

**A GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL VERSENYPOLITIKAI  
ÁLLÁSPONTJA**

**A VILLAMOSENERGIA SZÉKTOR  
PIACNYITÁSÁNAK FŐ KÉRDÉSEIVEL KAPCSOLATBAN**

**1999. JÚLIUS**

**A GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL VERSENYPOLITIKAI  
ÁLLÁSPONTJA A VILLAMOSENERGIA SZÉKTOR  
PIACNYITÁSÁNAK FŐ KÉRDÉSEIVEL KAPCSOLATBAN**

**1999. JÚLIUS**

**MEGJEGYZÉSEK:**

**AZ ÁLLÁSPONT A PARLAMENTI BESZÁMOLÓ HÁTTÉRANYAGAKÉNT KÉSZÜLT. A JELENLEGI JAVÍTOTT VÁLTOZAT AZ ÉSZREVÉTELEK ALAPJÁN JÖTT LÉTRE. AZ ÉSZREVÉTELEKÉRT KÖSZÖNETTEL TARTOZUNK.**

**AZ ÁLLÁSPONT SZÖVEGE A FORRÁS FELTÜNTETÉSÉVEL SZABADON IDÉZHETŐ ÉS HIVATKOZHATÓ.**

**A VERSENYFELÜGYELETI ELJÁRÁSBAN A VERSENYPOLITIKAI ÁLLÁSPONT ÉRVÉNYESÍTÉSÉNEK KERETEIT A VERSENYJOG SZABJA MEG.**

# A GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL VERSENYPOLITIKAI ÁLLÁSPONTJA A VILLAMOSENERGIA SEKTOR PIACNYITÁSÁNAK FŐ KÉRDÉSEIVEL KAPCSOLATBAN

## Tartalom

1. BEVEZETÉS	4
2. CÉLOK	8
3. ESZKÖZÖK	9
A verseny bevezetése	9
Hatásos szabályozás kialakítása	10
A piaci mechanizmusok szerepének növelése	10
A piaci torzítások megakadályozása	10
A hatásos verseny kialakulása feltételeinek az egyszerű piacnyitáson túli megteremtése	11
A verseny bevezetése és az egyéb célok	12
4. ELVEK	13
Tovább kell menni a minimális EU elvárásoknál	13
Egyenlő elbánás	13
Fokozatosság	13
5. KULCSKÉRDÉSEK I. - A VERSENY BEVEZETÉSÉNEK MINIMUMKRITÉRIUMAI	14
A rendszerirányítás leválasztása	14
A nagyfeszültségű hálózat leválasztása	15
A nagykereskedelmi monopólium megszüntetése	15
Az importmonopólium megszüntetése	15
Harmadik felek hozzáférése a hálózathoz (TPA)	16
6. KULCSKÉRDÉSEK II. - A HATÁSOS VERSENY KIALAKULÁSÁHOZ FONTOS KRITÉRIUMOK	16
Az erőművi struktúra ne legyen koncentrált	17
A helyi szolgáltatási struktúra ne legyen koncentrált	17
7. EGYÉB LÉNYEGES KÉRDÉSEK	18
A szabályozás intézményrendszere	18
Jövőbeli kihívások: egyéb hálózatos iparágak és verseny a verseny piacon	19
Nyilvánosság, kiszámíthatóság biztosítása	19
MELLÉKLET - GYAKORTA FELMERÜLŐ, A MINIMUMKRITÉRIUMOKHOZ KÖTŐDŐ KÉRDÉSEK ÉS PROBLÉMAKÖRÖK	20
Befagyott költségek, hosszú távú szerződések	20
A kettős vertikum gondolata	21
Elegendő-e a természetes monopóliumot jelentő tevékenységek számviteli elkülönítése?	22
A hálózat leválasztásának a regionális és a helyi hálózatok esetében is meg kell történnie	22
Értékvesztés a leválasztások miatt?	23
A zászlóshajó megtorpedózása?	24

## 1. Bevezetés

Az alábbi leírás a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) villamosenergia szektor, és annak szabályozása átalakításával kapcsolatos álláspontját tartalmazza. A GVH álláspontja a hivatal tevékenységének és felelősségének megfelelően **versenypolitikai szempontú**. Ugyanakkor, a szektor és a szabályozás átalakításának lényege a verseny bevezetése, illetve a természetes monopóliumot jelentő tevékenységeknek az eddigieknél nagyobb hatékonysági kényszert biztosító szabályozása, vagyis az átalakítás versenypolitikai indíttatású. Ezért a versenypolitikai szempontú megfontolások alapvető fontosságúak.

Az alábbiakban a GVH-nak a tennivalókra és az új modellre vonatkozó észrevételeit fejtjük ki. Ez nem jelenti azt, hogy a GVH képes lenne egy a villamosenergia szektorral kapcsolatos új modell vagy akár koncepció megalkotására, ez nem is e szervezet feladata. Amit a GVH felelősséggel felvállalhat az az, hogy a verseny szempontjából elemzi és értékeli a különböző javaslatokat, és megfogalmazza a verseny bevezetésének feltételeit. Ez a szerep természetes módon felértékelődik akkor, amikor **a reformok lényege a verseny bevezetése**.

A szektor átalakításával kapcsolatban számtalan olyan kérdés vetődik fel, amelyekkel kapcsolatban döntéseket kell hozni, ilyen az, hogy a természetes monopóliumokkal kapcsolatosan kapjon-e teret a verseny (pl. koncesszióba adás formájában), hogy sor kerüljön-e további privatizációra, hogy változzon-e az ellátási kötelezettség tartalma, hogy távolságfüggő vagy másfajta áramszállítási tarifák kerüljenek-e bevezetésre, hogy a jövőben is kapacitástender, vagy inkább engedélyezési eljárás alapján épüljenek-e erőművek, vagy, hogy kötelező vagy választható legyen az áramtőzsdén való szereplés, hogy a sok telephellyel rendelkező vállalatok összes fogyasztása számítsa-e, amikor a feljogosítás a kérdés. Ezek a kérdések a verseny bevezetésével is kapcsolatosak, hiszen közülük több esetén is az adott választól függően könnyebbé válhat vagy nehezebbé a verseny illetve annak kialakulása, a versenyhatóság vagy a szabályozó dolga. Az átalakítás jelenlegi fázisában az effajta részletekkel való konkrét foglalkozást egyelőre korainak ítélve, - amellet, hogy e kérdések fontosságát is érzékeljük, és az alább vázolt elveket velük kapcsolatban is irányadónak tekintjük, - e helyen inkább a verseny bevezetésével kapcsolatos alapvetőbb és koncepcionálisabb kérdésekre összpontosítunk.

A GVH álláspontja kiterjed az átalakítás **céljaira**, a célok eléréséhez szükséges **eszközökre**, az ezekkel kapcsolatos **elvekre**. Külön foglalkozunk azzal, hogy milyenek az iparág szerkezetével kapcsolatos **feltételei** annak, hogy a célok elérhetőek legyenek, illetve, hogy a célok eléréséhez szükséges eszközök működőképesek maradjanak. E feltételekkel kapcsolatban elkerülhetetlen, hogy néhány, az eddigi szakmai viták során, illetve magától

értetődően megfogalmazódó kérdéssel némileg részletesebben is foglalkozzunk (ez a mellékletben található), végül érintünk néhány egyéb lényeges kérdést. Mindenekelőtt azonban, bevezetesként, röviden és vázlatosan felvázoljuk a szektor átalakításának hátterét.

### **Nemzetközi kontextus, tapasztalatok**

Az utóbbi másfél évtizedben a világ számos országában kezdtek hozzá az energiaszektor, és benne a villamosenergia szektor átalakításához. Reformokra került sor az USA-ban, Ausztráliában, és Európában is. Az európai kontinensen az úttörő Nagy-Britannia volt, de hasonló átalakítás történt a skandináv országokban vagy Spanyolországban, és több más országban is. Ugyancsak az európai szintéren bekövetkezett eseményekhez tartozik, hogy közösségi szinten szintén megfogalmazódott a reform igénye, amit a villamosenergia piacnyitásáról szóló EU direktíva tartalmaz. E direktíva a tagállamokra nézve (a jövőbeli reformokat illetően) kötelező, ugyanakkor a direktíva elfogadása előtt megszületett nemzeti szintű reformokra is hatással volt.

A villamosenergia szektor átalakításának e különböző példái a részletek tekintetében természetesen eltérnek egymástól, hiszen a különböző országok eltérő sajátosságokkal rendelkeztek és rendelkeznek, ugyanakkor igen fontos **közös vonások**ról is beszélhetünk.

Tipikus, hogy az átalakításra a nemzetgazdaság, illetve a gazdaság egésze **versenyképességének javítása** érdekében kerül(t) sor. Az energiaszektor olyan alapvető iparág, amelynek termékét a gazdaság szinte minden más területén felhasználják, így az általa másoknak szolgáltatott input ára az összes többi szektor költségviszonyaira, teljesítményére és versenyképességére befolyással van.

Pusztán az árak állam által való eltérítése nem jelent megoldást, hiszen ahhoz vagy ártámogatásra van szükség (amely csupán másik formáját jelenti a gazdaságra rakott terheknek, hiszen a támogatásra fordított erőforrásokat valahonnét el kell vonni), vagy pedig a villamosenergia szektor működési feltételeinek romlásához, az iparág lepusztulásához vezet (amely elhalasztott vagy elmaradt beruházásokon, a fejlesztések optimálisnál alacsonyabb ütemén és az ezekkel járó technikai, hatékonysági lemaradásokon, biztonságcsökkenésen keresztül hosszabb távon tovagyűrűző nemzetgazdasági károkat okoz). Az igazi megoldás a szektor **hatékonyságának** javítása, illetve ennek kikényszerítése.

Az átalakítás fő elemei a privatizáció, a verseny bevezetése, a versenypiacokon is működtethető tevékenységek és a természetes monopóliumot jelentő tevékenységek egymástól való szétválasztása, a szabályozás kialakítása, illetve annak az új viszonyok szerinti megváltoztatása. Ezek közül a tapasztalatok fényében és a jelenlegi ismeretek szerint **a verseny bevezetése a lényegi elem**: a verseny teremti meg leginkább a hatékonysági kényszert és egyben biztosítja, hogy a megnövekedett hatékonyság ne, vagy ne pusztán

megnövekedett profitokban öltön testet, a többi elem ennek sikerét szolgálja, illetve ezt egészíti ki.

Ez nem volt mindig így. Európában a természetes monopóliumok és egyéb társadalmi célok (megbízhatóság, univerzális szolgáltatási kritériumok, nagyméretű fejlesztési igények) léte miatti közszolgáltatásokkal kapcsolatos piaci kudarcokra adott tradicionális válasz az állami tulajdon és az ezt kiegészítő viszonylag enyhe szabályozás volt. E megközelítés tarthatatlansága a nyolcvanas-kilencvenes évek során vált világossá, mivel nem biztosította az elérni kívánt célokat, és a növekvő mértékű problémák már a nemzeti versenyképességet fenyegették. Az Európán belül az energetikai reformok szempontjából úttörő Nagy-Britannia esetében a konzervatív kormányzat idején még a privatizációt tartották a hatékonyságnövelés és a megújulás kulcstényezőjének, komolyabb szabályozás és a hozzá tartozó intézményrendszer kialakítására „csupán” azért került sor, mert aggályosnak tűnt a könnyebben kontrollálhatónak tekintett állami monopólium magán-monopóliummal történő felváltása. A világszerte zajló privatizációs hullám járt is eredményekkel, közben pedig egyre egyértelműbbé vált, hogy verseny, illetve a vevők érdekeit védő szabályozás nélkül a privatizáció „félkarú óriás”, és hogy a megfelelő szabályozás kialakítása nehéz feladat: ahol arra lehetőség van érdemes bevezetni a versenyt, mert a „verseny a legjobb szabályozó”.

Amikor az Európai Unióban (EU) készült Bangemann jelentés feltárta a közösség jelentős versenyképességi hátrányait, és megállapította, hogy hathatós intézkedésekre van szükség annak érdekében, hogy a közösség a világgazdasági versenyben ne szakadjon le, már egyértelmű volt, hogy a helyes reakció részét kell képezze a villamosenergia szektor hatékonyabbá tétele is, és, hogy ennek a verseny bevezetésén kell alapulnia. A felismerés nyomán megindult a piacnyitás szakmai előkészítése, amelynek során kezdetben radikálisabb - a verseny bevezetését erősebb eszközökkel, biztosabban és gyorsabban támogató - elképzelések domináltak, majd a tagállamok közötti politikai kompromisszumra került sor. Ehhez képest meglepőnek tűnhet az eredmény: 1999. februárjában, amikor az említett EU irányelv szerint legalább 25 %-os piacnyitásnak kellett volna történnie, az egész EU piac átlagát tekintve 60 % feletti, azaz olyan mértékű nyitás történt meg, amit még 2007-re sem írt elő kötelezően az irányelv.

Ahhoz, hogy a verseny valóban bevezethető legyen a villamosenergia iparban, szükséges annak **átalakítása**. A villamosenergia iparon belül ugyanis a jelenlegi technológiai feltételek mellett találhatóak természetes monopóliumot jelentő tevékenységek is (szállítás, rendszerirányítás), amelyekkel kapcsolatban piaci verseny nem képzelhető el (bár lehetségesek a verseny más, kevésbé intenzív változatai), míg a többi tevékenység (áramtermelés, kereskedelem (beleértve a szolgáltatást is)) képes a piaci verseny viszonyai között működni. Más játékszabályokra van tehát szükség az első (nem versenyző) és a

második (versenyző) területen, ezen kívül pedig meg kell akadályozni, hogy a második területen folyó verseny az első területről kiindulva torzítódjon vagy korlátozódjon. Mindkét szempont **a tevékenységek gondos és határozott elkülönítését igényli**. A nem versenyző területeken olyan szabályozásra van szükség, amely egyfelől biztosítja a hagyományos természetes monopólium szabályozás funkcióinak érvényesülését, másfelől megakadályozza a piaci hatalom kiterjesztését a versenyző területekre. Ennek több országban az is a részét képezte, hogy a hagyományos domináns szereplő szabályozási funkcióit megszüntették, illetve áttelepítették a megfelelő hatóságokhoz, és például a hozzáférés szabályozása is tipikus.

A külföldi példákból látható az is, hogy a piacnyitás deklarálása és a versenypiacokra való belépés előtt álló **jogi akadályok leépítése önmagában még nem vezet versenyhez**. A verseny kialakulásának egyfelől olyan strukturális feltételei is vannak, amelyek már az iparág átalakításakor hozott döntéseknél figyelembe veendő (az egyes tevékenységek elkülönítése, a határokon keresztüli, illetve az országon belüli kereskedelmet is segítő átviteli- és elosztási tarifarendszer, a versenypiacokon a koncentráció ne legyen magas), másfelől pedig aktív kormányzati beavatkozásra lehet szükség a piacnyitás első érdemi lépései és a hatásos verseny (effective competition) kialakulása közötti átmeneti időszakban, nehogy a korábbi monopólium képes legyen a verseny kibontakozásának akadályozására vagy késleltetésére.

### **Magyarországi háttér**

A magyar villamosenergia szektor Európában korábban hagyományos, teljesen integrált és hatósági feladatokat is ellátó modelljének megváltoztatása korábban elkezdődött, az iparág jelenlegi képe a kezdeti állapothoz lényegesen közelebb van egy versenymodellnek megfelelő állapothoz. Megtörtént egyes erőművek leválasztása az országos nagyfeszültségű hálózatról, kialakult egy szabályozási rendszer (ideértve az engedélyek adásának rendszerét és az árszabályozást is), amelynek működtetése nem az iparági szereplő(k), hanem a hatóság(ok) kezében van. A vállalatok egy részét privatizálták, amely a verseny bevezetése szempontjából ellentmondásos eredményekkel járt, ugyanakkor kétségtelen, hogy a magánbefektetők (szervezeti átalakításokkal, piaci szemlélet „bevezetésével”, önköltségcsökkentéssel) folyamatosan készítik fel társaságaikat a leendő versenyre. A Magyar Energia Hivatal létrehozásával és eddigi működésével megteremtődtek a szabályozás intézményrendszerének keretei. A magyar piacon egynél több szereplő van jelen, mégha jelenleg nincs is verseny közöttük. Az 1994-ben kialakult törvényi keretek valójában a jelenleginél némileg több verseny megengedésére is alkalmasak lennének (például közvetlen szolgáltatás, saját használat).

Ugyanakkor, a piacnyitás első érdemi lépései még előttünk állnak, a jelenlegi működési modellben nincs verseny (pontosabban egyes tevékenységek esetén annak nagyon korlátozott

formái vannak csupán jelen - pl. kapacitástender). Az egyes tevékenységek szétválasztása nem történt meg, a hatóság iparágtól való függetlensége nem teljes, a Magyar Energia Hivatal szabályozói függetlensége nincs megteremtve, az árszabályozás nem megfelelően működik, hátra van még a piacnyitás (vagyis jelenleg nincs verseny a kereskedelem semmilyen szintjén, csakúgy, mint ahogyan az áramtermelésben sincs, illetve az utóbbi területen csak igen közvetett formában létezik). A szektor egésze az ellátási kötelezettség logikája alapján működik. A piacnyitás a jelenlegi struktúra jelentős átalakítását követeli meg. A privatizáció bizonyos értelemben a piackomform megoldások felé való elmozdulást jelent(ett), és voltak is pozitív hatásai. Ugyanakkor látni kell, hogy az olyan privatizáció, amely nem jár a verseny bevezetésével vagy hatáson szabályozás érvénybe léptetésével, veszélyeket rejt magában, mert csökken az állam beavatkozási lehetősége, miközben ilyen viszonyok között annak szükségessége nem szűnik meg teljesen. Jelentős változtatások szükségeltetnek tehát, de van mire építeni.

## 2. Célok

A villamosenergia szektor és szabályozása átalakításának fő célja az iparág **hatékonyságának** növelése, és ezen keresztül a magyar nemzetgazdaság **versenyképességének** fokozása. A villamosenergia ipar - illetve az egész energiaipar és ugyancsak a távközlés - esetében olyan alapszektorokról van szó, amelyek teljesítménye az összes többi, szolgáltatásukat, terméküket felhasználó iparág teljesítményét befolyásolja. A villamosenergia ipar hatékonyságjavulása tehát nemzetgazdasági érdek, mivel az egész nemzetgazdaság versenyképességének, és a fogyasztói jólétnek a növekedését eredményezi.

A szektor átalakításával kapcsolatban említhetők más célok is. Ilyen cél az EU kritériumainak való megfelelés a csatlakozás érdekében, az ellátásbiztonság biztosítása, a környezetvédelmi szempontok jobb érvényesülése, valamint az energiatakarékosság és az energiafelhasználási hatékonyság fokozása. Ezek fontos célok, és az átalakítás során e szempontoknak érvényesülniük is kell, mindazonáltal nem tekinthetők az átalakítás fő indokainak.

Az **EU kritériumainak való megfelelés** célja nem csorbulhat, és az átalakítás eredményeként kétségkívül e kritériumoknak megfelelő szektornak és szabályozásnak kell létrejönnie. Az EU kritériumok nincsenek konfliktusban a hatékonyság és a nemzetgazdaság versenyképessége javításának céljával. Az EU kritériumokat az az irányelv<sup>1</sup> közvetíti, amely maga is a közösség versenyképességi problémáira adott válaszként született meg, miután az EU-ban felismerték

---

<sup>1</sup> 96/92/EC Irányelv Egységes szabályozás a belső, európai villamosenergia-piac számára

az energiaszektor szerepét a versenyképesség javításában, és felismerték a verseny szerepét e szektor hatékony működésre kényszerítésében.

Az **ellátásbiztonság** célja nem igényli a rendszer átalakítását, az ellátásbiztonság eddig is a célok között szerepelt. Az ellátásbiztonság céljával kapcsolatban figyelembe kell venni, hogy az a közösség energiarendszerén belül más jelentéssel bír: egyfelől a csatlakozás önmagában jelentősen növeli az ellátásbiztonságot, másfelől az ellátás biztonságának értelmezése más egy kvázi autark villamosenergia rendszer és egy nagyobb rendszer részeként működő rendszer esetében. Felvethető, hogy az ellátásbiztonságnak például a diverzifikáció (több beszerzési forrásra, több primer energiahordozóra (vagyis nem kizárólag a legolcsóbbra) való támaszkodás) fokozása révén történő növelése növeli a költségeket, és gyengíti a versenyképességet. A kérdést a hatékonyság oldaláról megközelítve viszont nyilvánvaló, hogy az ellátásbiztonság és a hatékonyság nem negatívan hat egymásra: az ellátásbiztonság hatékony rendszer esetében nem rosszabb, mint nem hatékony rendszer esetében.

A **környezetvédelem** javításának célja szintén nem indokolná a rendszer átalakítását. E céllal kapcsolatban is felvethető, hogy az növeli a költségeket, és ezen keresztül gyengíti a versenyképességet. Valójában a környezetvédelmi szempontok erősödése is csak növeli a villamosenergia szektor hatékony működésének jelentőségét.

Az **energiatakarékosság** és az energiafelhasználás hatékonyságának fokozása ugyancsak nem kellene, hogy az iparág átalakításával járjon. Egyébiránt ez a cél sem mond ellent a hatékonysági célnak.

### 3. Eszközök

A fő cél (a versenyképesség és a hatékonyság javítása) megvalósításának eszközei a következők kell, hogy legyenek:

- A verseny bevezetése

Azokon a területeken (energiatermelés, kereskedelem (beleértve a szolgáltatást is)), ahol nincsenek a verseny működését gátló elvi akadályok, a versenyt meg kell honosítani. A verseny biztosítja legjobban a hatékonysági kényszert, allokálja az erőforrásokat, biztosítja a társadalom számára optimális kimenetelt. A verseny bevezetésének elsődleges eszköze a piacralépés adminisztratív korlátainak megszüntetése, a piacnyitás. Olyan jogi környezetet kell kialakítani, amelyben bárki, aki vállalja az üzleti kockázatot és a szükséges erőforrásokkal rendelkezik, alapvetően szabadon léphet piacra (építhet erőművet, kereskedhet, szolgáltatathat), és ott a piaci feltételeknek megfelelően viselkedhet. A

piacnyitás szükségszerűen a belépés adminisztratív korlátainak felszámolását (pontosabban azok jelentős csökkentését), és az áram árára vonatkozó szabályozás, valamint az ellátási kötelezettség megszüntetését jelenti a piacot választók számára. Az említett területeken semmi sem indokolja a gazdaság szokásos (piaci) működésétől való eltérést, kizárólagos jogok, árszabályozás vagy más hasonló korlátozások meglétét. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy abszolút semmilyen szabályozásra nincs szükség. Egyrészt a versenypiacokra is vonatkoznak szabályok, másrészt a villamosenergia szektor különleges szektornak tekintendő, ahol speciális előírásokra és állami felügyeletre, jelenlétre van szükség. (Ebben a vonatkozásban párhuzam vonható a pénzintézetekkel, amelyek piaci alapon és versenyző módon működnek, mégis, az állam előír például bizonyos tartalékolási kötelezettségeket, korlátozza befektetési szabadságukat, stb.) Az átvitel, elosztás, rendszerirányítás hatósági szabályozása és ármegállapítása a piac esetében is szükséges.

- Hatásos szabályozás kialakítása

Azokon a területeken, ahol természetes monopólium létezik (vezetékhalózat - szállítás, rendszerirányítás - teherelosztás), nem lehetséges a verseny bevezetése. Ezeken a területeken a klasszikus, de a jelenleginél hatásosabb természetes monopólium szabályozást kell kialakítani, amely a versenyt helyettesítve biztosítja a hatékonysági kényszert, lehetővé teszi a megtérülést, de megakadályozza extraprofit kialakulását.

- A piaci mechanizmusok szerepének növelése

Ez az eszköz és a verseny bevezetése olyan szorosan összefügg, hogy szinte lehetetlen elválasztani őket egymástól. A lényeg itt az, hogy az állami beavatkozásoknak minden szempontból és téren azokra a területekre kell visszaszorulniuk a villamosenergia szektorban is, amely területeken a piac nem képes megfelelő eredményt produkálni. Más szóval, mindent, amit lehet, a piacra kell bízni. Ez nem szorítkozik csupán a versenypiaci és nem versenypiaci tevékenységek szétválasztására, hanem megjelenik abban is, hogy a nagykereskedelem hogyan, milyen mértékű és formájú állami szabályozás mellett folyik (pl. a kötelező vagy önkéntes áramtözsde (pool) dilemmája). Más szóval, itt egy általános deregulációs megközelítésről van szó.

- A piaci torzítások megakadályozása

Minden olyan helyzet magában rejti a verseny korlátozásának veszélyét, amelyben versenyző és nem versenyző piacok egymáshoz kapcsolódása valósul meg. Tipikusan ilyen helyzet jön létre piacnyitás után a villamosenergia szektorban. Azok a szereplők, akik mindkét fajta piacon egyaránt jelen vannak, képesek lehetnek bizonyos **korlátozó stratégiák** alkalmazására (tipikusan a hozzáférés biztosítása, illetve a keresztfinanszírozás

lehet problematikus). Ennek kiküszöbölésére el kell különíteni a különböző tevékenységeket egymástól. Az **elkülönítésnek** több változata/szintje lehetséges: a leginkább következetes a teljes tulajdonosi leválasztás, a legenyhébb az, amikor csak a költségek külön nyilvántartása valósul meg (számviteli szétválasztás). A különböző megoldások eltérő mértékben képesek hozzájárulni a piaci torzítások megakadályozásához, (egyes esetekben pusztán az ellenőrzés megkönnyítéséről, máskor a korlátozó stratégiák alkalmazásának motivációi kikapcsolásáról beszélhetünk), és ennek megfelelően eltérő mértékben fejezik ki a szabályok alkotóinak a verseny kialakítása iránti elköteleződését.

- A hatásos verseny kialakulása feltételeinek az egyszerű piacnyitáson túli megteremtése

Az előzőek a hatásos verseny kialakításának szükséges, de nem feltétlenül elégséges feltételei. Az örökölt piaci szerkezettől és a belépési lehetőségektől függően, a korábbi domináns szereplő önmaga, vagy a piacon lévő szereplők együttesen (esetleg egymással együttműködve) képes(ek) lehet(nek) a belépés korlátozására, vagy az egymás között folyó verseny korlátozására. A jogi akadályok lebontásával és a minimális feltételek megteremtésével még nem alakul ki a valódi verseny, ahhoz szükség lehet még a volt monopóliummal (domináns szereplővel), illetve a piacon levőkkel szembeni aktív, helyenként korlátozó fellépésre, a belépés könnyítésére is. Ez, ugyanakkor, semmiképpen sem szabad, hogy a nem hatékony belépők „piacra segítését”, vagy a piacon lévők nem hatékony működésre kényszerítését jelentse.

Figyelemre méltó, hogy az eddigi külföldi tapasztalatok szerint a kiskereskedelemben, ha a piacokat sikerül kellően nyitottá tenni (természetesen nem pusztán jogi értelemben), akkor már a belépés lehetősége, a potenciális verseny fenyegetése is elegendő a versenyző kimenetel megvalósulásához (az árak érzékelhető csökkenéséhez). Vagyis a piaci részesedések végső soron nem változnak nagymértékben, a hagyományos szereplők nem veszítenek jelentős piacokat, de ennek a jobb teljesítmény az „ára”. Ez a lényegében a támadható piacok elméletét idéző mechanizmus azonban csak akkor működőképes, ha a nyitottság valóban megvan, ha a fenyegetés hiteles.

A lényeg az, hogy az átalakításnak nem csupán teret kell engednie a versenynek, hanem támogatnia is kell azt. Ebből a szempontból is kardinális kérdés, hogy a versenymodellre való áttérés kormányzati (és politikai) szándéka erőteljes és hiteles, vagy bizonytalan.

A különböző tényezők között összefüggések is vannak, amelyeket az magyaráz, hogy a hatékonyság és a versenyképesség javításának fő eszköze a szektor versenyzővé változtatása ott, ahol erre lehetőség van (és az ezt helyettesítő szabályozás működtetése ott, ahol a versenyre nincs mód). Ezért van szükség a piacnyitásra (mert jelenleg a potenciálisan versenypiacokon sincs verseny), arra, hogy a piacra bízzák minden olyan kérdésnek az

eldöntését, amelynek eldöntésére a piac alkalmas, továbbá az olyan struktúrák felszámolására, amelyek révén a nem versenyző piacok működése csorbíthatná a versenyt a versenypiacokon, vagy amelyek révén a versenypiacokon folyó verseny egyébként korlátozódhatna. Mindennek ki kell egészülnie a természetes monopóliumok szabályozásával. A szabályozás azonban tágabb értelemben nem pusztán a verseny helyettesítésére szolgál az arra nem alkalmas területeken, hanem a verseny védelmére és erősítésére is.

### **A verseny bevezetése és az egyéb célok**

A verseny bevezetése összeegyeztethető a többi céllal is. Ebben az összefüggésben az ellátásbiztonság kérdése tűnik különösen érdekesnek. A piaci alapú működés önmagában nem csökkenti az **ellátás biztonságát**. Igaz, hogy a központi tervezés, a központilag szervezett beavatkozási lehetőség tere csökken, és a piaci típusú bizonytalanságok is megjelennek (üzleti kockázat). Ugyanakkor, a központi szervezés bizonyos technikák révén nem szűnik meg teljesen, másrészt piaci alapon is a piaci szereplők rendelkezésére áll egy sor olyan módszer, amely az ellátás biztonságának erősítésére, az üzleti kockázatok kezelésére hivatott, miközben az állam mentesül az alól, hogy minden ilyen kockázatért kizárólag ő viselje a felelősséget. A diverzifikációval kapcsolatos állami szempontok piaci viszonyok között is érvényesíthetők, az ezt kikényszerítő állami beavatkozás versenysemleges módon is kivitelezhető, és ebben az esetben nincs konfliktus a versenypolitikai és az ellátásbiztonsági szempontok között.

Ugyanez igaz a **környezetvédelemmel** kapcsolatosan. Külföldi példára hivatkozva felvethető például, hogy az erőművi kapacitások között a piacon folyó vagy a kapacitás építéséért folyó versenyben abszolút elsőbbséget élvezzenek a megújuló energiaforrásra vagy hulladékot hasznosító energiaforrásra, valamint a kapcsolt hő- és villamosenergia termeléssel foglalkozó erőművek. Amennyiben az ilyen jellegű preferenciák mértéke viszonylag korlátozott marad, akkor a versenyszempontok nem csorbulnak érdemben, és a környezetvédelmi szempontok érvényesülésére is van mód. Ezen kívül több piackonform környezetgazdaságtani megoldás is létezik, amelyek révén piaci alapon lehet környezetvédelmi szempontoknak érvényt szerezni.

Belső konfliktus nincs ugyan a verseny és e célok között, az **árakra** vonatkozó ellentétes hatás azonban létezik. Az átalakítás során a korábban el nem ismert, és az átalakítás okozta költségek (a diverzifikáció esetlegesen nagyobb szintje, környezetvédelmi beruházások, a keresztfinanszírozás megszüntetése) az árak emelkedését okozzák, míg a verseny bevezetése azok csökkenése irányába hat. Az időbeli egybeesés miatt vélhetően a verseny bevezetése Magyarországon - szemben a külföldi példákkal - nem az árak jelentős nominális csökkenését fogja okozni, hanem azt, hogy az árak az egyébként szükségesnél jóval alacsonyabb ütemben emelkednek.

## 4. Elvek

Az alapcél elérésére szolgáló eszközök alkalmazása során a következő elveket kell követni:

- Tovább kell menni a minimális EU elvárásoknál

Korábban már említettük, hogy az EU irányelvek az itt felvázolttal azonos alapcélú és eszközrendszerrel fogalmazzák meg, ugyanakkor a tagállamok közötti politikai kompromisszumok eredményeként tág teret hagynak a döntéshozóknak. Az EU minimumkritériumok - a magyar viszonyok között - nem nyújtanak kellő garanciát a valódi verseny kialakulására és ezzel az alapcél megvalósítására. A minimumkritériumokat nem szabad felső korlátként, valamiféle szükséges rossz elfogadásaként értelmezni. **Nemzetgazdasági érdek**, hogy az átalakítás - számos európai ország példájához hasonlóan - e minimumon túlmenjen. Tekintettel ugyanis az európai piacnyitás jelenlegi tényleges mértékére, a csatlakozás várható - akár legkorábbi - időpontjában az EU tagállamok többségében már egy korrigált, begyakorlott versenymodell fog működni. Az irányelvben foglaltak ugyanakkor olyan hasznos keretet, orientációt és technikákat nyújtanak, amelyeket a reformok során fel kell használni csakúgy, mint más külföldi példákat.

- Egyenlő elbánás

Az azonos piacokon lévő piaci szereplőkkel alapvetően azonos módon kell bánni, velük szemben azonos elvárások támaszthatók. Ez nem minden esetben érvényesülhet maradéktalanul, tekintettel a hatásos verseny megteremtésével kapcsolatosan korábban elmondottakra. Egyértelmű azonban, hogy önkényes és erőteljes, vagy tartós aszimmetria nem kívánatos.

- Fokozatosság

Nem célszerű a drasztikus piacnyitás. Az elektromos áram fogyasztói nagyon különbözők: a **nagyfogyasztók** jelentős része képes lehet arra, hogy nagyon rövid időn belül kereskedelmi alapon szerezzék be az áramot csakúgy, mint bármely más inputot; a **lakosság** széles rétegei valószínűleg csak hosszabb idő alatt, felkészülés (felkészítés) után lesznek képesek ugyanerre. Az iparvállalatok, és különösen a kifejezetten jelentős fogyasztók, beszerzési szervezetekkel és szakemberekkel rendelkeznek, esetleg saját maguk is termelnek áramot. E szereplőknek nem okoz gondot a piacnyitás, vagy ez a kihívás minimális. A lakosság, vagy akár az ennél némileg nagyobb fogyasztók (iskolák, közintézmények, stb.) azonban laikusok e téren, ráadásul az ő esetükben nem áram-nagykereskedelemtől, hanem kiskereskedelemtől van szó, amelynek rendszerével meg kell ismerkedniük. Az ő számukra a piacnyitás valódi kihívást jelenthet, az új viszonyok

közötti eligazodás nehezebb lehet (például tudniuk kell majd tájékozódni a különböző kiskereskedelmi ajánlatok között). A fokozatosság a kereskedelmi piac kialakulása szempontjából is előnyösebb, és lehetőséget ad a tapasztalatok hasznosítására, esetleg szükségessé váló szabályozási korrekciókra, visszacsatolásokra.

A **fokozatos piacnyitás** azt jelenti, hogy a fogyasztók egyre szélesebb köre, - a feljogosított fogyasztók (kezdetben csak a nagyfogyasztók, később a kisebbek is) - a versenypiacról szerezheti az elektromos energiát. A megnyitott piaci szegmens fokozatosan nő, a „hagyományos” szegmens pedig fokozatosan csökken, és a folyamat befejezéséig egymás mellett él a kettő. Az előbbiben más játékszabályok érvényesülnek (szabad piacr lépés/a szállító megválasztása), mint az utóbbiban (ellátási kötelezettség, árszabályozás, kizárólagos jog).

Fel kell hívni a figyelmet két lehetséges félreértésre: (1) Ahhoz, hogy a piacnyitás bármilyen kis mértékben is működjön, **az egész rendszernek fel kell állnia**. Vagyis a szükséges leválasztásoknak, tevékenység-elhatárolásoknak, a hozzáférés szabályozásának stb. teljes mértékben meg kell történnie, függetlenül a piacnyitás mértékétől. (2) Nem képzelhető el a fokozatosság az áramtermelésben vagy a nagykereskedelemben. Ezeknél a tevékenységeknél a verseny fokozatos bevezetésének legitim igénye nem merül fel (professzionális szervezetekről van szó), egy ilyen értelemben vett kettős piac (pontosabban kettős/párhuzamos vertikum két termelés, két nagykereskedelem egymás mellett) létrehozása ráadásul komoly versenypolitikai aggályokat vetne fel, amelyek eloszlátása még erősebb (és valószínűleg kivitelezhetetlen) leválasztásokat követelne meg.

A fokozatosság mint szélesen értelmezett elv ezen kívül a **visszarendeződés veszélyét** is magában hordozza, amennyiben nem (az iparágban egyébként szokásos) fogyasztói csoportoknak a versenypiachoz való időben lépcsőzetes hozzáférést jelenti, hanem valami mást.

## 5. Kulcskérdések I. - a verseny bevezetésének minimum kritériumai

A fentiek alapján, a konkrét magyar helyzetre vonatkozóan a verseny bevezetésének minimum kritériumai a következőképpen határozhatók meg:

- A rendszerirányítás leválasztása

A rendszerirányítás a villamosenergia iparban **természetes monopóliumot** jelentő tevékenység (egyetlen rendszert nem lehet két helyről irányítani), amely kulcsfontosságú nemcsak műszaki értelemben, hanem gazdasági szempontból is. Ha a rendszer

irányítójának termelési vagy kereskedelmi érdekeltségei is vannak, akkor fennáll a diszkriminatív bánásmód, az e **versenypiacokon folyó verseny korlátozásának veszélye**. Ez a veszély mérsékelhető viselkedéskontrollal, amely kiegészülhet az ellenőrzést megkönnyítő előírásokkal is (számviteli szétválasztás), valódi **garanciát** pedig a strukturális megoldás, a tevékenység leválasztása jelent.

- A nagyfeszültségű hálózat leválasztása

Az országos nagyfeszültségű hálózat szintén **természetes monopólium**, amelyhez a versenypiacok szereplőinek diszkrimináció mentesen hozzá kell tudni férniük az e piacokon folyó verseny normális működése érdekében. A leválasztás indokai megegyeznek a rendszerirányítás leválasztásának indokaival. Hasonló megfontolások tehetők az áramszolgáltatók hálózata tekintetében is.

- A nagykereskedelmi monopólium megszüntetése

A piacnyitás első érdemi lépésével azonos időpontban meg kell szüntetni minden fajta nagykereskedelmi monopoljogot. Más szóval, a piacnyitás a nagykereskedelem szintjén teljes kell, hogy legyen. Ellenkező esetben ez a termeléssel közvetlenül összefüggő tevékenység két részre szakad: egy versenypiacra és egy nem versenypiacra. Ez semmivel sem indokolható, ráadásul a horizontálisan egymás mellett működő két piac között szükségszerűen kapcsolat lenne. Egy ilyen kettős piac (pontosabban kettős/párhuzamos vertikum) esetében a nem verseny piac monopol nagykereskedője a versenypiacon is megjelenne szereplőként (ennek kiküszöbölésére az iparág sajátosságai miatt nem lenne lehetőség), ami törvénytörően vezetne a verseny korlátozódásához a másik piacon. E torzulás szabályozással történő megakadályozása roppant körülményes és gyakorlatilag lehetetlen (pl. e szereplő két piacon folyó kereskedelmi tevékenységének szétválasztásával kellene, hogy járjon, ami ellentmond a kiinduló feltételezésnek).

- Az import monopólium megszüntetése

A piacnyitás első érdemi lépésével azonos időpontban meg kell szüntetni minden az importra vonatkozó monopoljogot. Az import (külkereskedelem) voltaképpen a nagykereskedelem része, és nem megengedhető, hogy legyen egy olyan szereplő, aki ezt a fontos beszerzési csatornát kizárólagosan a kezében tartja, mert az jelentős torzulást okozna a versenyben.

Az importmonopólium megszüntetése nem azonos a teljes import-szabadsággal. Ha az indokolt, **importkorlátozások** elképzelhetők, ezeknek azonban más importkorlátozásokhoz hasonlóan (pl. vám), normatívoknak kell lenniük. Az

importlehetőségek esetleges korlátozásával kapcsolatban természetesen figyelembe kell venni kereskedelempolitikai és más elkötelezettségeket (EU).

Látni kell ugyanakkor, hogy az importnak, illetve az import lehetőségének jelentős szerepe van a **versenyképesség fenntartásában**, és különösen jelentős lehet ez a hatás Magyarország esetében (más piacokhoz hasonlóan) az ország méretei és az erőművi szektor horizontális szerkezete (koncentráltága) miatt.

- Harmadik felek hozzáférése a hálózathoz (TPA)<sup>2</sup>

Biztosítani kell harmadik felek hozzáférést a vezeték-hálózatokhoz, és a hozzáférést (valamint a hozzáférési árakat) szabályozni kell. E kérdésnek két aspektusa is van: (1) a hálózat üzemeltetése természetes monopólium, vagyis klasszikus természetes monopólium szabályozás szükséges; (2) amennyiben a jelenleg az áramszolgáltató vállalatok kezében lévő regionális/helyi hálózat teljes leválasztása még nem történt meg, a versenytársak hozzáféréseinek biztosítása **a verseny korlátozásának megakadályozására** is szolgál. Az első aspektus fontos kérdésre hívja fel a figyelmet, hiszen a vertikum ezen elemében a hatékonysági kényszert csak szabályozás biztosíthatja. A verseny meghonosításának mégis a második aspektus miatt nélkülözhetetlen része a hozzáférés biztosítása és megfelelő szabályozása. Amennyiben a hálózat leválasztása még nem valósult meg, - és a regionális/helyi hálózatok esetén nem feltétlenül van meg a lehetőség az azonnali leválasztásra - a hozzáférés a verseny szempontjából kulcskérdéssé válik.

Az itt megfogalmazott minimum kritériumok (amelyek közül három vertikális kapcsolatokat, kettő pedig horizontális kapcsolatokat érint) a fentiekben felsorolt eszközök közül az elsővel (verseny bevezetése), a harmadikkal (a piacra bízni, amit lehet) és a negyedikkel (megakadályozni a piaci torzításokat) kapcsolatosak. E lépések megtétele ahhoz szükséges, hogy amikor a piacnyitás megtörténik, ne csupán imitált piacnyitásról legyen szó, hanem a verseny kialakulása valóban megtörténhessen. Ellenkező esetben a verseny a piacnyitást követően csírájában elfojtódik.

## **6. Kulcskérdések II. - a hatásos verseny kialakulásához fontos kritériumok**

Megfogalmazható néhány olyan kritérium is, amelyek szintén lényegesek a verseny kialakulása szempontjából.

---

<sup>2</sup> TPA: Third party access - harmadik felek hozzáférése

- Az erőművi struktúra ne legyen koncentrált

Feltéve, hogy a verseny bevezetésre kerül, és az erőművi szektorban folyó verseny előtt elvileg nincs strukturális torzító akadály (kettős piac (vertikum), vertikális integráció a természetes monopóliumokkal), előtérbe kerülnek a piacok klasszikus működésével kapcsolatos kérdések. Közismert, hogy koncentrált piacokon nagyobb a valószínűsége erőfölény létezésének és a szereplők közötti összejátszásnak. Ez a liberalizált villamosenergia piacokon is így van: az - egyébként sok téren sikeres - angol piacnyitás kritikusai gyakran felhívják a figyelmet arra, hogy a privatizációkor mesterségesen koncentrálttá tett erőművi vertikumban az árak alakulásában a verseny és az áramtözsde mellett jelentős szerepe van a nehezen tetten érhető összejátszásnak (kollúciónak) is. Ilyenformán a versenyben potenciálisan meglévő előnyös hatások nem képesek megvalósulni. A verseny strukturális feltételeihez hozzátartozik a decentralizált piaci szerkezet is.

A magyarországi helyzetben természetesen vannak a dekoncentrációs lépéseknek természetes korlátai (Paks részesedése önmagában is hatalmas, méretgazdaságossági összefüggések, országméret), a lehetőségekhez képest mégis törekedni kell arra, hogy minél kevésbé legyen koncentrált ez a szektor.

- A helyi szolgáltatási struktúra ne legyen koncentrált

Az okok hasonlóak az erőművi szektor koncentrációjánál elmondott érvekhez, a helyzet azonban kissé eltérő. Jelenleg Magyarországon a helyi/regionális hálózatok és a kereskedelem integráltan jelenti a regionális szolgáltatók (áramszolgáltató vállalatok) tevékenységét. A hálózatok (regionális/helyi) természetes monopóliumok, míg a kereskedelem nem.

Várható, hogy a **kereskedelemben** és különösen a kiskereskedelemben történő belépéskor kezdetben a **legfontosabb belépők** (és így a verseny generálói) e szolgáltatók lesznek (magyarországi tapasztalatok, iparági tapasztalatok, fogyasztói kapcsolatok, megfelelő tevékenységi kör (számlázás, kereskedelem stb.)), ők hatolnak majd be szolgáltatásaikkal egymás területére, potenciális versenytársakról van tehát szó. (Más belépők is megjelenhetnek majd, mint például az MVM kereskedő utódja, vagy egyéb hálózatos infrastruktúrával foglalkozó vállalatok (pl. gázszolgáltatók).)

A természetes monopóliumot jelentő regionális/helyi **hálózatok** egymásnak nem lesznek versenytársai a piacon, ezeket szabályozni kell majd. **Szabályozási** szempontból nem közömbös, hogy hány szabályozott áll szemben a szabályozhatósággal (például költségfelülvizsgálatkor viszonyítani lehet egymás költségeihez (vagy akár yardstick

competition is elképzelhető - ebben a versenyzési formában a szabályozó szabályozási konstrukció révén közvetve versenyezteti a regulált vállalatokat, akik között a piaci verseny kizárt), ha egy engedélyes engedélyének bevonása válna szükségessé, akkor ennek csak úgy van értelme (és hitele), ha az engedély másnak átadható stb.). Szabályozási szempontból tehát még e regionális monopóliumok között is létezik egyfajta verseny.

Az itt megfogalmazott két kritérium (mindkettő horizontális viszonyokat érint) a fentiekben felsorolt eszközök közül az utolsóval (megteremteni a hatásos verseny kialakításának feltételeit az egyszerű piacnyitáson túl), illetve a másodikkal (hatásos szabályozás kialakítása) kapcsolatos. E szempontok figyelembe vétele ahhoz szükséges, hogy egy valódi piacnyitást követően ne álljanak elő a hatásos verseny kialakulását gátló vagy lassító jelenségek, krónikus antitröszt és szabályozási problémák, nehézségek. Mindkét kritériummal kapcsolatban megfontolandónak tartjuk azt, hogy a szabályozás rögzítsen felső határokat az összevásárlásokra, horizontális fúziókra vonatkozóan, a túlzott koncentrációt elkerülendő. Megjegyezzük, hogy bár további privatizáció nincs napirenden (különösen nem a természetes monopóliumot jelentő tevékenységeké), abban az esetben, ha mégis privatizálnák a leválasztott hálózatot illetve a nagykereskedelemnek teret adó áramtözsdét, a vertikális integráció megakadályozása érdekében részesedési korlátok felállítása válna szükségessé.

## 7. Egyéb lényeges kérdések

- A szabályozás intézményrendszere

Az átalakításnak ki kell terjednie a szabályozás intézményrendszerére is. Olyan szabályozóhatóságot kell kialakítani, amely (1) képes működtetni a hatékonysági kényszert jelentő és a versenykorlátozást megakadályozó szabályozást, - ehhez megfelelő jogállással rendelkezik, és anyagi valamint humán erőforrásokkal való ellátottsága is ennek megfelelő; (2) autonóm: önálló érdemi döntéseket képes hozni, saját bevételeiből finanszírozza működését, alkalmazottaira szigorú összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak; (3) számonkérhető: működését hosszú távon (de rövid távon nem) képes befolyásolni a politika illetve a gazdaságpolitika, döntéseivel szemben jogorvoslati lehetőség van, gazdálkodása átlátható, gyakran és szigorúan ellenőrzött, tevékenysége minden arra alkalmas része a nyilvánosság kontrollja alatt áll; (4) intézményi beágyazottságát illetően összhangban van más szabályozási és versenypolitikai feladatokat ellátó intézményekkel, és képes azokkal formálisan illetve informálisan együttműködni.

A Magyar Energia Hivatal részben jelenleg is megfelel a fentieknek, további lépések szükségesek azonban annak érdekében, hogy teljes mértékben elláthassa egy független reguláló hatóság szerepét.

- Jövőbeli kihívások: egyéb hálózatos iparágak és verseny a versenypiacon

A piacnyitástól a hatásos verseny kialakulásáig tartó átmeneti időszakban, sőt még a hatásos verseny kialakulását követően is, a szabályozás és a versenyjog kombinált alkalmazására van szükség, a szabályozóhatóság és a versenyhatóság egyaránt szerepet játszhat - és kell is, hogy játsszon - a szektorban folyó versennyel kapcsolatban. A kívánatos munkamegosztás és feladatelhatárolás, illetve az együttműködés pontos mikéntjére jelenleg nincsenek egyértelmű válaszok.

A különböző hálózatos iparágak (pl. villamosenergia, gáz, távközlés, vasút, víz) igen sok esetben hasonló versenypolitikai kérdéseket vetnek fel a piacon folyó versennyel és a szabályozással kapcsolatban (pl. hozzáférés biztosítása), és hasonló szabályozási tendenciák is figyelhetők meg (piacnyitás, a verseny bevezetése). Ezen kívül a hálózatos iparágak konvergenciája figyelhető meg, ami azt jelenti, hogy az egyes iparágak szereplői a piacnyitást követően átlépnek más hálózatos szektorokba is (leggyakrabban a távközlésbe, de az áram- vagy a gáz-kiskereskedelembe is), a mai magyar távközlési szolgáltatók egy része is más hálózatos iparágakból „érkezett”.

Mindez felveti annak szükségességét, hogy a szabályozásról és annak intézményrendszeréről is e fejlemények figyelembe vételével alakuljanak ki középtávon, és - amennyire lehet - már az új működési modell kialakításakor, az elképzelések és szülessenek meg a döntések.

- Nyilvánosság, kiszámíthatóság biztosítása

A hálózatos iparágakra általában is igaz, - a hosszú távú befektetések jellemző volta miatt a villamosenergia szektorra pedig különösen, - hogy a szabályozási környezet kiszámítható volta fontos a piaci szereplők számára. Ez nem jelenti azt, hogy a szabályozási környezet változtathatatlan lenne. A változtatásoknak azonban kiszámíthatónak, esetleg fokozatosnak kell lenniük. Felmerülhet a kompenzálás igénye is, minél inkább előre látható volt a változtatás, annál kisebb ennek az igénynek az erőssége és nagysága. Minden résztvevőnek (szabályozó és szabályozott) érdekében áll tehát, hogy a szektor átalakítása előre meghirdetésre kerüljön, az átalakítás részletei, de már koncepciója is nyilvánosságra kerüljön, amint a megfelelő döntések megszülettek, hogy biztosítva legyen az üzleti szféra megfelelő orientációja.

## MELLÉKLET

### Gyakorta felmerülő, a minimumkritériumokhoz kötődő kérdések és problémakörök

Az alábbiakban sorra vesszünk néhány olyan kérdést, amely az eddigi szakmai vitákon szerzett tapasztalataink szerint gyakran felmerül, és félreértésekre adhat okot a verseny bevezetésével, annak hatásaival, illetve az ahhoz szükséges intézkedések következményeivel kapcsolatosan.

- Befagyott költségek, hosszú távú szerződések

Az átalakulás és a piacnyitás nagy veszélyeként szokás emlegetni a befagyott költségeket (stranded cost), illetve a hosszú távú áramvásárlási szerződéseket.

A jelenleg működő modellben az MVM mint monopol nagykereskedő az erőművekkel kötött hosszútávú (20-30 éves) szerződések alapján vásárolja az áramot. Amennyiben piacnyításra kerül sor, és más, ezen erőműveknél (illetve ezek egy részénél) versenyképesebb (olcsóbb) áram jelenik meg a piacon, akkor a jövőbeli nagykereskedő MVM jogutód nem lesz képes az összes lekötött áram megvásárlására az eredeti áron, így keletkeznek a befagyott költségek. E költségeket a termelők a szerződések alapján a jogutódra hárítanák, s ez végső soron az államot terhelné. Megvalósíthatók olyan mechanizmusok is, amelyek révén e költségek a fogyasztókat, illetve azok bizonyos csoportjait terhelik.

A befagyott költségek lényegében azt testesítik meg, hogy a múltban az erőművek építőitől **minden kockázatot** (az üzleti kockázatot is) teljes mértékben **átvállalt az állam** (a hosszútávú szerződések révén). E költségek problémája valós probléma, és kezelésére meg kell találni a legjobb módszereket (rendelkezésre állnak sikeres külföldi példák), ennek során olyan ösztönzési rendszert is ki lehet és kell alakítani, amely minimalizálja e költségeket.

A befagyott költségek kezelésével kapcsolatban felhívjuk a figyelmet két alapvető körülményre. Az egyik ilyen körülmény az, hogy a befagyott költségek nem feltétlenül befagyott kapacitásokat jelentenek. Amennyiben a piaci ár alacsonyabb, mint egy nem hatékony termelő költségei, akkor nem muszáj, hogy bekövetkezzen a leállítás és minden költség átvállalása, elég, ha az árkülönbözetért kárpótlást kap a termelő. Ezzel összefüggésben van jelentősége az **ösztönzési konstrukcióknak** is.

A másik ilyen körülmény az, hogy a befagyott költségek csak látszólag keletkeznek a piacnyitás miatt, azzal egyidőben. **A befagyott költségek valójában a nem hatékony**

**kapacitásokat jelentik**, e kapacitások pedig nem a piacnyitással jelennek meg - a fogyasztók jelenleg is fizetik e költségeket az árakban, más elnevezéssel - éppen a verseny bevezetése vezet oda, hogy a jövőben a befektetők motiváltak legyenek a versenyképes kapacitások kiépítésében, és az ezzel kapcsolatos üzleti kockázatokat is ők viseljék. Másszóval, az átalakítás nem generálja a befagyott költségeket, hanem - szemben a status quo fenntartásával - egyfelől láthatóvá teszi őket, másfelől pedig megakadályozza újratermelődésüket. Mindebből az következik, hogy a befagyott költségek nem az átalakítás visszafogására, hanem átgondolt, következetes és mielőbbi megvalósítására szolgálnak okot.

- A kettős vertikum gondolata

Felmerülhet, hogy a részleges piacnyitás (ami azt jelenti, hogy a fogyasztók egy része szabadon választhatja meg beszerzési forrását, míg a többiek maradnak a hagyományos rendszerben) a jobb beszerzési források kimazsolázásához vezet, és így a közszolgáltatási kötelezettséggel jellemzett rendszerben maradók összességében drágább áramhoz jutnak.

Ennek elkerülése érdekében vetődött fel az a megoldás, amelyben az MVM megmarad a nem feljogosított fogyasztók kiszolgálását szolgáló nagykereskedelemben monopol szereplőnek (monopol nagykereskedőnek), és saját forrásaira támaszkodva ellátja e fogyasztók kiszolgálását olcsó árammal. Az elképzelés szerint az MVM a feljogosított fogyasztókat kiszolgáló versenyző nagykereskedelemben is jelen lenne.

Versenypolitikai szempontból ez a megoldás **nem elfogadható**, és rendelkezésre áll versenybarátabb megoldás is. A vázolt elképzeléssel kapcsolatos aggály az, hogy egy privilegizált szereplő jelenne meg a versenypiacon is. Ez csak úgy lenne elfogadható, ha az MVM közszolgálati részéről leválasztanák a versenyző részt, ami valójában már túlmutat az eredeti elképzelés keretein. Sőt, az MVM jellemzői miatt egy ilyen megoldás szinte teljesen elgyengítené a versenyt, a piacnyitás üres jogi aktussá válna, kérdés ugyanis, hogy milyen áram cserélne gazdát a versenypiacon.

Ezen kívül, a nagykereskedelemben még részleges monopóliumra sincs szükség a nem feljogosított fogyasztók védelméhez, épp ellenkezőleg, a verseny „közelebb vitelére” van szükség. Ez úgy oldható meg, hogy az e fogyasztókat közvetlenül kiszolgáló regionális/helyi **szolgáltatók is feljogosított fogyasztónak számítanak**, és így képesek hozzájutni a kedvezőbb forrásokhoz, valamint az ő **kiskereskedelmi áraik megfelelően alacsony szinten szabályozottak**. Az alternatív megoldás képes megvédeni a kismegfogyasztókat, ugyanakkor a versenyt nagyobb területre terjeszti ki.

- Elegendő-e a természetes monopóliumot jelentő tevékenységek számviteli elkülönítése?

Felmerül, hogy a versenypolitikai aggályok eloszlatására elegendő a diszkriminációmentesség előírása és a tevékenységek számviteli elkülönítése. A tevékenységek elkülönítésének célja a versenypiacokon folyó verseny természetes monopol piacokról kiinduló korlátozásának (diszkrimináció, keresztfinanszírozás) megakadályozása. Az elkülönítésnek különböző fokozatait vannak: lehetséges a számviteli elkülönítés, vagy a teljes leválasztás, valamint átmeneti formák is elképzelhetőek (pl. azonos tulajdonos, de külön vállalatba szervezett tevékenység) - szokás ezekről úgy beszélni, mint fokozati különbségekről, és ez szervezeti szemszögből helyes is, versenypolitikai szempontból azonban e különbségek lényegesek lehetnek.

Az eredeti probléma kiküszöbölése több módon is lehetséges: meg lehet tiltani a keresztfinanszírozást és a diszkriminatív bánásmódot, valamint a piaci hatalomnak más módokon való kiterjesztését versenypiacokra monopol piacokról; emellé elő lehet írni a számviteli elkülönítést, esetleg a leválasztást. A pusztán tilalom szükséges, de nem elégséges, mert a szabályoknak érvényt szerezni akaró hatóság azzal a nehézséggel találja magát szembe, hogy a költségek dzsungelében gyakran nem képes megállapítani például azt, hogy vajon volt-e keresztfinanszírozás. A számviteli elkülönítés lehetővé teszi a magatartás *ellenőrzését*, ennek azonban az a feltétele, hogy a költségek valóban elkülöníthetőek legyenek, és el is különítsék őket, amit szintén ellenőrizni szükséges. A leválasztás a verseny korlátozásának *motivációját* szünteti meg, és így gyökerénél kezeli a problémát, ezen kívül az ellenőrzés is megoldott.

A távközlésben - ahol a hálózatokhoz való hozzáférés problémája a villamosenergia szektoréhoz hasonló - a MATÁV számára évekkal ezelőtt előírták a monopol és a verseny tevékenységek számviteli elkülönítését, ami a mai napig nem valósult meg maradéktalanul, és így nem teremt alapot az ellenőrzésre, nehezítve a szabályozó feladatát.

A leválasztás tehát jobb megoldást ad a számviteli elkülönítésnél, és bár ez utóbbi *elvileg* valóban elégséges lehetne, a korábbi magyar tapasztalatok fényében pusztán ennek előírása nem garantálná a kívánt cél elérését, ezért **nem lenne megnyugtató megoldás**, és nem fejezné ki a verseny bevezetése iránti **elkötelezettséget**.

- A hálózat leválasztásának a regionális és a helyi hálózatok esetében is meg kell történnie

Felmerül, hogy nem csupán az országos nagyfeszültségű hálózat leválasztására van szükség, hanem a jelenleg az áramszolgáltató vállalatok kezében lévő regionális/helyi hálózatok leválasztására is, másszóval mindkét esetben meg kell oldani a tevékenység elkülönítését, és azonos módon kell azt megtenni.

Ez az álláspont alapvetően elfogadható, és következik az egyenlő elbánás elvéből. Hosszabb távon **mindkét leválasztásnak meg kell történnie**. A regionális/helyi hálózatokkal kapcsolatban lényegében ugyanazok a hozzáférési problémák léteznek, mint az országos nagyfeszültségű hálózattal kapcsolatban. Vannak azonban különbségek is: a regionális/helyi hálózatok tulajdonosai (áramszolgáltató vállalatok) *egy más területére akarnak majd betörni szolgáltatásaikkal, ami egyféle egyensúlyt hoz majd létre közöttük, és a visszaélési lehetőségeket is mérsékli*. Hasonló szempont nem jelenik meg az országos nagyfeszültségű hálózattal kapcsolatban. Tekintetbe kell venni azt is, hogy a regionális/helyi hálózatok integrált magánvállalatok kezében vannak, míg az országos nagyfeszültségű hálózatot egy átalakítás előtt álló állami vállalat ellenőrzi. Míg az utóbbi esetben tulajdonosi döntés elegendő a leválasztáshoz, az előbbinél legfeljebb szabályozási, engedélyezési, tárgyalásos úton van lehetőség a leválasztásra.

Az alapvető hasonlóságok miatt el kell érni valamennyi hálózat leválasztását a kereskedelmi és erőművi tevékenységekről, ezt a célt meg kell hirdetni, és meg is kell kezdeni ennek előkészítését. Ezzel együtt felvállalható az **átmeneti aszimmetrikus kezelés**, amely szerint az országos nagyfeszültségű hálózat esetében azonnal leválasztásra kerül sor, míg a regionális/helyi hálózatok esetében pedig a hozzáférés biztosításának előírására és szabályozására.

- **Értékvesztés a leválasztások miatt?**

A minimumkritériumok megvalósulása gyakorlatilag a jelenlegi MVM különböző tevékenységek szerinti feldarabolását jelenti. Felvethető, hogy a feldarabolásnak vannak hátrányos hatásai is, mert az MVM részekben kisebb értéket testesít meg, mint egyben tartva. Így a feldarabolás értékvesztéssel járna, ami elkerülendő.

Az esetleges értékvesztés **privatizáció** esetén releváns kérdés. Információink szerint az MVM részeinek, illetve lényegesebb részeinek vagy az egész vállalatnak a privatizációja jelenleg nincs napirenden, és a politikai szándékok is ezzel ellentétesek. Az értékvesztés tehát látens, nem jelenik meg. Amennyiben a privatizációra mégis sor kerülne, értékvesztésről csak akkor beszélhetünk, ha felmerül az MVM egyben történő eladása is mint alternatíva. Egy ilyen integrált, hatalmas vagyonnal és szereppel, természetes monopóliummal és a magyar viszonyok között jelentős szereppel rendelkező vállalat magánkézbe történő adása azonban valószínűleg nem csupán a piacnyitás és a verseny bevezetése szempontjából lenne ésszerűtlen lépés. Ezen kívül az prognosztizálható, hogy az EU-ban zajló folyamatok egyértelműsége - és a piacnyitás első pozitív hatásainak nyilvánvalóvá válását követően e folyamatok esetleges felgyorsulása - elbizonytalanítja a befektetőket attól, hogy a vételárban elismerjék az egyben tartott vállalat nagyobb értékét, tekintve, hogy a leválasztásokra e folyamatok miatt előbb-utóbb így is úgy is sor kerül.

Más oldalról is megkérdőjelezhető, az az álláspont, hogy az egyben tartott vállalat többet érne a befektetőknek mint a részekre bontott. Az egyben tartott vállalat ugyanis „nagy falat” a befektetőknek, valószínűleg csak néhány, hasonlóan integrált felépítésű komoly potenciális érdeklő akadna, míg a profiltiszta tevékenységek, amelyek egyenként kisebb tőkeerőt is igényelnek a potenciális vevőtől, nagyszámú befektetőt vonzhatnak. Ennek következtében az első esetben nem míg a második esetben a befektetők licitálásra lennének kényszeríthetők, ami a privatizációs bevétel növekedéséhez vezetne.

Valójában két oka is lehet annak, hogy az MVM részei egyben tartva többet érnek, mint külön-külön: (1) Rejtőzhetnek hatékonyságok a vertikális integrációban; (2) A vertikálisan integrált cég képes versenykorlátozó stratégiák révén extraprofitra szert tenni, ami természetesen növeli értékét. Az első lehetséges okkal kapcsolatban nincsenek információink olyan tényleges jelentős hatékonysági előnyökről, amelyek kérdésessé tehetnék a leválasztások értelmét. Az utóbbival kapcsolatban nyilvánvaló, hogy **nem lehet legitim érv** akkor, amikor a cél a verseny bevezetése. Ennek során a volt erőfölényes vállalat holt értéke nem vész el, csak **átalakul a társadalom számára is hasznos értéké**, megtörténik az extraprofit átváltása alacsonyabb árakra, versenyképességre.

- A zászlóshajó megtorpedózása?

Felvethető, hogy a minimumkritériumok megvalósulása következtében bekövetkező MVM feldarabolás potenciálisan a magyar gazdaság egyik zászlóshajóját, egy regionális méretekben is számottevő szereplőjét jelentő vállalatot gyengít meg.

Kétfajta „zászlóshajó” képzelhető el: mesterségesen, a társadalom költségére nagyméretűvé tett, a versenytől védett cég; illetve jó teljesítménnyel rendelkező és ennek következtében sikeres vállalat. Az első változat egy ma már elavultnak számító iparpolitikai koncepciót („nemzeti bajnok”) tükröz. Ez a versenyellenes megközelítés látványos eredmények produkálására képes ugyan, de szem elől téveszti a mérleg másik serpenyőjét: ilyen helyzetben ugyanis a tét a nemzetgazdaság versenyképessége az egyik oldalon, és egyetlen vállalata „sikeres” volta a másik oldalon. Amennyiben az átalakítás célja a versenyképesség - olcsó energiaellátáson keresztül történő - növelése, akkor ez a zászlóshajó érv nem tekinthető legitimnek.

A piacnyitás, a verseny bevezetése és az ahhoz szükséges leválasztások önmagukban valójában nincsenek ellentétben azzal, hogy az MVM utódvállalatok sikeresek legyenek a piaci versenyben. A hálózat-üzemeltető utód jövője biztosított, mivel természetes monopólium van a birtokában, amely megfelelő szabályozás esetén tartósan és kockázatmentesen méltányos megtérülést biztosít. A kereskedő/termelő utód a versenyviszonyok között is megállhatja a helyét. A piaci sikerhez nem arra van szükség,

hogy versenykorlátozó stratégiák alkalmazására alkalmas eszközök legyenek a vállalat birtokában (amelyektől a verseny érdekében meg kell fosztani), hanem arra, hogy megfelelő tőkeerővel, emberi erőforrással, tapasztalattal, hírnévvel, versenyképes managementtel és szervezettel rendelkezzen. Ha az MVM utód a szükséges feltételekkel rendelkezik, akkor a hálózat és a rendszerirányítás birtoklása, az import- és nagykereskedelmi monopól jogok nélkül is képesnek kell lennie arra, hogy **perspektivikus szereplője** legyen az áram-nagykereskedelemnek, -exportnak és -importnak, valamint a később megnyíló kiskereskedelmi piacnak.