, informatika, pénzügy) költségeinek magas szintje (20 százalék felett), valamint az összehasonlítás során használt mércékhez képest kétszeres nagyságú, egy főre jutó elhelyezésre fordított összeg szolgáltatva (5. táblázat). Ezek együttesen mint rezsiköltségek meghaladták az összköltségek egyharmadát, ami kétszerese volt az összehasonlításul alapul vett intézményeknek.

A szabályozó szervezetek megítéléséhez igyekeztek megállapítani, hogy mekkora volt a szabályozásra fordított költséghányad. Ezt a szabályozással közvetlenül foglalkozó alkalmazottak bére és a külső tanácsadókra fordított összeg együttesének

5. TÁBLÁZAT • Szabályozói költségek összehasonlítása, 1999

	Négy ágazati szabályozó	15 összehasonlításhoz használt intézmény
Egy főre jutó irodaterület (m ²)	19	21
Egy főre jutó elhelyezési költség (font)	7200	3850
Elhelyezési költségek aránya az összköltségben (százalék)	10,8	5,2
Egy főre jutó számítógépek száma	1,6	1,3
Támogató tevékenységek költségének aránya az összköltségben (százalék)	23,5	12,0
Támogató tevékenységek létszámának aránya az összlétszámhoz viszonyítva (százalék)	19,8	14,0
Egy alkalmazott átlagos költsége (font)	31750	29200
Létszámváltozás aránya az összlétszámhoz (százalék)	24,5	14,9
Hiányzások (százalék)	4,5	4,5

Megjegyzés: súlyozatlan átlagok.

Forrás: *External* [2001] 63. o.

az összköltséghez viszonyított aránya fejezte ki. A négy eddig vizsgált ágazati szabályozóra és a postai szabályozóra kiterjedő elemzés 53–63 százalék közötti szabályozási költséghányadokat talált a 2000/2001-es üzleti évben (*Postal Services* [2002] 19. o.). A külső tanácsadókra fordított összegek nagyon szóródtak, az összköltségen belül 6,6 és 30,4 százalék közötti részarányt értek el (a kontrollként szolgáló ausztrál szabályozó hatóságoknál az arány 16 és 60 százalék között mozgott). A különbségeket több tényező magyarázhatta. Általában a frissen felálló hatóságok szakértelme relatíve alacsonyabb, ezért támaszkodhatnak eleinte nagyobb mértékben külső segítségre. Ilyen volt a brit mintában a 30,4 százalékos tanácsadói költséghányadot mutató Postcomm, amely a vizsgálat idején egy éve működött. A legalacsonyabb hányadot (6,6 százalékot) az Ofwat mutatta ki, e hatóság esetében éppen két árfeülvizsgálat közötti időszak volt. Ezzel szemben a 20,9 százalékos részarányú ORR az árfeülvizsgálat közepén tartott, vagyis az árfeülvizsgálatok idején jelentősebb külső segítséget vesznek igénybe a szabályozók. Ugyanakkor a szabályozó szervezetek egyre inkább érdekelték ennek a külső tanácsadói arálynak a csökkentésében, mert egy vezető beosztású alkalmazott költségeinek háromszorosát-ötszörösét teheti ki egyetlen tanácsadó alkalmazása. Részben emiatt, részben a szakmai felkészültség emelése, a ki- és belépések arányának csökkentése és a szakmai integritás növelésének érdekében az említett vizsgálatokban megfogalmazott javaslatok a magas képzettségű alkalmazotti kör megerősítését (többek között versenyképes fizetéssel) ajánlották. Egyéb pozitív hatásai mellett költségsökkentő hatásának tartották a konzultációs mechanizmusok átalakítását, az érdekelt felek korai bevonását a szabályozási folyamatba, amely a későbbi felesleges, siettetett és rossz hatékonyságú egyeztetési feladatokat csökkentené (*External* [2001] 72. o.).

A függetlenség kérdését a brit vizsgálatok és jelentések többnyire a szabályozott piac szereplőinek megkérdezése, felmérése alapján jellemezték és általában kedvezően ítélték meg. A szabályozókra kirótt feladatok szaporodása, a hatáskörök növekedése a szabályozók beszámoltatási kötelezettségeinek változását is magával hozta. A szabályozókat arra ösztönözték, hogy költségeiket a fontosabb szabályozói tevékenységekhez rendeljék hozzá. Az energiaipari szabályozó, az Ofgem éves jelentései az egyes kormányzati célokra történt ráfordításokat számszerűen tartalmazzák. Ebből megtudhatjuk, hogy mekkora összeget fordítottak egy adott évben a verseny megteremtésére, a hálózatos szolgáltatók szabályozására, az energiaellátás biztonságára, az európai vezető szerep biztosítására, a környezetvédelemre és a rászoruló támogatásának kezelésére (*UK Economic Regulators* [2007b] 225. o.).

A legutoljára megszületett felsőházi jelentés is a költségek pontosabb nyomon követésének, a legjobb gyakorlat megismertetésének, a szabályozói eljárások lehetséges mértékű egységesítésének szellemében született. Az egységesítést, a rendszeres értékelést, az összehasonlítások szükségességét, a szabályozók közötti együttműködést, az ellenőrzés és beszámoltatás rendszerének formalizálását szorgalmazták, részben törvénykezési lépéseket, részben a parlament ellenőrző szerepének növelését javasolva (*UK Economic Regulators* [2007a] 9–15. o.).

ÖSSZEGZÉS

Az ágazati szabályozó szervezetek működési hatékonyságának kérdése az intézménytípus elterjedésével egyre inkább a figyelem középpontjába került. Az észak-amerikai kontinensen a sok évtizedes működésüket követően az 1970-es években indult, a szabályozás kiváltotta többletköltségeket sokalló és piacnyitást szorgalmazó deregulációs hullám teremtette meg az ágazati szabályozás hatásosságának és emellett működési hatékonyságának, költségérzékenységének vizsgálati feltételeit. Az Európai Unióban ugyan egyes országokban már a nyolcvanas években sor került bizonyos piacok megnyitására, de ez csak a kilencvenes évek utolsó harmadában vált az Európai Unió egészére kiterjedő folyamattá. Sok szolgáltatás piacán csak az utóbbi években létesültek a szabályozó intézmények. Működésük eddigi hiányosságai alapján az Európai Unióban eljárások indultak egyes országok ellen. Többek között a Bizottság szakértői a szabályozók függetlenségének mértékét és hatáskörük korlátozottságát tették szóvá. A szabályozott piacokra vonatkozóan készülő újabb uniós irányelvek az eddiginél több támpontot próbálnak adni a szabályozás hatékonyságát érintő jelenségek pontosabb körülírásához, a legjobb gyakorlat alkalmazásához.

Láthatók olyan törekvések is, amelyek szeretnék megalapozni a szabályozók működési hatékonyságának a mérhetőségét. A szabályozók működési hatékonyságával összefüggő adatbázisok (ECTA, OECD, EURI) képzése és az ezek alapján

készített elemzések nagy része összefüggéseket keres a szabályozói rangsorok és a szabályozás vélt vagy valós hatásait mutató indikátorok között. A szabályozók rangsorainak készítésekor azonban általában elsikkad, hogy már a rangsorok is csak nagyon korlátozott számú tényezőt vesznek figyelembe, amelyek miatt a szabályozás objektív módon nehezen mérhető. A számba vett tényezők között viszont olyanok is vannak, amelyek – mint például a verseny mércéjeként alkalmazott piacszerkezet és piaci részesedések – okként és okozatként egyaránt szóba jöhetnek, ami körkörös érveléshez vezethet. A legtöbbször vizsgált függetlenség és hatáskör kérdésében sincs egységes vélekedés a mérhetőséget illetően. A függetlenség vizsgálatokor általában feltételezik, hogy a független és jól működő szabályozó szervezet esetében a szabályozók a társadalmi jólét maximalizálásában érdekeltek, holott ez gyakran keveredhet a hatáskör kiterjesztésében való személyes érdekeltséggel. Az eddig végzett elemzésekben sok érdekes megállapítás szerepelt, a kutatások azt mutatják, hogy a mérés megbízhatósága a jövőben feltehetően nőni fog.

A szabályozó hatóságok brit felülvizsgálatai együttesen már kellően átfogó képet nyújtanak az intézmények működési feltételeiről, és az elemzésekben kísérlet történik a hatékonyság mérésére is. Az azonos politikai környezet megkönnyíti a szabályozók közötti összehasonlítást, természetesen itt az ágazatok közötti különbségek, az eltérő feladatok összemérést nehezítő tényezőjével kell számolni. Az összehasonlítások ugyanakkor elkerülhetetlenül kiváltják az esetenként erőltetettnek tűnő egységesítés igényét, ez a brit szabályozás értékelésének jelenlegi fázisában jól érzékelhető. A brit felülvizsgálatok mindenesetre a rendszer fokozatos átalakításához érveket és indokokat is szolgáltatottak.

IRODALOM

- 12TH REPORT [2007]: European electronic communications regulation and markets 2006. (12th report), SEC(2007) 403. http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/library/annualreports/12threport/sec_2007_403.pdf.
- A FAIR DEAL ... [1997]: A fair deal for consumers: Modernising the framework for utility regulation green paper. Department of Trade and Industry, June.
- A FAIR DEAL ... [1998]: A fair deal for consumers: Modernising the framework for utility regulation. The Response to Consultation. Department of Trade and Industry, July.
- A FÖLDGÁZ... [2006]: A földgáz és a villamos energia belső piacának jövőbeni lehetőségeiről A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, Brüsszel, 10.1.2007 COM(2006) 841 végleges. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0841:FIN:HU:PDF>.
- BROWN, A. C.–STERN, J.–TENENBAUM, B.–GENCER, D. [2006]: Handbook for evaluating infrastructure regulatory systems. World Bank, Washington. http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/infra_regulation/fulltoolkit.pdf.

- DIRECTIVE [2003a]: Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council Official Journal of the European Union, 15.7.2003, L 176/37. http://www.ewea.org/fileadmin/ewea_documents/documents/policy/external_documents/030715_directive_internal_market_electricity.pdf.
- DIRECTIVE [2003b]: Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council Official Journal of the European Union, 15.7.2003, L 176/57. http://www.energie-cites.eu/IMG/pdf/directive_gaz_en.pdf
- EBRD [2004]: Transition report 2004: Infrastructure. EBRD, November
- EC PRESS RELEASE [2005–2007]: MEMO/05/478, MEMO/06/158, MEMO/06/271, MEMO/06/487, IP/07/1786, MEMO/07/255. http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/implementation_enforcement/infringement/index_en.htm, utoljára látogatva: 2008. január 4.
- ECONOMIC REGULATORS [2001]: Economic Regulators. Better Regulation Task Force, July. <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/econreg.pdf>.
- ECTA [2007]: Regulatory Scorecard, Report on the relative effectiveness of the regulatory frameworks for electronic communications in Austria, Belgium, Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, the Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Slovenia, Spain, Sweden and the United Kingdom. European Competitive Telecommunications Association, November. <http://www.ectportal.com/en/basic651.html>
- EDWARDS, G.–WAVERMAN, L. [2006]: The Effects of Public Ownership and Regulatory Independence on Regulatory Outcomes, A Study of Interconnect Rates in EU Telecommunications. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 29. No. 1. 23–67. o.
- ESTACHE, A.–GOICOECHEA, A. [2005]: A “Research” Database on Infrastructure Economic Performance. World Bank Policy Research Working Paper, 3643. June. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/06/16/000016406_20050616100502/Rendered/PDF/wps3643.pdf.
- ESTACHE, A.–GOICOECHEA, A.–RUJILLO, L. [2006]: Utilities reforms and corruption in developing countries. World Bank Policy Research Working Paper, 4081. December. http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/12/06/000016406_20061206151405/Rendered/PDF/wps4081.pdf.
- EVANS, D. S. (ed.) [1983]: *Breaking up bell: Essays on industrial organization and regulation*. North-Holland, New York.
- EXTERNAL [2001]: External Efficiency Review of Utility Regulators. WS Atkins Management Consultants, Oxera, February. <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/7/6/35.pdf>.
- FOSTER, C. D. [1992]: *Privatization, public ownership and the regulation of natural monopoly*. Blackwell, Oxford.
- GABEL, D. [1994]: Competition in a network industry: The telephone industry, 1894–1910. *The Journal of Economic History*, Vol. 54. No. 3. pp. 543–572.
- INDICATORS: Indicators of regulation in energy, transport and communications, OECD, http://www.oecd.org/document/32/0,3343,en_2649_34323_35791136_1_1_1_1,00.html.
- JANISCH, H. N. [1989]: The North American telecommunications industry. From monopoly to competition. In: *Button, K.–Swann, D.* (eds.): *The age of regulatory reform*. Clarendon Press, Oxford.

- JAVASLAT ... [2007a]: Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló 2003/54/EK irányelv módosításáról. Brüsszel, 19.9.2007, COM(2007)528 végleges. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0528:FIN:HU:PDF>.
- JAVASLAT ... [2007b]: Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló 2003/55/EK irányelv módosításáról. Brüsszel, 19.9.2007, COM(2007)529 végleges. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0529:FIN:HU:PDF>.
- KAUFMANN, D.–KRAAY, A.–MASTRUZZI, M. [2007]: Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2006. World Bank Policy Research Working Paper, 4280. July. <http://info.worldbank.org/etools/MDK21385805pagePK64257043piPK/pdf/govmatters6.pdf>.
- LARSEN, A.–PEDERSEN, L. H.–SORENSEN, E. M.–OLSEN, O. J. [2006]: Independent regulatory authorities in European electricity markets, Energy Policy, Vol. 34. No. 17. pp. 2858–2870.
- MAJONE, G. [1997]: From the Positive to the Regulatory State? Causes and Consequences of the Changes in the Mode of Governance. Journal of Public Policy, Vol. 17. No. 2. pp. 139–167.
- MALYSHEV, N. [2006]: Regulatory policy: OECD experience and evidence, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 22. No. 2. pp. 274–299.
- NERA [2005]: Regulatory transparency: International assessment and emerging lessons. A Final Report for the World Bank, NERA, London, June. [http://wbln0018.worldbank.org/ppiaf/activity.nsf/files/Final%20Transparency%20Report.pdf/\\$FILE/Final%20Transparency%20Report.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/ppiaf/activity.nsf/files/Final%20Transparency%20Report.pdf/$FILE/Final%20Transparency%20Report.pdf).
- OECD [2004]: Regulatory performance: Ex-post evaluation of regulatory tools and institutions. Working Party on Regulatory Management and Reform, 15. October. <http://www.oecd.org/dataoecd/32/52/34227774.pdf>.
- OECD [2005]: Designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation. Proceedings of an Expert Meeting in London, United Kingdom, 10–11. January. <http://www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf>.
- OLIVEIRA, G.–MACHADO, E. L.–NOVAES, L. M.–FERREIRA, C. B. G. [2005]: Aspects of the independence of regulatory agencies and competition advocacy. International Competition Network, Competition Policy Implementation Working Group, Subgroup 3. Competition Advocacy in Regulated Sectors, May. <http://www.circ.in/pdf/Aspects%20of%20the%20Independence%20of%20Regulatory%20Agencies%20and%20Com.pdf>.
- OWEN, G. [2006]: Sustainable development duties: new roles for UK economic regulators. Utilities Policy, Vol. 14. No. 3. pp. 208–217.
- PIPES AND WIRES [2002]: Pipes and Wires. National Audit Office, March. http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/01-02/0102723.pdf.
- PIROSKA DÓRA [2006]: Tulajdonosból szabályozó: a független szabályozó szervezetek európai terjedésének okai. Külgazdaság, 50. évf. 4–5. sz. 77–95.
- PLAUT [2007]: Plaut Economics Regulation Index. Plaut Economics, Olten, August. http://www.plaut-economics.ch/downloads/docs/Plaut-Economics_Regulatory-Index.pdf.
- POSTAL SERVICES [2002]: Postal Services Commission, Efficiency Review: Final Report, WS Atkins Planning & Management Consultants, January. <http://www.psc.gov.uk/postcomm/live/legal-framework/codes-and-policies/wsapostcommfinalreport.pdf>.

- PRIEST, G. L. [1993]: The Origins of Utility Regulation and the „Theories of Regulation” debate. *Journal of Law and Economics*, Vol. XXXVI, April.
- RAIL LIBERALISATION... [2007]: Rail Liberalisation Index. IBM Global Business Services. http://www.db.de/site/shared/en/file_attachments/position_papers/study_rail_liberalisation_index_2007_complete_version.pdf
- TESKE, P. [2004]: Regulation in the States. Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- THATCHER, M. [2002]: Analysing Regulatory Reform in Europe. *Journal of European Public Policy*, Vol. Vol. 9. No. 6. pp. 859–872.
- THATCHER, M. [2005]: Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe. In: *Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation. Proceedings of an Expert Meeting in London. United Kingdom, 10–11. January 2005*, OECD, pp. 202–217. <http://www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf>.
- THATCHER, M. [2007]: Regulatory Agencies, the State and Markets: a Franco-British Comparison. EUI Working Papers, RSCAS 2007/17. http://cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/6836/1/RSCAS_2007_17.pdf.
- THIRD BENCHMARKING... [2004]: Third benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market, DG TREN Draft Working Paper, Brussels. http://ec.europa.eu/energy/electricity/benchmarking/doc/3/3rd_benchmarking_report_en.pdf.
- UK ECONOMIC REGULATORS [2007a]: UK Economic Regulators. Volume I: Report, House of Lords Select Committee on Regulators, 1st Report of Session 2006–07, 13 November 2007, HL Paper 189-I. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldselect/ldrgltrs/189/189i.pdf>.
- UK ECONOMIC REGULATORS [2007b]: UK Economic Regulators. Volume II: Evidence, House of Lords Select Committee on Regulators, 1st Report of Session 2006–07, 13 November 2007, HL Paper 189-II. <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200607/ldselect/ldrgltrs/189/189ii.pdf>.
- UTILITIES ACT [2000]: Utilities Act 2000 c.27. Office of Public Sector Information, (OPSI) http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000027_en_1.
- VELJANOVSKI, C. [1991]: Regulators and the Market, Institute of Economic Affairs, London.
- YATAGANAS, X. A. [2001]: Delegation of regulatory authority in the European Union: The relevance of the American model of independent agencies, NYU School of Law, Jean Monnet Working Paper, 3/01. <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010301.html>.