

## Szolgáltatás piac és liberalizáció az Európai Unióban: Ki jár(hat) jól?

Somosi Sarolta<sup>1</sup>

*Az Európai Unió a szolgáltatás piac liberalizációjával, valamint a szolgáltatási irányelv elfogadásán keresztül azt a célt fejezte ki, hogy annyi év után lehetőség szerint mindenki – vállalkozások és fogyasztók – számára egyaránt tapasztalható közelségbe hozza a szolgáltatások belső piacának tényleges létrejöttét. A valóban működő egységes szolgáltatási piac pedig csak egy újabb lökést adna a Lisszaboni Stratégiában újra és újra kifejezett Európai Unión belüli versenynek, illetve az esszenciális uniós versenyképességnek. Jelen tanulmánnyal célunk, hogy a korlátozott lehetőségeinkhez mérten megvizsgáljuk mi is történt/történhet a liberalizáció jegyében mind a szabályozásban, mind pedig a gyakorlatban a szolgáltatási szektor egy speciális jellemzőkkel bíró ágazatában, az energiapiacban.*

*Nem célunk és nem is tisztünk a címben szereplő kérdést teljes körűen megválaszolni. Ezt inkább szeretnénk meghagyni „költői” vagy ami egy tudományos jellegű munkához jobban illik, elgondolkodtató kérdésnek. Szeretnénk azonban az alábbi kérdésekre választ, vagy legalább választási lehetőséget adni, illetve az olvasót elgondolkodtatni: Mi áll a szabályozás középpontjában, a fogyasztók és/vagy a verseny, az európai társadalmi modell és/vagy az egységesebb belső piac? Lehet-e, milyen várható következményekkel és vajon ezek tükrében érdemes-e bármi áron liberalizálni a közszolgáltatások piacait?*

*Kulcsszavak: szolgáltatás piac, liberalizáció, privatizáció, EU, szolgáltatási irányelv*

### 1. Bevezetés

Az Európai Uniónak a Római Szerződés 2. cikkelyében kinyilvánított célja és azóta is szem előtt tartott törekvése volt a közös piac kialakítása<sup>2</sup>. A közös piacnak, illetve további lépcsőinek fontos eleme a négy – ma már néha öt – szabadság minél teljesebb kialakítása. Ennek egyik része csupán a szolgáltatások szabad áramlásának biz-

---

<sup>1</sup> Somosi Sarolta, tanársegéd, SZTE Gazdaságtudományi Kar Pénzügyek és Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Intézete (Szeged).

A tanulmány az OTKA 63619.2006 sz. A lisszaboni stratégia 2005-2008 c. projektjének támogatásával készült.

<sup>2</sup> A Római Szerződés 2. cikkelye: “A Közösség feladata, hogy közös piac létrehozásával, valamint a tagállamok gazdaságpolitikáinak fokozatos közelítésével a Közösség egész területén előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlődését, a folyamatos és kiegyensúlyozott gazdasági növekedést, a nagyobb stabilitást és az életszínvonal gyorsabb emelkedését, valamint a tagállamai közötti kapcsolatok szorosabbá tételét.” (EKSZ 1957).

tosítása, mind szabályozási mind pedig piaci oldalról. A szektor szabályozását, illetve liberalizációját nagyban megkönnyítette volna, ha minden gond nélkül sikerül az áruk szabad áramlásához hasonlóan olyan nagy áthidaló, a közös szabályozást átugró, kikerülő elemeket valóban sikeresen alkalmazni, mint amilyen a kölcsönös elismerés elve, vagy a származási ország elve. Természetesen ezek teljes mértékű alkalmazása és működése mellett is még mindig fennállt volna a piac(?) által diktált vagy elvárt kényszerű liberalizáció hatalmas nyomása.

A szolgáltatások szervezése és nyújtása liberalizációjának folyamata az áruk szabad mozgásához képest évtizedeken keresztül lassan haladt, és néha kudarcba is fulladt. Végül a 80-as évek végén 90-es évek elején kapott igazi lendületet. A szolgáltatási szektor nagy jelentőséggel bír az egységes piac működése és az EU sikere, versenyképessége szempontjából. Ennek fő oka, hogy mind világviszonylatban, mind az EU szintjén a szolgáltatások ma már meghatározó, folyamatosan növekvő súlyt kapnak, a foglalkoztatás és a megtermelt GDP arányában is<sup>3</sup>. Ennek fényében a 2000. márciusi lisszaboni csúcson központi eleme volt az ún. belső piaci szolgáltatás stratégia (Horváth 2007). Ebben a stratégiában 2001-re tűzték ki célul, hogy többek között a közszolgáltatásokra vonatkozóan a Bizottság egy irányelvet fogalmazzon meg (CEC 2000). Az Amszterdami Szerződés módosítással az elsődleges joganyagban is kifejezésre került a közszolgáltatások fontossága és az EU mind teljesebb köhéziójában betöltött szerepe (Treaty 1997).

### 1.1. *Értelmezési kérdések*

Mielőtt a liberalizáció következtében a szolgáltatáspiacon bekövetkezett változások tárgyalásába belekezdenénk, szükségesnek tartjuk, hogy rövid elméleti fejtegetésbe bonyolódjunk.

Az Európai Unió szolgáltatási piacának mi most csupán az egészhez képest egy aprónak tűnő, de nem kevésbé érzékeny és érdekes szegletét kívánjuk figyelemmel kísérni. Egyrészt fontosnak tartjuk a fogalmakat elkülöníteni egymástól, másrészt a témánkat az ágazati szabályozások sokfélesége és a helyhiány miatt is szűkíteni kell.

#### 1.1.1. Közszolgáltatások általában és az Európai Unióban

A szolgáltatások piacának egy igen érdekes, sajátos és még mindig hatalmas területét képezi a közszolgáltatások csoportja. Az európai társadalmi modellnek is alapvető eleme a közüzemi vállalatok által nyújtott közérdekű szolgáltatások (CEC 1996 és CEC 2003). Itt azonnal meg is kell állnunk egy rövid értelmezés erejéig. Mit is tekintünk közszolgáltatásnak, illetve el lehet-e, el kell-e határolni egymástól a közszolgáltatások, a közérdekű szolgáltatások, általános gazdasági érdekű szolgáltatás, általános szolgáltatás... fogalmakat?

<sup>3</sup> Igen nagy arányú a foglalkoztatottak száma a szolgáltatási szektorban. a GDP-nek kb. a felét teszik ki a kereskedelmi, míg másik egyötödét a közszolgáltatások (Horváth 2007).

Nehézséget jelent a definiálás során, hogy a magán- és közzféra közötti határok egyre inkább elmosódnak. Nehezen lehet ma már olyan szektorokat azonosítani, melyek egyértelműen és kizárólag a közösségi szféra ellátási körébe tartoznak. Az egykor stratégiai okokból közellátást igénylő szektorok magánosítása csak „rontott” a határvonalak helyzetén (Csaba 2006).

Eredetileg a közszolgáltatások azért jöttek létre, mert *társadalmi igény* volt rá, vagy adott esetben máshogy nem valósulhatott volna meg valamely piaci tökéletlenség kezelése. A piaci alapon nyújtott, ügyfélorientált szolgáltatásokhoz képest szélesebb fogyasztói réteg, sokszor a társadalom egésze számára nyújtott alapvető szükségleteket kielégítő, az életminőségét javító, többnyire normatív alapon igénybe vehető egységesített, homogén, közcélú, közérdekű szolgáltatásokat takar. A közszolgáltatások körét és színvonalát pedig alapvetően befolyásolja a mindenkori politikai, gazdasági és társadalmi feltételrendszer (Erdős 2004).

A közszolgáltatás fogalmát a különböző források, valamint a gyakorlat is igen eltérően értelmezi. Nézőpontját tekintve megközelíthetjük a *kínálói oldalról*. Ekkor az állam, önkormányzat nyújthatja közvetlenül, saját tulajdonú szolgáltató szervezetek által, közvetve, azaz magántulajdonban lévő, de az állam által szabályozott szolgáltatók segítségével vagy ezek különböző ötvözeteivel, vegyes módon is a kérdéses szolgáltatást. A határvonalat nem a tulajdonlás fogja megadni, hanem inkább az ellenőrzés mértéke, és a rendelkezési jogok. *Keresleti vagy fogyasztói oldalról* szükséges feltétel, hogy a szolgáltatás alapvető fontosságú és egyetemes – azaz mindenki által keresett, mindenki számára elérhető és mindenki számára megengedhető – kell, hogy legyen. A közszolgáltatás fogyasztását alapvető emberi jogként ismeri el a társadalom. Az *elosztási folyamat oldalát* tekintve háromféle mechanizmust is megkülönböztethetünk. Az első esetben a közszolgáltatások nem piaci közvetítéssel érik el a fogyasztót (pl. államigazgatási szervek adminisztratív közszolgáltatásai), a második esetben piaci mechanizmus biztosítja az elosztásukat, de tipikusan nem tökéletesen versenyző piacokon, míg a harmadik lehetőség az első kettőnek a kombinációja (Valentiny 2008).

Részben a már említett keresleti oldali feltételt támasztja az is alá, hogy amikor bizonyos szolgáltatások már az infrastruktúra kiépítésével, a rendelkezésre állással beépülnek a társadalmak, közösségek átlagosan elvárt jóléti szintjébe, a létminimumba, az emberi jogokba, attól a pillanattól a közösség már nem tud, vagy nehezen tud lemondani a szolgáltatásról (Botos 2002). Ez a jelenség azonban egy további feltételt is magával hoz, mégpedig azt, hogy csak úgy lehetséges a közműszolgáltatók széles körű privatizációja és utána a verseny liberalizációja, ha a lakosság nagyobb része képes viselni a (például Magyarország esetében) nagyobb piaci jövedelemtartalmú árak megfizetésének kötelezettségét. Ha ez nem teljesül, akkor az állam szociális és politikai megfontolásokból jelen marad – nem csak szabályozóként – a piacon, és így a szerepe szinte nem is csökken, hanem csak átalakul.

Visszatérve a fogalom tisztázására, az esetünkben érdekes és releváns uniós szabályozás vizsgálata miatt az európai uniós dokumentumok által hangsúlyozott

kategóriát vesszük alapul, mely szerint *közszolgáltatás* az, amit a tagországok annak tekintenek (CEC 2003). Ez pedig újfent a szabályozás tagállami szinten való rugalmas, olykor a nemzeti érdekeknek megfelelő kezelését jelentheti.

Az Európai Unió és intézményei közös közleményben térnek ki a *közérdekű szolgáltatások* terminológia magyarázatára (CEC 2007). Ezek alapján két alkategóriát különböztethetünk meg: *az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat*, melyek magukban foglalják többek között a postai, a telekommunikációs és a közműszolgáltatásokat is, valamint *az általános (nem gazdasági érdekű) szolgáltatásokat*, melyek az igazságügy és a rendvédelem különböző kategóriáit takarják és így nem tárgyai a Közösség verseny illetve belső piaci szabályozásának.

### 1.1.2. Hálózatos (köz)szolgáltatások

A 90-es évek végére, illetve az új évezred elejére a liberalizáció nagyrészt lezajlott az uniós szolgáltatási szektorokban. Bizonyos területeken rendkívül sikeres volt, máshol pedig még mind a mai napig folyik, például a gáz- és villamos energiapiacokon. A folyamatot pedig csak nehezíti az egyes tagállamok ellenállása.

A közszolgáltatások fogalmának rövid ismertetése után fontosnak tartjuk bemutatni a *hálózatos köz-* – vagy adott esetben hagyományos – *szolgáltatások* sajátosságait. Ebbe a körbe sorolhatunk kezdve a közüzemi vízellátástól a távhő szolgáltatáson át a helyi tömegközlekedésig igen sok és jelentősen különböző szolgáltatást. Termelési technológiájuk és a fogyasztási folyamat – azaz a kínálati oldali jellemzőik – alapján mondhatjuk, hogy bizonyos szolgáltatások hálózati alapon szerveződnek és nyújtásuk ily módon bonyolódik le.

A hálózatos szolgáltatások többsége inputként jelentkezik a gazdaság többi szereplője számára, és ezek azok a szolgáltatások, melyek beépülve az elvárásainkba a háztartások, a fogyasztók életminőségét is alapvetően meghatározzák. Ezért érinti különösen érzékenyen a lakosságot, hogy a saját fogyasztásuk, illetve a termelő, szolgáltató vállalatok által használt és így a saját áraikba beépített közműszolgáltatásokat milyen költséggel, milyen minőségben és biztonsággal nyújtják (Valentiny 2007).

### 1.1.3. Az Európai Unió energia piaca(i)

A hálózatos közszolgáltatások köréből vizsgálatunk középpontjába az Európai Unió energiapiacait választottuk. Választásunk magyarázatát és okait az alábbiakban röviden felvázoljuk.

Az energiaipar infrastrukturális, szolgáltató jellegéből adódóan mindenkor jelentős szerepet játszik a *gazdasági fejlődést meghatározó tényezők* között. A biztonságpolitikai, szociális megfontolások mellett a foglalkoztatottak létszámát, GDP-hez való hozzájárulását valamint külkereskedelmének (mind Európa, mind pedig Magyarország kapcsán elsősorban sajnos energiainportunk következtében) nagyságát tekintve is a gazdaság egyik meghatározó tényezője (Valentiny n.é.).

Az energiaszektor sokkal később nyitotta meg kapuit a szabad verseny előtt, mint 1992. Valójában a folyamat még napjainkban is zajlik. Ennek több okát is meg lehet említeni. *Szabályozási oldalról*, ami a leglényegesebb, hogy az 1985-ös Fehér Könyv figyelmen kívül hagyta az energiakereskedelmet. Fordulópont bizonyos értelemben 1996, amikor a tagállamok energiaügyi miniszterei új célkitűzéseket – mélyebb integráció, szabad kereskedelem – fogalmaztak meg, illetve amikor a Bizottság kiadta közleményét a közérdekű szolgáltatásokkal kapcsolatban (CEC 1996). Szintén nem mellékes oka lehet a piaci nyitás késlekedésének, hogy az energiapiac nem csak gazdasági, hanem stratégiai és biztonsági, valamint politikai szempontból is érzékeny pontja a tagállamoknak.

A villamos-energia és a gáz nagykereskedelmi piacai különösen érzékenyek bizonyultak a piaci erő tekintetében, ami egyrészt a *hagyományos ipari szerkezetre*, másrészt pedig e két *piac sajátos jellemzőire* vezethető vissza. Az ezredforduló végéig a tagállamokban a termelés, szállítás és elosztási szolgáltatások teljes vertikumát természetes, adott esetben állami tulajdonú, vagy kizárólagos/különleges jogokkal felruházott monopóliumok uralták. A már meglévő, „bennfentes” piaci szereplők pedig minden piaci nyitás ellenére továbbra is erőteljes befolyást gyakorolnak a termelésre, a behozatalra és a nélkülözhetetlen infrastruktúrára. (Ők azok, akiket a továbbiakban inkumbensként emlegetünk.) A kiskereskedelmi piacokon a megfelelő verseny létrejötte a legtöbb esetben még nem valósult meg. Ebben a helyzetben pedig a vevők kiszolgáltatottsága egyértelmű. E kérdés megoldásához hatékony szabályozási háttérre van szükség (EKB 2006a).

Fontosnak tartjuk azonban megemlíteni, hogy nem csak a végső fogyasztók vannak *kiszolgáltatott helyzetben* az EU energiapiacán, hanem maga az energiaszállító és -elosztó rendszer is. Ezt legutóbb a 2008 telén újra fellángolt orosz-ukrán gázvita bizonyította be, amikor ismét két – beszállítói, és fogyasztói – oldalról is szorongatott helyzetbe kerültek az európai szolgáltatók. Erre a főként orosz piac felé történő kiszolgáltatottságra még később a liberalizáció minden áron való véghezvitelénél és annak lehetséges következményeinek taglalásánál még visszatérünk.

Egy újabb aspektus, ami miatt érdekesnek tartjuk az energiapiac liberalizációját, az az *állam részvétele*. Be kell látnunk, hogy ha máshogy nem is, de mint szabályozó az állam mindig is jelen lesz a piacon. Ennek legfőképpen szociális okai vannak, hiszen a közszolgáltatások egyetemességéből – mely alapján mindenki számára elérhető és megengedhető kell, hogy legyen – adódóan a legkevesebb, hogy a *hatósági árak* meghatározásán keresztül kívánják a tagállami kormányok biztosítani, hogy az árak minden előzetes várakozással és érveléssel ellentétben a valós versenyhelyzetben ne „szabadulhassanak el”.

Amennyiben pedig megvizsgáljuk *közgazdasági oldalról* az energiaszektor, akkor kérdésesnek tartjuk, hogy minden próbálkozás ellenére lehet-e valóban tökéletesen versenyző a piac. A termelés, szállítás, elosztás különbontása révén az Európai Unió versenyt szeretne kieszközölni mindhárom területen. Ez a termelés terén már kérdéses, hiszen ha megnézzük az Európai Unió teljes energiafelhasználásából a

gázfogyasztás részesedését, és annak importhányadát, akkor láthatjuk, hogy valójában az energiatermelésben a verseny talán akkor valósulhatna meg, ha az EU az alternatív megoldásokra helyezné a hangsúlyt, az „energiáit” és a pénzt. A szállításra és az elosztásra vonatkozóan megállapíthatjuk, hogy az energiaszektorban különösen igaz, hogy több párhuzamos hálózat kiépítése, ha nem is lehetetlen, de közgazdaságilag nem indokolt. Verseny tehát megvalósulhat az elosztás terén például abban a tekintetben, hogy a szolgáltató ügyintézése milyen gyors és hatékony. Ez növelheti is a fogyasztók elégedettségét. Azonban, ami szerintünk a lényegesebb, és ami az Unió céljai között is szerepel – a fogyasztók választási lehetősége a minőséget tekintve, valamint a biztonságos ellátás – már kevésbé állnak meg, mint hatékony érvek a liberalizáció mellett.

## 2. Liberalizáció és szabályozási reform az Európai Unióban

A liberalizáció és az általa biztosított verseny elméletileg a gazdaság, és így a közélet összes problémáját meg kellene, hogy oldja. Kapcsolódó gyakori szlogen vagy érv a liberalizáció mellett, hogy a fogyasztók választási lehetőségének bővülése, a szolgáltatók árversenye miatt alacsonyabb árakon megkapott, jobb minőségű szolgáltatás érdekében van rá szükség. Ezzel szemben pedig az állami és közösségi tulajdon áll, ami a „korrupció” és a „romló minőség” szinonimái. A valóságban azonban ennél valamivel árnyaltabb a helyzet. A liberalizáció közmuellátásokra gyakorolt hatását és lehetséges veszélyeit azonban csak később tárgyaljuk.

Az alábbiakban a központi témánkat különböző oldalról megközelítve olyan érveket sorolunk fel – a teljesség igénye nélkül – melyek alapján elképzelhetetlen lenne, hogy az Európai Unió ne folytassa a már elkezdett egységes szolgáltatási piac kiépítését.

### 2.1. Közgazdasági érvek

Az elmúlt mintegy száz év során a hálózatosan szerveződő iparágakat, szolgáltatásokat állami monopóliumok szervezték, kínálták. Ennek oka elsőként a *méretgazdaságosságban* keresendő, illetve abban, hogy az iparágak által használt infrastruktúra nehezen vagy egyáltalán nem építhető ki két vagy több egymás mellett párhuzamosan futó rendszerben. Második oka a monopóliumok kialakulásának, hogy adott területen, adott piacon, azonos minőségű szolgáltatást – univerzális szolgáltatást – nyújthattak minden fogyasztónak beleértve azokat is akik fizetésektelenek voltak. Ennek természetesen meg volt az „ára”, ám a jogosultságaikkal lehetővé vált a kereszt-finanszírozás<sup>4</sup>. Végül harmadik okként a szolgáltatások stratégiai, gazdasági és

<sup>4</sup> Jellemzően a postai szolgáltatások esetében halljuk ezt leggyakrabban, ahol a kevésbé kifizetődő vidéki, falusi postai szolgáltatások megszüntetésétől tartanak a postai liberalizáció ellenzői.

politikai szerepe miatt volt lehetséges, hogy fel sem merült sokáig a liberalizáció kérdése.

Akkor tehát, a fenti érvek ellenére miért is kellene a piacokat megnyitni? Az első, a méretgazdaságossági és a komoly infrastrukturális beruházási igényre valóban nehéz a versenyt válaszul hívni. Azonban, mint szinte minden szektornak, az energiapiacnak is megvannak azok a szegmensei, ahol megvalósulhat a verseny és a hatékonyabb működés. Ebben az esetben pedig joggal várhatják el a fogyasztók mellett a gazdaság többi szektorának versenyző vállalatai, hogy az általuk inputként használt energiát is a verseny által kedvezőbb(?) áron, jobb minőségben, kedvezőbb szolgáltatásnyújtás keretében kaphassák meg (Geradin 2006).

A korábban már említett jelenség – a köz- és magánszféra közti határok elmosódása – alapján pedig el kell fogadnunk, hogy a közszféra szervezésével, ellátásával kapcsolatos közgazdasági gondolkodásnak is meg kell újulnia (Csaba 2006). Ezek szerint a liberalizációt támogató/alátámasztó érveink sorát tehát azzal kell kezdenünk, hogy miért is ne nyitnák meg a lehetőséget a magánbefektetők fejlesztési és nem burkolt profitcéljai előtt olyan piacokon ahol az államok egyre kevésbé boldogulnak. A nem megfelelő piaci szerkezet<sup>5</sup> alacsony, nem sok eredménnyel kecsegtető befektetéseket eredményezhet. Többek között amerikai és brit tapasztalatok győzték meg az EU döntéshozóit, hogy a liberalizációs modell működik és pozitív eredménnyel is kecsegtet. Hiszen ha az állam előrelátóan az általa meghatározott árba be is építette például az energiaellátó rendszer fejlesztésére fordítható amortizációs hányadot, az a legtöbb esetben éppen az állam által már régen elköltésre került, legtöbbször más területeken. Ezek szerint ahhoz, hogy fejlesztések révén ismét versenyképesé tegyék a hálózatos, komoly infrastruktúrával rendelkező és működő ágazatokat csak újabb állami kölcsönökkel lenne lehetséges (Botos 2002). Ez a helyzet különösen akkor áll elő, ha az árak nem tükrözik az energia valós értékét, és alacsonyabb megtérülési rátához vezetnek. Privatizált piacokon is igaz ez, ha az összefonódások hatására a hálózatüzemeltetők saját kapcsolt beszerző vállalkozásaikat részesítik előnyben (EKB 2006a).

Egyszerűbb tehát piaci alapon szerveződő magánbefektetőknek eladni, privatizálni és a megfelelő szabályozási háttérrel megteremteni. Ennek módja lehet, hogy első lépésben, egészen átadják, aztán a szabályozással tovább darabolják az adott piacot ellátó ágazatot, hogy ha már az állam nem lehet monopol helyzetben, akkor a piaci szereplő se élhessen vissza az ilyen kivételes pozíció lehetőségeivel.

## 2.2. Versenyképességi érvek

A hagyományos értelemben vett közszolgáltatások és a versenyképesség látszólag egymással össze nem egyeztető jelenségek. Talán éppen ez indokolja ennek a szek-

<sup>5</sup> A piaci szerkezetnek több összetevője van: nagykereskedelmi piacok, kiskereskedelmi piacok, tüzelőanyag-piacok, kapacitás-piacok, a szűk keresztmetszet kezelési mechanizmusai, kiegyensúlyozó mechanizmusok (EKB 2006a).

tornak a privatizációját és liberalizációját. A Bizottság a már említett 2006-os közleményében is az energiapiac, mint közszolgáltatás liberalizációját tekinti a versenyképesség egyik motorjának<sup>6</sup>.

A közszolgáltatási liberalizációnak a versenyképesség egy másik összetevőjére is komoly hatása van. A gazdaságosság és jövedelmezőség igénye miatt a magánbefektetők részéről megnövekszik az innovációs kényszer, a szolgáltatásfejlesztés jelentősége, amely hozzájárulhat a költséghatékonyság növekedéséhez, a közszolgáltatások árának csökkentéséhez, a fogyasztói igények magasabb színvonalú kielégítéséhez (Erdős 2004). Ugyanakkor fordított irányban is igaz a kölcsönhatás a technológia és a közszolgáltatások liberalizációja között. Az innovációra gyakorolt hatásokra vonatkozó bizonyítékok azt jelzik, hogy a közszolgáltatások liberalizációját követően elmozdulás következett be a kutatás-fejlesztésre fordított erőfeszítések összetételének tekintetében. A vállalatok innovációs fókusza elmozdul a (közérdekű) technológiai innovációtól a költségsökkentő technológiák és fogyasztói szolgáltatások irányába. Miközben a kutatásra és fejlesztésre fordított összkidadások csökkenni látszanak, a hatékonyságnövelő innovációra nagyobb figyelmet fordítanak (EKB 2006a).

### 2.3. Szerződéses vállalatok

A már említett alapszerződésbe és annak módosításaiba foglalt uniós célkitűzések – a szolgáltatások nyújtásának szabadsága – mellett más szerződésben vállalt kötelezettségek is alátámasztják, sőt mi több kötelezik az európai szintű és a hazai közszolgáltatás-piaci liberalizációt.

1995-ös megalakításától a tagállamok mellett az Európai Unió is tagja a Kereskedelmi Világszervezetnek. Ezzel pedig magára nézve is kötelezőnek fogadta el az Uruguay-i forduló keretein belül megalkotott *Általános Egyezményt a Szolgáltatások Kereskedelméről* (a továbbiakban GATS), mely a szolgáltatások, velük együtt az alapvető közszolgáltatások piacosításához – liberalizációjához, privatizációjához és deregulációjához – nyújt nemzetközi keretet.

A másik jogi erő, mely az Európai Uniót és a tagállamait is kötelezi a folyamatok továbbvitelére az a 2006 novemberében elfogadott uniós *szolgáltatási irányelv* (EK 2006). Fontosnak tartjuk azonban hangsúlyozni, hogy még ebben a dokumentumban is kifejezésre kerül az, hogy szem előtt kell tartani a szolgáltatások belső piacának megnyitása és a közszolgáltatások, a szociális és fogyasztói jogok megőrzése közötti helyes egyensúly megteremtését és fenntartását.

<sup>6</sup> A World Economic Forum által használt versenyképességi index (GCI) is három pilléren nyugszik. Az első a makrogazdasági környezeti index. A második feltétel a közintézményrendszer, melybe beletartoznak a közszolgáltatások, a jóléti állam, a jogrendszer és a piaci elégtelenségek kezelése is. A harmadik alappillér a technológia alkalmazása.



### 3. Az uniós liberalizáció menete

A liberalizáció megindításakor a tagállamokban a termelés, szállítás és elosztási szolgáltatások teljes vertikumát természetes monopóliumok uralták. Így a vevők választási lehetőségeiket tekintve kiszolgáltatott helyzetben voltak, sok esetben a minőség sem volt biztosítva. A szerződésekben vállalt piaci nyitás azonban megkövetelte a monopóliumok felszámolását, azaz az energiatermelés/vásárlás felszabadítását, valamint az energiát szállító-elosztó hálózatokhoz való hozzáférés liberalizációját. A piaci nyitás folytatását a közösségi jog irányelveken keresztül biztosítja.

#### 3.1. A folyamat mérföldkövei

A Geradin (2006) által felsorolt mérföldkövek első pontja csupán a kizárólagos és különleges jogok visszavonását foglalja magában, ami egy első lépésnek elegendő is. Ezt azonban mi nem tartjuk elegendőnek a liberalizáció lényegét és további lépéseit tekintve.

##### 3.1.1. A piaci nyitás szükséges lépéseinek megtétele

A nyitás előtti piaci szerkezet tehát általában úgy fest, hogy *állami kézben és legtöbbször vertikálisan is integrálva* egyetlen társaság látja el az energiatermelés, -szállítás, -elosztás funkciókat. Ennek egy fejlettebb fázisa, amikor *állami kézben, de különböző társaságokban* szerveződnek a különböző teendők. A monopolisztikus szolgáltató által ellátott piacnak az a formája is ismert, amikor *nem állami vállalatok rendelkeznek kizárólagos vagy különleges jogokkal* a szolgáltatás nyújtására.

A piaci nyitásnak egy következő lépése, amikor a kizárólagos és különleges jogokat visszavonva a *szolgáltatásnyújtás koncessziós rendszerben* valósul meg. Ekkor az állam az árképzésen kívül, a koncessziós jogokról való döntésen keresztül továbbra is bele kíván szólni a működésbe.

Végül a liberalizáció utolsó fázisában jelenik meg a nyitás gyakorlata, és ez a *piaci verseny* (részleges) bevezetését jelenti. Fő motorja az energiapiacra is a technológiai változás, aminek kibontakozását segítheti a jogi szabályozás reformja. A liberalizáció során a vertikálisan tagolt részpiacok valamelyikére/mindegyikére beengedik a versenyt, a szolgáltatás nyújtását mindenki számára szabaddá teszik. Ekkor már csak a szándék és a piacra való belépési korlátok szabhatnak határt a versenynek.

A hálózatos közszolgáltatások liberalizálása óta eltelt idő alatt azonban világossá vált, hogy sok területen a liberalizáció, a kizárólagos jogok felszámolása önmagában nem elegendő a verseny kívánatos mértékének eléréséhez (Valentiny 2004).

### 3.1.2. Szabályozási keret kiépítése

Az EU-ban, de főleg az új tagállamokban elkerülhetetlenül nő a magántulajdon szerepe. Ez a jelenség azonban csupán egyik feltétele a fejlődésnek, a hatékonyság elérésének és a hön áhított versenyképességnek. Ehhez szükségeltetik még a megfelelő formális intézmények és szakszerű piacszabályozás kiépítése. Hiszen ékes példák bizonyítják a történelem során, hogy a szabályozatlan piacgazdaság hajlamos a közgazdasági értelemben vett piaci kudarcokra – mint például a monopolizmus, az önkényesség a piaci uralommal való visszaélés (Csaba 2006). Pusztán attól, hogy egy társaságtól megvonják korábbi, a szolgáltatás nyújtására vonatkozóan kizárólagos jogait, még nem biztos, hogy az új belépők számára biztosított lesz a verseny minden feltétele. Az alábbiakban a szabályozás feladatait vesszük közelebből szemügyre.

A liberalizációról rendelkező irányelvek egyéb szabályokat is tartalmaznak például az új belépők lehetőségeinek biztosításaképpen, azaz hogy *megfelelő „játékteret”* biztosítson az új versenytársak számára. Az Európai Bizottság közleményéből is az derül ki, hogy a szakpolitikai válaszoknak először is a piaci szereplők jogait és kötelességeit kell egyértelműen kijelölniük. Különösen fontos ez az olyan időszakok esetében, amikor energiahiány lép fel (EKB 2006a).

Visszaulva a hatékonysági elváráshoz, a hatékonyan működő piacokhoz nagyfokú *átláthatóságra* is szükség van. Olyan uniós szintű mechanizmus, amellyel eredményesebben ellenőrizhető a kereslet és kínálat alakulása az uniós energiapiacokon, és azonosíthatók az esetleges infrastrukturális, ellátási és tárolási hiányosságok, hozzájárulna az EU-n belüli energiaellátás biztonságára vonatkozó kérdések átláthatóságához.

A szabályozás másik legfontosabb feladata a *szolgáltatások költségeinek* a hatékony működéshez szükséges szintre való *„beállítása”* kell, hogy legyen (Valentiny 2007). Ha ugyanis az árak nem tükrözik az energia valós értékét, és alacsonyabb megtérülési rátához vezetnek, akkor a pótlólagos fejlesztési befektetések sem térülhetnek meg kellőképpen. Szintén fontos szempont a költségek/árak meghatározásánál, hogy elkerülhető legyen a versenyző és nem-versenyző piaci szegmensek közötti keresztfinanszírozás lehetősége.

Fontosnak tartjuk azonban kiemelni, hogy a szabályozás nem feltétlenül egyenlő az erősödő állami beavatkozással. A szabályozási keret szükségszerűen *független intézményrendszerből* és a hozzá tartozó *felügyeleti szerv(ek)ből* áll. Az irányelvek többsége tehát a tagállamok jogosultságának tekinti, hogy független szabályozó hatóságot építsenek ki piacaikon. A függetlenség azonban itt valóban fontos kitétel, azaz, hogy az árakat, a piaci feltételeket ne kormányzati szerv, miniszter vagy ezek bármelyike befolyása alá tartozó szervezet határozza meg.

Azonban a liberalizáció nem kizárólag a tagállami független szabályozó hatóságok létrehozását követelheti meg. Bár kialakulóban van, de az EU piacáról még hiányzik az USA-ban bevált szövetségi szabályozást ellátó szerv. A többszektörű, multinacionális, vertikálisan integrált hálózatos szolgáltatók – mint például amilyen

az E-On is – megjelenése az ágazati szabályozás hagyományos formáit *uniós szintű szabályozó szervezetek* létrehozásával rendezheti újra (Valentiny 2007) Ennek kialakításáról később még szót ejtünk.

Mindemellett az energia liberalizációról szóló irányelvek általános és közszolgálati kötelezettségeket, valamint speciális fogyasztóvédelmi szabályokat is előírnak (EKB 2006a).

### 3.1.3. A versenyszabályoknak való megfelelés

A közszolgáltatások piacán, csakúgy, mint más szektorokban a piaci nyitás miatti kényszerűségből is megfelelően kell alkalmazni a releváns versenyszabályokat. Az EK Szerződés 86. cikkének második bekezdése mondja ki, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozások a Szerződés szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá tartoznak.<sup>7</sup> Jellemzően erre a szektorra a Szerződés 82. cikkét – az erőfölénnyel való visszaélés szabályozását – alkalmazzák. Fontos kiemelni azonban, hogy az Európai Unió versenyszabályozása sem a piacuralmat „üldözi” hanem az ezzel való tényleges visszaélést és a lehetséges fogyasztói veszteségeket. A továbbiakban a szolgáltatások EU-beli áramlásának versenyszabályozási aspektusaitól eltekintենek<sup>8</sup>.

### 3.2. Előzmények a közszolgáltatások uniós szabályozásával kapcsolatban

A közszolgáltatások kérdéseit egyáltalán nem, vagy csak alig szabályozták közösségi szinten az 1970-es évekig. Ami mégis előrelépést jelentett ebben az időszakban az az új belépők megjelenése volt a villamosenergia-piacokon. 1985-ben az egységes belső piaci program elfogadásával azonban új helyzet állt elő (Kende–Szücs 2005). Ezek szerint – annak ellenére, hogy a belső piaci program az energia szektort még nem érintette – a Közösségnek, illetve a belső piacnak olyan újabb kihívásoknak kell megfelelni, mint például a fogyasztók egyre növekvő igénye a választás lehetőségére, minőség sokféleségére vonatkozóan, a világméretű verseny, az új technológiák megjelenése valamint a nehézkesen változó és fejlődő országok és/vagy szektorok.

### 3.3. A liberalizáció kezdete

A Bizottság 1996-ban a közérdekű szolgáltatásoknál a fogalmat és a célokat sok tekintetben tisztázó közleményt bocsátott ki (CEC 1996), amelyet később 2001-ben

<sup>7</sup> A 86. cikk (2) bekezdése azonban bizonyos kritériumok teljesülése esetén engedélyezi a Szerződésben foglalt szabályoktól való eltérést. Először is, hivatalos aktussal történő megbízásra van szükség, amellyel az állam a vállalkozást megbízza egy adott feladat elvégzésével (jogszabály, szerződés stb.). Másodsor, a megbízásnak általános gazdasági érdekű szolgáltatásra kell vonatkoznia. Harmadszor, a kivételnek (kompenzáció) szükségesnek kell lennie a feladat elvégzéséhez, és azzal arányban kell állnia (szükségességi követelmény). Végül a kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes a Közösség érdekeivel.

<sup>8</sup> A téma bővebb kifejtését lásd a kötet egy másik tanulmányában: Pelle A. 2009: *A szolgáltatások EU-beli áramlásának előmozdítása versenypolitikai eszközökkel.*

módosított. Részben ez alapozta meg a távközlésben, a postai szolgáltatásban, a légi közlekedésben 1997-től felgyorsult liberalizációt (Kende–Szűcs 2005). Az Európai Unió Tanácsa 1996 decemberében fogadta el a belső piac általános szabályait illetően a 96/92/EC irányelvet a villamosenergia piacra, valamint 1998 júniusában a 98/30/EC irányelvet a gázpiacra vonatkozóan.

### 3.4. *A liberalizáció második hulláma*

A 96/92/EC és a 98/30/EC Tanácsi irányelveket 2004 júliusában visszavonták és a 2003/54/EC és a 2003/55/EC dokumentumok léptek a helyükre, amelyekkel az Európai Unió továbbra is felülvizsgálatra kötelezte el magát 2006-ban a 28. cikkelyt (villamosenergia) és a 31. cikkelyt (gáz) illetően.

Időközben 2006 novemberében az Európai Parlament elfogadta a szolgáltatási irányelvet, melynek végső szövegébe nem kerültek bele már átfogóan sem a közérdekű szolgáltatások. Továbbá a szolgáltatási irányelv alapján a szolgáltatásnyújtás szabadságának elve alól kivételt képeznek a fent említett a villamosenergia-ágazat és a gázágazat irányelveinek az energiák belső piacának hatálya alá tartozó szolgáltatások (EK 2006).

A Bizottság 2007 elején adta ki zárójelentését a belső energiapiacról. (EKB 2006c) Ugyanekkor jelent meg egy hatástanulmány is az energiaszektorban megvalósuló szabad versenyről. Mindkét dokumentum komoly problémákat állapított meg a gáz és villamosenergia-piacokon. A problémák megoldásának két lehetséges irányát a témában kiadott hatályban lévő uniós irányelvek teljes körű adaptálásában és alkalmazásában, valamint a termelési és elosztási tevékenységek megfelelő szétválasztásában látják.

Minden eddig említett irányelv és uniós szabályozás eredményeképpen pedig kijelenthetjük, hogy elméletileg 2007. július 1 óta az Európai Unió energiapiacán szabad verseny van.

Szintén fontosnak tartjuk kiemelni, mint a második liberalizációs hullám egyik fő motívumát, hogy a Bizottság által 2007 végén a fennmaradó időszakra, a növekedéssel és foglalkoztatással kapcsolatban kiadott iránymutatás alapján az európai hálózati iparágak folyamatos liberalizációja elősegíti a versenyt és nagyobb hatékonyságot tesz lehetővé ezekben az ágazatokban (EKB 2007).

### 3.5. *A harmadik liberalizációs csomag*

A harmadik energiapiaci liberalizációt elősegítő csomagra részben az előző két neki-futás sikertelenségei okán került sor. Az Európai Unió 2007 szeptemberében mutatta be új gáz- és villamosenergia-piaci direktíva tervezetét. Az irányelv célja a vertikálisan integrált óriás cégek „felszabdalása”. A Bizottság ezt az „akciót” ellenintézkedésként tette, ugyanis a 2007 elején közzétett jelentés szerint a piaci koncentráció továbbra is a korábbi állami vagy regionális vertikálisan integrált monopóliumok uralta felépítést tükrözte. Ezek ellenőrzésük alatt tartották a nagykereskedelmi áram-

árakat, és megakadályozták az új szereplők piaci megjelenését. A Bizottság szerint a gázszektor beágyazott szereplői így ellenőrzésük alatt tarthatták a hazai termelést és/vagy az importot.

Az Európai Unió eredeti álláspontja szerint két eszköz szolgálhatná a liberalizációt. Az egyik az úgynevezett tulajdonjogi szétválasztás (ownership unbundling) – a termelés és a szolgáltatás elválasztása az átviteli hálózatok ellenőrzésétől, – másik a független rendszer-üzemeltető (independent system operator – ISO-modell) kiépítése. Az Európai Bizottság által javasolt modellben a vertikálisan integrált energiavállalatok ugyan megőrizhetnék tulajdonjogukat a hálózatokhoz való hozzáférést szabályozó rendszerirányítókban, ám annak üzemeltetését és a kereskedelmi döntéseket egy az állam által kijelölt független cégre bíznák (ISO-modell).

A Bizottsági javaslatot azonban a franciák és németek által vezetett tagállami többség visszautasította. Ők arra hivatkoztak, hogy az energiakonszernek szétválasztása csak egy azon lehetséges intézkedések között, amelyekkel a szabad verseny elérhető.

Az Európai Parlament és Tanács által megkötött kompromisszum eredményeképpen egy 2008 júniusi parlamenti állásfoglalás értelmében a választás így már három lehetőség között valósulhat meg a gázpiacon. Az új, harmadik opció az úgynevezett frankó-germán javaslat, a független hálózatirányító modell kiépítésére (ITO-modell) vonatkozik, amely lehetőséget adna arra, hogy a vertikálisan integrált, az energiapiac minden szegmensében jelen lévő vállalatok megtartsák tulajdonukban a gázvezetékeket és a rendszerirányítót, miközben szavatolják annak független működését<sup>9</sup> (Bruxinfo 2008).

Mivel a belső energiapiacon egyszerre három modell lesz érvényben, az EU arról is gondoskodni próbál, hogy egy tagállam vertikálisan integrált energiavállalatai ne húzassanak hasznot abból, hogy más országok liberálisabb szabályozást alkalmaznak. Utóbbiak az egyenlő versenyfeltételek szavatolása érdekében gyakorlatilag megakadályozhatják, hogy más országok természetes monopóliumai többségi ellenőrzést szerezzenek az átviteli hálózatokban és a rendszerirányítókban (Bruxinfo 2008). Ennek a lépésnek is megvan az oka, hiszen például Franciaország 15 éven keresztül szabotálta el a saját energiapiacának megnyitását, míg saját állami monopóliuma, az Electricité de France a kínálózó alkalmakat ügyesen kihasználva be tudott vásárolni a versenytársak, többek között Magyarország piacain (Csaba 2006).

<sup>9</sup> A fő különbség az ISO-modellhez képest, hogy a képviselők kineveznének egy „független vagyongazdát”, amelynek az lenne a feladata, hogy megóvja a független hálózatirányító (ITO) vagyonának értékét. A független vagyongazdát az ITO felügyelőbizottságának is tagja lenne a gázipari cég képviselőivel, más részvényesekkel és a hálózati rendszerirányító képviselőivel egyetemben, amely minden olyan döntésért felelős lenne, ami „jelentős hatást gyakorol a részvényesek vagyonának értékére”. A független vagyongazdát bizonyos körülmények között meg is vétőzhatná a felügyelőbizottság döntéseit. A direktíva hatályba lépését követő öt év lejárta előtt egy új energiaszabályozói ügynökség jelentést tesz majd közzé arról, hogy a fenti előírásoknak sikerült-e szavatolniuk a hálózati rendszerirányítók függetlenségét. Amennyiben nem így történik, az Európai Bizottságnak javaslatokat kell előterjesztenie a rendszerirányítók „teljes és tényleges” függetlenségének biztosítására (Bruxinfo 2008).

## 4. Értékelés

Értékelés alatt röviden össze kívánjuk szedni azokat a tényezőket melyek miatt szerintünk nehézkes lehet a liberalizáció végig vitele az uniós energiapiacokon. Véleményünket az uniós szabályozás nehézkes kialakítása is alátámasztja. Második körben azokat a várható következményeket mutatjuk be, ami a piacok megnyitásának hatása lehet. Végül ezek összegzésképpen pro és kontra érveket hozunk fel hipotetikusan eldöntendő azt a kérdést, hogy mindennek tudatában érdemes-e végig vinni a liberalizációt.

### 4.1. *Lehetséges valóban liberalizálni?*

Természetesen közgazdasági oldalról megközelítve a témát az a válaszuk, hogy igen. Azonban álljon most itt néhány olyan tényező, melyeken nem tud semmilyen privatizáció, piaci nyitás és szupranacionális jogkörökkel rendelkező szabályozás változtatni, és amelyek megnehezítik, adott esetben megakadályozzák, hogy ez a szektor is valóban versenyző – főleg tökéletesen versenyző – piaccá válhasson.

#### 4.1.1. Vezetékes hálózatokból felépített rendszer

A már korábban taglalt hagyományos ipari szerkezet, a hálózatos jelleg velejárójaként szükséges komoly infrastrukturális háttér mind-mind komoly belépési korlátokat jelentenek az új belépők számára. Véleményünk szerint, ha a tulajdonosi szétválasztás meg is történik, és elkülönül a termelés a szállítás és az elosztás, akkor is legfeljebb az elosztás terén valósulhat meg tényleges verseny. Azonban ez is inkább csak az ügyfélközpont munkavégzésének minőségében mutatkozhat és nem pedig az „áru” minőségében vagy a különböző szolgáltatók által nyújtott ellátás biztonságában. Hiszen egy csővezetéken egyrészt ugyanolyan gáz jön, másrészt, ha az egyik szolgáltató rendelkezik gázzal, akkor a csővezeték ezt eljuttatja minden rácsatlakozott fogyasztóhoz. Itt egyedül a csatlakozás lehet a gyenge pont, de az uniós irányelvek gondoskodnak a gyors szolgáltató váltás lehetőségéről is.

#### 4.1.2. A piaci befolyás korlátai

Hiába valósulna meg az Európai Unió egységes energiapiaca, ha a piac így sem lesz befolyással két fontos áralakító tényezőre. Amint azt a szektor jellemzésénél már korábban leírtuk, nem csak a végső felhasználók vannak kiszolgáltatott helyzetben az energiapiacon.

Az energia szállításával és elosztásával foglalkozó vállalatok az Európai Unió sajnálatosan igen nagyarányú energiainportnak való kitettsége és így függősége miatt nem lehetnek hatással az *energiaforrás árára*<sup>10</sup> (CEC 2008). 2009 elején – az orosz-ukrán gázvita kellős közepén – sajnos azt kell mondanunk, hogy már az is eredmény, ha a biztonságos ellátás megvalósul. Ilyen körülmények között az árak kérdése másodlagosnak tűnik.

A másik nem elhanyagolható árat befolyásoló tényező az *energiát terhelő adók* kormányzati döntéstől és uniós – Tanács 2003/96/EC jövedéki és 2001/42/EC általános forgalmi adóra vonatkozó – irányelvektől függő mértéke. Ez a két energiaárakat alakító tényező tehát igen kicsi mozgásteret ad a vállalatoknak az árversenyre.

#### 4.1.3. Az államok szerepvállalása a piacokon

Az energiát terhelő adók alakításán keresztül már érintettük az állami szerepvállalást. A fogyasztók és a politika érdekeit szem előtt tartva a tagállamok igyekeznek fenntartani lehetőségüket a *hatósági árak* alkalmazására is<sup>11</sup>. Azokon a piacokon ugyanis, ahol monopolhelyzetben lévő, illetve jelentős piaci erővel rendelkező vállalatok működnek, az állami/központi/hatósági árszabályozás hosszabb távon is fennmaradhat. Megoldás erre az áhított szabályozott verseny, egyéb törvényi vagy rendeleti szabályozás, liberalizáció lehet. Az állam azonban sok esetben ott sem engedte ki a kezéből az árszabályozást, ahol erre pedig lehetősége lenne. Így az energiaárak sokszor továbbra is a függetlennek minősített szabályozó szervezet helyett a politikai befolyással rendelkező vagy politika által befolyásolt miniszteri döntés eredményei (Valentiny 2007).

Az áralakítás mellett a tagállamok nehezen engedik ki a kezükből a piac ellenőrzését és a piacsabályozást, egyszóval a *felügyeletet* is. Márpedig a liberalizáció előrehaladtával egyre több a határokon át tevékenykedő vállalat, szolgáltató jelenik meg. Az ő tevékenységüket pedig nehezen tudnák a tagállamok felügyelni.

#### 4.1.4. Az uniós szintű hatóságok hiánya

Az előző szakaszban már tárgyalt szupranacionális jogosultságokkal rendelkező felügyelet kialakítása még nem teljes. Az Európai Energiaszabályozói Együttműködési Ügynökség (ACER) az egyelőre nem végleges megállapodás értelmében a tagál-

<sup>10</sup> Az EU-27-re nézve a teljes energiainport-függőség 2005-ben 52,4 százalék, ezen belül a gáz import-függőség aránya 57,6 százalék volt. Az Európai Unióba áramló gáznak mintegy 90 százaléka pedig mindössze három országból érkezik: Oroszországból, Norvégiából és Algériából. Nem mellékes tény, hogy az orosz és az algériai szállítást is állami cégek – a Gazprom és a Sonatrach – látják el. Ugyanezen időszak Magyarországra vonatkozó adatai még kedvezőtlenebbül alakultak. Importfüggőségünk az összes energiát tekintve 62,9 százalék, a gázfogyasztást tekintve 81,1 százalék volt (CEC 2008).

<sup>11</sup> A hatósági ár mindenképpen piactorzító hatású, de nem mindegy, hogy milyen indokkal és milyen piacokon alkalmazzák. Méltányolható társadalmi célok, nemzeti vagy regionális monopóliumok működése, helyettesítő termék hiánya, rugalmatlan keresleti görbe, vagy az adott szolgáltatás stratégiai jellege jogosan indokolhatja a hatósági árak alkalmazását.

lamoktól és az Európai Bizottságtól független szabályozói ügynökség lenne, jól körülhatárolt feladatokkal. Az ügynökség jogilag kötelező döntéseket hozhatna minden olyan ügyben, ami több mint egy tagállamot érint (határkeresztesző kapacitások és energia kereskedelem), és miközben kódexek létrehozását illetően technikai kérdésekbe való beleszólása is nőni fog, tanácsadói jogositványokkal is rendelkezne. Amíg azonban nem áll fel ez a testület, addig nehéz a teljes liberalizációt kialakítani, hiszen nincsenek meg azok a biztosítékok, melyek a szabályozott versenyt garantálják.

#### 4.2. *A liberalizáció várható vagy lehetséges hatásai*

Ebben az alfejezetben összegyűjtöttünk a teljesség igénye nélkül néhányat azon lehetséges hatások közül, melyekből a liberalizáció folyamatában előttünk járók példája nyomán tanulhatunk.

##### 4.2.1. Az ellátás biztonságára gyakorolt hatás

A liberalizáció eddig bemutatott előnyei és lehetőségei mellett a problémák is kezdeneek kirajzolódni. A profitérdekek előtérbe kerülése miatt ugyanis felmerül az ellátás biztonságának kockázata. A villamosenergia-piaci liberalizációt végigvivő országok között egyaránt találunk pozitív és negatív példát is. Az Egyesült Államok és Olaszország voltak azok, ahol jelentős áramellátási gondok merültek fel, míg Argentínában jelentős javulást értek el a biztonság terén (Valentiny 2008). A szabályozási keret szükségességét tárgyaló pontban már említett átláthatóság nagyban hozzájárulna a biztonság kérdéséhez. Eredményesebben ellenőrizhető lenne a kereslet és kínálat alakulása az uniós energiapiacokon, és azonosíthatók lennének az esetleges infrastrukturális, ellátási és tárolási hiányosságok.

##### 4.2.2. Az árak alakulására gyakorolt hatás

Sajnálatos módon minden előzetes a liberalizáció előnyeit hangoztató propagandával ellentétben a végfogyasztói árak nem egyértelmű irányba változnak<sup>12</sup>. Hiszen miért is csökkennének, ha a közszolgáltatóság elve helyett, még ha hatékonyabban is, de profitorientált cégek biztosítják a kereslet kielégítését. Az elmélet és a gyakorlati bizonyítékok is azt támasztják alá, hogy a liberalizált piacokon az árak rövidtávon inkább ingadoznak, és nem egyértelműen a versenyre reagálva csökkennek (EKB 2006a). A versenyfeltételek biztosításának az árak alakulására gyakorolt hatása tehát az lehet, hogy a nagyobb ipari és közösségi fogyasztók tudnak majd ténylegesen élni a liberalizált piac előnyeivel, míg a kisfogyasztók inkább csak az áremelkedéseket

---

<sup>12</sup> Az árak a magyar energiapiacokon is elindultak felfelé. Ennek az infláción túlműködés okai lehetnek például, hogy „elfogytak” a többletkapacitások, a környezetvédelmi szempontok miatt egyrészt többletbefektetésekre van szükség a cégek részéről, másrészt a megújuló energiával operáló erőművek terjedését Európa-szerte erőteljesen támogatják.



tapasztalják majd meg (Petz 2006). Az Európai Parlament a 2008 óta zajló egyeztetéseken kinyilvánította a szándékát, hogy a nemzeti hatóságokat jogosítaná fel arra, hogy a versenyt nem biztosító piacokon meghatározott és korlátozott időszakra ármaximumot vezessenek be. Ezzel kívánják közvetve biztosítani, hogy jelentősen csökkenjen az „energia-szegénységben” élők, vagyis az olyanok száma, akik anyagi okokból nem engedhetik meg a szolgáltatások kellő mértékének igénybevételét. Ennek egy alternatívája lehet, hogy a hatósági árak, vagy ármaximum helyett célzott támogatást nyújtanak a rászorulóknak.

#### 4.2.3. Piaci szerkezet hosszú távú változása

Hosszú távon az árakhoz hasonlóan a piaci szerkezet sem feltétlenül a kívánt irányba alakul. A hálózati és kereskedelmi funkciók elválasztása komoly belépési korlátokat támasztva és a hálózati beruházásokat korlátozva negatívan is hathat a piacok működésére. Amennyiben minden feltételt mesterségesen meg is teremt az Európai Unió a közel „tökéletes” verseny számára még akkor is ott kell, hogy lebegjen a szükséges felügyelet megfelelő működésének fenntartási kötelezettsége. Hiszen már az uniós versenyszabályozás kialakítását is azzal indokolták, hogy a magára hagyott versenyben benne rejlik önmaga felszámolásának valószínűsége<sup>13</sup>.

#### 4.2.4. Liberalizáció és annak lehetséges magatartási vonzatai

A fogyasztói tudatosság, a fogyasztók minőségi elvárásai egyre markánsabbak. Az egyre élesedő verseny eredményeként a fogyasztók a közüzemi szolgáltatásokat elméletileg mind jobb minőségben vehetik igénybe. Feloldhatatlan ellentét látszik ennek ellenére az alapellátás biztosítása, a szolgáltatási színvonal emelése, valamint a szűkülő erőforrások, a hatékonyság fokozása és a profitérdekek között (Erdős 2004).

Az előző pontban már érintettük a *versenyellenes magatartásokat*, melyek szélsőséges esetben az elvárt piaci szerkezet nem megfelelő irányba történő elmozdulásához is vezethetnek. A hálózatos iparágak privatizációja során, minden igyekezet ellenére a piacon már bent lévő korábbi monopol helyzettel rendelkező szolgáltatók (inkumbensek), a kezdeti, induló előnyükből nem sokat vesztek, még mindig domináns, meghatározó szereplői a piacoknak<sup>14</sup>. A bent lévő piaci szereplők pozícióit az Európai Unióban egyre inkább kifogásolt speciális állami aranyrészvények pedig csak tovább erősítik (Valentiny 2007). Ezek a magatartások, illetve a velük szembeni fellépés azonban már az uniós és a nemzeti versenyszabályozás hatásköré-

<sup>13</sup> Az európai hálózati iparágakat elemző Valentiny Pál (2004) a versenytársak „kiárazása” bevett eszközének tartja, hogy a fölfaló árazás, árpés, átmeneti dömpingár alkalmazását, miután ismét a piaci egyedüli szereplőjeként, monopolhelyzetben maga határozhatja meg többek között az árakat.

<sup>14</sup> Ezek a magatartások a legkülönbözőbb formában valósulhatnak meg kezdve attól, hogy megakadályozzák, hogy a nélkülözhetetlen hálózatokhoz a versenytársak hozzáférhessenek, nem megfelelő árazási technikák vagy éppen a keresztfinanszírozás alkalmazása.

be tartoznak<sup>15</sup>. Ebből viszont az látszik, hogy mekkora szerepe és hatása van az Európai Unió szabályozásának más területeken is.

A következő „magatartás” okozta probléma a szabályozás, az uniós liberalizációs irányelvek *nem megfelelő tagállami átvétele*. Joggal vetődik fel a kérdés, hogy akkor az Európai Unió miért irányelveken keresztül kívánja az energiapiaci liberalizációt szabályozni. A válasz az ily módon az EU és a tagállamok közötti határterületen megmaradt kompetenciákban rejlik. A tagállamra van bízva, hogy milyen módon éri el az Unió által kitűzött célt. Erre azért van szükség, mert a 27 tagállam merőben más alapokról indulva próbálja teljesíteni az elvárásokat. A nem megfelelő átvétel és alkalmazás aránya és egyenlőtlenségei hozzájárulva a tagállamok különböző kiindulási feltételeihez viszont csak növeli az amúgy is fennálló – szabályozásbeli, nézetbeli, érdekbeli... – különbségeket a tagállamok között. A nagyobbik gond, hogy éveket vesz igénybe mire ezek a jogkövetésbeli elmaradások a tagállamok részéről felszámolásra kerülnek, és addig az aszimmetriák csak tovább élnek (Geradin 2006).

Mindezek miatt a tagállamok és a közszolgáltatási szektorok között is *lényeges különbségek mutatkoznak a piaci nyitás mértékében*. A közszolgáltatások szabályozásának eddigi történetében az angolszász országok játszották a legfontosabb szerepet. Miután az Egyesült Államokban és Nagy-Britanniában működni látszott a modell az EU is bátrabb lett<sup>16</sup>. Európában a skandináv országok, Hollandia és esetenként Spanyolország közelítette meg az egyre terjedő brit szabályozási újításokat. Rajtuk kívül csak hibrid modellek működnek (politikai befolyás, lobbizás, nemzeti bajnok, stb). Franciaország és Németország, eltérő okokból, de végül is a nemzeti vállalatok támogatása érdekében a korszerű szabályozások átvételében lemaradt. Ez a sajátos európai megosztottság nagyon lassan változik, és a már említett hálózatos közszolgáltatásokat érintő uniós direktívák átvételében e két ország rendszeresen lemaradásban van. A következő időszak legfontosabb kérdése és feladata az lesz, hogy hogyan tudja majd az Európai Unió ezeket az új tagországokban már jellemző érdekeket és hiányosságokat a verseny elősegítése érdekében ellensúlyozni (Valentiny 2007).

### 4.3. *Érdemes mindenáron liberalizálni?*

Végül, de nem utolsó sorban fel szeretnénk hívni a figyelmet egy valós veszélyre a sok közül. Arra, hogy milyen kockázata lehet az európai energiapiaci liberalizációnak. Sajnos itt most nem a fogyasztók bizonyos rétegeinek áremelkedés miatti kirekesztődéséről, vagy akár a biztonságos ellátás kockázatairól szeretnénk szólni, ha-

<sup>15</sup> Nagyobb horderejű ügyek voltak a tavalyi évben például: az E.ON, az RWE és a Gaz de France elleni eljárás a francia és a német gázpiac felosztásáért, az Electrabel (belga) és az EDF (francia) pedig, mint két inkumbens vállalat az erőfölényével élt vissza saját nemzeti piacokon.

<sup>16</sup> Az előbbi a lassan évszázados tradíciói miatt, az utóbbi a 1980-as évektől kezdődően kiépített, az amerikaitól eltérő, a közszolgáltatások európai szervezeti kereteiből kiinduló, mégis új szabályozási struktúrája következtében. A két szabályozási rendszer ma is pozitívan hat egymásra (Valentiny 2007).

nem elsősorban, mint magyar, és mint uniós állampolgár, aki a kiszolgáltatottság növekedésétől tart.

Hálózati vagy vertikális szétválasztás kockázatai között ugyanis mindenképpen a legfontosabb az EU-n kívüli cégek nagyobb térnyerésének lehetősége. Elméletileg az Európai Unió csak akkor engedné, hogy harmadik országok befektetői többségi részesedést szerezzenek az európai átviteli hálózatokban és rendszerirányítókban, ha előzőleg külön megállapodást kötöttek az Európai Unióval. Nehéz azonban a liberalizáció égisze alatt ilyen külön megállapodásokat kieroszakolni azoktól a vállalatoktól, akik megfelelő háttérrel, ugrásra készen várják az európai piac megnyitását. Az EU gyakorlatilag nem rendelkezik semmilyen jogi eszközzel annak kivédésére, hogy nem EU-tagországok állami vállalatai akár az infrastruktúrát megvásárolva, akár szolgáltatóként megjelenve nagyobb tulajdont szerezzenek és versenyezzenek<sup>17</sup>.

## 5. Összegzés

Az Európai Unió és direktívái által irányított/megtámogatott liberalizáció eddigi hatása, hogy leginkább nemzeti és nem uniós szintű vagy regionális piacok jöttek létre. A fejlődés ezen a téren lassú és nem is várható nagy előrelépés. Ennek oka lehet többek között, hogy gyenge a határon átnyúló összeköttetések rendszere, az engedélyezés. Az Európai Unió nem rendelkezik megfelelő eszközökkel a liberalizáció „kieroszakolásához”. Az ellenérdekeltektől inkumbensektől, vagy a politikai, kormányzati körök nagy ellenállást tudnak kifejtetni már azzal is, ha az irányadó uniós szabályozást nem vagy nem megfelelően alkalmazzák. Késik a szupranacionális jogosultságokkal rendelkező Európai Unió által kiépítendő felügyeleti és szabályozó szerv felállítását. Ez így együtt mind csak hátráltatja az egységes és versenyző energiapiac kívánatos kialakulását.

Azonban véleményünk szerint versenyről beszélni olyan piacokon, ahol ugyanaz a „termék” érkezik, ugyanolyan minőségben, ugyanazon az egy vezetőes hálózaton, és ahol minden küzdelem ellenére csupán a „csekket” küldi más, kicsit idealista túlzás. És bár a verseny általában egészségesebb, mint a monopóliumok fenntartása, ezt a véleményt nem fogja minden fogyasztó, illetve gazdasági szereplő osztani, vagy inkább azt mondanák, hogy nem minden áron.

---

<sup>17</sup> Öt uniós tagállamban már így is a Gazprom az egyedüli ellátó, míg az EU-27 esetében a teljes gázfogyasztás mintegy 25 százalékát ő biztosítja (Ilie et al 2007).

*Felhasznált irodalom:*

- Botos K. 2002: Public economics – közösségi gazdaságtan. In Hetesi E. (szerk.): *A közszolgáltatások marketingje és menedzsmentje*. JATEPress, Szeged. 13-23.o.
- Bruxinfo 2008: Az EP vagyonkezelővel garantálná a rendszerirányítók függetlenségét. [http://www.eupiac.eu/printable.php?lap=dokument/dokument&dok\\_id=24225](http://www.eupiac.eu/printable.php?lap=dokument/dokument&dok_id=24225)  
Letöltve: 2009. január 28. Brüsszel.
- Csaba L. 2006: *A fölemelkedő Európa*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- CEC 1996: *Services of General Interest in Europe*. Communication from the Commission, Commission of the European Communities, COM (1996) 443, Brussels.
- CEC 2000: *An Internal Market Strategy for Services*. Commission of the European Communities, COM (2000) 888, Brussels.
- CEC 2003: *Green Paper on Services of General Interest*. Commission of the European Communities, COM (2003) 270, Brussels.
- CEC 2007: *Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission of the European Communities, COM(2007) 725 final, Brussels.
- CEC 2008: EU energy and transport in figures. Statistical pocketbook 2007/2008. Commission of the European Communities, Brussels.
- Erdős A. 2004: A köz- és a versenyszféra szolgáltatásainak marketing eszközrendszere – A vasúti személyszállítási szolgáltatások marketingsajátosságai. Elhangzott: „Fiatal regionalisták IV. országos konferenciája” 2004. november 13-14. Győr.
- EKB 2006a: *Gazdasági reformok és versenyképesség: a 2006-os európai versenyképességi jelentés kulcsfontosságú üzenetei*. Közlemény {SEC(2006) 1467} Az Európai Közösségek Bizottsága, COM (2006) 697, Brüsszel.
- EKB 2006b: *A földgáz és a villamos energia belső piacának jövőbeni lehetőségeiről*. Közlemény, Az Európai Közösségek Bizottsága, COM (2006) 841, Brüsszel.
- EKB 2006c: *Vizsgálat az 1/2003/EK rendelet 17. cikke értelmében az európai gáz- és villamosenergia-ágazatról* (Zárójelentés) Az Európai Közösségek Bizottsága, COM (2006) 851. Brüsszel.
- EKB 2007: *Integrált iránymutatás a növekedésről és foglalkoztatásról (2008-2010)*, Az Európai Közösségek Bizottsága, COM (2007) XXX – V. rész, Brüsszel.
- EK 2006: A Európai Közösség, az Európai Parlament és a Tanács 2006/123 számú irányelve a belső piaci szolgáltatásokról. Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 376/36 .
- EKSZ 1957: Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról. 1957, Róma. <http://eurl-lex.europa.eu/hu/treaties/index.htm> Letöltve: 2008. március 2.

- Geradin, D. 2006: The liberalization of network industries in the European Union: where do we come from and where do we go? [http://www.vnk.fi/hankkeet/talousneuvosto/tyo-kokoukset/globalisaatioselvitys-9-2006/artikkelit/Geradin\\_06-09-20.pdf](http://www.vnk.fi/hankkeet/talousneuvosto/tyo-kokoukset/globalisaatioselvitys-9-2006/artikkelit/Geradin_06-09-20.pdf) Letöltve: 2008. április 28.
- Horváth Z. 2007: *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVGorac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- Ilie, L. – Horobet, A. – Popescu, C. 2007: Liberalization and regulation in the EU energy market. *MPRA Paper*, No. 6419, December, München.
- Kende T. – Szűcs T. 2005: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest.
- Petz E. 2006: A magyar villamosenergia-ipar privatizációjának tragikus története. Budapest. <http://www.enpol2000.hu/files/Petz-Privatizaci%C3%B3.doc> Letöltve: 2009. január 13.
- Treaty 1997: Treaty establishing the European Community – consolidated version (97/C 340/02), Amsterdam.
- Valentiny P. 2004: Árprés és felfaló árazás. Közgazdasági elmélet, bírói, szabályozói gyakorlat. *Közgazdasági Szemle*, 1, 24-45. o.
- Valentiny P. 2007: A verseny és szabályozása. Az Európai Unióban várható változásokról. *Külgazdaság*, 6-7, 18-36. o.
- Valentiny P. 2008: A hálózatos közszolgáltatások szabályozási reformjáról. Budapest. In Valentiny P. – Kiss F. (szerk.): *Verseny és szabályozás 2007*. Budapest, MTA KTI, 2008. 230-252. [http://econ.core.hu/file/download/vesz/verseny\\_10\\_ValentinyP\\_reform.pdf](http://econ.core.hu/file/download/vesz/verseny_10_ValentinyP_reform.pdf) Letöltve: 2008. április 28.
- Valentiny P. n.é.: Az energiaipar vállalati struktúrájának és szabályozásának várható alakulása a TEP szemszögéből. Budapest. <http://www.nkth.gov.hu/letolt/kutat/tep/valentiny1.pdf> Letöltve: 2008. április 28.