

„Liberalizáció a hálózatos szolgáltatások piacán (Nemzetközi tendenciák és hazai gyakorlat)” című kutatás szakmai zárójelentése

Kutatásunkat - a világgazdaság aktuális változásai által felvetett problémákra is reagálva - az eredeti munkaterv szerint tudtuk folytatni. Eddig négy publikációt adtunk közre az OTKA támogatás megjelölésével, további három megjelenés alatt van és a hallgatói alkalmazás keretében két TDK szakdolgozat született. Kutatásaink főbb megállapításait az alábbiakban foglaljuk össze:

A különféle alkalmazkodási problémákkal küzdő országokban a liberalizáció, privatizáció és a dereguláció eddigi tapasztalatai azt mutatják, hogy ez a folyamat korántsem kitérők nélkül zajlik. Az állam és a magángazdaság határai a múltban is többször módosultak. Arra a kérdésre, hogy az állammal vagy anélkül gyorsabb-e a gazdasági növekedés, a gazdasági struktúrák átalakulása, ma sincs általánosítható válasz. A válsághelyzetekre való reagálásokra korábban az állami intervenció volt a jellemzőbb, semmint az állam visszavonulása. Az elmúlt több mint két évtized ellenkező példákkal is szolgált, amelyek azt mutatták, hogy a válsághelyzetek, alkalmazkodási problémák kezeléséhez a liberalizálás, az „államtalanítás” eszközeit is felhasználják. A 2008-ban kezdődött gazdasági válság során az állami beavatkozási elemek megerősödtek és egyes piacok addigi működésébe vetett bizalom megingott. Ezeknek a körülményeknek ismeretében kezdtük vizsgálni a piacnyitás következményeit.

Az átalakuló posztoszocialista gazdaságok nagy részében a piacok többségét közel másfél évtizede megszüntették a piaci működést akadályozó kötöttségektől. A piacok megnyitása egy sor piacon azonban – a fejlett országokhoz hasonlóan – csak mostanában következett, következik be. Ilyen piacok elsősorban az úgynevezett hálózatos szolgáltatások (távközlés, energia, víz, posta, vasút stb.) piaci. Ezeknek a piacoknak az Európai Unióban lezajlott, illetve napirenden lévő megnyitása és újraszabályozása állt az érdeklődésünk középpontjában.

A kutatás során elsőként áttekintettük a hálózatos szolgáltatások piaci liberalizálódásának több évtizede tartó folyamatát. Feltérképeztük, hogy melyek azok lépések, amelyek inkább gátolják, és melyek, amelyek inkább segítik a liberalizálódási folyamatot. Láthatóvá vált, hogy egyre erősebb az igény az eddig lezajlott liberalizálódás folyamat átfogó értékelésére, a hátralevő út felmérésre. Az erről a törekvésekről készült összefoglaló tanulmányban [Valentiny Pál: *A liberalizálódás foka*. in: Verseny és szabályozás 2008. (szerk. Valentiny Pál, Kiss Ferenc László) Budapest, MTA KTI, 2009. 247-265.] bemutattuk az értékelési rendszerek és módszerek széles spektrumát. Voltak országok (Nagy-Britannia és az Egyesült Államok), ahol elsősorban az ágazati elemzésekben keresték a választ. Az elemzések középpontjában itt a termelékenység, az árak, a költségek alakulása állt, alkalmanként a jóléti hatásokat is számba vették. Ausztráliában és az Európai Unióban, részben a centralizáltabb intézményrendszer, részben a tagországok eltérő alkalmazkodási üteme miatt az ágazati elemzések mellett nagy igény mutatkozott az ágazatok közötti összehasonlításokra is. Ezek az elemzések a liberalizálódás egész „mozgalmát” is értékelték, komplex, a gazdasági környezetet tágabban értelmező vizsgálatokra is kísérletet tettek. Végül bemutathattuk, hogy a nemzetközi szervezetek, funkciójuknak megfelelően, a széles körű összehasonlítás igényével készült magas szinten aggregált indikátorokkal és indexekkel dolgoznak, amelyekkel relatív keresztmetszeti és időbeli változásokat próbáltak megfogni. Megállapítottuk, hogy míg a részletekkel foglalkozó ágazati tanulmányok közül sokan ellentétes álláspontokra jutottak, bár

a liberalizálódás mértékét növekvőnek és hatásait egészében pozitívnak minősítették, addig az aggregáltság magasabb fokain a liberalizálódás folyamata egyértelműen pozitív hatásokat mutatott.

Megvizsgáltuk, hogy a jelenlegi gazdasági válság miként hat az állami beavatkozás és a verseny, az ágazati szabályozás és a piacnyitás viszonyának változására. Míg a pénzügyi szektornak – a korábbi szabályozás hiányosságait kiküszöbölő - újraszabályozása elkerülhetetlen fejlemény, addig az ágazati szabályozások többségénél a válság miatti újraszabályozás igénye nem merült fel. Méretük, vagy pozíciójuk miatt rendszerszintű bizonytalanságot okozó vállalkozásokat csak a pénzügyi szektorban, annak is a gazdaság egészét érintő speciális szerepe miatt, lehetett beazonosítani. Egyes, a gazdaság minden szereplőjét érintő kérdésekben, mint például az auditálás és a hitelminősítés, komoly problémákkal szembesültünk, amelyeket többnyire az átláthatóság és a verseny hiánya, esetenként a szabályozás gyengesége váltott ki. Ezekben a területeken a szabályozás megújítására került vagy kerül sor. A válság a versenyszabályozást is új feladatok elé állította: az állam gazdasági szerepvállalásra (egyedi szabályozások, állami támogatás, államosítás) való hajlamának erősödése miatt a beavatkozások eseti indokoltságának vizsgálata mellett fel kellett mutatnia a verseny fenntartásának szükségességét, hangsúlyoznia a beavatkozások időleges voltát és elleneznie minden olyan beavatkozást, amely a versenyt hosszabb távon torzítaná. Erre a feladatra a versenyhatóságok különböző mértékben voltak képesek [Valentiny Pál: *Válságban a verseny. Válságban a verseny?* in: *Verseny és szabályozás 2011* (szerk. Valentiny Pál, Kiss Ferenc, Nagy Csongor István) MTA KTI, 2012 – megjelenés alatt]

A hálózatos szolgáltatások piacainak megnyitását az egységesülő európai piacokon is megvizsgáltuk és megállapítottuk, hogy a politikai konszenzus gyakori hiánya miatt a szabályozás európai szintjét célzó bizottsági kezdeményezések csak részlegesen valósulnak meg, az ágazati szabályozási rendszert a versenyszabályozás egyre gyakrabban „segíti” ki. A döntések előkészítésekor, az egyes ágazatokat érintő szakpolitika megfogalmazásakor emiatt is fontos a piacnyitás tényleges mértékének ismerete. Ehhez az Európai Unió különböző jelentései sok adalékkal szolgálnak, és más nemzetközi szervezetek mellett az OECD is kidolgozott egy mutatószámrendszert. Az OECD mutatóinak ismertetésén keresztül érzékeltetni próbáltuk ezek információtartalmát és a mutatók érvényességi korlátait. Bemutattuk, hogy a mutatószámrendszer a kezdeti tájékozódáshoz jó segítséget nyújt, az országok, ágazatok relatív viszonyát nagy vonalakban tükrözi, de a hálózatos szolgáltatások területén zajló tényleges piacnyitás értékeléséhez alaposabb és főként részletesebb tanulmányokra van szükség [Valentiny Pál: *Piacnyitás a hálózatos szolgáltatásoknál*, *Külgazdaság*, LIV. évf., 2010. szeptember–október (78–92. o.)].

A nemzetközi tapasztalatok elemzésén túl megkezdtük a verseny elemzését a hazai hálózatos szolgáltatások területén is. A kutatás tervezésekor a távközlési és energia piacok elemzését egyaránt fontosnak ítéltük. A szabályozási változások gyakorisága, a piacnyitás felmerült nehézségei és az erőteljes versenykorlátok miatt a figyelmünk elsődlegesen az energiapiacok felé fordult. Először a hazai földgázellátás szabályozásával, a piaci szereplőkkel és erőviszonyaikkal, a versenyhelyzet alakulásával, továbbá a 2009-es modellváltással foglalkoztunk [Vince Péter: *Modellváltás a földgázellátásban*. In: *Verseny és szabályozás 2008*. (Szerk: Valentiny Pál–Kiss Ferenc) MTA KTI, 2009]. Bemutattuk, hogy a 2004 és 2009 között hatályos szabályozás új eleme – az EU-csatlakozással kapcsolatban végrehajtott jogharmonizáció eredményeként – az ún. hibrid modell létrehozása volt, amelyet számos feszültség jellemezett. Ebben az időszakban a közüzemi ellátás túlsúlya volt a jellemző. A szabad piaci földgáz-értékesítés lassan növekedett és a két szektor közti határok sem voltak

mindig egyértelműek, a szabad piaci folyamatok alakulását a közüzemi szektor ár- és szabályozási feltételeinek az alakulása befolyásolta. A 2009. nyarán életbe lépett új törvény az Európai Unió irányelveinek átvételét valósította meg. A törvény alapján a közüzemi és a versenypiaci ellátást egységes piac váltotta fel. Elemeztük a piaci szereplők erőviszonyainak alakulását, a modellváltás előtt nagy piaci súllyal rendelkező társaságok piaci magatartását. Megfogalmaztuk azokat a kétségeket, hogy az érvényben lévő szabályozások ki tudják-e kényszeríteni a szolgáltatóknál azt a magatartásváltozást, amely az egyenlőtlen erőviszonyok között is csökkenti a fogyasztói kiszolgáltatottságot és egyben lehetővé teszi a szolgáltatók közti választást és váltást.

Részletes elemzést készítettünk a magyar energiaszektor piacnyitás utáni helyzetéről [Vince Péter: *Piacnyitás után: versenyhelyzet és koncentráció az energiaszolgáltatásban*, Külgazdaság, LIV. évf., 2010. július–augusztus (103–124. o.)]. Ezt a villamosenergia- és a földgázszektor egyes részterületeit jellemző koncentráció mértékét vizsgálva vettük számba. A teljes piacnyításra a villamosenergia-szolgáltatás egyes részterületein igen eltérő versenyfeltételekkel került sor 2008-ban, aminek következtében a koncentrátság mértéke a termelésben fennmaradt a piacnyitás után is, de az értékesítésben mérséklődött. A nagykereskedelmi értékesítésben a koncentrációt – a legnagyobb súlyú szereplő (MVM Trade Zrt.) piaci részesedését – azonban nem a kialakuló verseny, hanem hatósági döntések csökkentették, ugyanis a hazai szabályozó hatóság jelentős piaci erejű szereplőnek minősítette az MVM Trade-et, az Európai Bizottság pedig előírta az erőfölényét megalapozó hosszú távú áramvásárlási szerződéseinek felbontását. Az energiaszolgáltatásban az eleve kevésbé koncentrált, többszereplős kiskereskedelmi piacokon jelentős változást a közüzemi ellátás megszűnése után a szabad piaci értékesítés súlyának növekedése idézett elő. Az egyetemes szolgáltatásban és a szabad piacon értékesítő vállalkozások piaci részesedése azonban nem rendeződött át számottevő mértékben, és verseny elsősorban a nagyobb felhasználókért indult meg.

A munkatervnek megfelelően 2010-ben került sor egyetemi hallgatók alkalmazására. Ez jó alkalmat teremtett arra, hogy mesterszakos hallgatókkal a kutatott témaköröket megismertessük, őket a munkába bevonjuk és hozzájárulásukkal a hazai piacok leírásához segítséget kapjunk. A hallgatói alkalmazások során az OTKA pályázat témakörében végzett anyaggyűjtés alapján TDK dolgozatok is készültek. Az egyetemes szolgáltatás kérdéskörében készült tanulmány [Stenger Zsolt: *Az egyetemes szolgáltatások Magyarországon*. Pannon Egyetem, 30 o.] a különböző hálózatos iparágak (villamosenergia, gázszolgáltatás, posta, vízszolgáltatás) magyarországi helyzetét vizsgálta. Bemutatta az egyes hálózatok felépítését, az egyetemes szolgáltatások körét és az egyetemes szolgáltatásokkal kapcsolatos problémákat. A liberalizációban élen járó távközlési szektor viszonyítási alapként szerepelt a tanulmányban.

A szolgáltatóváltással foglalkozó tanulmány [Misurda Viktor: *A szolgáltatóváltás nehézségei Magyarországon*. Pannon Egyetem, 30 o.] abból a helyzetből indult ki, hogy a liberalizált piacokon a korábbi monopolhelyzetben lévő vállalat kénytelen versenytársakkal szembenézni. A fogyasztók lehetőségei a piacnyitással párhuzamosan bővülnek. Kérdés mennyire élnek ezzel a fogyasztók. Az inkumbens (az adott piacon már régóta jelen lévő, sokszor monopolhelyzetű) vállalat érdekelt lehet a váltási költségek emelésében. Így megnehezítheti új vállalat belépését a piacra, illetve az áttérést a fogyasztók számára. Ilyen esetekben különösen fontos lehet, hogy a szabályozás megfelelően működjön. Azonban a váltás elmaradása sok esetben az inkumbens magatartásától részben, vagy egészben független. A fogyasztók tartózkodásának számos egyéb oka is lehet, a váltás hiánya a nem kielégítő

verseny- és ágazati-szabályozás következménye is lehet. A tanulmány utalt rá, hogy a váltásra vállalkozó fogyasztók körében ugyanakkor sokszor tapasztalható irracionálisnak tűnő választás is.

Az egyetemes szolgáltatással összefüggésben felmerült problémaköröket a hazai energia iparban részletesebben elemeztük. Ennek során az egyetemes szolgáltatás árszabályozásának 2009-től bekövetkezett változásait követtük nyomon [Vince Péter: *Árszabályozás és versenyhelyzet az energiapiaci nyitás után*. in: Verseny és szabályozás 2011 (szerk. Valentiny Pál, Kiss Ferenc, Nagy Csongor István), MTA KTI, 2012 – megjelenés alatt]. Az energiapiaci modellváltás életbe lépése óta megfigyelhető volt az egyetemes szolgáltatói áremelés korlátozására irányuló árhatósági törekvés, ami folytatása volt a korábbi, a közüzemi ellátásban követett gyakorlatnak. Az új vonás nem az egyetemes szolgáltatásban az áremelések visszafogása volt, hanem az, hogy ennek eléréséhez más eszközök alkalmazása került előtérbe. Amikor az árszabályozás megengedi, hogy egyes piaci hatások beépüljenek a költségek meghatározásába, de azt nem általános szabályként írja elő, hanem csak szelektíven teszi lehetővé, akkor az árszabályozásban ismét megjelennek azok az áralakító tényezők is, amelyek a piaci folyamatoktól független követelményeket, esetleg szociális szempontokat juttatnak érvényre. Mindez nem kizárólag a vállalatokra gyakorolt hatások miatt érdemel figyelmet, hanem amiatt is, hogy a modellváltást korábban kísérő – a piaci hatások fokozottabb érvényesülésének teret adó – szabályozási törekvéseket felváltotta a növekvő állami szerepvállalás. Ennek egyik oldala az volt, hogy a szabályozás az ármegállapítást központosította, a miniszter jogkörébe emelte, ami a modellváltás előtti hatáskörmegosztás, döntési rendszer visszaállítását eredményezte. A piaci folyamatokba, ezen belül az áralakításba történő növekvő intenzitású állami beavatkozás másik oldala a nem piaci jellegű eszköztár alkalmazásának a kiszélesítése volt. Az életbe léptetett árszabályozás megteremtheti annak a lehetőségét, hogy az energiaárak egyre kevésbé fogják tükrözni a valós költségelemeket, ezáltal a hatékony vállalati viselkedés korlátjává válnak.

A hálózatos szolgáltatásokban zajló piacnyitások végső célja a verseny megteremtése, erősítése olyan ágazati szegmensekben, amelyekben a verseny lehetősége ugyan fennáll, de a piac – gyakran államilag garantált - monopolszerkezete a versenyt korábban nem tette lehetővé. A piacnyitásnak természetesen csak akkor van értelme, ha a fogyasztók a piac szereplői között szabadon választhatnak, a szolgáltatók között szabadon válthatnak. Ezért is érdemel különös figyelmet a szolgáltatóváltás vizsgálata. Ezt, a szolgáltatóváltási aktivitás alakulását a teljes piacnyitást követő évekre a hazai villamosenergia-piacon vizsgáltuk. A tanulmány [Paizs László: *Kiskereskedelmi verseny és szolgáltatóváltás a hazai árampiacon*. in: Verseny és szabályozás 2011 (szerk. Valentiny Pál, Kiss Ferenc, Nagy Csongor István), MTA KTI, 2012 – megjelenés alatt] a szolgáltatóváltás helyzetét az Európai Unió tagállamaival való összehasonlításban elemezte és a hazai árampiac szolgáltatóváltási aktivitását a fennálló szabályozási és piaci feltételrendszer tükrében kísérelte meg értelmezni. A tanulmány megállapította, hogy a hazai árampiacot a háztartások esetében alacsony, az üzleti vállalkozások esetében közepesen erős szolgáltatóváltási aktivitás jellemzi. A hazai háztartásoknak váltási aránya az Európai Unió mezőny utolsó harmadában helyezkedik el. A gyenge szolgáltatóváltási aktivitás részben a piacnyitás óta eltelt idő rövidségével – és a fogyasztók erre visszavezethető tapasztalatlanságával –, részben pedig az egyetemes szolgáltatási rendszeren keresztül fenntartott nyomott árú villamosenergia-vásárlás lehetőségével magyarázható. Jóval erősebb kereskedőváltási aktivitás figyelhető meg az üzleti felhasználók körében. Szemben a háztartási fogyasztókkal, akik csak 2008 óta választhatják meg szolgáltatójukat, a szabad kereskedőválasztás joga ebben a körben már 2003, illetve 2004 óta biztosítva van. Az elmúlt egy-két évben több tényező is segítette az üzleti felhasználókért

folyó szolgáltatói verseny élénkülését. Általában a felhasználói oldal alkupozícióját erősítette a gazdasági válság okozta kereslet-visszaesés. A kiskereskedelmi versenynek újabb lökést adott az a tény is, hogy a kedvező nagykereskedelmi piaci folyamatok eredményeként a versenypiaci végfelhasználói árak a hatósági árazású szegmens végfelhasználói árai alá csökkentek, aminél fogva a verseny hatóköre most már az egyetemes fogyasztásra jogosult üzleti felhasználókra is kiterjedhetett.