

HORVÁTH M. TAMÁS (SZERK.): KÜLÖN UTAK – KÖZFELADATOK  
MEGOLDÁSAI (BUDAPEST – PÉCS: DIALÓG CAMPUS 2014) 375.

A tanulmánykötet az MTA-DE Közzolgáltatási Kutatócsoport Területi közzolgáltatások szabályozásai című projektje keretében készült el. A mű immár a negyedik kiadvány azon publikációk sorában,<sup>1</sup> amelyek a négy éven át tartó (2012–2016) kutatás eredményeit hivatottak összefoglalni.

A *Külön utak* tágitja a vizsgálódások korábbi perspektíváját: a kötet első részében a hálózatos szolgáltatások és a nagy humán ellátások területén alkalmazott nemzetközi gyakorlatokat tekinti át, a második részben elhelyezett tanulmányok pedig kifejezetten az Európai Unió politikáira fókuszálnak. Végül, a harmadik rész írásai az empirikus kutatómunka útját követik. A válogatás háttérében a korábbi kiadványok hagyományait követve ismét megjelenik a hazai valóság: a szerzők által feltett kérdéseket részben a gazdasági válság hatásai, részben a tipikusan magyar kormányzati válaszok indukálták.

A tanulmánykötet címe tehát helytállóan sugallja, hogy a szerzők milyen fonalat követnek írásaikban. „Külön utak.” A közzolgáltatások nyújtása az állam feladata – legalábbis ez az axiomatikus tétel érvényesült az 1980-as évek elejéig. Majd az évtized világpolitikai eseményei, illetve a tudományos megközelítésekben lezajlott paradigmaváltás privatizációs hullámhoz, s a magánszektor szerepének növekedéséhez vezetett a közfeladatok ellátásában. A magánszektor részvételét a 2008-as gazdasági válság ismét megkérdőjelezte.<sup>2</sup> A szerzők részben ebben a kontextusban tárgyalják az általuk vizsgált részterületeket. Úgy tűnhet, mintha a közzolgáltatás-szervezésről alkotott elméleti keretek az elmúlt évtizedekben két végletet jelöltek volna ki. Ezek között azonban egymástól többé-kevésbé eltérő, „külön utas” megoldások alakultak ki. A szerzők ezért változatos példák alapján veszik górcső alá az állam és/vagy a piac mindenhatóságába vetett vakhit veszélyeit. A tanulmánykötet harmadik része, az empirikus modell kifejezetten magyar problémákra

<sup>1</sup> HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Kilengések – Közzolgáltatási változások* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2013); HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Jelenségek a városi kormányzás köréből* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2013); HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Gyűrűk és sugarak – Mit nyújt egy magyar város?* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2014).

<sup>2</sup> A piac mítoszának egy kritikáját lásd GAJDUSCHEK György: „A »Run like a business« – jelszó ideológiakritikája” *Politikatudományi Szemle* 2010/1. 125–148.

fókuszál. Meglehetősen sajátos válaszok születtek ugyanis az elmúlt néhány évben a közszolgáltatás-szervezés problémáira idehaza, ilyen például a járáások újbóli „feltalálása”, vagy az egyházak részvétele a közfeladatok ellátásában. Kérdésként merül fel, hogy vajon e tipikusan magyar válaszok újabb különutas megoldásnak tekinthetőek-e.

Az *Ágazati modellek* címet viselő első rész egymással helyenként szorosabb, helyenként lazább kapcsolatban álló tanulmányainak átolvasása után az egyik legfontosabb konklúzió, amely az olvasóban megragad, az a megállapítás, amely szerint a közszolgáltatások megszervezése és nyújtása során – történjen az bármilyen modell szerint is – mindenkor érvényesülnie kell bizonyos minimális jogállami követelményeknek.

Hegedüs József és Tönkö Andrea *A víz- és csatornaszolgáltatás alternatív strukturális modelljei* címet viselő közös tanulmányukban a vízügyi szektor teljesítményét befolyásoló intézményi tényezők vizsgálata során fogalmazzák meg, hogy:

„minden tulajdonosi-irányítási modell működhet hatékonyan, ha helyes ösztönzők vannak beépítve a rendszerbe és jól működik az érdekeltségi struktúra, a fennálló felelősségi, elszámoltathatósági viszonyok világosak és átláthatóak, valamint a rendszer működése összhangban van a „jogállamiság” (*rule of law*) elveivel, követelményeivel, vagyis a jogszabályi keretek kellően átláthatóak, a jobbiztonság mértéke erős.” (27. o.)

Az elszámoltathatóság kérdését – amelyet a szerzők itt a felek közötti információ-áramlásként értelmeznek – az is nagyban befolyásolja, hogy mennyiben sikerül kezelni a felek között a szolgáltatás természeténél fogva fennálló információs aszimmetriát. A jobbiztonság másrésztől úgy jelenik meg a tanulmányban, mint a korrupció kiküszöbölésének egyik legfontosabb eszköze. A szerzők megállapítása szerint ebben a körben a legnagyobb veszélyt az jelenti, ha a formális, tervezhető, előre látható és kiszámítható intézményi mechanizmusok helyét a magánérdekek és az informális irányítási mechanizmusok veszik át.

A Pump Judit által jegyzett, az energiaszektorokban alkalmazott eltérő modelleket vizsgáló *Közszolgáltatási modellek az energiaszektorban – területi ellátásnyújtás* című tanulmányban a közhatalmi és társadalmi ellenőrzés vizsgálata során kerül előtérbe a kérdés, hogy mekkora és milyen mértékű legyen az állami beavatkozás mértéke a 21. században. Az Európai Unió által megvalósítani szándékozott fogyasztóvédelem versenyjogi modellben az a cél, hogy a fogyasztó igényeihez igazodjon a szolgáltatásnyújtás mikéntje. A szerző azonban arra is felhívja a figyelmet, hogy a modell sikerességét nagymértékben befolyásolják az egyes államok gazdasági, kulturális viszonyai, amelyek hatással vannak nem csupán a piaci viszonyra, hanem a fogyasztói attitűdökre. Ez az érvelés tulajdonképpen azt támasztja alá, hogy az állami paternalizmus gyakorlata legyengíti a racionális fogyasztói mentalitást.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Azonban a paternalizmus és fogyasztóvédelem kapcsolatának újszerű elméleti megalapozását kísérli meg Sunstein: Cass R. SUNSTEIN: *Why Nudge? – The Politics of Libertarian Paternalism* (New Haven: Yale University Press 2014). A teória egy rövid kritikáját lásd Jeremy WALDRON: „It’s

A jogállamiság követelményéből fakadó keretek természetesen hatással vannak a közoktatás megszervezésére is. Péteri Gábor a közoktatás modelljeiről szóló tanulmányában hangsúlyozza, hogy a helyi és az iskolai önállóságot úgy szükséges biztosítani, hogy az oktatás mint közszolgáltatás mindenki számára egyformán elérhető legyen. Ez azonban nem pusztán az azonos feltételek garantálását jelenti, hanem az egyes specifikus igényekhez történő alkalmazkodás képességét és lehetőségét is: „az egységes színvonal garantálása mellett a helyi igényekhez való igazodást elsősorban a helyi és az intézményi szintű tervezés, oktatási programalkotás feltételeinek biztosításával lehet elősegíteni.” (63. o.) Mindehhez Péteri azt is hozzáteszi, hogy immár az oktatás ellenőrzésének és szakmai felügyeletének is egyre fontosabb eszközévé válik a fogyasztói elszámoltathatóság. Ez biztosítja a szülők és a tanulók számára egyéni igényeik megjelenítését az oktatási rendszerben még azokban az esetekben is, ha nincsen lehetőség alternatív megoldások igénybe vételére.

A tapasztalatokat a hazai intézményi átalakulásokra vetítve Péteri megállapítja, hogy a) a helyi-iskolai szakmai mozgástér lecsökkenése az oktatási rendszer rugalmasságának elvesztésével fenyeget: a helyi iskola kevésbé tud majd alkalmazkodni a specifikus igényekhez; b) a tankötelezettségi korhatár leszállítása azt eredményezi, hogy az iskolarendszerekből kikerülők kevesebb tudással a birtokukban jelennek meg a munkaerő-piacon, ami nem csupán az elhelyezkedés esélyeit gyengíti, hanem a teljes nemzetgazdaság megújulásra való képességét is rontja; c) a központosítási folyamat pedig párhuzamosan azzal, hogy az önkormányzatok számára mégis biztosított saját iskolájuk megtartása, területi egyenlőtlenségek kialakulásához, s az esélyegyenlőség romlásához vezethet (77. o.).

Ritkán válnak szakpolitikai kérdések olyannyira közérdeklődésre számot tartó üggyé, mint ahogyan annak szemtanúi lehettünk a szociális ellátórendszert érintő változásokat és átalakításokat illetően az elmúlt években. Hoffman István tanulmányában a szociális szolgáltatások fogalmának definiálásától indul ki, majd azok egyes modelljeit vizsgálja. A szociális közszolgáltatások centralizált és decentralizált típusainak és egyes altípusainak összehasonlításán keresztül jut el arra a megállapításra, hogy a szociális ellátások területén az Európai Szociális Charta<sup>4</sup> egyfajta konvergencia-folyamatot indított el a tagállamok jogalkotásában, amelynek eredményeként a szociális ellátások immár nagyjából-egészében azonos kört ölelnek fel.

Az első részt lezáró tanulmány a területi közszolgáltatásban foglalkoztatottak jogállását vizsgálja nemzetközi összehasonlításban. Linder Viktória írásának középpontjában az egészségügyi alkalmazottak és a szociális ellátórendszerben történő foglalkoztatás egyes kérdései állnak. Konklúziója szerint elsősorban a kelet-európai tagállamokban mind az egészségügyi személyi állomány, mind a szociális igazgatásban dolgozók körében jelentős az Európai Unión belüli mobilitás, amelynek indoka a jobb életlehetőségekre való törekvés (139–140. o.). Az általuk elvégzett munka és annak minősége azonban az emberi jogok érvényesülésének

All for Your Own Good”, <http://www.nybooks.com/articles/archives/2014/oct/09/cass-sunstein-its-all-your-own-good/>.

<sup>4</sup> 1999. évi C. tv. az Európai Szociális Karta kihirdetéséről.

kérdéséig vezet vissza. Ezért ezekben a szektorokban az emberi erőforrások „ésszerű menedzselése” önmagán túlmutató jelentőségű kérdés.

A tanulmánykötet második részének (Uniós politikák) első írása Bartha Ildikó elemzése az egyetemek átalakulóban lévő szerepéről. A szerző több szempontrendszer szerint is vizsgálja, hogy a 2008-as gazdasági depressziót követően milyen funkciók várhatóak el ettől az oktatási intézménytípustól. Egyrészt, Harvey Goldstein és Karin Glaser tipizálását követve veszi szemügyre, hogy milyen módon lehetséges a felsőoktatási intézmények bevonása a hierarchikus kormányzási folyamatba – jellemzően tanácsadói szerepben. Illetőleg azt is, hogy nem hagyományos, „heterarchikus” kormányzási formákon, hálózatokon keresztül, az egyetemek milyen szerepeket vállalhatnak fel a kormányzásban. Az elemzés másik dimenzióját három esettanulmány adja, amelynek során áttekinti a regionális elkötelezettségű egyetem jellemzőit (Utrechti Egyetem), a perifériára szorult, ezért alulról fölfelé történő szerveződéssel vállalkozói egyetemmé váló brit Warwick Egyetem példáját, és a központi kormányzati döntések végrehajtójaként megjelenő finn Joensuu Egyetemet. A tanulmány felróható hiányossága mindössze az, hogy az aktuális hazai felsőoktatási viszonyok elemzését nem végzi el.

Varju Márton írása „a közüzemi közszolgáltatások európai uniós szabályozásának az állami szerepvállalás kereteit kijelölő” (161. o.) elemeit vizsgálja. Ezek közül a legfontosabbak a jogelvek – úgy, mint a jogbiztonság elve és a hátrányos megkülönböztetés tilalma – és a tagállamok döntési szabadságának korlátokat szabó elvárások. A tagállami döntésekkel szemben ezen a területen is elvárt az átláthatóság, a megismerhetőség és előreláthatóság, illetve az egyes döntésekkel szembeni felülvizsgálati és jogorvoslati lehetőség biztosítása. Varju arra is felhívja a figyelmet, hogy kivételes indokból, így a közszolgáltatás minőségének és biztonságának garantálása érdekében, továbbá bizonyos társadalmi érdekek védelme érdekében az állami szerepvállalás elfogadható lehet. Azonban még ekkor is biztosítani szükséges az uniós célkitűzésekkel, azaz az egységes belső piaci integrációval és versennyel való összeegyeztethetőséget. A szerző arra is figyelmeztet, hogy a meglehetősen általános, „nemzeti érdekre” történő hivatkozás az Európai Unió intézményeinek álláspontja szerint magában hordozza a jogbiztonság és az átláthatóság sérelmének veszélyét.

Horváth M. Tamás tanulmánya az Európai Unió politikáinak és a hazai szakpolitikának az alakulását kifejezetten összehasonlító perspektívában tárgyalja. A szerző úgy véli, az Uniónak a közszolgáltatások nyújtásával kapcsolatos politikai fordulata az, amely lehetővé teszi a Magyarországon 2010 óta tapasztalható szabályalkotást. A tanulmány az empiria és a jog-összehasonlítás módszereit alkalmazva tekinti át a közszolgáltatási szerződési rendszerek legfontosabb európai modelljeit, majd ezt követően azt a fordulatot helyezi vizsgálódása fókuszába, amelyet az *Altmark*-ügyben<sup>5</sup> hozott döntés és az azt követő jogalkotás fémjelez. A szerző ezen összefüggések között értékeli az elmúlt évek magyarországi jogalkotását, amely

<sup>5</sup> C-280/00. sz. *Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* ügyben 2003. július 24-én hozott ítélet [EBHT 2003, I-7747].

mára odáig jutott, hogy „az állami felhatalmazást tekintí főszabályszerűnek, míg a versenyztetést kivételnek” (199. o.).

Tosics István írása a nagyvárosi térségeken belüli területi kooperáció szűkségeségét elemzi. Írásának kiindulópontja az a megállapítás, amely szerint a morfológiailag összefüggő, városias területen élők anélkül élnek a város által nyújtott lehetőségekkel, hogy ennek költségeit viselnék, illetve hogy a városi döntéshozó szervek feladat- és hatásköre rájuk is kiterjedne (203. o.). A tanulmány egyik legfontosabb tanulsága, hogy az intézményesített szisztémák, a város mint olyan, adminisztratív meghatározottsága nagyon sok esetben nem hozzájárul a problémák kezeléséhez, hanem tovább fokozza őket, ugyanis azok idővel merevvé válnak. Ezért a nagyobb területi egységek együttműködésének leggyümölcsözőbb módja a szerző álláspontja szerint a rugalmasabb együttműködési módok kialakítása lehet.

A tanulmánykötet második részének záró tanulmánya Nagy Zoltán *Az adópolitika szabályozási eszközei az energiaszektorban szolgáltatási szempontból* című munkája. A tanulmány kiindulási alapja az, hogy az energiapolitika elsődleges célja a szolgáltatás biztonságának és minőségének garantálása az energiaár drágulásának elkerülése mellett. Az írás az energiaadózás fejlődéstörténete mellett az energiaadózás Európai Unióban követett formáinak részletes áttekintését is nyújtja. A szerző ebben az elméleti keretben vizsgálja a hazai energiaadózási kérdéseket. Véggkövetkeztetése szerint „az energiaszektor terhelő, az utóbbi években bevezetett új adónemek bár a központi költségvetés bevételeinek nem alapvető forrásai, az energiaszolgáltatók adóterhét viszont jelentősen növelték, negatívan befolyásolva az energiaellátást meghatározó tényezőket” (249. o.).

A tanulmánykötet utolsó része az „Empirikus modell” címet viseli, és négy tanulmányt tartalmaz a járások, az egyház-finanszírozás, a helyi forrásszabályozási rendszer témakörében, illetve Fónai Mihály írása empirikus kutatások másodelemzését végzi el a közoktatás, szociális vagy egészségügyi ellátás területén.

Szigeti Ernő *Újra Járás – Járási szinten szervezett hatósági szolgáltatások* című írása annak a kormányzati döntésnek a hatásait tárja fel, amelynek eredményeként a területi közszolgáltatások ellátásának központi jelentőséggel bíró közigazgatási egysége 2011-től ismét a járás lett. A tanulmány konklúziója tovább erősíti a területi közigazgatás átalakításának vizsgálata során több fórumon is elhangzott megállapításokat,<sup>6</sup> hiszen Szigeti meglátása is az, hogy a változtatások eredményeként nem az önkormányzati rendszer vált hatékonyabbá, hanem a területi és helyi közigazgatás államosítása történt meg. 2010-től tehát egy erőteljesen újraállamosító, hatalomkoncentráló politikának lehettünk tanúi.

Szilágyi Bernadett írása középpontjában az egyház-finanszírozás nemzetközi modelljei állnak. A szerző ezeket az alábbiak szerint csoportosítja és vizsgálja: egyházi adót alkalmazó rendszerek, adóátirányítási modell, volt egyházi ingatlanok és a kárjövátétel kérdései, közvetlen és végül közvetett támogatások (adó-

<sup>6</sup> Lásd különösen PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: „Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010–2013” *MTA Law Working Papers* 2014/2; BALÁZS István: „Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/3; SZENTE Zoltán: „Sarkalatos átalakulások – Az önkormányzati rendszer” *MTA Law Working Papers* 2014/29.

kedvezmények, adómentességek). Az áttekintés, a különböző trendek megismerése közelebb visz a hazai szisztéma megértéséhez, azonban az összehasonlítás elvégzésére már nem ebben a munkában került sor.<sup>7</sup>

Fónai Mihály tanulmányának középpontjában a helyi társadalom, a helyi politika és a helyi hatalom elosztásának egyes kérdései állnak. Az írás az 1990-es, illetve a kétezres években született felmérésekre támaszkodik, azokat új aspektusokkal kiegészítve. A helyi közszolgáltatások önkormányzati ellátása egyrészt mint jogszabályok által meghatározott feladat jelenik meg, másrészt azonban vizsgálható a helyi társadalommal való kölcsönhatásában is. Ezért is merülhet fel kérdésként – amelyet a szerző következtetésként fogalmaz meg – hogy vajon beszélhetünk-e valóban helyi politikáról, vagy a helyi önkormányzatok tulajdonképpen csak jogszabályi feladatokat hajtanak végre. Ugyanezen kérdés megválaszolása, egy vonatkozó empirikus elemzés elkészítése egyébiránt egészen bizonyosan új megállapításokra vezetne a helyi önkormányzatok alkotmányos pozícióját, s ezzel tulajdonképpen az egész önkormányzati szisztémát érintő változásokat követően.

A kötet zárásaként Horváth M. Tamás, Péteri Gábor és Vécsei Pál közös tanulmánya *Iskolapéllda a pénzügyi decentralizációról* címmel tulajdonképpen egyetlen esettanulmányként szemléli a Magyarországon 1990 és 2012 között fennállt helyi forrásszabályozási rendszert, amely a szerzők megállapítása szerint a pénzügyi föderalizmus viszonylag tiszta modellje volt. A szerzők a majd egy egész generációt megélt önkormányzati finanszírozási rendszer áttekintését követően arra a következtetésre jutnak, hogy valójában az önkormányzati eladósodás mértéke nem eredményezte a rendszer összeomlását, a decentralizáció nem vált finanszírozhatatlanná. Ez pedig azt is jelenti, hogy a huszonkét éves modell leváltása nem volt elkerülhetetlen szükségszerűség, a költségvetési decentralizáció elvetése valójában politikai döntés volt.

A kötet célja tehát annak feltárása, hogy a közösségi feladatok ellátásának szervezése milyen modelleken alapszik. Az összehasonlító jogi vizsgálatok célja általában is a külföldi minták feltérképezése, az átvétel vagy mintakövetés lehetőségének figyelembevételével, amelynek során természetesen figyelemmel kell lenni az egyes speciális társadalmi, gazdasági, történelmi, attitűdbeli eltérésekre is. A kötetben felsorakoztatott tanulmányok is ilyen alapos megfontolás eredményeként láttak napvilágot.

Hiányosságaként talán mindössze az róható fel, hogy néhány esetben az egyes tanulmányok nem vonatkoztatják megállapításaikat a magyarországi helyzetre, ezzel ugyan tág teret hagyva a továbbgondolás számára, de talán túl sokat is bizva az olvasói fantáziára.

Szilágyi Emese\*

<sup>7</sup> SZILÁGYI Bernadett: „Az egyházak finanszírozásának kérdései” Doktori értekezés, [http://jog.uni-deb.hu/documents/doktori\\_nyilvanosvita/szilagyibernadett-ertekezes.pdf](http://jog.uni-deb.hu/documents/doktori_nyilvanosvita/szilagyibernadett-ertekezes.pdf).

\* Tudományos segédmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1014 Budapest, Országház u. 30.  
E-mail: szilagyi.emese@tk.mta.hu.