

CSÁKI-HATALOVICS ÉVA

PHD HALLGATÓ

KÁROLI GÁSPÁR REFORMÁTUS EGYETEM

ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA



Gázipar és gazdasági igazgatás – összefüggések történeti aspektusból

Bevezetés

Napjainkban olyan változásoknak lehetünk tanúi az energiaszektor kapcsán, amelyek jelentős mértékben befolyással lesznek az elkövetkezendő időszakra többféle szempontból. Hogy ezek a változások hosszú távon pozitív vagy negatív hatásúak, azt most még korai lenne megjósolni. Bárminemű prognózist egyébként is csak komplex elemzések eredményeként lehetne felállítani, és ennek elvégzése során nem csak politikai, hanem részletes gazdasági, jogi, szociológiai vizsgálatokat is végezni kellene, majd ki kellene értékelni e vizsgálatok eredményeinek egymásra gyakorolt hatását is. A magunk részéről a kutatási tervünk alapján olyan átfogó elemzést kívánunk végezni, amely kellő mélységgel vizsgálja a gázipar és az állami szabályozás egymásra gyakorolt hatását, különös tekintettel az állami beavatkozás mértékére, továbbá a versennyel, illetve annak esetleges korlátozásával kapcsolatos következményekre. A vizsgálat fő kérdése: Milyen mértékű állami beavatkozás tekinthető optimálisnak a gáziparban? Egzakt választ természetesen nem várunk a kutatástól, de elemezni fogjuk azokat a tényezőket, amelyek meghatározhatják a jogalkotó számára, hogy bizonyos körülmények esetén milyen befolyásolási eszközökkel élhet. E tekintetben a teljesen liberalizált energiaszabályozást tekintjük az egyik, és a szektor szempontjából kulcsfontosságú termelő és elosztó eszközök teljes állami tulajdonba vételét a másik határértéknek. Mindezen vizsgálatokat elsősorban a szabályozás oldaláról vizsgáljuk, de az eredményeket megkérdéseljük közgazdasági szempontból is értékelni.

A fenti célkitűzések eléréséig hosszú utat kell megtennünk, és jelenleg a munka elején tartunk. Az alábbiakban a kutatás történeti aspektusait kívánjuk feltárni. Maga a gázipar – így a gáziparral kapcsolatos jogi szabályozás – nem tekint vissza nagyon hosszú múltra, de az energiahordozó széles körű felhasználásának elterjedése óta eltelt időszak alkalmas néhány tézis felállítására.

1. A gázipar és a nemzetgazdasági igazgatás

Amikor a gázipar szabályozásával foglalkozunk, szükségképpen előtérbe kerül annak kérdése, hogy az energiaszektorra

vonatkozó jogi regulákat milyen vizsgálati környezetből kiindulva elemezzük. Álláspontunk szerint – figyelemmel arra is, hogy a vizsgálat alapvető célja az állami beavatkozás optimális mértékének meghatározása – erre a közigazgatási jogi környezet a legalkalmasabb, tehát az energiajogot alapvetően szakigazgatási ágazatnak tekintjük, azon belül is a gazdasági közigazgatás egyik ágazataként (az iparigazgatás egyik elemeként) kezeljük. E tekintetben az iparigazgatás fogalmát *Hulkó Gábor* meghatározásával egyezően értelmezzük, miszerint az „a nemzetgazdasági igazgatás ága, amely a közigazgatásra jellemző jogalkotás és jogérvényesítés útján befolyásolja az ipari tevékenységek gyakorlását közigazgatási szervezeti útján”.¹ Ez a megoldás azért is kézenfekvő, mert a későbbi vizsgálatok során, amikor a gazdasági verseny szabályozásának hatásait fogjuk elemezni, úgy a gazdasági verseny igazgatásával is közös értelmezési halmazt fogunk találni, hiszen: „A verseny kereteit tehát az államnak biztosítani és védeni kell [...] Abban az esetben pedig, ha a piac képtelen a versenyző kimenetre [...] akkor szintén állami szabályozás útján szükséges arról gondoskodni, hogy a verseny hiánya ne legyen társadalmi veszteségek forrása.”² Fentiek közös vizsgálati környezete a nemzetgazdasági igazgatás területe, amelynek fogalmát *Torma András* szervezéstudományi nézőpontból vezette le, és az igazgatás fogalmának alapulvételével, továbbá a közgazdaság-tudomány által felállított ismervek felhasználásával határozta meg: A nemzetgazdaság egészét átfogó; államilag szervezett, irányító tevékenység. Alánya, a nemzetgazdaság irányításában részt vevő szervek összessége. Tárnya, a gazdaságalkodással foglalkozó szervezetek és személyek összessége. Tartalma, azon eszközök összessége, amelyeket a nemzetgaz-

¹ GYURITA – HAJASNÉ – HULKÓ – TÓTH: Az iparigazgatás, In: LAPÁNSZKY ANDRÁS (szerk.): Közigazgatási jog, Fejezetek szakigazgatásaink köréből, Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás, Complex, Budapest, 2013. (HULKÓ, 2013.), 106. p.

² TÓTH ANDRÁS: A gazdasági verseny igazgatása, In: LAPÁNSZKY ANDRÁS (szerk.): Közigazgatási jog, Fejezetek szakigazgatásaink köréből, Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás, Complex, Budapest, 2013. (TÓTH A., 2013.), 64. p.

dasági igazgatás alanya felhasználja a kitűzött gazdasági cél elérése érdekében.³

2. Az állam és a gazdaság, a köz- és a magánszektor kapcsolatai történeti szempontból

Állam és gazdaság közötti kapcsolatáról lényegében már az állam kialakulásánál is beszélhetünk. Az állam létének egyik alapja mindenkor az, hogy közvetlenül vagy közvetetten valamilyen módon és mértékben szabályozza a termelést, az elosztást és a forgalmazást, védje a gazdasági érdekeket és a tulajdonviszonyokat. A gazdasági élet irányítása, szervezése során az állam minden társadalmi formációban kettős minőségben képviselteti magát. Egyrészt, mint tulajdonos, másrészt, mint közhatalom. A két minőség súlya és aránya állandóan változott és változik napjainkban is.⁴

Mint azt *Imre Miklós* írja, történeti szempontból eltérő az egyes államok gazdaságban betöltött funkciója, és itt bár lényeges különbségek lehetnek, állandó elemek is kimutathatók. Más a jelentősége az állami beruházásoknak az ókorban, míg a középkorban a gazdaság motorját inkább a hódító hadjáratok és azok eredményei jelentették. Bár az arany és az ezüst bányászatával kapcsolatos közjogi rendelkezéseket már 1405-ből találunk (1405:XXI. tc.), a mai értelemben is használatos gazdaság-szervező funkció csak jóval később, a XIX. században jelent meg a jogi szabályozás és a közigazgatási szervek szintjén.⁵

Az iparigazgatás megjelenésének legfontosabb jogszabályai között tartjuk számon az első és második ipartörvényt (1872:VIII. tc. és 1884:XVII. tc.), amelyek az ipartársulatok, majd később az ipartestületek kezébe adták az igazgatási feladatokat annak érdekében, hogy „*az iparosok közt a rendet és egyetértést tartsák fenn*”⁶. Az első ipartörvény – biztonsági okokból – „*iparhatósági engedélyt*” írt elő a témánk szempontjából fontos „*gázkészítő, gáztartó intézetek*” számára.⁷

Könnyű belátni ugyanakkor, hogy az energiaszabályozás jelentősége addig nem értelmezhető, amíg a társadalom energiafüggősége (és egyáltalán az ezt megalapozó technológia) nem olyan mértékű, mint például napjainkban. Számunkra napjainkban azonban sokkal fontosabb, sőt, mint látható, olyan mértékben függ tőle az egész társadalom és minden állam, hogy immár az energiaforrások váltak – többek között – a fegyveres konfliktusok egyik kiváltó okává.

Az energiaszektor felett gyakorolt állami befolyás mértéke a mai napig országonként jelentősen eltér, mégis azt mondhatjuk, hogy nemzetközi összehasonlításban az államok

többségében az áram és a gáz tekintetében nem csak a befolyás mértéke jelentős (például szabályozás révén), hanem tulajdonosi szerkezetet tekintve is aktívak a közjogi szereplők. Jelen tanulmány csak a „*történeti*” aspektusra koncentrálna, és a későbbiekben a tulajdonosi szerkezetváltozások folyamatát fel kívánjuk tárni, de jelen állás szerint – inkább érdekességképpen – szeretnénk bemutatni egy 1978-ban készült elemzést.⁸ Az alábbi táblázat az energiaszektor termelésének állami tulajdoni arányát (%) mutatja a különböző országokban.

	Áram	Gáz
Ausztrália	100	100
Ausztria	100	100
Belgium	25	25
Brazília	100	100
Dél-Korea	75	0
Egyesült Államok	25	0
Franciaország	100	100
Hollandia	75	75
India	100	100
Japán	0	0
Kanada	100	0
Mexikó	100	100
Nagy-Britannia	100	100
Nyugat-Németország	75	50
Olaszország	75	100
Spanyolország	0	75
Svájc	100	100
Svédország	50	100

Jól látható, hogy a vizsgált időpontban az állami vagy közszektor túlnyomórészt tulajdonosként is megjelent az energiaszektorban, így nem csak szabályozóként, hanem piaci szereplőként is hatással volt a verseny alakulására. Itt csak röviden annyi megjegyzést teszünk még, hogy a későbbi piacliberalizáció az Európai Unió előírásai szerint sokszor azt eredményezte, hogy az egyébként állami tulajdonban lévő energia-szolgáltatók megjelentek az Unió más államaiban is, sőt, sokszor ezek a vállalatok privatizálták a korábban a vasfüggöny mögött élő országok hasonló vállalatait.⁹

3. A gázszolgáltatás mint technológia megjelenése Magyarországon

A földgáz hasznosításának lehetőségei a XIX. század végére világszerte elterjedtek, és 1911-re Magyarországon is részle-

³ Lásd erről részletesen: TORMA ANDRÁS: A nemzetgazdaság igazgatása, In: LAPSÁNSZKY ANDRÁS (szerk.): Közigazgatási jog, Fejezetek szakigazgatásaink köréből, Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás, Complex, Budapest, 2013. (TORMA, 2013.), 25-27. p.

⁴ TORMA, 2013., 27. p.

⁵ IMRE MIKLÓS: A közigazgatás szerepe a gazdaság igazgatásában, In: IMRE – LAMM – MÁTHÉ (szerk.): Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére, 2006., 162. p.

⁶ CSIZMADIA ANDOR: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976., 217-218. p.

⁷ 1872. évi VIII. törvénycikk, 8. §

⁸ Az adatok eredeti forrása: The Economist, 1978. december 30., hivatkozva: Thomas K. McCRAW: A köz- és a magánszektor történelmi áttekintésben, In: Richard J. STILLMANN (szerk.), Közigazgatás, Osiris-Századvég, 1994., 171. p.

⁹ Lásd például a magyarországi áram- és gázszolgáltató vállalatok többségét.

tes jogi szabályozás tárgyává tették a földgáz-bányászatot. Az ásványolaj-félekről és a földgázokról szóló 1911. évi VI. törvénycikk indoklásából számos érdekes információ kiderül. Ebben az időszakban (1854-től) az ausztriai általános bányatörvény volt hatályban hazánkban, amely csak a szilárd vagy folyékony anyagokra vonatkozott. A jogalkotó 1911-re felismerte, hogy egyfelől egy szabályozási hézag keletkezett a légnemű anyagok tekintetében, másfelől pedig az akkoriban megkezdett kőolaj-kutatások folytatásának biztosítása céljából szükséges az állami befolyás növelése. Ennek eredményeként mind az ásványolajok, mind pedig a földgázfélék tekintetében az „*ősi bányaregalitás*” elvi alapjára tért vissza. Ezt megelőzően vált világossá ugyanis, hogy pl. az alföldi artézi kutak fúrásánál talált gázok olyan anyagok, amelyeket hasznosítani lehet, többek között világításra, fűtésre.

Az 1920-as évekre fokozatosan növekedett a háztartási gázfogyasztás, majd 1932-től Hajdúszoboszlón a termál-kutakból nyert földgáz hasznosítása is megkezdődött. Folyamatosan beindult a hazai szénhidrogénmezők (olajmezők) feltárása. E tekintetben mérföldkő az 1933. évi XIX. törvénycikk, amely az EUROGASCO¹⁰ amerikai-brit vállalat magyarországi vállalkozásának megalapításáról és annak adó- és illetékkezdvezményeiről szól. A megállapodás szerint egy kutatási időszakot követően, amely öt évre szól, meg kellett alapítani a magyar társaságot. Miután Budafapusztán 1937-ben felfedezték az ipari méretű termelésre alkalmas szénhidrogénmezőt, 1938-ban létrejött Magyarország első szénhidrogén-bányászati nagyvállalata, a Magyar-Amerikai Olajipari Részvénytársaság (MAORT),¹¹ amely 1943-ban megépítette és üzembe helyezte az első 27 km hosszú gáztávvezeték Bázakerettye és Nagykanizsa között. Közigazgatási jogi szempontból pedig elmondható, hogy ekkorra a „közüzem” fogalma is kikristályosodott. *Magyary Zoltán* így definiálta ezeket akkoriban: „A közüzemek a közigazgatásnak olyan szervezeti egységei, amelyek munkaerőket és anyagi eszközöket állandóan egyesítenek termelési, vagy kereseti tevékenységnek különböző **technikai eljárások** felhasználásával való végzésére”. Mint azt *Magyary* írja: „A közüzemeknek ez a szerepe a posztindusztriális kor jelensége. A gazdasági élet és a technika nagy fejlődése nemcsak azt tette szükségessé, hogy az állam a gazdasági élet irányítására egyre nagyobb befolyást gyakoroljon, hanem azt is, hogy a gazdasági tevékenységben részt vegyen.”¹²

4. Gázszektor a II. világháború után

A II. világháború során és azt követően a gáz ipari felhasználása is egyre elterjedtebbé vált. Ekkor az országban már számos gázgyár volt üzemben, amelyek körzetében már vezeték gázszolgáltatás is működött. 1949-ben a MA-

¹⁰ European Gas and Electric Company

¹¹ LÉGRÁDI Gergely – Kovács Attila: A földgázpiac működési modellje in: FAZEKAS Orsolya (szerk.): A magyar földgázszektor működése és szabályozása I., Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2014., (LÉGRÁDI G. – KOVÁCS A. 2014.) 34. p.

¹² MAGYARY Zoltán: Magyar Közigazgatás, A közigazgatás szerepe a XX. század államában, A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942., 247. p.

ORT-ot államosították, amely jogutódjaként 1950-től a Magyar-Szovjet Olaj Részvénytársaság (MASZOLAJ) néven tömörítette a magyar szénhidrogénipart 1954-ig.¹³ Az 1960-as években a gázipar nagyobb léptékű fejlődésnek indult: a hajdúszoboszlói földgázt Budapest körzetébe szállították, megnövekedett az ipari üzemek fokozottabb gázfelhasználása, egyre jobban terjedt a lakások gázfűtése. Egyre nagyobb szerepet kapott az állam, ezzel is megágyazva a kötött gazdaságirányítási modell érvényesülésének. A hajdúszoboszlói első eredményeket továbbiak követték, többek között 1960-ban Kaba-észak, 1962-ben Zagyvarékas-észak, Üllés, Túrkeve; 1964-ben Martfű, Soltvadkert, Tiszapüspöki, Szécsény; 1965-ben Algyő és Cegléd.¹⁴ 1960-tól működött az Országos Kőolaj- és Gázipari Tröszt (a továbbiakban: OKGT). 1965-ben elkészült a Budapestet körülölelő körvezeték. Ebben az évben tárták fel az algyői kőolaj-és földgáz mezőt. A gázszolgáltatás területi és szervezeti struktúráját az 1969-es gáztörvény előszekelésként egy 1967-es kormányrendelet¹⁵ alapozta meg. A rendelet lényege az volt, hogy azokban a térségekben, amelyek „a *hétéves kommunális földgázprogram*” alapján kiépülő földgáz-távvezeték nyomvonalához közel estek, de a bekapcsolásuk kizárólag állami (értsd: központi) forrásból nem volt megoldható, a lakosság, valamint az állami, szövetkezeti és társadalmi szervezetek részére – ezek önkéntes hozzájárulásával – lehetővé tette a gázelosztó hálózat megépítését. A műszaki feladatok ellátására a rendelet természetesen az OKGT-t jelölte ki. A gázszabályozás következő sarokpontja az 1970. július 1-jén hatályba lépett gázenergiáról szóló 1969. évi VII. törvény (1969. évi gáztörvény) volt, amely törvény negyedszázadig volt érvényben, s amelynek rendező elvei az ágazat működését alapvetően meghatározzák még ma is.¹⁶ Ez a törvény már konkrét szabályozással reagált a hazai gázipar fejlődésére. Rögzítette az energiafelhasználást szolgáló gáz termelésének, szállításának és szolgáltatásának szabályait. Lehetővé tette az országok közötti gázvezetékek építését is. Így 1975-ben megindult a szovjet gázimport Bergradarócon, az erre a célra épített Testvériség Vezetéken keresztül. Első alkalommal 1979-ben kerül sor tranzitra a hazai vezetékrendszeren keresztül Szovjetunióból Jugoszlávia felé. Ez a törvény már szabályozta a fogyasztó és a szolgáltató közötti jogviszonyt is. Komoly hangsúlyt fektetett a minőségi- és műszaki-biztonsági rendelkezésekre is.¹⁷

5. Gázipar és állami befolyás a rendszerváltozás után

A gázszolgáltató ipar a rendszerváltás éveiben egyre színebbé és összetettebbé vált, 1991-ben az OKGT megszűnt,

¹³ 26/1950. (I. 21.) MT rendelet a Magyar-Szovjet Olaj Részvénytársaság alapszabályáról, valamint adó- és illetékkezdvezményéről

¹⁴ Lásd erről részletesen DOBAI Gábor: A magyar olaj és földgáz története XI., VGF Szaklap, 2014. március, <http://www.vgfszaklap.hu/lapszamok/2014/marcius/a-magyar-olaj-es-foldgaz-tortenete-xi>, Letöltés dátuma: 2016. május 2.

¹⁵ 17/1967. (VI. 25.) Korm. rendelet a helyi erőből megvalósuló gázelosztó hálózatok létesítéséről

¹⁶ LÉGRÁDI G. – KOVÁCS A. 2014. 38-39. pp.

¹⁷ LÉGRÁDI G. – KOVÁCS A. 2014., 39. p.

Magyar Olaj és Gázipari Rt. (MOL Rt.) néven részvénytársasággá alakult, magához véve a kiskereskedelmi funkciókat is.

Újabb fontos állomást jelentett a gázzabályozásban a gázszolgáltatásról szóló 1994. évi XLI. törvény (Gsz-t.), amely 2004. január 1-ig volt hatályban. A törvény a rendszerváltás utáni állapotot próbálta nyomon követni, azon az elvi alapon állt, hogy a gázszolgáltatás és a gázértékesítés piacán természetes monopóliumok vannak. Ez a törvény a közüzemi gázszolgáltatás tekintetében korszerű szabályozásnak minősült. A hazai törvényalkotásban elsőként elégitette ki a közüzemi szolgáltatásokra vonatkozó szabályozásokkal szemben nemzetközileg támasztott, illetve elismert követelményeket. Többek között előírta a fogyasztói igények diszkriminációmentes kielégítését, bevezette a költségalapú hatósági gázár-megállapítást, kimondta, hogy a vállalati alapokra helyezett közüzemi gázszolgáltatás rendszerében – az engedélyesek közül – a gáznagykereskedőt, az úgynevezett gázértékesítőt terheli az ellátási kötelezettség, valamint a Magyar Energia Hivatal (a továbbiakban: MEH)¹⁸ létrehozásával megteremtette a földgázellátási tevékenységek tulajdonsemlges szabályozását, valamint a fogyasztóvédelem állami intézményrendszerét.¹⁹ A MEH önálló feladattal és hatáskörrel rendelkező országos hatáskörű államigazgatási szerv lett. A MEH felállítása fontos mérföldkő a magyar szabályozástörténetben, közigazgatási hatáskörei leginkább engedélyező, jóváhagyó, felügyeleti és árelőkészítő funkcióiban mutatkoztak meg. Folytatódott a lakossági gázfelhasználás elterjedése, 1994-ben már több mint 1000 település lett ellátva földgázzal.²⁰ Az 1994. évi gáztörvény rögzítette először az árszabályozás kereteit. Szabályozta azt, hogy hogyan lehet gázszolgáltató társaságokat alakítani. 1995-ben az állam elfogadta a nyugat-európai gázipari vállalkozások ajánlatait és privatizálta a regionális gázszolgáltatókat. Ebben az évben kötött meg a 20 évre szóló hosszú távú gázszerveződés az orosz piaccal.²¹ 1996-ban üzembe helyezték az Ország-határ-Győr vezetékét, amely által megvalósult a kétoldali gázbetáplálás, az európai hálózathoz történő bekapcsolódás. Az 1994. évi gáztörvény szabályozási tárgykörébe tartozott a fogyasztók érdekvédelme, a gázértékesítés, a gázelosztás, a gázszolgáltatás és a gáz felhasználásának szabályozása. A törvény részletes szabályozást tartalmazott a gázszolgáltató és a fogyasztó közötti jogviszonyról: a szolgáltatási kötelezettségről, a közüzemi szerződésről, a szolgáltatás megtagadásáról, az elszámolásról, díjfizetésről. Az általános jellegű rendelkezéseit a törvény végrehajtásáról szóló 3/1995. (I. 20.) Korm. rendelet töltötte meg további tartalommal, hangsúlyt fektetve a részletszabályokra.

¹⁸ MEH helyébe 2013. március 27-én a 2013. évi XXII. törvény értelmében a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal lép, amelynek már rendeletalkotó ereje is van.

¹⁹ A földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény általános indokolása.

²⁰ A KSH adatai szerint 2013-ban 3 251 000 lakossági felhasználó volt Magyarországon

²¹ A szerződés szerint Magyarország 10 milliárd m³ földgáz megvásárlására kötelezte magát 20 év alatt. Ma már tudjuk, hogy a keretet nem használtuk ki, a szerződést 2015-ben módosították.

6. Az uniós csatlakozás hatásai a földgázszektor szabályozására

Magyarországnak az Európai Unióhoz történő csatlakozása előtt, még a jogközelítés időszakában világossá vált, hogy az Unió által elvárt tendenciáknak hazánkban is meg kell felelni. A tagállami közigazgatás önállósága ugyanis viszonylagos, már a csatlakozást megelőzően is, de azt követően hatványozottan érvényesült a tagállami közigazgatás „európaizálódása”.²² A földgázszektor szempontjából időrendben legfontosabb jogszabály az Európai Parlament és a Tanács 98/30/EK irányelve (Irányelv) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról. Az irányelv legfontosabb elvei az alábbiak voltak: A tagállamok szabályozásában biztosítani kell, hogy a földgázszállítási-, tárolási- és elosztási rendszerekhez a földgázpiac szereplői azonos feltételekkel, diszkrimináció mentesen hozzáférjenek, azokat díj ellenében használhassák; az átláthatóság, valamint a keresztámogatások és az egyéb versenytorzítások elkerülése érdekében az integrált földgázipari vállalkozások tevékenységeinek számviteli szétválasztását el kellett végezni; továbbá lehetővé kellett tenni, hogy a kizárólagos jogosultsággal rendelkező földgázipari vállalkozások diszkrimináció mentesen működhessenek. Az Irányelv a piacnyitásban nem érdekelt fogyasztók számára lehetőséget adott arra, hogy továbbra is a közüzemi gázszolgáltatási rendszerben maradjanak.²³

Mint arra a fentiekben utaltunk, hazánkban a jogközelítési eljárás során már figyelembe vették az irányelvben megfogalmazott piacnyitási előírásokat, és erre tekintettel került megalkotásra földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény, amely párhuzamosan kezelte a fokozatosan megnyíló versenypiac és a közüzemi szolgáltatás rendszerét. A közüzemi szolgáltatás minden eleme hatóságilag szabályozott, beleértve a földgáz árát is, míg a szabadpiacon az árszabás a szerződő felek egyezkedésének eredménye. A közüzemi piac területi alapon működött. Az új szabályozásnak köszönhetően megszűntek a korábbi gázipari monopóliumok. Az új szabályozás bevezette az engedélyhez kötött földgáz-kereskedelmet, amelyet a jogszabályi feltételeknek megfelelően bárki végezhetett. Ez a törvény bevezette a feljogosított fogyasztó fogalmát, amellyel lehetővé tette, hogy meghatározott fogyasztási méret felett fogyasztók döntsenek arról, hogy hol kívánják gázt vételezni: a közüzemben, vagy a liberalizált versenypiacon. Ez a jogszabály már külön alfejezetbe rendezte a rendszerirányítás és -felügyelet témakörét. Komoly lépéseket tett az országhatárokat átlépő kereskedelem irányába is. Itt tették először kötelezővé a hálózati infrastruktúrát üzemeltetőket, az értékesítői, hálózat-használói tevékenységeket végző szervezetek jogi és számviteli szétválasztását, ahogy az irányelv azt meghatározta. A gázpiac megnyitását az Európai Bizottság három lépcsőben képzelte el, időt hagyva a tagállamok törvényalkotóinak és a gazdasági szereplőinek a versenyre

²² FÁBIÁN Adrián: A hatékony közigazgatás – A New Public Management és a magyar reformfolyamatok In: ÁDÁM Antal (szerk.): PhD Tanulmányok 1., PTE ÁJK Doktori Iskola, Pécs, 2004., 143. p.

²³ Lásd a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény általános indokolását.

való felkészülésre. Ennek megfelelően az említett irányelv törvénybe való átültetése szerint 2004. július 1-jétől minden nem lakossági fogyasztó, 2007. július 1-jétől pedig minden lakossági fogyasztó számára adott lett a lehetőség, hogy a szabadpiacon vételezzon földgázt.

A 2003-as törvényt a hasonló elnevezésű, 2008. évi XL. törvény helyezte hatályon kívül, amely módosításokkal ugyan, de napjainkban is hatályos. A jogalkotó ezzel az új törvénnyel azt tűzte ki célul, hogy a korábbi vegyes, közüzemi és szabadpiaci modell helyét „*tiszta versenypiaci*” modell vegye át.²⁴ Rendelkezéseinek értelmében, 2009. július 1-jétől a közüzemi szolgáltatás helyébe az úgynevezett egyetemes szolgáltatás lépett. Az egyetemes szolgáltató olyan gazdasági társaságot jelent, amely a MEH-től működési engedélyt kapott a földgáz-egyetemes szolgáltatási tevékenység végzésére. A 2008. évi gáztörvény alapján 2009. július 1-jétől kötelezővé vált a versenypiacra való kilépése a 100 m³/h feletti lekötött órai kapacitással rendelkező földgázfelhasználóknak. 2010. július 1-jétől pedig a kilépés kötelezővé vált a 20-100 m³/h közötti mérőteljesítménnyel rendelkező földgázfelhasználóknak. is. A távhőszolgáltatók kötelező kilépése 2011. július 1-jétől valósult meg. A törvény bevezette a védendő fogyasztó fogalmát, a szociálisan rászorulókat vagy fogyatékkal élők részére számos kedvezményt biztosítva.²⁵ Megjelent a végső menedékes fogalma az ellátásbiztonság érdekében.²⁶ A nyitott gázpiac egy teljesen új piaci modellt hívott életre. A kettős modell értelmében a jogszabályok által erősen szabályozott egyetemes szolgáltatás mellett működik a liberalizált gázpiac is. A folyamatos alakulásban lévő szabad piac számos új szereplő megjelenését vonta magával fokozva ezzel a szabad verseny lehetőségét.

Mint arra korábban utaltunk, jelen tanulmányban nem célunk a 2013-ban megkezdődött, rezsicsökkentéssel összefüggő kormányzati intézkedések igazgatási és gazdasági hatásainak elemzése, így a földgázszektorra vonatkozó igazgatási modellek jogszabályokban megjelenő „*történeti*” bemutatását ezen a ponton lezárjuk.

Összegzés

Történeti szempontból megállapítható, hogy az állam a kezdetektől szerepet vállal a gazdaság működésében, csak külső és belső tényezők, hatások tükrében eltérő mértékben. Az

iparigazgatás történetileg sajátos szakigazgatási terület, mert bizonyos elemei már az állam kialakulásával egy időben jelen voltak a gazdasági igazgatás részeként (például bányászat²⁷), ugyanakkor maga az igazgatási tevékenység sokáig a céhek hatáskörébe tartozott, amelynek fellazulása után az ún. ipartársulatok, később ipartestületek vették át az iparigazgatási feladatokat.

A gázipar történetében a jogszabályi környezet elemzése alapján a jogfejlődés mentén jól felismerhetőek a különböző nemzetgazdasági igazgatási modellek érvényesülésének a jelei. Jól látható fejlődési irány tükröződik a gázipar szabályozásának történetében. Megfigyelhető a kötött gazdaságirányítási modellről a vegyes-, majd a liberalizált piaci modellre való fokozatos áttérés. Ebben a folyamatban az is megfigyelhető, hogy a szocialista gazdaságirányítási modell nem okozott kirívó eltéréseket a gázipar működésében. Ennek több jelét is láthatjuk. *A)* Az első, hogy a gázenergiára szinte a kezdetektől állami monopóliumként tekintettek hazánkban (lásd: 1911:VI. tc.), és ebben a tekintetben nem okozott számottevő változást még a rendszerváltozás sem. *B)* A második, hogy az 1978-as adatokat figyelembe véve a kapitalista gazdasági modellben is jelentős az állami, illetve köztulajdon az energiaszektorban. *C)* Végül a harmadik, hogy liberalizált energiapiacról csak az Európai Unióhoz történt csatlakozásunkat követően beszélhetünk, de napjaink tendenciái alapján egyelőre úgy tűnik, hogy az állami befolyás ismét jelentőssé válik a tulajdonosi szerkezetet illetően hazánkban. A MEH státuszának változása világosan tükrözi az állam igazgatási jellegű befolyásának erősödését a szektorban. A 2013. évi XXII. törvénnyel a hivatal új elnevezést (Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, a továbbiakban: Hivatal) és új státuszt kapott: önálló szabályozó szerv lett, amely csak jogszabálynak van alárendelve. A Hivatal jogállásának megerősítését – jogtechnikai értelemben egy új szervezet felállítását – a jogalkotó azzal indokolta, hogy a nemzetgazdaságilag kiemelkedően fontos ágazatok egységes joggyakorlaton alapuló felügyelete lehetővé váljon, és megvalósuljanak az erős piacsabályozó állami szerepvállalás feltételei. Munkánkat e tendenciák hatásainak elemzésével fogjuk folytatni, szem előtt tartva, hogy: „*A vállalati teljesítményt nagymértékben befolyásolja, hogy az ország kormánya milyen hazai és nemzetközi prioritásokat jelöl ki, milyen hazai és nemzetközi elkötelezettségek vállalását tartja fontosnak.*”²⁸

²⁴ Lásd részletesen a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény általános indokolását.

²⁵ Védendő fogyasztó: a lakossági fogyasztók azon köre, akik (jogszabályban meghatározott szociális helyzetük, vagy valamely egyéb tulajdonságuk alapján) a földgázellátásban megkülönböztetett feltételek szerint vehetnek részt. [2008. évi XL. törvény 3. § 68. pont]

²⁶ Végső menedékes szolgáltatás: ideiglenes földgáz ellátás, amelyet a Hivatal által kijelölt földgázkereskedő vagy az egyetemes szolgáltató biztosít azon felhasználók részére, akiket kereskedőjük vagy egyetemes szolgáltatójuk valamilyen okból nem képes ellátni. [2008. évi XL. törvény 3. § 69. pont]

²⁷ HULKÓ, 2013. 125. p.

²⁸ CHIKÁN Attila – CZAKÓ Erzsébet, Versenyképesség vállalati nézőpontból In: CHIKÁN – CZAKÓ (szerk.): Versenyben a világgal, Vállalataink versenyképessége az új évezred küszöbén, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009., 41. p.