

Horváth M. Tamás^[1] - Bartha Ildikó^[2] - Lovas Dóra^[3]: Mikor kakukktojás? Állami vállalatulajdon az energia- és nyersanyagpiacon* (KJSZ, 2022/3., 22-34. o.)

A magángazdaságról alkotott közkeletű feltételezések ellenére az állami tulajdon nagyságrendje a világpiaci vállalati szférában érdemleges mértékű. Különböző becslések mellett is hitelt érdemlőnek tekinthető, hogy szám szerint a legalább résztulajdonú állami cégek aránya 2019. évi adat szerint kb. 0,1 százalék.[1] A világ GDP-jének kb. 10 százalékát[2] ugyanakkor ez a kör állítja elő egy 2015-ben publikált áttekintés szerint. A méreteket tekintve természetesen egy változó jelenségről[3] van szó.

Az következik ebből, hogy az állami működő tőke jelentősége nem egyes világgazdasági rendszerekhez vagy fejlődési korszakokhoz kötődik, hanem az a globalizáció tartósan szerves része. Ha viszont ez így van, akkor a kormányzati tulajdonú vállalatok üzleti tevékenysége és annak jogi környezete külön elemzéseket igényel. A szabályozás erre vonatkozóan többszintű. A nemzetállamon kívül az integrációk, mint az Európai Unió[4] (EU) vagy a Világkereskedelmi Szervezet[5] (WTO), illetve a regionális és helyi önkormányzatok játszanak ilyen szerepet.

E szabályozási szintek összefüggésében jelen tanulmány az EU és a tagállamok normatív és gazdasági szabályozását érintő, egymáshoz képest nem feltétlenül harmonikus kapcsolatát kutatja, a vállalatok valós gazdasági viszonyai empirikus elemzésének felhasználásával. A témában a jog gazdasági elemzési összefüggései alapján kiinduló megállapításunk az, hogy az állami társasági tulajdon nem átmeneti jelenség, hanem a piacgazdaság szerves része.

Tesztelendő állításaink (hipotézisek) ehhez képest a következők.

(1) Az állami tulajdonú vállalatok kiterjedése a világpiacon üzleti folyamatok eredője. Értve ezalatt, hogy az így vagy úgy biztosított előnyök különböző értékét a világpiacon beárazzák.

(2) Ezen túlmenően, minél inkább van kormányzati (gazdaság)politikai megtámogatottsága az adott ágazatban jelentkező piaci elégtelenségek kezelésének, annál nagyobb lehet az állami vállalatulajdon jelentősége is.

Tanulmányunk az állami vállalatok piacgazdaságban való megnyilvánulásának mint gazdasági és szabályozási jelenségnek a különböző jogi modelljeit a bányászat és nyersanyag-kitermelés, ezen belül különösen az energiaágazat[6] példáján mutatja be. Az utóbbi összefüggésében a közszolgáltatások[7] kapcsolatát is érintjük. Összehasonlító jogi elemzést végeztünk e körben az európai integráció szempontjából. A feldolgozás az Orbis Europe[8] átfogó 2021. évi vállalati adatbázisának felhasználásával történt, ami a munka empirikus forrásaként szolgált a normatív viszonyok meghatározottságai feltárása érdekében.

1. Elméleti alapok

A témával kiemelten foglalkozó, viszonylag korai tényfeltáró összeállítások közül kiemelkedő a The Economist 2012. januári, az államkapitalizmus felemelkedésével foglalkozó különszáma, amely Lenin vastag szivart kezében felmutató képével jelent meg. Kínára, Oroszországra és egyes feltörekvő országokra utaltak elsősorban, de a figyelem egyaránt kiterjedt a világ más vezető hatalmaira is. Valójában az állam vállalati tulajdona nem ennyire extrém, inkább általános jelenségnek[9] mondható, habár a mértékek természetesen igen változatosak. A befolyás módja és tartalma pedig eleve sokszínű. Jellemző, hogy a kisebbségi tulajdoni hányadnak is lehet akár meghatározó a jelentősége.

Az állam gazdaságban betöltött, nem közhatalmi szerepével a gazdaságtudományok különböző kiterjedt elméletei foglalkoztak a tudománytörténetben.[10] A teljesség igénye nélkül érdemes kiemelni az utóbbi korszakok egymással igencsak ellentétes megítéléseit, ami akár hullámmásként is értékelhető.

A jóléti állam keynesiánus politikájától a beavatkozás nem volt idegen, habár annak nem elsődlegesen a tulajdonváltás volt a meghatározó eszköze. Mindenesetre a közfeladatok közvetlen ellátását nem tekintették mechanizmusidegennek. A kormányzati szektor ezért kiterjedtebb és aktívabb volt, elsősorban a piaci

elégtelenségek kiküszöbölése érdekében, de azon túl is, az in-

- 22/23 -

dokolhatóan nagyobb társadalmi szerepvállalás érvényesítését célozva.

A neoliberális állam ezzel szemben a privatizációra helyezte a hangsúlyt, igyekezve a verseny működése érdekében elkerülhetetlen szerepeket világosan elválasztani a nem gazdasági funkciók érvényesítésétől. A kevesebb közfeladat felvállalása azonban modell szerint nem megengedő lazaságot vagy kivonulást jelentett, hanem a megtartandó kötelezettségek szigorú érvényesítését. A nyolcvanas és a kilencvenes évek magánosítása a nyugat-európai országokban mindenesetre különböző intenzitású és mélységű volt. Korántsem jelentette azonban ez a folyamat ekkor sem az állami tulajdonú vállalatok körének teljes felszámolását.

A rendszerváltó országok privatizációja radikálisabb volt. Az eltérő típusok szerepe itt is jelentős, azonban a magángazdaság visszaállításának és kiterjesztésének ethosza ebben a térségben karakteresebb lett. Sokáig a még létező vagy megmaradó állami megoldásokat a politikai közgondolkodás csupán átmenetinek tüntette fel. Érdekes a nemzetközi integrációk, köztük az EU szerepe, amelyek egyfajta modellkövetkezetesség irányában szabályoztak. Mindez elsősorban az új belépők számára jelentett kiterjedt új kötelezettségeket és kormányzati cselekvési kényszereket.

Az ezredforduló után a neoliberalizmus hegemoniája gyengülni kezdett.[11] Erősödtek a kritikai hangok, Nyugat-Európában is. Az EU-ban megindult egy folyamat, ami az állami eszközök alkalmazását illetően kezdett megengedőbb[12] lenni. Szabályozási megnyilvánulások sorát nyitotta ez meg, amelyeknek a kedvezményezettjei a tagállamok lettek. A kormányzati korrekciók nagyobb intézményes mechanizmusai körében a kivételek köre[13] egyre eklatánsabb módon bővült.

A közbeszerzési irányelvek 2004. évi módosulásától kezdve a közmegbízások versenyeztetésének kötelezettségén egyre inkább enyhítettek, ami lehetővé tette a kormányzati tulajdonú közszolgáltató vállalatokkal ún. házon belüli (in-house) megállapodások kötését közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül.[14] A befolyás közvetítésének ehhez kapcsolódó megjelenési formája[15] éppen az állami tulajdonú vállalat lett. Az ármeghatározás és néhány más további megoldás mellett a megengedés, azaz a versenyszabályokkal való összeegyeztethetőség megállapítása megalapozta e korábban kivételesnek tekintett körök bővülését. Lehetővé vált ezáltal a tagállami kormányok számára saját útjuk határozottabb kiépítése, amivel aztán többen bátrabban, mások visszafogottabb módon igyekeztek élni is. Az Európai Unió Bíróságának (EUB) gyakorlata ezt az irányt visszaigazolta és kiterjesztette.

Mindezen alapokon új helyzet keletkezett 2007-2008. évi ingatlanhitelezési és bankválság után. Innentől kezdve a nemzetközi gazdasági válságok egymást követték, mint az eurozóna válsága (2008-2010), a 2020. január 31-vel realizálódott Brexit, 2019-től pedig a COVID-járvány hullámai. Mindezek következtében az állami beavatkozások köre kiterjedt, jelesen az állami vállalatok, külön is a bankok kormányzati kivásárlását már nem tekintették szokatlanoknak.

A válságokat kétségkívül visszaalakulási hullámok követték. Míg az angolszász országokban az állami tulajdonlás inkább átmeneti volt, azaz a gazdaság konszolidációját követően a kormányzati politika kivonult a közvetlen beavatkozások alkalmazási köréből, addig az európai országokban a kezdetben kényszerből bevezetett megoldások könnyebben maradtak úgy,[16] azaz jórészt változatlanul.

A válságok mellett a korábbi privatizációknak beindult egy korrekciója is a 2010-es évek körül, különösen a közszolgáltatások körében. A remunicipalizáció,[17] valamint az energiaipar, autógyártás, légitársaságok körében[18] a magánosítás kudarcait vagy nagyvállalati válságokat kezeltek több országban a kormányzati vállalati (rész)tulajdonok kiterjesztésével.

Természetesen nem államosításról volt szó, ami közjogi kérdés a polgári államokban is, hanem a közhatalmi eszközöket mellőzve, magánjogi (társasági jogi) részesedések útján való tulajdonlásról. Az állam ilyenkor magántulajdonos.

A közgazdasági szakirodalom a válságkezelés, illetve a tulajdonosi beavatkozások kapcsán az országok közötti különböző utak választásának a lehetőségéről,[19] illetve a mérték történetileg való hullámzásáról[20] beszél. Jelen tanulmány szempontjából e fejlemények ténye mellett azonban inkább annak van jelentősége, hogy noha a különböző korszakokban eltérő fontosságot tulajdonítottak neki, az állami vállalati tulajdon jelentősége a modern gazdaságban mindig is érdemi módon jelenlévő volt. Az állami vállalat üzleti menedzselése ezáltal elidegeníthetetlen része lett a modern gazdaságnak is. Értve ezalatt, hogy saját jogon, azaz nem egyszerűen csak a magánosítás tükörképeként vagy ellenpontjaképpen ragadható meg ez a jellegzetesség.

Egy létező jelenség iránti újabb keletű érdeklődés[21] tehát az aktuális folyamatok elemzési igénye nyomán megalapozott. Normatív jogi összehasonlító vizsgálatok[22] után vállalati tényadatok alapján, azaz a gazdasági hatások mentén való elemzés keretében vizsgáljuk az állami tulajdonú vállalatot mint kormányzati eszközt, amelyen keresztül a versenykorlátozást ilyen vagy olyan oknak betudhatóan megengedő közösségi politika hatása[23] tetten érhető.

Az európai integrációban e derogáció kedvezményezettjei a tagállamok, amelyek ezáltal bizonyos értelemben olyan kockázati tényezőt is jelentenek, ami az egységes belső piac, illetve a politikai integráció értékeit érintheti[24] korlátozóan. A piacgazdaság állami vállalata üzletpolitikájának öndefiníciójához ugyanis gyakran hozzátartoznak az olyan hivatkozások, amik a kormányzati gazdaságpolitikát erősítik, mint amilyen az állam számára nyújtott szolgáltatás hatékonysága a szinergiák jobb kihasználása útján, a hazai munkavállalók érdekeire hivatkozás, avagy éppenséggel az elért profit itthon tartása.

Egy kiemelt ágazatban, ami a bányászat és kitermelés, vizsgáltuk az állami tulajdonú vállalatok jelenlétének és piaci aktivitásának időbeli alakulását, valamint a tagállamok, illetve az európai országokban tapasztalható sajátosságok csoportosításának lehetőségeit. Tet-

- 23/24 -

tük ezt azért, mert a példát jelentőségében érdemlegesnek, sajátosságait illetően pedig kifejezetten jellemzőnek tartjuk az állami szerepek újabb időszakban bekövetkező változásának értékelésére nézve.

2. Az állami vállalati jelenlét típusai a nyersanyagok kiaknázásban

A bányászat és kitermelés körében a szabályozás alakítása az államok számára kulcsfontosságú, mivel annak nemzeti szinten kiemelt stratégiai, biztonsági és belpolitikai dimenziója van. Éppen ezért is érdekes az állami érdekeltségű vállalatok jelenlétének és piaci aktivitásának időbeli alakulását e szektort érintően meghatározni. A célzott trendek behatárolása érdekében ugyanúgy választhattunk volna más mintát is, hiszen feltevésünk szerint bármely profitabilitással jellemezhető területen hasonló tendenciák figyelhetők meg. Kutatásunkat az Európai Unióra, valamint négy további "referencia"-államra (Oroszország, Svájc, Norvégia és Egyesült Királyság) vonatkoztattuk.

Az Orbis Europe adatbázis segítségével az ágazatot érintően főként az egyes vállalatok alapadatainak, pénzügyi mutatóinak és tulajdonosi struktúráinak elemzésére került sor. A vállalatokra vonatkozó aggregált adatokat egy többlépcsős keresés eredményeképpen hívtuk le, majd rendeztük közös jellemzők szerint csoportokba. Országonként lekértük azokat a vállalatokat, amelyek a "bányászat és kitermelés" területén jelenleg is működnek és ahol az állami befolyás akár legcsekélyebb mértéke is azonosítható.

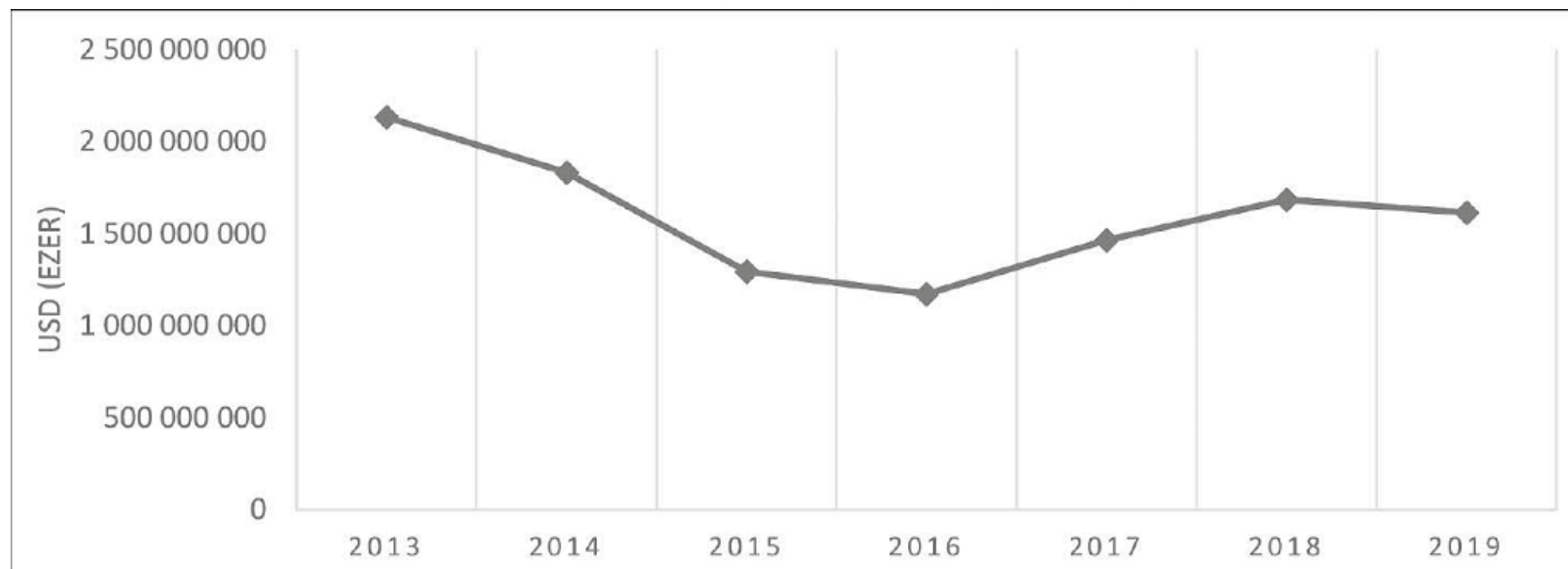
A 2011-től 2019-ig tartó kilenc évet tettük vizsgálatunk tárgyává, amely az elemzés szempontjából azért jó választás, mert változó - a 2008-as gazdasági világválság hatása, majd az azt követő gazdasági fellendülés által meghatározott - környezetben azonosíthatók be az állami érdekeltséggel rendelkező vállalatok piacon való jelenlétének időbeli trendjei. Továbbá a hosszabb időszak lehetővé teszi, hogy kiszűrhetővé váljanak azok az anomáliák, amelyek valamely ország hiányos adatszolgáltatásából fakadnak.

Jelen tanulmány szempontjából állami érdekeltségüként azokat a vállalatokat vettük számba, amelyek esetében az államnak bármilyen részesedése van (0-100%), hiszen akár egy darab szavazatszöveget jelentő részvény is jelentős befolyást jelenthet az adott társaság működésére; illetve, amelyeknek az állam (akár közvetett módon) az ún. "végső tulajdonosa" (Ultimate Owner).[25]

Az alábbi ábrán a vizsgált harmincegy ország összesített árbevételének ábrázolásával jól szemléltethető, hogy a piacot érintő külső hatások ugyanúgy hatottak az állami érdekeltséggel rendelkező társaságok profitabilitására is. Az ilyen társaságok számát országonkénti megoszlásban a Melléklet mutatja. A jövedelmezőség ezen magánjogi eszközökkel, decentralizált módon működtetett vállalatoknál természetesen elsődleges fontosságú.

1. ábra

Összesített árbevétel (ezer USD) EU+4 "referencia"-országban



Forrás: saját szerkesztés (Orbis adatbázis alapján)

A harmincegy ország összesített árbevételét szemléltető 1. ábrán jól látható a piacot befolyásoló események hatására változó tendenciavonal. Az állami befolyással rendelkező vállalatok hasonló üzletpolitikát folytatnak, mint a többi cég, céljuk a profitabilitás, amelyet más-más gazdasági eszközzel igyekeznek elérni. Az árbevételi különbségek nem függenek az Európai Unióhoz való csatlakozás idejétől, mint inkább a földrajzi elhelyezkedés és az adott vállalatoknak a vizsgált szektorban betöltött üzleti pozíciója a meghatározó.

2.1. Nagy árbevétel és erős állami befolyás (1. országcsoport)

A vizsgált időszakban az egyes országokban beazonosítható állami jelenlét változását és kivehető trendjeit három csoportban mutatjuk be. A klaszteralkotás alapja itt az összesített árbevétel volumene, ahol az Orbis adatbázis aggregált adatai alapján elemezzük a 2008-as gazdasági világválság, az azt követő fellendülést, és egyéb események (pl.: menekültválság, orosz-ukrán háború) állami befolyással rendelkező vállalatokra, azok árbevételére gyakorolt esetleges hatásait.

A legnagyobb árbevétellel és a hagyományosan erős állami befolyással rendelkező (1.) országcsoportba tartozó országok közül Oroszország és Norvégia (illetve immár az Egyesült Királyság) nem tagja az Európai Uniónak, de szükségesnek tartottuk ezeknek az országoknak a bevonását is vizsgálódásunk körébe. A "bányászat és kitermelés" szektorában az állami szerepvállalás jelentősége hosszú időre nyúlik vissza és a mai napig stabilan tartja magát. Ez a megállapítás nemcsak

- 24/25 -

e csoportra vonatkozik, hiszen ezen ágazatnak az egyes országok gazdaságban betöltött szerepe napjainkban alapvetően nem különbözik más (a következő két csoportban vizsgált) európai országtól.

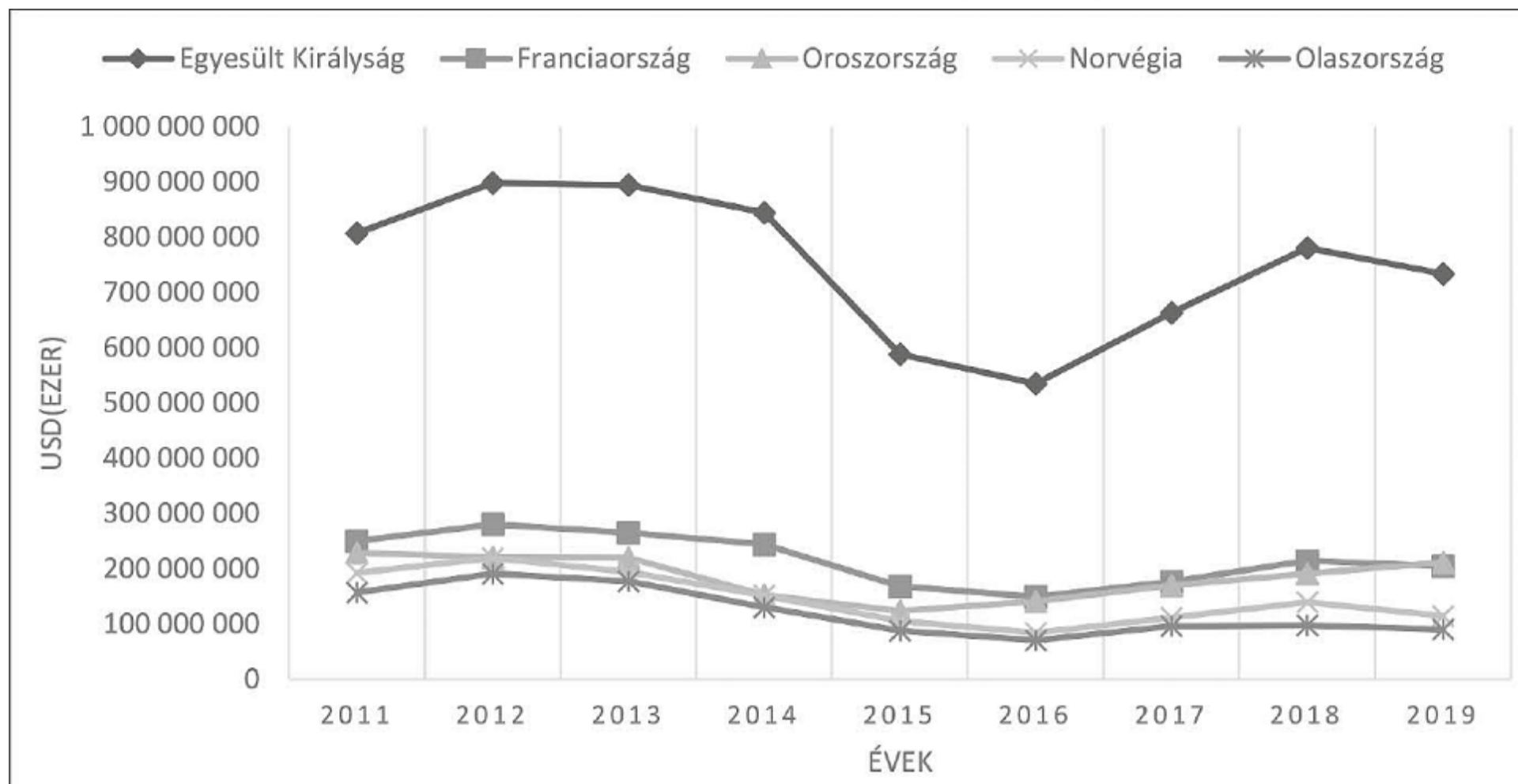
Az 1. kategóriába tartozó országokban az összesített árbevétel mértéke 2011 és 2019 között magasan meghaladja a többi államét (100 000 000 ezer USD és 300 000 000 ezer USD között), így feltételezhetően az állami befolyással rendelkező, bányászati és kitermelési portfóliójú vállalatok profitabilitása is ezekben az országokban a legmagasabb.

Az állami szerepvállalás a 20. század második felében államosítási törekvések révén erősödött meg, míg az 1980-as évektől érvényesülő, nemzetközi trendként megjelenő neoliberális következményeként az Európai Unió tagállamaiban az egyes területek liberalizációja és deregulációja valósult meg.

Az 1980-as években elkezdődött liberalizációs hullámok több szektort érintettek, azonban a kérdéssel az 1990-es évekig az EU-ban is főleg iránymutatások foglalkoztak, annak belpolitikai érzékenysége és nemzetstratégiai fontossága miatt.[26] Az első előremutató folyamatok az angolszász országokban zajlottak le, ami azért érdekes, mert az Egyesült Királyságban az állami befolyással rendelkező vállalatok összesített árbevétele 2011 és 2019 között a harmincegy ország vonatkozásában a legmagasabb (lásd a 2. ábrát).

2. ábra

Az 1. országcsoport összesített árbevétele a "bányászat és kitermelés" ágazatban



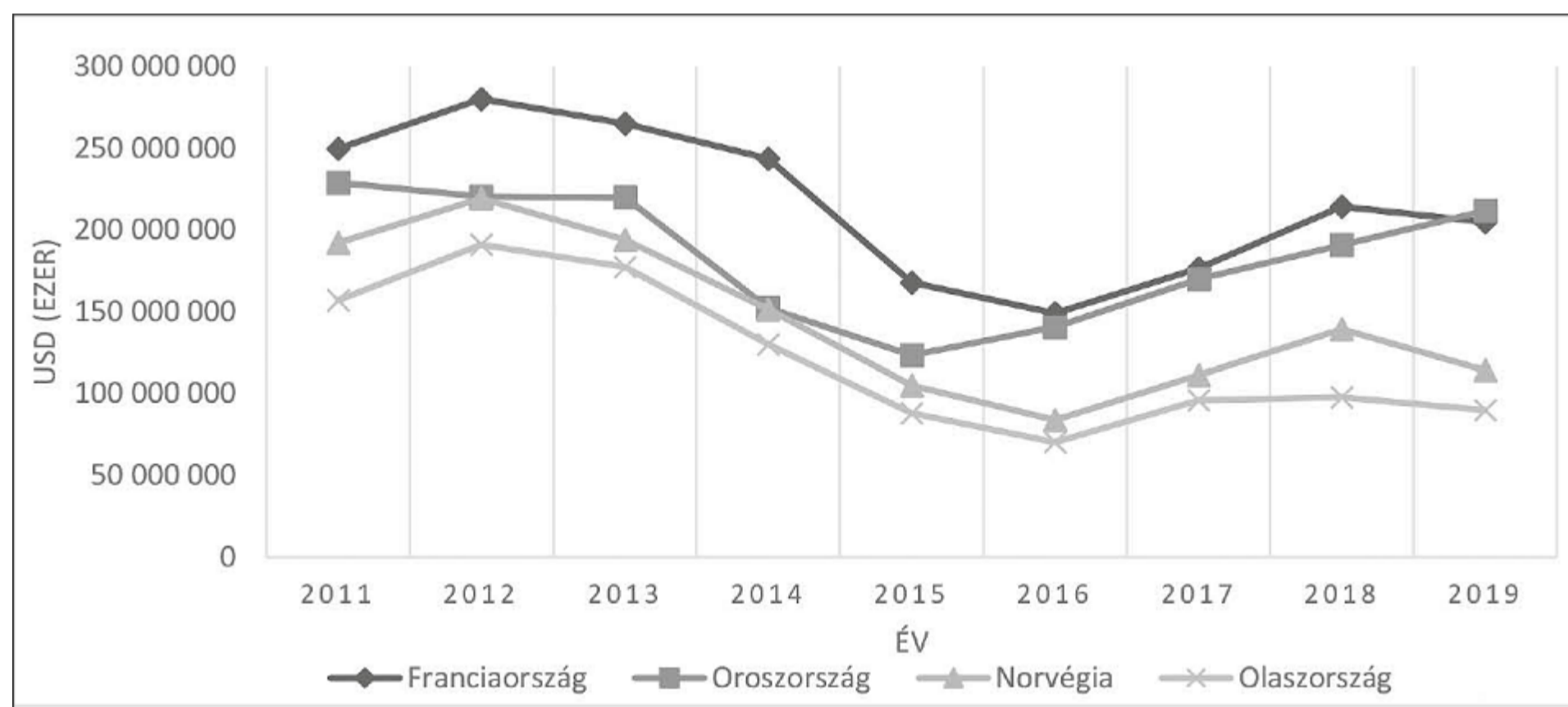
Forrás: saját szerkesztés (Orbis adatbázis alapján)

Az állami befolyás ugyanolyan jelentős, mint korábban, azonban nem az állami vállalatok révén, hanem a közvetlen vagy közvetett állami részesedés segítségével. A 2008-as világválságot követően a piaci folyamatokat követő, állami befolyással rendelkező vállalatok továbbra is porfitábilisak, sőt azok életképessége sokkal szilárdabbnak tűnik, mint az ilyen befolyással nem rendelkező vállalatoké.[27]

Az alábbi 3. ábra is jól mutatja, hogy a 2008-as gazdasági világválságot követően meggyengülő neoliberalizmus nem hozott változást a piacon működő magánvállalatok állami befolyásának stabil jelenlétben.

3. ábra

Az 1. országcsoport (Egyesült Királyság nélkül) összesített árbevétele a "bányászat és kitermelés" ágazatában



Forrás: saját szerkesztés (Orbis adatbázis alapján)

- 25/26 -

Az összesített árbevétel "V" alakot mutató alakzatából látszik, hogy 2015-ben, illetve 2016-ban éri el a mélypontot. Oroszország és Norvégia esetén is ugyanez a forma vehető ki, ami azt támasztja alá, hogy nemcsak az Európai Unióban, hanem azon kívül is hasonló tendenciák mennek végbe, azaz elsősorban az

integráció négy energiacsomagja által előretörő liberalizációs kötelezettség sem szorítja ki az állami befolyást "bányászat és kitermelés" területéről.

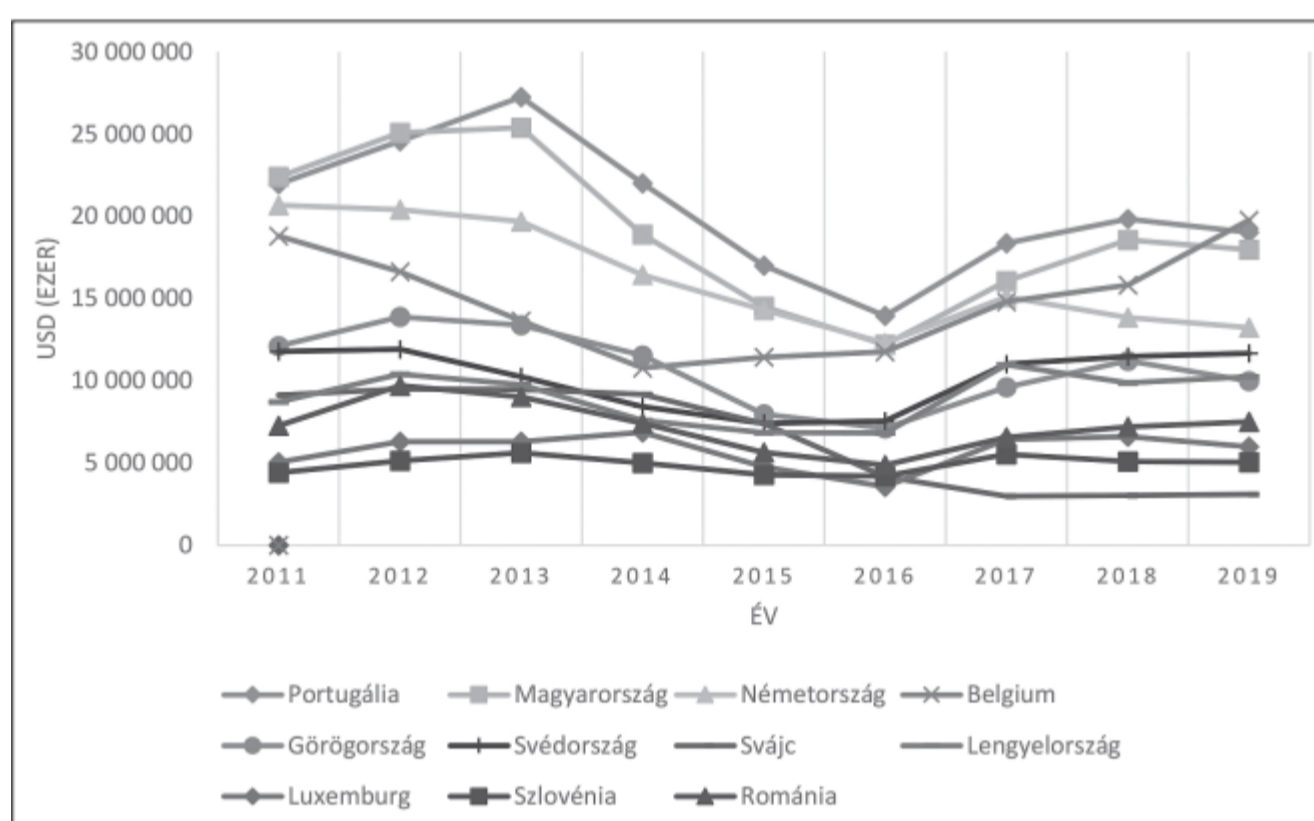
Az adatokat megvizsgálva az is látszik, hogy a legmagasabb árbevétellel rendelkező állami befolyással rendelkező vállalatok jelentős része valamely fosszilis energia termelését, mégpedig többségében a földgáz- és kőolajbányászatot jelölte meg fő tevékenységként. Oroszországban például a legnagyobb árbevétellel rendelkező ilyen vállalatok a LUKOIL és a GAZPROM, míg Olaszországban az ENI. Ez arra is következtetni enged, hogy az energiatermelés területén még mindig a fosszilisenergia-termelés a leginkább profitábilis, míg a megújuló energiaforrások termelése felé való terjeszkedés ezen vállalatok részéről csupán az európai uniós követelményeknek való megfelelés és a hosszú távú profitabilitás fenntartása érdekében horizontális diverzifikációja.

2.2. A legszámosabb országkategória (2. országcsoport)

A "legnépesebb (2.) országcsoportba" tartozók esetén az árbevételi adatok a vizsgált években az előzőekhez hasonlóan jól kivehető módon "V" alakot mutattak (lásd. 4. ábra). Az éves statisztika szerint az egyes országok összesített árbevétele 2012-ben, illetve 2013-ban volt a legmagasabb, majd 2016-ra ez az érték jelentősen visszaesett. Megjegyzendő azonban, hogy nem a vállalatok számának alakulása van hatással az árbevétel volumenének változására, hiszen például Portugáliában és Belgiumban egy, Luxemburgban kettő, Görögországban három, míg Németországban tizenhat, állami befolyással rendelkező vállalat van a vizsgált időszak szinte teljes tartamában.

4. ábra

A 2. országcsoport összesített árbevétele a "bányászat és kitermelés" ágazatban



Forrás: saját szerkesztés (Orbis adatbázis alapján)

A csoportban a legnagyobb árbevétellel rendelkező vállalatok fő tevékenysége a kőolaj- és földgázkitermelés mellett a rézércbányászat. Tehát itt is igaz az előző csoportban tett megállapítás, amely szerint még mindig a hagyományos energiahordozók termelése a legprofitábilisabb.

Előfordul olyan eset is, amikor az adott országban működő "bányászat és kitermelés" portfóliójú vállalatban az állami befolyás nem a székhelyállamot jelenti. Például a legnagyobb árbevétellel bíró német energiatermelő vállalatok egy része francia vagy dél-koreai állami befolyással rendelkezik, míg más államoknál, például Lengyelországban, a legnagyobb árbevétellel rendelkező energiatermelő vállalatokban a székhelyállam rendelkezik befolyással.

Összességében az eddig elemzett jellemző országcsoportok mutatói és trendjei alapján igazolva láthatjuk, hogy az állami tulajdonú vállalatok kiterjedése a világpiacon üzleti folyamatok eredője. Értve ezalatt azt, hogy az így vagy úgy biztosított előnyök különböző értéke a világpiacon beárázódik.

A stabil állami jelenlét - gazdasági változások ellenére való - konzisztens jellegére árulkodó példával szolgálhat Magyarország. Hazánkban (az Orbis adatbázisba történő adatszolgáltatás során a portfólió meghatározásánál) öt, állami érdekeltséggel rendelkező vállalat jelölte meg főtevékenységként a "bányászat és

kitermelés" területét. Ezekben a vállalatokban az állam piaci szereplőként jelenik meg (tulajdonos, részvényes, szavazatelsőbbiséget biztosító részvényes), nem pedig politikai döntéshozóként vagy szabályozóként.

Míg az Üveg-Ásvány Bányászati Ipari Kft., a Mecsekérc Környezetvédelmi Zrt. és a Vajtai Homok Kitermelő és Szolgáltató Kft. 2011 és 2019 között végig 100%-

- 26/27 -

os önkormányzati vagy állami tulajdonban állt, addig a Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt.-ben (MOL) és a Mátrai Erőmű Bányászati Mélyépítő Kft.-ben (annak stabil fennállása ellenére) folyamatosan változott az állami jelenlét nagysága. A MOL esetében az állami részesedés 2011-ben 23,8%-os volt, amely 2021-re 5,28%-ra csökkent oly módon, hogy az egy darab B sorozatú, névre szóló, szavazatelsőbbiségi jogokat biztosító részvény mindvégig a magyar állam tulajdonában állt. Így az állam ezen az úton is tudja a megtérülés elvárt értékét befolyásolni, azonban nem közjogi, hanem az üzleti életben meghatározó társasági jogi szabályok alapján. Persze az állami érdekeltségnek előnye is van, hiszen veszteséges működés esetén dönthet a tagok (így közpénzt is magában foglaló) kötelező tőkeinjekciója mellett. A Mátrai Erőműben, hasonlóan a MOL-hoz, változott az állami részesedés aránya az évek során, azonban a jelenlét itt is konzisztens volt. Tehát a MOL és a Mátrai Erőmű esetében is gazdasági érdekeltség érvényesül a nyereség elérése során, és nem a jogi szabályozás domináns.

Ezen állami érdekeltséggel rendelkező vállalatok többségében nyereségesek és különösen az energiaszektor főként Európai Unió belüli liberalizációja lehetővé teszi, hogy a nemzetközi piacon is megjelenjenek. Ennek hatására egyre inkább kiterjesztik és diverzifikálják tevékenységüket, így például a MOL a földgázszállítás és -tárolás területére vagy a Mátrai Erőmű Bányászati Mélyépítő Kft. a napelemparkokra vonatkozóan. A nyereség folyamatos fennállása azt igazolja, hogy a 2008-as gazdasági világválság az energiaszektor "bányászat és kitermelés" területére nem volt jelentős hatással. Sőt a MOL-ban és Mátrai Erőműben a 2010-es évet követő fokozatosan növekvő állami érdekeltség azt mutathatja, hogy az állam könnyebben viselte a válság negatív következményeit, mint a magánszektor. Látszik az is, hogy a vállalatok gazdasági társasági formában működnek, azaz elsődleges céljuk üzletszerű gazdasági tevékenység folytatásával haszon szerzése. Ennek alapján nem várható el tőlük veszteséget okozó tevékenység vállalása. Amennyiben az állam ezt mégis elvárná, szabályozóként vagy politikai döntéshozóként kellene fellépnie, amely hazánkban a bányászat és kitermelés területén nem, hanem inkább a közszolgáltatások területén figyelhető meg. Ezen utóbbi oka lehet az is, hogy Magyarország elsősorban energiaimportőr, az energiatermelés gazdasági szempontból nem kiemelt jelentőségű. Tehát az európai trendekhez igazodva a bányászat és kitermelés területén magánjogi formában működtetett, állami (önkormányzati) érdekeltséggel rendelkező vállalatok léte is meghatározó, amelyek profitabilitásra törekcszenek magánjogi eszközökkel.

A "bányászat és kitermelés" területén állami részesedéssel rendelkező vállalatok stabil piaci jelenléte megfigyelhető. A 2013-tól érvényesülő rezsicsökkentés[28] (kötelező hatósági ár bevezetése) eredményeképpen előálló veszteséges időszakok ugyanis az ilyen részesedéssel nem rendelkező, főként külföldi vállalatok kivonulását vagy államosítását hozták magukkal.

A Mátrai Erőműben 2011-ben tulajdonrészt szerző német RWE a rezsicsökkentés révén elszenvedett veszteségei miatt 2016-ban eladta részesedését a Máttra Energy Holding Zrt.-nek, amelynek tulajdonosai az Opus Global Nyrt., valamint a cseh Energetický a Průmyslový Holding voltak. Ennek révén az erőmű többségében magyar állami, illetve hazai magánkézbe került. A felvásárlás oka nem a hatósági ár és a piaci ár közötti, előbbi javára billenő pozitív különbség volt (hiszen ekkor még nem így volt), hanem az Európai Unió azon célkitűzése, hogy közösségi forrásokkal támogatja a lignitet termelő erőművek környezetkímélő energiaforrásra történő átállását. Azonban az EU ettől az elképzelésétől utóbb elállt, így a továbbra is veszteséget produkáló Mátrai Erőműben 72,66 százalékos közvetett részesedéssel rendelkező Opus Global Nyrt. tulajdoni hányadát továbbadta a magyar állam tulajdonában lévő MVM Magyar Villamos Művek Zrt. számára. A hatósági árak okozta profitabilitási problémák miatt adta el 2016-ban az ENI Hungaria Zrt. egyik üzletágát a MOL Nyrt. részére.

A magyar példa összehasonlító összefüggésben való értékelése arra vezet, hogy minél inkább van kormányzati (gazdaság)politikai megtámogatottsága az adott ágazatban jelentkező, vélt vagy valós piaci elégtelenségek kezelésének, annál nagyobb lehet az állami vállalatulajdon jelentősége is.

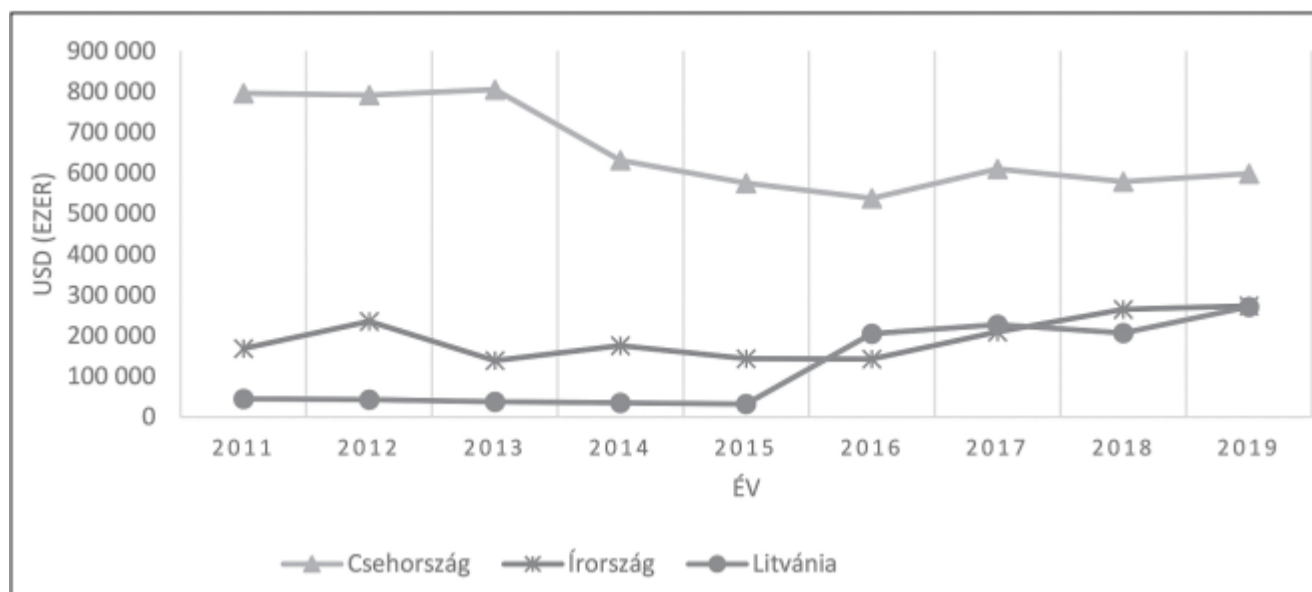
2.3. Egyéb országok (3. országcsoport)

A fentiekkel ellentétben vannak olyan országok (3. országcsoport), például Csehország, Írország, Litvánia, Finnország, ahol az állami részesedéssel rendelkező vállalatok árbevétele (0 és 800 000 ezer USD között) a fentiekhez képest jóval alacsonyabb és konstans képet mutat a vizsgált időszakban (lásd az 5. ábrát).

Finnország nem szerepel az ábrán, mivel az egyik évre vonatkozóan a legnagyobb árbevétellel rendelkező vállalat nem szolgáltatott adatot, így indokolatlan eltérést figyelhetnénk meg, azonban említése a következtetések levonása érdekében elmaradhatatlan.

5. ábra

A 3. országcsoport összesített árbevétele a "bányászat és kitermelés" ágazatban



Forrás: saját szerkesztés (Orbis adatbázis alapján)

A vállalkozások portfóliójában az első és második országcsoporttól eltérően tőzeg, lignit vagy szén bányászata és kitermelése van megjelölve elsődlegesként. Az Európai Unió elkötelezett az éghajlat- és energiapolitikai törekvései megvalósításában (például szén-dioxid-kibocsátás és importfüggőség csökkentése), amelynek egyik eleme a szén és lignit nagymértékű visszaszorítása az energiatermelésben, ez pedig hatással lehet ezen vállalatok profitabilitására. Az energiavállalatok kötelező részvételével működő, folyamatosan szigorodó európai uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer (ETS) amellet, hogy engedélyhez köti a szén-dioxid-kibocsátást, felső határt is szab ezen intézmények számára az emissziót illetően.[29] Ezen tényező miatt a szén-dioxid ára folyamatosan nő, és e többletköltségeket az energiavállalatoknak kell megfizetni, ez pedig különösen a szén- és lignitfüggő országokban érezteti hatását.

- 27/28 -

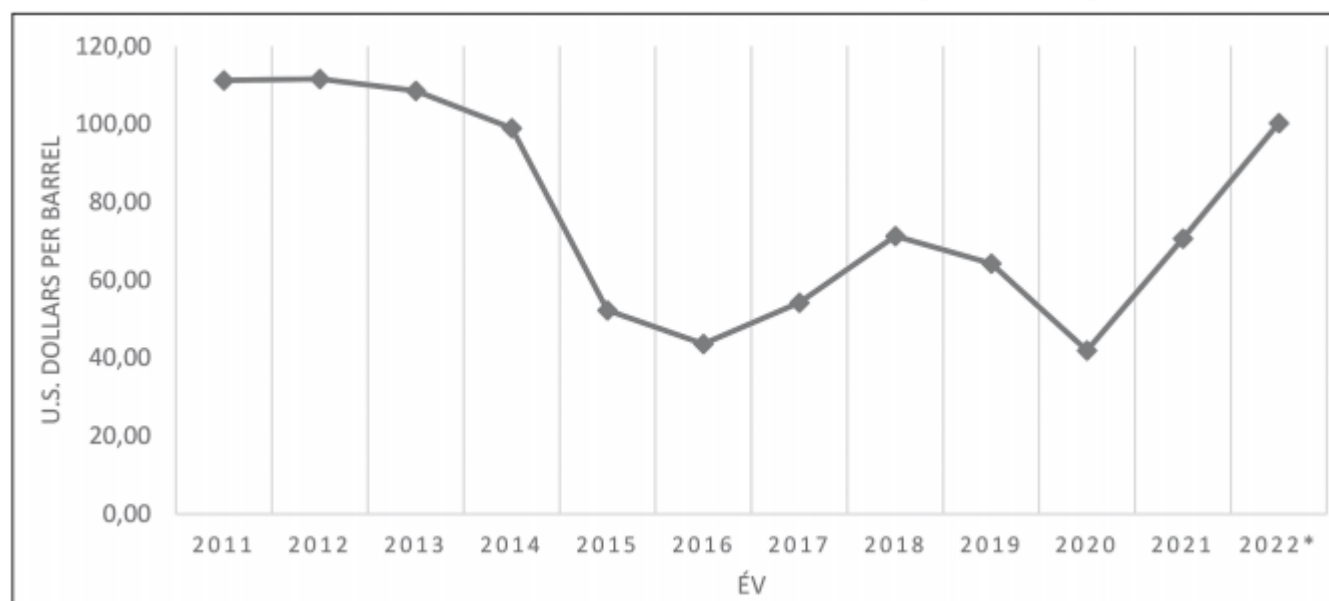
2.4. ...és a legújabb trend

A fentiekben ismertetett 1. és 2. országcsoportban az első öt helyen szereplő, állami befolyással rendelkező vállalat tevékenysége még mindig a hagyományos energiahordozó termelésének területét fedi le, így főként a kőolaj, földgáz, szén és uránérc bányászata és kitermelése a meghatározó. Az összesített árbevétel-változás ezen csoportokban rendszerszintű és követi a világpiac által indikált üzletpolitikai folyamatokat. Ahogyan a fentiekből látszik, nem a privatizáció nagysága vagy az erős állami jelenlét hatott az árbevétel ingadozására, hanem az állami érdekeltséggel nem rendelkező magánvállalatok esetéhez hasonlóan a különböző gazdasági tényezők.

A bányászat és kitermelés esetében nagyobbbrészt energiahordozók kitermeléséről van szó, ezért erre a körre koncentrálnva megállapítható, hogy az első két országcsoportban hasonló "V" alakot figyelhetünk meg, mint az energiaárak világpiaci változásánál. 2012-ig világszinten emelkedett az energia ára, tekintettel a csökkenő kínálatra, amelyet Európában főként a 2008-as gazdasági válság indukált. A világpiacon a kitermelésre mértékadó hatású földgáz és a villamos energia ára a kőolajétól függ, amely utóbbit alapvetően két dolog határoz meg: a világpolitikai, geopolitikai változás, illetve az igények növekedése vagy csökkenése.

6. ábra

Kőolaj-árváltozás 2011 és 2022 között



Forrás: www.statista.com

A 2010-től növekvő árak az energiatermelés területén emelkedő árbevételt jelentettek a tevékenységükben érintett vállalatok számára, tekintet nélkül az állami jelenlét mértékére. 2015-re, illetve 2016-ra az energia ára nagymértékben csökkent, amelynek okai között szerepel a megnövekedett kínálat, amely az USA-ban 2010 óta erősödő palagáz-forradalomnak is köszönhető. Ez hatással volt az energiatermelésre, hiszen a csökkenő árak következtében a termelőknek nem érte meg a nagymértékű kitermelés, valamint a technológia fejlesztése sem.[30] Ugyanez tükröződött az ágazati állami vállalatok árbevételében, tekintettel arra, hogy a társaságok száma az időszakban érdemben nem változott (l. a Melléklet táblázatát). Ez megint arra utal, hogy az állami tulajdonú vállalatok tevékenységének kiterjedése a világpiacon alapvetően üzleti folyamatok eredője.

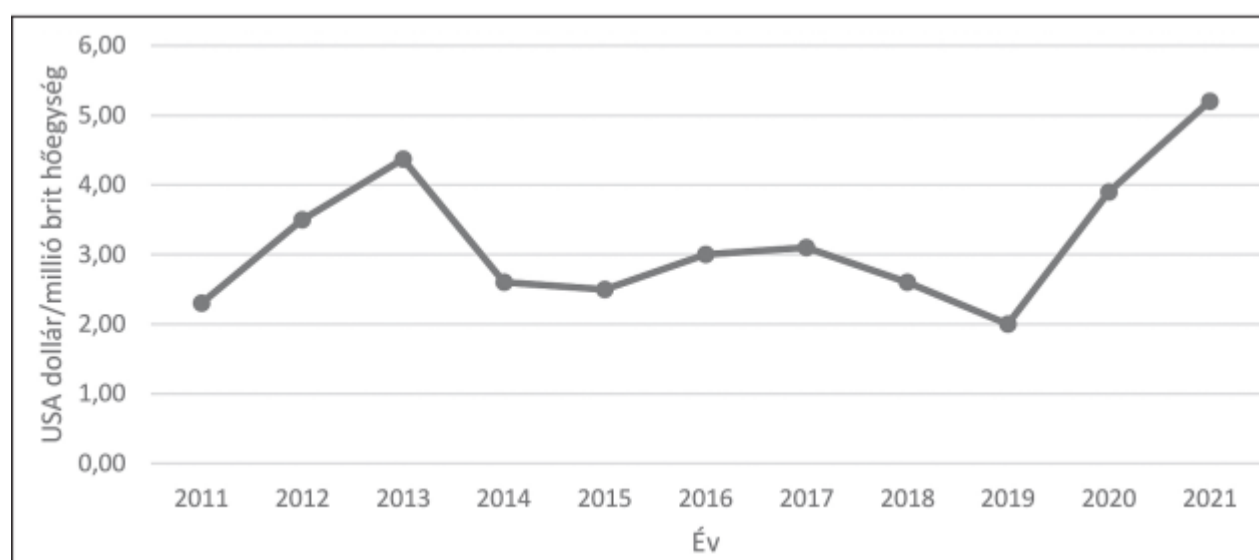
A kínálat csökkenése miatt 2019-ig ismét emelkedtek az árak, amelyre a 2020-ban megjelenő COVID-19-járvány és hatására kialakuló válság volt csupán hatással. 2021-től ismét növekedést láthatunk, amelyet az orosz-ukrán válság 2022-ben tovább fokozott. Az energiaá-

- 28/29 -

rak emelkedéséből azon vállalatok profitálnak, amelyek esetében a "bányászat és kitermelés" kőolaj-, illetve földgáztermelésre irányul. Ezért van eltérés a harmadik országcsoportot (pl.: Csehország) illetően (lásd az 5. ábrát), hiszen a kőolaj- és földgáztermelés ezen országokban elenyésző, az állami részesedéssel rendelkező vállalatok főtevékenysége főszabályként a lignit, valamint a tőzeg termelése és bányászata, illetőleg nagy hangsúlyt kap a megújuló energiaforrásokra való áttérés is. Például a 3. országcsoportba tartozó Finnországban az állami részesedéssel rendelkező vállalatok árbevétele alacsony. Az energiafüggőség csökkentését (kőolaj- és földgázforrások híján) és a profitabilitás növelését a megújuló energiaforrásokra való áttérés mellett atomerómű-beruházásokkal kívánták elérni, azonban az orosz-ukrán háború következtében leállították a megvalósító orosz tulajdonú GAZPROM vállalattal történő együttműködést. Így árbevételét tekintve csökkenő vagy legalábbis - a kőolaj és földgázt érintő árváltozásnak való kevésbé való kitettsége miatt - stagnáló tendencia valószínűsíthető. Ezzel szemben például az 1. országcsoportba tartozó Franciaország vagy a 2. országcsoportba tartozó Németország kőolaj és földgáz "bányászat és kitermelés" tevékenységekkel foglalkozó vállalatainak nyeresége valószínűsíthetően 2021-től növekedésnek indult.

7. ábra

A földgáz éves átlagos ára 2011 és 2022 között



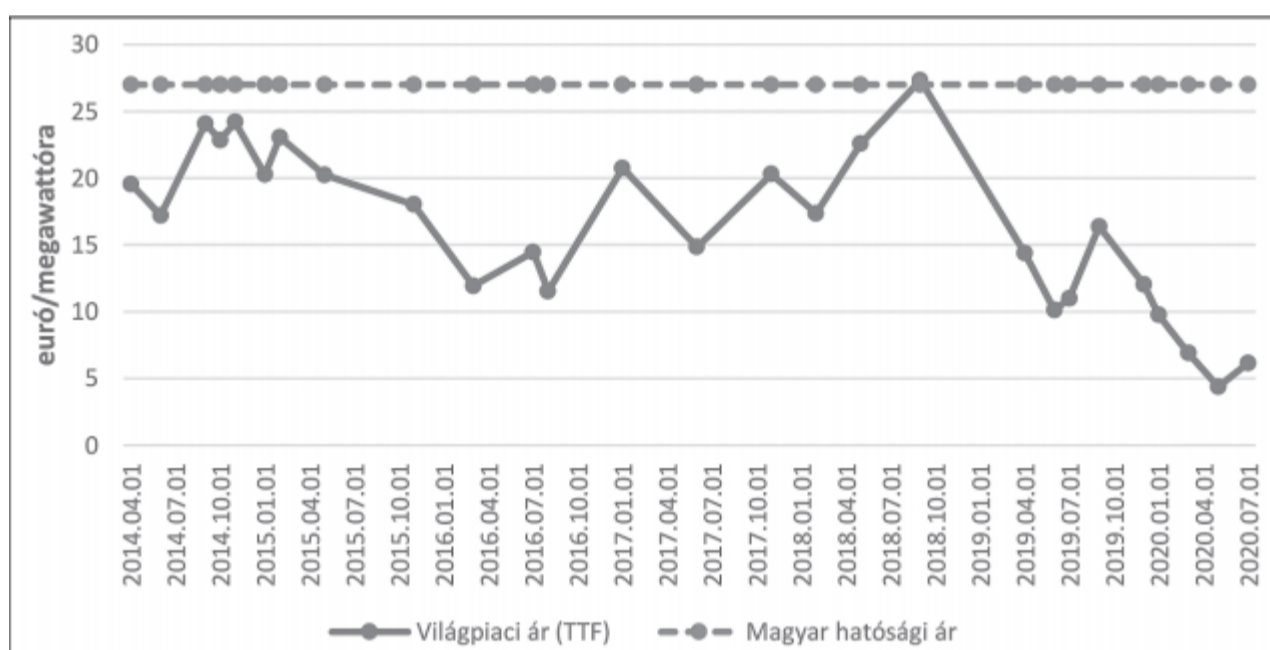
Forrás: Statista.com

A földgáz árfolyamát főszabály szerint a kőolajé határozza meg, azonban ez az összefüggés az utóbbi években gyengült, főként a palagáz és így a tengerentúli (USA) lehetőségek megjelenése miatt. A regionális piacokon is eltérések vannak, tekintettel a helyi adottságokra, az egységes energiapiac hiánya és az eltérő tagállami szabályozás miatt.

Magyarországon az energia hatósági árának (rezsicsökkentés) 2013-as bevezetése kezdetben az energia (főként az energiaszolgáltató) vállalatoknak is veszteséget okozott (lásd fentebb MOL-lal és Mátrai Erőművel kapcsolatban leírtakat), ami a külföldi vállalatok kivonulását vagy azok államosítását hozta magával. Azonban a világpiaci árak már 2014-ben a hatósági árak (a becsült rezsicsökkentett gázár 66 forint/m³, illetve körülbelül 27 euró/MWh)[31] alá mentek, ami miatt a teljes állami tulajdonban lévő vállalatok (pl. az MVM Energetika Zrt. és a Magyar Földgázkereskedő Zrt.), illetve az állami részesedéssel rendelkező vállalatok (pl. a MOL) számottevő nyereségre tettek szert. Ezt mutatja a 8. ábra is, amelyen jól látható módon kivehető, hogy 2014-től 2020-ig a piaci árak többségében a lakossági gázárak alatt voltak. A TTF átlagár a holland gáztőzsdei árfolyamot jelenti, amely nagyban meghatározza a földgáz mindenkori árát. Az oroszoktól vásárolt gázért fizetett összeg is a TTF-hez kötött, azonban az energiahordozó eljuttatásának is ára van, ezért annak tényleges költsége többnyire eltér a holland tőzsdei ártól.

8. ábra

Holland tőzsdei (TTF) és magyar hatósági gázár (euró/megawattóra) 2014. január - 2020. július



Forrás: Statista.com[32]

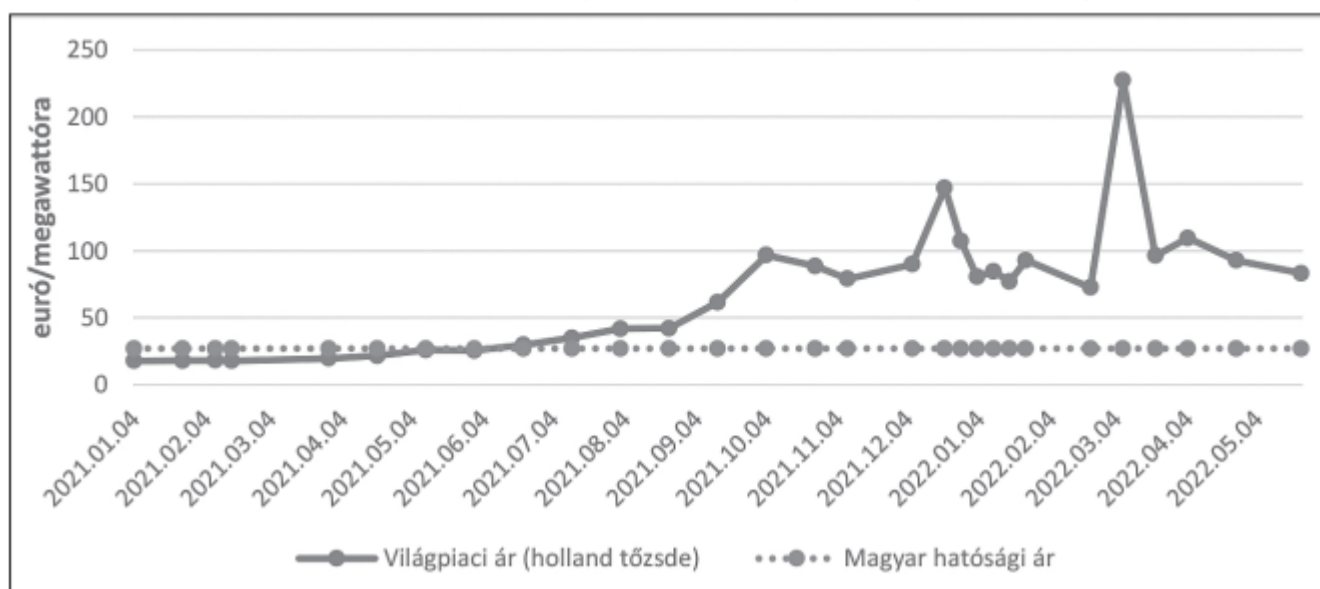
- 29/30 -

A fenti 8. ábrán látszik, hogy a piaci árak többnyire alacsonyabbak voltak a hatósági áraknál. Kivehető az is, hogy 2014 és 2020 között voltak kilengések (1-2 hónap), így olyan periódusok, amikor veszteséget jelentett a földgáz lakossági árának rögzítése, amely azonban nagysága és rövid időtartalma miatt nem jelenthetett számottevő hátrányt.

A világpiaci és a hazai hatósági ár közötti különbség azonban 2021 júliusa óta olyan növekedésnek indult, hogy a rezsicsökkentés, azaz a jelenlegi lakossági földgáz- és villamosenergia-árak változatlanul hagyása több százmilliárdos költségvetési kiadással járhat, ami álláspontunk szerint hosszú távon fenntarthatatlan. A 2021 második felétől emelkedő piaci árakat szemlélteti a 9. ábra.

9. ábra

Holland tőzsdei (TTF) és magyar hatósági gázár (euró/megawattóra) 2021. január - 2022. május



Forrás: Statista.com[33]

A 9. ábrán látszik, hogy a piaci gázárak jelentősen emelkedtek 2021 második felétől, aminek oka a Covid-19-járvány okozta ellátási hiány lehet. A növekedést fokozhatta a 2022 februárjától az orosz-ukrán konfliktus kitörése, hiszen ezt követően egy rövid időre megawattóránként 200 euró fölé nőtt a gáz piaci ára. Ez azért érinti a villamosenergia-árakat is, mert Európában a földgáz a második legnagyobb villamosenergia-termelési forrás.

Ehhez képest hazánkban az áram- és gázárak változatlanok, ami nem jelenti azt, hogy Magyarország függetlenedni tudna a világpiaci folyamatok hatásaitól. Ahogyan az ábrából jól látszik, 2021 második felétől, legfőképpen 2022 februárjától (az orosz-ukrán háború hatására) a magyar hatósági árak és a világpiaci árak közötti különbség, ezen utóbbi javára nagymértékben nőtt. Az energiaárak növekedése az energiatermelő vállalatoknak valószínűsíthetően profitot jelent majd nemcsak a többi országban, de hazánkban is, azonban a hatósági árak fenntartása az energiaszolgáltató vállalatok számára veszteséget indukálhat.

Az energiatermelő vállalatok profitjában való növekedési potenciált támasztja alá a Forbes azon cikke is, amely a MOL árbevételének növekedését az energiaárak emelkedésével állítja párhuzamba.[34] A Mátrai Erőmű árbevételének növekedése viszont valószínűleg azért marad el, mert annak főtevékenysége a lignit "bányászata és kitermelése", amely az EU klímastratégiájába (lásd "Irány az 55%" csomagot[35]) nem illik bele, és magas CO₂-kvótaárakat szükséges fizetnie.

A magyar példa sajátossága tehát a kormányzati beavatkozás, ami a piaci elégtelenségek társadalompolitikai okból történő kezelésén nyilvánvalóan túlmegy. Ez a körülmény az állami tulajdon szerepét üzleti értelemben is az Európában jellemzőhöz képest más megvilágításba helyezi.

3. A kockázati tényező: elmozduló jogi keretek

Az állami vállalatok piacgazdaságban való megnyilvánulásának modelljeit a bányászat és kitermelés körében vizsgálva, leginkább az energiaágazat alakulása helyezi középpontba a szakpolitika és a szakmai szabályok változásának, nyugodtan mondhatjuk, elementáris hatását. A gáz- és a villamosenergia-szektorban fizikai infrastruktúrára van szükség mind a termeléshez, mind a szolgáltatásnyújtáshoz.[36] Az ilyen hálózat létrehozása és fenntartása, valamint az energiatermelés és -szolgáltatás hagyományosan állami monopóliumok formájában szerveződött az Európai Unió tagállamaiban. Az energiaágazat (villamos energia és földgáz) liberalizációjának folyamata a nyolcvanas évek közepén kezdődött, azonban több más ágazattal - így például az elektronikus hírközléssel - ellentétben az energiapiac meghatározott területeit továbbra is a természetes monopóliumok jelenléte uralta, sőt uralja jelenleg is. Jellemző továbbá, hogy sajátos közszolgáltatási indokok (egyetemes szolgáltatási kötelezettség, ellátásbiztonság, környezetvédelmi szempontok, meghatározott fo-

- 30/31 -

gyasztói "kategóriák" védelme) több lehetőséget adnak a tagállamoknak a piaci szabályoktól való eltérésre. [37] A liberalizált piacon a szabályozás indoka ez. Vizsgálati kérdésünk, hogy a vonatkozó európai uniós szabályozás milyen összefüggésben van az energiaszektorban - elsősorban a termelési szegmensben, amely közvetlen kihatással van a kitermelési ágazat egésze szerkezetére is - az állami tulajdonú vállalatok bemutatott, érdemi és piaci folyamatokat követő jelenlétével. Van ugyanis ellentmondás a felületesen értelmezett elvárások és a valóságos folyamatok irányultsága között.

Az Európai Unió 1996 és 2019 között négy energiacsomagot fogadott el a belső energiapiac megteremtése - piacintegráció és liberalizáció - érdekében.[38] Az energiatermelés területén történő piacnyitást már az első energiacsomag törekedett megvalósítani. Ekkor e tevékenység szabályozása még nem transzformálódott az

éghajlatváltozás elleni küzdelemhez, valamint a megújuló energiaforrásokból előállított energia felhasználási arányának növeléséhez, ami azonban mára megváltozott.

Nemcsak a szakpolitikában történt változás azonban, hanem az alkalmazható eszközrendszert illetően mindez a felszín alatt egyben a reguláció egyértelmű átalakulásához vezetett. Az egymást követő energiacsomagokban ugyanis a piacnyitás mint főszabály alóli kivételek fokozatos kiterjedésének lehetünk tanúi. Már az első irányelvek lehetővé tették, hogy a tagállamok a villamosenergia- és gázágazatban működő vállalkozások számára közszolgáltatási kötelezettségeket írjanak elő, "amelyek kapcsolódhatnak a biztonsághoz, beleértve az ellátás biztonságát, az ellátás rendszerességét, minőségét és árát, valamint a környezetvédelemhez, beleértve az energiahatékonyságot, a megújuló forrásokból származó energiát és az éghajlatvédelmet" ([96/92/EK irányelv](#); [98/30/EK irányelv](#)). Lényeges, hogy az ezen érdekekre alapozott kivételes intézkedések elsősorban a (köz)szolgáltató vállalatokat érintették, ugyanakkor az energiatermelési szektorra is hatással voltak, tekintettel arra, hogy az ellátás biztonsága, rendszeressége - mint a termelés, illetve az import közvetlen eredménye - szervesen kapcsolódik a megfelelő áron és minőségben elérhető közszolgáltatás nyújtásának kötelezettségéhez. A második villamosenergia-irányelv ([2003/54/EK irányelv](#)) már egyetemes szolgáltatási kötelezettségről is rendelkezett, illetve egyes fogyasztói csoportok (elnéptelenedett területeken élők, kiszolgáltatott fogyasztók stb.) szociális védelme érdekében is tartalmazott előírásokat; e lehetséges védelmi intézkedések körét a későbbi irányelvcsomagok tovább szélesítették.[39]

A piaci folyamatokba való állami beavatkozás létjogosultságát - az ellátásbiztonság megőrzése érdekében - az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata egyébként már igen korán, jóval az első energiacsomag elfogadását megelőzően elismerte.[40] A beavatkozásnak változatos - olykor kombináltan jelentkező - formái lehetnek, amelyek közül egy a vállalati tulajdonosi részesedés. Az Európai Unió e tekintetben viszonylag széles körű mozgásteret enged a tagállamok számára (nem csak az energiaszektor területén), mivel az [EUMSZ 345. cikke](#) értelmében az uniós jog hatálya nem terjed ki a tagállamok tulajdoni rendjére vonatkozó (tagállami) előírásokra. E rendelkezés alapján az EUB ítélkezési gyakorlata azt is egyértelművé tette, hogy a tulajdonjogi szabályozás alapjául szolgáló indokok akár a belső piaci alapszabadságok korlátozását - így adott esetben az energiaelosztórendszer-üzemeltetők teljes privatizációs tilalmát - is megalapozhatják.[41]

Az energiaszektor területén a vállalatok tulajdonlására vonatkozóan lényegében egy korlát érvényesül, amelyet a harmadik energiacsomag vezetett be, elsősorban a versenytársak hálózati hozzáférése terén való egyenlőtlen feltételek megszüntetését célozva: a tulajdonosi elválasztás (unbundling) kötelezettsége.[42] Ennek értelmében a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy ugyanazon személy vagy személyek ne legyenek jogosultak termelési vagy ellátási vállalkozás irányításában való részvételre, és ezzel egy időben átvitelrendszer-üzemeltető vagy átviteli rendszer irányítására vagy azokra vonatkozó bármely jog gyakorlására.[43] Ugyanakkor a jelenleg hatályos harmadik gázirányelv szerint megengedett, hogy "amennyiben az adott tagállam bizonyítani tudja [a tulajdonosi szétválasztás és független rendszerüzemeltetés követelményének] betartását", úgy két különálló állami szerv végezheti egyfelől a termelési és ellátási tevékenységeket, másfelől az átviteli tevékenységek ellenőrzését.[44] Az "állami szerv" fogalmát az irányelv ebben az összefüggésben nem definiálja, az uniós jog más releváns szabályai, illetve joggyakorlata alapján[45] ugyanakkor arra a következtetésre juthatunk, hogy e körbe az állami tulajdonú vállalatok különösen beletartoznak. Az irányelv értelmében tehát nem "ördögtől való", pontosabban nem jogellenes, hogy például egy állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő vállalkozás végezze a termelési tevékenységet, miközben egy másik, "különálló" állami tulajdonú vállalat a rendszerüzemeltető, különösen, ha valamelyikben az állam/önkormányzat kisebbségi részesedéssel rendelkező tulajdonos. Ez utóbbi eset egyébként a hatályos villamosenergia-irányelv szerint is lehetséges.[46] A villamosenergia-piac vonatkozásában pedig maga a Bizottság is rögzíti, hogy "a villamosenergia-piacok liberalizációja és fokozottabb integrációja [...] kihívást jelent a termelés megfelelőségének biztosítása szempontjából. [...] a több termelőt és szétválasztott hálózatüzemeltetőt magában foglaló, versenyképes belső villamosenergia-piac kialakulásával egyetlen szervezet sem képes többé egyedül biztosítani a villamosenergia-rendszer megbízhatóságát. Következésképpen a hatóságok szerepe az ellátás biztonságának ellenőrzésében és biztosításában, beleértve a termelés megfelelőségét is, egyre fontosabbá vált."[47]

Az állami tulajdonú vállalatok jelenlétének hatását érdemes megvizsgálni az uniós közbeszerzési irányelvek alkalmazásának oldaláról is. A közszolgáltató vállalkozásokra és intézményekre irányadó [2014/25/EU irányelv](#)[48] vonatkozik kifejezetten az energiaipari (energy sector) szolgáltatásokra, beleértve a közszolgáltatás teljesítésének céljából történő gáz és hő, illetve villamos energia előállítását (termelését) is.[49] Az irányelv szabályai ugyanakkor nem alkalmazandók az ún. in-house esetekre, vagyis amikor a szolgáltatások

nyújtására kizárólagos jog alapján, a gazdasági szereplőkkel kötött szerződések (partnerség) helyett a közszeaktor eszközszerével, "házon belül" kerül sor.[50] In-house azonban, mint említettük, nemcsak a belső szervezési intézkedésen alapuló feladatellátással valósulhat meg (azaz, ha a hivatal egy szervezeti egysége végzi a feladatot), hanem tulajdonon alapuló in-house esetén is, amikor a feladatot kizárólagos kormányzati tulajdonú társaság végzi. Mindebből az következik, hogy energiatermelési tevékenységet végző, állami tulajdonban lévő vállalat közbeszerzési eljárás lefolytatásának mellőzésével megkötött, kizárólagos jogot biztosító szerződés alanya lehet.

Amint már említettük, a második energiacsomag egyetemes szolgáltatási kötelezettséget vezetett be a villamosenergia-ellátás terén. E kötelezettség lényegi eleme az alapvető közszolgáltatásokhoz való megfizethető áron történő hozzáférés biztosítása. A kérdés mindenekelőtt az, hogy mindez biztosítható-e a liberalizált piacon, állami beavatkozás nélkül.[51] A 2000-es évek elején az EU tagállamainak többségében még központi szinten szabályozták az energiaárakat, amit gyakran a nemzetközi piacokon emelkedő olajárakkal magyaráztak, és ennél fogva azzal az ígérennyel, hogy a fogyasztók ne fizessék meg a nyersanyag drágulását. 2020-ban a 28 tagállam közül 12-ben[52] még mindig volt valamilyen formában állami beavatkozás a háztartási vagy a nem háztartási fogyasztókra vagy mindkettőre vonatkozó ármegállapításban.[53]

A liberalizációs érdekek és a fogyasztók közszolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek biztosítása érdekében a villamosenergia- és gázirányelvek is előírnyozzák az ellátási árakba való beavatkozás lehetőségét. A második energiacsomag elfogadásától kezdve a tagállamok számára kifejezetten megengedett, hogy közszolgáltatási kötelezettségeket írjanak elő a villamosenergia- és gázágazatban működő vállalkozások számára, amelyek különösen az "ellátási árak" vonatkozhatnak. Ezen túlmenően a gázirányelv felhatalmazza a tagállamokat, hogy "megfelelő intézkedéseket" hozzanak a végső fogyasztók - elsősorban a kiszolgáltatót fogyasztók - védelme és a magas szintű fogyasztóvédelem biztosítása érdekében,[54] továbbá ez a felhatalmazás a villamosenergia-irányelv által előírt egyetemes szolgáltatási kötelezettségéből[55] és a kiszolgáltatót fogyasztókra vonatkozó rendelkezéséből[56] is következik.

A kiskereskedelmi árképzésbe való állami beavatkozás ugyanakkor nemcsak az energiaszolgáltatás, hanem az energiatermelés terén is alkalmas lehet a verseny veszélyeztetésére. Ez különösen igaz azokra a piacokra, ahol a szabályozott kiskereskedelmi végfelhasználói árakat a költségek alatt állapítják meg (azaz a nagykereskedelmi piaci árak és/vagy egyéb ellátási költségek figyelembevétel nélkül). A mesterségesen alacsony szabályozott árak (még a költségek alá szorítás nélkül is, de nagyon alacsony árréssel) korlátozzák a piacra lépést és az innovációt,[57] a termelés terén is. Az ilyenfajta beavatkozások (mint például a maximum hatósági ár) ugyanis akadályozzák az új termelési beruházásokat ösztönző árjelzést a kiskereskedelmi szektor részéről.[58] Hosszabb távon a beruházás csak akkor térül meg, ha az árak az energiatermelés hosszú távú átlagos költségeit[59] tükrözik. Ha tehát a hatóságok közvetlen beavatkozás útján az árakat a piaci árak alatt tartják, ez negatív hatással van az új (észszerű piaci döntésre épülő) beruházásokra,[60] ugyanakkor növelheti az esélyét olyan szereplők jelenlétének, amelyekre - épp az ellátás biztonságának megőrzésével indokolva - kivételes szabályok vonatkoznak, illetve, amelyek esetében a befektetői döntést nem feltétlenül a piaci szempontok határozzák meg. Mindezt figyelembe véve logikusnak tekinthető az összefüggés a kiskereskedelmi árképzésbe való állami beavatkozás és az állami vállalatok jelenléte között az energiatermelési szektorban.

A fenti elemzés az uniós ágazati szabályozás és az állami tulajdonnal való rendelkezés mint (tagállami) kormányzati eszköz kapcsolódási pontjaira mutatott rá. A szabályok és ezek változásai adott területen ugyanakkor az üzleti eredmény generálásának is feltételei. Az állami tulajdon esetén egyfelől az állam szabályozási függetlensége, másfelől az állam tulajdonosi önérdekeltsége potenciálisan szembe kerül egymással. Elvileg a garanciák az összekeveredés ellenében működnek ugyan, de ha nem, akkor már nehezebb a jogszerűen megengedett kivételezés szellemét "visszagyömöszölni a palackba".

4. ...és ha a versenyzőre szabályoznak?

Az állami vállalati tulajdonlás egyértelműen (sajátos) üzleti tevékenység, ami megfelelő nagyságrend mellett relevánsan az egységes piac, illetve a világpiac része. Az állam ettől függetlenül általában a klasszikus szabályozó hatósági eszközöket alkalmazza. Ilyen az említett árszabályozás (például hatósági ár a termékértékesítésben, ársapka a szolgáltatásnyújtásban), a koncesszió egyes feltételeinek előírása, valamint a közbeszerzések szükség szerinti korlátozása.

Az állami tulajdonos és az állami szabályozó azonban inkongruenciában is lehet, amikor az adott vállalat más országban termel vagy szolgáltat. Ilyenkor a regulatív hatóság ugyanis a termelés, szolgáltatás helyéhez kötődik, ami tehát nem ugyanaz, mint a tulajdonos állam országáé. Elvileg és rendszerint a szabályozó közhatalmi szerep szigorúan független és semleges, a tulajdonostól vagy e szerepben jogokat gyakorlótól teljesen intakt.

A gazdasági reguláció általában a versenykockázat csökkentését szolgálja a liberalizált, de eredendően azért sérülékeny termelő és szolgáltatást nyújtó piacokon. Az e célból alkalmazott eszközrendszer bővülése, mint láttuk, a közhatalmi szinteken elismert közösségi célok bővülése és kiterjedése okán vált tendenciává az utóbbi bő két évtizedben. Mindez egyúttal erősít egy, a verseny szabadságát veszélyeztető új kockázatot is, amikor a szabályozó megengedett keretek között, de valójában versenyellenes célból és módon avatkozik be, más piaci szereplők ellen, közvetve ugyanazon állam saját érdekeltségei mellett. Ilyenek lehetnek egyebek között a szelektív adóintézkedések, a piaci szereplőkre egyenlőtlen hatást gyakorló hatósági árazás, termék kínálaton tartására kötelezés vagy más pénzügyi eszköz nem pártatlan alkalmazása folytán.

- 32/33 -

A tulajdonos pozíciója, mint már hangsúlyoztuk, persze, nem része a szabályozó eszközrendszernek. Találkozási pont azonban a kellő politikai és jogrendszerbeli garanciák hiányában számos módon létrejöhet. Ez elvileg csakis azon geográfiai hatókörben lehetséges, ahol a közjogi hatáskör gyakorolható, egyúttal az állami tulajdonosi érdekeltség az ehhez kötött tevékenység végzésének működési területére esik. Vagyis integráció keretei között a tagállam lehet ezen egybeesés vámszedője, ha gazdaságpolitikája éppen ennek a kockázati körülménynek a kihasználására irányul. Elemzésünk következtetése az, hogy az állami részesedésű vállalat ekkor piaci szereplőként lehet a szabályozott piac elégtelenségeinek fölerősítője.

Önmagában az állami tulajdonú vállalatok volumene természetesen nem szimptomája ennek a jelenségnek, hiszen az, mint bemutattuk, a piacgazdaság természetes eleme. Ha azonban a tulajdonosi stratégia ilyen vagy olyan okok miatt az átlagosnál nagyobb mértékben beárazhatja a szabályozási politikát, mivel annak saját felelősségi köre gyakorolhatóságát nem garantálják, akkor e két körülmény együtt az egyébként a piaci kockázatok csökkentésére hivatott regulációt is egy immár nem független tartományba tolja át.

Ha pedig a szabályozó hatósági (hazai jogi terminológiával élve szabályozó szervi) szerep erre a mezsgyére téved, onnan már csak egy lépés, hogy a beavatkozás akár állami tulajdoni megtestesülés nélkül is tudjon kormányzati érdekeket szolgálni, a neki megfelelően helyzetbe hozott magántulajdonosi csoportok kivételes előnyhöz juttatása révén. Mindez a versenykockázat csökkentése örvén a jellemzően tagállami korlátozás saját kockázatát is különösen felveti, ami egyfelől az üzleti közeget, másfelől az integráció mélyítésének tendenciáját egyaránt fenyegeti. Figyelemre méltó, hogy az állami tulajdonú vállalat ilyen körülmények között is képes versenyközegben, például külpiacon, üzletiként viselkedni, beleértve a befolyásoltan szabályozott, szerzett előny beárazását is a részvényesek számára. Ezen eszközök alkalmazásai lényegük szerint persze kakukktójások egy olyan közegben, ahol a gazdasági szabályozás a liberalizáció értékeit hivatott melengetni. Átrendeződnek azonban az életesélyek, ha az óvó szárnyak rendeltetése adott keretek között megváltozik és eltér a természetes környezet törvényeitől.

* * *

Melléklet

1. táblázat

"Bányászat és kitermelés" ágazatban állami tulajdonrészrel rendelkező vállalkozások száma (EU+4 "referencia"-ország)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ausztria	3	3	4	2	2	3	4	4	4
Belgium	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Németország	6	7	7	6	6	6	6	7	7
Franciaország	9	10	10	10	10	9	9	10	10
Luxemburg	1	1	1	1	1	1	2	2	2
Olaszország	6	5	5	5	5	5	5	5	4
Hollandia	13	15	15	13	14	16	27	10	14
Írország	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Egyesült Királyság	52	53	54	59	58	58	62	63	63
Svájc	1	3	2	2	2	3	3	3	2
Oroszország	43	49	51	55	57	58	63	62	65

Bulgária	6	6	6	4	5	5	5	5	5
Horvátország	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Csehország	9	9	9	9	8	9	9	9	8
Lengyelország	17	18	19	24	24	25	30	28	29
Magyarország	5	5	5	5	4	5	5	5	5
Románia	12	14	17	18	18	17	18	18	17
Litvánia	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Észtország	1	2	0	2	2	2	2	2	2
Szlovénia	3	3	4	4	5	4	3	3	3
Szlovákia	3	3	3	4	4	4	4	4	4
Ciprus	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Málta	2	2	1	2	2	2	2	2	2
Görögország	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Spanyolország	7	7	7	9	9	9	9	11	11
Portugália	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Norvégia	74	77	78	78	78	80	80	82	83
Svédország	10	10	9	10	10	10	10	10	10
Finnország	6	6	5	5	7	7	7	6	7
Dánia	0	0	0	0	0	4	4	4	4

Forrás: saját szerkesztés (Orbis adatbázis alapján)

■

- 33/34 -

JEGYZETEK

* A tanulmány az Államelvű fordulat a piac gazdasági szabályozásában című, az ITM NKFIH "OTKA" K 134499. számú projektje keretében készült, vezető kutató: Horváth M. Tamás.

[1] Luc Bernier - Massimo Florio - Philippe Bance: The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises. Routledge, Oxon 2020. 7. o.

[2] Garry D. Bruton et al.: State-owned enterprises around the world as hybrid organizations. Academy of Management Perspectives 2015. 1. sz. 92-114.o.

[3] Voszka Éva: Az állami tulajdon pillanatai. Gazdaságtörténeti és tudománytörténeti nézőpontok. Akadémiai Kiadó, Budapest 2018.

[4] Maria Manuel Leitaó Marques - Leonor Bettencourt Nunes: Deepening the freedom of services though pro-competitive regulation: the case of the EU Services Directive. In: State-Initiated Restraints of Competition (szerk. Josef Drexler - Vicente Bagoni). Edward Elgar, Cheltenham 2015. 103-134. o., 107. o.

[5] Jingying Wu: Reforming WTO Rules on State-Owned Enterprises. In the Context of SOEs Receiving Various Advantages. Springer, Singapore 2019.

[6] Árva Zsuzsanna - Nagy Zoltán - Pump Judit - Varju Márton: Hálózatosság és határai: Villamosenergia-ellátási közszolgáltatás. In: Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? (szerk. Horváth M. Tamás - Bartha Ildikó). Dialóg Campus, Budapest 2016. 193-260. o.

[7] Vö. a szabályozásmenedzsment általános elemzésével, de más ágazatok példáján: Horváth M. Tamás - Bartha Ildikó - Bordás Péter [Horváth et al.]: Közmenedzsment a szakigazgatásokban. In: Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése (szerk. Lapsányszky András). Wolters Kluwer, Budapest 2020. 91-114. o.

[8] Bureau van Dijk vállalati adatbázisa 48 európai ország 85 millió vállalatának adatait tartalmazza folyamatos frissítéssel. <https://www.bvdinfo.com> (2022.08.26.)

[9] [Horváth M. Tamás: Farkas a csónakban. A vállalati tulajdonosként mutatkozó állam.](#) Jogtudományi Közlöny 2020. 9. sz. 349-358. o.

- [10] Voszka: i. m. 229-323. o.
- [11] Voszka: i. m. 154. o.
- [12] [Horváth M. Tamás: Csendes fordulat. A közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politika változásának eredete és hatásai.](#) Jogtudományi Közlöny 2013. 4. sz.
- [13] Bartha Ildikó - Horváth M. Tamás: An extension of exemptions: systemic shifts in European Union law and policies. *International Review of Administrative Sciences* 2022. 2. sz.
- [14] Horváth et al.: i. m. 104-105. o.
- [15] Bartha Ildikó - Horváth M. Tamás: 'Does not it matter? Widening of derogation for services of general economic interests'. *Maastricht Journal of Comparative Law* 2020. 1. sz. 19. o.
- [16] Csaba László: *Válság, gazdaság, világ. Éghajlat*, Budapest 2018. 147. o.
- [17] Horváth M. Tamás: From Municipalisation to Centralism: Changes in the Hungarian Local Public Service Delivery. In: *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision* (eds. I. Kopríc - G. Marcou - H. Wollmann). Palgrave Macmillan, Basingstoke 2016. 185-199. o.
- [18] Voszka: i. m. 192-196. o.
- [19] Csaba: i. m.
- [20] Voszka: i. m. 43. o.
- [21] OECD (2016) *State-owned enterprises as global competitors: A challenge or an opportunity?* OECD, Paris 2016.
- [22] Horváth M. Tamás: Állami vállalatulajdonlás piacgazdaságokban. In: *Állami vállalatok nemzetközi összehasonlításban* (szerk. Szikora Veronika). Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2019. 459-485. o.
- [23] [Bartha Ildikó - Horváth M. Tamás: Mindent vissza? Nem piackonform uniós jog az általános érdek jegyében.](#) *Magyar Jog* 2019. 12. o.
- [24] Horváth M. Tamás - Bartha Ildikó: 'EU-compatible state measures and member states interests in public services: Lessons from the case of Hungary'. *International Public Administration Review* 2018. 1-2. sz. 99-121. o.
- [25] A "végső tulajdonos" (Ultimate Owner) az alábbiak szerint határozható meg: amennyiben egy vállalat többségi (50,01%) tulajdonosa egy másik vállalat, ennek a tulajdonosi szerkezetét is megvizsgáljuk; ha ennek többségi tulajdonosa szintén egy vállalat, akkor annak tulajdonosi szerkezetét is és így tovább visszafelé a tulajdonosi láncban egészen addig, amíg olyan többségi tulajdonost (= Ultimate Owner) nem találunk, amely magánszemély, állam/állami szerv vagy olyan vállalat, amelynek nincsen több mint 50%-os részesedéssel rendelkező tulajdonosa. (Más Ultimate Owner meghatározások is léteznek, de az adatgyűjtés során ezt az azonosítási módszert alkalmaztuk.)
- [26] L. például *Competing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council*, *White Paper: The Development of Representative Government: The Way Forward*, COM (1985) 310.
- [27] Somai Miklós: *Az állam szerepe a francia gazdaságban.* MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Világgazdasági Intézet Műhelytanulmányok 2016. 112. sz. 1-63. o.
- [28] Horváth M. Tamás: *A fáraó varázsol. A rezsicsökkentés beágyazottsága.* *Politikatudományi Szemle* 2016. 3. sz.
- [29] https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en (2022.08.26.)
- [30] Anthony Zammerilli - R. C. Murray - T. Davis - J. Littlefield: *Environmental Impacts of Unconventional Natural Gas Development and Production*, DOE/NETL - 2014/1651. U.S. Department of Energy/National Energy Technology Laboratory, Energy Sector Planning and Analysis, USA. 2014.
- [31] <https://mvm.hu/-/media/MVMHu/Documents/Media/Mediatartalmak/Hirlevelek/MVM-Hirlevel-2022-aprilis-25.pdf> (2022.08.26.)
- [32] <https://tradingeconomics.com/commodity/eu-natural-gas> (2022.08.26.)
- [33] <https://www.statista.com/statistics/1267202/weekly-dutch-ttf-gas-futures/> (2022.08.26.)
- [34] <https://forbes.hu/uzlet/mol-eredmenyek-olajar/> (2022.08.26.)
- [35] <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/> (2022.08.26.)
- [36] Paul Nihoul: *The Status of Consumers in European Liberalisation Directives.* *Yearbook on Consumer Law* 2009. 67-106. o.; Wolf Sauter: *Public Services in EU Law.* Cambridge University Press, Cambridge 2014. 198. o.
- [37] Tony Prosser: *The Limits of Competition Law: Markets and Public Services.* Oxford University Press, Oxford 174. o., 192-194. o.

[38] Az energiacsomagok alábbiakban vizsgált elemei: [az Európai Parlament és a Tanács 96/92/EK irányelve](#) (1996. december 19.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról, HL L 27, 30/1/1997, 20-29.; [az Európai Parlament és a Tanács 98/30/EK irányelve](#) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról, HL L 204, 21/7/1998, 1-12. [a továbbiakban: első villamosenergia- és földgázirányelv]; az ezeket hatályon kívül helyező [2003/54/EK irányelv](#), HL L 176, 15/07/2003, 37-56. és [2003/55/EK irányelv](#), HL L 176., 2003.7.15., 57-78. [második villamosenergia- és földgázirányelv]; az ezeket hatályon kívül helyező [2009/72/EK irányelv](#), HL L 211, 14/8/2009, 55-93. és [2009/73/EK irányelv](#), HL L 211., 2009.8.14., 9-136. [harmadik villamosenergia- és földgázirányelv]; a harmadik villamosenergia-irányelvet hatályon kívül helyező [\(EU\) 2019/944 irányelv](#), HL L 158., 2019.6.14., 125-199. [negyedik villamosenergia-irányelv].

[39] Bővebben az energiacsomagok fogyasztóvédelmi rendelkezéseiről I. Bartha Ildikó: Protected by Monopolies? Access to Services of General Interests on the EU Internal Market. Public Goods and Governance 2020. 1. sz. 47-51. o.; Lovas Dóra: Liberalizáció és reguláció az Európai Unió energiapolitikájában. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen 2021. 190-213. o.

[40] 72/83. sz. Campus Oil ítélet, ECLI:EU:C:1984:256

[41] [C-105/12-C-107/12](#) sz. Essent és társai egyesített ügyekben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2013:677.

[42] Részletesen erről I. Lovas: i. m. 177-181. o.

[43] Harmadik villamosenergia- és gázirányelvek 9. cikkei, negyedik villamosenergia-irányelv 43. cikke.

[44] Harmadik gázirányelv (23) bekezdés. E rendelkezést a korábban hatályos harmadik villamosenergia-irányelv (23) bekezdése is tartalmazta, de a negyedik irányelvben már nem található meg.

[45] C-188/89. sz. Foster és társai kontra British Gas ítélet, ECLI:EU:C:1990:313; [C-295/05](#) sz. Asemfo ítélet, ECLI:EU:C:2007:22.

[46] Az irányelvek (a jelenleg hatályos villamosenergia-irányelv is) azt is rögzítik, hogy a fenti korlátokon belül a termelési vagy ellátási vállalkozás részére lehetővé kell tenni, hogy kisebbségi részesedéssel rendelkezzen egy átvitelrendszer-üzemeltetőben vagy az átviteli rendszerben [harmadik gázirányelv (8) preambulumbek., harmadik villamosenergia-irányelv (11) preambulumbek., negyedik villamosenergia-irányelv (6) preambulumbek.]. Amint erre fent már utaltunk, akár egy darab, az állam számára szavazatelsőbbséget jelentő részvény is jelentős befolyást jelenthet az adott társaság működésére.

[47] European Commission (2013) Commission Staff Working Document. Generation Adequacy in the internal electricity market - guidance on public interventions. SWD (2013) 438 final.

[48] [Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/25/EU irányelve](#) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a [2004/17/EK irányelv](#) hatályon kívül helyezéséről. HL L 94., 2014.3.28., 243-374.

[49] [2014/25/EU irányelv, 7-9. cikkek.](#)

[50] Uo. 22. cikk.

[51] Részletesen erről I. [Lovas Dóra: Az árszabályozás, mint a liberalizált energiapiac korlátozó tényezője.](#) Gazdaság és Jog 2021. 2. sz. 19-25. o.

[52] Belgium, Spanyolország, Franciaország, Görögország, Magyarország, Olaszország, Litvánia, Lettország, Lengyelország, Lettország, Portugália, Románia és Szlovákia.

[53] ACER & CEER (2021) ACER Market Monitoring Report 2020 - Electricity Wholesale Market Volume. 12.01.2022. 101.

[54] L. a második és a harmadik villamosenergia- és gázirányelv 3. cikkét.

[55] Második és harmadik irányelv 3. cikke, a negyedik irányelv 27. cikke.

[56] Negyedik irányelv 28. cikk. Habár ezen irányelv 5. cikkének (2) bekezdése főszabályként arról rendelkezik, hogy "az energiaszegény és kiszolgáltatott helyzetben lévő lakossági fogyasztók védelmét [...] az energiaellátás árképzésébe való állami beavatkozástól eltérő egyéb eszközökkel" kell biztosítani, a (3)-(5) bekezdések e főszabálytól eltérést engednek.

[57] ACER & CEER: i. m. 101. o.

[58] European Commission, 2013. i. m. 13.

[59] Beleértve az átlagos változó és átlagos állandó költségeket is.

[60] European Commission, 2013. i. m. 13.

Lábjegyzetek:

[1] A szerző egyetemi tanár, DE ÁJK.

[\[2\]](#) A szerző egyetemi docens, DE ÁJK.

[\[3\]](#) A szerző egyetemi tanársegéd, DE ÁJK.