

Dr. Bartha Ildikó - Dr. Bordás Péter - Dr. Horváth M. Tamás[1]: Maga felé hajlik - Állami tulajdonlás és piacsabályozás[2] (EJ, 2022/5., 30-41. o.)

A polgári gazdaságban a verseny és a beavatkozás normál körülmények között is kutya-macska barátságban vannak: fújtanak egymásra, de ezért együtt élnek. Az állam szabályozó szerepe mellett szereplője is a piacgazdaságnak, nemcsak megrendelőként, hanem gazdálkodó tulajdonosként is. Milyen sajátosságai vannak a versenytársak közötti "elvegyülésének"? Miként viszonyul tulajdonosi minősége hagyományosabb szabályozási szerepköréhez? Tudnunk kell ehhez, hogy a szükséges kölcsönös távolságtartás változhat halálos öleléssé.

Az Európai Unió (EU) jogában a tagállam elsősorban gazdaságssabályozást folytató regulátor (szabályozó). A tulajdonosi szerep elvileg teljesen független a közhatalmi funkcióktól. Az államot képviselő kormányzatok politikájának viszonylag szürke zónája e feladatok ellátásának tényleges gyakorlása. Az állami tulajdonú vállalatok körében ugyanakkor természetesen egyaránt figyelembe veendő az önálló vállalati menedzsmentaktivitás és a globális fejlődési folyamatokba ágyazott folyamatos változás ténye.

Kiinduló megállapításunk szerint a kormányzati aktív jelenlét a globális piacgazdaságban nemcsak szabályozási, hanem maradandóan tulajdonosi is, amit elsődlegesen az állami vállalatok súlyának alakulása fejez ki. Tesztelendő állításunk, hipotézisünk ehhez képest az, hogy minél erősebb a globalizáció jelentősége, paradox módon annál inkább érvényre jut az állami tulajdonosi pozíció. Az EU vonatkozó szabályozási politikáinak alakulása ezt érdekes módon nem gátolja olyan vehemensen, mint azt elsőre feltételeznünk kellene. Megállapítható ugyanakkor, hogy az állam tulajdonának kiterjedtsége nem feltétlenül arányos befolyásának erősségével. Bizonyos határ fölött továbbá a releváns hatások eleve különbözőek lehetnek.

Tanulmányunk az állami vállalatok piacgazdaságban való megnyilvánulásának mint közpolitikai jelenségnek a különböző jogi modelljeit három ágazat példáján[3] mutatja be. A postai szolgáltatásokat, a médiaszolgáltatást, a telekommunikációt egymáshoz képest, akár csak a szabályozásban, az állami vállalatok jelenlétét illetően is eltérő típusokként jellemezhetjük. Összehasonlító jogi elemzés mellett az Orbis Europe[4] átfogó vállalati adatbázisát használtuk feldolgozott adataink empirikus forrásaként.

Az állami tulajdonú vállalatok piacgazdaságban való jelenléte a versenygazdasági beavatkozásokat nem a szokásos oldalról helyezi megvilágításba, amiből az európai integráció, illetve a globalizáció újabb sajátosságai következnek. Különösen a tagállamok, nemzeti kormányok által alkalmazható eszköztár hatókörének alakulására nézve adódnak ebből következtetések, amelyek a piac egységességével kapcsolatos felfogásunkat szabályozási értelemben is árnyalhatják.

1. Elméleti alapok

Az állami vállalati tulajdon jelentősége a modern gazdaságban mindig is jelenlévő volt, különböző korszakokban azonban eltérő fontosságot tulajdonítottak neki.[5] A kapitalista és a szocialista világrendszer 20. századi küzdelme idején az állam radikális ellenpontja volt a tőkés gazdaságnak. A termelőeszközök (vállalati) tulajdonának köz vagy magán jellege vízvonal volt a két berendezkedés között.

A jóléti kapitalizmus saját világában ugyanakkor a piaci viszonyokra ható beavatkozások kevésbé az egymást kizáró dichotómiára épültek. Az elméletek inkább kormányzati szerepekről beszéltek, amelyeket az árucserre viszonyaiba beágyazottként értelmeztek. Lényege ennek nem a magántulajdonos kisajátítása, hanem annak kizárólag a verseny hatékonysága érdekében történő befolyásolása. Korszakonként változó volt e kapcsolat mibenléte és gyakorlati tartalma. Az uralkodó felfogások megközelítése, szemlélete ennek megfelelően erősen megoszlott.

A közszeaktor gazdaságtana a versenyszeaktorban is a kormányzat szükségképpen szerepeit[6] emeli ki. A piaci elégtelenségek korrekciója az árucserre és a pénzfogalom nagyobb akadályoktól mentes működését hivatott szolgálni, ideértve a társadalom közösségi jóléti szükségleteinek kielégítését. Nem véletlen azonban,

hogyan nem annyira az állam és a tulajdonosi jelenlét, mint inkább a kormányzat és annak politikája az, amivel a közérdeket megjelenítik.

A kettősség tartalma elkülönítő. Az állam ebben az összefüggésben elsősorban hatalommal felruházott intézményrendszer, a kormányzat pedig ennek a mindenkori működtetője.[7] Az utóbbi ekként is számos eszköz birtokában van. Közöttük a tulajdon jelen lévő jelenség volt mindig, de legalábbis az angolszász szak-

- 30/31 -

irodalomban[8] elméletileg sosem volt annyira hangsúlyos. Megjegyzendő továbbá, hogy a jóléti állam elméletei vagy akár a keynesianizmus az állami szerep különböző motivációjú kiterjesztése ellenére sem a köztulajdon bővítésében gondolkodtak elsősorban,[9] ha éppenséggel a gyakorlatban történt is a mértéket illetően tényleges növekedés.

Már a jóléti rendszerek kritikai felfogásainak témái körébe tartozik, hogy önérdék az elégtelenségeket kiküszöbölni szándékozó korrekciós oldalon mindig volt. A kormányzati működés kudarcai gazdasági értelemben szintén rendszerszerűek és ekként kezelést igényelnek, miként arra a közösségi választások elméletei[10] sokoldalúan rámutattak. Ebben az összefüggésrendszerben megint nem a tulajdon, hanem az adott esetben hozzákapcsolódó szakpolitikai megoldások szelekciója áll a középpontban.

Éles kontraszt a neoliberalizmus színre lépésével keletkezett. A privatizáció gondolata újra a piac és az állam dichotómiáját helyezte előtérbe. Az ellentét valójában azonban csak a rendszerváltó országokban volt olyan nagyon erős. A thatcherizmussal és reaganomics-szal jellemezhető gazdaságpolitikai irányzatoknak sokkal inkább a hatékonyság és az eredményesség állt a középpontjában, mint a tulajdonosváltás. A központi vagy helyi kormányzati érdekeltségű vállalatok szerepe bizonyos ágazatokban stabil maradt, bár átalakulások mellett. Elsősorban az vált közpolitikai értelemben világossá, hogy piactudományban a kormányzat által tulajdonolt vállalat is magánvállalat. Az állam ugyanis elvileg nem több, mint magántulajdonos ebben a minőségében.

A neoliberalizmus gazdaságpolitikai gyakorlata azonban nem ezt a szerepet, hanem elsődlegesen a regulációt emelte ki a közsfera oldalán. Azt a formát eszményítette, amelyben az állam mint kormányzati szerepek gyakorlója a versenytudomány, az EU-ban a belső piac egységességének őrzője. A neoliberalizmus politikai elméletének államfelfogása[11] konkretizálódott ebben a hozzáállásban. Eszerint a mérsékelt beavatkozás rendszere nagyon is határozott volt: ott, ahol van elismert közfunkció, ez a logika kifejezetten erős hatalmat feltételez.

A kétezres évek első évtizedének végéhez közeledve a válságok hatására új eszköztár került elő. De már korábban elindult egy folyamat[12] az EU-ban is, ami jogalkotásban és jogalkalmazásban egyaránt egyre megengedőbb lett a belső piac egysége erősítése ellenében a tagállamok rendelkezési szabadságát előnyben részesítő kivételek elfogadása iránt. Mindez először a közbeszerzési rendszer lazításával kezdődött. A közbeszerzési irányelvek 2004. évi módosulásától kezdve a közmegbízások versenyeztetésének kötelezettségén egyre inkább enyhítettek, ami lehetővé tette a kormányzati tulajdonú közszolgáltató vállalatokkal ún. házon belüli (in-house) megállapodások kötését.[13] Ez az eljárás a kötelező versenyeztetés alóli kivételnek volt tekinthető.

Az Európai Unió Bíróságának (EUB) gyakorlata ezt az irányt visszaigazolta és kiterjesztette. A továbbiakban pedig a kivételeket lehetővé tevő jogi szabályozás köre is egyre inkább szélesedett. Végeredményben a tagállami és helyi önkormányzatok által tulajdonolt szervezetek közvetlen feladatellátása egyre kiterjedtebben vált megengedetté,[14] azaz a versenyszabályokkal összeegyeztethetővé. A 2008. évi ingatlanhitelezési és bankválságtól kezdődően a beavatkozás ezen módja kifejezetten elfogadottá vált, részben az onnantól kezdve gyakrabban előálló különleges időszakok (eurókrízis, menekültválság, koronavírus-járvány hullámai, Ukrajnát ért támadás hatása) során.

Az állami tulajdonú vállalatok súlya, illetve annak kilengései tehát a 2010-es évekre egyértelműen új megvilágításba kerültek. Habár továbbra sem lineáris trendről van szó, hanem hullámzásról, a versenytudomány ezen jelensége azonban sokkal kevésbé kerülhető meg, mint ahogy azt a korábbi évtizedekben feltételezték.

Egy létező jelenség iránti újabb keletű érdeklődés[15] tehát az aktuális folyamatok elemzési igénye nyomán megalapozott. Normatív jogi összehasonlító vizsgálatok[16] után vállalati tényadatok alapján, azaz a gazdasági hatások mentén való elemzés útján olyan változókat indokolt vizsgálni, amelyek részletesebb magyarázatok, továbbá országok közötti csoportképzés elmélyítésére adnak megbízható alapokat, illetve abból kiindulóan következtetések levonását teszik lehetővé.

Az elsődleges jelentősége e folyamat alakulásának a klasszikus regulációs funkciók kikezdése. Különösen a piacra lépés szabályozását, a monopóliumok kontrollját nyilvánvalóan befolyásolja az elvben ettől teljesen független kormányzati tulajdonosi pozíció. Mindenesetre kockázati tényezőként biztosan fölmerül ez a

körülmény. Különösen azokban az országokban realizálódik ez a veszély biztosan, amelyek esetében a demokratikus deficit amúgy is fölmerül. A tagállamok sebezhetősége ezért különböző.

Az állami tulajdonú vállalat az egyik olyan kormányzati eszköz, amelyiken keresztül a versenykorlátozást ilyen vagy olyan ok hatására megengedő közösségi politika kiterjeszkedésének hatása[17] tetten érhető. A megengedés kedvezményezettjei az integrációban a tagállamok,[18] bizonyos értelemben olyan kockázati tényezőt is jelentve, ami az egységes belső piac, illetve a politikai integráció értékeit érintheti[19] korlátozóan.

Ágazati példáink azt mutatják, hogy a gazdaságssabályozást kiegészítve milyen állami vállalati struktúrák alakultak ki, illetve dominánsak egyes országokban. E gazdálkodó szervek tagállami, illetve nemzetállami kötődése egyben a regulációs kormányzati funkció jellegére is következtetéseket enged.

A postai szolgáltatásokat, a médiaszolgáltatást, a telekommunikáció ágazatait emeltük ki az állami tulajdonú vállalatok jelenlétének vizsgálatához. Keresve egyrészt az időbeli változás tényeit, valamint a tagállamokban, illetve az európai országokban tapasztalható sajátosságok csoportosításának lehetőségeit. A cél a magyarázó okokhoz való közelebb kerülés a szűkebb értelemben vett jogi kérdések fölvetődésének és alakulásának tágabb összefüggésű magyarázata érdekében.

- 31/32 -

2. Az állami vállalati jelenlét típusai

Az állami jelenlét típusainak alakulását három, sok szempontból különböző, ugyanakkor számos ponton korreláló szakterület példáján szemléltetjük, így a telekommunikáció, a média és a postai szolgáltatások európai piacán. Az empirikus elemzés alapját a már említett Orbis Europe adatbázis adatai képezik. Valamennyi szakterület esetében azon vállalatokat vizsgáltuk, ahol legalább 1%-ban az állami tulajdoni részesedés kimutatható volt, beleértve az a vállalatcsoporti közvetett tulajdonlást, illetve a végső tulajdonosi kört is. E küszöbérték kiválasztásában az játszott szerepet, hogy olykor kismértékű állami részesedés is lehet jelentős egy vállalat működésében. A vizsgált adatok kéttípusúak, egyfelől vizsgáltuk e vállalatok alkalmazotti létszámának változását (posta), másfelől az árbevétel alakulását (telekommunikáció, média), mindezt a 2011-2020 között időintervallumban.

Az egyes szakterületeken vizsgált országok, országcsoportok kiválasztásánál - tekintettel arra, hogy mind a 27 európai uniós tagállam, valamint az Egyesült Királyság és Norvégia adatát nem tudjuk bemutatni - több tényezőre voltunk figyelemmel. Így a) azon országokra fókuszáltunk, melyek esetében az adatforrás teljes volt, ezzel kiszűrtük azokat az országokat, ahol fennállt az adatok hiányosságából adódó eltérés lehetősége; b) az egyes szakpolitikák sajátosságaira tekintettel igyekeztünk a főbb nyugati mintaadó államokat összevetni a kelet-közép-európai tagállamok tapasztalataival; c) az idősorosan változó értéket nem mutató országok részben szelektálásra kerültek; d) a nagyságrendileg közel azonos adatot mutató tagállamokat igyekeztünk egy csoportba rendezni az adatok összehasonlíthatósága, szemléltethetősége érdekében. Ugyanakkor e körtekintés mellett is szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy bizonytalansági tényezőként tekintetbe kell venni az adatszolgáltató vállalatok által nyújtott adatok esetleges hiányosságait, nem teljeskörűségét. E keretek között elemezzük a már említett három szakpolitikai területén az állami szerepvállalás kérdéskörét.

A hírközlésen belül a telekommunikáció területe talán a legsikeresebb példája az uniós liberalizációs politikának, még ha az nem is konfliktusoktól mentes. A hírközlés piacához szorosan kapcsolódik, ugyanakkor attól merőben különbözik is a postai szolgáltatások piaca.[20] Bár a két piac között számos fejlődésbeli párhuzam megfigyelhető a technológiai kapcsolódás miatt, mégis más utat járt be és más eredményre vezetett az uniós liberalizáció e két területen. Kezdetben ugyanis a hírközlés a postai szolgáltatások keretén belül volt értelmezhető, s a legtöbb országban onnan indult sajátos fejlődési irányba.[21] A korábbi egységes távközlési palettáról fokozatosan lehámozásra került számos profitábilis szolgáltatás, mint az elektronikus hírközlés, az elektronikus sajtó, egyes médiaszolgáltatások vagy épp a telefonszolgáltatás.[22] E sajátosságokból adódóan vizsgáljuk meg a három érintett területet, s a liberalizáció után kialakult vállalatszerkezeti sajátosságokat!

2.1. Az állami monopólium továbbélése: a postai szolgáltatás

A postai hálózat sajátossága, hogy kialakulását tekintve a legtöbb esetben az államhoz és így állami monopóliumhoz kötődő volt.[23] A posta egyben hálózatos szolgáltatás, számos specifikummal, így például ezen ágazat esetében a hálózatot a gyűjtőpontok, a szállítóeszközök, az osztályozóberendezések és a kézbesítők adják, mindezt kiegészítve valamely másik hálózatos iparág nyújtotta szolgáltatással, mint a közúti, vasúti vagy légi szállítás.[24] A postai szolgáltatás körének meghatározása, bár látszólag egyszerűnek tűnhet, mégsem az, mivel számos, egymástól keresleti és kínálati, valamint versenyjogi szempontból is eltérő tevékenységet foglal magában.[25] [Az Európai Parlament és a Tanács 97/67/EK irányelve \(továbbiakban: első](#)

[postai irányelv](#)) szerint a postai szolgáltatások olyan szolgáltatások, amelyek postai küldemények gyűjtését, feldolgozását, szállítását és szétosztását foglalják magukban.[26] Ugyanezen irányelv adja meg a postai küldemény fogalmát is, mely abban a végleges formában megcímezett küldemény, amelyben az postai szolgáltatónak azt továbbítania kell. A levélküldeményeken kívül ilyen küldemények lehetnek például a könyvek, a katalógusok, a hírlapok, a folyóiratok és a kereskedelmi értéket képviselő vagy nem képviselő árut tartalmazó postai csomagok is.[27]

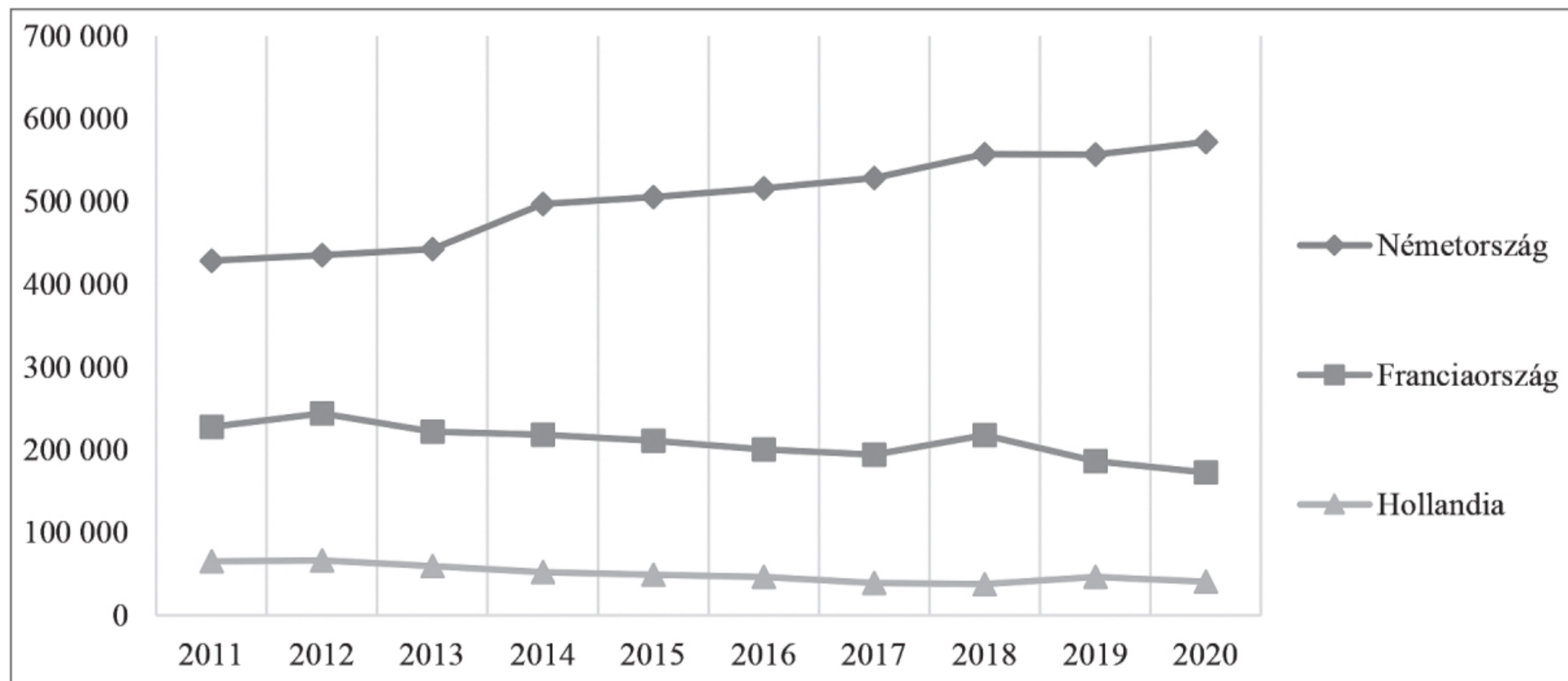
Az állami jelenlét továbbélésének egyik indoka az ún. egyetemes szolgáltatás, melynek keretében az egyetemes szolgáltató olyan köz- vagy magánszervezet, amely egyetemes postai szolgáltatásokat vagy azok egy részét nyújtja egy tagállamban, és amelynek személyét az Európai Bizottságnak (a továbbiakban: Bizottság) bejelentették.[28] A tagállamok által ilyenként megnevezett szolgáltatót a gyakorlatban inkumbens vállalatnak is nevezik, tekintettel arra, hogy az állam által támogatott pozíciót élvez (sőt az Európai Unióban két tagállam kivételével mindenhol részben vagy egészben állami tulajdonú vállalat látja el e feladatot). Az egyetemes szolgáltatás jelentősége és kötelezettsége abban áll, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a postai szolgáltatás folyamatosan, meghatározott minőségben és megfizethető áron rendelkezésre álljon a lakosság számára az ország egész területén. E feladatban a legnagyobb kihívás, hogy miként tud az állami postai szolgáltató - az olykor veszteséges egyetemes szolgáltatási kötelezettsége mellett - piacképes szolgáltatást nyújtani, a megváltozott körülményekhez alkalmazkodni. Így például a hagyományos levélküldemények száma folyamatosan csökken, míg az e-kereskedelem révén a csomagküldemények száma nő.[29]

Az állami szerepvállalás mértékét és változását e területen az alkalmazotti létszám (azaz a vizsgált országok állami tulajdonú vállalatai alkalmazottainak összesített létszáma) változásán keresztül vizsgáljuk, tekintve, hogy a postai vállalatok hagyományosan nagy állami foglalkoztatók. A karakteres országpéldák adatait az 1. és 2. számú ábra szemlélteti.

- 32/33 -

1. ábra

Állami postai alkalmazottak számának alakulása 2011-2020, fő (posta, 1. országcsoport)

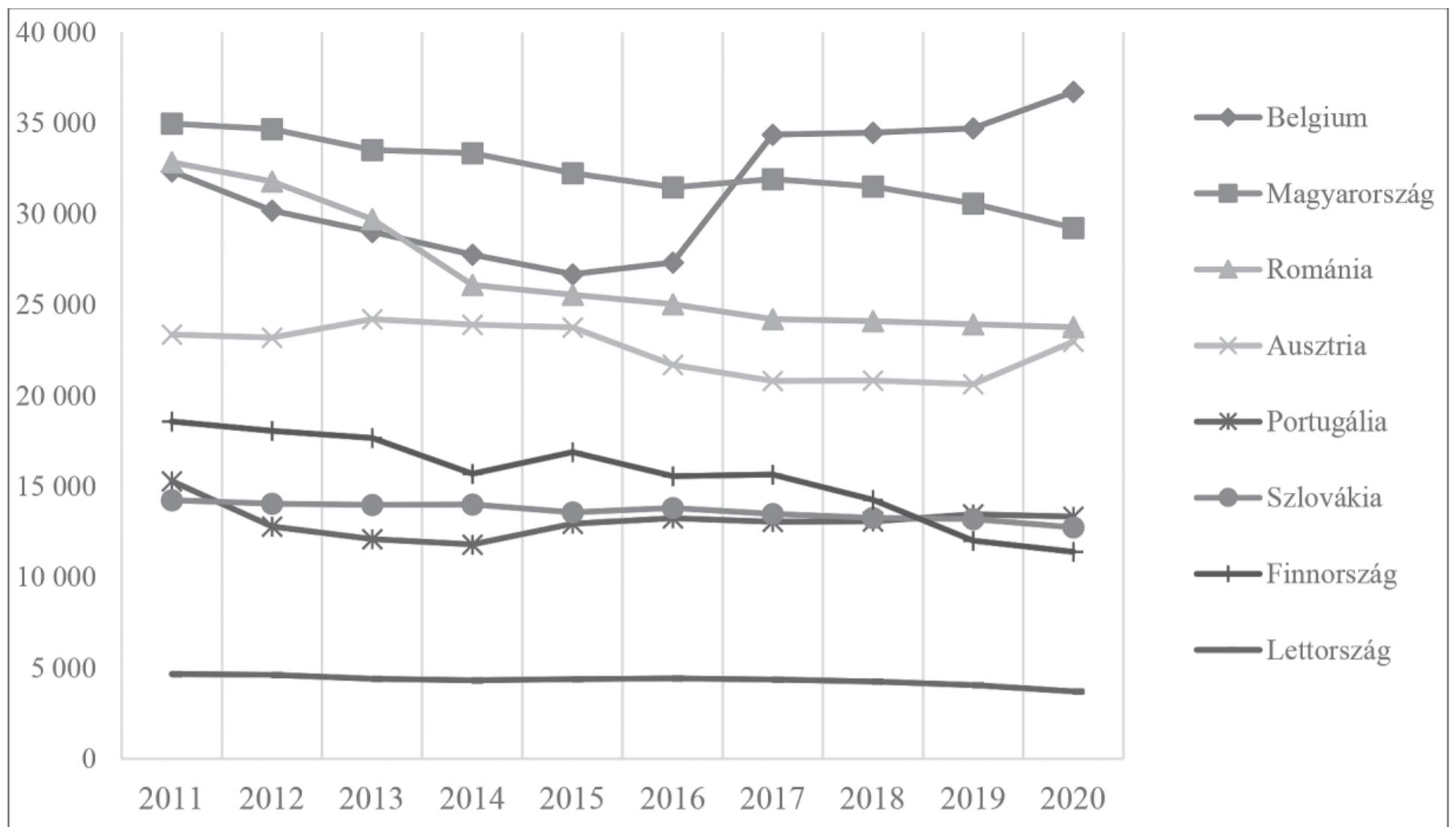


Forrás: A szerzők saját szerkesztése az Orbis Europe adatbázis adatai alapján

Az alkalmazottak létszáma annak függvényében változott az elmúlt évtizedben, hogy mennyire tudta a postai szolgáltató felvenni a versenyt a fentebb említett kihívásokkal. Azon nagyvállalatok mellett, melyek a folyamatosan változó fogyasztói igényekhez, a gyors és minőségi csomagszállításhoz nem voltak képesek alkalmazkodni, a magánszektorbeli csomagküldő vállalatok erősödése figyelhető meg. Általános trend az Unió szinte valamennyi tagállamában, hogy az elmúlt 10 évben átlagosan 10-15%-kal csökkent az állami tulajdonrészrel rendelkező postai szolgáltatók által foglalkoztatottak száma.

2. ábra

Állami postai alkalmazottak számának alakulása 2011-2020, fő (posta, 2. országcsoport)



Forrás: A szerzők saját szerkesztése az Orbis Europe adatbázis adatai alapján

- 33/34 -

Két érdekes kivételt láthatunk, egyfelől Németország (1. ábra), másfelől Belgium (2. ábra) adataiban, ahol nőtt az alkalmazottak létszáma. A piaci igényekhez való alkalmazkodás példái ezek, így a német Deutsche Post a DLH csoport tagja, s egyben a világ egyik legnagyobb csomagszállítója is. A belga Bpost (50,01%-ban a belga állam tulajdona) is sikeresen élt a piaci szolgáltatások kiterjesztésével, így a futárszolgálat mellett direkt marketing, banki, biztosítási tevékenységet is folytat. Ezzel Belgium egyik legnagyobb munkaadója is egyben. Tehát a "menedzsment" szemlélet kiterjesztése, a gyors és megbízható szolgáltatások nyújtása akár egy állami részesedéssel rendelkező szolgáltató esetében is megvalósítható, ehhez persze reformokra van és volt szükség. Más államokban is zajlottak és zajlanak hasonló próbálkozások, de nagyon sok esetben az állami posták az ún. keresztfinanszírozással próbálnak előnyt szerezni, mely miatt számos bizottsági versenyeljárás volt és van folyamatban.

Az érvek között megemlíthető továbbá, hogy a hagyományos egyetemes szolgáltatás mennyiségének csökkenése egyúttal nyomott bérekre vagy elbocsátásokra készíti a szolgáltatókat, ami a csökkenő adatok egyik magyarázata lehet. Másrészt nem elhanyagolható a digitalizáció hatása sem, így például a korábbi kézi levélküldemény-válogatást automatizált szortírozó rendszerek vették át, így e területen is csökkent az alkalmazotti létszám.

A fenti kivételekkel szemben a többség, így például a magyar egyetemes szolgáltató, a Magyar Posta Zrt. sem tudta a csomagküldő és egyéb kiegészítő szolgáltatások tekintetében felvenni a versenyt, ezért alkalmazotti létszáma folyamatosan csökken. Általános jelenség - különösen a régióknak országaiban -, hogy a korábbi állami monopóliumok továbbra is a tulajdonosaiktól, azaz az államtól kapnak támogatást az egyetemes szolgáltatásra, amelyet más tevékenységi körök fejlesztésére próbálnak használni (sokszor eredménytelenül). Ennek persze nagy valószínűséggel hatékonysági okai is vannak, mivel az állami irányítás alatt álló vállalatok legtöbb esetben pozíciójuk megőrzésében érdekeltek, nem kényszerülnek a fogyasztói igényekhez való alkalmazkodásra. A hagyományos piacon tapasztalható alacsony presztízsük miatt pedig nagyon nehéz az új típusú szolgáltatások körében tért nyerniük. Így tehát azt is mondhatjuk, hogy az állami tulajdonlás olykor a fejlődés gátja, s nem azonosítható a postai szolgáltatások területén nyugat-kelet, vagy bármilyen más irányú elszakadás az állami tulajdonosi szerepek vonatkozásában.

2.2. Határokon átnyúló állami tulajdonlás: a telekommunikáció

Az Európai Unió liberalizációs politikájának ugyanakkor egyik legsikeresebb példájaként szokás emlegetni a telekommunikáció piacát, bár a gyakorlati tapasztalatok számos konfliktushelyzetre és feszültségre világítanak rá.[30] A távközlési szolgáltatás alatt a liberalizációs szabályozásban alapvetően a telefonszolgáltatást értették, [31] majd 2002-t követően az uniós jogban egy újabb fogalom, az elektronikus hírközlési szolgáltatás került

bevezetésre az ún. [keretirányelv](#) alapján,[32] felismerve, hogy a technikai fejlődés következtében számos új részterülete fejlődött ki. Például a helyhez kötött földi távközlő hálózatok, mobil földi távközlő hálózatok, kábeltelevízió-hálózatok, földi és műholdas rádióműsor-, és televízióműsor-terjesztő hálózatok, internetprotokoll felhasználásával működő hálózatok stb.[33]

A [keretirányelv](#) az elektronikus hírközlési szolgáltatás fogalmát is megadja, melynek értelmében olyan, általában díjazás ellenében nyújtott szolgáltatásról van szó, amely teljes egészében vagy nagyrészt elektronikus hírközlő hálózaton történő jelátvitelből áll,[34] de nem foglalja magában az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások segítségével történő tartalomszolgáltatást (ez utóbbi már a médiaszolgáltatások körébe tartozik).

A telekommunikáció piaca kialakulásakor Európa-szerte monopolhelyzetben volt, s jellemzően állami tulajdonban, szabályozás alatt ált.[35] A monopolhelyzetnek természetesen megvolt a maga előnye, így például a hálózat egy kézben összpontosult, ami a távközlésnél különösen fontos szolgáltatási összekapcsolást biztosítani tudta, vagy épp stratégiai célokra tudta az állam felhasználni.

Ezt követően a liberalizáció következtében a piaci szereplők változásának folyamata jól mutatja a hírközlés sajátos érdekpolitikáját. Kezdetekben a Bizottság piacnyitó politikáját támogatták az új piacokra vágyó, nemzetközi piacon terjeszkedni kívánó vállalatok, miközben a Bizottság célja a többszereplős verseny megteremtése, a monopóliumok felszámolása volt. Majd a piacnyitás után, az újonnan belépő vállalatok célja a piac teljes megszerzése, a versenytársak felszámolása, piaci monopólium kialakítása lett, mivel hamar rájöttek, hogy az európai piacon csak az óriásvállalatok szűk köre tud megélni. Az innovációhoz való alkalmazkodás hiányából adódóan (a nagy költségigényű fejlesztések miatt) az állami részesedés folyamatosan háttérbe szorult, s legnagyobb részben magánvállalatok vették át e szolgáltatások nyújtását. Így a postához képest egy sokkal liberalizáltabb piacról beszélhetünk.

A folyamatok tematikus értékeléséhez a telekommunikáció esetében az állami tulajdonrészrel rendelkező vállalkozások árbevételét vizsgáltuk meg a 2011-2020 közötti időszak vonatkozásában.

A telekommunikáció területén jelentősen érezhető a határok nélküli szolgáltatásnyújtás a vállalati struktúrában is. Az állami szerepvállalás éppen ezért például a postához képest nem azt jelenti, hogy az adott ország rendelkezik részesedéssel az adott nemzeti piac szolgáltatói valamely vállalatában. Sokkal inkább arról van szó, hogy valamely (tipikusan nagy nyugati) szolgáltató részben megmaradt állami tulajdonban, s a liberalizációnak köszönhetően leányvállalatain keresztül van jelen más tagállamokban (például a korábbi állami vállalatok felvásárlásával). Tehát jelen esetben az adatok és így az állami tulajdonú vállalatok elemzését e keretek között szükséges megtenni.

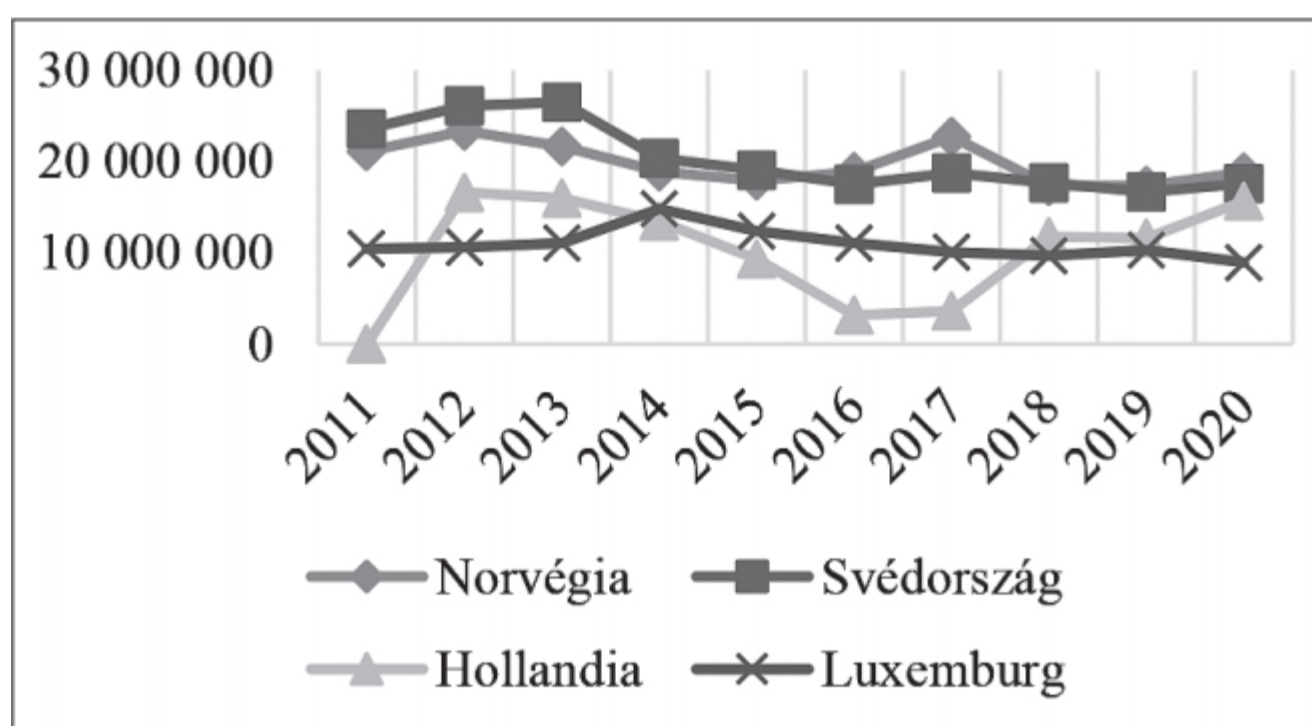
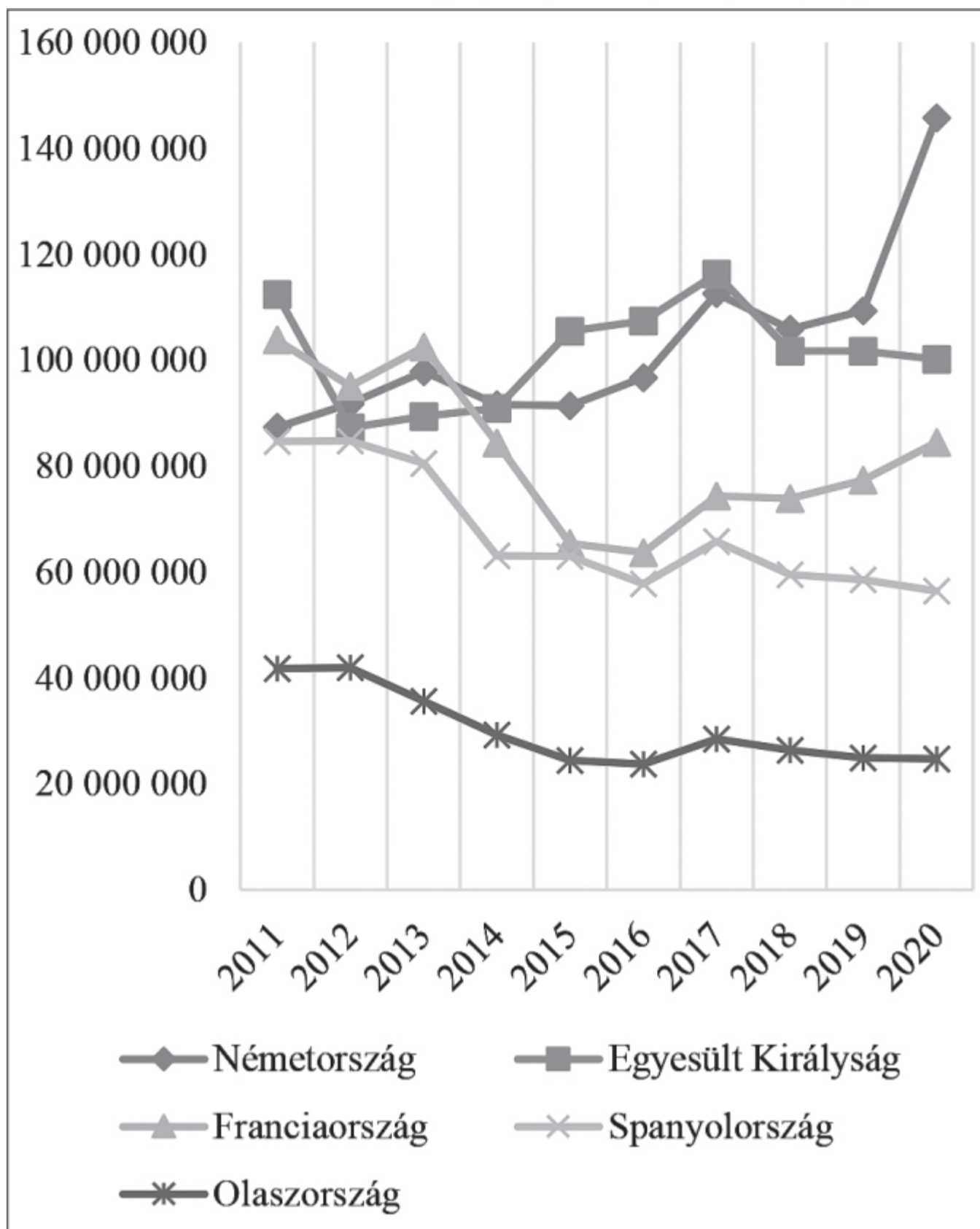
Az adatokból jól látható, hogy az állami tulajdonban (is) álló vállalkozások árbevétele nagyságrendileg eltér az adott ország méretéhez viszonyítva. Ennek szemlél-

- 34/35 -

tetésére a főbb nyugati országokat vettük alapul a 3. számú ábrán. Jól látható az is, hogy átlagosan csökkenő tendenciát mutat az árbevétel alakulása.

3. ábra

Állami tulajdonrészű telekomvállalatok összes árbevétele 2011-2020, ezer USD (telekom, 1/a és 1/b országcsoport)



Forrás: A szerzők saját szerkesztése az Orbis Europe adatbázis adatai alapján

Van néhány speciális kivétel. Nézzük meg Németország kiugró, növekvő adatait. A korábbi állami monopóliumot 1995-ben privatizálták, és a Deutsche Telekomra keresztelt részvénytársaságban a német kormány mindig is rendelkezett részesedéssel. 2020. áprilisától ez 14,5%-ot tesz ki (illetve további 17,4%-kal pedig az állami tulajdonú KfW pénzügyi vállalkozáson keresztül rendelkezik). A Deutsche Telekom az EU tagállamainak többségében rendelkezik leányvállalattal (lásd például a Telekom csoportot), illetve tagállami távközlési vállalatban részesedéssel. Ezért fordulhat elő, hogy egyes tagállamokban, bár nincs saját állami tulajdonú telekommunikációs vállalat, a DT-n keresztül megfigyelhető egy más tagállam jelenléte. Így jelenik meg például hazánkban a Magyar Telekom is az állami tulajdonossal rendelkező vállalatok között, miközben a

magyar államnak nincs részvénye benne. E példa szinte valamennyi nagy nyugati telekommunikációs vállalat stratégiájára jellemző, s a folyamatos felvásárlások, egyesülések, leányvállalat-alapítások következtében igen gyorsan változó tulajdonosi szerkezetről beszélhetünk.

A fordulat, vagyis az árbevétel csökkenésének, illetve átrendeződésének egyik okaként a hagyományos telefonálás háttérbe szorulását említhetjük. A telekommunikáció területén a hangalapú szolgáltatások mellett/helyett meghatározóvá váltak a különféle ingyenes és internetalapú szolgáltatások (például Messenger, Viber stb.) Magyarán, míg csökken a hagyományos bevételi forrás, addig a szolgáltatók egyre több mobiladat- és internetcsomagot értékesítenek. Kiemelhető továbbá az Egyesült Királyság adatsora is, hiszen jól látható, hogy a növekedést 2018-tól csökkenés követte, ami összefüggésbe hozható a Brexittel, s egyes vállalatok székhelyáthelyezésével.

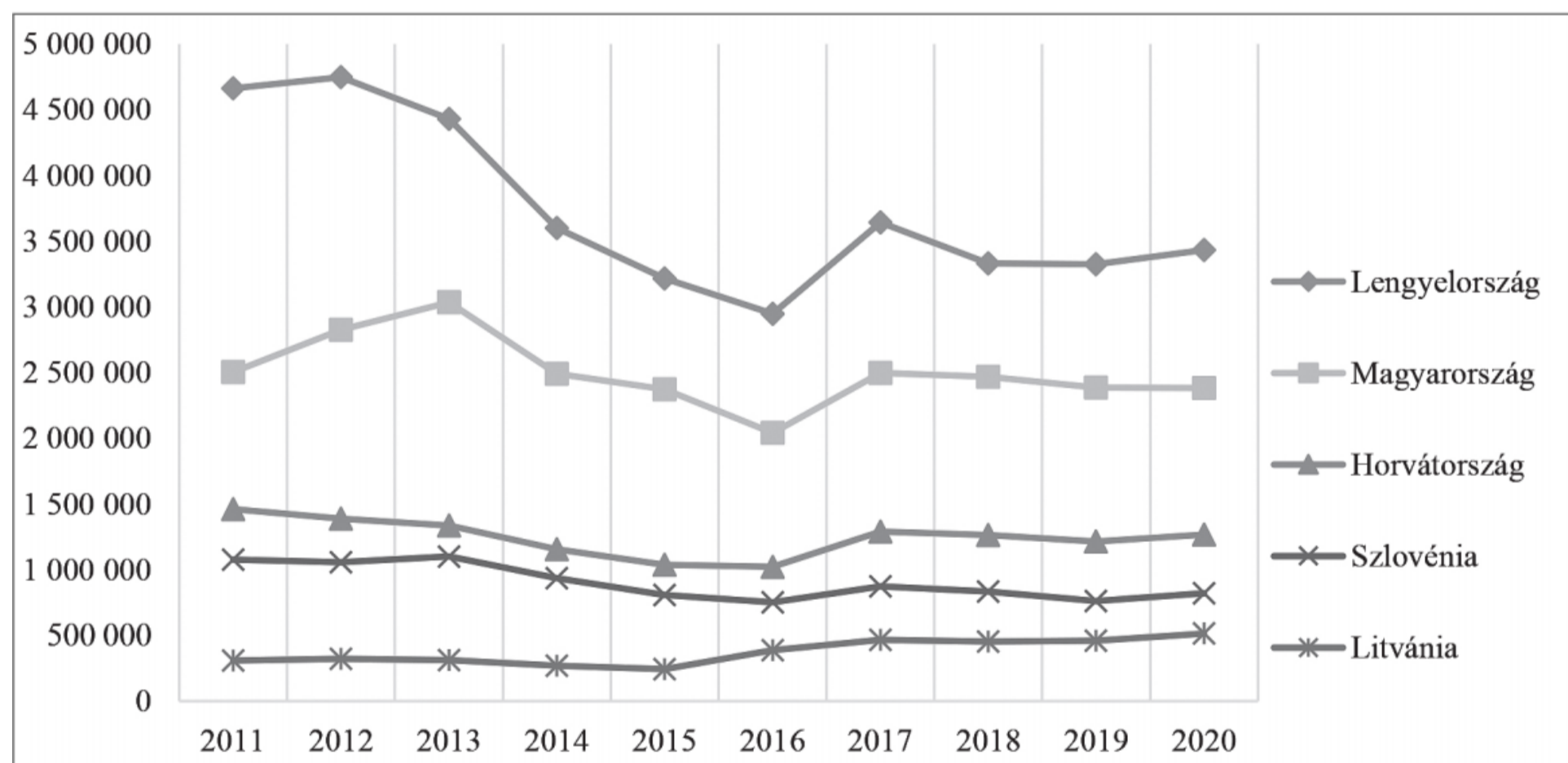
Továbbá a 2016-2017-es években láthatunk egy törést az árbevételi adatokban valamennyi ország esetében, ami az uniós szabályozási politika egy igen fontos állomásával állhat összefüggésben, a roamingdíjak eltörlésével, s az azonos percdíjak bevezetésével.[36]

A 4. ábra adatai szerint 2015-2016 között visszaesés, majd enyhe növekedés történt az árbevételben, de ezek közül a magyar és a lengyel esetben nagyságrendileg nagyobb az esés, mint a többi állam trendvonalában. Ennek több oka lehet. Így például az, hogy az állami szerepvállalás nagyobb lehet a telekommunikációban a piac vagy az ország méretéhez képest, a kormányzati politikának megfelelően. Ez szorosan összefügghet az egyes kormányok reprivatizációs politikájával. Így Magyarország 2019-ben az Antenna Hungaria Zrt.-n keresztül szerezte meg a magyar Telenort (amely a norvég Telenor cégcsoport körébe tartozik) tulajdonló vállalat részvényeinek 25%-át.

- 35/36 -

4. ábra

Állami tulajdonrészű telekomvállalatok összes árbevétele 2011-2020, ezer USD (telekom, 2. országcsoport)



Forrás: A szerzők saját szerkesztése az Orbis Europe adatbázis adatai alapján

2.3. A médiaszolgáltatások piaca

A médiaszolgáltatás tárgya és tartalma igen változatos lehet, így ennek részletes bemutatására jelen írás keretei között nem vállalkozunk. Ugyanakkor az általunk vizsgált médiatartalom-szolgáltatás tartalmilag lefedi mind a sajtótermékeket (például nyomtatott és internetes újság, hírportál stb.), mind a szűkebb értelemben vett médiaszolgáltatást (például: televízió, rádió, webcasting, online lekérhető médiatartalmak stb.).[37] Sok esetben valamely elektronikus hírközlő hálózat útján kerülhet sor a szolgáltatások nyújtására. Ezen belül kiemelhető az uniós fogalomhasználat szerinti audiovizuális médiaszolgáltatás, amely magában foglalja a

hangos vagy néma mozgóképeket, állóképeket tartalmazó műsorszámokat, amelynek tartalma, függetlenül az eljuttatás módjától, alkalmas televíziós sugárzásra, függetlenül attól, hogy a szerkesztői munka és a szolgáltatói felelősség kötött műsorrendben vagy katalógusban mutatkozik meg.[38]

A médiaszolgáltatások fejlődése egyfelől kapcsolódott a korábban állami monopóliumban lévő hírközlési hálózatokhoz, másfelől a technológiai fejlődésnek köszönhetően mára a médiaszolgáltatások jelentős részben internetalapúvá váltak, azaz a hagyományos televíziózás csökken, helyette a lekérhető tartalmak kerülnek előtérbe, melyek már nem tagállamokhoz köthetők. Ez adja e vizsgálat terület sajátosságait is.

Mind a postához, mind a telekommunikációhoz képest különbség, hogy szinte minden tagállamban van egy vagy több állami médiavállalat, amely jellemzően a közszolgálati televízió- és rádiócsatornák üzemeltetője, s ennél is több sajtóterméket előállító vállalatban jelenik meg az állam. Például a vizsgált államok közül 2020-ban Franciaországban (9), Magyarországon (11), Lengyelországban (22), és Spanyolországban (59) több tucat külön médiavállalat működik, amelyek állami tulajdonban vannak.

Érdemes az 5. számú ábrán megfigyelni Lengyelország esetét (amelyhez nagyon hasonlít a magyar adatsor is), ahol a jelentős állami tulajdonú média 2016 óta megduplázta az árbevételét.

Egy másik speciális esetkör, amikor alapvetően a vállalkozásban közvetlenül nem mutatható ki az állami tulajdon, viszont más eszközökön keresztül az állam befolyást gyakorol a médiára. Magyarországon 2018-ban jött létre a Közép-európai Sajtó- és Médiaalapítvány, amelynek számos kormánypárti médiaszolgáltató (például a Mediaworks) ajánlotta fel vállalkozását, s így közel száz nyomtatott és elektronikus sajtótermék felett vette át az irányítást. Az állami szerepvállalást nemcsak a kormányközeli vezetők jelzik, hanem az is, hogy a kormány nemzetstratégiai jelentőségűnek nyilvánította az alapítványt. Ugyanakkor e speciális szerepvállalás - noha meghatározóbb lehet, mint az állami tulajdonrészesedés - közvetlenül nem mutatható ki jelen adatokból, de felvethető a kérdés ezek kapcsán, hogy az árbevételek alakulásában mennyire játszott szerepet a "közszolgálati" vagy egyéb célú közvetlen vagy közvetett állami támogatások köre.

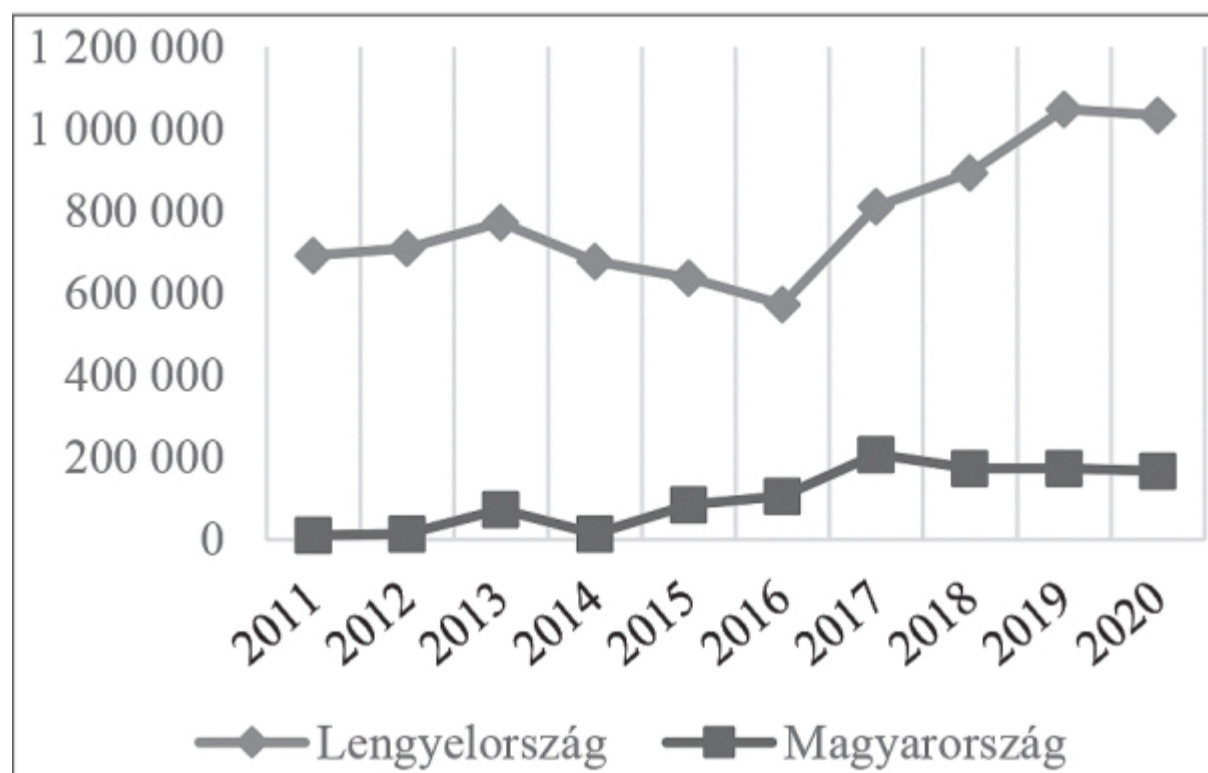
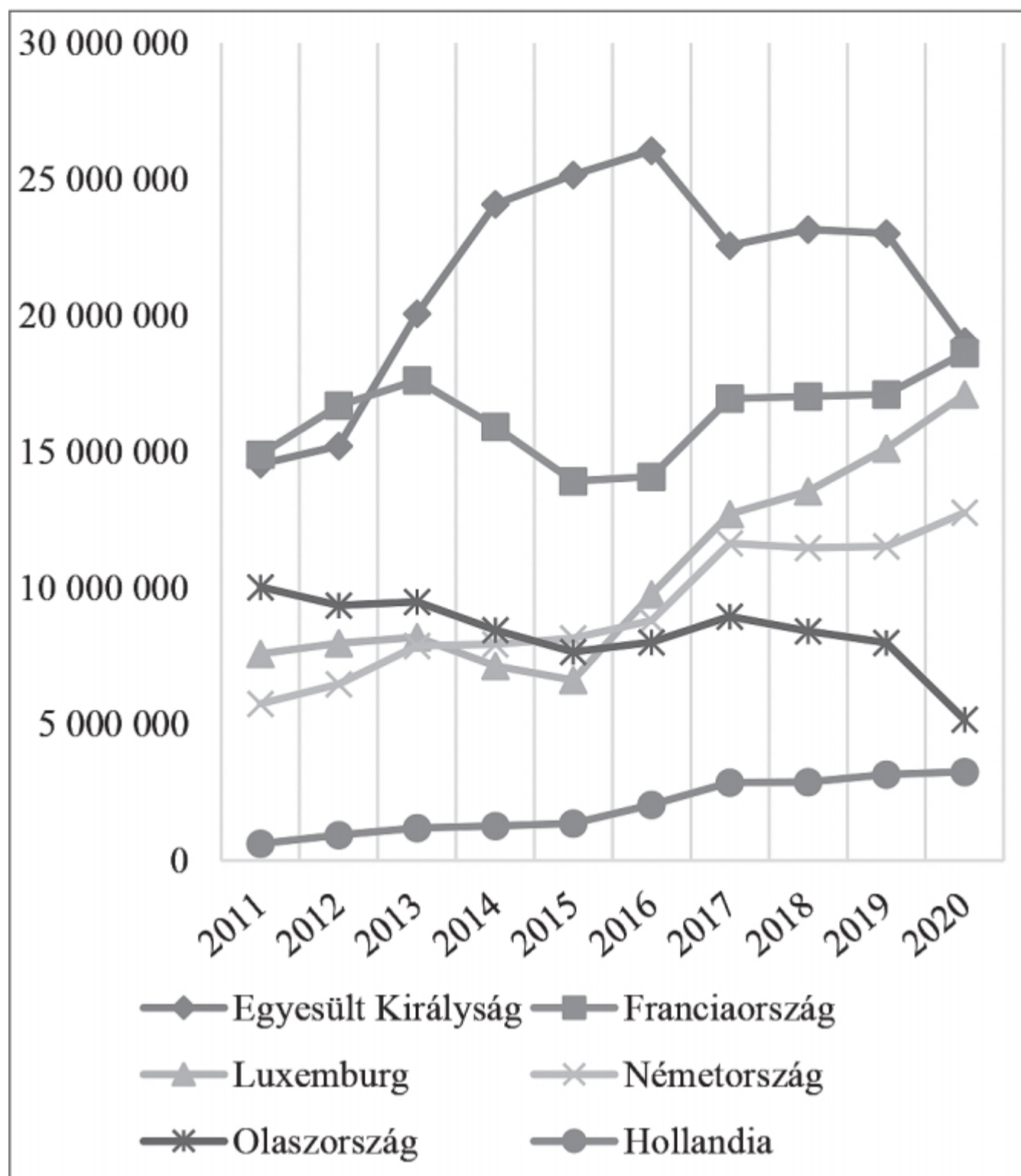
Az adatokat tovább elemezve megállapítható, hogy az állami tulajdonrészrel rendelkező médiavállalkozások árbevétele nem az ország nagyságához igazodik - ezzel a médiaszolgáltatás eltér a többi ágazattól. A műsorszórás speciális jellege miatt nem feltétlenül a nagy nyugati államok töltik be a vezető szerepet, vagy legalábbis nem a saját államukban. Megfigyelhetjük, hogy Luxemburgban magasabb az árbevétel, mint Németországban vagy Olaszországban. Ennek egy fontos oka az adózási kérdésekben keresendő. Az 5. számú ábrán kiemelkedik Egyesült Királyság adatsora egészen 2017-

- 36/37 -

ig, amikortól is folyamatos csökkenést láthatunk. A Brexit hatására a nagyobb médiaszolgáltatók (itt gondolni kell különösen az online lekérhető tartalmakat biztosító vállalkozásokra) székhelyüket a kedvezőbb adózás, valamint az Európai Unió belső piaca miatt Hollandiába vagy Luxemburgba helyezték át, ami jól látható az árbevételi adatokban is.

5. ábra

Állami tulajdonrészű médiaszolgáltatók összes árbevételének alakulása 2011-2020, ezer USD (média, 1. és 2. országcsoport)



Forrás: A szerzők saját szerkesztése az Orbis Europe adatbázis adatai alapján

3. A probléma: állami vállalati tulajdon vs. szabályozó funkció

A piaci liberalizáció kiteljesedését célzó gazdaságpolitikai irányvonal az állam regulációs szerepét helyezte előtérbe. E szerep elsődleges megtestesítői a szabályozó hatóságok, azaz ún. kvázi kormányzati szervek, amelyek sem a kormányzati rendszerben való elhelyezkedésüket, sem szervezeti felépítésüket tekintve nem tipikus közigazgatási hivatali szervek, így jelentősen eltérnek a hagyományos hivatali irányítási-igazgatási megoldásoktól. Rendeltetésüket tekintve elsődlegesen a normális piaci verseny érvényesülését kell

előmozdítaniuk olyan területeken, ahol közösségi beavatkozás nélkül nem vagy nem feltétlenül alakulnak ki a piaci szereplők között a tisztességes verseny feltételei. E funkciók körébe tartozik a szabályozóhatóságok ármegállapítási, fogyasztóvédelmi szerepe, a piacra lépés feltételeinek hatósági kontrollja (engedélyek kiadása), továbbá a hálózatokhoz való hozzáférés garantálása a természetes monopóliumos piacokon.

Az uniós szakpolitikák fent vázolt, a kétezres évek első évtizedéhez köthető fordulatanak eredményeképpen előtérbe került közvetlen szervezési eszközök kiteljesedése egyben a piaci liberalizáció mellett alkalmazott regulációs-szabályozó hatósági eszközrendszer korlátait is jelentette. Így az uniós célok és keretszabályok változása is ösztönzően hatott arra a folyamatra, hogy az állam, illetve a helyi önkormányzatok - egyre "bevettebb" gyakorlatként - kizárólagos jogokat juttassanak egyes vállalatok számára meghatározott közszolgáltatási kötelezettségek ellátására. A kormányzati és önkormányzati szervezetek közvetlen feladatellátása azonban nemcsak szervezési, hanem tulajdoni eszközökkel is kiterjedtebbé vált a korábbiakhoz képest.

Az utóbbi évtizedben egyre inkább jellemzővé vált, hogy az állam, illetve a nagyobb települési önkormányzatok többségi tulajdonába kerülnek a közszolgáltatások nyújtásáért felelős társaságok. Az Európai Unió e tekintetben viszonylag széles körű mozgásteret enged a tagállamok számára, mivel az [EUMSZ 345. cikke](#) értelmében az uniós jog hatálya nem terjed ki a tagállamok tulajdoni rendjére vonatkozó (tagállami) előírásokra. E rendelkezés alapján az EUB ítélkezési gyakorlata azt is egyértelművé tette, hogy a tulajdonjogi szabályozás alapjául szolgáló indokok akár a belső piaci alapszabadságok korlátozását is megalapozhatják.[39] Egy adott szolgáltatói szektor állami tulajdoni rendszerű átalakítása a fentiekből következően a közbeszerzés alóli mentességhez és végső soron - főként ha e társaságok

- 37/38 -

kizárólagos jogokat is kapnak - a verseny megszűnéséhez is vezethet, ami ugyancsak kiüresíti a szabályozó hatóságok eredeti funkcióit.

A szabályozóhatósági eszközrendszer, illetve tágabb értelemben az általános verseny- és ágazati piaci szabályok alkalmazásának korlátai ugyanakkor nagymértékben függenek attól, hogy a kérdéses ágazatban mennyire meghatározó az állami tulajdonosi jelenlét. Közös mindhárom vizsgált ágazatban, hogy a vonatkozó irányelvek független szabályozóhatóságok működéséről rendelkeznek, sőt a postai, illetve elektronikus hírközlési szektorban kifejezetten előírják a tulajdonlással, illetve szabályozással, ellenőrzéssel összefüggő tevékenységek szétválasztását. Ezen elvek ugyanakkor mindhárom területen sajátosan érvényesülnek.

1. A már említett [első postai irányelv](#) értelmében az egyetemes szolgáltatók számára fenntartott szolgáltatások postai ágazatban a következők voltak: a belföldi levélküldemények gyűjtése, feldolgozása, szállítása és kézbesítése meghatározott szolgáltatói díj alatt,[40] amennyiben 350 grammnál kisebb súlyúak, valamint a határokon átnyúló posta és a címzett reklámküldemény ugyanezen díj- és súlykorlátokkal.[41] Az irányelv [9. cikke](#) pedig egyértelművé tette, hogy e szolgáltatások ellátása érdekében az egyetemes szolgáltatók részére kizárólagos és különleges jogok biztosíthatók. Az EUB joggyakorlata mindezt a fent elemzett jelenséggel is összekötötte, kimondva, hogy az uniós joggal nem ellentétes az a tagállami jogszabály, amely a közigazgatási szervek számára lehetővé teszi, hogy a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó szabályok mellőzésével az [első postai irányelv](#) értelmében egyetemes postai szolgáltatások nyújtásával bízzanak meg egy olyan nyilvános részvénytársaságot, amelynek a tőkéje teljes egészében állami tulajdonban van, és amely ebben az államban az egyetemes postai szolgáltató.[42] A postai irányelv későbbi módosításai csökkentették a fenti súly- és díjhatárt, és ezáltal az egyetemes szolgáltatási kötelezettség alá tartozó szolgáltatások körét is. A [2008/6/EK irányelv](#) pedig a kizárólagos és különleges jogokra való utalást is kivette a 9. cikk rendelkezései közül.

A postai szolgáltatások - amennyiben nem tartoznak az irányelv szerinti egyetemes szolgáltatások körébe - általános érdekű, illetve általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak még minősülhetnek, ami szintén megalapozhatja az uniós verseny, illetve piacnyitást célzó jogharmonizációs szabályok korlátozott alkalmazhatóságát. Az állami tulajdonú vállalatok piaci jelenlétének intenzitása ugyanakkor hatással lehet e minősítés kérdésére is. Így az "általános gazdasági érdekű szolgáltatás" minősítéssel összefüggésben lényeges szempontot rögzít [a Bizottság 2012/21/EU határozata](#), melynek értelmében, ha a szolgáltató már több mint tíz éve általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújt, szolgáltatása ellentételezésének állami támogatási minősége csak akkor vizsgálható a határozat alapján, ha a szolgáltató jelentős beruházásra kényszerül az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó kötelezettségei teljesítésének céljából.[43] Az ilyenfajta, hosszú időtartamú feladatellátás pedig sokkal inkább valószínűsíthető a (piacnyitás előtti) állami monopóliumra épülő, abból kifejlődő állami vállalatok esetében. Többek között e szempontot figyelembe véve az EUB is megállapította, hogy nem tartozik az uniós állami támogatási szabályok hatálya alá, ha a tagállam kizárólagos jogot biztosít a nyugdíjak postai átutalással történő folyósítására az érintett, állami tulajdonban

lévő vállalkozásnak (a konkrét ügyben a bolgár inkumbens szolgáltatónak), amennyiben e szolgáltatás olyan általános érdekű szolgáltatásnak minősül, amelynek ellentételezése a vállalkozás közszolgáltatási kötelezettsége körében nyújtott szolgáltatások ellenértéke.[44] A nem közszolgáltatások körébe tartozó tevékenységek (így a címzetlen postai küldemények kézbesítése) piacán ugyanakkor a korábbi állami monopólium léte épp az erőfölény (mint tiltott versenykorlátozó magatartás előfeltétele) megállapítása során lehet figyelembe veendő tényező.[45]

Az állami tulajdonú vállalatok jelenlétének hatását érdemes megvizsgálni az uniós közbeszerzési irányelvek alkalmazásának oldaláról is. A közszolgáltató vállalkozásokra és intézményekre irányadó [2014/25/EU irányelv](#)[46] vonatkozik kifejezetten a postai szolgáltatásokra. Az irányelv szabályai ugyanakkor nem alkalmazandók az ún. in-house esetekre, vagyis amikor a szolgáltatások nyújtására a gazdasági szereplőkkel kötött szerződések (partnerség) helyett a közszektor eszközzel, "házon belül" kerül sor. In-house azonban nemcsak a belső szervezési intézkedésen alapuló feladatellátással valósulhat meg (azaz, ha a hivatal egy szervezeti egysége végzi a feladatot), hanem tulajdonon alapuló in-house esetén is, amikor a tevékenységet kizárólagos kormányzati tulajdonú társaság végzi. Mindebből az következik, hogy ha a szolgáltatást teljes állami tulajdonban lévő vállalkozás látja el - ami, mint említettük, a postai szolgáltatások esetében jellemző modell -, a kérdéses szerződés akkor is megköthető a közbeszerzési szabályok alkalmazásának mellőzésével, ha nem egyetemes postai szolgáltatás elvégzésére vonatkozik. A közbeszerzési irányelv "postai szolgáltatás" definíciója - amely tehát az in-house kivételek tekintetében is irányadó - ugyanis magában foglalja a postai irányelv szerinti egyetemes és nem egyetemes szolgáltatásokat egyaránt.[47]

2. Az egyetemes szolgáltatásoknak mind a postai szolgáltatások, mind az elektronikus hírközlés esetében jelentős volt a szerepe abban, hogy a liberalizáció fokozatosan, lépésről lépésre valósult meg.[48] A végeredmény ugyanakkor az utóbbi tekintetében egy jóval teljesebb körű piacnyitás lett. Ennek több ún. belső és külső okát különböztethetjük meg,[49] amelyek közül kiemelendő a már említett műszaki, technológiai fejlődés, továbbá, hogy az egyetemes szolgáltatás sajátos tartalommal bír e szektorban, így a közüzemi ágazatokhoz képest itt nagyobb hangsúly esik a szolgáltatások egyéniesítésére, illetve arra, hogy a fogyasztóknak milyen mértékben van lehetőségük a szolgáltatók közötti választásra.[50] E tényezők megerősítették a piacnyitás folyamatában egy olyan, szabályozott versenyen alapuló

- 38/39 -

modell szükségességét, amely hatékonyabban tud reagálni a technológia és a fogyasztóvédelem gyorsan változó regulációs igényeire, mint az állami tulajdonú vállalatok. Ez utóbbiak - kizárólagos és különleges jogaik, illetve gyakran hatósági jellegű funkcióik révén - egyben akadályát is képezték az újfajta (verseny)szabályozási modell megteremtésének, illetve határon átnyúló hálózati rendszer működésének.

Mindez a postai szolgáltatás és a távközlési szolgáltatás - mint korábban egy rendszert alkotó, de a piacnyitást követően külön utat járó szektorok - szétválasztását eredményezte a tagállamokban, a vállalati privatizáció szintjén is.[51] Így a Deutsche Telekom és a Deutsche Post jogelődje is egy, korábban állami tulajdonban lévő vállalat, a Deutsche Bundespost volt. A már említett "határokon átnyúló állami tulajdonlást" pedig már korán megalapozta egy "kompromisszum": a francia és a német inkumbens szolgáltatók fúzióját az Európai Bizottság azzal a feltétellel engedélyezte, hogy e két meghatározó jelentőségű tagállam lehetővé teszi a piacra lépést más szereplők számára is.[52] A Bizottság ugyanakkor már ezt megelőzően irányelveket bocsátott ki a nemzeti szolgáltatók monopóliumait megerősítő különleges és kizárólagos jogok megszüntetésére.[53] Az uniós postai és hírközlési piac szerkezetének különbségét az ágazati irányelvek - a postai irányelv és az [Európai Elektronikus Hírközlési Kódex](#) - tartalma is tükrözi, mivel ez utóbbi jóval kiterjedtebben rendelkezik a tagállami szabályozhatóságok jogköreiről, feladatairól, továbbá számos garanciális szabályt vezet be e hatóságok függetlenségének védelme érdekében.[54]

3. A médiaszolgáltatások liberalizációja történetileg a határon átnyúló távközlési szolgáltatások piacának fejlődésével párhuzamosan bontakozott ki, és a liberalizáció sajátosságai tekintetében is számos közös pontot mutat a hírközléssel összefüggésben leírtakkal. Ugyanakkor, mint említettük, mind a postai, mind a telekommunikációs (elektronikus hírközlési) ágazathoz képest lényeges sajátossága, hogy minden tagállamban jelen van állami tulajdonú médiavállalat, jellemzően közszolgálati műsorszolgáltató; sőt számos európai országban e szolgáltató az egyetlen, amely a világ száz legnagyobb televíziós műsorszolgáltató vállalata között van.[55] Mindez szoros összefüggésben van azzal, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás mint közszolgáltatás szerepének a vonatkozó uniós jogszabályok és szakpolitikai dokumentumok kiemelt jelentőséget tulajdonítanak[56] és fontosságát természetesen a tagállamok is felismerik.[57] A közszolgáltatási feladat ellátása érdekében e vállalatok több tekintetben is mentesülnek az általános versenyszabályok alkalmazása alól, vagy legalábbis speciális rendelkezések vonatkoznak rájuk. Így az [EUMSZ](#)-hoz fűzött 29. Jegyzőkönyvvel ("A

Szerződések rendelkezései nem érintik a tagállamok azon hatáskörét, hogy közszolgálati műsorszolgáltatást finanszírozzanak [...]") összhangban az EUB a belső piaccal összeegyeztethető állami támogatások körét jellemzően szélesen értelmezi,[58] a közbeszerzési szabályok pedig nem alkalmazhatóak e területen.[59] Az ágazati irányelv (2010/13/EU irányelv) ugyan nem alkalmazza a "közszolgálati/közcélu" műsorszolgáltatás kifejezést, ugyanakkor speciális szabályokat tartalmaz a "társadalmi szempontból kiemelkedő jelentőségű" események közvetítésére vonatkozóan, ami egyfajta egyetemes szolgáltatási kötelezettség elismeréseként is értékelhető.[60] Az állam tulajdonosi eszközei, mindezen kivételeket is figyelembe véve, jelentősen korlátozhatják a nemzeti szabályozóhatóságok tényleges mozgásterét - nem is beszélve függetlenségük esetleges csorbításáról - a közszolgálati műsorszórás terén, ám e hatás mértéke tagállamonként jelentős eltérést mutat.

4. Következtetések

Piacgazdaságban az állami vállalati tulajdon mindig szükségesség, alternatíva és kockázat is egyben. Szükségesség, ami a közjavak és közszolgáltatások bizonyos köre biztosításában jelentkezik. Az elemzett ágazatok közül ez a sajátosság a postai szolgáltatások meghatározó részére vonatkozóan állapítható meg.

Általánosabban elterjedt a különböző szakterületeken az állami tulajdonrészű vállalat mint a kormányzati tulajdonos által választható, stratégiai célokat szolgáló eszköz alkalmazása. Az ilyen irányú döntésben megnyilvánuló választásnak több dimenziója is van. Egyrészt ágazatok szerint más és más ennek a gazdálkodási alternatívának a tere. A telekommunikáció példája a piaci elégtelenségek kezelésének igényét mutatja a versenygazdaság fenntartása érdekében. Az is igaz ugyanakkor, hogy a monopóliumok kordában tartása az állam számos különböző szabályozási eszközével történik. A vállalati tulajdona azonban e körön kívüli forma, és alkalmazása egyáltalán nem kiküszöbölhetetlen. Bevetése viszont nem függ a gazdasági fejlettség vagy fejletlenség tényezőjétől. Piacgazdasági feltételek figyelembevételével bármilyen jelentős erőt képviselő ország kormánya alkalmazhatja ezt a tulajdonosi eszközt, végeredményben a valós vagy vélt közérdek szolgálatában. A mediaszolgáltatás ugyanakkor arra is példa, hogy a piaci korlátokat a politikai szempontok erősíthetik, és ezek tükrében a beavatkozás már kifejezetten más hangsúlyokat nyerhet.

E kockázati tényező, ami jellemzően abból adódik, hogy a piacgazdaságon kívüli beavatkozás torzítja a versenyt, ágazatonként eltérő, és ezt példáinkból általánosítva is megállapíthatjuk. A tulajdonosi szerepkör a kormányzat kezében könnyen ilyenné válhat, ha a hatalmi eszközök alkalmazását a megfelelő garanciarendszerek nem vagy nem elégségesen korlátozzák. Az állami tulajdonosi pozíció ugyan természetes a piacgazdaságban, a rá vonatkozó stratégiai döntések mozgásterét azonban nagyban meghatározza a politikai rendszer kiegyensúlyozottsága.

Ágazati példáink mutatják, hogy a kormányzati szerepeket klasszikusan gazdaságbefolyásoló regulatív eszközökkel, a beavatkozás szigorú korlátai mellett lehet a jogszerűség keretei között célszerűen gyakorolni. A tulajdonosi döntések ettől mereven elválasztottak. Az egyes országok, uniós tagállamok eltérő mértékkel - a bemutatott volumenkülönbségek mellett -

- 39/40 -

élnék ezzel a lehetőséggel. A nagyságrendek normál politikai változókkal látszanak magyarázhatónak, mint amilyen a kormányzati ideológia vagy a válságok. Az utóbbiak jelenleg is felértékelik a vizsgált jelenség jelentőségét.

A beavatkozásban tartalmi értelemben minőségi ugrást azonban az eredményez, ha a hatalom átlépi a szabályozott verseny kereteit, és azokkal nem kompatibilis módon folytat beavatkozást. A tulajdon autokratikus rendszerek kezében ágazatok nem európai uniós értelemben vett rendszerszerű rendszabályozásának eszközévé válhat. ■

JEGYZETEK

[1] Bartha Ildikó tudományos főmunkatárs, egyetemi docens; Bordás Péter, tudományos munkatárs, egyetemi adjunktus; Horváth M. Tamás kutatócsoport-vezető, egyetemi tanár

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

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

- [4] Bureau van Dijk vállalati adatbázisa 48 európai ország 85 millió vállalatának adatait tartalmazza folyamatos frissítéssel. (<https://www.bvdinfo.com>)
- [5] Voszka Éva (2018): Az állami tulajdon pillanatai. Gazdaságtörténeti és tudománytörténeti nézőpontok. Akadémiai, Budapest.
- [6] Stiglitz, Joseph E.(1988): Economics of the Public Sector. W. W. Norton & Company, New York.
- [7] Lane, Jan-Erik - Ersson, Svante (2002): Government and the Economy. A Global Perspective. Continuum, London, 208-209.
- [8] L. és vö. a következővel: Horváth M. Tamás (2005): Közmenedzsment. Budapest, Dialóg Campus, 39-62.
- [9] Voszka (2018), i. m. 269-271.
- [10] Cullis, John - Jones, Philip (1998): Public Finance and Public Choice. Oxford, Oxford.
- [11] Biebricher, Thomas (2018): The Political Theory of Neoliberalism. Stanford University, Stanford, 33-78.
- [12] [Horváth M. Tamás \(2013\): Csendes fordulat.](#) A közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politika változásának eredete és hatásai. Jogtudományi Közlöny, 68. évf. 4. sz., 173-182.
- [13] Horváth et al. (2020) i. m. 104-105.
- [14] Horváth et al. (2020) i. m. 110.
- [15] OECD (2016) State-owned enterprises as global competitors: A challenge or an opportunity? OECD, Paris.
- [16] Horváth M. Tamás (2019) Állami vállalatulajdonlás piacgazdaságokban. In: Szikora Veronika (szerk.): Állami vállalatok nemzetközi összehasonlításban. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 459-485.
- [17] [Bartha Ildikó - Horváth M. Tamás \(2019\) Megint vissza? Nem piackonform uniós jog az általános érdekek jegyében.](#) Magyar Jog, 2019/12. 699-707.
- [18] Bartha, Ildikó and Horváth, Tamás M. (2020) 'Does not it matter? Widening of derogation for services of general economic interests'. Maastricht Journal of Comparative Law, vol. 27 (1) 1-17.
- [19] Horváth, Tamás M. - Bartha, Ildikó (2018) 'EU-compatible state measures and member states interests in public services: Lessons from the case of Hungary'. International Public Administration Review 16 (1/2): 99-121.
- [20] [Bordás Péter \(2019\): Az elektronikus hírközlés hálójában. A hírközlési közszolgáltatás liberalizációja egy változó európai környezetben.](#) Európai Jog, XIX. évf. 2019/3. szám, 17-27.
- [21] Beschorner, Patrick (2008): Liberalization of the Postal Service Market in Europe: Entry with Universal Service and Partial Coverage. ZEW Discussion Paper No. 08-122, 4.
- [22] Kende Tamás - Szűcs Tamás (szerk.) (2005): Bevezetés az európai unió politikáiba. KJK KERSZÖV, Budapest.
- [23] Pápai Zoltán - Papp Bertalan (2014a): A postai piacnyitás tanulságai. A liberalizáció versenyre gyakorolt hatása és az effektív verseny kialakulását korlátozó tényezők. Budapest, Infrapont.
- [24] Kertész Gábor (2012): A postai egyetemes szolgáltatás terjedelme és kilátásai a teljes postapiaci liberalizáció hajnalán. Doktori értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar. 65-66.
- [25] Pápai-Papp (2014a): i. m. 34.
- [26] [Az Európai Parlament és a Tanács 97/67/EK irányelve](#) (1997. december 15.) a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról (OJ L 15, 21.1.1998, p. 14-25), [2. cikk](#).
- [27] [Bordás Péter \(2020\): A postai liberalizáció zsákutcája?](#) Európai Jog, XX. évf. 2020/1. szám, 10-20.
- [28] [97/67/EK irányelv](#)
- [29] Copenhagen Economics (2018/b): Main Developments in the Postal Sector (2013-2016). Country Fiches. Brussels, European Commission. 7-101.
- [30] Martin Cave tanulmányában az uniós szabályozást az innovációt visszafogó okok között említi az Egyesült Királyság esetében, s egyúttal a Brexit adta új lehetőségeket veszi számításba, lásd részletesebben: Cave, Martin (2017): 40 years on: An account of innovation in the regulation of UK telecommunications, in 3½ chapters. Telecommunications Policy, Volume 41, Issue 10, 2017, 904-915.
- [31] Például [a Bizottság 88/301/EGK irányelve](#) (1988. május 16.) a távközlési végberendezések piacának versenyéről (OJ L 131, 27.5.1988, p. 73-77) vagy a Bizottság 90/388/EGK (1990. június 28.) irányelve a távközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről (OJ L 192, 24.7.1990, p. 10-16).
- [32] [Az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelve](#) (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról (OJ L 108, 24.4.2002, p. 33-50), továbbiakban: [keretirányelv](#).
- [33] [Keretirányelv, 2. cikk a\) pont](#).

[34] Beleértve a műsorterjesztő hálózatokon nyújtott távközlési szolgáltatásokat és átviteli szolgáltatásokat is.

[35] Kivételt képez például az Egyesült Királyság, ahol eredetileg magántársaságok tulajdonolták a hálózatokat, de csakhamar azok is államosításra kerültek. Lapsánszky András (2009): A hírközlés közszolgáltatási- közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja. HVG-ORAC, Budapest, 31.

[36] [Az Európai Parlament és a Tanács \(EU\) 2015/2120 rendelete](#) (2015. november 25.) az [531/2012/EU rendelet](#) módosításáról (OJ L 310, 26.11.2015, p. 1-18.).

[37] [Bordás Péter \(2020\): Az audiovizuális médiaszolgáltatások, mint hálózatos szolgáltatások szabályozásának változása az Európai Unióban.](#) Magyar Jog, 67. évf. 2020/12. szám, 699-710.

[38] [Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve](#) (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról ([Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv](#)) (OJ L 95, 15.4.2010, p. 1)

[39] [C-105/12 - C-107/12](#) sz., Essent és társai egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2013:677.

[40] Azaz, amelynek ára kevesebb mint a leggyorsabb szabvány kategória első súlyosztályában a levélküldeményre vonatkozó közszolgáltatói díj ötszöröse, ahol ilyen kategória van.

[41] A vakok és csökkent látóképességűek ingyenes postai szolgáltatásai esetén az egyetemes szolgáltatások köre még szélesebb, mivel a tömeg- és díjkorlátozások alóli kivételek megengedettek.

[42] [C-220/06](#)

[43] [2012/21/EU](#): A Bizottság határozata (2011. december 20.) [az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikk \(2\) 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.

[44] [C-185/14](#)

[45] Lásd a [C-209/10](#). sz. Post Danmark ügyet, ahol a vállalkozás az egyetemes szolgáltatási kötelezettség (címezett levelek és csomagok kézbesítése) teljesítése érdekében kiépített kézbesítési rendszerének alkalmazásával kívánt a nem címezett küldemények kézbesítésének piacára belépni.

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

[47] [2014/25/EU irányelv 13. cikk \(2\) bek. b\) pont.](#)

[48] Sauter, 2014, 198.

[49] Ezekről bővebben lásd: [Bordás](#), 2019, 19.

[50] Sauter, 2014, 184.

[51] [Bordás](#), 2019, 19.

[52] Sauter, 2014, 183.

[53] A Bizottság 90/388/EGK irányelve (1990. június 28.) a távközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről. HL L 192, 1990.07.24. 10-16.

[54] Így például a tulajdonosi és ellenőrzési jogkörök fent említett elválasztását a szabályozó hatóságok költségvetése tekintetében is rögzíti.

- 40/41 -

[55] Ilyen például az osztrák ORF, a horvát Hrvatska Radiotelevizija, a magyar MTVA, az ír RTE, a szlovén RTVSLO, valamint a szlovák RSTV. [European Audiovisual Observatory (Council of Europe), Yearbook 2020/2021: Key Trends Television, Cinema, Video and On-Demand Audiovisual Services - The Pan-European Picture. Strasbourg, 2021, 54.]

[56] "Nincs még egy olyan szolgáltatás, amely egyazon időben a lakosság ilyen széles köréhez elér, ilyen sok információt és tartalmat ad tovább neki, és ezáltal mind az egyén, mind a köz véleményét közvetíti és befolyásolja" - állítja a Bizottság (Az állami támogatás szabályainak a közszolgáltatási műsorszolgáltatásra történő alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény, 2009/C 257/01).

[57] Magyarországon például kilenc televízió- és hét rádiócsatorna tartozik az állami tulajdonban lévő közszolgáltató (MTVA) irányítása alá.

[58] Lásd többek között a [C-649/15](#). P. sz. TV2/Danmark ítéletet.

[59] A [2014/24 irányelv](#) (23) preambulumbekkezdése szerint "Bizonyos audiovizuális és rádióműsor-szolgáltatások nyújtására vonatkozó közbeszerzési szerződések odaítélése során lehetőséget kell biztosítani bizonyos kulturális és társadalmi jelentőségű szempontok figyelembevételére is, ezért a közbeszerzési

szabályok alkalmazása e szolgáltatások esetében nem megfelelő." Ezért e szolgáltatásokra az irányelv nem alkalmazandó [[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 L 94., 2014.3.28., 65-242., 10. cikk].

[60] Sauter, 2014, 203.