

Bordás Péter^[1]: Az állami tulajdonú vállalatok szerepe (JK, 2023/9., 418-425. o.)

Uniós szakpolitikai példák

A gazdasági élet változása, az Európai Unió versenypolitikájának fejlődése nagyban érintette a tagállamok hagyományos tulajdonosi szerepét. Egyes piaci területeken az állami monopóliumokat teljes egészében felváltotta a piaci verseny, míg máshol az állami monopolszerep megmaradt vagy épp az utóbbi időben újra megerősödött. A 2020-ban kirobbanó világjárvány pedig számos kérdést felvet e területen, mivel a tagállami mentőcsomagok nagyrészt az állami vállalatok számára jelentettek pénzügyi támogatást - sokszor az Európai Bizottság jóváhagyásával. Jelen tanulmány három liberalizált szektor: a telekommunikáció, a posta és az audiovizuális médiaszolgáltatások példáján keresztül mutatja be, hogy miképpen van jelen az állam tulajdonosként, és eközben az uniós privatizációs és liberalizációs folyamatok milyen hatást gyakoroltak tagállami szinten.

Summary - The Role of State-Owned Enterprises: Some Examples of Sector Policies

State-owned enterprises play a particularly important role in some public services. It is often difficult to achieve a level playing field in practice, especially in the case of enterprises that are important from a national strategic perspective. In response to crises, national support packages have been adopted in recent years, involving significant government investment. The role of state-owned enterprises is examined in three liberalised sectors of the European Union's internal market, such as telecommunications, postal services and audiovisual media services. The aim of the research is to show how the state has remained involved as an owner in different sectors at Member State level in the context of privatisation and liberalisation.

Tárgyszavak: állami tulajdonú vállalatok a piacgazdaságban, liberalizált ágazatok, telekommunikáció, posta, audiovizuális médiaszolgáltatások

I.

Bevezetés, módszertan

A piaci elégtelenségek kezelése érdekében egyes közszolgáltatások állami monopólium általi ellátása bevett gyakorlat és kezelési módszer. Ugyanakkor folyamatos diskurzus tárgyát képezi az, hogy meddig terjedhet az állami szerepvállalás mértéke, s milyen formában valósuljon meg az.[1] A gazdasági élet differenciálódása, az Európai Unió versenypolitikája nagyban érintette a tagállamok e hagyományos szerepét, persze ágazatonként eltérő mértékben, sőt földrajzi tekintetben is eltérő módon és formában valósult meg mindez. Egyes piaci területeken az állami monopóliumokat teljes egészében felváltotta a piaci verseny, míg máshol az állami monopolszerep megmaradt vagy épp az utóbbi időben újra megerősödött. A 2008-as gazdasági világválság új megvilágításba helyezte az állami vállalatok szerepét, s a hagyományos vagyongazdálkodási, feladatellátási szerepeken kívül egyes kormányok stratégiai szerepeket látnak benne. Mára kérdésessé válik az is, hogy mit tekinthetünk állami vállalatnak, milyen és mekkora tulajdonosi befolyás az, amely képessé teszi a kormányzati politika végrehajtását az adott feladatellátásban. A 2020-ban kirobbanó világjárvány további kérdéseket vet fel e területen, mivel a tagállami mentőcsomagok nagyrészt az állami vállalatok számára jelentettek pénzügyi támogatást - mindez sokszor az Európai Bizottság jóváhagyásával.

Jelen írás az állami tulajdonú vállalatok szerepét vizsgálja az Európai Unió belső piacán. Az állami szerepvállalás formáinak és indokainak hagyományos jogelemző áttekintése után az OECD, a Eurostat és az Orbis Europe vállalati adatai alapján vizsgálat tárgyát képezi a jelenlegi folyamatok, tendenciák áttekintése.

Három liberalizált szektor példáján - telekommunikáció, posta, audiovizuális médiaszolgáltatások - keresztül kívánom bemutatni, hogy az egyes szektorokban miképpen van jelen az állam tulajdonosként, s az uniós privatizációs és liberalizációs folyamatok milyen hatást gyakoroltak tagállami szinten.

A kutatás fő hipotézise az, hogy az állami befolyás továbbra is kimutatható egyes meghatározó szektorokban, igaz eltérő mértékben és újonnan eltérő formában. Ugyanakkor az nem vitás, hogy összességében az állami tulajdonú vagy állami befolyás alatt álló vállalatok köre továbbra is kiterjedt. Ennek jelentősége abban áll - a kutatás szempontjából különösen -, hogy az uniós liberalizációs és privatizációs politika újraértékelése és más szempontból történő megvilágítása szükséges. Feltételezhető, hogy az egyes általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz kapcsolódó állami célok és érdekek, az ellátás költséghatékonysága, az uniós szabályozási politika és piaci jellemzők mentén szór.

II.

Az aranyrészvényektől az állami befolyásolás új eszközig

Az állami vállalatok működésére vonatkozó uniós (és OECD) iránymutatások szerint, ha az állami vállalatok gazdasági tevékenységet folytatnak, akkor azt úgy kell végezniük, hogy mindeközben biztosítsák a tisztességes piaci versenyt anélkül, hogy a többi állami tulajdonú társasághoz vagy magánvállalkozáshoz képest indokolatlan előnyök vagy hátrányok származzanak belőle. Ugyanakkor az egyenlő versenyfeltételek a gyakorlatban sokszor nehezen teremthetők meg, különösen abban az esetben,

- 418/419 -

ha az állami vállalatok a gazdasági tevékenységüket fontos közpolitikai célkitűzésekkel kombinálják. A 2008-as gazdasági válságot követően újabb gazdasági kihívás nehezíti a versenysemlegesség biztosítását, nevezetesen a Covid-19-járványra válaszul az elmúlt években meghozott nemzeti mentőcsomagok jelentős kormányzati tőkebefektetéssel járnak egyes állami tulajdonú vállalkozások esetében is. Ez különösen azért fontos, mivel számos uniós tagállamban az állami tulajdonú vállalatok adják a gazdasági kibocsátás és a foglalkoztatás nagy részét.[2] Emellett különösen fontos szerepet játszanak e vállalkozások a hálózatos szolgáltatások körében (mint például az energia, közlekedés, posta, hírközlés stb.), amelyek a társadalmi, gazdasági működés elengedhetetlen részei.

Számos társadalmi, gazdasági, politikai és történelmi tényező magyarázza azt, hogy az államok miért hoztak létre és tartanak fenn állami tulajdonú vállalatokat. Azokban az iparágakban, ahol a gazdasági feltételek olyanok, hogy a leghatékonyabb az, ha csak egy szolgáltató van, természetes monopóliumok jöttek létre. Vagy épp azon piacokon, ahol a verseny nem tökéletes, a kormányok gyakran a szolgáltatók közvetlen ellenőrzése mellett döntöttek. Az állami tulajdonszerzést az is indokolhatja, hogy nemzeti szinten stratégiai, de kockázatos vagy hosszú távú beruházásokat hajtsanak végre ott, ahol magánszektorbeli befektetők ezt nem valósítanák meg (például autópálya, gyorsvasút, ivóvízhálózat, stadion építése stb.).

Általánosságban elmondható, hogy az államok a gazdaság számára kulcsfontosságú ágazatokban működtettek és működtetnek állami tulajdonú vállalatokat, ezáltal kihasználva az állami tulajdonú vállalatok pozitív externáliáit más iparágak javára vagy más, például szociális célkitűzések elérésére.[3] Ez a helyzet például a támogatott vagy nonprofit szolgáltatásokat nyújtó állami tulajdonú vállalatok esetében. A nyereségorientált cégek megtagadhatják a különösen kiszolgáltatott fogyasztóknak vagy távoli területeknek élőknak nyújtott közszolgáltatásokat. Az államok éppen ezért méltányossági szempontok miatt avatkoztak be közvetlenül az alapvetőnek tekintett szolgáltatásokhoz való hozzáférés minimális szintjének biztosítása érdekében. Arra is láthattunk példát az elmúlt évszázadban, hogy bizonyos magánvállalatok azt követően váltak állami tulajdonúvá, hogy a csőd elkerülése érdekében az állam felvásárolta azokat.[4]

A hagyományos állami vállalati szektor változásában az Európai Közösségek fejlődése hozott változást. Az integráció bővülésével és elmélyülésével, a verseny megteremtése érdekében e területek is csakhamar a szabályozás középpontjába kerültek. A Közösségek (majd az Európai Unió) által az 1970-80-as években elindított és támogatott privatizációs és liberalizációs politika többek között az állami vállalatok leépítését célozta. Egyes területeken ugyanakkor az állami befolyás továbbélése kulcsfontosságúvá vált a privatizációs célok megvalósítása mellett. A piaci tőke bevonása mellett tehát az államok gyakran szerették volna megtartani speciális szerepüket, melynek egyik eszköze lett, s még manapság is alkalmazott formája az ún. aranyrészvény.

Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az állam egy magánvállalatban a részvények általi tulajdonosi jogokon túl olyan speciális többletjogosítványokkal (irányítási, ellenőrzési, kinevezési stb.) rendelkezik, mely képes érdemben befolyásolni a vállalat működését.[5]

Az Európai Unió belső piacán ugyanakkor e megoldások csakhamar felvetették azt a kérdést, hogy mindez hogyan egyeztethető össze a szabadpiaci versennyel, így különösen a letelepedés szabadságával és a tőke szabad mozgásával.[6] Az Európai Bizottság kezdeményezésére több kötelezettségszegési eljárás keretében vizsgálta az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB), hogy meddig terjedhet és milyen feltételek mentén alkalmazhatnak aranyrészvényeket az államok. Így például a C-367/98-as ügyben az EUB azt a portugál szabályozást találta az uniós jogba ütközőnek, mely a privatizált energetikai, közlekedési, banki és biztosítási vállalatokban maximalizálta külföldi részesedés arányát.[7] 2009-ben a [C-171/08.](#) sz. ügy kapcsán az EUB az államnak és más közszervezeteknek a Portugal Telecomban birtokolt elsőbbségi részvényekkel kapcsolatban is hasonló következtetésre jutott.[8] A [C-282/04 és C-283/04](#) egyesített ügyekben az a holland társasági jogi szabályozás bizonyult az uniós joggal ellentétesnek, mely lehetőséget adott arra, hogy az egyes részvényekhez különleges jogokat társíthattak, s ez alapján az állam a privatizált telekommunikációs vállalatban aranyrészvényt szerzett, mely alapján bizonyos döntések csak az előzetes jóváhagyásával születhettek.[9] Megemlíthető az az olasz polgári jogi szabályozás is, mely az állami/közjogi részesedéssel rendelkező vállalatok esetében lehetőséget biztosított az államnak a legnagyobb be-

- 419/420 -

folyással bíró vezetők kinevezésére,[10] és még sorolhatnánk az esetjogot, mely alapvetően az 1990-es évek végétől a Bizottság erős fellépésének volt köszönhető.

A 2000-es évek végére az aranyrészvények kora "lecsengett", de az állami szerepvállalás kérdésköre talán még inkább előtérbe került. Ezzel párhuzamosan, mondhatni a liberalizáció velejárójaként, az állami befolyásgyakorlás új lehetőségeit keresték a tagállamok. Jó példa erre a hírközlés piaca. A privatizációt követően az állami befolyásolás a különféle ellenőrző, felügyeleti versenyhatóságokon keresztül tovább él, lehetőséget teremtve a különleges állami érdekek biztosítására. A 2008-as gazdasági világválságot követően az aktiválódó kormányzati, állami szerepek ezen túl is új típusú megjelenési formákat indukáltak. Egyfelől bizonyos országokban az állami tulajdonban lévő vállalatok száma nőtt (lásd Magyarország vagy Lengyelország példáját), másfelől a globális tendenciáknak megfelelően a piaci befolyásolás új eszközeinek is szemtanúi lehetünk. Így például gondolhatunk azon közvetett megoldásokra, mint hogy kormányközeli vezetőket neveznek ki állami tulajdonrészesedéssel rendelkező vállalatok élére, vagy az egykori állami vállalatok kormányközeli érdekeltségbe kerülnek, s akkor még nem is beszéltünk a "kedvezményezett" piaci szereplőknek juttatott állami támogatásokról.[11] Mindez zajlik az uniós jog betartása mellett, annak hézagjait kihasználva.

III.

Az állami tulajdonú vállalatok helyzete napjainkban

Mint azt az előzőekben megállapítottuk, az állami vállalatokban történő szerepvállalás formája többféle lehet.[12] De mi a helyzet a tulajdonosi jogok gyakorlása körében? Az állami vállalatok gazdasági helyzetének elemzése előtt vizsgáljuk meg, hogy az egyes tagállamokban hogyan szabályozzák az állami vállalatok részvényesi joggyakorlását, milyen intézményesített rendszereket működtetnek.

Az Európai Unió legtöbb tagállamában (Franciaország, Görögország, Spanyolország, Magyarország vagy épp Svédország stb.) a központosított modell a jellemző, azaz, hogy egy szervezet látja el az állam részvényesi feladatait az érintett szervezetekben, vállalatokban.[13] Ez lehet egy speciális ügynökség vagy akár egy minisztérium is. A másik lehetőség a koordináló ügynökségek/osztályok létrehozása, melyek hatáskört kapnak más minisztériumok és intézmények által birtokolt állami vállalatok felett. Ilyen működik Bulgáriában, Lettországon, Litvániában és Lengyelországban is.[14] A harmadik bevett lehetőség a kettős tulajdonosi modell. Ebben az esetben két minisztérium vagy más közintézmény közösen gyakorolja a tulajdonosi jogokat, megosztva a különböző tulajdonosi funkciókat (mint például működtetés, pénzügyi irányítás, teljesítményértékelés stb.). Erre a modellre találunk példát Románia, Észtország, Csehország és Horvátország esetében. Végezetül megemlíthető a szétszórt tulajdonosi modell, ahol lényegében minden állami tulajdonrész felett más és más állami intézmény, minisztérium gyakorolja a tulajdonosi jogokat, mint például Németország és Dánia esetében.[15] A lehetőségek köre tehát széles, az adott ország célkitűzéseinek, történelmi hagyományainak megfelelően tarthatja fent.

Az nem vitás, hogy az állami tulajdonú vállalatok különösen fontos szerepet játszanak mai napig a hálózatos iparágakban, így különösen a közszolgáltatást nyújtók esetében. Az OECD legfrissebb becslése szerint az energia- és a közlekedési ágazatban működő állami tulajdonú vállalatok összértékének mintegy 40%-át és az összes állami tulajdonú vállalat munkahelyének mintegy 43%-át teszik ki e vállalatok. E vállalatok koncentrált jelenléte ezekben az ágazatokban rendkívül fontossá teszi azt, hogy milyen teljesítményt érnek el, hiszen a hatásuk a gazdaság többi részébe is átgyűrűzik. Persze az állami vállalatok száma és tevékenységi köre nagyban eltérő államonként. Néhány európai uniós tagállamban az állami tulajdon köre különösen kiterjedt, így például Lengyelországban, Horvátországban, Romániában és Szlovéniában. De nemcsak a volt szocialista országokban figyelhetjük ezt meg, hanem a nyugati tagállamok közül például Franciaországban, Olaszországban és Svédországban is kiemelt szerepet töltenek be az állami vállalatok, mondhatni tradicionálisan.[16]

Az állami részesedés aránya ugyanakkor tagállamonként jelentősen eltérő. Például Romániában, Dániában és Németországban a GDP kevesebb mint 5%-át teszi ki, míg Finnországban majdnem 40%-os ez az arány.[17]

Az
- 420/421 -

nem vitás, hogy a kormányzatok részvétele az állami vagy magánvállalatok tőkéjében előnyös lehet az államháztartás számára. Finnországban például a vállalatok felosztott jövedelméből származó államháztartási bevétel 2005 és 2014 között átlagosan a GDP 1,5%-át tette ki az OECD 2021-es elemzése szerint. Ezen túl a GDP mintegy 1%-át kitevő államháztartási bevételt mérhetünk néhány más, viszonylag magas kormányzati részvétellel rendelkező tagállamban is, így például Svédországban, Észtországban, Máltán, Szlovákiában és Hollandiában.[18]

De ne feledkezzünk meg arról sem, hogy az ilyen vállalatok tőkéjében való állami részvétel (tulajdonlás) költséggel is jár, és egyúttal jelentős felelősséget is ró a kormányokra. Így az állami tulajdonban lévő vállalatok privatizálásakor vagy épp ilyenek létrehozásakor az államoknak mérlegelniük kell az állami tulajdonosi szerepekből eredő előnyöket és hátrányokat, így például azt, hogy a veszteséges gazdálkodás, hitelfelvétel az államadósságra is hatással lehet.[19]

Az Európai Bizottság 2016-os vizsgálata szerint a legtöbb tagállamban az állami tulajdonú vállalatok még mindig jelentős szereplők az energia- és a vasúti ágazatban, mivel ezek az ágazatok csak a közelmúltban lettek a piaci verseny számára megnyitva. Az állami tulajdonú vállalatok aránya a szabályozott és versenyszegmensekben a tagállamok többségében még mindig magas.[20]

Míg az új tagállamokban az állami tulajdonú vállalatok jövedelmezősége és termelékenysége az összes elemzett ágazatban általában alacsonyabb, mint a magánvállalkozásoké, a különbség különösen szembetűnő a feldolgozóipari ágazatok vállalatai körében. A hálózatos iparágakkal ellentétben ezek olyan ágazatok, amelyekben nincs szó közszektorbeli ellátásról, és ahol az állami tulajdonú vállalatoktól elvárják, hogy magánvállalkozásokként működjenek, mivel nagy versenyképességgel szembesülnek. Így ezen körülmények között az Európai Uniónak is nagy figyelmet kell fordítania az uniós jog betartására, a megengedett és a tiltott eszközök felügyeletére, ugyanis az állami tulajdonú vállalatokra vonatkozó szerződéses szabályok és iránymutatások kimondják, hogy az állami tulajdonú vállalatokra vonatkozó jogi és szabályozási keretnek egyenlő versenyfeltételeket és tisztességes versenyt kell biztosítania a piacon, amikor az állami tulajdonú vállalatok gazdasági tevékenységeket folytatnak annak biztosítása érdekében, hogy ezeket a tevékenységeket más állami tulajdonú vállalatokhoz vagy magánvállalkozásokhoz képest indokolatlan előnyök vagy hátrányok nélkül végezzék.

Az OECD 2021-es tanulmánya részletesen elemzi egyes OECD-államok jogalkotási és szabályozási megoldásait. Ez alapján jól látható, hogy az országok a versenysemlegességet különböző módokon követhetik a tulajdonjogi, verseny-, közbeszerzési, adó- és szabályozási politikák vagy e politikák kombinációja révén. Ugyanakkor bármilyen megoldást is választanak, a költségmegosztással és a közpolitikai célok (közszolgáltatások) ellentételezésével kapcsolatos átláthatóság rendkívül fontos. Ezzel kapcsolatban az OECD elemzése rávilágít arra, hogy csak néhány ország hozott létre átfogó szakpolitikai keretet a versenysemlegesség biztosítására, beleértve a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal összhangban lévő megfelelő panaszkezelési, végrehajtási és végrehajtási mechanizmust.[21]

A versenysemlegesség tekintetében az OECD kutatása arra jutott, hogy bár szinte az összes vizsgált, 54 ország a versenyjog hatálya alá vonja az állami tulajdonú vállalatokat, a versenyjog által biztosított mentességek mértéke és a versenyhatóságoknak a versenysemlegesség előmozdításában betöltött szerepe országonként eltérő. Másrészt felhívja a figyelmet arra, hogy még mindig hiányoznak azok az átfogó mechanizmusok, amelyek biztosítanák, hogy az állami tulajdonú vállalatok ne alacsony megtérülési rátával működjenek és ne részesüljenek az állami tulajdonú vállalatoknak nyújtott, állami garanciát is élvező alacsony kamatozású

hitelek. Alapvetően a legtöbb vizsgált országban az állami tulajdonú vállalatok a pénzügyi piacra jutnak hitelhez, de csak néhány ország hozott létre olyan mechanizmusokat, amelyek biztosítják az állami tulajdonú vállalatok adóssághoz finanszírozására vonatkozó kedvezményes feltételeket.

Mindezek alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy nemcsak az Európai Unió tagállamaiban, hanem az azon kívüli országokban is kiemelt szerepet töltenek be az állami tulajdonrészrel rendelkező vagy tulajdonban lévő vállalatok.

IV.

Az állami vállalatok helye az uniós versenyjogi szabályozás oldaláról

Az Európai Unió belső piacán az állami tulajdonú vállalatokra speciális szabályok vonatkoznak. A [80/723/EGK irányelv](#) szerint közvállalkozás (állami vállalat) minden olyan vállalkozás, amelyre a hatóságok közvetve vagy közvetlenül meghatározó befolyást gyakorolhatnak annak tulajdonosaként a vállalkozásban fennálló pénzügyi részesedésükön keresztül vagy a vállalkozásra vonatkozó szabályok által.[22]

- 421/422 -

Az uniós szabályozás tehát abból indul ki, hogy ezen speciális (különleges és kizárólagos) jogokkal felruházott vállalatok privilegizált helyzetben vannak függetlenül attól, hogy közvállalkozások-e. Míg a különleges jogok más piaci szereplőkkel szemben biztosítanak előnyt, addig a kizárólagos jogok lényegében monopóliumot biztosít az adott vállalkozásnak.[23]

Az elsődleges jogforrások szintjén egyfelől [az Európai Unió működéséről szóló szerződés \(a továbbiakban: EUMSZ\) 37. cikke](#) szabályozza az állami monopóliumokat. Az [EUMSZ](#) rendelkezése szerint a tagállamok minden kereskedelmi jellegű állami monopóliumot kiigazítanak (azaz átalakítanak) oly módon, hogy az áruk beszerzési és értékesítési feltételeire vonatkozóan a tagállamok állampolgárai között ne álljon fenn megkülönböztetés. E rendelkezést a szerződés értelmében minden olyan szervre alkalmazni kell, amelyen keresztül valamely tagállam jogilag vagy ténylegesen, közvetlenül vagy közvetve ellenőrzi, irányítja vagy érzékelhetően befolyásolja a tagállamok közötti behozatalt vagy kivitelt.

Az EUB több ügyben elemezte a fenti szerződéses rendelkezést. Az [EUMSZ 37. cikke](#) szerinti egyik feltétel, hogy az állami monopólium "kereskedelmi" jellegű. Ez a bírósági joggyakorlatban az jelenti, hogy a kérdéses szervezetnek gazdasági tevékenységet kell folytatnia, azaz olyan tevékenységet, amely javak vagy szolgáltatások adott piacon történő forgalmazásából áll.[24] A "kereskedelmi jellegű állami monopólium" fogalma így tehát összefügg a "vállalkozás" versenyjogi fogalmával, mivel ez utóbbi valamennyi gazdasági tevékenységet folytató egységre vonatkozik, függetlenül azok jogi státuszától és finanszírozási módjától.[25] Az EUB joggyakorlata szerint a monopólium "állami" jelzőjének tartalma abban áll, hogy az érintett szervezet az állammal különleges kapcsolatban álljon. Ilyen szervezet lehet a közigazgatás valamely egysége, állami vállalat vagy olyan magánvállalat, amelyet kizárólagos vagy különleges jogokkal ruháztak fel, ahogyan azt fentebb a definíció is tartalmazta. A gyakorlat szempontjából a lényeg az, hogy az állam döntő befolyást tudjon gyakorolni ezen vállalat/szervezet magatartására.[26] Továbbá a bírósági joggyakorlatból azt is tudjuk, hogy a monopólium "állami" jellege megköveteli, hogy a monopólium közhatalmi aktusból származzon, és hogy kizárólagossága jogilag biztosított legyen. Emiatt kizárt a fogalomból minden olyan tisztán gazdasági monopólium, amelyre a szerződés versenyjogi szabályai vonatkoznak.

E széles körű megfogalmazás azért is kiemelendő, mert mára az állami beavatkozás formája egyre változatosabbá vált, s a kutatás hipotézisével összhangban az feltételezhető, hogy a hagyományos tulajdonlás mellett a különféle közvetett módszerek kerültek előtérbe. Továbbá e szabályt az állam által másokra átruházott monopóliumokra ugyanúgy alkalmazni kell.[27] Azaz a 37. cikk szabályai alapvetően az áruk szabad mozgásával összefüggésben bírnak jelentőséggel, azaz versenyjogi szempontból relevánsak.

A tagállamok számára ez azt jelenti, hogy nem hozhatnak létre olyan új monopóliumot, amely az árukereskedelemben diszkriminációt okozna, valamint a tagállamoknak fokozatosan át kell alakítaniuk a már meglévő monopóliumokat. A kiigazítás valójában azt jelentette és jelenti, hogy a tagállamoknak fokozatosan le kellett építeniük, meg kellett szüntetniük az ilyen árukereskedelmi monopóliumokat, ahogyan arról az előzőekben már szó volt.[28]

Másfelől az [EUMSZ](#) versenyjogi szabályai közül kiemelhető a [106. cikk](#).[29] [E cikk](#) a közvállalkozások és az olyan vállalkozások esetében, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, azt a szabályt rögzíti, hogy a tagállamok nem hozhatnak és nem tarthatnak fenn a Szerződésekkel, különösen az

[EUMSZ 18. cikkében](#) foglalt állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés tilalmával, valamint a [101-109. cikkben](#) foglalt versenyszabályokkal ellentétes intézkedéseket. Ami pedig az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozásokat illeti, ezek olyan mértékben tartoznak a Szerződések és különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását.[30]

Mint ismert, a közszolgáltatási kötelezettség megvalósításában, az ellátás megszervezésében a tagállamok viszonylag nagy mozgástérrel rendelkeznek, csupán a fenti versenyjogi szabályok betartása szab határt az eltérő tagállami tradícióknak, állami érdekeknek.[31] Tekintve, hogy a közszolgáltatás fogalma és tartalma tagállamonként el-

- 422/423 -

térő lehet, így az uniós jogforrások az általános érdekű szolgáltatás, illetve az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalmát használják e szolgáltatásokra.[32] Az [EUMSZ 106. cikk \(2\) bekezdése](#) szerint az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a Szerződések szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. Jelen tanulmány szempontjából az [EUMSZ 106. cikk](#) szerinti szabályok érinthetik a vizsgált három szolgáltatást, amennyiben azok közszolgáltatási részét tekintjük.

Kérdésként merül fel mindezek után, hogy az Európai Unió belső piacán az állami tulajdonrészrel rendelkező vállalatok száma miképp alakul. A következőkben az Orbis Europe 2021-es adatai alapján a telekommunikáció, a posta valamint a média- és műsorszórás területét vizsgálom. Az 1. számú táblázat azokat a részben vagy egészben állami tulajdonban lévő vállalatokat tartalmazza, ahol a tulajdoni hányad 1 és 100% között volt 2021-ben. Azok az állami vállalatok is beszámításra kerültek a táblázatban az adott országnál, amely esetében nem az adott, hanem egy másik tagállam tulajdoni hányada volt kimutatható, akár közvetetten valamely gazdasági társaságon keresztül.

1. táblázat

Állami tulajdonrészrel rendelkező vállalatok száma egyes európai uniós tagállamokban, 2021

Ország	Telekommunikáció	Posta	Média és műsorszórás
Ausztria	9	1	11
Belgium	3	1	10
Bulgária	2	1	14
Horvátország	3	1	57
Csehország	5	1	6
Dánia	2	1	6
Észtország	2	1	1
Finnország	20	1	7
Franciaország	7	1	37
Németország	21	3	37
Görögország	2	1	na
Magyarország	12	1	58
Olaszország	9	1	23
Írország	1	1	4
Litvánia	1	1	1
Luxemburg	5	na.	4
Lettország	2	1	1
Hollandia	6	1	8

Ország	Telekommunikáció	Posta	Média és műsorszórás
--------	------------------	-------	----------------------

Lengyelország	13	1	41
Portugália	3	1	6
Románia	6	1	4
Szlovákia	2	1	24
Szlovénia	3	1	14
Spanyolország	24	1	118
Svédország	19	1	6

*Forrás: a szerző saját szerkesztése
az Orbis Europe adatbázisa alapján*

Az 1. sz. táblázat adataiból jól láthatók az egyes területek közötti különbségek. A postai szolgáltatás esetében az állami monopólium léte megkérdőjelezhetetlen, s egyúttal döntő jellegű is. Egy kivétellel valamennyi államban egy állami tulajdonú vállalat látja el az egyetemes postai szolgáltatást, s jellemzően többségi vagy 100%-os állami tulajdonrészről beszélhetünk. A telekommunikáció (ideértve például a vezetékes és mobiltelefon-, kábel- és műholdas internetszolgáltatást is) területén már sokkal változatosabb a kép, s egymás mellett akár több vállalatban is rendelkezhet tulajdonrészrel az állam.[33] A postával ellentétben a közvetlenül telekommunikációs szolgáltatást nyújtó vállalatok mellett e körben a hálózatot üzemeltető, karbantartó vállalkozásokban is megfigyelhető az állami tulajdon. Hasonló a helyzet a média- és műsorszórás területén is, azzal, hogy a vállalatok száma itt még magasabb. Az OECD 2021-es vizsgálata szerint a tagállamok szinte egyike sem zárja ki vagy mentesíti az állami irányítás alatt álló vállalatokat az általános versenyjog alkalmazása alól, legalábbis a versenyjogi tevékenységeik körében.[34]

Az uniós versenyjogi szabályok közül harmadrészt szükséges kiemelni az [EUMSZ 107. cikkét](#), mely az állami vállalatok pénzügyi támogatását hivatott szabályozni. Eszerint, ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. A gyakorlatban legtöbbször a közvetlen állami támogatások mellett az [EUMSZ 110-112. cikkei](#) által szabályozott diszkriminatív adóztatással együtt jelentkezhet a közzállalatok preferálása, például adókedvezmények, kedvezőbb adóügyi kezelés révén. Így érdemes megvizsgálni, hogy az állami tulajdonú vállalatokra az egyes tagállamok a magánvállalatokéval azonos vagy attól eltérő adóeljárás, valamint

- 423/424 -

adóterhelési szabály alá esnek-e. A következő, 2. számú táblázat az OECD adatai alapján mutatja be 23 uniós tagállam és a közösséget időközben elhagyó Egyesült Királyság gyakorlatát.

Az adójogi szabályozások vizsgálata során számos hiányosság feltárható. Az OECD által vizsgált országok csupán felében vonatkozott az állami vállalatokra ugyanolyan vagy hasonló adóügyi bánásmód, mint a magánvállalkozásokra. A kedvezmények, kivételes szabályok jellemzően azon állami vállalatokra vonatkoznak, amelyek nem gazdasági jellegű, hanem közszolgáltatásokat nyújtanak, s így például mentesülnek a forgalmi vagy a jövedelemadó alól.

2. táblázat

Állami tulajdonú vállalatok adóügyi kezelése egyes uniós tagállamokban, 2021

Ország	A magán-vállalkozásokkal azonos adózás alá esik	A magán-vállalkozásokhoz hasonló adózás alá tartozik	Eltérő bánásmód vagy kivételek
Ausztria		x	
Belgium	x		
Bulgária	x		
Horvátország		x	
Csehország	x		
Dánia	x		

Észtország	x		
Finnország	x		
Németország	x		
Görögország	x		
Magyarország	x		
Írország	x		
Olaszország	x		
Lettország	x		
Litvánia		x	x
Hollandia	x		
Norvégia	x		
Lengyel-ország		x	x
Portugália		x	
Szlovákia	x		
Szlovénia	x		
Spanyol-ország	x		
Svédország	x		
Egyesült Királyság			x

Forrás: a szerző saját szerkesztése az OECD-elemzés 2021. alapján

Általánosságban elmondható, hogy azon állami vállalatok, melyek az általános társasági jogi szabályok szerint jöttek létre, azok esetében a működésük szabályozása és adóztatásuk nagyon hasonló a magánvállalkozásokéval, a vizsgált 24 országból 18 esetében ez tapasztalható. Néhány tagállamban pedig csak kisebb eltérésekkel figyelhetők meg, így Lengyelországban, Litvániában, Portugáliában, Horvátországban és Ausztriában. Néhány esetben tapasztalható az, hogy az állami vállalat részben vagy egészben mentesül bizonyos adók, így különösen a fogyasztási és jövedelemadó alól.[35]

Az elemzésből az is kiderül, hogy a legtöbb tagállam úgy véli, hogy az állami vállalatok adóhátrányban vannak a költségszerkezetből, a társasági adókulcsokból és az adóleírásokból származó előnyök hiánya miatt, amit a magánvállalkozások sokszor jobban kihasználhatnak. Ugyanakkor azon tagállamokban ahol az adóztatásban eltérések vannak, nem általános gyakorlat az adózás helyett kompenzáció fizetése, egyedül csak az Egyesült Királyságban kompenzálják kiigazítás formájában az állami és a magánvállalkozási adókezelés közötti különbségeket.[36] Az uniós tagállamok vonatkozásában ez azért sem gyakori, mivel a tiltott állami támogatásokkal (kedvezményes adóztatással) kapcsolatban az Európai Bizottság folyamatos kontrollt gyakorol, s szükség esetén eljárást indít.

Az eltérő kezelésnek és adóztatásnak két fő indokát szokták adni az államok. Az egyik az az általános érv, hogy az állami vállalat olyan természetes monopólium, amely közfeladatot lát el, egyetemes szolgáltatás végez, a másik tipikus érv pedig az, hogy eltérő bánásmódot igényel az állami vállalat a közszolgáltatási kötelezettségeiért való kompenzálásához. Az eltérő kezelés több formában is megvalósulhat az adóztatáson kívül, így például abban, hogy a versenyszabályok alkalmazása alól felmentést kap bizonyos tevékenységére (például a postai szolgáltatások esetében az egyetemes szolgáltatási kötelezettség vonatkozásában) vagy egyéb kedvezményes eljárások formájában (például egyszerűbb engedélyezés, nyilvántartásba vétel vagy épp ez alóli mentesség; projektek, támogatások gyorsabb jóváhagyása).

Mindezek alapján azt látjuk, hogy bár általánosságban megvalósul a verseny- és adósemlegesség az állami tulajdonban lévő vállalkozások esetében, mégis számos kivétel van, így különösen a közszolgáltatási tevékenységekkel összefüggésben.

V.

Záró gondolatok

A tanulmány alapjául szolgáló kutatás alapján az a következtetés vonható le, hogy az állami szerepvállalás eltérő mélységű és célú megjelenésének lehetünk tanúi az egyes

- 424/425 -

általános érdekű gazdasági szolgáltatásokban. Ez lényegében egy új típusú beavatkozás, mely a hagyományos piaci verseny kontrolljára, korlátozására irányul. Természetesen ez nem csupán a tagállami döntési jogosítványokra vezethető vissza, hanem az uniós intézmények és döntéshozatali mechanizmusok eredménye is. Ugyanakkor álláspontom szerint ennek nyertesei az egyes tagállamok, ami az integrációban a nemzeti szuverenitás megerősödésének teremt alapot. Megállapítható, hogy a tagállamok mozgástere egyértelműen növekedett a közszolgáltatások területén, legalábbis abból a szempontból, hogy milyen körben élhetnek kivételekkel az általános versenyszabályokhoz képest. Ennek egyik speciális megvalósulási formája az állami tulajdonosi részesedés növekedése és az ezen keresztül történő szabályozás. Különösen fontos kérdés közpénzügyi szempontból is, hogy a közszolgáltatások nyújtására tekintettel kapott állami támogatások miképpen érintik a profitábilis szolgáltatások keresztfinanszírozását, hiszen a tagállamok az uniós jog adta lehetőségeket kihasználva, mondhatni "EU-konform" módon támogatják saját állami vállalataikat, ezzel pedig negatív hatást gyakorolnak a belső piac működésére. Ez egyúttal jól szemléltetheti a piaci sajátosságokból adódó eltéréseket s az egyes területeken a liberalizáció sikerességét.

A vizsgált uniós szakpolitikák eredményei alapján felvetődik az a kérdés, hogy ma hogyan határozható meg az állami tulajdonú vállalatok szerepe a piacgazdaság keretei között. Ugyanis a piaci kudarcok kezelése érdekében, így például a természetes monopóliumok körében hagyományosnak mondható az állami vállalatok léte. Az elmúlt évtizedekben ugyanakkor egyre bővült azon szolgáltatások spektruma, ahol állami vállalatokkal találkozhatunk, ami új megvilágításba helyezi ezek célját a versenygazdaság keretei között. Mindezt pedig az európai integráció és a belső piaci versenyszabályozás szempontjából különösen indokolt átértékelnünk, s feltárni a szabályozásban rejlő motivációkat. Az állami vállalatok stratégiai szerepet töltenek be, melyet az egyes tagállamok eltérő célok megvalósítására használnak. Ugyanakkor jól látható, hogy az Európai Unió liberalizációs politikája nem egyforma sikerrel járt a vizsgált szakpolitikák tekintetében. ■

JEGYZETEK

[1] A tanulmány az Államelvű fordulat a piac gazdasági szabályozásában című, az ITM NKFIH "OTKA" K 134499. számú projektje keretében készült.

[2] European Commission: State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context. European Economy, Institutional Paper 031, Brussel, 2016., 23-24.

[3] European Commission: i. m.

[4] Halász Vendel: Érdekek és értékek az Európai Unió és az Egyesült Államok vállalatfelvásárlási szabályozásában. Doktori értekezés. Pécs, 2005. 40-72.

[5] Lásd: Wágner Tamás: Aranyrészcvények és az Európai Unió. Pázmány Law Working Papers. 2016/5. 1-16.

[6] Verhoeven, Amaryllis: Privatisation and EC Law: Is the European Commission "Neutral" with respect to Public versus Private Ownership of Companies. International and Comparative Law Quarterly. Vol. 45, Issue 4, 1996, 862.

[7] C-367/98. sz. Portugál Köztársaság kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (2002. június 4.) ECLI:EU:C:2002:326.

[8] [C-171/08.](#) sz. Portugál Köztársaság kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (2010. július 8.) ECLI:EU:C:2010:412.

[9] [C-282/04 és C-283/04.](#) sz. Hollandia kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (2006. szeptember 28.) ECLI:EU:C:2006:608.

[10] [C-463/04.](#) sz. Federconsumatori, Adiconsum, ADOC, Ercole Pietro Zucca és [C-464/04.](#) sz. Associazione Azionariato Diffuso dell'AEM SpA, Filippo Cuccia, Giacomo Fragapane, Pietro Angelo Puggioni, Annamaria Sanchirico, Sandro Sartorio kontra Comune di Milano egyesített ügyekben hozott ítélet (2007. december 6.) ECLI:EU:C:2005:805.

[11] Bartha Ildikó: Az adóintézkedések formájában megvalósuló állami támogatások megítélése a közösségi jogban. Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis VII, Debrecen, 2008. 57-118.

- [12] [Horváth M. Tamás: A szépség és a szörnyeteg - közigazgatás és vállalat.](#) Állam- és Jogtudomány.2016/1. sz. 24-39.
- [13] aharoni, yair: The Performance of State-Owned Enterprises. Cambridge University Press.
- [14] European Commission: State-owned enterprises in Member States. ECFIN paper prepared for a thematic review in the Economic Policy Committee. 2015.
- [15] Ownership and Governance of State-Owned Enterprises. A Compendium of National Practices. OECD. 18-19. Elérhető: <https://www.oecd.org/corporate/Ownership-and-Governance-of-State-Owned-Enterprises-A-Compendium-of-National-Practices-2021.pdf> (2022.09.20.)
- [16] Orbis Europe adatbázis adatai alapján.
- [17] OECD: i. m. (2021) 20-25.
- [18] Uo.
- [19] Chadeau, Emmanuel.: The Rise and Decline of State-Owned Industry in Twentieth Century France. In: Toninelli, Pier Angelo (ed.): The Rise and Fall of SOE in the Western World. Cambridge, Cambridge University Press, 2000. 185-207.
- [20] European Commission: i. m. (2016) 26.
- [21] OECD: i. m. (2021) 25.
- [22] A tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló [80/723/EGK irányelv 2. cikk.](#)
- [23] Gombos Katalin: Európai jog - Az Európai Unió jogrendszere. Budapest, Wolters Kluwer, 2019. 355-365.
- [24] 118/85. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (1987. június 16.) ECLI:EU:C:1987:283, 7. pontja.
- [25] C-41/90. sz. Höfner és Elser ügyben hozott ítélet (1991. április 23.) ECLI:EU:C:1991:161, 20. pontja.
- [26] C-157/94. sz. Hollandia kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (1997. október 23.) ECLI:EU:C:1997:499, 2-4. pontjai.
- [27] [EUMSZ 37. cikk](#) (1)-(3). bek.
- [28] Dán Judit: Az Európai Unió versenyjogának alapjai 2. rész. Budapest, Wolters Kluwer, 2022.
- [29] Papp Mónika: [Állami monopóliumok és különleges jogokkal felruházott vállalatok.](#) In: Jakab András - Könczöl Miklós - Menyhárd Attila - Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia. Budapest, HVG-ORAC, 2021.
- [30] [EUMSZ 106. cikk \(1\)-\(2\) bek.](#)
- [31] Kende Tamás: Küzdelem és káosz a közszolgáltatási szektor állami támogatásával és finanszírozásával kapcsolatban Európában. Doktori értekezés. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem. 2006.
- [32] Gombos: i. m. 359.
- [33] Lásd a telekommunikációs szektorhoz: Olley, G. Steven - Pakes, Ariel: The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry. Econometrica. 1996/6. sz. 1263-1297.
- [34] OECD: i. m. (2021) 30-32.
- [35] OECD: i. m. (2021) 34-35.
- [36] Millward, Robert: State Enterprise in Britain in the Twentieth Century. In: Toninelli, Pierangelo Maria (ed.): The Rise and Fall of SOE in the Western World. Cambridge, Cambridge University Press. 2000.; OECD: i. m. (2021) 35.

Lábjegyzetek:

- [1] A szerző adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jog- és Közgazdaságtudományi Tanszék.