

# A közszolgáltatások szabályozásáról

VALENTINY PÁL

valentin@econ.core.hu

**Kulcsszavak:** szolgáltatásszabályozás, energiaipari szabályozás, hírközlésszabályozás

*A távközlés, az elektronikus kommunikáció a hálózatos szolgáltatásoknak azon területe, amely nemcsak az innovatív tevékenységek gyakoriságával és széleskörű hatásaival tűnik ki, hanem azzal is, hogy úttörő szerepet játszott a hálózatos szolgáltatások piacának és szabályozásának átalakulásában. Ebben az írásban a közszolgáltatások szabályozásának átalakulási folyamatát próbáljuk röviden elemezni és a hasonlóságok és különbségek érzékeltetése érdekében valamivel részletesebben foglalkozunk a távközlés mellett legtöbbször emlegetett közszolgáltatás, a villamosenergiaipar jellemzőbb tendenciáival.*

## Néhány alapfogalom

Szabályozáson – első és nagyon tág megközelítésben – azt értjük, hogy társadalmi-gazdasági célok elérése érdekében jogi eszközöket alkalmaznak. A kormányzatok büntetés terhe mellett előírhatják, hogy az egyének és a szervezetek egy adott magatartást kövessenek. Szokás a gazdasági és a társadalmi szabályozás megkülönböztetése. Az előbbi a piacszerkezet alakulására gyakorol befolyást (pl. a piacra való belépés, kilépés szabályozása), vagy a piaci viselkedést szabályozza (pl. árszabályozás). Gazdasági szabályozásra olyan piacokon kerül sor, ahol természetes monopóliumok<sup>1</sup> vannak, vagy korlátozott esetleg túlzott verseny tapasztalható. A társadalmi szabályozás ismertebb területei a környezetvédelem, a munkakörülmények szabályozása, a fogyasztóvédelem, a munkaerőpiac szabályozása stb. A szabályozás kérdéseit tárgyaló elméletek egy része a szabályozás gazdasági indokoltságával és a szabályozás hatásaival foglalkozik. Az elméletek másik nagy csoportja a szabályozás különböző módjait, eszközrendszerét hasonlítja össze, abból az implicit feltételezésből kiindulva, hogy a hatékony szabályozás egyben szükséges szabályozás is.

Arra a kérdésre, hogy valójában mi számít közszolgáltatásnak és kik nyújtják azt, nem könnyű válaszolni. A közszolgáltatások biztosításában az állam valamilyen formában mindenütt részt vállal. A részvétel mértéke és formája szolgáltatásonként változik. Ahol a szolgáltatás biztosítása nagyméretű hálózatokat igényel és természetes monopólium elemek is fellelhetők, az állam szerepe elsődlegesen a piaci tökéletlenségek kiküszöbölésében jelentkezik. Ezt a feladatot az állam gyakran a szolgáltatás előállításának vagy a szükséges kapacitások biztosításának közvetlen ellenőrzésével látta el, azaz állami – sokszor állami tulajdoni – keretek között szervezte meg a közszolgáltatást. A nagy közszolgáltató szervezetek privatizációjának térhódításával, a ma-

gántóke megjelenésével, a kapacitás bővítésekre, beruházásokra is fedezetet nyújtó tarifák kialakításával a feladatok módosultak, a hangsúly az árak és a szolgáltatások ellenőrzésére, szabályozására tevődött át.

Más szolgáltatás-típusoknál, ahol az igénybevétel fogyasztó felé történő közvetlen elszámolása lehetetlen – például közigazgatás, igazságszolgáltatás, honvédelem – az állam a fogyasztók nevében eljárva, adókból vásárolja meg ezeket a szolgáltatásokat, illetve maga is részt vesz ezek előállításában. A legtöbb országban az állam az oktatás finanszírozásában is valamilyen részt vállal, mondván, hogy az abban részesülők nem minden esetben lennének képesek vagy hajlandóak fizetni érte. Az állam az oktatás esetében az általa vásárolt (megrendelt) szolgáltatás fajtájában, minőségében is érdekelt, ezért nem ritka, hogy maga is részt vesz a szolgáltatás előállításában. Az egészségügyi szolgáltatásoknál – bár sok országban a szolgáltatás magánkézben van – az állam megintcsak megrendelőként jelentkezik a piacon, akár a lakosság egészének vagy bizonyos rétegeinek vásárolva szolgáltatásokat. Ezeknél a szolgáltatás-típusoknál is szembe kerülhetünk jelentős piaci problémákkal, de az állami részvétel sokkal inkább annak tudható be, hogy a szolgáltatások igénybevevői a szolgáltatás nyújtotta előnyöknek sokszor nincsenek teljesen tudatában (pl. kötelező alapfokú oktatás), továbbá az állam mindenki számára biztosítani kívánja a szolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférést.

Közszolgáltatásként végül is azokat a tevékenységeket említhetjük, amelyeknél azon túl, hogy nagyszámú fogyasztóval találkozunk, az állam a javak előállításában, a szolgáltatás finanszírozásában, vagy a piac szabályozásában valamilyen formában szerepet vállal. Erre a szerepvállalásra sor kerülhet akár szociális megfontolásokból következő elosztási problémák, akár a hatékony működést akadályozó piaci zavarok miatt. Ebből következően a közszolgáltatások nyújtásában az állami és a magán szektor változó arányokban, de

<sup>1</sup> Leegyszerűsítve: adott kereslet esetén a piacon egyetlen cég működése mellett lesz az átlagos összköltség a legalacsonyabb.

egyaránt részt vehet. A határokat természetesen nehéz meghatározni, hiszen egy adott szolgáltatásrendszeren belül is többféle megoldás bizonyulhat működőképesnek. A közszolgáltatás biztosításához szükséges fizikai tőkeállomány éppúgy lehet magán vagy állami tulajdonban, mint ahogy az azon vagy annak segítségével nyújtott szolgáltatásban résztvevők is magán vagy állami alkalmazottak lehetnek. Ezeknek az eseteknek többféle kombinációja is megvalósulhat, a tisztán állami ellenőrzéstől kezdve a tisztán magán szektor által nyújtott szolgáltatásokig.

Fontos hangsúlyozni, hogy a közszolgáltatások nyújtásánál a magán és állami megoldások közötti határvonalat nem tulajdonformák szerint húzhatjuk meg, hiszen például egy tisztán magán kézben lévő oktatási rendszerben is felléphet az állam a szolgáltatás vagy annak bizonyos elemei megrendelőjeként. A határvonal ezért sokkal inkább az ellenőrzés, a rendelkezési jogok mentén húzódik. Ezeket az időben és szolgáltatás-típusonként is változó és változatos jogokat szerződés rendszerek segítségével próbálják rögzíteni. Ezek a szerződések sem képesek azonban minden lehetséges helyzetet átfogni, előrelátni és az esetleges változásokat költségmentesen követni, azaz a szerződések nem lehetnek teljeskörűek és hatékony érvényesítésük is korlátokba ütközhet.

Az elmúlt évtizedekben mind a közszolgáltatások nyújtásának módja, mind a velük szemben támasztott követelmények jelentősen megváltoztak. A fogyasztók határozottabbak jogaik gyakorlásában, és igényesebbek a választék, minőség és áralakulás tekintetében is. A közszolgáltatások körében is gyakoribb verseny következtében a szolgáltatók egyre inkább érdekeltté váltak a fogyasztókat vonzó/megtartó díjszabások kialakításában. Megváltozott a közszolgáltatások finanszírozására korábban jellemző állapot is, amelyben a magánszektor vonakodása miatt elsősorban közpénzekből vállalkozhattak fejlesztésekre. A magánszektor ma ígéretes befektetéseknek tekinti a közszolgáltatók finanszírozását, ugyanakkor számos országban a költségvetés finanszírozási lehetőségei kimerültek. A közszolgáltatások egyes területén ezzel egyidejűleg alapvető technológiai fejlődés zajlott le, amely egyes szektorokban (például távközlés, közlekedés, az energiápar egyes területei) a korábban kialakult monopoljellegét is megkérdőjelezte.

Egyre többen vélik úgy, hogy az elérhető áron nyújtott magas színvonalú közszolgáltatásokhoz való hozzáférés az alapvető jogok közé tartozik. Ez a szempontrendszer érvényesül mind a *piaci körülmények között nyújtott közszolgáltatások* (például távközlés, energia-, vízszolgáltatás, közlekedés stb.) mind a *nem piaci alapú közszolgáltatások* (például kötelező oktatás, társadalombiztosítás vagy más nemzeti érdeket képviselő közfeladatok, mint az igazságszolgáltatás, közbiztonság vagy anyakönyvezés stb.) körében is. A közszolgáltatásokkal összefüggő kérdéseket tárgyaló európai uni-

ós dokumentumok<sup>2</sup> ugyanakkor azt is hangsúlyozzák, hogy a közszolgáltatásokkal szemben támasztott bármiféle követelménynek egyrészt tulajdonsemlegesnek kell lennie, másrészt a tagországok joga annak eldöntése, hogy mit tekintenek közszolgáltatásnak, az ehhez kapcsolódó követelmények miatt adnak-e speciális jogokat az érintett szolgáltatóknak, illetve ezzel összefüggésben alkalmaznak-e valamely, a verseny semlegességet nem sértő finanszírozási módot. A közszolgáltatás kötelezettségének kimondása ugyanakkor nem járhat együtt a kötelezettségteljesítés módozatainak meghatározásával, bár a megoldáshoz használt eszközöknek arányban kell állniuk a teljesítendő célokkal.

A továbbiakban a piaci körülmények között nyújtott közszolgáltatásokkal foglalkozunk, amelyek nagyrészt lefedik a nagy *hálózatos közszolgáltató* szektorokat. Szabályozáson az ezekben a szektorokban megvalósult gazdasági szabályozást értjük, amely a korábbi időszakban elsősorban ágazati szabályozást jelentett, viszont az utóbbi időben a versenyszabályozás elveit és gyakorlatához való közeledés tapasztalható. Ez a közeledés egy hosszabb reform-folyamat állomása, amelyben a szabályozás, a piacliberalizálás és a privatizáció egyaránt helyet kapott. Meg kell említenünk, hogy a privatizáció fogalmának az értelmezésében is gyakran eltérőek az álláspontok. Van olyan megközelítésmód, amelyben a magánszférának az állammal szembeni minden térnyerését privatizációnak tekintik, így a dereguláció és a piaci kötöttségek csökkentése egyaránt a privatizáció fogalomkörébe tartozik. Itt azonban úgy gondoljuk, hogy a folyamatok elkülönült tárgyalása érdekében a privatizáció szűkebb értelmezését követjük, azaz az állami tulajdon magánbefektetők kezébe kerülését tekintjük privatizációnak.

## A szabályozás reformja

A fejlett országokban megindult gazdasági szabályozási reformfolyamat annak a felismeréséből fakadt, hogy az addigi szabályozás nem volt képes eléggé ösztönözni a költségek és ennél fogva az árak csökkentését, a minőség emelését, a szolgáltatások sokféleségének biztosítását, a kereslet és a technológia változásaira való gyors reagálást. A szabályozási reformok megoldásként többnyire az egyes tevékenységek szervezeti vagy legalább számviteli elválasztását, az árszabályozáson belül a tarifák dezaggregálását, a szolgáltatások elemekre bontását, a keresztfinanszírozás megszüntetését, a tényleges költségeket követő árazás bevezetését szorgalmazták. Ezzel párhuzamosan egyre több kísérlet történt a mindenki számára hozzáférhető szolgáltatási kör, az univerzális szolgáltatások fogalmának meghatározására és ezek sajátos finanszírozási módjának kialakítására. A szabályozási reformfolyamatok céljaként mindenütt a verseny minél több helyen való térnyerését is megfogalmazták. Ennek során elsősorban a szabályozásból adódó terhek csökkentését, a piacra

<sup>2</sup> Green Paper on Services of General Interest, COM (2003) 270, Commission Staff Working Paper,

Horizontal evaluation of the performance of network industries providing services of general economic interest, 2004 report, SEC (2004) 866.

való belépés megkönnyítését és a piaci szereplők számára azonos feltételek megteremtését tűzték ki célul.

A hálózatos közszolgáltatások területén megvalósuló piacnyitás a korábbi szabályozási feltételek teljes újragondolását igényli. A jól meghatározott versenyfeltételek növelhetik a társadalmi jólétet, ugyanakkor a szabályozás hiányosságai jelentős társadalmi veszteségeket okozhatnak. Az egyes ágazatokra és elsősorban a széles fogyasztói körökre vonatkozó következményeknek az áttekintése, a várható trendek körülhatárolása ezért mind gazdasági, mind társadalmi szempontból rendkívül fontos feladat. A korábbi, elsősorban korlátozó szabályrendszert kialakító gondolkodásmód helyett ma már inkább az *ösztönző jellegű szabályozást* tartják társadalmilag hasznosabbnak, a versenykörülmények kialakulásához jobban illeszkedőnek. Ezekben a szabályozási modellekben rendkívül fontos szempont, hogy a szabályozás hosszú távon is jól kiszámítható legyen. Ennek intézményi és eljárásombeli biztosítékai vannak, amelyeket azután a szabályozás során felhasznált közgazdasági eszközökkel is legitimálni lehet. A szabályozási reform szerves részét képezi a szabályozás során követett eljárás módok újragondolása, melynek eredményeként fokozatosan módosul a szabályozásban érintetteknek a szabályozási folyamatban való részvétele.

A közszolgáltatások szabályozásának eddigi történetében két ország játszott a legfontosabb szerepet: az Egyesült Államok és Nagy-Britannia (ez a megfogalmazás némileg leegyszerűsíti azt a tényt, hogy Kanadában az Egyesült Államokéhoz hasonló, azzal gyakran egyidejű folyamatok zajlottak a szabályozás tekintetében, ezért helyesebb észak-amerikai gyakorlatról beszélni). Az előbbi a lassan évszázados tradíciói miatt, az utóbbi a múlt század nyolcvanas éveitől kezdődően kiépített, az amerikaiétól eltérő, a közszolgáltatások európai szervezeti kereteiből kiinduló, mégis új szabályozási struktúrája miatt. A két szabályozási rendszer azután egymásra is megtermékenyítően hatott, sok elem vándorolt az egyikből a másikba, amit azután sok ország gazdagított. A szabályozás radikális csökkentésében két további angolszász ország vált élenjáróvá: Ausztrália és Új-Zéland, ezek tapasztalatai is gyakran szerepelnek a szabályozás-elmélet és -gyakorlat irodalmaiban. Európában a skandináv országok, Hollandia és esetenként Spanyolország közelítette meg az egyre terjedő brit szabályozási újításokat.

A közszolgáltatások területén lezajlott változások fontos eleme volt, hogy a korábban különleges, nem-piaci jellemzőkkel bíró árukat, szolgáltatásokat különböző mértékben, de ma már egyre inkább a többi áruhoz hasonló, azokkal azonos módon kezelhető, *kereskedésre alkalmas termékeknek, szolgáltatásoknak* tekintik. Ez a szemléletmódváltás a technológiai változások által leginkább érintett ágazatokban kezdődött (távközlés), majd elérte a légiközlekedést, a közúti áruszállítást és tömegközlekedést, az energiaszolgáltatást, a vasutat és mára – korábban elképzelhetetlenül – a mindennapi feladatok közé tartozik a postai szolgáltatások szerveződésének és szabályozásának újragondolása is.

A közlekedési, a vízügyi és a postai szolgáltatások területén évszázados és örökkévalónak tűnő monopolhelyzetek váltak rövid idő alatt fenntarthatatlannak. A változások okai hasonlóak voltak a többi hálózatos közszolgáltatásnál tapasztaltakéhoz. A szolgáltatások piacainak egyre több területe vált megtámadhatóvá. Különösen az újabban bevezetett (értéknövelt) szolgáltatásoké, aminek következtében az elmúlt évtizedben a vasútnak, a légi közlekedési vállalatoknak, a vízszolgáltatóknak és a postai szervezeteknek is szembeülniük kellett a versennyel. A védettséget nyújtó belső piacok fokozatosan kinyíltak, az Európai Unió tagállamainak ebben a tekintetben is közössé váló piaca és a globalizálódás további versenyhelyzeteket teremtett.

A versenyhelyzetek kialakulását ezekben az ágazatokban is nagyban befolyásolta az alkalmazott technológiák változása, illetve újak belépése. A verseny az említett ágazatok és szolgáltatások sok területén már ma is jelen van és emiatt egyre fontosabbá vált a hatékony gazdálkodás, a keresztf finanszírozás csökkentése vagy átláthatóbbá tétele, a költségek csökkentése illetve a veszteségek mibenlétének pontos ismerete, a szükségesnek minősített támogatások átláthatósága. Ebben a folyamatban a költségek, profitok, veszteségek keletkezésének helye és módja alapvető információnak számít, emiatt a számviteli, vállalaton belüli informatikai folyamatok súlya megnőtt. A piac-liberalizálás közegében az egyes szolgáltatások területén fennmaradó monopol-jelleg részletes piacsabályozás kialakítását, a meglévő szabályozás megerősítését igényelte, ami szintén a számvitel folyamatok figyelemmel kísérésének követelményével, gyakran az egyes tevékenységek pontos számviteli szétválasztásának szükségességével párosult.

A hálózatos közszolgáltatásokat övező, korábban uralkodó felfogás szerint az energiaszolgáltatás, a közlekedés, a vízgazdálkodás, a posta olyan, a nemzetgazdaságot behálózó stratégiai szerepkörű szervezet volt, amely – a juttatások kézbesítésétől a foglalkoztatáspolitikáig terjedően – társadalmi, szociális feladatokat is ellátott. Részben a társadalmi funkció betöltésének elmentételezéseként a szolgáltató vállalatok kizárólagos jogokkal rendelkezhettek. Ilyen helyzetben a szolgáltatás minőségének, a termelékenységnek a javítására nemigen voltak ösztönözve. Az átalakuló vállalati szervezeteknél a közvetlen társadalmi feladatok kevésbé meghatározóak, amit pedig a kormányzatok fontosnak tartanak, azt kormányzati megrendelésként, explicit módon, a költségeket ismerve és a finanszírozás feltételeit megteremtve kell a vállalatokra hárítani. Nemcsak a politikai befolyásolás lehetőségének csökkentése tehát a vállalati autonómia növelésének a célja, hanem az eredményes gazdálkodás körülményeinek a biztosítása is. Ennek a célnak az eléréséhez a verseny bizonyul a leghatásosabb eszköznek, aminek során a tevékenységeknek legjobban megfelelő, új technológiákra is épülő, egyben a legtakarékosabb megoldások kerülhetnek előtérbe, miközben a kizárólagos jogok köre szűkül.

A közszolgáltatások elkerülhetetlen modernizálódása holt nyílt, hol kevésbé nyílt formában zajlik. A refor-

mok nyílt meghirdetésével sokszor a piac megnyitása, új szereplő megjelenése jár együtt, a meglévő szervezetek reformja csak ezt követi. Más esetekben a piacon bennlévő szervezetek megerősítése az első lépés, amelyeket ezután tesznek ki az élesebb versenynek. Előfordul azonban az is, hogy a verseny meghirdetett reform nélkül is megkezdődik, amit a kormányzatok hallgatólagosan eltérnek és egyes szolgáltatások színvonalára is javul, anélkül, hogy a reformhoz szükséges mértékű változtatások konfliktusait nyíltan vállalják.

A közszolgáltató szervezetek életképességének szempontjából a legfontosabb lépés a szervezetek autonómiájának megteremtése, azaz olyan szervezet létrehozása, amely a kormányzattól pénzügyileg független, gazdálkodási autonómiájában viszont arra is kiterjed, hogy pénzügyi nehézségeivel maga kell, hogy szembe nézzen. A működtetés feltételei tehát a piacgazdaság általános követelményeinek kell, hogy megfeleljenek. Az autonómia növekedése során a vállalatok döntéshozatali önállósága a foglalkoztatás kérdéseire is ki kell, hogy terjedjen, vagyis az alkalmazottak speciális státuszát meg kell szüntetni. A szervezetnek a piacliberalizáció során is az állam fokozatos kivonulásával kell számolnia, abban az értelemben, hogy az egyetemes szolgáltatások köre fokozatosan szűkül. A tulajdonviszonyok kérdése, a többi hálózatos közszolgáltatáshoz hasonlóan csak ezután vetődik fel és a privatizáció semmiképp nem jelenti a megoldást ezen a területen.

Ezeket az elveket igyekeztek az *EU direktívái* a gyakorlatba is átültetni. A távközlés területén a 90-es évek eleje óta tartó piacliberalizálási lépések csúcspontjaként 1998-ban megszűntek a kizárólagos jogok és nyitottá váltak a piacok. Ez természetesen csak jogi lehetőség volt. Az 1999-es részletes piacelemzés a piacnyitás lassú voltát állapította meg és ennek hatására az EU döntéshozói egy átfogó direktíva csomagban (2002) rendelkeztek a távközlésnek és szomszédos területeinek elektronikus kommunikációként való értelmezéséről és az ágazati- és versenyszabályozás új viszonyának kialakításáról. A postai szolgáltatások első liberalizációs lépéseire 1999-ben került sor, amit 2000-ben a villamosenergia, 2001-ben a gázszolgáltatás piacnyitásáról szóló direktíva követett. A tapasztalatokat elemezve az EU 2000-2001-ben a gyorsítás mellett döntött. A vasúti közlekedés első liberalizációs csomagja életbe lépésének évében (2003) már újabb, korszerűbb, a versenyszabályozás elveihez közelítő direktívákat fogadtak el a villamosenergia, és a gázipar esetében is, valamint megállapodtak a nemzetközi teherforgalom 2006-os, az országon belüli teherforgalom 2007-es szabaddá tételében, valamint a postai piacnyitás újabb lépésében.

### **Példa: ágazati struktúra és szabályozás változásai a villamosenergia-iparban**

A villamosenergia-ipar kezdeti időszakára – a XIX. század végére – a távközléshez hasonlóan a verseny volt a jellemző. Az erőteljes verseny ár- és termeléskorlátozó kartellekhez vezetett, amelyet hamarosan törvények til-

tottak. A probléma megoldására a társaságok és az őket támogató bankházak az összeolvadást, a vállalatfelvásárlást részesítették előnyben. Kezdetben egész városok, majd összefüggő nagyobb területek kerültek egyetlen szolgáltató ellátási körzetébe. A monopolhelyzetek kialakulásának következtében – az üzletmenet és a fogyasztók védelmében egyaránt – megerősödött az ágazat *szabályozása* mellett érvelők álláspontja. A múlt század első évtizedétől az „igazságos” díjszabások érdekében, de egyben a társaságok pénzügyi stabilitásának biztosításáért egyre-másra alakultak meg a szabályozó intézmények. A szabályozás ekkor kialakult rendje alapján úgyis fogalmazhatunk, hogy a társaságok megbízható szolgáltatást adtak megbízható profitkilátásokért cserébe. A szervezeti oldalon lezajlott változások exkluzivitást élvező, integrált (termelés, szállítás, elosztás) monopóliumokat eredményeztek, amelyek a háttérben folytatódó technológiai előrelépések, az egyre jobban kihasználható méretgazdaságosság és a fogyasztásra serkentő berendezések gyorsütemű elterjedése következtében a termelés tízévenkénti megduplázódásának „hüvelykujj-szabályában” gondolkodtak.

A hetvenes évektől lehetővé vált – általában szabályozói, törvényhozási beavatkozásra – *új belépők* (független áramtermelők) megjelenése a piacon. Ennek az elvi lehetőségnek gyakorlati megvalósulását részben az biztosította, hogy a villamosenergia rendszerek kisebb méretű egységekkel történő, lassabb ütemű kapacitásbővítést is el tudtak viselni. Másfelől, megintcsak a távközléshez hasonlóan, technológiai változások következtek be: gázturbinák olyan generációja született meg, amelyek mind a gazdaságosságot, mind a környezet-szennyezést figyelembe véve felülmúlták a meglévő technológiákat. A változás olyan drasztikus volt, hogy sok esetben a meglévő erőművek üzemeltetési és fenntartási költségeinél olcsóbban lehetett az új egységeket üzembe helyezni, mert ezeknek üzemeltetési, fenntartási és tőkeköltségei együttvéve is alacsonyabbak voltak.

A független áramtermelők száma és aránya, ahol erre a szabályozás lehetőséget adott, gyorsan növekedett, mert az új technológiát gyorsan (a létesítés ideje 2 év alatt volt a hagyományos erőművek 5-10 évéhez képest) és az adott körülményekhez adaptálva (az igénynövekedést gyorsan követve, a teljesítményt kis egységekkel növelve) tudták alkalmazni. A villamosenergia-ipar vertikumában a független áramtermelők megjelenésével a verseny korábbi évtizedekben elképzelhetetlen elemei jelentek meg. Az áram termelése fokozatosan – a verseny erősödésével – kikerül a monopóliumokra vonatkozó szabályozás alól. Ezt a folyamatot erősítette a hálózatokhoz való szabad hozzáférés elvének kimondása, majd egyre több helyen gyakorlatba ültetése. Sokak szerint a technológiák fejlődésére és a dereguláció terjedésére alapozva a korábbi centralizált felépítésű villamosenergia szolgáltatás sok központú, kisebb, de hatékonyabb rendszerek interakcióját feltételező *decentralizált energiaszolgáltatássá* fog átalakulni.

A szabályozás mindenütt – bár eltérő időpontokban – igyekezett megteremteni az ágazat kívánatos átalakul-

kulását segítő feltételeket. A verseny elfogadtatásához azonban az egyre inkább érzékelhető – és más ágazatokban a dereguláció után meg is tapasztalt – *költségcsökkenés* és az ezzel együtt járó tarifacsökkenés adta a döntő támogatást. A verseny mellett legelőször és leginkább, érthető módon, a nagyfogyasztók érveltek. A villamosenergia-ipar átalakulása során két kérdésben mindenképp állást kellett foglalni a szabályozóknak. Egyrészt meg kellett határozni, hogy mikor éri el a verseny, azaz a választás lehetősége a kiskisfogyasztókat, másrészt ki fizesse a verseny következtében használaton kívülre kerülő berendezések, rendszerelemek, esetleg egész erőművek miatt keletkező „befagyott” költségeket. Minél később érkezik el a választás joga a kiskisfogyasztókhoz, annál több lehetőség van a befagyott költségek időközbeni visszanyerésére.

Az energiaipar piaci liberalizálásának már jelentkeznek az *előnyös hatásai*. A termelékenység, elsősorban a munkatermelékenység mindenütt látványosan emelkedett. Az energiaipari közszolgáltatók nagy lépéseket tettek egy jóval fogyasztó-orientáltabb piaci megközelítés felé, sőt sok esetben éppen a fogyasztók megnyerése, új innovatív alapú szolgáltatások kialakítása vált a fő piaci mozgatóerővé. Ami az árakat illeti, a keresztfinanszírozás megszüntetése – ott, ahol erre szükség volt – az ipari felhasználóknak általában alacsonyabb ár elérését tette lehetővé. Sok helyütt a háztartási tarifák is csökkentek, de ez a jelenség nem lehetett általános, hiszen, ahol korábban jelentős támogatásokat tartalmaztak az árak, ott a liberalizáció azon céljának kellett teljesülnie, hogy az árak a költségekkel összhangba kerüljenek. A privatizációban és piac liberalizálásban élenjáró Nagy-Britannia esetében már hosszabb idősorokkal rendelkezünk. Ezek egyértelműen mutatják, hogy a távközlés és az energia ipar területén az elmúlt két év-tizedben a reálárak jelentős (30, illetve 50 százalékos) mértékben csökkentek.<sup>3</sup> Az Európai Unió 15 tagállamának átlagában 1996 óta kimutatható, hogy a villamosenergia árak növekedése az infláció alakulása alatt marad, a távközlési tarifák pedig nominálisan is jelentős mértékben csökkennek.<sup>4</sup>

A liberalizáció eddig látható előnyei mellett néhány újabban felmerülő *probléma* is körvonalazódott. Az energiaipar piacain a liberalizáció után is maradnak olyan tevékenységek, szolgáltatások, amelyek – részben természetes monopólium voltuknál fogva (szállítási, elosztási tevékenység) – továbbra is szabályozást igényelnek. A liberalizáció és a profit szempontok korábrinál nagyobb érvényesülésének együttes hatására rövid és hosszabb távon egyaránt merülhetnek fel az ellátás biztonságát érintő kérdések. A villamosenergia-iparban a liberalizációt végigvivő országokban eddig az áramszünetek számát, gyakoriságát tekintve pozitív és negatív fejleményeket egyaránt találunk: volt, ahol jelentős áramellátási gondok keletkeztek (USA, Olaszország) és volt, ahol a magánkézbe került és liberalizált

piacon az ellátás biztonság radikális javulást mutatott (Argentína).

A piaci liberalizáció hatásainak számbavételekor az egyik legfontosabb, eddig nem említett, de talán a legtöbb elemzést igénylő kérdés a *piaci határok* már ma is látható átrajzolódásának folyamata. Ennek egyik vonulata magában az energiaiparban követhető végig. A vertikális integráció korábbi, sok helyütt a liberalizációkor szétválasztott, láncszemei (elsősorban a termelés és az elosztás) mentén vagy éppen új regionális alapon, a vertikális egyes elemeit újraépítve, sokhelyütt vállalat összeolvadásokat, felvásárlásokat láthatunk. Ezt a folyamatot erősíti a hálózatokhoz való szabad hozzáférés elvének egyre több helyen tapasztalható gyakorlattá válása. A hálózatokhoz való szabad hozzáférés az energiaiparban lehetővé teszi az országhatáron átnyúló hálózatok, vállalatok kialakulását, ami az Európai Unióban a részben felülről kezdeményezett piacnyitásnak, az egységes energia piac megteremtésének egyik fontos következménye.

A liberalizálódó európai villamos energia piacon (a távközléshez hasonlóan) az országok két csoportja különböztethető meg, a liberalizált piacokkal rendelkező és a lassan liberalizálódóké. Az előbbi csoportba tartozók a korábbi piacszerkezetüket átalakították és/vagy privatizációs lépéseket tettek (pl. Nagy-Britannia, Spanyolország, Norvégia, Svédország, Finnország, Hollandia). A lassan liberalizálódó csoporton belül elkülöníthetők a fokozatosan átalakuló piacok (német, osztrák, olasz) és a kevés változást mutató országok (pl. Görögország, Belgium, Franciaország). A változások sebessége nem minden esetben függött össze a magántulajdon terjedésével: Görögországban és Franciaországban a monopólium állami, Belgiumban magán kézben van. Versenyképes piacok alakultak ki azal is, hogy egyes országok az egymás közötti villamos energia kereskedelem minden fizikai és pénzügyi korlátját lebontva közös piacot szerveztek, ezzel a korábbi állami monopóliumok a megnövelt nemzetközi piacon a sok közül az egyik versenyző szereplővé váltak (ilyen a skandináv országok piaca).

A liberalizált piacokon a piaci koncentráció foka mindenütt csökkent, több, kisebb piaci szereplő is megjelent. A liberalizációt célul tűző direktívák ugyanakkor nem kívánják meg semmiféle piac szerkezeti azonosságot a tagországok között és nem is látszik konvergencia a piaci szerkezetben. A direktívák fő célkitűzése a széttagolt nemzeti piacok összekapcsolása (egységes villamos energia piac létrehozása), ezáltal a verseny nemzetközi méretekben történő lehetővé tétele. Ehhez azonban a hálózatokhoz való diszkrimináció mentes hozzáférés biztosítása is szükséges. Az utóbbi érdekében a termelés és a nagyfeszültségű távvezetési szállítás (rendszerirányítás) közötti érdekkapcsolatok minimálisra szorítására kell törekedni, a tevékenységeknek legalább jogi, de célszerűbben tulajdonosi el-

<sup>3</sup> Newbery, D.: *Privatising network industries*, CESifo Working Paper no.1132, February 2004, p.30.

<sup>4</sup> Commission Staff Working Paper, *Horizontal evaluation of the performance of network industries providing services of general economic interest*, 2004 report, SEC (2004) 866, p.44.

különítésével. A termelés területén folyó verseny természetesen csak akkor lehet hatékony, ha a fogyasztókhoz való eljutásban is lehetőség van a versenyre.

## Konvergencia a szolgáltatásban és a szabályozásban

Az energiaiparon belüli ágazatközi összeolvadások indokainak vizsgálata egy fontos jelenségre hívja fel a figyelmet. Az összeolvadások *fő mozgatóereje* ma már nem a monopóliumokra jellemző, a hagyományos piacokon elérhető méret- és választékgazdaságosság mentén jelentkező költségelőnyök kihasználása, hanem az azonos fogyasztóbázisra épülő, minél szélesebb szolgáltatási spektrum kialakításával elérhető új költségmegtakarítási lehetőségek felismerése. Ezek az előnyök azonban nem korlátozódnak az energiaiparra, részesei lehetnek a többi közszolgáltatásban működő cégek is.

Egyre jobban körvonalazódnak a jövő olyan vállalati struktúrái, amelyben egyetlen, de több szektorban működő közszolgáltató nyújtja a szolgáltatások széles választékát a fogyasztóknak. Ez a modell elsősorban a fogyasztókkal közvetlenül kapcsolatban álló közszolgáltatói körben alakulhat ki, és nem feltétlenül jelenti azt, hogy a szolgáltatott „termékek” előállítására is ugyanannál a cégnél történik. A fogyasztóval közvetlen kapcsolatban álló cég (vagy részleg) a termék szállításáért versenyző vállalatok közül a legkedvezőbb ajánlatot elfogadva fogja a szolgáltatást megvalósítani.

Az azonos fogyasztói bázisra ráépülő, *többszektörű közszolgáltatók* ma már felölelik az energiaipart, a távközlést és a vízszolgáltatást. A többféle szolgáltatás típus nyújtása esetén a fogyasztókkal való kapcsolattartásból származó hatékonyságjavulás és költség megtakarítás mellett arra is lehetőség nyílik, hogy ugyanezt a fogyasztó bázist ne csak a hagyományos szolgáltatási körbe eső termékekkel lássák el. A hagyományos szolgáltatások (áram, gáz, víz, telefon) esetében többek között a mérők közös leolvasásából, szállítási, raktározási, általában logisztikai egyszerűsítésekből és a fogyasztók kiszolgálása terén (például számlázás) nyújtott szolgáltatások költségcsökkenéséből származnak a megtakarítások. Emellett arra is lehetőség nyílik, hogy a hagyományos szolgáltatások teljesen új kombinációit, ezekre épülő, a fogyasztást ösztönző kedvezményeket és általában a fogyasztói választás lehetőségét kiterjesztő rendszereket vezessenek be. Fontos még egyszer hangsúlyozni, hogy az ilyen jellegű változások lehetőségét a piacliberalizáción túl az informatika gyors előretörése teremtette meg.

A többszektörű közszolgáltatók között ma még az energiaipari társaságok dominálnak. A gáz-áram közös szolgáltatása, olyan „termékekkel” kiegészítve, mint az energiatakarékosságot segítő eszközök, megoldások kínálata, vagy a hatékony, esetleg költségminimalizáló, energiafelhasználást szabályozó rendszerek kiépítése, a vállalat összeolvadások révén továbbra is nőni fog és nagyobb régiókra, feltehetően országhatárokon túlra is ki fog terjedni. A már eddig is nagy aktivitást mutató vízszolgáltatók ebben a folyamatban feltehetően továbbra is részt vesznek, és a többszektörű szolgáltatók ki egészülnek a távközlési szolgáltatókkal, amit a technológiák várható fejlődése (például a helyi áramszolgáltatók vezetékeinek távközlési célú használata) fel fog gyorsítani.

A többszektörű szolgáltatók megjelenése a szabályozás hagyományos kereteit is újraprendezheti. A ma még elkülönült, ágazati alapon működő szabályozó-szervezetek együttműködésre kényszerülnek, esetleg össze is olvadnak.<sup>5</sup> Az országhatárokat átlépő vállalatok számának szaporodásával egyre nagyobb igény támad regionális szabályozás létrehozására.<sup>6</sup> A piacok egy részén, ahol a monopolhelyzetek nem szűnnek meg és az *ex ante* szabályozás – ezen belül az árszabályozás megmarad – a szabályozószervezeteknek, a jövőbe is tekintve, segíteniük kell a verseny erősödését. Ügyelniük kell, hogy a különböző piacok várható, bár ma még nem teljesen előre látható fejlődését figyelembe véve a vállalatokat ne hagyják később hátrányosnak minősülő vállalatszerkezetbe merevedni. A szabályozásnak módot kell teremtenie arra, hogy az egyes tevékenységformáknak, az ahhoz kapcsolódó különféle szolgáltatásoknak új kombinációi jöhessenek létre, ezért ösztönözniük kell azt, hogy a hálózatok infrastruktúrájának tulajdonlása, működtetése a hálózatokon nyújtott szolgáltatásoktól mindinkább elváljon.

Miközben a szabályozás egészére a kötöttségek csökkenése, a „lazább” szabályozási rezsimek, a versenyösztönzés kialakítása a jellemző tendencia, számolni kell azzal is, hogy a verseny torzulhat és bizonyos idő elteltével a piacot újonnan keletkezett monopóliumok uralják. Ezek a helyzetek remélhetőleg a versenyszabályozás *ex post* eszközeivel megoldhatóak lesznek. Mindezenáltal nem zárható ki olyan fejlődési út sem, amelynek során a nemzetközileg – regionálisan vagy globálisan – szerveződött közszolgáltatók túlhatalmával szemben regionális vagy globális – a közszolgáltatás specifikumai mentén vizsgálódó – szabályozás igénye merül fel. Erőteljes szabályozás újraéledésére lehet akkor is számítani, ha a szolgáltatások tartós válsághelyzetek miatt ismét „stratégiai” minősülnek.

5 Példa erre a Nagy-Britanniában lezajló folyamat, amelynek során előbb a gáz- és a villamosenergia-ipar önálló szabályozó szervezetei egyesültek, majd a távközlés, frekvenciaelosztás, műsorszórás és a média szabályozása került egyetlen hatóság égisze alá. Ezzel egyidőben folytatódik a szabályozás intézményrendszerének, hatékonyságának kormányzati szintű átvilágítása, az eljárásmodok egységesítése, a legjobb gyakorlat feltérképezése alapján a szabályozási módszerek összehangolása. Ugyanígy az EU elektronikus kommunikációt szabályozó direktíva-csomagja is a konvergencia jegyében született. Hasonló megoldás felé törekszik a német szabályozás, ahol a távközlésszabályozó (RegTP) az új jogszabályok értelmében az energiaipari szabályozás feladatait is ellátja.

6 Már 1999-ben alapos vizsgálat alá vették az európai távközlés szabályozó szervezet létrehozásának lehetőségét (*The possible added value of European regulatory authority for telecommunications, Eurostrategies/Cullen International 1999*), ennek eredményeként a Bizottság kommunikációs stratégiáját ma már Kommunikációs Bizottság segíti. A szabályozás uniós harmonizálása érdekében kialakított eljárás-rendben a nemzeti szabályozó hatóságok intézkedései uniós szinten is véleményezik. További koordinációs lehetőségeket biztosít a nemzeti szabályozó hatóságok – az energiaiparhoz hasonlóan működtetett – uniós ösztönzésre felálló, közös munkacsoportja is.