

VOLT ÉS VAN FESZÜLTÉG – A VILLAMOSENERGIA-SZEKTOR SZABÁLYOZÁSÁNAK FORDULÓPONTJAI MAGYARORSZÁGON

ELECTRIC TANGO – TURNING POINTS IN THE REGULATION OF THE HUNGARIAN ELECTRICITY SECTOR

A magyar energiaipar elmúlt 30 évének szerkezeti átalakítását, működési modelljeit és szabályozását jól jellemezhetjük a tangólépések ritmusával és karakterével; gyors, dinamikus mozgás előre és hátra, oldalazó lépésekkel és feszültséggel teli megállásokkal vegyítve. A strukturális átalakítás időszakában (1992-2001) létrejöttek a mai piaci szabályozás alapjai, lezajlott a privatizáció és megszülettek a hazai villamosenergia-kereskedelmet közel másfél évtizedig meghatározó hosszú távú kapacitáslekötési és villamosenergia-vásárlási megállapodások (HTM-ek). A verseny 2001-től bontakozott ki a részleges piacnyitás eredményeként létrejövő hibrid rendszerrel, melyet a 2000-es évek második felében intenzív liberalizáció követett. A gazdasági válságot követő évtizedben az állami szerepvállalás újradefiniálásával fordulat következett be: a korábban elhagyni tervezett árszabályozási kompetenciák visszaállítása mellett sor került azok centralizálására, és a tulajdonszerzések révén megerősödött az állam piaci szereplőként való részvétele.

Kulcsszavak: villamos energia, szabályozás, energiagazdaságtan, dereguláció, privatizáció, energiapolitika, tarifák

The process of structural reforms, market design changes and regulatory measures of the Hungarian electricity sector can be described as the machinations and the character of a tango in the last 30 years; fast dynamic moves back and forward, with side steps and stops, full of tension. In the era of structural changes (1992-2001) the foundation of the current market regulation were laid. This was the time of privatisation and the creation of long term power purchase agreements. The period since 2001 can be described as the era of unfolding competition characterised by a hybrid system resulting from partial market opening, followed by intense market liberalization. The great recession marks a significant turning point, as in the 2010s participation of state in the energy markets were reasserted. Beside the restoration of price regulation capabilities, market regulation was centralized, and, through state acquisitions in energy companies, the role of the state was strengthened as a market player.

Keywords: electricity, regulation, energy economics, deregulation, privatisation, energy policy, tariffs

Finanszírozás/Funding:

A szerzők a tanulmány elkészítésével összefüggésben nem részesültek pályázati vagy intézményi támogatásban. The authors did not receive any grant or institutional support in relation with the preparation of the study.

Szerzők/Authors:

Kerekes Lajos, Budapesti Corvinus Egyetem (lajos.kerekes@uni-corvinus.hu)

Szörényi Gábor, Energy Regulators Regional Association (gabor.szorenyi@erranet.org)

Alfa Diallo, REKK (alfa.diallo@rekk.hu)

A cikk beérkezett: 2019.07.24-én, javítva: 2019.10.10-én, elfogadva: 2019.10.14-én.

This article was received: 24.07.2019, revised: 10.10.2019, accepted: 14.10.2019.

Közel három évtizeddel ezelőtt, az MVM Tröszt átalakításával és a hazai erőművek és szolgáltatók privatizációjával kezdődött az az átalakulás, melynek során az államilag irányított villamosenergia-ellátás egy sokszereplős, korlátozott állami tulajdonnal jellemezhető, jelentős részben multinacionális energetikai vállalatok által végzett, szektorális szabályozással felügyelt tevékenységgé vált. Ebben az átalakulásban meghatározó szerepet játszott az állami szabályozás, amely a tulajdonosi szerepvállalás mértékének a meghatározásával, a jogszabályi környezet kialakításával és a szabályozási intézményrendszer működtetésével formálta a szektor jövőjét. A következőkben ennek a szabályozási környezetnek az evolúcióját mutatjuk be.

Az első fejezetben szakirodalmi források segítségével áttekintjük, hogy a szabályozás fogalma milyen tevékenységeket foglal magába, és meghatározzuk, hogy jelen cikkben milyen értelemben használjuk azt. Az ezt követő három fejezetben részletesen bemutatjuk a szabályozás három évtizedét: a szektor tulajdonosi struktúrájának átalakításával és a piacnyitásra való felkészítésével telt első évtizedet, a verseny megindulásától a piacnyitás kiteljesedéséig terjedő másodikat, végül a versenyző villamosenergia-piacokon történő állami szerepvállalás újragondolásával jellemezhető harmadik évtizedet.

Megvizsgáljuk, hogy az egyes korszakhatárok között milyen elképzelések és távlati célkitűzések határozták meg a kialakuló szabályozás rendszerét, milyen hangsúlyeltolódások történtek az állam tulajdonosi és szabályozói szerepvállalásában, mekkora szerepet kaptak a piaci szabályozói mechanizmusok a „command and control” típusú szabályozási eszközökkel szemben, és milyen változások történtek a szabályozói intézményrendszeren belül. A szektor szabályozásának fejlődését nem lehet lineáris, szabályos pályát befutó egyirányú folyamatnak tekinteni: számos irányváltás, szabályozási cikk-cakk, esetenként ellentmondásos szabályozás figyelhető meg ez eltelt évtizedekben. Harminc év távlatából azonban mégis kivethetőek olyan korszakokon átívelő folyamatok, azonosíthatók olyan eredmények, melyek előrehaladásként értékelhetőek a villamosenergia-piaci verseny kiépítésében.

A szabályozás fogalma

A nemzetközi szakirodalomban a szabályozás fogalmának szűkebb és tágabb értelmezései egyaránt fellelhetőek. Baldwin, Cave és Lodge (2012) szerint tágabb értelmezésben szabályozásnak tekinthetünk minden olyan állami lépést, mellyel a gazdálkodó szervezetek vagy a társadalom viselkedését kívánja befolyásolni.

A szabályozás fentihez hasonló értelmezését adja Brown, Stern, Tenenbaum és Gencer (2006), akik szűk értelemben véve azt „a vállalkozások felett gyakorolt kormányzati kontrollnak” tekintik, tágabb értelemben azonban szabályozásnak veszik az „intézmények, jogszabályok és eljárások együttesét, melyek segítségével az állam for-

mális és informális ellenőrzést képes gyakorolni az infrastrukturális szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások működési és beruházási döntései felett”.

A szabályozó által alkalmazott eszközrendszer függvényében eltérő erősségű szabályozói rezsimeket tudunk megkülönböztetni (Shleifer, 2005; Joskow, 2007; Gómez-Ibanez, 2006). A legenyhébb szabályozás a piac önkontrolljára épít, melyben a vállalkozások tevékenységét a fogyasztókért folyó verseny, és a piaci szereplők által önkéntesen megalkotott és követett viselkedési kódexek szabályozzák. A második lépcső a bíróságokon kikényszeríthető koncessziós szerződések rendszere, melyre bírói joggyakorlat és esetjog épül. A koncessziót (valamely tevékenység végzésére jogosító, gyakran kizárólagos jogokat is magában foglaló engedélyt) versenyben elnyerő vállalkozásoknak a nem ritkán 20-30 éves szerződésben rögzített árazási és egyéb szabályok szerint kell végezniük tevékenységüket, melyek sérelme esetén bírósági ítélet kényszerítheti ki a szabályok betartását. A harmadik lépcső a szabályozó hatóságokra építő diszkrecionális szabályozás, melyben a hatóság feladata a jogalkotó által lefektetett szabályrendszer interpretációja, alkalmazása és betartatása. Az utolsó lépcsőfok, és egyúttal a legkövetlenebb szabályozói kontrollt biztosító eszköz, az állami vállalatokon keresztül érvényesített szabályozói tevékenység, vagyis amikor tulajdonosi jogkörében dönt árazási és egyéb kérdésekben. A fenti szabályozási rezsimekre (az önszabályozástól a koncessziók rendszerén keresztül a szabályozó hatóságokig) megfigyelhető egy időrend is, jóllehet ez egyes földrészekben eltérő evolúciós utat járt be a szabályozás¹.

Az állami monopóliumok súlyosan pazarló és hatékonytalan működésének pénzügyi terhei, és a vállalatok közötti verseny előnyeibe vetett hit egyidejű megjelenése támasztotta alá a hálózatos iparágak szabályozásának hetvenes évek végétől bekövetkező alapvető megváltozását és a piacok fokozatos liberalizációját. A vertikális monopolszervezetek által végzett tevékenységek nagy részéről kiderült, hogy azok nem tekinthetők természetes monopóliumnak.

A következőkben árampiaci szabályozás alatt a villamosenergia-szektor szerveződésére vonatkozó szabályok összességét értjük, melyek az árampiaci szereplők (egyaránt beleértve ebbe a monopol hálózati társaságokat és a versenyző erőműveket és kereskedőket, valamint fogyasztókat) egymás közti kapcsolatrendszerét meghatározzák.

A szabályozói eszközrendszer részének tekintjük továbbá az állami tulajdonban lévő vállalatok beruházási és üzemeltetési (pl. árazási) döntéseit, melyek felett a tulajdonosi jogokat gyakorló állami szerv közvetlen kontrollt gyakorol.

A következő fejezetekben ezért nem csupán a szűkebb értelemben vett jogszabályi környezet és a mindenkori árampiaci „játékszabályok” bemutatására koncentrálnunk, hanem vizsgáljuk az állam stratégiai célkitűzéseiben

megfigyelhető hangsúlyeltolódásokat, a szabályozói intézményrendszer mindenkori felépítését, illetve az állam tulajdonosi szerepvállalásának változásait.

A strukturális átalakítás (1992-2001)

A villamosenergia-iparág szerkezeti átalakítása 1991/92-ben indult el, amikor a korábbi vertikálisan integrált állami vállalatot, a Magyar Villamos Művek Trösztöt (MVMT) részvénytársasággá alakította, és azt tulajdonosi szálon az MVM Rt-hez kötötte, de önállóan gazdálkodó külön jogi személyekre (erőműtársaságokra, regionális szolgáltatókra, és egy alaphálózat üzemeltetési és teherelosztási kompetenciákkal és export–import monopóliummal rendelkező nagykereskedőre) bontotta a kormány. Ez a szerkezeti átalakítás egyrészt segítette az állami tulajdonosi struktúrán belül a különválasztott társaságok (termelők és elosztók, szolgáltatók) egységes – az MVM irányításán keresztül (is) biztosított – működésének kialakítását, másrészt később – az MVM központi szerepéből és lobbijerejéből adódóan – lehetőséget adott a hatékony nagykereskedelmi piac kialakítását hátráltató/lassító lépésekre.

Az MVM átalakítása az 1992-ben elfogadott új energiapolitikai elveket tükrözte (Ipari és Kereskedelmi Minisztérium, 1992), amelyek többek között megcélozták az energetikai társaságok „tulajdonosi módjának megváltoztatását”, vagyis gazdaságilag is életképes, önfinanszírozó, magántőké is bevonó társaságok kialakítását. Az ország tökeszegénysége, az energetikai beruházások nagy tökéigénye és hosszú megtérülési ideje, az alacsony fogyasztói árak miatt hiányzó önfinanszírozási lehetőség és a költségvetés forráshiánya szükségessé tette a külföldi tőke bevonását. A kormány célul tűzte ki, hogy „a termelői és fogyasztói árakat egységes elv alapján határozzák meg, azok tükrözzék a tényleges költségráfordításokat és legyenek átláthatóak”, továbbá „tartalmazzák az energiarendszerben szükséges fejlesztések és a működésük befejezése után az eredeti állapot helyreállításának tőketerheit, azaz a társasági önfinanszírozás feltételeit.” A versenyző villamosenergia-szektor kialakítása ekkor még nem szerepelt a stratégiai célkitűzések között, azonban az 1992-es új energiapolitika kidolgozását sürgető tényezők között már megemlítették (Ipari és Kereskedelmi Minisztérium, 1992) a nyugat-európai UCP-TE villamosenergia-rendszerhez történő csatlakozást és az egységes európai energiapiac kiépítésének célkitűzését.

Az 1993-as sikertelen privatizációs kísérlet világossá tette, hogy a fenti stratégia végrehajtása érdekében elengedhetetlen az iparági szereplők kompetenciáinak egységes törvényi szabályozása, a költségeket fedező árak elérését célzó mechanizmus, valamint az ütemezés jogszabályi rögzítése, és egy szektorális szabályozó hatóság – az európai tendenciákkal összhangban lévő és sok ország gyakorlati lépését megelőző – felállítása. Ezért született az 1994. évi villamosenergia-törvény (VET), amely közel egy évtizedre meghatározta a szektor működését.

Az 1994. évi VET²

A rendszerváltást követő első villamosenergia-törvény jelentősége messze túlmutat azon a hétéves perióduson, amíg a jogszabály hatályban volt. A hazai szabályozás

olyan stabil alapjait fektette le (többek között a szektorális szabályozó hatóságra testált funkciók, vagy az engedélyek rendszere), melyekre a későbbi törvények építettek. A törvény fontosságát szem előtt tartva rögzítenünk kell, hogy ez a jogszabály még nem a versenypiac kialakítását célozta. Az állam szerepének a piaccal szembeni primátusát maga a törvény általános indoklása mondja ki: „A piac szerepének jelentőségét elismerve, azt szem előtt tartva, különös fontosságot kellett tulajdonítani az állam – a kormányzati munka – villamosenergia-ellátásban való szerepének és elsődlegességének.” A jogszabály által megfogalmazott működési modellből is világosan látszik, hogy az állami szabályozás elsődlegességének szelleme áthatja a törvényt.

A VET három tevékenységi körre bontotta a villamosenergia-ellátást: termelésre, szállításra és szolgáltatásra. Az egyes tevékenységek végzése csak a szektor felügyeletére létrehozott Magyar Energia Hivatal (MEH) által kiadott engedélyek birtokában, az ott rögzített feltételek mellett történhetett. A villamosenergia-kereskedelme a szereplők között kötött (és zárt) ellátási láncban keresztül, miniszteri rendeletekben kihirdetett hatósági áron zajlott. Ebből is látszik, hogy a jogszabály célja nem a versenyző piac megteremtése volt, sokkal inkább olyan stabil, kiszámítható szabályok mellett működő iparági struktúra létrehozatala, mely bizonyos tevékenységek esetén lehetővé teszi a magántőke bevonását.

Termelői engedélyt – tulajdonostól függetlenül – bárki igényelhetett és létesítési engedélyek birtokában erőművet építhetett. A közcélú erőművek (amelyek éves termelésük legalább 60%-át a közcélú hálózatba táplálják fel) az önfogyasztásuk fölötti teljes termelési kapacitásukat és energiájukat a villamosenergia-rendszer középpontjába állított „szállítói” engedélyes MVM Rt-nek voltak kötelesek felajánlani, vele szerződést kötni és részére szabályozott áron értékesíteni.

Az MVM Rt. szállítói engedélye több kompetenciát (kötelezettséget és jogot) biztosított: az egyik a fent leírt nagykereskedelmi funkció, melynek keretében az erőművek felé kizárólagos (egyedüli) vevőként, a szolgáltatók irányában pedig kizárólagos eladóként lépett fel. A szállító feladata volt továbbá az átviteli (nagyfeszültségű) hálózat üzemeltetése, a villamosenergia-rendszer irányítása (az erőművek terheléelosztása) és a villamosenergia-rendszer kapacitás-egyensúlyának folyamatos biztosítása.

A szolgáltatók működési engedélye regionális ellátási kötelezettséggel járt, amit egyúttal a területi kizárólagosság ellensúlyozott: adott területen más szolgáltató nem létesíthetett és nem üzemeltethetett elosztói vezeték, és villamos energiát nem szolgáltatathatott. Ezekben a határozatlan időre szóló engedélyekben az elosztás (hálózati tevékenység) és szolgáltatás (kereskedelmi tevékenység) kötelezettsége még nem volt szétválasztva.

A VET „párja”, a gázszolgáltatásról szóló GET³ a szabályozás intézményi oldalát is megteremtette, amikor is rendelkezett egy önálló, országos hatáskörű államigazgatási szerv létrehozásáról. A Magyar Energia Hivatal feladata a természetes és jogi monopóliumhelyzetben lévő földgáz- és villamosenergia-ipari tevékenységek szabályozása, felügyelete és a fogyasztóvédelem. A VET előírásai szerint a Hivatal a minisztériumtól elkülönült, önálló

bevételi forrással és szakemberállománnyal rendelkező szervként jelentős önállóságot élvezett.

A MEH egyik feladata volt a szabályozás szerves részének tekinthető működési engedélyek rendszerének létrehozatala, melyben a VET – az engedélyesi feltételek meghatározásán keresztül – viszonylag nagy szabadságfokot biztosított a Hivatalnak. A működési engedélyek bizonyos értelemben „lefördítják” az adott tevékenység végzésére vonatkozó törvényi szabályozást: egyes alaprendelkezéseket megismételnék és kihangsúlyoznak, és alkalmat adnak arra, hogy összefoglalják az elsődleges jogokat és kötelezettségeket, megteremtve az engedélyesek (és a majdani befektetők) számára a megfelelő jogbiztonságot.

A működési engedélyek rendszere mellett létrejött az új erőmű-kapacitások létesítésének engedélyezési rendje is. Ez alapvetően a hagyományos állami tervezésre épít, azzal a különbséggel, hogy a „központilag” elfogadott erőmű-létesítésekre, a magánbefektetők előtt nyitott tendert hirdetnek. Továbbra is hatósági döntések eredménye azonban az, hogy mikor, milyen tüzelőanyagra, milyen üzemmódra, mekkora kapacitás létesüljön.

Az új erőművi kapacitások létesítésének törvényi-rendeleti szabályozáson alapuló útja, hogy a villamosenergia- és teljesítmény-szükséglet hosszú távú előrejelzésére, az elfogadható kapacitástartalékok mértékére, a meglévő erőművi egységek lejáró kapacitáslekötési szerződéseire, továbbá az import és az export egyenlegének változására alapozva a szállító (az MVM Rt.) két évente erőmű-létesítési tervet készít. Az erőmű-létesítési terv több lépcsőben történő jóváhagyását követően a szállító tenderfelhívást bocsát ki új erőművi kapacitások létesítésére és értékeli a befektetők által benyújtott pályázatokat, kiválasztja a nyertes ajánlattevő(ke)t, velük teljesítménylekötési szerződést (előszerződést) köt.

A Hivatal által kiadott erőmű-létesítési és üzembehelyezési engedélyek előfeltétele volt a szállítóval kötött szerződés. Az engedélyköteles erőmű építése ugyanis igen jelentős tőkebefektetést igényelt, indokoltnak látszott tehát megelőzni egy olyan erőmű megépítését, amely az árversenyben – a vezetékekhez való szabályozott hozzáférés és a közvetlen erőművi exportlehetőség hiányában – nem tudja eladni villamosenergia-termelését.

A működési engedélyek mellett a különféle szabályzatok is fontos elemei voltak a villamosenergia-iparág privatizációt követő, eltérő tulajdonosi érdekekkel rendelkező szereplők egységes rendszerben történő működtetésének. A termelők, a szállító és a szolgáltatók rendszerbeli együttműködését az üzemi szabályzat határozta meg. Ez a dokumentum a termelői versenyemlegességet, az ellátásbiztonságot, a legkisebb költség elvének érvényesítését, az iparág szereplőinek védelmét és a rendszer irányíthatóságának követelményeit úgy rögzíti, hogy azok bármely irányítási és tulajdonosi szerkezetben helytállóak legyenek.

A monopolhelyzetekkel való visszaélés lehetőségének megelőzését szolgálták az engedélyesek üzletszabályzatai, amelyek csak a szabályozó hatóság jóváhagyását követően váltak hatályossá. Az üzletszabályzatok az érintett engedélyes és fogyasztóinak/ügyfeleinek a kapcsolatrendszerét szabályozzák a jogszabályokon túlmenő részletekben,

így alkalmasak a fogyasztói érdekek árnyaltabb érvényesítésére. Különösen olyan esetekben értékelődik fel e szabályzatok fontossága, amikor adott tevékenység végzésére viszonylag kevés a jogszabályi megkötés (mert az nem tekinthető monopoltevékenységnek és a hatékony verseny még nem alakult ki), és/vagy adott engedélyes magántulajdonban van (ami az állami kontroll lehetőségét csökkenti).

Az engedélyek, szabályzatok és üzletszabályzatok révén történő részletszabályozás a mai napig szerves része a villamosenergia-szektor szabályozásának, és a szabályozó hatóság által élvezett diszkrecionális jogkör lényeges elemének tekinthető, amennyiben lehetőséget biztosít a jogszabályokban rögzített szabályozási célok megvalósítására és interpretációjára.

A privatizáció

Az elavult eszközpark megújításának és új kapacitások létesítésének szükségessége, az érintett társaságok – a nyomott villamosenergia-áraknak köszönhető – elégtelen finanszírozási képessége, a költségvetési források hiánya már az 1990-es évek elején, az új energiapolitika megalkotásakor felvetette a magántőke bevonásának szükségességét. A kormány a villamosenergia-ipari társaságok privatizációjától részben azok működési hatékonyságának (menedzsment fejlesztése, díjbeszedés) javulását, részben azok beruházási tevékenységének élénkítését (hálózatok fejlesztése, erőműpark modernizációja) várta. Ezekben az években több közép- és délkelet-európai átmeneti gazdaságú, fejlődő államban felmerült a gazdasági hatékonyság növelésének, az új beruházások finanszírozásának és az új technológiák alkalmazásának magántőke bevonásán keresztül igénye, mely irányt a nemzetközi pénzügyi intézetek (Világbank, IMF) is szorgalmazták (Vlahinić-Dizdarević, 2012).

A hazai privatizációs stratégia kidolgozásakor – az európai egységes villamosenergia-piaci irányelv tervezetének 1992-ben publikált célkitűzéseivel összhangban – alapvető szempont volt, hogy a kialakuló tulajdonosi struktúra alkalmas legyen a szektor versenypiaci átalakítására, ezért a privatizációs pályázatok feltételeiről szóló kormányhatározat⁴ korlátozta az egy kézbe kerülő társaságok számát és a termelők és szolgáltatók közti tulajdonosi integráció lehetőségét. Fontos cél volt, hogy egyetlen befektető se szerezhessen túlzott piaci erőt, sőt, az is szempont volt, hogy „a várható német túlsúly elmentételezésére más nemzetiségű társaságokat is be kell hozni” (Mihályi, 2010, p. 715).

Az eredeti privatizációs koncepció lényeges eleme volt, hogy első körben csak kisebbségi részvénytársaságokat értékesítsenek, így biztosítva az állami érdekérvényesítést a privatizált társaságok stratégiai döntéseiben (ezt a célt szolgálta az állam által fenntartott „aranyrészvény” koncepciója is). A részletszabályok azonban mindenütt lehetővé tették, hogy a befektetők többséget szerezzenek az igazgatótanácsokban, az aranyrészvény pedig jogilag-üzletileg alkalmatlan konstrukciónak bizonyult (Mihályi, 2010). Az eredeti privatizációs koncepció tehát a szabályozó hatóságok által gyakorolt külső kontrollt átmenetileg kiegészítette volna egy belső, állami tulajdonosi kontrol-

lal. A magántőke fokozatos, ellenőrzött bevonását tervező energetikáért felelős döntéshozók ereje azonban elégtelennek bizonyult ahhoz, hogy ezt következetesen véghez vigyék a privatizációs bevételeket előtérbe helyező „egyszemélyi” felelős döntéseivel szemben.⁵

Az erőművi társaságok és szolgáltatók többségének privatizációja 1995-ben lezajlott, a maradék vagyonelemek értékesítése pedig 1997-ben lezárult. A nagykereskedelmi, rendszerirányítói és átviteli üzemeltetési feladatokat egyaránt felölölő szállítói engedélyes MVM és a Paksi Atomerőmű – a részvényeinek 24%-ára vonatkozó értékesítési felhívás ellenére – ugyanakkor állami kézben maradt. Ez a tulajdonosi struktúra bizonyos értelemben szükségszerű volt: a privatizációt megelőzően a szabályozó mind az erőművi, mind a szolgáltatói befektetőknek 8%-os tőkearányos nyereséget biztosított⁶. Ebben a rendszerben azonban csak úgy lehetett a fogyasztói árak növekedését korlátok között tartani, ha a nagykereskedői funkciókat ellátó MVM lemond 8%-os hozamáról, és a több esetben versenyképtelen erőművektől „drágán” megvásárolt villamos energiát „mérésért” áron értékesíti tovább a szolgáltatóknak. Ez azt eredményezte, hogy míg a privatizált erőművi társaságok és szolgáltatók számára az árszabályozás biztosította a 8%-os tőkearányos nyereséget, és az új magántulajdonosok jelentős hatékonyságnövelésének eredményeként a tényleges nyereségek gyakran ezt a szintet is jócskán meghaladták⁷, az MVM egészen a 2000-es évek közepéig folyamatosan veszteséget könyvelhetett el. Mihályi megfogalmazása szerint „A külföldi befektetők az MVM-en keresztül folyamatosan profitot szivattyúztak ki a magyar villamosenergia-rendszerből” (Mihályi, 2010, p. 729).⁸ Az erőművek számára biztosított hozam több esetben magasabb volt, mint befektetéseik valóságos kockázata és ténylegesen elért hatékonyságnövelésük alapján elvárható hozam. A külföldi befektetők által privatizált nagyerőművek 2004. évi saját-tőke-arányos nyeresége átlagosan 30,9% volt, miközben az állami tulajdonban lévő Paksi Atomerőmű 3,8%-os, az MVM Rt. pedig 0,11%-os veszteséget könyvelhetett el (Portfólió, 2005; MVM, 2008).⁹

Az erőművek privatizációjának (és későbbi árszabályozásának) leghatásosabb katalizátora az MVM és az erőművi társaságok között kötött hosszú távú kapacitáslekötési és villamosenergia-vásárlási megállapodások (HTM-ek) rendszere volt. Ezek a hosszú időtartamra (15-25 év) kötött szerződések a piaci és árkockázatok kiküszöbölésével jelentősen növelték az erőművi részvények értékét, és ezáltal a költségvetési bevételt. A HTM-ek megkötésekor ez a modell ugyan elfogadott eszköze volt az erőművi befektetések ösztönzésének, azonban a nem sokkal később bekövetkező versenypiaci nyitás talán leg súlyosabb akadályává vált.

Az árszabályozás

A hatósági árszabályozás az új működési-irányítási modell bevezetésével jóval összetettebbé vált, hisz a vertikálisan integrált villamosenergia-iparban korábban az árhatóság csak a végfelhasználói árakat (más megfogalmazásban: a szolgáltató és a fogyasztó közötti árakat) állapította meg, míg az új, többszereplős struktúrában sza-

bályozni kellett az erőművek és a szállító (a termelői), a szállító és a szolgáltatók (a nagykereskedelmi), valamint a szolgáltatók és a fogyasztók közötti (a végfelhasználói) árakat is. Ezen túlmenően változtatni kellett az árszabályozás mechanizmusán is: az időről-időre közzétett "hagyományos" árváltoztatásoktól eltérően – a külföldi tapasztalatok alapján – az érintett társaságok (és fogyasztók) számára sokkal kiszámíthatóbb rendszert, árképletekkel történő szabályozást kellett kialakítani.

A korábbiakból is kiviláglik, hogy a törvény többi rendelkezésével egyetemben az árszabályozás formálódó rendszere viszonylag befektetőbarát volt, és figyelembe vette az 1993-as sikertelen áramszolgáltatói privatizáció tanulságait és a potenciális befektetőkkel folytatott tárgyalásokon elhangzó igényeket.¹⁰ Figyelemre méltó, hogy a törvény árszabályozásról szóló fejezetének első mondata, amely megelőzi az árszabályozás során alkalmazandó elveket és szempontokat, a következőket rögzíti: „A villamos energia termelői, átviteli, elosztási és szolgáltatói árának (díjának) tartalmaznia kell az indokolt befektetések és a hatékonyan működő engedélyesek költségeinek megtérülését, valamint a tartós működéshez szükséges nyereséget.”

Az árszabályozással kapcsolatos kormányzati elköteleződést, illetve az ármeghatározás részletszabályait megfogalmazó kormányhatározat a privatizációs pályázati értesítés közzétételével egy időben jelent meg¹¹. Ezek szerint a végfelhasználói átlagárakat 1995 és 1997 között három lépcsőben, előre meghatározott ütemben emelik. Az ár-emelések célja az volt, hogy 1997-re minden villamosenergia-ipari társaságnak biztosítsák a kormányhatározatban előírt 8%-os saját-tőke-arányos nyereséget. Ezt követően a termelői, nagykereskedelmi és szolgáltatói árak évről-évre a kormányhatározat mellékletében és az ezt követő miniszteri rendeletben rögzített árképletek segítségével határozódtak meg, a fenti nyereségráta szem előtt tartásával.

A privatizációt megelőző, illetve az azt követő években a MEH létrehozatalával és a jogszabályokban biztosított hatáskörrel látszólag a szabályozási rezsimek viszonylag erős, a szabályozó hatóságra építő változata, az ún. diszkrecionális szabályozás valósult meg. A korszakról szóló beszámolók és a hosszú távú szerződéses megállapodások, továbbá az állami tulajdon továbbra is meghatározó szerepe azt bizonyítja, hogy a strukturális átalakítás évtizedében valójában egy meglehetősen kevert szabályozási rendszer alakult ki.

- A privatizációt megelőzően az állam tulajdonosi jogosítványaival élve alakította ki azt a társaságcsoportot, melynek tagvállalataiban lehetővé vált a magántulajdon bevonása. A privatizációt követően pedig a szállítói (vagyis nagykereskedői, rendszerirányítói, külkereskedői) feladatot ellátó MVM Rt.-ben fennálló állami tulajdon tette lehetővé a „kizárólagos vásárlón” alapuló, az erőművi és az áramszolgáltatói befektetőknek egyaránt elfogadható rendszer működtetését. Magántulajdonlás esetén (állami tulajdon hiányában) nem lett volna lehetséges, hogy az MVM, vagy a Paksi Atomerőmű ne realizálhassa azt a saját-tőke-arányos nyereséget, amit egyébként a szabályozás névlegesen számára is biztosított.

- Az erőművi társaságokra vonatkozó árszabályozás elsődleges, legalábbis a miniszteri ár-rendeletekkel egyenrangú eszközei az MVM-mel kötött hosszú távú megállapodások voltak. A szerződésekben szereplő árelemek és árképletek képezték a rendeletekben rögzített képletek alapját, és bár az erőművi értékesítési árak hatósági árszabályozás alá estek, a miniszteri rendeletekben közzétett, a szabályozó hatóság által előkészített árak a szerződésben rögzített árazási rendelkezéseket (illetve a rendeletben rögzített 8%-os sajáttőke-arányos megtérülés követelményét) nem sérthették. Vagyis az erőművi társaságokra vonatkozó szabályozás alapvetően a koncessziós szerződések rendszeréhez hasonló ún. szerződéses alapú szabályozás volt.
- A szabályozás alappilléreinek tekinthető jogszabályok, illetve a hosszú távú szerződések előkészítésének körülményei rávilágítanak arra, hogy az állami szabályozás nem egy autonóm „szabályozói” akarat megtestesülése. Iparági szereplőkkel folytatott beszélgetések tanúsítják, hogy a privatizációt megelőzően mind az 1994. évi VET, mind az erőművekkel megkötött hosszú távú kapacitáslekötési és villamosenergia-adásvételi megállapodások (HTM-ek), illetve üzletszabályzatok kidolgozásában meghatározó szerepe volt az MVM-nek.¹² A társaság szakmai befolyása természetesen nem korlátozódott a fent említett esetekre: „Az MVM – gyakran a jól fizetett külső szakértőkkel kiegészült – felkészült szakmai gárdája képes arra, hogy komplex javaslatokat fogalmazzon meg, akár a törvényeket is megszövegezze.”... „A minisztériummal, a tulajdonossal, a szakhatósággal szorosak az alacsonyabb szintű szálak is, amelyeket elősegít a viszonylag kicsi szakma régi ismeretségeivel, barátságokkal vagy elmentétekkel átszőtt közege” (Várhegyi & Voszka, 2010, p. 23). A „szabályozás” ebben az értelemben a befolyásos állami vállalat érdekei, a szabályozó hatóság és a szakminisztérium szakmai meggyőződése és a politikai akarat interakciójának eredménye.

A verseny kibontakozása (2001-2010)

A strukturális átalakítás első évtizedében kialakított merev, kötött „egyvásárlós” modellen a 2001-es villamosenergia-törvényben¹³ elrendelt részleges piacnyitás okozta az első repedéseket.

A részleges piacnyitás a meghatározott (fokozatosan csökkenő) éves villamosenergia-fogyasztáshatárt meghaladó méretű nagyfogyasztók szolgáltatóváltási szabadságát jelentette. Az ún. feljogosított fogyasztók (2004 júliusára az összes nem háztartási fogyasztó ide tartozott) felmondhatták addigi monopol (az új rendszerben: közüzemi) áramszolgáltatójukkal fennálló szerződésüket, és egy alternatív, kedvezőbb árat és/vagy fizetési/ellátási feltételeket kínáló villamosenergia-kereskedővel köthettek szerződést. Ez a szerződéskötési szabadság azt eredményezte, hogy a 2003. évi piacnyitást követő három éven belül a teljes hazai villamosenergia-fogyasztás közel harmada elhagyta a hatósági áras rendszert, és éves villamosenergia-szükségletét valamely szabadpiacon tevékenyke-

dő kereskedőn keresztül elégítette ki (MEH, 2008).

A piacnyitás és a szabad szolgáltatóváltás érdekében a jogalkotó több, korábbi kereskedelmi kötöttséget feloldozott. Mindenekelőtt lehetővé tette, hogy kereskedői engedélyt kiváltó vállalkozások villamosenergia-adásvételével foglalkozzanak, és a feljogosított fogyasztóknak villamos energiát értékesítsenek a kialakított, piaci áron. A kereskedők forráshoz jutása érdekében „megengedte” a termelőknek, hogy a korábbi egyedüli vásárló MVM (az új rendszerben: közüzemi nagykereskedő) által lekötött mennyiségen felüli kapacitásait szabadon értékesítsék, másrészt megszüntette az MVM kizárólagos export-import monopóliumát. Ettől kezdődően a piacra lépő kereskedők mind hazai erőműtől, mind importforrásból közvetlenül vásárolhattak villamos energiát.

A villamosenergia piaci kereskedelme nem csupán a korábbi monopoljogok megnyirbálását és kereskedelmi kötöttségek fellazítását feltételezte, hanem a megvásárolt és továbbértékesített villamos energia átviteli- és elosztóhálózatokon történő fizikai továbbítását is. A jogszabály ezért kimondta, hogy a termelők, kereskedők és feljogosított fogyasztók a közcélú villamosenergia-hálózatokhoz hatóságilag megszabott ár ellenében szabadon és megkülönböztetéstől mentesen hozzáférhetnek. Jelentős eredménynek számított, hogy a hazai szabályozás elkerülte a tárgyalásos hozzáférés „zsákutcáját”, és a kezdetektől a hálózatokhoz való szabályozott hozzáférés mellett döntött.

A szabályozott hálózati hozzáférés megteremtése új (hálózati) engedélyesi kategóriák elkülönítését és az ezekhez kapcsolódó ún. rendszerhasználati tarifák rendszerének kidolgozását igényelte. Ehhez egyrészt szigorú tevékenységszétválasztási szabályokat vezettek be, melyek azt voltak hivatottak garantálni, hogy a nagyobb cégcsoportokon belüli hálózatüzemeltetés során ne kerüljön sor se diszkriminációra (a konkurens társaság kereskedőjének hátrányos megkülönböztetésére), se keresztfinanszírozásra (a szabadpiaci kereskedelmi tevékenység költségeinek csökkentése a szabályozott hálózati tevékenység költségeinek terhére). Másrészt olyan hálózati tarifaképzési rendszert dolgoztak ki, ami az érintett társaságokat hatékonyságuk növelésére és költségeik fokozatos csökkentésére ösztönzi azáltal, hogy az elért költségcsökkentést – a fogyasztói előnyök mellett – részben nyereségük növelésére fordíthatják. Az ekkor kialakított tevékenységszétválasztási és tarifaképzési szabályok kisebb változásokkal a mai napig a szabályozás részét képezik.

A tevékenységszétválasztás kiemelt fontosságú az átviteli hálózatok, határkeresztesző kapacitások és a rendszerszintű szolgáltatások esetén, hisz itt van a legtöbb lehetőség a kapcsolt vállalkozások előnyben részesítésére és a piaci verseny torzítására. A tevékenységszétválasztás megalapozásának fontos lépése volt, hogy az MVM 2000 októberében létrehozta a Magyar Villamosenergiaipari Rendszerirányító Részvénytársaságot (MAVIR), mely 2002 végén közvetlen állami tulajdonba került. A hazai szabályozó nagyon előremutató lépést tett, amikor az átviteli hálózat üzemeltetését és a rendszerirányítási tevékenységet az immár MVM-től független MAVIR

hatáskörébe helyezte. A hálózati vagyonelemek az MVM birtokában maradtak, de az üzemviteli, fejlesztési és rendszerirányítási döntések immáron egy független szervezet, a MAVIR hatáskörébe kerültek (MAVIR, 2009). Az átviteli hálózatüzemeltetés és rendszerirányítás függetlensége azonban kérészetűnek bizonyult: néhány évvel később a MAVIR-t visszahelyezték az MVM cégcsoportba. Az eset jól példázza a szakirodalomban is ismert megfigyelést, miszerint a piaci verseny kibontakozásának hatására a villamosenergia-ipari vállalkozások a vertikális integráció megőrzésére, vagy növelésére törekedtek (Deutsch, 2011).

A MAVIR megalakításával egyidejűleg erősen megváltozott a rendszerirányítói szerepkör is. Korábban a szállító ruházott rendszerirányítási funkció alapvetően központi teherelosztást jelentett, vagyis a szállító által lekötött erőművi kapacitások terhelésének megtervezését. A szállító döntött arról, hogy az áramszolgáltatók által kielégítendő fogyasztói igényeket mely erőművek milyen terhelésével elégítik ki. A piacnyitást követően azonban kialakult a mérlegköri rendszer, mely a decentralizált teherelosztási rendszer irányába tett jelentős lépés volt. Ebben a rendszerben a piaci szereplők (feljogosított fogyasztók, kereskedők, erőművek) által kötött villamosenergia-értékesítési szerződések, illetve az ezeket tükröző menetrendek (máshnap termelési és fogyasztási tervek) alapján történik a fogyasztás és termelés egyensúlyának, vagyis az erőművek máshnap üzemének megtervezése.

A menetrendtől való eltérés esetére a rendszerirányító szabályozási (erőművi) kapacitásokat köteles lekötni, melyektől a villamosenergia-rendszer egyensúlyának megtartása érdekében fel- vagy leterhelést igényel. E tevékenység költségét (a lekötött kapacitások rendelkezésre állási díját és az igénybe vett kapacitások energiadíját) a fogyasztók által fizetendő rendszerirányítási díjban, valamint a menetrendet be nem tartó szereplőkre terhelt kiegyenlítő energiadíjából finanszírozza a rendszerirányító. Az esetleges keresztfinanszírozás elkerülése és a lekötési költségek mérséklése érdekében a Hivatal megkövetelte, hogy a szabályozási kapacitások beszerzése transzparens módon, a lehetséges ajánlatadók közötti versenyben történjen. Ezáltal kialakult a rendszerszintű szolgáltatások – kezdetben ugyan meglehetősen illikvid – piaca, mely a fenti szabályozási kapacitásokon túl a villamosenergia-rendszer együttműködő képességének megőrzése érdekében igénybe vett szolgáltatásokat foglalta magába.¹⁴

A jogszabály az erőművi beruházásokra vonatkozó korábbi kötöttségeket is felszámolta: míg korábban csak a szállító által kiírt tenderen pályázva, előzetes létesítési engedély birtokában volt lehetőség erőművi beruházásra,

az új VET-ben megszűnt az erőműlétesítés előzetes engedélyezési lépcsőfoka. A nagyerőművi kapacitásbővítés állami tervezése és kontrollja ezzel gyakorlatilag megszűnt, az erőművi beruházások műszaki és gazdasági kockázata pedig teljes egészében a beruházóra hárult.

A szabályozó ezzel lényegében lemondott a nagyerőművi beruházások (telephely-, tüzelőanyag- és üzemmódváltás) kontrolljáról, a befektetőkre bízva a piaci döntéseket. A kiserőművi kapacitásbővítések ösztönzése és a vonatkozó uniós irányelvek implementálása érdekében azonban támogatási rendszert léptetett életbe: a hővel kapcsolt, illetve a megújuló energiaforrásokra alapozott villamosenergia-termelés ösztönzésére életbe léptette a kötelező átvétel rendszerét¹⁵.

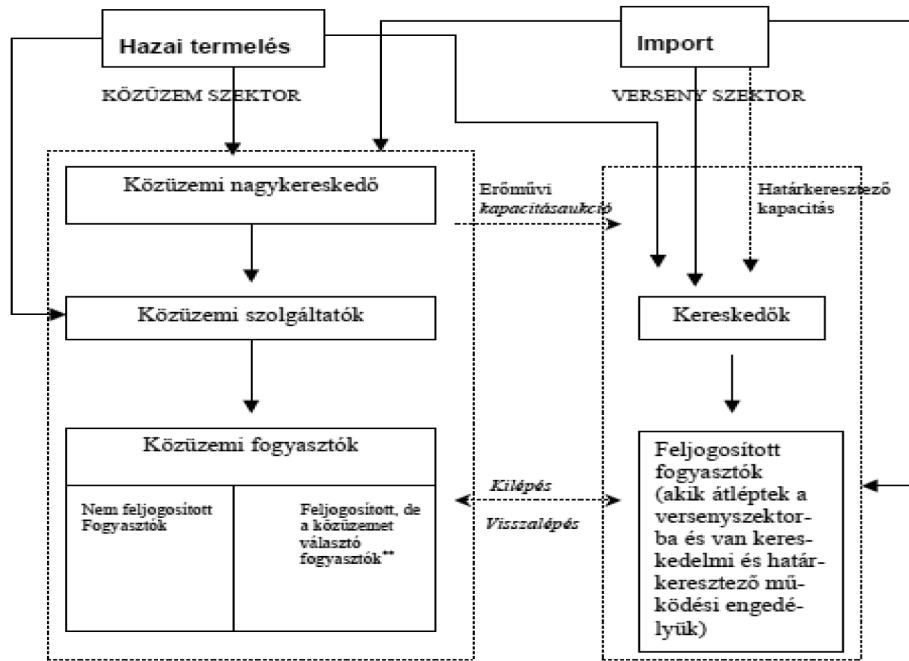
A támogatás hatására rohamos tempóban indultak meg a kiserőművi fejlesztések, elsősorban kapcsolt gázmotorok távhőrendszerekbe történő beállításával. Ezáltal lehetővé vált a környezetvédelmi előírások szigorodása miatt csökkenő szénbázisú erőművi termelésből származó hőértékesítés kiváltása (MEH, 2004). Másrészt lehetőség nyílt az egyébként bezárásra ítélt elöregedett (a 2004-től megszigorodó emissziós normáknak megfelelni nem képes) szénerőművi kapacitások biomasszára történő átállítására.

Az egységes piac megteremtésének elősegítéséhez a korszak fontos európai szabályozási törekvése volt a határkeresztesztő kapacitások aukciójának bevezetése. Ez a folyamat részlegesen begyűrrőzött a magyar piacra, a rendszerirányító 2003-tól tendereket hirdetett a magyarországi határkeresztesztő kapacitásokra. Fontos azonban kiemelni, hogy az interkonnektorok liberalizációja is csak részlegesen valósult meg, ugyanis az osztrák és a szlovák határ esetében (ahonnan a legnagyobb mennyiségű importáram érkezett az országba), a kapacitások jelentős része hosszú távú szerződés formájában az MVM kezében maradt (GVH, 2006).

A hibrid rendszer korlátai

A részleges piacnyitás némileg fellazította a korábbi egyvásárlós rendszer kötöttségeit és a villamosenergia-kereskedelem liberalizálásával egy korlátozott, de fokozatosan növekvő szabadpiaci szegmens kialakulását tette lehetővé. A hatósági ár rendszeréből kilépő nagyfogyasztók immár a szabadpiacról elégítették ki szükségleteiket: az őket ellátó kereskedők importból, vagy szabad kapacitással rendelkező hazai erőművektől jutottak versenyképes forráshoz. A szolgáltatóváltásra nem jogosult fogyasztók ellátása viszont továbbra is a régi, kötött csatornás, hatósági áras ellátási rendszeren (közüzemen) belül valósult meg. Ezáltal egy hibrid, a közüzem és a szabadpiac egymás mellett élésére épülő piaci modell alakult ki (1. ábra).

1. ábra A hibrid rendszer sematikus ábrája



Forrás: GVH (2006)

A két szegmens között egy sajátos dinamika jött létre: a közüzemből kilépő fogyasztók csökkentették a korábbi monopol-áramszolgáltatók igényeit, ami ahhoz vezetett, hogy a közüzemi nagykereskedő által lekötött erőművi kapacitások „bennragadtak” az MVM-nél. A feleslegessé váló villamos energiát az MVM ún. virtuális kapacitásárverések (aukciók) formájában értékesítette, többnyire jelentős veszteséggel. Az erőműveknek kifizetett kapacitáslekötési és energiadíjak, illetve a piaci értékesítési bevételek közötti különbséget azonban a rendszerirányítási díjba beépített költségelemből töltődő átállási költségalap megtérítette, így mentesítve a szállítót a piacnyitás okozta veszteségei alól¹⁶.

Az aukciókon értékesített kapacitások valamelyest növelték ugyan a szabadpiacon elérhető források mennyiségét, a fenti dinamikának azonban meglehetősen merev korlátai voltak. A hazai erőművi kapacitások hozzávetőlegesen 80%-a az erőművi társaságok számára nagyon kedvező, 15-25 éves HTM-ekkel volt lekötve, melyek felbontására semmilyen hajlandóságot nem mutattak. A szabályozás azon eleme, miszerint a szabadpiacra kilépő feljogosított fogyasztók továbbra is jogosultak a közüzemi ellátásra, ahhoz vezetett, hogy a szabályozó tartózkodott bármilyen, az MVM-re vonatkozó erősebb értékesítési kötelezettség kirovásától. A szabályozó óvatossága ezáltal a rendszer megfelelő működésének korlátjává vált, hiszen számottevően korlátozta a szabadpiac likviditását.

A másik problémát az importforrások korlátozott elérhetősége okozta. A közüzemi nagykereskedő hosszú távú importszerződesei elsőbbségi hozzáférést élveztek az érintett szlovák és ukrán határkeresztelő kapacitásokhoz, ami korlátozta a kereskedők számára aukcióra bocsátott kapacitásokat: a legkritikusabb szlovák metszéken a piacnyitást követő öt évben 150-250 MW között mozogott a kereskedők számára meghirdetett éves határkeresztelő

kapacitások nagysága, miközben a közüzemi nagykereskedő átlagosan 600 MW éves kapacitással rendelkezett¹⁷.

A fenti korlátok ellenére az első években a szabadpiaci fogyasztás részaránya gyors ütemben növekedett. A hibrid rendszer gyengeségei 2006-tól kezdődően, a világpiacon emelkedő energiaárak és a régiós villamosenergia-árak gyors növekedésének hatására kezdtek kiütközni. A 2006 novemberében tartott kapacitásárverésen kialakuló ár (melyet alapvetően az importálható források ára határozott meg) – a piacnyitás óta első alkalommal – meghaladta az akkor hatályos közüzemi nagykereskedelmi árat¹⁸. Ennek hatására számos feljogosított fogyasztó visszalépett a közüzembe: 2007-re több mint harmadával csökkent a szabadpiaci fogyasztás (MEH, 2008).

A 2008 végéig tartó villamosenergia-áremelkedések világossá tették, hogy a piacnyításra és az állami kontroll lazítására való hajlandóság általában addig tart, amíg a piaci folyamatok nem vezetnek a fogyasztói (mindenekelőtt a lakossági) árak politikailag tolerálhatatlan mértékű növekedéséhez. Miközben a szakminisztériumban és a szabályozó hatóságnál a 2000-es évek közepétől gőzerővel folyt az új, a teljes piacnyitást biztosító jogszabály-előkészítés és 2007 nyarán elfogadták a törvényt, 2007 végén egymást érték az ad-hoc, a fogyasztói áremelkedést lassítani hivatott szabályozói beavatkozások. A szlovák exportvám júliusi bevezetésére válaszul októberben a magyar fél is bevezette a villamosenergia-exportot terhelő díjletemet, az állami tulajdonban lévő MVM önkéntes árplafont alkalmazott a novemberi kapacitásaukción, a szlovák metszéken pedig néhány nappal az aukciót megelőzően egy váratlan rendeletmódosítással a közüzemi nagykereskedő teljes elsőbbségi hozzáférést kapott a szlovák importkapacitásra. Ahogy a Hivatal megfogalmazta: „A régióban bekövetkező áremelkedések és a hatósági árszabályozás visszaszorulása miatt érzett aggodalom együttese számos olyan intézkedést

eredményezett, amelyek a korábbi – szerződéses – kapcsolatszerződés restaurálásával próbálták elejét venni a kedvezőtlennek ítélt változásoknak” (MEH, 2008, p. 31).

A piacnyitás kiteljesedése

Nagyon hamar világhosszra váltak a 2003. évi magyar piacnyitás korlátai. A Gazdasági Versenyhivatal már 2004 tavaszán ágazati vizsgálatot indított a villamosenergia-piaci versenyt akadályozó tényezők megértése és „a szükséges intézkedések, javaslatok előkészítése érdekében” (GVH, 2006). A 2006-ban publikált jelentés szerint a „kettős vertikum modellje a piacnyitás szempontjából egyértelműen zsákutcának bizonyult, ezért az előrelépéshez modellváltásra van szükség” (GVH, 2006).

A 2000-es évek közepére nemcsak a hibrid rendszer korlátai váltak világhosszra, de az uniós nyomás is felerősödött a 2003. évi EU-s energiapiaci liberalizációs jogszabálycsomag implementációjának kikényszerítésére és a verseny előtt álló korlátok lebontására. Az európai versenyügyi főigazgatóság 2005-ben szektorális vizsgálatot kezdeményezett, ami számos tagállamban (így hazánkban is) a nagy energetikai cégek irodáiban történő helyszíni ellenőrzésekhez, iratok és dokumentumok lefoglalásához és eljárások indításához vezetett. Hazánk szempontjából elsősorban az európai határkeresztesző kapacitások allokációjára vonatkozó bírósági ítéletek és a magyar HTM-ek uniós állami támogatási szabályokkal való összeegyeztethetősége tárgyában 2005-ben indult hatósági eljárások bizonyultak különös jelentőségűnek: előbbi az MVM közüzemi importjának ellehetetlenüléséhez, utóbbi a HTM-es szerződésállomány megrendüléséhez vezetett.

A hazai szabályozásban ezekben az években több jele volt annak, hogy az energiapolitikában nagyobb hangsúlyt kapnak a piaci mechanizmusok. A 2007-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikai koncepció (Magyar Köztársaság Kormánya, 2008) kifejezetten „piaci alapokra helyezett” energiapolitikaként határozza meg magát, mely elvetette a szociális szempontok érvényesítését a villamosenergia-árképzésben, és amely szerint a direkt állami beavatkozások helyett „a teljes piaci liberalizáció megvalósítására kell törekedni (...)”. Az alanyi jogon járó lakossági gázártámogatások 2007-es kivezetése, illetve szociális alapra helyezése azt mutatta, hogy az előrevetett hangsúlyeltolódás a gyakorlatban is megnyilvánul.

Ebben a környezetben indult meg az a szabályozási reform, ami a fenti problémák kezelését célozta. A Hivatal a GKM felkérésére már 2004-ben megkezdte az új működési modellek kidolgozását (MEH, 2008). A folyamat a kötött értékesítési csatornákon alapuló hibrid modell elvetését és a teljes piacnyitást eredményező 2007. évi villamosenergia-törvény elfogadásában kulminálódott.

A törvény legfontosabb rendelkezései a szerződéskötési kötelmeken és hatósági árakon alapuló elkülönült közüzemi szektor átalakításához kötődnek. A közüzemet jellemző értékesítési és beszerzési korlátozások, valamint az erőművek kapacitásfelajánlási kötelezettsége kikerült a jogszabályból. A HTM-ek létét ez azonban nem érintette, és az erőművek továbbra sem kívántak megválni a piacnál sokkal nagyobb értékesítési biztonságot nyújtó

szerződésektől. A közüzemi nagykereskedői engedély és ezzel együtt a közüzemi szolgáltatók hatósági áras ellátási kötelezettsége megszűnt, ami az MVM számára óriási jelentőségű volt.

A korábbi közüzemi szolgáltatók egyetemes szolgáltatóvá alakultak, a közüzeminél jóval kisebb fogyasztói körre szűkítve ellátási kötelezettségüket, beszerzési oldalon pedig a törvény feloldotta az MVM-mel való szerződési kötelezettséget. Ez a rendelkezés azonban a HTM-ekhez hasonlóan nem eredményezte a korábban az MVM és a szolgáltatók között megkötött, hatályos villamosenergia-adásvételi szerződések (VEASZ-ok) megszűnését. A szerződések hatósági árszabályozása megszűnt, de a felek a gyakorlatban további négy évvel hosszabbították meg szerződéseiket, és azokban az akkori aukciós árnál alacsonyabb árszintben állapodtak meg (MEH, 2008).

Az egyetemes szolgáltatásra jogosult fogyasztók köre a közüzemihez képest drasztikus mértékben csökkent: míg korábban a legnagyobb ipari fogyasztók is jogosultak voltak közüzemben vételezni, addig egyetemes szolgáltatásra csak a lakossági és kisfeszültségen vételező, együttesen 3*50 A-nál nem nagyobb csatlakozási teljesítményű felhasználók voltak jogosultak (ez egy évvel később 3*63 A-re módosult). Míg 2007-ben a közüzemi fogyasztás részaránya 78%-ot tett ki, addig egy évvel később az egyetemes szolgáltatás részaránya alig 36%-ot.

Nagy horderejű változás történt az egyetemes szolgáltatás árának hatósági felügyeletében is. A korábban miniszteri rendeletben megszabott közüzemi árakat az egyetemes szolgáltatók által kihirdetett, a MEH által előzetesen jóváhagyott árak váltották fel. Az árképzés szabályait továbbra is miniszteri rendelet határozta meg, de az árak kiszámítása és az árváltoztatási javaslatok elkészítése innentől a szolgáltatók felelősségévé vált. A miniszteri kontroll látszólag megszűnt, helyét egy korlátozott, a normatív árképzési szabályok betartását ellenőrző hivatali kontroll vette át.

A jogalkotó meglehetősen piacbarát elképzelései mindazonáltal ezen a területen sem valósultak meg teljes egészében. Az árképzést meghatározó miniszteri rendeletben¹⁹ szereplő ún. összehasonlító ár, amely a – likvid piac hiányában kevésbé látható – piaci árakat volt hivatott tükrözni, semmilyen transzparens árcentrumhoz nem kötődött, annak mértékét a rendelet határozta meg. Mivel ez az ár a szolgáltatók által alkalmazott árképzés meghatározó eleme volt, az egyetemes szolgáltatói árak feletti politikai kontroll nem szűnt meg.

A fenti 2007. decemberi rendeletben szereplő összehasonlító ár mértéke jól példázza az elvek és a gyakorlat összeütközését: miközben a 2007. júliusi MVM aukción 17,65 Ft/kWh-s zsinórár alakult ki, addig a miniszter a szolgáltatók piaci beszerzési áraként (amely zsinór és csúcsidei termékek keverékének tekinthető) 15,7 Ft/kWh-t ismert el²⁰. Ez az ár csak úgy volt tartható, hogy az MVM a szolgáltatókkal kötött VEASZ-okban a piacnál lényegesen alacsonyabb árat határozott meg. Mivel ez az ár ekkor már nem esett hatósági árszabályozás alá, a szabályozó az MVM feletti állami tulajdonosi kontrollt használta célja elérésére.

Miközben a szabályozás az MVM-nek látszólag teljes értékesítési szabadságot biztosított, valójában továbbra is kontrollálta ezen értékesítési árakat: a törvény bevezette a jelentős piaci erővel (JPE) rendelkező vállalkozások azonosítását és magatartásuk korlátozását célzó eljárást. Annak érdekében, hogy a piaci erővel való visszaélést megelőzze, a Hivatal az érintett JPE-engedélyesekre piaci erejükkel arányos súlyú kötelezettségeket róhat ki. Az MVM esetében a 2008-ban lefolytatott eljárást lezáró határozat árkorlát (piaci alapú árak helyett költségalapú árképzés) alkalmazását róta ki, ezáltal az egyetemes szolgáltatók részére történő értékesítés árát hivatali határozatban²¹ kellett meghatározni.

A jogszabály lényeges és tíz éves visszatekintésben nagyon sikeres eleme volt a szervezett villamosenergia-piac (áramtőzsde) létrehozatala. A szabályozás feljogosította a Hivatalt, hogy amennyiben 2008 júniusáig szervezett piaci engedélykérelmet nem nyújtanak be, úgy a MAVIR-t kötelezheti áramtőzsde megalapítására. A HUPX 2010-es megalakítása óta eltelt kilenc év azt bizonyítja, néhány év leforgása alatt valóban likvid, transzparens, hiteles árjelzéssel szolgáló kereskedési platform jött létre. A HUPX közel 20 TWh forgalmával a régió meghatározó tőzsdéjévé nőtte ki magát, mely egyúttal hatékony szabályozói eszköz is: a kiegyenlítő energiaárak meghatározása hosszú ideje a HUPX-árak segítségével történik: a támogatott termelőket egyesítő ún. KÁT-mérlegkör értékesítései (melyek meghatározzák a kifizetendő támogatások szintjét) szintén a HUPX-en keresztül zajlanak.

Összességében a kezdeti, 2003-as piacnyitástól kezdődően határozott nyomás érzékelhető a szabályozás irányából a piaci verseny elősegítésére. Az elfogadott jogszabályokban ezek a törekvések csak tompítottan, jelentős kompromisszumok árán valósultak meg, de a jogszabályon kívüli háttéranyagokból és a törvények általános indoklásából világosan kivethető az a szakmai törekvés, hogy a villamosenergia-ipari vállalkozások működésének koordinációját a jogszabályokban rögzített merev szabályok és szerződéses kötelek helyett a piaci mechanizmusokra bízzák.

Az állami szerepvállalás újradefiniálása (2010-2019)

A 2010-es években mind a kinyilvánított energiapolitikában, mind az állam energiapiaci beavatkozásainak intenzitásában jelentős változás következett be. A 2011-ben elfogadott energiastratégia határozottan szakít a 2008-as energiapolitika piacpárti szemléletével: „A piac állami általi felügyeletének hiánya, súlyos gazdasági válsághoz vezetett a közelmúltban [...] Az energiaszektorban is bizonyítást nyert, hogy tisztán piaci alapon nem lehet hatékonyan képviselni a közjót és a nemzeti érdeket.” Ennek érdekében „a jelenleginél határozottabb ... állami szabályozás szükséges”, továbbá „az állami tulajdonban lévő energetikai társaságok szerepének erősítése” (NFM, 2012, pp. 102-203).

A növekvő állami szerepvállalás a gyakorlatban is megfigyelhető volt. Az árampiac egyes szegmenseibe történő szabályozói beavatkozások gyakorisága megnőtt, emellett nőtt az állam tulajdonosi szerepvállalása. A ha-

tósági árszabályozói kontroll visszaállítása és a törvénybe iktatott rezsicsökkentés, a szabályozó hatóság hatáskörének jelentős bővítése és multiszektoralis hatósággá történő alakítása, a szektorális különadók bevezetése, illetve a földgázpiacon és az áramszektorban végrehajtott tulajdonszerzések határozott fordulatot tükröznek. A fenti folyamatok értékelésekor azonban nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a kontraszt csak a 2008-2010 közötti időszakhoz képest tűnik erősnek: sok esetben a korábbi folyamatok kiteljesedése (pl. a paksi bővítés), vagy a hosszú ideig fennálló eszköztár (pl. a miniszteri ármeghatározási jogkör) újbóli alkalmazására került sor. Emellett azt is érzékelni kell, hogy a 2008-ban kirobbant pénzügyi világválság következményeinek hatására átmenetileg több európai országban is beavatkozott a kormány az energetikai szabályozás folyamatába.

Az árszabályozás visszaállítása

A közüzemi, majd egyetemes szolgáltatói (ESZ) árak miniszteri kontrollja a privatizált földgáz- és villamosenergia-piacok szabályozásának tradicionális eszköze volt, amin lényegesen a 2007-es VET sem változtatott. Érdeemi fordulat csupán az ESZ árképzést szabályozó GKM rendelet 2010. januári módosításával következett be, amely az addig miniszter által kihirdetett összehasonlító árakat – addig példátlan módon – a német áramtőzsdei (EEX) árakhoz kötötte. Ez lényegében – sok európai ország gyakorlatához hasonlóan – piaci alapra helyezte az egyetemes szolgáltató árak képzését, átmenetileg megfosztva a minisztert az árkontroll lehetőségétől.

A piaci ármeghatározás rendszere azonban alig fél évig volt érvényben: a VET 2010. júniusi módosítása eltörölte az ESZ árak szolgáltató által történő meghatározását, és azt újra az illetékes miniszter kezébe tette, az ESZ árakat pedig az akkori szinten befagyasztotta. Az árbefagyasztás a villamosenergia-szektorban azonban csak kis mértékben érintette, ugyanis – a csökkenő európai termékáraknak köszönhetően – a REKK (2010) elemzése szerint 2010 júliusában az egyetemes szolgáltatók a hatóságilag megszabott ár alatt 2-10%-al áraztak a villamosenergia-piacon.

2013-ban indult el a háromlépcsős közműszolgáltatói lakossági árcsökkentés, az úgynevezett rezsicsökkentés, melynek eredményeképp a lakossági áramárak szűk másfél év leforgása alatt mintegy 25%-kal csökkentek. Az árcsökkenés gyakorlati megvalósítása eleinte az egyetemes szolgáltatói árrés csökkenésével, a rendszerhasználati díjak fogyasztói méret (csatlakozási feszültség szint) szerinti differenciálásával, az elosztói díjak csökkentésével, később az egyetemes szolgáltatóknál elismert villamosenergia-beszerzési árak (lényegében az MVM által a szolgáltatóknak értékesített áram árának) csökkentésén keresztül történt. A lakossági fogyasztók ezentúl mentesültek a kötelező átvételi rendszer finanszírozásának terhei alól, illetve egyéb adójellegű díjelemek (ún. pénzeszközök: a szénfíllér, a dolgozói tarifa és a kapcsolt támogatás) fizetése alól (ez utóbbi terhek az ipari fogyasztókra szálltak, csökkentve versenyképességüket).

A rezsicsökkentés első lépését követően erőteljes átcsoportosítás történt a rendszerhasználati díjak (RHD)

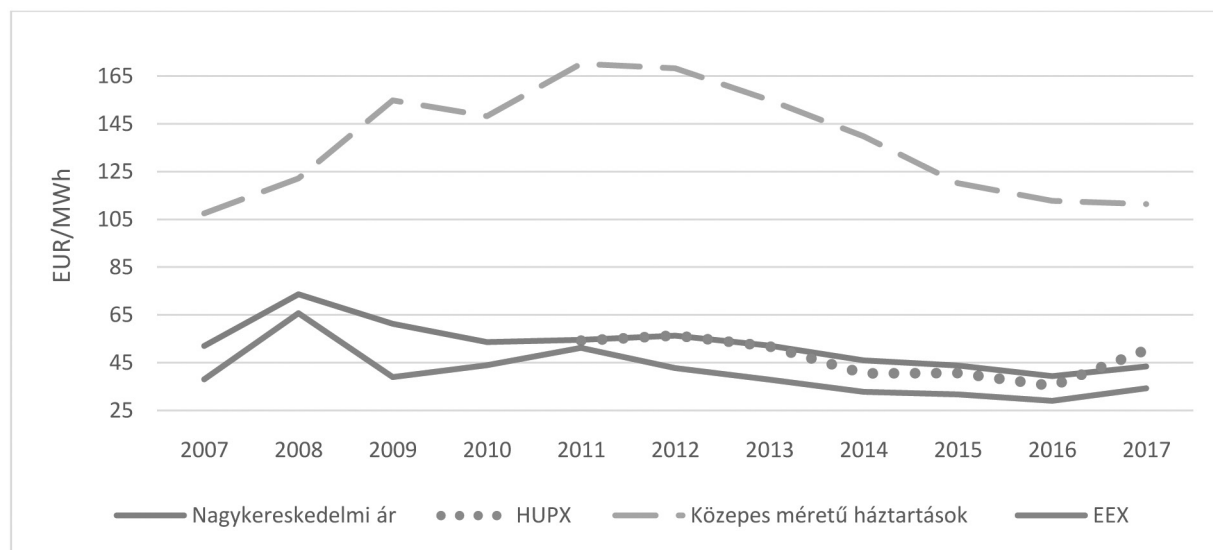
esetében a kisfogyasztók felől a nagyfogyasztók irányába. Míg nagyfeszültségű csatlakozás esetében az RHD díjak 35%-kal emelkedtek 2010 januárjához viszonyítva, addig a profilos kisfeszültségű fogyasztók esetében egy 12%-os csökkenés figyelhető meg. Szajkó, Kotek, Keszthelyi és Szabó (2013) elemzése például megmutatta, hogy az első rezsicsökkentés költségeinek nagyjából kétharmadát a nagyfeszültségen vételező fogyasztók finanszírozták, csupán kisebb részét az elosztók és a szolgáltatók. Ez a költségmegosztás a REKK (2014) elemzése alapján megváltozott a második és harmadik rezsicsökkentés során, ahol a költségek már nagyobb arányban terheltek az MVM-et.

Az MVM szerepvállalása rávilágít a rezsicsökkentés lényeges elemére: a villamosenergia-árak 2008-as válság utáni gyors esésére és az azt követő elnyúló stagnálására, ami egyúttal jelentős fogyasztói árcsökkenésre teremtett lehetőséget.

A 2. ábra grafikonjáról megállapítható, hogy 2008 után a válság keresletcsökkentő hatására az európai és hazai nagykereskedelmi villamosenergia-ár drasztikusan csökkent, míg a fogyasztói árak tovább emelkedtek, vagyis a nagykereskedelmi árcsökkenés nem gyűrűzött át a kiskereskedelmi árakra. Ebben az értelmezésben a rezsicsökkentés valójában a szabályozói és piaci ösztönzés hiányosságai miatt indokolható szabályozói (politikai) beavatkozás volt: a kiskereskedelmi és a nagykereskedelmi ár szétválása szabályozói kudarcnak, vagy legalábbis késlekedésnek tekinthető, melyet a rezsicsökkentés a kiskereskedelmi ár mérséklésével korrigált.

A rezsicsökkentés tehát alapvetően a 2008-as válságot követő európai ártrendek által lehetségessé vált árszabályozási lépés volt, jóllehet a rendszerhasználati díjak és az adójellegű díjelemek különböző fogyasztói csoportok közötti differenciálása egy régi-új energiapolitikai koncepciót is tükrözött: a lakosság támogatása ne a szociális

2. ábra A magyarországi kiskereskedelmi és a magyar, valamint német nagykereskedelmi árak alakulása 2007 és 2017 között*



* A kiskereskedelmi árakat reprezentáló fogyasztói ár az Eurostat adatszolgáltatása alapján a közepes méretű háztartások éves átlagos díjakkal és járulékokkal terhelt ára, míg a nagykereskedelmi vételi átlagár a MEKH adatszolgáltatásból számolt átlagos éves vételi ár.

Forrás: OTE honlapja, Eurostat, MEKH, EEX

ellátórendszeren keresztül, hanem közvetlenül az energiaárakon és az energiaszolgáltatás ellátási láncán keresztül valósuljon meg. Ez határozott szakítás a 2006-2010 közötti időszakban megvalósuló energiapolitikai koncepcióban megfogalmazott céllal, miszerint a rászoruló fogyasztókat ne a nyomott energiaárakon, hanem a szociális ellátórendszeren keresztül segítsük. A kontraszt azonban ezúttal is gyorsan elhalványul, ha visszatekintünk a korábbi 15 év gyakorlatára.

Fontos emellett kiemelni, hogy a rezsicsökkentéssel kapcsolatos szabályozási változások a magyar és az európai jogban is komoly viharokat kavartak. Az első rezsicsökkentés következményeként ugyanis az elismert költségek körébe több jelentős tétel nem került be, úgy, mint a közműadó, a tranzakciós illeték, vagy a hálózati veszteség. A szabályozás kapcsán több cég is pert indított, melyeket jellemzően meg is nyertek. E folyamat eredményeként került sor a díjak rendeletben történő, bíróság előtt

nem megtámadható kihirdetésére; ez az Európai Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárásba torkollott.

Szabályozási expanzió: a Hivatal megerősítése és a különadók bevezetése

Az árbefagyasztás és a rezsicsökkentés nem korlátozódott a villamosenergia-szektorra: kiterjedt a földgáz-, a távhő-, a víziközmű- és a hulladékgyűjtési szolgáltatásokra is²². Ezt megelőzően azonban e szolgáltatások felügyeletének és árszabályozásának centralizációja is megtörtént: 2010-2013 között az önkormányzatok fokozatosan elvesztették a fenti „helyi” közszolgáltatások feletti ellenőrzési és szabályozási jogköreit, melyek a kibővített Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH) hatáskörébe kerültek.

A fenti folyamattal párhuzamosan a Hivatal jogállásában is jelentős változás következett be: 2013-ban a MEKH rendeletalkotási jogkörrel kapott. A villamosenergia- és földgáz-rendszerhasználati díjak megállapítása ettől kez-

dődően a bíróság előtt nem megtámadható rendeletben történik, jelentős mértékben megkönnyítve a rezsi-csökkentés második és harmadik lépcsőjének végrehajtását.

Az energiaszektorral „szemben” tanúsított szigorúbb szabályozói magatartás a szektort sújtó különadokról szóló jogszabályokban is megnyilvánult. A 2008-ban bevezetett, átmenetinek szánt ún. Robin Hood adó (energiaellátók jövedelemadója) hatályát 2010-ben meghosszabbították, eredeti 8%-os mértékét pedig 2013-ban 31%-ra emelték. Bevezették 2010-ben az energiaszektor mellett a távközlési és a bankszektor is sújtó szektorális különadók rendszerét, majd 2012-ben a közüzemadók adóját. Az energiaszektorra kivetett speciális adók ugyan csak egy részét teszik ki a többi szolgáltató szektort is érintő különadókból befolyó összegnek, hatásuk valós infrastrukturális (erőművi, illetve hálózati) beruházások megvalósulását késleltetheti, illetve akadályozhatja.

Tulajdonosi szerepvállalás a közüzemszolgáltatásokban

Az állami tulajdon térnyerése a MOL-ban lévő 21%-os Surgutneftegaz részvénycsomag 2011-ben történt megvásárlásával kezdődött, 2013-ban az E.ON földgáz-nagykereskedelmi és tárolói üzletágának megvásárlásával, majd több nagy európai energetikai cégcsoport hazai egyetemes szolgáltatói és elosztói tevékenységének átvételével folytatódott. Az energiapiaci szabályozás az ezt megelőző évtizedekben sem korlátozódott a tradicionális szabályozói eszközök használatára, de az utóbbi években – Európában nem példa nélkül – teret nyert az állam tulajdonosi jogaihoz kötődő eszköztár.

Az állami tulajdon árampiaci térnyerését az Első Nemzeti Közüzemszolgáltató (ENK SZ) 2015-ös létrehozása alapozta meg, mely kimondottan a nonprofit közszolgáltatások megszervezését célozta.²³

A 100%-ban állami tulajdonban lévő ENK SZ (később NKM) az egyetemes szolgáltatók és több elosztó megvásárlásával eleinte a gázszektorban terjeszkedett. 2017-ben az addig EDF tulajdonában lévő DÉMÁSZ felvásárlásával elosztóként és egyetemes szolgáltatóként is megjelent a villamosenergia-piacon. Mindazonáltal az állam nem tudta olyan mértékben növelni árampiaci befolyását, mint a gázpiac esetében: míg a gázpiacra a teljes egyetemes szolgáltatás (és ezáltal a kiskereskedelmi piaci értékesítések 55%-a), valamint az elosztó hálózat egy jelentős része is a közüzemszolgáltató felügyelete alá került, addig a villamosenergia-piacon kevésbé volt jelentős (a kiskereskedelmi piacon mintegy 10%-os) az állami térnyerés.

Az ENK SZ új helyzetet teremtett az energiapiacra, az MVM mellett egy új állami „zászlóshajó”-ként jelent meg. Bár az MVM elsősorban a nagykereskedelmi piacon volt aktív, míg az ENK SZ a kiskereskedelemre koncentrált, mégis számos helyzetben versenytársak voltak. Ez az ellentét a közüzemszolgáltató átalakításával, átnevezésével (NKM) és 50%-os MVM-tulajdonba kerülésével enyhült, míg végül 2018-ban bejelentették a két társaság összeolvadását. Az MVM-ből így egy állami tulajdonban lévő, a villamosenergia- és a földgázértéklánc csaknem valamennyi pontján aktív, integrált energiavállalat jött létre, ami az állami befolyás eszköztárát jelentősen gyarapítja.

Az állam tulajdonosi térnyerése kapcsán nem hagyhatjuk figyelmen kívül a Paks II. nukleáris erőműépítési projekt

sem, jóllehet az atomerőművi beruházás állami kézbe vétele nem tekinthető energiapolitikai fordulatnak. Az atomerőművi blokkok megépítése mellett már 2009-ben, az országgyűlés közel 100%-os támogatása mellett elkötelezte magát az akkori kormány. A változást az jelentette, hogy az addig MVM által koordinált és a kivitelezési (főszállítói) tender meghirdetése előtt álló projekt 2014-ben, a magyar kormány és a Roszatom váratlan szerződéskötését követően a miniszterelnökség irányítása alá került. Az Európai Bizottság tiltott állami finanszírozás apropóján indított vizsgálatot lezáró határozata ugyanakkor megerősítette a tulajdonosi szétválasztást, előírva, hogy az üzemeltetést és az abból származó nyereséget az MVM-től teljesen különálló vállalkozásra kell átruházni²⁴.

Konklúzió

A magyar villamosenergia-szektor szabályozásának utóbbi három évtizedét a szektor működésének piaci alapokra helyezése dominálta. A folyamat hosszú és elmentmondásos volt. A szektor strukturális átalakításával kezdődött, a különböző tevékenységeket végző vállalatok megalakítása és magánosítása révén. A kilencvenes években végbemenő folyamat stabil alapokat teremtett a későbbi piaci működéshez, ugyanakkor a gazdaságilag is életképes, önfinanszírozó, magántőkét is bevonó társaságok kialakítása érdekében alkalmazott eszközök és működési modellek utóbb maguk váltak a piacnyitás akadályáivá. A folyamat a 2000-es években a piacnyitással, a versenyző nagykereskedelmi piacok kialakításával, és általában az állami eszközök történeti szabályozás piaci mechanizmusokkal történő kiegészítésével, esetenként felváltásával folytatódott.

A szabályozás, mint „a vállalkozások felett gyakorolt kormányzati kontroll” formái ez idő alatt igen változatosak voltak: az állam tulajdonosi jogosítványai, a magánszereplőkkel kötött szerződéses megállapodásai, a szektorális szabályozó hatóságon keresztül történő szabályozás és mindenekelőtt a jogalkotással történő szabályalkotás változó arányban, de mindvégig jelen volt a szektorban. Erősen ingadozott az is, hogy a szabályozó milyen mértékben volt hajlandó lemondani az állami szabályozásról a piaci mechanizmusok javára. A mindenkori egyensúlyi pont elsősorban attól függött, hogy a jogalkotó mekkora bizalmat vetett a hatékony versenypiac önszabályozó képességébe. A piacnyitásra és az állami kontroll lazítására való hajlandóság azonban általában addig tartott, amíg a piaci folyamatok nem vezettek a lakossági árak politikailag tolerálhatatlan mértékű növekedéséhez. A piac iránti törekény bizalom erősen érzékelhető térségünk országában, ahol a mai napig hat a központi szabályozás több évtizedes gazdasági/politikai előzménye és az árakat „kézbentartó” kormányzati múlt.

Az uniós szabályozás kényszere gyakran hozta lépés-kényszerbe a szabályozót, aki egyszerre igyekezett megfelelni a progresszív uniós jognak és a rövid távú hazai kormányzati elvárásoknak. Az eredmény a korábban bemutatott változó irányú és dinamikájú, tangószerű szabályozás, ami minden ellentmondásosságával együtt hozzájárult a mai sokszereplős, versenyző nagykereskedelmi piac kialakulásához. A három korszak több szempont szerinti összehasonlítását, valamint a korszakokra jellemző legfontosabb pontokat cikkünk végén az 1. táblázatban foglaltuk össze.

1. táblázat A magyar villamosenergia-szabályozás főbb korszakainak több szempont szerinti összehasonlítása

	STRUKTURÁLIS ÁTALAKÍTÁS (1992-2001)	A VERSENY KIBONTAKOZÁSA (2001-2010)	ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS ÚJRADEFINIÁLÁSA (2010-2019)
GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI CÉLOK	<ul style="list-style-type: none"> - Magántőke bevonása, hogy a „hiányos” költségvetés privatizációs bevételhez jusson - Stratégiai befektetőkön keresztül a hatékony működés és az önfinanszírozási képesség megteremtése a szektorban 	<ul style="list-style-type: none"> - Európai jog implementációja és kapcsolódás a nagyobb ellátásbiztonságot nyújtó egységes európai piachoz - Ipari fogyasztók versenyképességének növelése 	<ul style="list-style-type: none"> - Háztartási fogyasztók terheinek csökkentése, akár a nagyfogyasztók és a rendszer önfinanszírozásának kárára is - Szociálpolitika beépítése az árszabályozásba
SZABÁLYOZÁS HELYZETE	<ul style="list-style-type: none"> - Szabályozás alapjainak lefektetése - Erős állami kontroll 	<ul style="list-style-type: none"> - Kooperatív, egyeztetéseken alapuló, ösztönző szabályozás 	<ul style="list-style-type: none"> - Egyoldalú, kevésbé kooperatív szabályozás - Állami szerepvállalás erősödése - Végrehajtás és ellenőrzés típusú szabályozás
VERSENY INTENZITÁSA	<ul style="list-style-type: none"> - Nincs nagy- és kiskereskedelmi piaci verseny („csak” az új erőművek létesítésében) - Megteremtődtek a verseny feltételei 	<ul style="list-style-type: none"> - A verseny kibontakozása nagykereskedelmi és a kiskereskedelmi importpiacokon - Növekvő import 	<ul style="list-style-type: none"> - A kiskereskedelmi szegmensben a versenycentrikusság háttérbe szorulása - A nagykereskedelmi piacon sok szereplő és intenzív verseny
AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A HAZAI SZABÁLYOZÁS	<ul style="list-style-type: none"> - A minimum feltételeknek való hazai megfelelés - Csatlakozási tárgyalások és az ellentmondásos 	<ul style="list-style-type: none"> - Kiemelt cél a csatlakozás miatt az Uniós elvárásoknak való megfelelés 	<ul style="list-style-type: none"> - Általánosságban kisebb nemzeti szabadság fok és hatáskör, de egyes kérdésekben sajátos hazai szabályozás

Felhasznált irodalom

- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. Oxford: Oxford University Press on Demand. <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199576081.001.0001>
- Brown, A. C., Stern, J., Tenenbaum, B., & Gencer, D. (2006). *Handbook for evaluating infrastructure regulatory systems*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6579-3>
- Deutsch, N. (2011). A vertikálisan integrált társaságok stratégiai lehetőségei az Európai Unió liberalizált villamosenergia-piacain. *Vezetéstudomány*, 42(7-8), 69-77.
- Gazdasági Versenyhivatal (GVH) (2006). *A Gazdasági Versenyhivatal jelentése a magyar villamosenergia-piacon lefolytatott ágazati vizsgálatról*. Budapest. 2006 május
- Ipari és Kereskedelmi Minisztérium (1992). *A magyar energiapolitika*. Budapest
- Járosi, M. (1997). A villanyár és a privatizáció összefüggései. *Magyar Energetika*, 5(1), 2-8.
- Joskow, P. L. (2007). Regulation of natural monopoly. In A.M. Polinsky & S. Shavell (Eds.), *Handbook of law and economics*, 2, (pp. 1227-1348). [https://doi.org/10.1016/s1574-0730\(07\)02016-6](https://doi.org/10.1016/s1574-0730(07)02016-6)
- Gómez-Ibáñez, J. J. (2006). *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts, and Discretion*. Boston: Harvard University Press.
- Magyar Energetikai és Közmű-Szabályozási hivatal (MEKH) (2018). *Országgyűlési beszámoló 2018*. Budapest.
- Magyar Energia Hivatal (MEH) (2004). *Beszámoló a Magyar Energia Hivatal 2003. évi tevékenységéről*. J/10996, 2004 július.
- Magyar Energia Hivatal (MEH) (2008). *Beszámoló a Magyar Energia Hivatal 2007. évi tevékenységéről*. 2008 június.
- Magyar Köztársaság Kormánya (2008). *Háttéranyag a 2007-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikai koncepcióról*. H/4858/1. Budapest.
- Magyar Villamos Művek (MVM) (2008). *Tevékenységi jelentés*. Budapest.
- Magyar Villamosenergia-ipari Átviteli Rendszerirányító Zártkörűen Működő Részvénytársaság (MAVIR) (2009). *A rendszerirányítás 60 éves története*. Összefoglaló. Budapest.
- Mihályi, P. (2010). *A magyar privatizáció enciklopédiája*. Budapest: Pannon Egyetemi Könyvkiadó - MTA Közgazdaságtudományi Intézet.
- Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM) (2012). *Nemzeti Energiastratégia 2030*. Budapest: Prospektus Nyomda.
- Paizs L. (2008). *Ösztönzési problémák a kiegyenlítő energia hazai piacán* (Working Paper). Budapest: Regionális Energiagazdasági Kutatóközpont. <http://www.rekk.eu/images/stories/letoltheto/wp2008-5.pdf>
- Petz E. (2010). *Pusztába kiáltott szavak. A magyar villamosenergia-ipar privatizációjának tragikus története* (Részletek). Budapest: Püski Kiadó.
- Portfólió (2005). „Hol rejtőzik a "luxusprofit"? - Rátaláltunk!” *portfolio.hu*, 2005.11.29. Budapest
- Regionális Energiagazdasági Kutatóközpont (REKK) (2010). *Jelentés az energiapiacokról*. 2010, IV. szám.
- Regionális Energiagazdasági Kutatóközpont (REKK) (2014). *Jelentés az energiapiacokról*. 2014, I. szám.
- Shleifer, A. (2005). "Understanding regulation." *European Financial Management*, 11(4), 439-451. <https://doi.org/10.1111/j.1354-7798.2005.00291.x>
- Sugár, A. (2011). *A piacsabályozás elméleti és gyakorlati aspektusai a közszolgáltató szektorokban, elsősorban az energiaszektor ársabályozása példáján* (PhD-értekezés). Budapesti Corvinus Egyetem, Közgazdasági Doktori Iskola, Budapest.
- Szajkó G., Kotek P., Keszthelyi M. A., & Szabó L. (2013). „Vihar a Rezsiben: A Rekk elemzése a 2013. januári rezsicsökkentésről”. *REKK 1/2013 Műhelytanulmányok*. 2013 március. Budapest.
- Vlahinić-Dizdarević, N. (2012). *The Effects of Privatization in Electricity Sector: The Case of Southeast European Countries*. Faculty of Economics, University of Rijeka, Rijeka.
- Valantiny, P. (2014). Változások a hálózatos közszolgáltatások szabályozási intézményrendszerében. *Verseny és Szabályozás*, 1, 281-318.
- Várhegyi, É. & Voszka É. (2010). *A verseny és a versenyképesség kapcsolata Magyarországon: Nagyvállalatok, mint nemzeti bajnokok*. A GVH VKK/3/2009 sz. pályázata alapján az AL/1635/2009 sz. támogatási szerződés záró tanulmánya. Budapest: Pénzügykutató Zrt.

Végjegyzetek:

- ¹ Az önszabályozástól a koncessziókon alapuló szabályozásig, illetve a szabályozó hatóságokig bejárt utat az Egyesült Államok és Európa példáján részletesen bemutatja Valentiny (2014) és Sugár (2011).
- ² 1994. évi XLVIII. törvény
- ³ 1994. évi XLI. törvény
- ⁴ 1064/1995 (VII.6.) Kormányhatározat
- ⁵ A privatizáció lebonyolítása rendkívül feszített ütemben, Suchmann Tamás egyszemélyi irányítása alatt történt, aki Mihályi megfogalmazása szerint „szemrebbenés nélkül áthágott jogszabályokat és túltette magát saját párttársainak tett ígéretein is” (Mihályi, 2010). A fenti kijelentésekkel egybecseng Petz (2010) beszámolója, aki a privatizáció lebonyolítása során elkövetett szabálytalanságokat ismerteti a Dunamenti Erőmű Rt. működésének és privatizációjának ellenőrzéséről, illetve az ÁPV Rt. 1995. évi tevékenységének ellenőrzéséről szóló ÁSZ-jelentések alapján.
- ⁶ 1074/1995. (VIII. 4.) Kormányhatározat
- ⁷ Mihályi a HVG 2007. jún 23-i Árampiaci liberalizációs mellékletére hivatkozva a Dunamenti Erőmű és a Mátrai Erőmű 2007-es sajáttőke-arányos nyereségét 31%-ra, illetve 20%-ra teszi (Mihályi, 2010).

- ⁸ Mihályi az MVM egykori vezérigazgatója, Járosi Márton számításaira hivatkozik (Járosi, 1997), aki szerint az 1997. évi ár-emelést követő árbevétel-többlet 85%-át a külföldi tulajdonban lévő eröművi társaságok és áramszolgáltatók realizálták, míg a hazai tulajdonban lévő társaságoknál 15% maradt.
- ⁹ A Portfólió 2005. november 29-i elemzése szerint 2004-ben a Dunamenti Erömű 33,3%, a Mátrai Erömű 18,8%, a Budapesti Erömű 18,5%, az AES Tiszai Erömű Kft 15,7%, a Csepeli Áramtermelő Kft. 68,4%-os ROE-mutatót ért el.
- ¹⁰ A potenciális befektetők hiányolták az iparági szereplők kompetenciáinak egységes törvényi szabályozását, az árszabályozás rögzített rendszerét, a költségeket fedező árakat (vagy legalább azok elérését célzó mechanizmus és időütem „garantálását”) és a szabályozó hatóság meglétét. A VET és a kapcsolódó jogszabályi keretek ezeket a hiányosságokat pótolták.
- ¹¹ 1074/1995. (VIII. 4.) Kormányhatározat
- ¹² Egy volt MVM-es vezető az 1994. évi VET kidolgozását teljes mértékben az állami vállalatnak tulajdonítja: „Egy szép, napos februári vasárnap délután összejöttünk B. szobájában, elővettük az 1931. évi XVI. törvényt, az 1946-os újjáépítési törvényt, amelyikben az energetikáról is volt szó, összeraktuk a vázlatot, megbeszéltük a lényegét, és március közepén az ÉDÁSZ ötvenyi kastélyában a jogászokkal együtt 3-4 nap alatt elkészült a szöveg. ... A minisztériumnak már csak a kodifikációt kellett végigvinni” (Várhegyi & Voszka, 2010).
- ¹³ 2001. évi CX. törvény
- ¹⁴ A rendszerszintű szolgáltatások terén ugyanakkor évekig nem alakult ki versenypiac. Az MVM egy csomagban adta tovább a MAVIR-nak a hosszú távú szerződésekbe integrált rendszerszintű szolgáltatásokat, a MAVIR pedig lényegében hatósági áron értékesítette azokat a mérlegkör felelősök felé (MEH, 2004). Az MVM piaci dominanciája később is szabályozási torzulásokhoz vezetett, ahogy erről a kiegyenlítő energia beszerzési és elszámoló árainak szerkezetéből fakadó torz ösztönzőkről szóló cikkében Paizs (2008) kifejti.
- ¹⁵ 56/2002. (XII. 29.) GKM rendelet
- ¹⁶ 183/2002 (VIII. 23.) Kormányrendelet
- ¹⁷ Az adatok forrása a mavir.hu adatszolgáltatása
- ¹⁸ 747/2011 MEH határozat
- ¹⁹ 115/2007. (XII. 29.) GKM rendelet
- ²⁰ 747/2011 MEH határozat; 115/2007 GKM rendelet
- ²¹ 739/2008 MEH határozat
- ²² 2013. évi LIV. törvény
- ²³ 2014/1465. Kormányhatározat
- ²⁴ Commission Decision (EU) 2017/2112