

## I. fejezet

### EURÓPA CSENDES FORDULATA<sup>136</sup>

A közszolgáltató vállalatok működésének szabályozása ma általános gazdaság- és társadalompolitikai vitatéma. Minden beavatkozás, amit a kormányok végeznek a fogyasztói díjakra, a tulajdoni szerkezetre, a külön közterhekre vonatkozóan – korlátozza a verseny szabadságát. Pedig korábban a liberalizációs programok oly árnyaltan igyekeztek lehatárolni és garantálni a speciális piacok érvényesítési körét és szerepét. Érdekes módon a mai korlátozásokat lehetővé tevő intézkedések jogcíme nem más, mint éppen az Európai Unió közszolgáltatásokkal kapcsolatos politikájának fordulata. A fejezet ennek az ezredforduló utáni első évtizedben kibontakozó szemléletnek, irányzatnak az eredetét és jelenkori hatását elemzi. A következményekre viszonylag szélsőséges példaként szolgál a magyarországi törvényalkotás 2010-től az állami vagyon és az egyes közüzemi ágazatok szabályozásával.

Az Európai Unió az *általános gazdasági érdekű szolgáltatások* tekintetében az állami támogatások megengedhetőségére, illetve a versenyszabályok érvényesítése alóli kivételekre külön szabályokat alkalmaz. Kezdetől fogva volt rendelkezés erről az alapszerződésekben, amit az integrált piacgazdaság egészéhez képest eleinte inkább kivételnek lehetett tekinteni. A szabályozás részletei csak később, a 2000-es évek folyamán kezdtek kibontakozni, és ezzel az addigi „kivételek” rendszere kezdett kiterjedélyesedni. Ami azt is jelenti, hogy a feszültség tapinthatóvá vált. 2012 eleji hatállyal újraszabályozták a kérdéskört az ún. közszolgáltatási csomag útján. A rendelkezések pontosító jellegűek, ami a közérdekű szolgáltatási specialitások megerősítéseként értelmezhető – vagyis a versenyszabályokhoz való viszonyban fennmaradt. Honnan ered mindez, és mi a hatása a továbbiakban?

A kérdés vizsgálata jelen munkában empirikus és jogösszehasonlító módszerrel végzett kutatáson alapul. A közigazgatási és a közszolgáltatás-szervezési összefüggéseket, valamint a probléma kapcsán fölmerülő szakpolitikai kérdéseket a munka során igyekeztünk egységben kezelni.

#### 1. Közszerződési sajátosságok az uniós jogban

Az *általános gazdasági érdekű szolgáltatások* működtetésével megbízott vállalkozások olyan tevékenységeket végeznek, amelyekkel kapcsolatban egy tagállam különleges közszolgáltatási kötelezettségeket rótt rájuk általános közérdek alapján (Magyarázat, 2011:

<sup>136</sup> Készült az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoportban, kutatásvezető: Horváth M. Tamás. A tanulmány alapváltozata megjelent a *Jogtudományi Közöny* 2013. évi 4. számában. A kutatás empirikus elemei a *Budapesti Városüzemeltetési Központ HOLDING Zrt.* Közszolgáltatási programja által végzett munkából származnak.

2035). A közszolgáltatás olyan feladatok ellátásának biztosítása, amelyek adott társadalmi és műszaki-technikai feltételek mellett meghatározott szintig közösségi szervezést igényelnek, és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják (Horváth M., 2002: 15). A közszolgáltatások szervezése körében az alapértelmezés<sup>137</sup> szerint idetartozó hálózatok közüzemi tevékenységeket ellátó gazdasági társaságok, szervezetek különböző szerződési (Horváth, 2011) és/vagy igazgatási viszonyok részesei. Ezek rendszere országonként más és más, ami jelentős mértékben függ az adott jogrendszer hagyományaitól, valamint az aktuális jogi környezet sajátosságaitól.

Az Európai Unió közszolgáltatási politikáját nem szokták külön nevesíteni. Valójában egy irányzatról van szó, amelyet a szabályozásokban érvényesített változtatások tartalmi fejezések ki. A kilencvenes évek liberalizációs programjainak ellenhatásként jelentek meg ezek a törekvések (Kende, 2006; Varju, 2013), melyeket határozott formában először az 1997. évi Amszterdami Szerződésben fogalmaztak meg. A tagországoknak kifejezetten ettől kezdve kellett beépíteniük jogrendszerükbe az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó közös szabályokat. Az érdekesség az volt, hogy közben a versenyt ezekre a területekre kiterjesztő és garanciális védelemmel biztosító liberalizációs programok is zajlottak. Olyannyira, hogy a 2000-ben elfogadott Lisszaboni Stratégia kifejezett gyorsításra (Kende–Szűcs, 2011: 261) szólított föl a gáz-, villamosáram-, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatok piacosítása irányában (Fulmini, 2006).

A közszolgáltatási célra nyújtott állami támogatások Európai Bizottság által való alapvető szabályozása irányelvi formában történik, amelyeket a tagállamok átültetnek saját jogrendszerükbe. Az alapszerződésekben foglaltaknak a jelenlegit megalapozó részletesebb szabályozása (a Bizottság 80/723/EGK irányelve) ebben a témakörben 1980-ra nyúlik vissza. Az ún. *közszolgáltatási csomag* részleteiben 2005-ben nyert formát. Újabb változatát 2011 végén fogadták el, és 2012 elején lépett hatályba, amely az addigi szellemében tovább pontosítja a rendelkezéseket.

A szabályozási csomag az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak az általuk nyújtott közszolgáltatásokért járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra vonatkozik. Ez idő szerint a szabályozási csomag, amely az akkori EK-szerződés 86. cikk (2) bekezdésén, jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikk (2) bekezdésén alapul, a következő elemekből áll:

- a) A Bizottság 2012/C 8/02 közleménye értelmezi a szabályozásban használt alapvető fogalmakat, illetve az Európai Unió Bírósága által az *Altmark-ügy* kapcsán megállapított, versenyszabályok alkalmazásának korlátozását megengedő kereteket és feltételeket.
- b) A Bizottság 2006/111/EK irányelve (transzparencia irányelv) a tagállamok és a közvállalkozások közötti viszonyban a pénzügyi kapcsolatok átláthatóságát, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságát szabályozza.
- c) A Bizottság 2012/21/EU határozata azokat a feltételeket határozza meg, amelyek alapján az állami ellentételezések az egységes piaccal összeegyeztethetők, tehát nem kell külön bejelenteni a Bizottságnak.

<sup>137</sup> Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmi köréhez kapcsolódva ma már az általános nem gazdasági érdekű szolgáltatások terminológiája is használatos az Európai Unió megfelelő politikai körében.

- d) A Bizottság 2012/C 8/03 közleménye a bejelentésköteles állami támogatások Bizottság által való vizsgálatáról rendelkezik.
- e) Egyes fontos részletszabályok azonban közvetlen hatállyal bíró rendeletekbe kerültek, mint a meghatározott értékhatárt, ez idő szerint 200.000 eurót bármely három pénzügyi év vonatkozásában el nem érő (*de minimis*) támogatások témája, amelyek eszerint nem minősülnek állami támogatásnak (Bizottság közleménye, 2012/C 8/04). Egyes ágazatokra, illetve egyes közszolgáltatásokra külön, eltérő de minimis küszöbök határoznak meg rendeletekben.

A Bizottság által 2011–12. fordulóján elfogadott közszolgáltatási csomagban az addigi magas bejelentési küszöböt csökkentik (az éves 30 millió euróról 15 millió/év/közszolgáltatásra, ugyanakkor megszűnik a 100 millió eurós éves árbevételi korlát), pontosítják a bejelentett ellentételezések elbírálásának szempontjait. Bevezetnek egy új de minimis határt, ami 150 ezer euró/vállalkozás/pénzügyi év mértéket meg nem haladó közszolgáltatásért járó kompenzáció.

A közszolgáltatási csomag által meghatározott szabályrendszer irányait az új módosítás erősíti, lényegében azonos logika mentén viszi tovább. A szabályok jelentősége röviden az alábbiak szerint összegezhető:<sup>138</sup>

- a) A transzparencia irányelv bővíti a számviteli szétválasztásra kötelezett vállalkozások körét.
- b) A határozat meghatározott alkalmazási feltételeket megállapítva számos területen, és továbbra is viszonylag magas küszöböt meghatározva sok támogatást mentesít a kontrollt jelentő, Bizottságnak történő bejelentési kötelezettség alól. A közüzemi szolgáltatások szempontjából releváns a küszöbök tervezett változása. Igaz, a hazai bejelentési kötelezettséget a Támogatásokat Vizsgáló Irodának (TVI-nek) az esetleges bizottsági bejelentés alóli mentesülés nem érinti.
- c) A Keretszabály részletesebb szabályokat határoz meg az elbírálásra vonatkozóan azokon a területeken, ahol szükséges a Bizottságnak történő bejelentés.

## 2. Közszolgáltatási szerződési rendszerek főbb európai modelljei

A közszolgáltatási szabályozásokkal kapcsolatos implementációs folyamat alakulása és tartalma ugyanakkor egyáltalán nem független a nemzeti jogtól. Erre a problémára viszonyítási pontokként az európai és némely más fejlett országbeli szolgáltatás-szervezési rendszerben az angolszász, a francia és a német típusú mintákat vehetjük alapul (Horváth M., 2002, 2005). A kitékintéshez háttérként és összefoglalásul több adatbázis szolgál (Dexia, 1999, 2004, 2008; CEEP, 2010).

### 2.1 A kiszervezés jellegzetességei az angolszász országokban

Az angolszász közszolgáltatási szervezési megoldás gyökerei a liberálkapitalizmus korszakából eredeztethetők. Amit a törvények a szabad verseny korszakának államára, és annak

<sup>138</sup> Jó tartalmi áttekintésként lásd: Bolf–Galamb, 2011.

részeként helyi önkormányzataira ráruháztak, nagyon hatékonyan elvégezték. Ide tartoztak a városi infrastruktúra kiépítésének és fenntartásának feladatai. Kifejezetten önkormányzati tulajdonú, erős közvállalatok látták el ezt a szerepet. A piacosításnak és a *kiszervezésnek* is az angolszász rendszer a hazája (Valentiny–Kiss, 2007: 237–239), azonban csak egy későbbi korszaktól, a 20. század hetvenes éveitől kezdve. Ekkor vált uralkodóvá a versenyztetés követelménye a közszektor megrendeléseinek tekintetében, azaz a magántársaságok szabályozott versenyre a közmegebízások elnyeréséért.

Az egyes közüzemi szektorokban viszonylag kevés számú nagyvállalat uralta a piacot. A neokonzervatívok fénykorában ezeket úgyszólván teljes körűen privatizálták. Kiépült ugyanakkor a szabályozó hatóságok rendszere, amelyek a gazdasági reguláció közérdekű szempontjait, afféle lényeges minimumokat szabályoztak. Ez annál is inkább szükségzerű volt, mert az infrastrukturális területeken a piaci elégtelenségek súlya nagy. A tanulási folyamatnak az ő esetükben is volt jelentősége. Néhány „elkapkodott” magánosítás tranzakciós költségei akár egy-egy szektor<sup>139</sup> piaccgazdaságilag célszerű fejlődését is félrevehették egy ideig.

A versenygazdaság kiterjesztése céljából a kötelező tendereztetés<sup>140</sup> szabálya alól nem mentesültek, és nem is lettek kivételként meghatározva a köztulajdonú társaságok. Mindamelllett a szerződéses legnagyobb részt tisztán magánjogiak. Amennyiben a közszolgáltatási feladatot ellátó társaságban van önkormányzati részesedés, annak mértékétől függően tulajdonosként gyakorolnak befolyást, azonban jogilag megkülönböztetik a szabályozott (20% önkormányzati részesedéssel fölött), valamint a nem szabályozott társaságokat. Egyébként az ily módon állami tulajdonú társaságok száma viszonylag alacsony.

A közérdeket nem a részvényhányad növelésével, hanem másképpen juttatták érvényre: piaccszabályozó regulációs hatóságok révén, amelyek bizonyos függetlenséggel rendelkeztek a kormányzatoktól. Az angolszász modell Nagy-Britannián kívül az Egyesült Államokban, valamint a Brit Nemzetközösség fejlett országaiban, Európában Skandináviában terjedt el.

Ami azonban a folyamatból adódó versenyelőnyt illeti, a kép ellentmondásos. Az európai piacok megnyitása e területeken a liberalizációs politikák megvalósításával valójában helyzetbe is hozta a fejlett kontinentális gazdaságok erős közüzemi szolgáltató monopóliumait. Ők immáron összeadva a tradíciókat a versenyhelyzetben való részvétel feltételeinek maradéktalan teljesítésével tökeerős, biztos háttérrel rendelkező és felkészült szakmai befektetőknél bizonyultak.

A pragmatikus és piaccgazdasági értelemben véve szerves fejlődés nem feltétlenül bírta az intézményrendszerek kifinomultsága iránti kihívásokat. Ebben a kontinentális rendszerek hagyományosan jobbak, mindig is nagyobb ráutaltságuk révén. Közülük a közszerződésekre, mint egy eszközcsoportra mindjárt igaznak látszik ez a megállapítás. A szerződési intézmények sajátos részletei nem az angolszász modellhez kötődnek alapvetően. Onnan inkább a közüzemi szektor gazdaság szabályozási, regulációs mechanizmusait és technikáit érdemes eltanulni. Tudván tudva azonban azt, hogy ott az intézmények működési környezete más, mint a kontinensen.

<sup>139</sup> Ilyen volt például a British Gas eladása az iparszerkezet előzetes megváltoztatása nélkül.

<sup>140</sup> Compulsory Competitive Tendering (CCT), mely rendszert egyébként 1999-ben eltörölték, mert nyilvánvalóan nem volt értelme az uniós szabályoknál szigorúbb elvet hatályban tartani.

## 2.2 A közfeladatok delegálása a francia államszervezési tradícióban

A francia rendszer lényege tradicionálisan – már a 19. század első felétől kezdve – a közszolgáltatási feladat ún. *delegálása* a magánszervezetekhez. A közüzemi szolgáltatásokat, különösen a hálózatosakat, közvetlenül jellemzően nagy monopolvállalatok nyújtották, amelyek hagyományosan magáncégek voltak. A közszefera védelme indokával az önkormányzati megbízásokat azonban a területi államigazgatás felügyelte a prefektusi rendszeren keresztül. A garanciális szempont érvényesítése két okból fontos: egyrészt a nagyvállalatok monopolpozíciója miatt, másrészt, mivel a települési önkormányzatok jelentős része kis kapacitású,<sup>141</sup> a közszegek kiszolgáltatott helyzetbe kerültek volna a velük megállapodó nagy cégekkel szemben. A közszerződéses kialakult jogi konstrukcióin keresztül a feladatellátás iránti közösségi felelősséget, és a tényleges ellátásnyújtás gazdasági tevékenységét sikeresen egyeztetették össze. A díjfizető mindig a fogyasztó, jellemzően költségvetési dotáció nélkül. A francia rendszer mintáját követi Belgium és jellemzően a dél-európai országok is.

A francia rendszerben a közszolgáltatási jogviszony kidolgozottsága és komplexitása az érdekes. A modell nem szűkül le a jogdogmatikára, ami a hosszú spontán fejlődés folyamatának köszönhető. Az anyagi felelősség megosztásának kérdése például középpontban áll. Az önkormányzat szerződéses pozíciója világosan kiderül abból, hogy kompenzációt kell fizetnie, ha egyoldalúan eláll a megállapodástól. Ez a kötelezettség persze a magánvállalkozóra is kiterjed. Ugyanez a helyzet a szolgáltatási kritériumok meghatározásakor, amikor a többletigények kielégítésének anyagi következményeit az önkormányzat viseli. A piaci szolgáltató sokszor hosszú távra köthet szerződést. Kapacitásait pedig nagyobb ellátási területre méretezheti. A monopolhelyzetek ellen mégis garanciákat próbáltak teremteni. Ilyen például már a szerződéses pusztá léte is, valamint az, hogy azok határozott időre szólnak. Fontos a kontroll szerepe, amely ebben a rendszerben nem lehet pusztán piaci. Mégis a közigazgatási karakter nem jelent állami beavatkozást közsze gazdasági értelemben. Hiszen általában nincs állami támogatás, és semmiféle államosítás nem történik.

A közszolgáltatási feladatok ellátásának közsze gazdasági és bírói kontrollja nagyon tanulságos. Törvényességi ellenőrzést gyakorol a prefektus, továbbá maga a közsze. Ezen túlmenően a felek közsze gazdasági bírósághoz fordulhatnak. A versenytanács pedig a konkurencia harc tisztaságán hivatott örködni. A közszolgáltatás ellátás megfelelő garanciáinak meglétéért maga a szolgáltató saját szervezetén belül is felelős. Végül a pénzügyi kontroll intézményeire kell utalni. Az egész szabályozás egyik központi témája az anyagi felelőségek mikéntje. Egyáltalán nem állítják szembe ezt a jogi megoldással, sőt azzal szigorúan összhangban rendezik.

Összevetve az angolszász és a francia minta fő jellegzetességeit, nem véletlen, hogy már a központi téma is különbözik. Az előbbinél a privatizáció fogalmi keretében minden az „állami”, másfelől a „piaci” fekete–fehér vagylagosságában kerül terítékre. Ezzel szemben a frankofon logikában a közszolgáltatási feladatok magánszervezetekre való delegálása

<sup>141</sup> Franciaországban a forradalmi hagyományokon alapszik a közsze (commune), amely minden települési közsze alapvető joga, a legkisebbeké is. Ezért 36 ezer önkormányzati alapegység van, amelyek egyes funkciók szervezésén keresztül integrálódnak. Ilyenek a közüzemi szolgáltatások, melyek közül a hálózatosokat nagyvállalatok nyújtják. A megbízás alapja azonban a közszegekkel kötött hosszú távra szóló megállapodás.

magától értetődően az önállóságát megőrzött két szektor közötti kapcsolatrendszer mindenkor állapotát állítja középpontba. Ez a megközelítés az angolszász rendszerekre kevésbé jellemző. Ott mindig a két szféra közötti határvonal holléte a kulcskérdés. A másik fontos elem, hogy a közszektor szerepe nem jelent egyet az állami beavatkozással, legalábbis annak felelősség-átvállalásként való értelmezésében. Azaz, egészen más probléma az állami szerepkör kiterjesztése és a közfunkcióknak tekintett feladatok ellátását szolgáló eszközök államosítása, mint a közfeladatok biztosításába a magánszervezetek szerződéses bevonása. Ezzel kapcsolatban láttuk, hogy dotációról fő szabály szerint nincsen szó. A fogyasztók által fizetett díjak fedezik a bekerülés költségeit. Az állam közigazgatási szerepkörének ilyen felvétele különösen azért lehet érdekes számunkra, mert egy a miénkhez hasonlóan széttagolt helyi-területi struktúra mellett az efféle külső kontrolok szerepe nem elhanyagolható. E tekintetben is különböző rendszerek alakulhatnak ki, miként azt a francia gyakorlat alakulása mutatja. A korábbi adminisztratív túlsúlyt később monopolelles megoldások, valamint más hatalmi ágak magasabban garantált felügyelete egészíti ki, illetve váltja fel, amilyen a bírói út vagy a számvevőszék hatáskörének kiszélesítése.

### 2.3 Az erős helyi közszektor keretei a német rendszerben

A német modellben a közüzemi forma, azaz a költségvetési üzem volt a tradicionális minta, mégpedig erős önkormányzati befolyás alatt. A *Stadtwerke* hagyományosan a helyi igazgatás munkaszervezete. A 20. század utolsó negyedében azonban emellett a szolgáltató magántársaságokban való helyi részesedések súlya is jelentőssé vált. A helyhatóságok ekkor a magánjog hatálya alatt álló tulajdonosi szerepükkel, sokszor többségi vagy kizárólagos pozíciójukkal sikeresen befolyásolták a közszolgáltatás-nyújtás alakulását. Az ún. *konzernként működő város* filozófiája a gazdaságosság mellett a közszolgáltatás politikai célkitűzések respektálása, egyúttal azok kötelező beárazása volt. A német rendszerekre inkább jellemzőek a többprofilú szolgáltató cégek vagy cégcsoportok. Már csak azért is, mert a különböző ágazatok tevékenységei között az önkormányzat tulajdonosi pozíciója a közös pont.

Az állam tulajdoni részesedéseinek menedzsmentje (Beteiligungsmanagement) alapján a helyi közfeladatok ellátását a költségvetési üzemek mellett a polgári jog szabályozási körébe tartozó kft.-k és rt.-k végzik, amelyekben a helyhatóságoknak kisebbségi, többségi vagy éppenséggel 100%-os tulajdoni részesedésük van. Attól függően, hogy milyen fontosságot tulajdonítanak az illető feladat közösségi befolyásolásának, illetve milyen tulajdoni pozíciót képesek megszerezni ennek érdekében, szigorúan piaci szereplőként. Más körben használatos kifejezéssel talán portfólió-igazgatásról beszélhetünk, ami formailag fedi is a tevékenység mibenlétét. Azonban a német rendszerben ez elsősorban a közfeladatok magántársasági formában való ellátását jelenti, akár 100%-os részesedés mellett is (pl. a vízművek esetében, a csatornázási szolgáltatás üzemeltetését is ideértve).

A nagyobb városok portfóliója átfogja a közfeladat-ellátás különböző szféráit. Az önkormányzati tulajdoni viszonyok 100%-tól 1-2%-ig terjednek, nagyjából aszerint, hogy milyen mérvű érdekeltsége van, milyen befolyást akar fönntartani magának a képviselő-testület. Ennek megítélése ágazatonként és feladatonként különböző lehet. A tulajdonolt társaságok egyébként maguk is rendelkezhetnek további közfeladatokat ellátó vállalatokban részesedésekkel.

Az önkormányzat tulajdonosi befolyása a társasági jog szerint úgy érvényesül, hogy a társaságok vezető szerveiben, testületeiben részarányuknak megfelelő súllyal képviseltetik

magukat. A feladatellátási struktúra alakulására jellemző, hogy a tulajdonosi igazgatás a városokon kívül a járásokra mint súlypontokra helyeződik. Az utóbbiak a mindennapi gyakorlatban a községektől veszik át a közfeladatok menedzsmentjének egy részét.

Láthatóan csak az Európai Unió vonatkozó politikáinak hatására, vagyis az ebben a körben megalkotott szabályozások hatálya lépése után terjedt el nagyobb mértékben a közüzemek önkormányzati (rész)tulajdonú holdingokká alakítása. Innentől kezdve az addig rendszerszerű és minden tekintetben követendőnek tartott *keresztfinanszírozás* is akadályokba ütközött. A jelentős önkormányzati tulajdonosi befolyású, vegyes profilú közszolgáltató társaságokat ugyanakkor továbbra is a helyi kormányzati feladatellátás formáiként tartják számon (Lorrain, 2005: 241, 243). Németországban szövetségi szinten 2005-ben fogadtak el törvényt, majd ennek keretében tartományi jogalkotási sor került abból a célból, hogy a szektorban kiszélesítsék a magánosítás lehetőségét (CEEP, 2010: 153). A kilencvenes években megindult privatizációs folyamatok az évtized végére, illetve a kétezres évek első évtizedének közepére érték a kormányzati szintek tulajdonosi pozícióinak átalakításáig – azoknak a kereskedelmi, illetve (magán)jog hatálya alá helyezését. Ugyanez a helyzet a modellt szinte mindenben párhuzamosan követő Ausztria esetében.

A költségvetési üzemek társasággá alakítása magával vonja a szerződéses formák kiterjedését. Ameddig szorosan véve a közigazgatáson belüliek voltak e viszonyok, addig erre nem volt oly mértékben szükség. Viszont társasági forma mellett már inkább fontosak a kontraktusos megállapodások, még a tulajdonos részéről való megbízás esetén is, mivel az a közsférához tartozó jogszerűség. Mindezek azonban nem gyökeresnek mélyen a német igazgatásszervezési tradícióban. A közigazgatási szerződések gyakorlata csak a 20. század utolsó negyedében kezdett kiterjedni (Harmathy, 1983: 98–101; Olajos, 2011).

A kormányzati szerepek érvényesítési formáinak az átalakulása a közszolgáltatási szerződések, mint eszközök alkalmazása körében most már jelentősen az európai szabályozások hatására történik. A hagyományos modell csak ilyen folyamat keretében alakulhatott át. A keresztfinanszírozásra épülő alapmodell eredeti formájában éppúgy az uniós követelményekbe ütközött, mint számos, a csatlakozásra ekkoriban felkészülő, illetve az európai integrációba éppen belépett ország esetében.

Ugyanakkor az Unió keretében való átalakulás esélyt is teremtett, különösen a német (valamint a francia) működési központú társaságoknak tevékenységük kiterjesztésére, diverzifikálására a kelet-közép-európai országokban. A kötelező átalakulás révén egyfelől maguk is képessé váltak a versenyre, másrészt az új közüzemi közszolgáltatási piacok ugyanazon szabályok alapján megnyíltak előttük, immár mint versenyzők számára. Különösen arra az állapotra igaz ez, amikor a piacokon privatizáltak, azaz értékesítették a helyi kormányzati közüzemi (vállalati) részesedéseket. Ebben a szituációban jól érvényesülhetett az ezredforduló körül mindezen társaságoknak a közszolgáltatás-szervezési és közpolitikai gyakorlata, beleértve az adaptációs képességeiket is. Hiszen más, de hasonló irányba alakuló jogi környezetekhez kellett alkalmazkodniuk.<sup>142</sup>

<sup>142</sup> A német modell hagyományosan pragmatikus adaptációs képességét a szakirodalom általánosságban is kiemeli (Lorrain, 2005: 243), tulajdonképpen megelőlegezve az ezredforduló körüli, illetve azt közvetlenül követő folyamatokat.

## 2.4 A kontinentális modellfejlődés „csendes” hatásai

A közszolgáltatások szabályozásának folyamatára kapcsolódott rá az Európai Unió folyton változó közbeszerzési, és formálódó közszolgáltatási politikájának újabb fázisa. Az utóbbi kapcsán említendő, hogy a közüzemi politikának<sup>143</sup> egymással is küzdő szakaszai lettek, ami nagy hatással volt a szolgáltatások szervezési formáinak alakulására.

Az EU szintjén az 1997. évi Amszterdami Szerződésig egy azonos irányba húzó, liberalizációs politikát készítettek elő, illetve igyekeztek érvényesíteni. Ezt követően azonban a szektor kormányzati politikai, azaz közszektorra is orientáló szempontjai határozottabban előtérbe kerültek. Adott esetben ezek viszont már ellentétesek voltak a liberalizációs irányvonallal. Egyes értelmezések szerint (Kende–Szűcs, 2011:261) e törekvés főleg a francia és német érdekek érvényesítése által valósult meg. De felfoghatjuk úgy is, hogy a kormányzati szerepekkel, a közérdek kifejezésével kapcsolatos kontinentális logikák jutottak kompromisszumra egy számukra ugyan nem teljesen idegen, de azért történeti hagyományaiknál fogva tőlük távolabb eső angolszász modellel. Ennek az újabb keletű konszenzusnak azonban a közvetlen joghatásai csak később jelentkeztek az elhúzódó jogalkotási és hatályba lépési folyamatok miatt.

Mindezek következményeként a kormányzati érdekeltségű szektorokban kiterjedten érvényesültek az újabb hatások, az eredetileg célzott energiaágazaton túl is. Mégpedig azért, mert a kormányzati érdekeltségeket kifejező fogalmak (ilyenek az általános gazdasági érdekű szolgáltatások, kizárólagos jog adásának köre) értelmezési tartományát az EU csak lényeges elemeiben, de nem mindenre kiterjedően szabályozza. Azaz mozgásteret hagy a tagállamoknak. Értelemszerűen ennek kitöltése elsősorban a tágabb értelemben vett közszolgáltatások köréből történik, mindenekelőtt közvetlenül a közüzemi szektor különböző kormányzati érdekeltségű ágaiból. Így „képbe jön” az egyébként közvetlen uniós szakpolitikával nem érintett településüzemeltetési infrastruktúráis szakterületek tágabb köre is.

Mindenesetre a kelet-közép-európai térségben a következő helyzet alakult ki a közüzemi szolgáltatások tekintetében. Az országoként és ágazatonként különböző előrehaladású piacnyitási folyamatokba beléptek a kormányzati szektor által a közérdeket kifejezni hivatott intézmények – éppen az uniós szabályok változásai hatására. Ilyenek különösen az állami ellentételezés megengedésével kapcsolatos rendelkezések, a kizárólagos jogok adását lehetővé tevő nemzeti és uniós szabályozás, valamint a közüzemi kör jó részét érintően a közbeszerzési szabályok alóli kivételek engedélyezése a közszolgáltató vállalkozások számára. A korábban (vagy egyszerűen csak jó időben történő) magánosítás nyomán kötött hosszú távú közszolgáltatási, szindikátusi és más jogi formájú megállapodások érvényességét ez a szabályozási fejlemény visszamenőlegesen nem érinthette. Így ezek a kontraktusok különös módon, de logikus következményképpen még inkább „bebetonozódtak”. Adott esetben a nemzetközi piac szakmai befektetői számára, egy-egy meghatározott nemzeti piacon keletkeztek hosszú távra védelmet biztosító, esetleg igen kedvező helyzeteket rögzítő lehetőségek.

A kilencvenes évek eleji nemzetközi liberalizációs várakozásokat jelentősen árnyalja a vonatkozó uniós szakpolitikák változása. Ugyancsak megfontolásra ad okot a különböző

<sup>143</sup> Az itt témába vágó városüzemeltetési politika szempontjából az energia- (villamosenergia- és földgáz-) politikának van különösen jelentősége.

nemzetközi érdekeltségek szerepe is, hiszen nem pusztán elvi vitákról van szó. Azok inkább csak következményei különböző ellentéteknek. Nem egyszerűen a változott szituáció hatott a térségre, hanem a változás különböző fázisainak akkor és ott egymásra toló következményei. Mivel a liberalizációs folyamat időközben zajlott, a közvetlen kormányzati szerepeket a korábbinál jobban artikuláló intézmények végeredményben kettős hatást váltottak ki. Egyrészt e szektorokban a meglehetősen gyors változások újabb szakasza nyílt meg, aminek a már helyzetbe került szolgáltatók maradtak kulcsszereplői. Másrészt ezen együttes hatások eredőjeként a kormányzatok ágazatpolitikai mozgásterüket a rendszerváltások korábbi szakaszaihoz képest immár egészen másképpen határozzák meg.

## 3. A fordulat

a) Az uniós szabályozás eddigi története<sup>144</sup> korántsem volt egyenes vonalú fejlődés. Egyrészt kezdetben a francia ellenállás erős volt a közüzemi liberalizációs politikával szemben. Feltehetően abból az érdekből és hagyományból kiindulva, amelyek a közszolgáltatási körben a kormányzati megrendeléseket széles körűen, és az előbbieken vázolt meghatározott közgazgatási jogi tradíciók keresztül alkalmazta. Másfelől a tagállami érdekek amúgy is erősen jelen voltak az egyeztetési folyamatokban. Ugyanakkor a kilencvenes években meghatározó nemzetközi liberalizációs politika részben követelte a világos rendezést, másrészt kiélezte a helyzetet. Nyilvánvalóvá vált ugyanis, hogy a közszolgáltatási területen tradicionálisan tartós kormányzati motivációk és ezt beárazó piaci érdekek vannak. Az uniós versenyszempontokat tehát korántsem lehetett ellentmondásmentesen előrevinni. A kilencvenes évektől több nagy ügyben döntésre jutottak az Európai Bíróságon, melynek hatására a konfliktusok nyilvánvalóvá váltak, mondhatni Európa-szerte, azaz lényegében egy időben mindegyik tagállamban. A rendezést az Európai Bíróság esetjoga a szabályozás szintjén is jelentősen ösztönözte.

Az *Altmark-ügyben*<sup>145</sup> hozott döntés jelentős befolyással volt a versenyszabályok és az általános érdekű szolgáltatások közösségi érdekű szempontjai összeegyeztetésének kísérletére. 2003-ban ezzel olyan eseti döntés született, amelyik valóban precedens értékű lett és további szabályozások kiindulópontjává vált. A bíróság ítéletében úgy határozott, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körében a vállalkozásoknak nyújtott ellentételezés akkor nem minősül tiltott állami támogatásnak, ha megfelel a következő négy feltételnek. (1) A kedvezményezett vállalat világosan meghatározott közérdekű feladatot lát el. (2) Az állami/önkormányzati támogatás mértékének meghatározására szolgáló paramétereket objektíven és világosan előre meghatározzák az érintettek. (3) A támogatás nem lehet nagyobb, mint ami szükséges a közszolgáltatási kötelezettség ellátásának körében felmerülő költségek részben vagy egészben történő fedezéséhez, beleszámítva a működés során szerzett bevételeket és az egyszerű nyereséget. (4) Amikor a közszolgáltatás ellátására a nyilvános eljárás mellőzésével választanak ki egy vállalkozást, a támogatás mértékét egy átlagos, közszolgáltatási kötelezettséget ellátó vállalkozás költségeinek elemzésével kell meghatározni.

<sup>144</sup> Lásd erről és v.ö. Varju, 2013!

<sup>145</sup> C-280/00 sz. *Altmark Trans GmbH* ügy [EBHT 2003, I-7747]

A precedens jelentős hatással volt az európai esetjogra. Témánk szempontjából nagyon fontos, hogy az ügy a közlekedési ágazat körébe tartozik, ahol az uniós szabályok mindig kivételesek voltak – tekintettel arra, hogy a közösségi közlekedés állami ellentételezése a fejlett országokban bevett gyakorlatként működött. Az esetjog azonban kiterjesztette az alkalmazást más hasonló közszolgáltatási területekre és az azokhoz szorosan kapcsolódó témakörökre, rögtön 2003-tól kezdődően. Erre ismert példa a Stadt Halle-ügy,<sup>146</sup> ahol a városi hulladékgazdálkodás megszervezése volt vitatott, illetve a CADA-ügy,<sup>147</sup> amelyik a fejlesztésért kedvezményezett áramtermelők jogviszonyáról szólt. Korábbi eredetű kapcsolódás a Teckal döntés,<sup>148</sup> amelyik olyan – a közbeszerzési fogalmak szerinti – ajánlattevő státuszát értelmezi, amely önkormányzati tulajdonú volt.

b) Az Altmark-döntés értékelhető bírói bravúrnak, ha gyors alkalmazási elterjedését, majd jogalkotásban való hivatkozását és átvételét tekintjük. Egy másik olvasat azonban találobbann tűnik. Eszerint kétségtelenül jelentős és fordulatot hozó fejlemény az EU politikáiban annak elismerése, hogy vannak a versenyjog alól lényegében kivett területek, amelyek kapcsán csak meghatározott mércékkel lehet a szolgáltató gazdasági tevékenységeket minősíteni. Az alkalmazott viszonyítások célja a korlátozások határainak megvonása. Csakhogy az „ésszerű nyereség” fogalma a fenti (3) kritériumban olyan gumielv, aminek értelmezése azóta is vita és állandó kibúvás alapja. Vagy például a (4) kritérium szerinti, más hasonló vállalkozásokkal való összemérés, azaz benchmark következetes alkalmazása elvileg igen érdekes eredményre vezet. Mert mi is történik akkor, ha a kedvezményezett ajánlattevő árai nem állják ki az összehasonlítást próbáját? Talán megkapja a megbízást más, nem kormányzati tulajdonú, vagy nem teljes körben azonos közmegebizótól megbízásokat teljesítő, tehát nem „házon belüli” vállalkozás? „No, azt azért már nem”, hiszen a közszolgáltatót illető kizárólagos jog, illetve további öt védő kritériumok miatt másnak nem adható a megbízás. Akkor pedig mit és miért is benchmarkolunk, ha előre tudjuk, hogy végül nem vehetjük komolyan? Innen nézve tehát a döntést „kínkeservükben” hozták a bírák. Azaz, mivel nem voltak világos jogi szabályok, sőt azok egymásnak ellentmondtak a versenyjogi alapok és a közszolgáltatói körben közérdekből alkalmazandó megengedő kivételek tekintetében, valahogy megpróbálták feloldani a konfliktust.

Még abszurdabb, hogy ezek után az uniós jogi szabályozás pontról-pontra beemelte, magáéá vette a kompromisszumos, azaz a világos szabályokat pótló mércéket! 2005-ben először áttételesen emelték be az egységes közszolgáltatási csomagba, majd 2011 végén szó szerint beépítették a megreformált normarendszerbe. A jogalkotó tehát nem oldotta föl az ellentmondást további szabályozással, hanem „ügy hagyta”...

Az ítélet fő pontjai ma már a szabályozások elvi alapját alkotják (lásd különösen a már említett 2012/21/EU bizottsági határozatot!), így egy meghatározott szakpolitika körében az európai fórumon keletkezett ellentmondást maradandóan tükrözik. Ha most nemcsak a jogi

<sup>146</sup> C-26/03 sz. Stadt Halle-ügy [EBHT 2005, I-00001]. Lásd erről: Hoffman, 2011: 29.

<sup>147</sup> Commission, 16 December 2003, State aid N 475/2003 Security of Supply Ireland (CADA). Lásd erről: Kende, 2006: 260.

<sup>148</sup> C-107/98 sz. Teckal-ügy [EBHT 1999, I-08121].

tükröződést, hanem magát az alapul fekvő gazdasági folyamatot is nézzük, akkor arra jutunk, hogy a privatizáció a közüzemi szektorban közös politikai prioritásként a (nyolcvanas–) kilencvenes években nagyjából egy időben indult a tagországokban. Ez a folyamat azonban a legtöbb fejlett országban is konfliktusokat szült a tradicionális tagállami közszolgáltatás-szervezési gyakorlatokon belül. Hiszen, mint láttuk, a német rendszerektől nem volt idegen az önkormányzati, illetve állami tulajdon és az ahhoz kapcsolódó házon belüli megbízási formák (lásd a költségvetési üzemeket). Ugyancsak megvoltak a hálózatos szolgáltatások nemzetközi kiterjedésű szerepei, amelyek sok tekintetben szintén hagyományosan alakultak ki, miként azt a francia nagyszolgáltatók múltja is mutatja. Az uniós liberalizációs politikák következtében a tagállamoknak – különböző kormányzati színtereiken szinte egyöntetűen – hagyományos struktúráik módosításába, átalakításába kellett kezdeniük. A közös politika hatása saját közfeladat-ellátási, -szervezési színvonaluktól függetlenül egységesen kihívásként érte őket. Jellemzően ekkortól, a kilencvenes évek derekától alakultak át a német típusú rendszerek közüzemi vállalatai kereskedelmi jogi társaságokká. Ugyancsak a francia rendszer köz-magán vállalatai ekkor kaptak modernebb szabályozási keretet és tartalmakat.

Éppen ekkor értek a privatizáció bűvkörébe a kelet-közép-európai országok! Az átmeneti gazdaságokban megnyílt piacon megjelentek a tradicionálisan jó, de már átalakított (német, francia stb. tulajdoni háttérű) társaságok, hogy eredményesen váljanak szakmai befektetőkké. Ezt követően azonban, már az új évezredben, pozícióikat stabilizálva inkább a közüzemi szolgáltatások feltételeit mindig is meghatározó állammal való belső viszonyok rögzítésében lettek érdekelték, mintsem a verseny további kiterjesztésében. Mondhatni ennek lenyomata a kétezres évek első évtizedének közepétől egyértelmű ellen-liberalizációs politika jogi elemeinek lecövekélése a közszolgáltatások biztosítása körében. Az Altmark-döntés félmegoldásai betonozásának ez a mérvadó jelentősége.

c) A közszolgáltatási csomag által meghatározott, a tiltott állami támogatásoknak nem minősülő kormányzati ellentételezések mellett a szerződésű szolgáltatások körében az ilyen jogviszonyok keletkezésének eljárásrendje is kötött, mégpedig a *közbeszerzések* általánostól eltérő, sajátos szabályozása folytán. Közszolgáltatói körben a közbeszerzési eljárás szabályai azonban nem vágnak teljesen egybe az általános gazdasági érdekű szolgáltatások közbeszerzési szabályaival. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak azok csak egy külön nevesített részhalmazát képezik. Az e változást híven követő új hazai közbeszerzési törvény szóhasználatában a közszolgáltatói szerződés tárgyául szolgáló *közszolgáltatói tevékenységek*<sup>149</sup> köre célzottabb, mint a tiltott állami támogatásnak nem minősülő kormányzati ellentételezések alkalmazási területe. Annyiban a szabályozás azonban hasonló műfajú, hogy

<sup>149</sup> A közbeszerzésekről szóló 2011: CVIII. törvény 114. § (2) bekezdése szerint közszolgáltató tevékenységek az alábbiak minősülnek:

- ivóvíz, villamosenergia, gáz vagy hőenergia termelése, szállítása vagy elosztása terén közszolgáltatás nyújtása céljából működtetett helyhez kötött hálózatok rendelkezésre bocsátása vagy üzemeltetése; vagy ilyen hálózatok ivóvízzel, villamosenergiával, gázzal vagy hőenergiával történő ellátása;
- egy meghatározott földrajzi terület hasznosítása
- ba) kőolaj, gáz, szén vagy más tüzelőanyag feltárása, illetve kitermelése (bányászata) céljából vagy
- bb) repülőtér, tengeri vagy belvízi kikötő vagy más kikötői létesítmények – légi, tengeri vagy belvízi fuvarozók, személyszállítók részére történő – rendelkezésre bocsátása céljából;

csak az uniós politikák szempontjából fontos tárgyakra koncentrálnak. Azaz koherenciát csak a tagállami belső joganyaggal összhangban lehet elvárni.

A közbeszerzési szabályozásban és ennél fogva a közbeszerzési politikában is van fordulat. A 92/50/EGK irányelv még egyértelműen a kötelező versenyztetés elvi alapján állt. A jogi szabályozás azonban nem pontosította tovább az állami megrendelések versenyjoggal való összeegyeztethetőségének kérdéseit. Ezért az Európai Bíróság esetjoga vette át ezt a szerepet – a jogalkalmazás adott keretei között. Kialakult azon értelmezés, hogy a közszolgáltatások körében a 100%-ban állami, önkormányzati tulajdonú társaságok megrendelése, bizonyos feltételek teljesülése esetén mentesek a közbeszerzési kötelezettség alól. Hasonló a helyzet, ha az éves megrendelések döntő többsége (legalább 90%, később 80%) egy köz-megrendelőtől származik. Végül a 2004/18/EK, majd legújabbban a 2014/24/EU irányelv szabályozása már ezt a megengedőbb értelmezést követi! A továbbiakban a tagállami szabályozások tehát már ehhez az új szemponthoz igazodhattak, vagyis ahhoz, hogy az állam, önkormányzat tulajdonában álló társaságok esetében a versenyztetés alól kivételt adnak.

Hasonló hatású, azaz felmentési tartalmú a kizárólagos jogok nyújtásának újabb, megengedő szabályozási gyakorlata. Erre a közbeszerzési és az általános gazdasági érdekeltsgű szolgáltatásokra vonatkozó keretszabályok is kitérnek. Ezek szerint a kizárólagos jogot jogszabályban kell biztosítani állami feladatok ellátásához kapcsolódóan. Ezen esetekben a versenyztetés okafogyottnak látszik. A kizárólagos jogot biztosító szabályozás – bizonyos feltételek mellett – a tagállam joghatóságába tartozik, beleértve annak jogalkotó önkormányzatait. Végeredményben tehát a közszolgáltatások ellátásáért felelősnek a saját elhatározásán is múlhat a versenyfeltételek kiiktatása.

A közbeszerzések egyes közszolgáltatási tárgyaira vonatkozó legutóbbi irányelv<sup>150</sup> kerüli a közszolgáltatás (public service) vagy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás (services of general economic interest) fogalmát, és a közszférának történő szolgáltatás nyújtásáról (provide a service to the public) beszél, amire vonatkozólag a közszolgáltatói tevékenység folytatása minősül megfelelő elhatárolási alapnak. Az előző irányelv<sup>151</sup> által használt fogalom még inkább szűkítő volt, amennyiben közellátó és közüzemi szerződésekről (public supply and works contracts) rendelkezett. Nyilván azonban nem véletlen a fogalomhasználat megváltoztatása.<sup>152</sup> Ebben a körben az általános közbeszerzési szabályokat egyes esetekben nem kell alkalmazni. Ilyenek a koncesszióköteles tevékenységek, amelyek ki vannak vonva<sup>153</sup> a közbeszerzés – szigorúbb – rendezése alól. Vagy bizonyos értékhatár alatt felhatalmazást adnak a szabályok a közvetlen odaítélésre. Ha összevetjük egymással, a közbeszerzési po-

- közszolgáltatást nyújtó hálózatok rendelkezésre bocsátása, üzemeltetése, működtetése a vasúti, automatikus rendszerekkel, villamossal, trolibuszal, autóbusszal vagy drótkötélpályán történő közlekedés terén;
- postai szolgáltatás nyújtása, vagy postai szolgáltatástól eltérő szolgáltatás nyújtása, amennyiben ez utóbbit olyan szervezet nyújtja, amely postai szolgáltatást is nyújt.

<sup>150</sup> A vízügyi, az energiaipari, a közlekedési és a postai ágazatokban működő szervezetek közbeszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.

<sup>151</sup> A Tanács 92/13/EGK irányelve.

<sup>152</sup> Egyébként abban a tekintetben is eltérő a szabályozás tárgya, hogy az előbbi még vonatkozott távközlésre, az utóbbi irányelv már nem, tekintve, hogy ott a liberalizáció megvalósultnak tekinthető.

<sup>153</sup> Lásd erről és v.ö.: Előházi, 2012: 18.

litika elemei azért összességében szigorúbbak, kevesebb kivételt engednek a tiltott állami támogatásnak nem minősülő kormányzati ellentételezések rendelkezéseihez képest. Azaz a verseny szabadságát garantáló generális szabályoktól való eltérés lehetősége itt csak szűkebb körre vonatkozik.

A 2004. évi lazítást követték az európai szakpolitikák. A közösségi közlekedésre vonatkozó esetjog kapcsán azonnal, annak szabályozására (Varju, 2012: 16–23) vonatkozóan 2007-re gyűrűzött be (Van de Velde, 2008: 82) a hatás. A hulladékgazdálkodás terén is kimutatható ugyanez (Hoffman, 2011: 29).

A közbeszerzési szabályok imperatív jellege miatt talán kevésbé nyilvánvaló, hogy ezek értelme is csak a tagállami joganyagok és főleg joggyakorlatok egységes értelmezése keretében tud megvalósulni. Egészen másképp realizálódnak az intézmények és előírások az angolszász környezetben, ahol már az uniós szabályozás előtt, „saját szorgalomból” általánosan kötelező versenyztetést írtak elő a közszektor megbízásaira, mint ott, ahol a közös politika unszolására kezdtek bele a nyilvános és kötött eljárások alkalmazásába. Mégis, ez az összefüggés itt talán nem annyira a jogból magából, mint inkább az adaptáció eredményességéből következik.

#### 4. A fordulat megjelenése Magyarországon

A fordulatot különös módon azonnal követte a magyar szabályozás! A közszolgáltatókra vonatkozó különleges közbeszerzési szabályokat tartalmazó 2004/17/EK irányelvet, mely a korábrinál megengedőbb volt, gyorsan átültette a magyar közbeszerzési törvény 2005. évi módosítása.<sup>154</sup> Ekkortól a 100%-osan önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságoknak, ha nettó árbevételük legalább 90%-ban az adott önkormányzattól származott, nem kellett közbeszerzésen indulniuk a fölöttük teljeskörű irányítási és ellenőrzési jogokkal bíró önkormányzat megbízásának elnyeréséért. E rendelkezésnek a hulladékgazdálkodás tekintetében már 2004 októberében megágyazott a hulladéktörvény módosítása.<sup>155</sup> A vízgazdálkodásban mindez úgy csapódott le az ágazati törvény 2006. évi módosításával,<sup>156</sup> hogy az állam kizárólagos tulajdonában vagy az önkormányzat törzsvagyonaiban lévő víziközmű működtetésének a joga csak 100%-os állami/önkormányzati részesedésselű társaság számára vagy koncessziós szerződéssel csakis időlegesen lett átengedhető.<sup>157</sup> Itt részben a tulajdoni egység, részben a koncesszió kivétele okán<sup>158</sup> a közbeszerzés alóli mentesség szintén nyilvánvaló. Érdekes összefüggés, hogy a villamosenergia-szektorban pontosan éppen ekkor, 2005 végével szüntették meg az önálló rendszerirányító Mavir Zrt.-t,<sup>159</sup> és került az az állami Magyar Villamos Művek csoport tulajdonába (Vincze, 2008).

<sup>154</sup> 2005. évi XXIX. törvény.

<sup>155</sup> Pump, 2011: 53. A dolgozat részletesen kifejti és modellezi ennek akkori hatását a hulladékkezelési közszolgáltatás szervezésének magyarországi alakulására.

<sup>156</sup> 2006. évi CXXI. törvény.

<sup>157</sup> Kókényesi, 2012. Uő. fejti ki e rendelkezés akkori kikényszerítése elmaradásának hatásait.

<sup>158</sup> A közbeszerzés és a koncesszió össze nem férhetőségéről lásd Előházi, 2012: 38.

<sup>159</sup> Magyar Villamosenergia-ipari Átviteli Rendszerirányító Zrt.

Egyébként a már említett irányelvi változások más ágazatokra (pl. közösségi közlekedés) a hazai jogrendszerbe való jogalkotási implementáció nélkül is hatással lehettek, mivel az irányelvekben foglalt kötelezettségeket az Európai Bíróság esetjoga is közvetíti, mint azt a közszolgáltatási csomag kapcsán láthattuk. A tagállami bíróságok joggyakorlatának pedig összhangban kell lenni az Európai Bíróság esetjogával. Sőt, adott esetben a tagállami joggyakorlat visszahathat a szabályozás továbbfejlesztésére. E tekintetben ez a jogalkalmazási-jogalkotási láncolat egyáltalán nem elvont, hiszen az érintett nagyvállalatok rendelkeznek olyan kapacitásokkal, amelyekkel az érdekek szerinti szabályok érvényesülését elősegíthetik – határonkon minden tekintetben átnyúlóan.

Ezeknek a szabályoknak a hazai jogrendszerbe történő implementálása bár megakasztotta a liberalizációs folyamatokat az érintett közszolgáltatási és közüzemi ágazatokban, viszont nem képezte gátját a már meglévő jogviszonyok érvényesülésének. Továbbá az átültetés keretében nem lett szabályozva, hogy az új rendelkezéseknek kifejezetten meg nem felelő viszonyokat hasonlóan kell-e alakítani, és ha igen, vajon hogyan és mikor. Megjegyzendő, Európában máshol is küzdöttek ezzel az ellentmondással. A közüzemi privatizáció tárgyi oldalán álló kelet-közép-európai országokban azonban értelemszerűen a nagyobb feszültség robbanásának is nagyobb volt az esélye.

E helyzetet fejelte meg a 2007–2008. évi válság, amely a globalizált piaci környezet nagy multinacionális társaságaival szembeni általános társadalmi szkepszist erősítette. A közszolgáltatások körében viszont legalább ekkora jelentőségű volt a nagyvállalati érdekeltség változása. A liberalizáció és az újonnan csatlakozó országok privatizációja révén helyzetbe került szolgáltatók utóbb már inkább inkább pozícióik stabilitása iránt lettek elkötelezettek. Vagyis a közmegrendeléseket, köztulajdonból való részesedést, kizárólagosságokat belülről nézve már nem utasították el úgy, miként a korlátozott piacok megnyitása időszakában tették. Ezen érdekeiket pedig képesek voltak a nyugati kormányok politikájában is megjeleníteni.

A magyarországi jogalkotás ezt a hullámot lovagolta meg 2011–12 folyamán. Mégpedig oly módon, hogy a meglévő állapotok radikális visszabontásáról immár szintügy rendelkezik. Ez a megnyilvánulás elemeiben nem példa nélküli ugyan, de a maga átfogó, minden közüzemi szolgáltatási ágazatra kiterjedő voltában azért merőben szokatlan az európai és más fejlett világbeli gyakorlatban. A közbeszerzések 2011. évi hazai újraszabályozása még csak követte az európai változásokat. A nemzeti vagyonról szóló törvény<sup>160</sup> viszont már messzemenően kiterjesztette az állam tulajdonosi helyzetéből fakadó kizárólagos jogosultságok rendszerét, végigvezetve annak következményeit, aminek egyebek mellett a közszolgáltatók a fő címzettjei. Majd a közüzemi ágazatok körében sorra folytatódott ennek az összefüggésnek a „deriválása”.

Az új közbeszerzési törvény messzemenően átvezeti az uniós irányelvekben történt változásokat. Egyben arra a szabályozási koncepcióra épül, hogy szükségtelen az európai rendelkezésekhez bármit is hozzátenni. A nemzeti vagyonról szóló törvény túlon túl ráépít arra a vázolt, a közös jogból újabbban származó lehetőségre, hogy adott szolgáltatói szektor állami tulajdoni rendszerű átalakítása a közbeszerzés és pályázat alóli mentességhez is vezethet. Csak hogy a hazai szabályozás az állami tulajdon körét, valamint a kizárólagos jog lehetőségét a főszabály erejéig kiterjeszti – már csak kivételt hagyva a versenyzetetésnek.

<sup>160</sup> 2011. évi CXCVI. törvény.

A víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény<sup>161</sup> aztán ennek szellemében kiterjedt vagyonrendezést, szolgáltatói integrációt és állami szolgáltatási monopolizációt valósít meg (Horváth-Péteri, 2013). A hulladékgazdálkodási törvény<sup>162</sup> masszív állami kizárólagosságokat rögzít. A távhőszolgáltatásról szóló törvény módosítása<sup>163</sup> alapján a távhőtermelők és a -szolgáltatók közötti szerződési viszonyok helyett hatósági ármeghatározás került kialakításra. Majd tovább, a kéményseprő-ipari szolgáltatások törvényi szabályozása<sup>164</sup> is kiterjeszti az állami monopólium körét, és korlátozza a helyi díjmegállapítási jogkör terjedelmét.

## 5. Következtetések

A közszolgáltató vállalatok működésének szabályozása ma általános gazdaság- és társadalompolitikai vitatéma. Minden beavatkozás, amit a kormányok végeznek a fogyasztói díjakra, a tulajdoni szerkezetre, a külön közterhekre vonatkozóan – korlátozza a verseny szabadságát. Pedig korábban a liberalizációs programok oly árnyaltan igyekeztek lehatárolni és garantálni a speciális piacok érvényesítési körét és szerepét. Érdekes módon a mai korlátozásokat lehetővé tevő intézkedések jogcíme nem más, mint éppen az Európai Unió közszolgáltatásokkal kapcsolatos politikájának fordulata. A következményekre viszonylag szélsőséges példaként szolgál a magyarországi törvényalkotás 2010-től az állami vagyon és az egyes közüzemi ágazatok szabályozásával.

A magyar szabályozás 2010-től már nem egyszerűen utat enged az európai uniós fordulatnak, hiszen ezt korábban – fokozatosan bár – de igen gyorsan lekövette. Sokkal inkább ezen az úton „egyenileg” továbbhaladva, immár az állami felhatalmazást tekintni főszabály-szerűnek, míg a versenyzetést kivételnek. Utóbbi mindamellett úgy biztosítják, hogy a feladatgazdák (kiírók, önkormányzatok stb.) számára meglehetősen ellenérdekeltséget teremtenek a szabályozással.

E jogi változások viszonylag hosszas hatályba lépésé közben és majdan azt követően sok értelmezési probléma lesz, elhúzódó jogviták keletkeznek. Az EU jogának való megfelelés lényeges pontokon megkérdőjelezhető. Mindazonáltal az európai politikák változása, ha nem is kitöltetlen felhatalmazást, de legalábbis lehetőséget adott egy határozott ellenpályán való indulásra. Az ehhez megnyert gazdasági és gazdaságpolitikai támogatottság legalábbis elgondolkodtató. Abban a tekintetben mindenképpen, hogy milyen alapfolyamatok, és abban mely érdekviszonyokon alapuló ellentmondások váltottak ki ennyire súlyos kontrahatásokat.

<sup>161</sup> 2011. évi CCIX. törvény.

<sup>162</sup> 2012. évi CLXXXV. törvény.

<sup>163</sup> A távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény módosítása a 2011. évi XXIX. és a 2011. évi CXXVI. törvényvel.

<sup>164</sup> 2012. évi XC. törvény.



## Melléklet

### Uniós jogszabályok, jogi dokumentumok jegyzéke<sup>165</sup>

- A Bizottság 80/723/EGK irányelve (1980. június 25.) a tagállamok és a közzvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról HL L 195., 1980.7.29., 35–37. o.
- A Tanács 92/13/EGK irányelve (1992. február 25.) a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról HL L 76., 1992.3.23., 14–20. o.
- A Tanács 92/50/EGK irányelve (1992. június 18.) a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról HL 209., 1992.7.24., 1–24. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004/17/EK irányelve (2004. március 31.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatokban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról HL L 134., 2004.4.30., 1–113. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve (2004. március 31.) az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról HL L 134., 2004.4.30., 114–240. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről HL 94., 2014.3.28., 65–242. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatokban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelve hatályon kívül helyezéséről HL L 94., 2015.3.28. 243- o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről HL L 94., 2015.3.28. 1-64. o.
- A Bizottság 2006/111/EK irányelve (2006. november 16.) a tagállamok és a közzvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról HL L 318., 2006.11.17., 17–25.o.
- A Bizottság 2012/21/EU határozata (2011. december 20.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikkének (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról HL L 7., 2012.1.11., 3–10. o.
- C-107/98. sz. Teckal Srl kontra Comune di Viano, Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia ügyben hozott ítélet [EBHT 1999, I-08121]
- C-280/00 sz. Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítélet [EBHT 2003, I-7747]
- C-26/03. sz. Stadt Halle és RPL Recyclingpark Lochau GmbH kontra Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna ügyben hozott ítélet [EBHT 2005, I-00001]
- C(2003)4488final State aid N 475/2003 – Ireland (Public Service Obligation in respect of new electricity generation capacity for security of supply) Brussels, 16.12.2003.

- A Bizottság 2012/C 8/02 közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról HL C8., 2012.01.11., 4–14. o.
- A Bizottság 2012/C 8/03 közleménye a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály HL C8., 2012.01.11., 15–22. o.
- A Bizottság 2012/C 8/04 közleménye az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásáért biztosított csekély összegű támogatásokról szóló bizottsági rendelettervezet szövegének tartalmi elfogadásáról HL C8., 2012.01.11., 23. o.

<sup>165</sup> A fejezet gondolatmenet miatt nemcsak 2015-ben hatályos szabályok vannak föltüntetve, hanem mindazon anyag, amire hivatkozás történik a jogi változás folyamatában.

A kötet az  
ORSZÁGOS TUDOMÁNYOS KUTATÁSI ALAPPROGRAMOK (OTKA) K 101147 SZ.  
Városi kormányzás közepes városokban és városrészekben című támogatott pályázata  
(2012–15) keretében készült, más projektek eredményeivel is kiegészítve.  
A kutatás feltételeit a DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARA biztosítja.

Lektorok:  
Pálné Kovács Ilona akadémikus  
Józsa Zoltán habilitált egyetemi docens

Kutatásszervező:  
Andrási Tünde  
kozsolg.kut@law.unideb.hu

Kulcsszavak:  
helyi közszolgáltatások, városi szolgáltatások,  
közüzemi vállalatok, hálózatos kormányzás

© Dialóg Campus Kiadó, 2015  
© Horváth M. Tamás, 2015

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

## Áttekintő tartalomjegyzék

Előszó – két példával	15
<b>Első rész TÉR ÉS KLASSZIKUS KÖZIGAZGATÁS</b>	<b>21</b>
I. Méret és demokrácia	23
II. Térszervezés és hatékonyság	41
<b>Második rész FUNKCIÓK ÉS KORMÁNYZÁS</b>	<b>59</b>
I. A helyi kormányzás funkcionális paradigmái	61
II. Az önkormányzati gazdálkodás szabályozásának funkciói	79
<b>Harmadik rész FORRÁSOK ÉS ESZKÖZÖK</b>	<b>93</b>
I. Finanszírozási politika	95
II. Az önkormányzatok vagyongazdálkodási intézményei	113
<b>Negyedik rész HÁLÓZATI FESZÜLTÉG</b>	<b>123</b>
I. Funkcionális elméletek a városi kormányzásról	125
II. A városi kormányzás gazdasági hálózatos kapcsolatai felmérése	135
III. Feladatellátási mintázatok	151
IV. A liberalizáció utáni fordulat hatása a vállalatokra a közműszektorban	165
V. A víziközmű-szolgáltatások átalakításának példája	177
<b>Ötödik rész FORDÍTÓ KAROK</b>	<b>189</b>
I. Európa csendes fordulata	191
II. Helyi önkormányzati átalakulás Magyarországon	209
<b>Hatodik rész SZERVEZETI KIHATÁSOK</b>	<b>217</b>
I. Nemzetközi példák a változásokra	219
II. A változások tartalma	233
III. Városi tulajdonosi szerepek alakulása	241
IV. Okok a fordulatra	249
Irodalomjegyzék	255
Fogalomtár a <i>Magasfeszültség</i> hez	269
Tárgymutató	275

Áramkimaradás, csőtörés, szeméthegek – a közművek veszélyesek.

A polgármestereknek és a szolgáltató vállalatok vezetőinek azonban további rémálmai lehetnek, mivel e téren manapság nem lebecsülendők sem a kormányzati, sem az üzleti kockázatok. Mindez okkal történik, hiszen az energiaárak emelkedésének időszakában a lakásfenntartás költségeinek növekedése erősen érintette az emberek pénztárcáját. A közműszolgáltató szektorral kapcsolatban zajló gazdasági és politikai konfliktusokra azóta is különösen élénken reagál a társadalom.

A *Magasfeszültség* a kormányzati és vállalatszerzési ellentmondások alapjait kutatja az eltérő közigazgatási szintek, valamint a szolgáltató közműtársaságok szemszögéből. Minthogy egyik érdekkör sem önmagában létezik, különös figyelmet kellett fordítani az elemzés során a céghálózatok terjeszkedésére, illetve az európai integrációban az ágazatpolitikák formálódásának időnként bizony csikorgó működésére.

A konfliktusok halmozódása ebben a körben sokszor legalább annyira rázós helyzeteket teremt, mint egy-egy súlyosabb üzemzavar. De miként műszakilag a technikai hiba, a közösségi kockázatok is, meghatározott feltételek mellett, de csakis így, bizonyára kezelhetők...

\* \* \* \* \*

A *Magasfeszültség* a közszektorban dolgozó szakembereknek, az ilyen élethivatásra felkészülő felsőoktatási hallgatóknak és általában, a társadalomtudományok aktuális szakkérdései iránt mélyebben érdeklődő olvasóknak ajánlható.

*Horváth M. Tamás*, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, egyetemi tanár. A helyi kormányzatok, közszoolgáltatások, közigazgatási szintek közötti államháztartási kapcsolatok témakörében számos könyv és szakfolyóiratcikk szerzője.

[www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu)

ISBN 978-615-5376-60-3



9 786155 376603

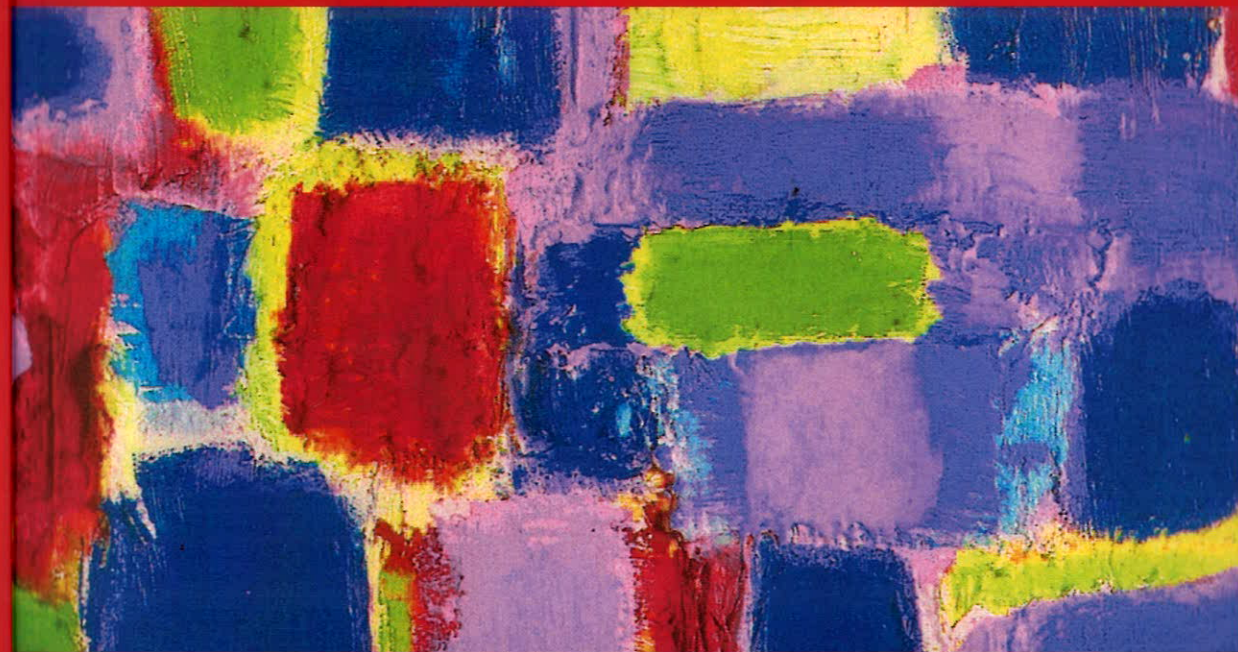
3980 Ft



Horváth M. Tamás

# Magas- feszültség

VÁROSI SZOLGÁLTATÁSOK



Horváth M. Tamás: MAGASFESZÜLTSG



KÖZSEKTOR-OLVASMÁNYOK

DIALÓG CAMPUS