



NYIKOS GYÖRGYI – SOÓS GÁBOR GERGELY

A KÖZSZOLGÁLTATÁS-SZERVEZÉS, A KÖZFELOLADAT-ELLÁTÁS STRATÉGIAI SZERVEZÉSI ISMERETEI

KORMÁNYZATI TANULMÁNYOK



NEMZETI KÖZSZOLGÁLTATI EGYETEM
Vezető- és Továbbképzési Központ

Szerzők:

Dr. Nyikos Györgyi
Dr. Soós Gábor Gergely

Szakmai lektor:

Dr. Sipos-Tompa Levente

Olvasószerkesztő:

Császár-Biró Anna

A kézirat lezárásának dátuma:

2018. április 24.

Kiadja:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018.

Eredeti megjelenés éve: 2016

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert
Dékán

* * *

A kiadvány a

KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001

**„A közszolgáltatás komplex kompetencia,
életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése”
című projekt keretében készült és került hatályosításra.**



NEMZETI
KÖZSZOLGÁLATI
EGYETEM



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

SZÉCHENYI 2020



Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

TARTALOM

Bevezetés	5
I. modul: A közszolgáltatás fogalma, fajtái és a közszolgáltatások magyarországi rendszere	6
1. Kormányzás, állam, közfeladatok – közgazdasági és jogi szempontból	6
2. A közszolgáltatások fajtái	11
2.1 Gazdasági (piaci) alapú közszolgáltatások	12
2.2 Nem piaci alapú közszolgáltatások	13
2.3 Egyéb lehetséges módszerek a közszolgáltatások osztályozására.....	14
3. A közszolgáltatást nyújtók köre: a központi szervek és a települési önkormányzatok.....	14
3.1 A közfeladatok ellátásával kapcsolatos dilemmák	14
3.2 A központi szervek feladatkörébe tartozó közszolgáltatások	18
3.3 Helyi önkormányzatok feladatkörébe tartozó közszolgáltatások	18
4. A közszolgáltatás fogalma alá tartozó szolgáltatások köre	20
II. modul: A közszolgáltatások finanszírozásának és szervezésének lehetőségei.....	24
Bevezetés (a közszolgáltatás ellátásának lehetőségei)	24
1. Állami vagy önkormányzati finanszírozás	25
1.1 Állami források.....	25
1.2 A helyi önkormányzat bevételei	28
2. Fogyasztók általi finanszírozás	30
3. Hitelfelvétel és egyéb forrásbevonás	31
3.1 Az államadósság keletkezését és növekedését korlátozó általános szabályok	32
3.2 Az önkormányzatokra vonatkozó szabályok.....	33
4. Közbeszerzés útján kötött szerződés	34
4.1 Az uniós irányelvek és a kapcsolódó hazai szabályozás	35
4.2 Kivételek közszolgáltatások esetében	36
4.3 Az uniós irányelvek értékhatárait el nem érő közbeszerzések	37
5. Koncesszió.....	38
6. PPP	41
7. Privatizáció.....	44

III. modul: A közszolgáltatások nyújtásának uniós szabályozása.....	46
1. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalma	47
1.1 A szolgáltatások piaci jellegének meghatározása	48
2. Állami támogatási szabályok.....	51
2.1 Általános szabályok	51
2.2 Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó specifikus szabályok.....	53
3. Liberalizációs törekvések egyes szektorokban.....	55
3.1 Az egyes szektorokban alkalmazandó liberalizációs szabályok rövid áttekintése	56
4. A kizárólagos jog fenntartásának lehetőségei	60
4.1 Diszkriminációmentesség	61
4.2 Versenyjogi szabályok.....	61
4.3 Általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezések	62
5. A közszolgáltatás nyújtásához kapcsolódó uniós versenyjogi kérdések.....	62
5.1 Általános európai uniós versenyjogi szabályok.....	62
5.2 Alkalmazandó versenyjogi szabályok közszolgáltatások esetén.....	64
Függelék: Az EUMSZ közszolgáltatások nyújtására vonatkozó legfőbb rendelkezései.....	67
Bibliográfia	73

BEVEZETÉS

Az ország lakosai életük során számos szolgáltatást vesznek igénybe. Ezek jelentős részét vállalkozások, esetenként magánszemélyek biztosítják számukra. A szolgáltatás közgazdasági fogalmába mindazok a gazdasági tevékenységek beletartoznak, amelyek nem minősülnek sem mezőgazdasági, sem (feldolgozó)ipari vagy bányászati tevékenységnek. Ebbe a tágan értelmezett szolgáltatásfogalomba pedig az állami feladatok széles köre is beletartozik.

Van azonban számos olyan szolgáltatás, amelyet a fejlett országokban az állam annyira alapvetőnek ítél, hogy maga vállalja ezek biztosítását a lakosság számára vagy aktívan részt vesz ezek megszervezésében és finanszírozásában. Az ilyen szolgáltatásokat *közszolgáltatásoknak* nevezzük, szervezésük pedig egy sor kérdést vet fel. Alapvető kérdés, hogy mely szolgáltatások legyenek azok, amelyek ellátásában az állam aktív szerepet vállal. Ha ezt sikerült eldönteni, akkor pedig felvetődik, hogy mi e szolgáltatások biztosításának legmegfelelőbb módja. Különösen fontos eldönteni, hogy ezeket a szolgáltatásokat pontosan ki és hogyan finanszírozza, hogy hogyan feleljenek meg a közszolgáltatások egyrészt a lakosság igényeinek, másrészt a hazai és (uniós tagállam esetén) az uniós szabályozásnak.

Az I. modul keretében a közszolgáltatás-szervezés alapjaival fogunk megismerkedni, beleértve a közszolgáltatások fogalmát, osztályozását, típusait, illetve az állami szerepvállalás legfontosabb kérdéseit. A II. modul a közszolgáltatások konkrét finanszírozási és szervezeti kérdéseit ismerteti. Végül a III. modul a belső piaci és versenyjogi szabályozás vonatkozó részeit, valamint az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályozás alapjait ismerteti. Ezeket a jogi kereteket a döntéshozóknak mindenképp figyelembe kell venniük a szolgáltatások megszervezésekor.

I. MODUL: A KÖZSZOLGÁLTATÁS FOGALMA, FAJTÁI ÉS A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK MAGYARORSZÁGI RENDSZERE

1. KORMÁNYZÁS, ÁLLAM, KÖZFELADATOK – KÖZGAZDASÁGI ÉS JOGI SZEMPONTBÓL

Közszolgáltatások alatt olyan feladatok ellátásának biztosítását értjük, amelyek az adott feltételek között *közösségi szervezést igényelnek és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják*. A két feltételnek, a közösségi szervezésnek és a közös szükségletek kielégítésének együttesen kell fennállnia.¹

Egy másik definíció szerint: „Közszolgáltatásnak azok a gazdasági szempontból új érték teremtésével járó tevékenységek tekinthetők, melyek tiszta vagy vegyes közjavak előállításához és azokkal összefüggő szolgáltatásokhoz kapcsolódnak, és nem foglalják magukban az államnak a közhatalom birtokában ellátott tevékenységét.” „[A] legfontosabb közszolgáltatások az egyes országok alkotmányaiban manifesztálódnak alapjogként. A szolgáltatást az állam jogi úton, meghatározott eljárás keretében minősíti közszolgáltatásnak, s ezt a szolgáltatást az állam nyújtja, finanszírozza vagy szabályozza.”²

A közszolgáltatások jellemzői az SNA³ és az ESA⁴ definíciója szerint, hogy:

- › a közösség minden tagja vagy a közösség egy-egy adott csoportja egyformán igénybe veheti;

¹ Horváth M. Tamás: Közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez. Budapest, 2007, 3–12.

² Hoffman István: Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. ELTE Eötvös Kiadó, 2009.

³ SNA-rendszer: System of National Account (nemzeti számlák rendszere), amely a gazdasági szektorok által létrehozott valamennyi termék és szolgáltatást figyelembe veszi.

⁴ ESA-rendszer: az SNA Európai Unióban érvényes változata, a „Nemzeti és regionális számlák európai rendszere”.

- › igénybevételük általában passzív, és nincs szükség meghatározott megállapodásra vagy az érintettek aktív részvételére;
- › a fogyasztók között nincs verseny a szolgáltatás megszerzéséért.⁵

A közszolgáltatások körébe tartozó feladatok meghatározásának és ezek ellátásának azonban időben és térben egyaránt eltérő megoldásait találjuk, hiszen mindez gazdasági, társadalmi és politikai berendezkedéstől, világ gazdasági okoktól, egyedi kormányzati döntésektől függ, és koronként is jelentős eltéréseket mutat.

Az állami szerepvállalás mértékét és módját a társadalmi és gazdasági környezet szabja meg. Az állam egyre növekvő szerepvállalása a gazdaság- és társadalompolitikában jól látható trend az egész XX. században. A közszolgáltatások fogalma az állam és a közigazgatás szerepének a XX. század elején bekövetkezett korszakos jelentőségű átalakulásával, alapvető szerkezeti és tartalmi változásával alakult ki. Ekkoriban a közszolgáltatások rendszerének három kiemelt célja volt:

1. A piaci verseny negatív hatásainak, kudarcainak kiküszöbölése.
2. A piaci verseny negatív hatásainak korrekciója.
3. A piac egyensúlyi helyzetének erősítése.

A XX. század első felében az állami szerepvállalás a folyamatos technikai fejlődésen és a gazdasági növekedésen alapult. A technológiai fejlődésen alapuló magas fokú gazdasági produktivitás megteremtette annak lehetőségét, hogy a piaci alapú elosztás mellett állami redistribúciós csatornákat is kiépítsenek.

A közszolgáltatások struktúráját, ellátórendszerének működését a keynesi elméleti rendszer⁶ és gazdaságpolitika jelentősen szélesítette, fokozta. A keynesi elmélet alapja, hogy a gazdaság termelőerőinek kihasználatlansága esetén a pénzmennyiség szaporítása még önmagában nem okoz feltétlenül inflációt, hanem a keresletet élénkíti, valamint hogy a közszolgáltatások fejlesztése és a közszolgáltatások területén kialakított új munkalehetőségek kedvezően hathatnak a gazdaság egészére és fejlődésére.

⁵ Eurostat 1996, 19.

⁶ A piacgazdaságban természetes gazdasági és társadalmi folyamatok révén időnként súlyos infláció és visszaesés következhet be, ami áremelkedéssel, munkanélküliséggel és sok egyéb negatív következménnyel jár. John Maynard Keynes és követőinek elméleti rendszere alapján a makroökonómia és a makrogazdaság fejlődése nyomán a közgazdaságtan különböző módszereket dolgozott ki a konjunktúraciklusok legnagyobb és legrosszabb kilengéseinek féken tartására. E módszerek érvényesítésében nélkülözhetetlen a kormányzati szerepvállalás, ugyanis a gondosan előkészített kormányzati költségvetési és pénzügyi politika hatékonyan befolyásolja a kibocsátás, az infláció és a munkanélküliség alakulását, folyamatait.

A fejlett piacgazdaságokban azonban a XX. század második felében, elsősorban az 1960-as és 1970-es években egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy az úgynevezett *jóléti állam*, illetve a kiterjedt állami közszolgáltató rendszer a piaci hiányosságok és kudarcok sikeres kiküszöbölésével, illetve a piac korrekciójának, egyensúlyának „mesterséges” biztosításával párhuzamosan *a piac szerves működésére és fejlődésére negatív hatással volt*. Az állam tehát nemcsak a piaci hiányosságait, kudarcait küszöbölte ki, hanem annak előnyeit is. A jóléti állam és a jóléti közgazdaságtan tehát számos előnye mellett jelentősen visszavetette az erőforrások felhasználásának és elosztásának hatékonyságát.

A XX. század hetvenes–nyolcvanas éveiben a jóléti állam működtetésének válságtünetei jelentkeztek: megtört a gazdasági növekedés üteme, bizonytalanná váltak a technológiai fejlesztés alapjai, ennek következményeként nem növekedett, sőt esetenként csökkent az állami szerepvállalás anyagi bázisa. A gazdaság stagnálása következtében nyilvánvalóvá vált a költségvetés korlátozott hatóköre, sőt nemegyszer a költségvetés csökkenése miatt olyan helyzet állt elő, hogy a szolgáltatások színvonalát vagy terjedelmét korlátozó intézkedéseket kellett bevezetni.

A „jóléti állammal” kapcsolatos kritikák és támadások alapja lehet, hogy:

- › A közkiadások magas szintje egyre erőteljesebben hátráltatja a gazdasági növekedést.
- › A piaci kudarcok mellett a kormányzat is könnyen kudarcot vall.
- › A politikai alapú kormányzati döntések káros hatással vannak a gazdaságra.
- › A növekvő adóterhek miatt a társadalmi megtakarítások csökkennek.
- › A makrogazdasági szintű kormányzati törekvések nyomán hozott hibás döntések a gazdaság egészére kihatnak, sokszor visszafordíthatatlan károkat okoznak.

Az állami beavatkozásnak a gazdaságban okozott sikerei és kudarcai vitathatatlanra tették, hogy a piac és az állam közötti határvonal megfelelő kialakítása meghatározó szerepet játszik a gazdaság egészében, és alapvető fontossággal bír a gazdaság működése, szerkezete szempontjából. Ugyanakkor a gazdasági beavatkozások egyre átfogóbb, kiterjedtebb rendszerében a közkiadások – a gazdasági növekedés szempontjából is – fenntarthatatlanul magas szintet értek el. Az állami közszolgáltatások tehát két egymásnak ellentmondó gazdasági-társadalmi hatás erőterébe kerültek:

1. Növekedtek a társadalom igényei a közszolgáltatások minőségével, színvonalával szemben.
2. A gazdaság nem növekedett megfelelő mértékben.

Összefoglalóan elmondható, hogy a közintézményeknek két egymással ellentétes kényszernek kellett egyidejűleg megfelelniük.⁷

A paradigmaváltás a közszolgáltató intézmények szervezetének és működésének átalakításával kezdődött, mert a gazdasági-társadalmi nyomás közvetlenül ezekre az intézményekre nehezedett. Kiderült azonban, hogy a szolgáltatás biztosításának módja nem változtatható meg anélkül, hogy olyan alapvető dolgok, mint a szabályozás és az ellenőrzés, az intézményi rendszer, a működés szervezeti feltételei, az emberierőforrás-gazdálkodás, a költségvetés tervezése vagy a teljesítményorientáció és a teljesítménymérés ne változnának meg. Ez pedig már *átfogó közintézményi reformokhoz* vezetett.

A szolgáltató állam modelljében az egyes közszolgáltatásokat az állam vagy saját közigazgatási szervei útján, vagy a közigazgatáshoz többé-kevésbé kapcsolódó közintézetek és közüzemek, közvállalatok útján vagy állami tulajdonú magánjogi személyeken keresztül látja el, azaz ebben a modellben az állam a szolgáltatás biztosításáért tartozik felelősséggel. A szolgáltató állam esetében is lehetséges, hogy egyes közszolgáltatásokat magánszervezetek lássanak el, ennek formája azonban jellemzően egy speciális közjogi elemeket is tartalmazó megállapodás (szerződés).

A szabályozó állam koncepciója szerint az állam feladata nem a közszolgáltatások közvetlen biztosítása, hanem a közszolgáltatások szervezése és a megfelelő szabályozási környezet kialakítása. Az államnak ebben az esetben azt kell – elsősorban a szolgáltatások és a verseny szabályozásán keresztül – biztosítania, hogy a jogalanyok (a közszolgáltatás jellegétől függően bárki vagy csak az állampolgárok, illetve azok normatív módon meghatározott csoportjai) egyenlően hozzáférhessenek az adott szolgáltatásokhoz. Az egyenlő hozzáférés elvét a hatályos (uniós és nemzeti) jogban elsősorban az infrastrukturális és az egyetemes (univerzális) szolgáltatás jeleníti meg.

A közigazgatási és közszolgáltatási feladatok definiálásáról, a feladatok ellátásának mikéntjéről, a közigazgatás fejlesztéséről folytatott politikai és elméleti viták nyomán alakult ki az angolszász és skandináv államokban az úgynevezett *New Public Management (továbbiakban: NPM)*.

Az NPM törekvéseinek középpontjában olyan célkitűzések állnak, mint a közszektor hatékonyságának, eredményességének és fogyasztóorientáltságának növelése, az állam leépítése, a privatizáció és az úgynevezett piaci típusú mechanizmusok beindítása, illetve a

⁷ Az előbb vázolt dilemmát a 2008-ban a pénzpiacon kezdődő, végül a teljes világgazdaságot érintő válság szintén fel erősítette.

kormányzás problémáinak újszerű, menedzserszemléletű megközelítése, a magánvállalati menedzsmentben alkalmazott technikák és filozófia átvétele.

A szolgáltatáshoz való hozzáférés megítéléséről azt mondhatjuk, hogy míg a jóléti államban állampolgári jogon biztosítottak a közösségi juttatások, a konzervatív ideológia ebben a körben is a fogyasztói orientációt állítja a középpontba (a fogyasztó a pénzéért jut hozzá a szolgáltatáshoz). A szakirodalom az „alternatív szolgáltatásszervezési formák” kifejezést használja mindazon megoldások megnevezésére, amelyek a közösségi feladatok ellátásában az állami eszközökön, költségvetési forrásokon kívüli erőket mozgósítják. A két megoldás között jelentős különbség van: a magánszektor belépése a piaci érdekeltség érvényesülését is szükségszerűen magával hozza.

Az NPM kritikusai szerint a versenyszellem az erőseknek teremt kedvező működési környezetet, a gyengéket kiszolgáltatja a profit elnyerésében kíméletlen módszereket, más magatartási szabályokat érvényesnek tartó vállalkozói menedzsmentnek. A társadalmi szolgáltatásokat nyújtó közigazgatás ezzel szemben az egyenlő bánásmód általános elve mellett a gyengébbek és kiszolgáltatottak pozitív diszkriminációjának különös szabályát alkalmazza, vagyis a kiszorítás és győzelem helyett a társadalmi igazságosság, a méltányos elbánás és a legalitás Európában megfogalmazott hagyományos elveit.

Látható tehát, hogy sem a fejlett országok között, sem pedig az egyes államokon belül nem alakult ki konszenzus abban, hogy a közszolgáltatások ellátása terén milyen mértékű állami befolyás vezet társadalmi-gazdasági szempontból a legjobb eredményre. Egyfelől ugyanis a gazdasági helyzet egyre inkább indokolja a közszektor és a közkiadások csökkentését, másfelől azonban a közszolgáltatások szerkezeti reformja (különösen liberalizációja és privatizációja) nem minden esetben minősíthető a legjobb megoldásnak.⁸

A liberalizáció elleni érv lehet, hogy bizonyos szolgáltatások úgynevezett *természetes monopóliumnak minősülnek*, azaz egyetlen vállalat minden esetben hatékonyabban képes ellátni az adott szolgáltatást, a méretgazdaságosságot is figyelembe véve, mintha több vállalkozás versenyezne egymással a piacon. Ilyenek általában a nagy kiterjedésű hálózati rendszereket igénylő szolgáltatások, amelyek esetében megsokszorozná a költségeket, ha az érintett hálózatokat többszörösen ki kellene építeni, így különösen a víz, a földgáz, a villamos áram vagy a telekommunikációs szolgáltatások esetében. A technika fejlődésével azonban az ilyen hálózatos szolgáltatások esetén is lehetővé vált a hálózatokhoz való hoz-

⁸ Lapsánszky András: A közszolgáltatás fogalmának, tartalmának, tagolásának általános alapjai a hírközlési szolgáltatási rendszer mintáján keresztül. Jog, állam, politika, 2009/3., 64.

záférés megkülönböztetéstől mentes biztosítása, így a szolgáltatások fogyasztókhöz való eljuttatása terén kialakulhatott a piaci verseny. Ezzel a kérdéssel bővebben a III. modulban foglalkozunk.

Fontos tehát hangsúlyozni, hogy a hálózatos szolgáltatások körében az infrastruktúrát is érintő gazdasági verseny szerkezetének hosszú távon megalapozott, közérdeknek megfelelő működése alapvetően a párhuzamos infrastruktúra kiépítésével, az infrastruktúraalapú verseny fejlődésével alapozható meg. A megoszthatatlan hálózatok (például vízvezetékek), illetve a gazdasági, műszaki észszerűségek mentén párhuzamosan kiépíthetetlen (de sajátosan megosztható) hálózatok (például vasútpálya, repülőtér, autópálya) körében a versenyhelyezethez szükséges párhuzamos hálózati struktúra kialakítása azonban a társadalom, a közösség számára hosszú távon is gazdaságtalan lenne a felbecsülhetetlenül magas költségek miatt. Ebből következően ilyen típusú hálózatok esetében a liberalizáció és a privatizáció egész ágazatra kiterjedő teljes körű megvalósítása nem lehet észszerű és közérdekű megoldás.⁹

2. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK FAJTÁI

A közszolgáltatásokat elsősorban aszerint osztályozhatjuk, hogy az érintett szolgáltatást piaci alapon nyújtják-e vagy sem. Általában *a gazdasági jellegű közszolgáltatásokat lehet piaci alapon biztosítani*, vagyis azokat, amelyekhez valamilyen gazdasági jellegű tevékenység kapcsolódik. A gazdasági és nem gazdasági jellegű tevékenység közötti különbséget nehezen lehet meghatározni. Szinte minden általános érdekű szolgáltatás – még a nonprofit vagy jótékonyági jellegű is – rendelkezik valamilyen gazdasági értékkel. Ráadásul minden szolgáltatás lehet akár kereskedelmi, akár nem kereskedelmi jellegű. Egy szolgáltatás lehet kereskedelmi jellegű anélkül is, hogy a piacnak módjában állna az általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó elvek és azok logikája alapján szolgáltatást nyújtani.

Ebből következőleg nem lehet minden esetben egyértelműen elkülöníteni, hogy egy szolgáltatás piaci alapú vagy sem. Már csak azért sem, mert az egyes országok más-más gazdasági és politikai berendezkedést követnek, a politikai rendszer pedig jelentős mértékben befolyásolja a szolgáltatások megítélését is. Ennek ellenére is van értelme a közszolgáltatásokat besorolni ezekbe a kategóriákba.

⁹ Lapsánszky: i. m. 90–91.

2.1 GAZDASÁGI (PIACI) ALAPÚ KÖZSZOLGÁLTATÁSOK

A piaci alapú (más szóval gazdasági) közszolgáltatások közös jellemzője, hogy *közzükségletet, közösségi érdeket látnak el, jellemzően úgynevezett közüzemek útján*. A legjellemzőbb piaci alapú közszolgáltatások a villamosenergia-szolgáltatás, a távhőellátás, a gázos szolgáltatás, az ivóvízellátás, a szennyvízelvezetés, a vasúti, közúti és légi közlekedés és szállítás, a tömegközlekedés különböző fajtái, a postai és távközlési szolgáltatások (különösen a műsorszolgáltatás és a műsorterjesztés).

A piaci alapú közszolgáltatások a piacon keresztül is biztosíthatók, de tipikusan *közösen fogyasztható javaknak minősülnek*, azzal a jellemző sajátossággal, hogy fogyasztásukból bárki kizárható. A piaci mechanizmusok ezeknek a közszolgáltatásoknak az esetében azért működhetnek, mert a fogyasztásból való kizárás lehetőségével a felhasználók érdekében áll az igénybevétel megfizetése. Így a „termelők” a közösségi érdekek alapján egyértelműen meghatározott keretek között kínálhatják eladásra az adott terméket, szolgáltatást.¹⁰ Az Európai Unió fogalmi rendszerében a piaci alapú közszolgáltatások alapvetően az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak felelnek meg (lásd erről a III. modul 1. fejezetét).

A közszolgáltatások piacon biztosítható körének további fontos jellemzői a felhasználók, illetve a szolgáltatás szempontjából a következők:

- › A felhasználók (fogyasztók) szempontjából:
 - Lényegében egyenlő feltételekkel igénybe vehető.
 - Szabadon és egyetemesen hozzáférhető.
 - A szolgáltatás folyamatos.
- › A közszolgáltatás működtetése szempontjából:
 - Közösségi, állami tulajdonban van (ez a definíció szerint nem kötelező elem).
 - Kötelező a szolgáltatást, illetve az ellátást folyamatosan, állandó jelleggel biztosítani.
 - Szabályozása közszolgáltatási tartalmú, közjogi alapú és fennáll az állami beavatkozás lehetősége.
 - A szolgáltatást a közösség folyamatosan ellenőrzi.

Az utóbbi két pontban foglaltak nélkülözhetetlen, alapvető fogalmi elemek.

A közcélú, illetve közérdekű piaci szolgáltatások tehát általában egy nagyobb közösség valamennyi tagja által folyamatosan és azonos feltételekkel igénybe vehetők.¹¹

¹⁰ Lapsánszky: i. m. 68–69.

¹¹ Lapsánszky: i. m. 69.

2.2 NEM PIACI ALAPÚ KÖZSZOLGÁLTATÁSOK

A nem piaci alapú közszolgáltatások alapvető jellemzője, hogy *ellátási rendszerük keretében a piaci mechanizmusok piacgazdasági viszonyok között sem rendelkeznek meghatározó szereppel*. A nem piaci alapú közszolgáltatások nem képezik csere vagy adásvétel tárgyát, azaz a szolgáltatás biztosítása a piaci struktúrán kívül, nem profitorientáltan működik, más szóval a szolgáltató nem törekszik a profit maximalizálására.¹² Az Európai Unió fogalmi rendszerében a nem piaci alapú közszolgáltatások alapvetően az általános érdekű szolgáltatásoknak felelnek meg (lásd III. modul 1. fejezet).

Általános elvként érvényesül, hogy a nem piaci alapú közszolgáltatások *piaci mechanizmusok, profitérdekek szerint nem működtethetők*, tehát a társadalom és a gazdaság hosszú távú fejlődésére tekintettel, a közérdek érvényesítése érdekében az állam köteles e területeket tudatosan alakítani és az ellátás folyamatosságát garantálni. Például az egészségügyi és az oktatási közszolgáltatásokat nem lehet kizárólagosan egyéni pénzügyi helyzettől, profitérdekeltségektől vagy a költségvetési helyzettől függővé tenni, mert az hosszú távon veszélyeztetné a társadalom és a gazdaság megfelelő fejlődését, működését is.¹³

Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a nem piaci alapú közszolgáltatások egy részét ne lehetne egyes államokban úgy megszervezni, hogy azokat egyes szolgáltatók piaci alapon nyújtsák. Az egészségügyi szolgáltatások egy részét (a kötelező minimális szolgáltatáson túli ellátást)¹⁴ egyes országokban magánbiztosítókön keresztül finanszírozzák, amelyek versenyeznek egymással, és több országban (például Nagy-Britanniában) a felsőoktatásban is növekszik a magánfinanszírozás részaránya. Így megállapítható, hogy a közszolgáltatások egy része valójában mindkét kategóriába tartozhat, attól függően, hogy az adott országban a szolgáltatást hogyan szervezik meg és ki finanszírozza. A kérdéssel bővebben a III. modul általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról szóló fejezete foglalkozik.

¹² Lapsánszky: i. m. 70.

¹³ Lapsánszky: i. m. 71.

¹⁴ Lásd USA. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a Barack Obama elnökségének egyik központi témája volt ennek a rendszernek a módosítása, tekintettel a rengeteg ellátás nélkül maradt állampolgárra (közismert nevén „Obama Care”).

2.3 EGYÉB LEHETSÉGES MÓDSZEREK A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK OSZTÁLYOZÁSÁRA

A gazdasági jelleg mellett a közszolgáltatások természetesen más szempontok alapján is csoportosíthatók, például a tulajdonforma, a finanszírozás vagy az igénybe vevők köre szerint.¹⁵

Tulajdonforma szerint:

- › Állami, önkormányzati szereplők által nyújtott közszolgáltatások.
- › Magánszereplők által nyújtott közszolgáltatások.
- › Vegyes modell (ez megjelenhet részterületeken is, mint például a gyógyszertárak és a háziorvosok az egészségügyi ellátásban vagy a magán busztársaságok szerződéses szolgáltatása a helyi tömegközlekedésben).

Finanszírozási szempontból:

- › Állam vagy önkormányzat által finanszírozott szolgáltatás (például rendőrség).
- › A fogyasztók vagy ügyfelek által finanszírozott szolgáltatás (például elektromos áram).
- › Vegyes finanszírozás (például egészségügy).

Igénybevevők köre szerint:

- › Mindenki (például hadsereg).
- › Fogyasztók, ügyfelek (például felsőoktatás).

3. A KÖZSZOLGÁLTATÁST NYÚJTÓK KÖRE: A KÖZPONTI SZERVEK ÉS A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK

3.1 A KÖZFELADATOK ELLÁTÁSÁVAL KAPCSOLATOS DILEMMÁK

A közfeladatok ellátásának egyik fő kérdése, hogy az a feladat, amit egy minisztérium, állami intézmény vagy önkormányzat ellát, vajon *miért minősül közfeladatnak*, illetve hogy jelenlegi formájában szükség van-e rá, vagyis kell-e azt finanszírozni az adófizetők befizetéseiből. A másik alapvető kérdés, hogy a közfeladatok esetében *az állam hatékonyan végzi-e a feladatát*,

¹⁵ Kíss Norbert: A minőségi közszolgáltatások hozzájárulása a versenyképességhez. Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat Tanulmány, Budapest, 2011, 20.

vagy lennének olyan megoldások, amelyek olcsóbbak, hatékonyabbak és jobb minőséget eredményeznek.

A jogalkotók és a politika dönt arról, hogy:

- › mely feladatok megszervezésében és ellátásában vegyen részt az állam;
- › a közszolgáltatást az érintettek ingyenesen kapják vagy valamilyen formában ellenértéket fizetnek (akár úgy, hogy közvetlenül a szolgáltatónak fizetnek a szolgáltatás igénybevételekor, akár úgy, hogy befizetéseikkel kockázatközösséget finanszíroznak, amelynek résztvevői a szolidaritás és a biztosítási elv alapján viselik a rendszer fenntartásának költségeit);
- › a kormányzat közvetlen vagy közvetett állami hozzájárulást nyújt a rendszer fenntartásához.

A közfeladatért viselt állami felelősség elképzelhető úgy is, hogy a feladat ellátását a kormányzat egy piaci szolgáltatótól vásárolja meg vagy jogszabállyal lehetővé teszi, hogy a piaci szolgáltató ezen a területen megjelenjen. Az utóbbi esetben a hatóságok azt vizsgálják, hogy a szolgáltató pénzügyi, szakmai, szervezeti és egyéb szempontokból alkalmas-e a feladat ellátására. Amennyiben igen, akkor megkapja az engedélyt a tevékenységre. Az állam a feladat ellátását úgy is rábíthatja a piaci szereplőkre, hogy eladja nekik az eszközök tulajdonjogát vagy vagyonnevelési, használati jogot biztosít nekik.

A magánbefektetők vagy az államháztartáson kívüli nonprofit szervezetek bevonása a közfeladatok ellátásába – ha az kellően átgondolt módon történik – alkalmas lehet arra, hogy a felesleges állami kapacitásokat leépítse, miközben a szolgáltatást az igénybe vevők továbbra is az általuk elvárt színvonalon kapják.¹⁶

Az állam azonban, mint ahogy ezt már korábban bemutattuk, a központi költségvetésből egyre kevésbé tudja biztosítani a hagyományos és az újonnan meghatározott állami, önkormányzati feladatok ellátásának finanszírozását. Lehetőség van a szolgáltatások, termékek megvásárlására a piaci szereplőktől, valamint a fejlesztések piaci szervezeteken keresztüli megvalósítására is. Ennek versenysemleges, átlátható, ellenőrizhető formáit teremtik meg a közbeszerzési, a koncessziós és az egyéb versenyeztetési és pályáztatási eljárások. Ezekben az esetekben tehát az államnak vagy az önkormányzatnak nem kell a beszerzés tárgyául szolgáló terméket, fejlesztést vagy szolgáltatást saját gyártó, szolgáltató vagy kivitelezői kapacitással biztosítania, hanem mindezt a piaci szereplőktől vásárolja meg, a legelőnyösebb áron

¹⁶ Hills, John: Az állami és magánszektor a jóléti szolgáltatásokban. (PM Kutatási Füzetek 8.) Szerk. Benedek Dóra. Budapest, 2004.

és feltételekkel, amit leginkább a nyilvános versenyeztetési formák biztosíthatnak. A tapasztalatok szerint tehát az állami vagy önkormányzati tulajdonú vállalkozás léte önmagában nem garancia arra, hogy annak alapítása, működtetése, fenntartása és a vele kiépített állandó piaci kapcsolat a közfeladat ellátásának legolcsóbb és leghatékonyabb módját valósítja meg.

Mindezek alapján az állam, illetve az önkormányzat (az adott közfeladat jellegét és az ágazati szabályozás követelményeit szem előtt tartva) dönthet arról, hogy a tevékenységet valamelyik költségvetési gazdálkodási formában látja el, vagy inkább mint szolgáltatást, terméket, beruházást vagy fejlesztést egy piaci vállalkozótól vásárolja meg.

Elsőként azonban azt kell megvizsgálnunk, hogy egy adott szolgáltatás megszervezésében és ellátásában az állam mikor vállal egyáltalán szerepet.

A magyar Alaptörvény *Szabadság és Felelősség* című szakaszának X. cikke a tudományos kutatás, a művészeti alkotás, a tudás megszerzése, a tanulás és tanítás, XI. cikke a közművelődés, a különböző szintű oktatás, XIX. cikke a szociális biztonság és szociális ellátás, XX. cikke az egészségügyi ellátás, a munkavédelem, a sportolás és a környezetvédelem, XXII. cikke pedig a méltó lakhatás területén fogalmazza meg az állam elkötelezettségét és polgárainak jogait.

A feladatellátás tartalmát és feltételeit, így a feladatellátót és az igénybevétel feltételeit is ágazati szaktörvények tartalmazzák.

Ezeknek a jogszabályoknak az alapján minden esetben megállapítható, hogy az adott feladat a központi államigazgatási szervekre vagy a helyi önkormányzatokra tartozik-e. Az állam ugyanis központilag vagy helyi szervezésben is intézheti a rá háruló feladatokat. Az utóbbi esetben a helyi önkormányzatokra bízhatja a feladatot, ezzel teret engedve a helyi sajátosságok érvényesülésének.

Az önkormányzati gyakorlatban Európa-szerte két klasszikus modell terjedt el. A modellek azonban sehol sem statikusak, azaz a különböző hatások alapján kisebb vagy nagyobb mértékben változnak. Az I. világháborút követően minden országban megfigyelhető volt az önkormányzati egységek számának csökkenése. Az északi modellbe sorolható országokban az egy önkormányzatra jutó átlagos népesség meghaladja a 10 000 főt, a déli modellhez sorolhatóknak nem. A déli modellben döntően az „egy település – egy önkormányzat” elv érvényesül. Az önkormányzatok mérete és feladatai közti kapcsolat mind az északi, mind a déli modell esetében harmonikus, ugyanis az egyes modellekhez tartozó országok önkormányzati törvényei az ellátandó feladatokat és hatásköröket az önkormányzatok méretéhez, gazdasági erejéhez és a helyi pénzügyi kapacitásokhoz igazodva határozzák meg.

Az északi modellben a jelentős saját forrással rendelkező, nagyméretű önkormányzatok a feladatok és helyi közszolgáltatások széles körét vállalják és látják el.

A mérsékelt helyi forrásbázissal rendelkező, átlagosan kisebb településekből álló déli modellben viszont a helyi önkormányzatok lényegesen szűkebb hatás- és feladatkörrel rendelkeznek. A hazai rendszer igazi ellentmondása nem az önkormányzatok méretéből, hanem abból fakad, hogy egy elaprózott, déli típusú intézményrendszerben az északi modell szerint osztották el a feladatokat. A volt szocialista országokban a tanácsrendszerre való áttérés után már az ötvenes években megindult a közigazgatás koncentrációja, a hetvenes évektől kezdve pedig ez a folyamat felgyorsult. A gazdaságban és a közszolgáltatásokban mindez a mérethatékonyság elvének térnyerésére, valamint a központi ellenőrzés és az irányítás egyszerűsödésére vezethető vissza. Az önkormányzati igazgatásban a körjegyzőségek pénzügyi hatékonysága jellemzően jobb, vagyis a körjegyzőségek alacsonyabb fajlagos költségszinttel működnek, mint a kistelepüléseken működő önálló hivatalok. Az egy ellátott lakosra számított igazgatási kiadások 2000 fő alatt magasan meghaladják az országos átlagot, 4000 fő körül stabilizálódnak, az ellátottak számának további növekedésével viszont már nem csökken az egy lakosra számított fajlagos költség. Az óvodák esetében az 5–10 000 fős települési körben található intézmények működtek a legalacsonyabb fajlagos ráfordítással, az általános iskolák esetében a 10–20 000 fősek. Az egyik lehetőség tehát egy a jelenleginél integráltabb, nagyobb önkormányzati egységekből álló rendszer kialakítása, ami önkormányzati egységek összevonását is szükségessé teszi. A másik út pedig a jelenlegi önkormányzati rendszer megtartásával a feladatok elosztásának átszervezése úgy, hogy a feladatok mennyisége az önkormányzatok méretéhez és pénzügyi kapacitásaihoz igazodjon. Ez az önkormányzatok funkcionális integrációját igényli.

Vagyis az, hogy Magyarországon az elaprózott önkormányzati rendszer működtetésének gazdaságosabbá, költségtakarékosabbá tétele napirendre került, egyáltalán nem meglepő. A szétaprózott önkormányzati rendszer gazdaságilag fenntarthatatlan, ezért ehelyett a jövőben olyan ellátásszervezési struktúrára van szükség, amely költséghatékonyan és színvonalasan, sőt egységes színvonalon képes a közszolgáltatások biztosítására.¹⁷

A közfeladat megszervezésének szintje kormányzati megfontolások nyomán akár változhat is, például Magyarországon az alapfokú oktatás korábban helyi önkormányzatok által ellátott közfeladat volt, később viszont állami hatáskörbe került.

¹⁷ Kovács Katalin – Lados Mihály – Somlyódy Péter Edit: Közszolgáltatás-szervezési kihívások kistelepülési környezetben. In: Függőben – Közszolgáltatás-szervezés a kistelepülések világában. Közigazgatási olvasmányok. Budapest, 2008.

Magyarországon 2010 óta az állam és az önkormányzatok által biztosított szolgáltatásokhoz kapcsolódó intézményrendszerek többsége (szociális területek, oktatásügy, művelődésügy stb.) jelentős átalakuláson esett át. Általánosságban elmondható, hogy az érintett ágazatok esetében erősödött az állam koordinációs, irányító szerepe. Kiemelendő, hogy jelenleg is folyamatban van az állam által ellátandó feladatok körének felülvizsgálata és újradefiniálása.

3.2 A KÖZPONTI SZERVEK FELADATKÖRÉBE TARTOZÓ KÖZSZOLGÁLTATÁSOK

A közoktatás alkotmányos alapjog. Az állam felelőssége a jogi alapok megteremtése, az ingyenes oktatás feltételeinek megteremtése, anyagi támogatás biztosítása, és immáron az oktatási intézmények alapítója és fenntartója is az állam lehet. Állami közszolgáltatásként jelenik meg továbbá a felsőoktatás, a felnőttképzés, az egészségügy, a társadalombiztosítás, a szociális ellátások, a közösségi közlekedés, az egészséges életmód és a szabadidős sporttevékenységek feltételeinek megteremtése, a fogyasztóvédelem stb. Az állam által ellátandó közszolgáltatásokat és az ellátás feltételeit különböző szakágazati törvények tartalmazzák.

3.3 HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FELADATKÖRÉBE TARTOZÓ KÖZSZOLGÁLTATÁSOK

Az önkormányzatok feladat- és hatáskörét a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) szabályozza. Eszerint a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai különösen az alábbiak:

- › Településfejlesztés, településrendezés.
- › Településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágítás biztosítása, kéményseprőipari szolgáltatások biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása).
- › A közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmények elnevezése.
- › Az egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítségét célzó szolgáltatások.
- › Környezet-egészségügy (köztisztaság, település tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás).
- › Óvodai ellátás.

- › Kulturális szolgáltatások, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása, filmszínházak, előadó-művészeti szervezetek támogatása, a helyi kulturális örökség védelme, a helyi közművelődési tevékenységek támogatása.
- › Gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások.
- › Szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg.
- › Lakás- és helyiséggazdálkodás.
- › A területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának biztosítása, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének támogatása.
- › Helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás.
- › Honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás.
- › Adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos helyi feladatok.
- › A kistermelők, őstermelők számára a jogszabályban meghatározott termékeik értékesítési lehetőségének biztosítása, ideértve a hétfélig árusítás lehetőségét is.
- › Sport-, ifjúsági ügyek.
- › Nemzetiségi ügyek.
- › Közreműködés a település közbiztonságának biztosításában.
- › Helyi közösségi közlekedés biztosítása.
- › Hulladékgazdálkodás.
- › Távhőszolgáltatás.
- › Víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat az ellátásért felelősnek minősül.

A felsoroltakon felül a törvény a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más önkormányzati feladatot is megállapíthat. A helyi önkormányzat a kötelezően ellátandó feladatai mellett önként is vállalhat közfeladatot. A Möt. alapján a helyi önkormányzat (a helyi képviselő-testület vagy helyi népszavazás döntése alapján) önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet a jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami egyik jogszabállyal sem ellentétes. Az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, és finanszírozása csak a saját bevételek vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.

4. A KÖZSZOLGÁLTATÁS FOGALMA ALÁ TARTOZÓ SZOLGÁLTATÁSOK KÖRE

Láthattuk, hogy nagyon sokféle szolgáltatás lehet közszolgáltatás. Ezekben az a közös, hogy mind a lakosság alapvető szükségleteinek kielégítését, mind az állam feladatainak ellátását biztosítják. Egy piacgazdaságban ezeket általában az állam igyekszik – az adott társadalmi berendezkedésnek és az állampolgárok elvárásainak megfelelően – a szükséges mértékre korlátozni. Ezeket tehát vagy állami feladatként határozzák meg jogszabályok segítségével, vagy szigorú állami szabályozás alá esik a biztosításuk.

A közszolgáltatások besorolására nincsen nemzetközi statisztikai kódrendszer, az államigazgatási tevékenységek besorolására viszont van: a *Classification of the Functions of Government (a kormányzati funkciók osztályozási rendszere)*, röviden COFOG. Az alábbi lista egy javaslat a közszolgáltatások magas szintű felsorolására és elhatárolására, amely az államigazgatási funkciók logikája mentén halad, és azokat használja vonatkoztatási pontként.¹⁸ Bizonyos országokban természetesen sok ilyen szolgáltatás akár teljes mértékben piaci alapú is lehet, viszont a szigorú állami szabályozás ebben az esetben is jellemző.

Védelem

- › Honvédelem.
- › Polgári védelem, katasztrófavédelem.
- › Ár- és belvízvédelem.

Rendvédelem és közbiztonság

- › Rendőrség.
- › Tűzoltóság.
- › Igazságszolgáltatás (ügyészség, bíróságok).
- › Büntetés-végrehajtás.

Gazdasági funkciók

- › Közhiteles adatszolgáltatás.

¹⁸ Kiss Norbert: A minőségi közszolgáltatások hozzájárulása a versenyképességhez. Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat tanulmány. Budapest, 2011, 22–24.

- › Meteorológiai szolgálat.
- › Gázszolgáltatás.
- › Villamos energia előállítása.
- › Villamosenergia-szolgáltatás.
- › Elektromos hálózat irányítása.
- › Távhőszolgáltatás.
- › Tömegközlekedés (helyi, helyközi, távolsági).
- › Közútkezelés.
- › Vízi közlekedési infrastruktúra működtetése.
- › Vasúti közlekedési infrastruktúra működtetése.
- › Légi közlekedési infrastruktúra működtetése.
- › Légi közlekedés.
- › Postai szolgáltatások.
- › Telekommunikáció.
- › Internetszolgáltatás.
- › Közraktározás.
- › Turizmusfejlesztés (belföldi, külföldi).
- › Öntözőrendszerek.

Környezetvédelem

- › Hulladékgyűjtés és hulladékkezelés.
- › Szennyvíztisztítás.
- › Nemzeti parkok, természetvédelmi területek.

Lakás

- › Közterület-kezelés.
- › Ivóvíz-szolgáltatás.
- › Közvilágítás.

Egészségügy

- › Gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-ellátás.
- › Mentés és sürgősségi ellátás.
- › Házi- és szakorvosi alapellátás.

- › Védőnői szolgáltatás.
- › Járóbeteg-szakellátás.
- › Fogorvosi ellátás.
- › Foglalkozás-egészségügy.
- › Kórházi ellátás.
- › Rehabilitáció.
- › Népegészségügy.

Rekreáció, kultúra és vallás

- › Tömegsportok (szervezés, infrastruktúra).
- › Közgyűjtemények, műemlékek, emlékhelyek.
- › Könyvtárak.
- › Levéltárak.
- › Színházak, előadó-művészet.
- › Művelődési házak működtetése.
- › Televízió.
- › Rádió.
- › Hírszolgáltatás.
- › Földfelszíni műsorsugárzás.

Oktatás

- › Óvodai ellátás.
- › Általános iskolai oktatás.
- › Középfokú oktatás.
- › Szakképzés (közép- és felsőfokú).
- › Felsőoktatás.
- › Felnőttoktatás.
- › Iskolai étkeztetés.
- › Iskolaorvosi ellátás.
- › (Alap)kutatás.

Szociális védelem (a pénzbeli ellátások kivételével)

- › Betegszállítás.

- › Tartós ápolás (kórházi, intézeti, otthoni).
- › Nyugdíjas otthonok működtetése.
- › Bölcsődei szolgáltatás.
- › Álláskeresési szolgáltatások.
- › Szociális lakások.

Egyéb speciális állami és önkormányzati feladatok (Magyarországon)

- › Gyermekvédelmi feladatok.
- › Vízgazdálkodási feladatok, szennyvízelvezetés.
- › Kéményseprőipari szolgáltatások.
- › Köztemetők kialakítása és fenntartása.
- › Okmányok kiállítása, okmányirodai szolgáltatások.

II. MODUL: A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK FINANSZÍROZÁSÁNAK ÉS SZERVEZÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI

BEVEZETÉS (A KÖZSZOLGÁLTATÁS ELLÁTÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI)

A szolgáltatásért felelős szervnek minden közszolgáltatás esetében el kell döntenie, hogy azt – saját vagy egyéb forrásokból – maga finanszírozza a lakosság számára vagy hozzájárulást kér a fogyasztóktól. Egyes piaci közszolgáltatások esetén akár az is előfordulhat, hogy az állam a szolgáltatás finanszírozásából kivonul, és azt kizárólag a fogyasztók finanszírozzák a szolgáltatás igénybevételének arányában. Az államnak minden beruházás tervezésekor döntenie kell, hogy a beruházást saját vagyonából finanszírozza vagy hitelt vesz fel hozzá.¹⁹ Az 1–3. fejezet ezeket a kérdéseket járja körbe.

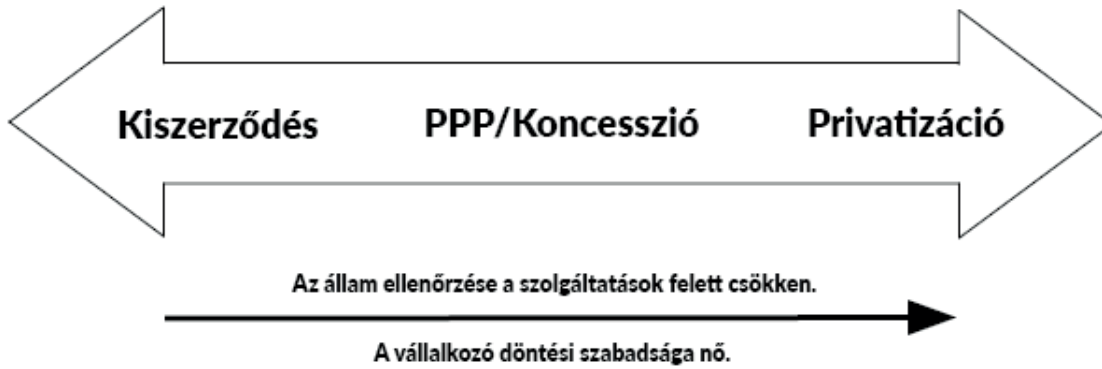
Ami a szolgáltatások ellátását és megszervezését illeti, *a közszolgáltatásokat az állami szervek sok esetben saját erőforrásból látják el.* Az úgynevezett nem piaci közszolgáltatások esetében sokszor ez az egyetlen ésszerű megoldás (például az igazságszolgáltatás vagy a rendvédelmi szervek munkája esetében). Más esetekben viszont indokolt lehet az adott közszolgáltatást egy piaci magánszereplőre bízni. Ennek fő oka, hogy a speciális szaktudást igénylő szolgáltatásokat, különösen azokat, amelyek piaci alapon is fenntarthatók, egy piaci vállalkozás hatékonyabban el tudja látni. Ezért egyes állami szervek bizonyos szolgáltatások ellátását „kiszervezhetik”, azaz ezek ellátását egy tőlük független vállalkozásra bízhatják. A kiszervezésnek az alábbi négy formáját különböztetjük meg:

- › Szolgáltatási szerződés (közbeszerzés útján).
- › Koncesszió.
- › PPP.
- › Privatizáció.

Ezek jellemzőit és főbb szabályait a 4–7. fejezetben ismertetjük.

¹⁹ Dietz Ferenc – Kirchhof Attila – Molnár Ildikó – Stecné Barati Izabella: Jelenkori közszolgáltatás-szervezési alternatívák. Budapest, 2011, 70.

Az állami irányítás és a vállalkozói szabadság változását az egyes kiszervezési formák között az alábbi ábra foglalja össze:



1. ábra. Forrás: Kozma Miklós Attila: *Értékteremtés Public-Private Partnership keretében – különös tekintettel a vállalkozó szempontjaira.* PhD-értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2009, 25.

1. ÁLLAMI VAGY ÖNKORMÁNYZATI FINANSZÍROZÁS

1.1 ÁLLAMI FORRÁSOK

A közszolgáltatás ellátása az állam részéről *szabályozási, jogalkotási és finanszírozási tevékenységet* egyaránt igényel. A jogszabályok meghatározzák a közszolgáltatást és a közszolgáltatás ellátásának feltételeit, a költségvetési gazdálkodás révén pedig létrejönnek a közszolgáltatás ellátásának finanszírozási feltételei.

A közszolgáltatások finanszírozásának egyik elsődleges formája a *közvetlen állami finanszírozás*. Az állam (saját forrásainak terhére) megrendelheti egyes szolgáltatások ellátását vagy maga is elláthatja a szolgáltatást.

A közszolgáltatások ellátásának elvei:

- › A legkisebb költség elve: a szolgáltató csak a szükséges és a feladattal összefüggő ráfordításokat és méltányos nyereséget számolhat el. Ez az alapelv biztosítja, hogy a közszolgáltatás mindenki számára hozzáférhető legyen.
- › A támogatás elve: a közszolgáltatást végző szervezetek – a hozzáférhetőség, az esélyegyenlőség, a környezeti ártalmak elhárítása stb. okán – állami (önkormányzati) támogatásra jogosultak a jogszabályok által biztosított keretek között.
- › A megfelelő minőség elve: a szolgáltató számára valamely jogszabály vagy szakmai szabály meghatározhatja a minőségi követelményeket és előírhatja a szolgáltatást végzők kötelező szakmai továbbképzését. A közszolgáltató szervezetekkel kapcsolatos szakmai, technikai-technológiai követelményeket, valamint az e szervezetekben foglalkoztatottakkal szembeni speciális képesítési előírásokat viszont a közszolgáltatási tevékenységet szabályozó ágazati jogszabálynak kell meghatároznia.
- › A ki nem zárhatóság elve: a közszolgáltató szervezet köteles mindenki számára biztosítani a szolgáltatást. A közszolgáltatásból a fogyasztó csak a jogszabályban meghatározott feltételekkel zárható ki. Az alapvető életszükségleteket kielégítő anyagi közszolgáltatásokból – különösen a vízellátásból és a háztartási energiaellátásból – a fogyasztó nem zárható ki, de – a jogszabályban meghatározott feltételek esetén – a szolgáltatás a jogszabályban meghatározott még elégséges minimumra korlátozható. A még elégséges szolgáltatás költségeit – más kötelezhető hiányában – a település önkormányzata viseli.
- › Az ellenőrizhetőség elve: a közszolgáltató szervezet működését a fogyasztók a vonatkozó külön törvény rendelkezései szerint ellenőrizhetik. A fogyasztói ellenőrzést kizáró vagy azt felhívás ellenére ismételten akadályozó közszolgáltató szervezettel szemben szankciókat lehet életbe léptetni.
- › A szolgáltatási monopóliummal szembeni védelem elve: a közszolgáltató szervezetek vagy szerződéses, vagy természetes monopólium birtokában végzik tevékenységüket. Ezért jogszabályban rögzíthetők a szolgáltató és a fogyasztó közötti jogviszony kötelező elemei (közüzemi szerződés), valamint a szolgáltatás tartalma és minimális mértéke.
- › A kötelező igénybevétel elve: törvény kötelezővé teheti a közszolgáltatás igénybevételét, ha az közegészségügyi, járványügyi, természet- és környezetvédelmi vagy közbiztonsági szempontból indokolt.²⁰

²⁰ Kökényesi József: A településügyi törvény szabályozási koncepciója. Szakmai vitaanyag. MKI.

Az állam forrásainak alapja azok a közjogi vagy közhatalmi bevételek, amelyeket az állam a közteherviselési kötelezettség alapján, közhatalmi kényszer alkalmazásával fizetési kötelezettségként beszed. A közteherviselési kötelezettséget az Alaptörvény fogalmazza meg, amely a társadalmi igazságosság elvének megfelelően valamennyi személyre és szervezetre vonatkozik. A közteherviselés részletes szabályait az Alaptörvény úgynevezett sarkalatos törvény keretébe utalja. A közteherviselés alapján tehát Magyarországon minden természetes személy, minden jogi személy és minden más jogalany is fizetési kötelezettség teljesítésével járul hozzá a közös szükségletek fedezetéhez.

A fizetési kötelezettségek fajtái

Ellenszolgáltatás nélküli rendszeres vagy rendkívüli fizetési kötelezettségek

- adó
- járulék
- hozzájárulás
- vagyonosodási illeték
- bírság
- pótlék
- egyéb.

Állami közhatalmi szolgáltatásért járó kifizetési kötelezettség

- felügyeleti díj
- eljárási illeték
- felügyeleti illeték
- igazgatási szolgáltatási díj,
- pótdíj.

2. ábra

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény tipizálja a fizetési kötelezettségeket, azaz a közhatalmi bevételek körét. A tipizálás alapja az, hogy a fizetési kötelezettségek jogosultja ad-e közvetlen ellenszolgáltatást vagy sem. Jellemzően az eljárási illetékek, díjak esetén jár ellenszolgáltatás, ezt *közhatalmi szolgáltatás*nak nevezzük. A fizetési kötelezettségek rendszerének a rögzítésével más típusú fizetési kötelezettség nem vezethető be, azaz egy zárt rendszer jött létre, és a kötelezettségeket előíró jogszabályok hierarchiája

is meg lett határozva. Főszabály szerint fizetési kötelezettséget előírni, a fizetési kötelezettek körét, mértékét, kedvezményeket, mentességeket megállapítani kizárólag törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet. Ettől eltérően az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés rendelkezhet.

A helyi önkormányzatoknak az általuk ellátandó szolgáltatások és egyéb feladatok finanszírozására számos forrás áll rendelkezésére. A helyi önkormányzatok feladatfinanszírozási rendszerét az Mötv. tartalmazza.

- › Az Országgyűlés a feladatfinanszírozási rendszer keretében – amely részben az Európai Unió szabályozási elvárásai miatt alakult ki – az adott évre vonatkozó központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon:
- › a helyi önkormányzat törvényben kötelező jelleggel előírt egyes feladatainak – felhasználási kööttséggel – a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú támogatással biztosítja vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok és a lakosság szám alapján támogatást biztosít;
- › az önkormányzat első pontba nem tartozó feladatainak ellátásához felhasználási kööttséggel járó vagy felhasználási kööttség nélküli támogatást nyújthat.

A fenti támogatás biztosítása a következő szempontok figyelembevételével történik:

- › Takarékos gazdálkodás.
- › A helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevétele.
- › A helyi önkormányzat tényleges saját bevétele.

A kötelező feladatokra nyújtott támogatást a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag saját ellátandó feladatainak költségeire fordíthatja. Amennyiben másra használja fel, a támogatás összegét – az államháztartásról szóló törvényben meghatározott kamatokkal terhelve – köteles a központi költségvetésbe visszafizetni. Kivételes esetben a helyi önkormányzat működőképességének megőrzése érdekében – jogszabályban meghatározott módon – kiegészítő támogatást lehet adni.

1.2 A HELYI ÖNKORMÁNYZAT BEVÉTELEI²¹

Az önkormányzatokkal kapcsolatos szabályozás a helyi önkormányzatokat megillető bevételeket az alábbi csoportokba sorolja:

- › Saját bevételek.

²¹ Közigazgatási alapvizsga. Jegyzet. Budapest, Nemzeti Községi Akadémia, 2015, 156–157.

- › Átengedett központi adók (gépjárműadó 40%-a, a gépjárműadóhoz kapcsolódó bírságból, pótlékból és végrehajtási költségből származó bevétel 100%-a, valamint termőföld bérbeadásából származó jövedelem utáni SZJA 100%-a).
- › Más gazdálkodóktól átvett bevételek.
- › Központi költségvetésből kapott támogatás.
- › Egyéb támogatások.

A települési önkormányzat az illetékességi területén helyi adókat, valamint települési adókat vezethet be.

A helyi önkormányzatok saját bevételei közül a legjelentősebbek a helyi adók. Helyi adók bevezetésére rendeleti úton kizárólag a települési önkormányzatok jogosultak (a megyei önkormányzatok nem). A helyi adóknak három fajtája van:

- › vagyoni típusú adók (építményadó, telekadó),
- › kommunális jellegű adók (magánszemélyek kommunális adója, idegenforgalmi adó),
- › helyi iparüzési adó.

Emellett az önkormányzat saját illetékességi területén rendelettel bármilyen olyan települési adót bevezethet, amelyet más törvény nem tilt. Az önkormányzat bármely adótárgyra megállapíthat települési adót, feltéve, hogy arra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya.

A saját bevételek közé sorolhatók még az alábbiak:

- › A saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hozadékából származó nyereség, osztalékkamat és bérleti díj.
- › Az illetékek.
- › Az átvett pénzeszközök.
- › Az önkormányzat területén kiszabott és onnan befolyt környezetvédelmi és műemlékvédelmi bírság külön jogszabályban megállapított hányada.
- › A helyi önkormányzat egyéb bevételei.
- › A szabálysértési bírság.

A központi költségvetés a kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak ellátását *feladatalapú támogatással* biztosítja (feladatfinanszírozási rendszer). A feladatalapú támogatás lehet működési támogatás vagy közfeladat ellátásához kötött feladatalapú támogatás. A központi költségvetés a feladatalapú támogatáson kívül kiegészítő támogatást is nyújt az önkormányzatoknak.

2. FOGYASZTÓK ÁLTALI FINANSZÍROZÁS

A közszolgáltatásokat lehet közösségi vagy magánforrásokból is finanszírozni. A *magánfinanszírozás jelenthet díjfinanszírozást, kölcsönforrást vagy magántőke bevonását.*

A díjfinanszírozás esetén a „használó fizet” elv érvényesül, hiszen a közszolgáltatást igénybe vevők a szolgáltatás fejében hozzájárulnak a szolgáltatás fenntartásához.

A használati díjnak két típusa különböztethető meg: az igénybevétel tényével kapcsolatos, illetve az igénybevétellel arányos díj. A használati díjak esetén közpolitikai preferenciák is érvényesíthetőek, különböző kedvezmények formájában.

A közszolgáltatások egy részét – azok típusától függően – a felhasználók közvetlenül finanszírozzák. Alapvetően az állam feladata eldönteni, hogy valamely általa finanszírozott közszolgáltatást díjmentesen biztosít a lakosságnak vagy pedig díjat szed érte. Előfordulhat, hogy a fogyasztók a szolgáltatás teljes piaci árát kötelesek díjként megfizetni (például bizonyos közüzemi szolgáltatások esetében), más esetben a fogyasztók csak a szolgáltatás egy részéhez járulnak hozzá, a fennmaradó költségeket pedig az állam finanszírozza, mint például a felsőoktatásban (a teljes mértékben államilag finanszírozott szakok kivételével) és egyéb közintézményi szolgáltatások esetében.

Érdemes kitérni arra is, hogy az igénybe vett szolgáltatásokat a fogyasztók milyen forrásból fizetik.²² A közüzemi szolgáltatásokat a fogyasztók – jövedelemadóval és egyéb járulékokkal csökkentett – nettó jövedelmükből tudják fizetni. A közüzemi szolgáltatásból „elfogyasztott” mennyiség és az érte fizetett díj mindig arányban áll egymással, a szolgáltatás díját pedig mindig a szolgáltatás fogyasztója fizeti meg.

A közintézményi szolgáltatások biztosítása azonban olyannyira kiemelt feladat, hogy ennek folyamatossága érdekében az állam vállalta ezek finanszírozását valamely éves költségvetésből gazdálkodó központi alap, fejezeti sor terhére. A közintézményi szolgáltatások fogyasztói tehát ezeket a szolgáltatásokat a bruttó jövedelmükből finanszírozzák, és egyáltalán nem biztos, hogy az adófizetőtől elvont jövedelemrész az általa fogyasztóként felhasznált mennyiséggel arányos.

A közintézményi szolgáltatások fogyasztása és finanszírozása tehát térben és időben eltávolodnak egymástól. Ezeket a szolgáltatásokat elvileg a társadalom valamennyi tagja számára biztosítja az állam. Azonban a befizetés kötelezettségével elsősorban a munkaadókat

²² Horváth Ferenc: Közszolgáltatások fogyasztása és finanszírozása. In: Hetesi Erzsébet (szerk.): A közszolgáltatások marketingje és menedzsmentje. SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei, 2002, 58.

és a munkavállalókat terheli meg. Ezért felmerül a „potyázás” (*free-riding*) lehetősége, vagyis olyan személyek is részesülhetnek a szolgáltatásból, akik nem fizetnek azért, vagy legalábbis nem járulnak hozzá annak költségeihez.²³

3. HITELFELVÉTEL ÉS EGYÉB FORRÁSBEVONÁS

Elegendő más forrásokból származó bevétel hiányában a közszolgáltatások ellátásáért felelős szervek feladatuk megfelelő teljesítése érdekében – bizonyos feltételek mellett – hitelt²⁴ vehetnek fel. Hitelt felvenni általában akkor érdemes, ha az érintett szerv a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó fejlesztést (például infrastruktúra-fejlesztést) kíván megvalósítani, és a hitel visszafizetését később a közszolgáltatásból vagy egyéb forrásokból származó bevételeiből ki tudja gazdálkodni. A közszolgáltatások működtetésére hitelt fölvenni csak az átmeneti fizetési nehézségek kiküszöbölésére javasolt, ellenkező esetben az állam, illetve az önkormányzati szervek súlyosan eladósodhatnak.

A konzervatív pénzügyi politikát folytató önkormányzatok általában óvakodnak attól, hogy adósságot halmozzanak föl, ám vannak olyan helyzetek, amikor *a hitelfelvétel az egyéb finanszírozási módoknál kedvezőbb megoldásnak bizonyulhat*. Általánosságban azt mondhatjuk, hogy a növekvő gazdaságokban a hitelfelvétel mellett szóló érvek erősebbek. Ennek az egyik fő oka, hogy a beruházáshoz szükséges kiadások összege sok esetben túl nagy ahhoz, hogy fedezhető legyen az adott pillanatban rendelkezésre álló saját forrásokból, ráadásul a beruházás gyakran előfinanszírozást igényel, azaz a nagy részét már akkor ki kell fizetni, amikor az még nem hoz bevételt.²⁵ A nagyobb értékű beruházások fedezete tehát sokszor nem áll egyből az állam vagy az önkormányzatok rendelkezésére, így hitelfelvétel nélkül a beruházást sok esetben akár több évre is el kellene halasztani. Megemlítendő továbbá, hogy a beruházást végrehajtó szervnek általában a pályázati úton elnyert források egy részét is meg kell előlegeznie, és az ilyen forrásokhoz (különösen uniós források esetén) rendszerint szükség van önerőre, amit a kedvezményezettnek saját erőből kell előteremtenie. Ilyenkor sok esetben a hitelfelvétel a legészszerűbb megoldás.

²³ Horváth: i. m. 58–59.

²⁴ A szükséges források bevonásának a hitel mellett egyéb finanszírozási formája is lehetséges (például kötvénykibocsátás), a közszolgáltatások finanszírozása esetében azonban a hitel a legjellemzőbb, ezért itt csak ezzel foglalkozunk.

²⁵ Dietz: i. m. 70.

Ki kell továbbá emelni, hogy bár a hitelfelvétel valóban kockázatos vállalkozás lehet, bizonyos infrastrukturális beruházások a használói díjak révén hosszú távon közvetlen bevételt hoznak (például a vízügyi, a szennyvíz- és hulladékkezelési beruházások), míg mások évenként keresztül közvetve járulnak hozzá a terület fejlődéséhez (például az útberuházások). Ez elegendő indok lehet arra, hogy ezeket a beruházásokat többnyire hitelből finanszírozzák.²⁶

Állami hitelfelvétel – különösen a helyi önkormányzatok körében – sok esetben csak szigorú jogszabályi keretek között lehetséges. Az önkormányzat hitelpiaci szereplésének szabályozása lehet passzív – ilyenkor különböző törvények szabnak határt az önkormányzati költsékezésnek; és lehet aktív – amikor a hitelfelvételt egy felsőbb hatóságnak jóvá kell hagynia.²⁷ Magyarországon a vonatkozó jogszabályok mindkét szabályozást tartalmazzák. A hitelfelvétel szabályait hazánkban a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban Stabilitási tv.) tartalmazza. A közszolgáltatások finanszírozásának tervezésekor nagyon fontos, hogy az érintett állami szervek és önkormányzatok figyelembe vegyék a jogszabályi korlátokat.

3.1 AZ ÁLLAMADÓSSÁG KELETKEZÉSÉT ÉS NÖVEKEDÉSÉT KORLÁTOZÓ ÁLTALÁNOS SZABÁLYOK

Az államadósság növekedésének tilalmát maga az Alaptörvény tartalmazza. E szerint mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, a központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelynek következtében az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedne.²⁸ A Stabilitási tv. az államadósság csökkentése érdekében még konkrétabb korlátozó rendelkezéseket tartalmaz az állami hitelfelvétellel kapcsolatban. A törvény értelmében állami adósságot eredményező ügylet érvényesen csak törvény felhatalmazása alapján köthető.

A kormányzati szervek adósságot eredményező ügyletet érvényesen csak az államháztartásért felelős miniszter (jelenleg a nemzetgazdasági miniszter) előzetes hozzájárulásával köthetnek. Kivételek ez alól a naptári éven belül lejáró futamidejű adósságot eredményező

²⁶ Stecné Barati Izabella: A települési infrastruktúrafejlesztés finanszírozásának gyakorlata Magyarországon. Az önkormányzati beruházási hajlandóság előrejelzésének modellezése. Tézisgyűjtemény. Budapest, 2003, 4.

²⁷ Stecné: i. m. 5.

²⁸ Ettől csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.

ügyletek, valamint az olyan adósságot eredményező ügyletek, amelyekben valamennyi fél az államháztartás valamely alrendszerébe, illetve a kormányzati szektorba tartozik.

A Stabilitási tv. értelmében az államháztartásért felelős miniszter a hozzájárulást abban az esetben adja meg, ha

- › a hozzájárulás – az engedélykérőtől függően – az államadósság központi költségvetéséről szóló törvényben előírt mértékének teljesítését nem veszélyezteti,
- › az adósságot eredményező ügylet az érintett szerv jogszabályban meghatározott kötelező feladatának ellátásához szükséges fejlesztéshez vagy működési költséghez szükséges,
- › a hitel felhasználásával megvalósítandó fejlesztés esetében a fejlesztés kiadásainak megtérülése valószínűsíti a hitel visszafizetését, és a hitel felhasználásának átfogó közgazdasági elemzése alátámasztja a hitel visszafizethetőségét.

3.2 AZ ÖNKORMÁNYZATOKRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK

A Stabilitási tv. szigorú szabályokat állít az önkormányzatok hitelfelvételével kapcsolatban is. Ezeket az alábbiakban foglaljuk össze.

Az önkormányzat főszabály szerint kizárólag a kormány előzetes hozzájárulásával köthet adósságot eredményező ügyletet. Vannak azonban kivételek ez alól a szabály alól, például az egy éven belül lejáró hitelfelvétel vagy az uniós támogatások előfinanszírozásához felvett hitel.

Ezen belül települési önkormányzat adósságot eredményező ügyletet csak abban az esetben köthet, ha a hatályos helyiadó-rendelete alapján a helyi iparűzési adót vagy a helyi adókról szóló törvény szerinti vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket vagy a magánszemélyek kommunális adóját bevezette. Ez alól kivételt jelent azonban, ha a települési önkormányzat olyan adósságot keletkeztet, amelyhez nincs szükség a kormány hozzájárulására, vagy amelynek célja egy már meglévő adósság visszafizetése, ha annak összege nem haladja meg az adósság összegét.

Az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletből származó tárgyévi összes fizetési kötelezettsége az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladhatja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át. Ez alól kivétel például az európai uniós vagy nemzetközi szervezettől elnyert támogatás előfinanszírozásának biztosítását szolgáló hitel felvétele.

További fontos szabály, hogy az önkormányzat a kormány előzetes hozzájárulásával kizárólag:

- › jogerős és végrehajtható bírósági határozatban foglalt fizetési kötelezettségének teljesítésére és
- › a központi költségvetésből nyújtott európai uniós vagy más nemzetközi szervezettől elnyert, nem fejlesztési célú pályázata önrészeinek biztosítására köthet naptári éven túli futamidejű, működési célú adósságot keletkeztető ügyletet.

4. KÖZBESZERZÉS ÚTJÁN KÖTÖTT SZERZŐDÉS

Amennyiben az állami szervek közvetlenül kívánják megrendelni valamelyik közszolgáltatást, akkor *szolgáltatási szerződést kötnek egy piaci szolgáltatóval*. Az egyszerű szolgáltatási szerződések esetében az állam meghatározott (rész)szolgáltatás biztosítására versenyeztetés (közbeszerzési eljárás) alapján szerződik a magánszféra valamely szereplőjével. Ezek a szerződések általában rövid távúak (néhány hónaptól néhány évig terjednek).²⁹ A szolgáltatási szerződést az állam kötheti a teljes szolgáltatás ellátására (például hulladékszállítás) vagy egy ahhoz kapcsolódó rész- vagy kiegészítő feladat ellátására (például iskolai menza üzemeltetése).

Amennyiben tehát a szolgáltatást az állami szervek külső szolgáltatóra akarják bízni, akkor ehhez bizonyos értékhatár felett – az egyes kivételek fennállásának hiányában – *közbeszerzési eljárást kell lefolytatniuk*. A közpénzből fenntartott intézmények nem végezhetik úgy a nagy értékű beszerzéseiket, mint bármely más személy, hanem erre csak a jogszabályok által meghatározott módon (meghatározott eljárás során) van lehetőségük. A közbeszerzési eljárások lényege, hogy az állami szerv az eljárás keretében versenyezteti a szolgáltatást biztosítani képes vállalkozásokat, majd a legkedvezőbb ajánlatot benyújtó vállalkozással köt szerződést. Amennyiben egy közszolgáltató vállalkozás olyan szektorban működik, amely az adott uniós tagállamban nincs kitéve a piaci versenynek, akkor az ilyen vállalkozás is közbeszerzési eljárást köteles lefolytatni! Az eljárás során különösen fontos a transzparencia, valamint az egyenlő bánásmód alapelveinek betartása. Az európai uniós jog kimondja, hogy az Európai Unióban letelepedett vállalkozások az eljárások során nem részesülhetnek hátrányos megkülönböztetésben. A közbeszerzési szabályok megfelelő alkalmazása azért is kiemelten fontos, mert az uniós támogatások lehívásának egyik előfeltétele az uniós jognak

²⁹ Dietz: i. m. 80.

megfelelő nemzeti közbeszerzési szabályozás és a közbeszerzési rendszer megfelelő működése. A közbeszerzések alapvető szabályait az alábbiakban ismertetjük.

Az uniós tagállamokban a közbeszerzési szabályokat mindenekelőtt a tagállami jogba átültetett közbeszerzési irányelvek, az EUMSZ belső piacra vonatkozó rendelkezései, valamint a tagállamok által alkotott, az uniós szabályokat kiegészítő és azokat átültető nemzeti szabályok határozzák meg. Magyarországon az uniós és az ezt kiegészítő hazai közbeszerzési szabályokat a jogalkotó egy jogszabályban, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényben (a továbbiakban Kbt.) foglalta össze. A törvényt kiegészítő részletszabályokat kormányrendeletek és miniszteri rendeletek tartalmazzák.

A közbeszerzési eljárásban a beszerzést végző intézményeket vagy szervezeteket ajánlatkérőknek, az eljárás során pályázó gazdasági szereplőket pedig ajánlattevőnek nevezzük.

4.1 AZ UNIÓS IRÁNYELVEK ÉS A KAPCSOLÓDÓ HAZAI SZABÁLYOZÁS

Az uniós közbeszerzési eljárások egységes szabályait három fő uniós irányelv tartalmazza, és ezek képezik a Kbt. szabályainak alapját is. Az úgynevezett *klasszikus ajánlatkérők* (például központi kormányzati szervek, helyi önkormányzatok, egyéb költségvetési szervek, állami vállalatok) beszerzéseit a 2014/24/EU irányelv szabályozza. A közszolgáltatókra (vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő vállalatok) vonatkozó speciális szabályokat a 2014/25/EU irányelv, a koncessziókra vonatkozó szabályokat pedig a 2014/23/EU irányelv tartalmazza.

Az uniós irányelvek részletes szabályait csak az irányelvekben meghatározott értékhatárok felett kell alkalmazni. Ezek az értékhatárok klasszikus (nem közszolgáltató) ajánlatkérők esetében (2018. január 1-jétől) a következők.

Árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése esetén a központi kormányzati szervek beszerzéseinél 144 000 euró (44 735 040 forint), egyéb ajánlatkérők beszerzéseinél 221 000 euró (68 655 860 forint). Bizonyos szociális és egyéb meghatározott szolgáltatások esetén (például egészségügyi, társadalombiztosítási, postai, vallási, szállodai, éttermi, jogi szolgáltatások) 750 000 euró (232 995 000 forint). Építési beruházás esetén 5 548 000 euró (1 723 541 680 forint).

Az értékhatárok a 2014/25/EU irányelv hatálya alá tartozó közszolgáltató ajánlatkérők esetén a következők.

Árubeszerzés és szolgáltatás megrendelés esetén 443 000 euró (137 622 380 forint). Építési beruházás esetén 5 548 000 euró (1 723 541 680 forint).

A becsült érték meghatározásakor a szerződést nem szabad az értékhatárok megkerülése céljából részekre bontani. Ha egy beszerzés több szerződés útján valósul meg, akkor a becsült érték meghatározásakor az összes rész értékét együttesen kell figyelembe venni (Kbt. 16–19. §).

A 2014/24/EU irányelv és az azt nemzeti jogba átültető Kbt. megállapít bizonyos kivételeket, amelyekhez kapcsolódó beszerzésekre az uniós közbeszerzések szabályait nem kell alkalmazni. Ilyenek például az úgynevezett „in-house” beszerzések, a kizárólagos jog alapján odaítélt szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések, a kölcsönök, a munkaszerződések és az állam alapvető biztonsági érdekeit érintő beszerzések.

4.2 KIVÉTELEK KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ESETÉBEN

a) Kizárólagos jog alapján nyújtott szolgáltatások

Amennyiben egy adott piacon egy szolgáltatás biztosítására egy gazdasági szereplő kizárólagos joggal rendelkezik (például az ivóvízellátásra), akkor az adott szolgáltatás megrendeléséhez nem kell közbeszerzési eljárást lefolytatni. A kizárólagos jog adományozásának lehetősége azonban nem korlátlan, erre is szigorú uniós szabályozás vonatkozik. Ezzel bővebben a III. modulban foglalkozunk.

b) Házon belüli („in-house”) szerződések

Az uniós szabályok nem követelik meg egyetlen állami szervtől sem, hogy egyes szolgáltatásokhoz külső szervezetet vegyenek igénybe. Előfordul viszont, hogy az adott szerv egy jogilag különálló, de a szervhez szorosan kapcsolódó entitást (például önkormányzati céget) kíván megbízni egy feladattal. Ilyenkor nem kell közbeszerzést lefolytatni, ha teljesülnek az alábbi feltételek:

- › Az ajánlatkérő a feladatot ellátó vállalkozás felett a saját szervezeti egységei felettihez hasonló kontrollt gyakorol, döntő befolyással rendelkezik a vállalkozás stratégiai céljainak meghatározásában és a működésével kapcsolatos alapvető döntéseinek meghozatalában.
- › Az érintett vállalkozás éves nettó árbevételének több mint 80%-a a kontrollt gyakorló ajánlatkérővel vagy az ajánlatkérő által e pont szerint kontrollált más jogi személlyel kötött vagy kötendő szerződések teljesítéséből származik.
- › Az érintett vállalkozásban nincs közvetlen magántőke-részesedés.

c) Ajánlatkérők közötti együttműködés

Amennyiben az érintett szervek nincsenek a b) pont szerinti viszonyban, viszont mindkét szerv ajánlatkérőnek minősül, a szerződés mentesülhet a közbeszerzési szabályok alól, ha teljesülnek az alábbi feltételek:

- A szerződés célja közfeladatok teljesítése, illetve közszolgáltatások biztosítása.
- Az együttműködés az ajánlatkérők közötti közös, közérdekű célok megvalósítására irányul.
- Az együttműködésben érintett tevékenységből származó éves nettó árbevétel legfeljebb 20%-a származik a nyílt piacról.

Az irányelvek szerinti valamennyi közbeszerzési eljárás – a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás kivételével – hirdetmény feladásával kezdődik, amelyet az Európai Unió hivatalos lapjának kivonatában, a TED-en (Tenders Electronic Daily) kell közzétenni. Az eljárás végén ugyanitt tájékoztatót kell közzétenni az eljárás eredményéről.

Az uniós irányelvek meghatározzák azokat az eljárásfajtákat, amelyek segítségével az ajánlatkérők megvalósíthatják beszerzéseiket. A leggyakrabban alkalmazott eljárásfajták a nyílt, a meghívásos és a tárgyalásos eljárás.

4.3 AZ UNIÓS IRÁNYELVEK ÉRTÉKHATÁRAIT EL NEM ÉRŐ KÖZBESZERZÉSEK

Az uniós értékhatárt el nem érő beszerzések szabályait a Kbt. harmadik része tartalmazza. Az ennek a résznek az alapján indított közbeszerzési eljárások egyszerűbbek, ugyanakkor biztosítják a transzparenciára és a diszkriminációmentességre vonatkozó uniós követelmények betartását, hiszen meghatározott értékhatár felett előírják az eljárások nyilvános meghirdetését. Emellett a Kbt. az uniós eljárásrendhez képest további kivételeket is megállapít.

A Kbt. harmadik részét árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése esetén 15 millió forintos becsült érték felett (közszolgáltató ajánlatkérők esetén 50 millió forint felett), építési beruházás esetén pedig 25 millió forintos becsült érték felett (közszolgáltató ajánlatkérők esetén 100 millió forint felett) kell alkalmazni. Az ezeket az értékhatárokat el nem érő beszerzések esetén a Kbt. 195. § (1) bekezdésében meghatározott ajánlatkérők (a kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek és intézményeik,

a kormány közalapítványai, valamint egyes meghatározott állami cégek)³⁰ az egymillió forintot elérő szerződéseik megkötését megelőzően is kötelesek – a 459/2016. (XII. 23.) kormányrendeletben foglaltak szerint, az ott meghatározott kivételekkel – legalább három ajánlatot bekérni.

5. KONCESSZIÓ

Egy állami vagy önkormányzati feladat kiszervezése megvalósítható *koncessziós szerződéssel* is. Ez abban különbözik az egyszerű szolgáltatási szerződéstől, hogy itt az állami vagy önkormányzati szerv nem megvásárol egy szolgáltatást a klasszikus értelemben, hanem *a szolgáltatás nyújtásának jogát engedi át egy vállalkozás számára*. A koncesszió általánosan a következőképpen határozható meg: koncesszió keretében az állam, illetőleg az önkormányzat vagy az önkormányzati társulás a törvényben tételesen meghatározott tevékenység (úgynevezett koncesszióköteles tevékenység) gyakorlásának jogát visszterhes szerződésben, időlegesen engedi át, úgy, hogy a jogosultnak részleges piaci monopóliumot biztosít.³¹

Fontos kiemelni, hogy a *koncesszió* kifejezést a magyar jogi szabályozás többféle értelemben használja. Egyrészt a jogszabályok koncessziónak nevezik olyan gazdasági tevékenységeket engedélyezését is, amelyek valójában nem az állam által biztosítandó szolgáltatás kielégítésére szolgálnak (például szerencsejáték, dohánytermék-kiskereskedelem). Ettől különbözik az úgynevezett „beszerzési típusú” koncesszió, amely az állami szervek beszerzési igényeit hivatott kielégíteni. Az ilyen koncessziók általában teljesítési követelményeket is tartalmaznak. A koncesszió keretében az állami szerv jellemzően megtartja a vagyontárgy tulajdonjogát, és megvan rá a lehetősége, hogy a teljesítés elmaradása esetén felmondja a szerződést.³²

³⁰ Azon többségi állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek, amelyekben az állam nevében a tulajdonosi (részvényesi, tagsági stb.) jogokat miniszteri rendelet vagy a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-vel kötött megbízási szerződés alapján központi költségvetési szerv vagy intézménye gyakorolja, valamint e szervezetek közbeszerzési szerződésai, építési vagy szolgáltatási koncessziói módosításának engedélyezése, valamint e szervezetek és a kezelésükben lévő vagy általuk alapított alapítványok nem közbeszerzés útján megkötött, beszerzést megvalósító szerződésai megkötésének és módosításának engedélyezése a közbeszerzésekért felelős miniszter feladata.

³¹ Bakó K. – Jobbágy Zs. – Sáriné Simkó Á. – Simon R. – Sümegi P. – Tass E.: Polgári jogi fogalomtár. HVG–Orac, 2003, 164.

³² Pfeffer Zsolt: A koncesszió fogalma és a jogi szabályozás alapvető jellemzői. Miskolci jogi szemle, 9 (2014)/2, 105–126.

Az utóbbi típusú koncessziókat már az uniós jog is szabályozza a 2014/23/EU irányelv keretében, amelynek szabályai a közbeszerzési szabályok mellett a Kbt.-ben is megjelennek. Megemlítendő még, hogy a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény mindkét típusú koncesszióra vonatkozik, azonban ennek szabályait a beszerzési típusú koncessziók esetén a Kbt.-ben foglalt eltéréseket figyelembe véve kell alkalmazni. Ez lényegében azt jelenti, hogy beszerzési típusú koncesszió odaítélése csak közbeszerzési eljárás keretében történhet. A közszolgáltatások szempontjából általában a beszerzési típusú koncesszió kategóriája releváns, hiszen itt nem csupán egy tevékenység engedélyezéséről van szó, hanem az állami szerv azért szerződik, hogy a lakosság igényeit a közszolgáltatás által kielégítse. A továbbiakban ezért ezek jellemzőit és az ezekre vonatkozó szabályokat ismertetjük. Az uniós és a hazai szabályozás megkülönbözteti az építési koncessziót és a szolgáltatási koncessziót. A közszolgáltatás biztosítása általában szolgáltatási koncesszió keretében történik.

A Kbt. a következőképpen határozza meg a *szolgáltatási koncesszió* fogalmát: a szolgáltatási koncesszió a törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek keretében az ajánlatkérő megrendeli a szolgáltatás nyújtását, az ajánlatkérő ellenszolgáltatása pedig a szolgáltatás hasznosítási jogának meghatározott időre való átengedése vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, ami együtt jár azzal, hogy a szolgáltatás hasznosításához kapcsolódó működési kockázatokat a koncessziós jogosult viseli.

A (beszerzési típusú) szolgáltatási koncesszió fogalmi elemei tehát a következők:

- › írásban megkötött visszterhes szerződés,
- › szolgáltatás megrendelése az ajánlatkérő által,
- › a szolgáltatás hasznosítási jogának átengedése,
- › a hasznosításhoz kapcsolódó működési kockázatot a koncessziós jogosult viseli.

A meghatározás fogalmi elemei alapján megállapíthatjuk, hogy a koncesszió a hagyományos szolgáltatási szerződéstől az utolsó két elem tekintetében különbözik. A szolgáltatás díját koncesszió esetén általában a fogyasztók fizetik a szolgáltatónak, viszont ez kiegészülhet az államtól kapott pénzbeli juttatással is. Fontos kiemelni, hogy ha a működési kockázatot nem a koncesszióban részesülő vállalkozás viseli, akkor nem beszélhetünk koncesszióról (például olyankor, amikor az állam meghatározott profitot garantál a vállalkozás számára).

A koncessziók további sajátossága, hogy általában jóval *hosszabb időre kötik őket*, mint a szolgáltatási szerződéseket, hiszen sok esetben csak így van reális esély arra, hogy a koncessziós jogosult befektetése megtérüljön (főleg a komplex szolgáltatások esetében). A beszerzési típusú koncessziók esetén azonban a 2014/23/EU irányelv és az ezt átültető

Kbt. tartalmaz bizonyos korlátozó rendelkezéseket ezek időtartamára vonatkozóan, és ezzel megakadályozza, hogy az adott piacot túl hosszú időre „lezárják” a verseny elől. A koncessziók időtartama így korlátozott, és az ajánlatkérő az igényelt szolgáltatások függvényében köteles felbecsülni a koncessziós időtartamot. Az 5 évnél hosszabb időtartamra szóló koncessziók esetében pedig a koncesszió maximális időtartama nem haladhatja meg azt az időtartamot, amely alatt a koncessziós jogosult számára megtérül, amit az építési beruházás vagy a szolgáltatás megvalósítása érdekében befektetett. A befektetett összeg kiszámításakor nemcsak a kezdeti befektetéseket, hanem a koncesszió időtartama során szükségessé váló további befektetéseket is figyelembe kell venni. Tehát a koncesszió időtartamának meghatározásakor meg kell becsülni, hogy a koncessziós jogosult befektetései előreláthatólag mennyi idő alatt fognak megtérülni.

A koncessziós beszerzési eljárás kötelező alkalmazása a közbeszerzési eljárásokhoz hasonlóan értékhatárokhoz kötött. Koncessziós beszerzési eljárás esetén az uniós értékhatár 5 548 000 euró (1 723 541 680 forint), a nemzeti értékhatár pedig szolgáltatási koncesszió esetén 30 millió forint (közszolgáltató ajánlatkérők esetében 100 millió forint), építési koncesszió esetén pedig 100 millió forint (közszolgáltató ajánlatkérők esetében 200 millió forint). A Kbt. koncessziós beszerzési eljárásokra vonatkozó speciális szabályait már a nemzeti értékhatár feletti becsült értékű koncessziók esetében is alkalmazni kell, azzal a kitételrel, hogy az Európai Unió hivatalos lapjában csak az uniós értékhatárt elérő értékű koncessziókat kell meghirdetni. Ezenkívül a szociális és egyéb meghatározott szolgáltatások (például egészségügyi, társadalombiztosítási, postai, vallási, szállodai, éttermi és jogi szolgáltatások) esetén az uniós értékhatár az irányadó, az ennél alacsonyabb értékű szolgáltatások esetén nem kell koncessziós beszerzési eljárást lefolytatni.

A Kbt. a koncessziós szerződésének odaítélésének szabályait a közbeszerzési eljárások szabályainál rugalmasabban állapítja meg. A koncessziókra vonatkozó felhívást hirdetményben kell közzétenni. A koncessziós beszerzési eljárást azonban az ajánlatkérő – a koncessziókra vonatkozó alapelveket és alapvető eljárási szabályokat figyelembe véve – szabadon alakíthatja ki.

6. PPP³³

A költségvetési hiány leszorításának igénye világszerte gátat szab a túlköltekezésnek, az Európai Unió maastrichti kritériumai szigorú követelményeket állítanak a tagországok államháztartási hiányával és államadósságával kapcsolatban. Annak érdekében, hogy ezeknek a kritériumoknak megfeleljen, az államnak vissza kell fognia azokat a közcélú beruházásokat, amelyek túlzottan növelik az államadósságot. A legnagyobb nehézséget az jelenti, hogy miként lehet az állam mindenkor költségvetési lehetőségeinél gyorsabb ütemben növekvő közösségi szükségleteket kielégíteni. A válaszok gazdasági régióktól függetlenül azonos irányba mutatnak: az államnak a korábnál nagyobb mértékben kell a nonprofit és a for-profit szektorra támaszkodnia, hatékonyabb ösztönzőket kell alkalmaznia, valamint innovatív és költséghatékony megoldásokat kell kialakítania a közösségi szolgáltatások biztosítására.

A fenti dilemma feloldásának egyik módja az úgynevezett Public-Private Partnership (a továbbiakban: PPP), amely hagyományosan a közszféra feladatának számító, az infrastruktúra teljes körére kiterjedő beruházások magántőkeből való megvalósításának az angolszász know-how-ra épülő finanszírozási módszere, amelynek *alkalmazásával lehetővé válik egyes állami beruházások költségeinek magántőke vagy banki hitel általi finanszírozása*. Ezen finanszírozási mód esetében azonban hosszú távon (20-30 év alatt) általában jelentős állami források felhasználására van szükség. A költségek tehát nem jelennek meg azonnal a költségvetésben, viszont korlátozzák a következő időszak kormányainak mozgásterét, fejlesztési lehetőségeit.

A leggyakrabban alkalmazott meghatározás alapján a PPP (a köz- és magánszféra partnersége) az állam és a magánszféra olyan együttműködését jelenti, amikor a felek a közszolgáltatás biztosításának felelősségét és kockázatát együtt viselik.

A PPP nem csupán egy finanszírozási forma, hanem egy hosszú távú, kölcsönös előnyökkel járó szerződéses üzleti megállapodás. A hagyományos modellben az állam külön kezeli a közszolgáltatáshoz kötődő egyes részfeladatokat, vagyis az építési feladatokat és a közszolgáltatás infrastruktúrájának megépítését és üzemeltetését a magánszférától rendeli meg, de a létesítmény állami tulajdonba kerül. Az építési költségeket az állam fedezi, az infrastruktúra üzemeltetése pedig elkülönül az építési fázistól, és az állam rendszerint saját apparátusával végzi, illetve rövid távú szerződések keretében magántársaságokkal végezteti el. Ezzel szem-

³³ A fejezet Nyikos Györgyi A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában című könyve (ELTE Eötvös Kiadó, 2010.) alapján készült.

ben a PPP esetében az állam a közszolgáltatások létrehozását bonyolultabb konstrukcióban bízza a magánszférára.

Az Európai Bizottság meghatározása alapján³⁴ a PPP-konstrukció kidolgozása és megvalósítása öt fő szakaszra bontható:

1. A projektkör meghatározása.
2. A projekt általános értékelése.
3. A projektterv és megállapodás előkészítése.
4. Közbeszerzési eljárás.
5. A projekt megvalósítása.

PPP esetében a magántársaság felelősséggel tartozik az infrastruktúra megtervezéséért, kiépítéséért, működtetéséért, valamint (legalább részben) a projekt finanszírozásáért is, így az állam (és/vagy a szolgáltatások tényleges igénybevevője) szolgáltatási díjat fizet. A közszférabeli szerződő fél feladata a projekt megtervezése, a szolgáltatás minőségének meghatározása, az árazási politika kialakítása és az ellenőrzési (monitoring) feladatok ellátása lesz, vagyis a szolgáltatás közvetlen menedzselése helyett a szerződés menedzselésére koncentrálna. A magánszférával való sikeres együttműködéshez szükséges, hogy a felek tisztában legyenek a PPP mögött meghúzódó alapvető elvekkkel és célokkal.

A PPP-konstrukció keretében az állam mint megrendelő az „outputokat”, vagyis a kimeneti követelményeket határozza meg, azaz hogy milyen szolgáltatást, milyen minőségben és mennyi ideig kíván igénybe venni. Az „inputokkal”, vagyis a szolgáltatás létrejöttéhez szükséges jelentős méretű beruházásokkal viszont csak másodsorban foglalkozik. A közcél a folyamat során a magánszféra közreműködésével valósul meg.

A PPP-szerződések két legfőbb modellje látható az alábbi táblázatban.³⁵

³⁴ Guidelines for successful Public-Private Partnerships. European Commission, 2003.

³⁵ Kozma Miklós Attila: Értéktéremtés Public-Private Partnership keretében – különös tekintettel a vállalkozó szempontjaira. PhD-értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2009, 35.

BOT (Build-Operate-Transfer)	A PPP olyan típusa, amelynél a létesítmény tervezése, építése és meghatározott ideig való működtetése a vállalkozó feladata, a határidő leteltével viszont a létesítmény a hozzá tartozó felelősséggel együtt az államra száll. A létesítmény állami pénzből épül és mindvégig állami tulajdonban marad. A tervezés és építés kockázatán kívül a működtetéssel kapcsolatos kockázatok is a magánfélhez kerülnek. Ilyen típusú szerződés azoknak a projektek az esetében célszerű, amelyeknél magas a működtetés költsége és bizonytalan az üzemeltetés (például vízellátás, hulladékfeldolgozás).
DBFO (Design-Build-Finance-Operate)	Az a konstrukció, amikor a tervezés, az építés és a működtetés mellett a finanszírozás is a magánfél felelőssége, azaz a beruházás magántőkéből valósul meg. A létesítmény egy ideig a magánfél birtokában van, de a határidő lejártával a tulajdonjog és a felelősségek is visszaszállnak az államra. A BOT-típushoz képest nagy előnye, hogy a beruházás magántőkéből valósul meg, ezért közvetlenül nem növeli az államadósságot. Az EU különösen alkalmasnak tartja ezt a formát útépitések finanszírozására.

A PPP-struktúra alkalmazásának leggyakoribb területei a következők:³⁶

- › Közúti infrastruktúra (utak, hidak, alagutak).
- › Vasúti infrastruktúra (városi, elővárosi és távolsági vonalak).
- › Közmű- és környezetvédelmi beruházások (csatornázás, szennyvíztisztítás).
- › Stadionok, sportcsarnokok, egyéb sportlétesítmények.
- › Kormányzati ingatlaninfrastruktúra fejlesztése (minisztériumi és egyéb hivatali épületek).
- › Büntetés-végrehajtási intézetekhez, javító- és nevelőintézetekhez kapcsolódó beruházások.
- › Honvédelmi beruházások (kiképző- és logisztikai központok, repülőterek).
- › Egészségügyi beruházások (kórházak, rendelőintézetek).

³⁶ Agg Zoltán – Csonka Gizella: A kormányzati szektor – új felfogásban. XXVII. rész: A kormányzat és a vállalkozások partnerségi együttműködése. Pénzügyi Szemle, 2003/3.

- › Közoktatási, kulturális beruházások (iskolák, kollégiumok, múzeumok, kongresszusi központok).

7. PRIVATIZÁCIÓ

A privatizáció a közszolgáltatások úgynevezett „kiszervezésének” legpiacorientáltabb formája. A privatizáció során az állam a közszolgáltatás alapját képező állami vagyontárgyakat, illetve a szolgáltatást nyújtó vállalkozásokat teljesen vagy részlegesen magánkézbe adja. A privatizáció következtében tehát az eszközök tulajdonjoga a magántársaságé lesz, és a vállalat irányítását is részben vagy teljesen a magánszféra veszi át.

Szélsőséges esetben az államnak közvetlenül nem marad semmilyen hatásköre az eszközökkel, illetve az érintett vállalatokkal kapcsolatban. Ez azonban gyakorlatban csak ritkán fordul elő, hiszen a szabályozás jogát az állam sok esetben fenntartja a privatizált közszolgáltatások esetében is. Tehát a közszolgáltatások területén végbemenő privatizáció nem jelenti azt, hogy az állam az adott szolgáltatás piacáról teljes mértékben kivonul, és már nem is törődik vele, hogy a szolgáltatást a lakosság megfelelő feltételek mellett igénybe tudja-e venni. Épp ellenkezőleg: a privatizált közszolgáltató vállalatok felett az állami felügyelet általában továbbra is erős marad.

A privatizációs folyamatok esetében az egyik legfőbb kérdés, hogy egy tiszta piaci viszonyok között működő magánvállalkozás valóban hatékonyabban tudja-e ellátni az adott közszolgáltatást, mint egy állami tulajdonban lévő vagy az állam által közvetlenül megbízott vállalkozás. Az állami tulajdon fenntartása vagy kiterjesztése több okból is indokolt lehet. Ilyen lehet például a közérdek érvényesítése, a piaci kudarcok orvoslása, a jövedelmek újraelosztása vagy különböző politikai érdekek érvényesítése.³⁷ Ezzel szemben a privatizációs törekvéseket a piacgazdaságba vetett hit, valamint az a feltételezés motiválhatja, hogy a magánpiaci szereplők hatékonyabban tudják működtetni a szolgáltatásokat. Magyarországon a rendszerváltást követően – a politikai-gazdasági változások miatt – kiterjedt privatizációs folyamat ment végbe. A 2008-ban kezdődő gazdasági válságot követően azonban egyes ágazatokban fel erősödtek az államosítási törekvések.

Európában az állami felügyelet mellett működő privatizált közszolgáltatások modelljének úttörője a hetvenes évektől kezdve Nagy-Britannia volt. A közüzemi szektorokban tevékenykedő

³⁷ Voszka Éva: Államosítás, privatizáció, államosítás. Közgazdasági Szemle, LX. évf., 2013. december, 1289–1317.

vállalatok szinte mindegyikét privatizálták. Kiépült ugyanakkor a szabályozó hatóságok rendszere, amelyek a gazdasági reguláció közérdekű szempontjait, tulajdonképpen „a lényeges minimumokat” szabályozták. Az úgynevezett angolszász modell Nagy-Britannián kívül az Egyesült Államokban, a Brit Nemzetközösség fejlett országaiban és Skandináviában terjedt el.³⁸

Megemlítendő azonban, hogy az Európai Unió liberalizációs politikái a közüzemi szektorban az angolszász deregulációs, illetve privatizációs folyamatok alapján születtek.³⁹ Az egyes szektorokban végbemenő kötelező liberalizációs folyamatok ellenére az európai uniós jog nem követeli meg az uniós tagállamoktól a közszolgáltatások privatizációját. Ehhez kapcsolódóan az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 345. cikke kimondja, hogy a szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet. Ennek megfelelően az uniós tagállamok szabadon dönthetnek arról, hogy közszolgáltató vállalataikat állami tulajdonban tartják vagy privatizálják. Az európai liberalizációs törekvésekkel bővebben a III. modulban foglalkozunk.

A privatizációs és liberalizációs folyamatokra jó példa, ami az utóbbi időben a távközlési szektorban végbement. A távközlési közszolgáltatási rendszer szerkezeti változásaiban nemcsak a piaci verseny megnyitása, hanem az állami tulajdonban (illetve irányítási befolyás alatt) lévő szolgáltatók és szolgáltatások privatizációja is jellemző. Általánosan megállapítható, hogy a távközlés napjainkra a közszektorból a magánszektorba került át, és a piaci verseny alapján működik. E piacszerkezeti változástól függetlenül azonban a távközlés továbbra is számos közszolgáltatási tartalommal összefüggő sajátossággal rendelkezik. A közszolgáltatások egyik legfontosabb sajátossága, hogy a liberalizáció és a privatizáció nem változtatja meg az adott szolgáltatás közszolgáltatási jellegét, közérdekű súlyát, gazdasági és társadalmi hatásait.⁴⁰

³⁸ Horváth M. Tamás: Közszolgáltatási szerződési rendszerek főbb európai modelljei. BVK Holding Zrt., Budapest, 2011. (kiegészített változat: 2012.), 6–7.

³⁹ Horváth M.: i. m. 9.

⁴⁰ Lapsánszky András: i. m. 98.

III. MODUL: A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK NYÚJTÁSÁNAK UNIÓS SZABÁLYOZÁSA

Az Európai Unió tagállamainak a közszolgáltatások megszervezése során a hazai szabályozás és a pénzügyi-gazdasági szempontok mellett mindenképpen figyelembe kell venniük az uniós jog rendelkezéseit is. Ezek betartása az uniós tagállamok – köztük Magyarország – számára kötelező, és ezt az Európai Bizottság rendszeresen ellenőrzi is.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) egyrészt előírja az áruk, a szolgáltatások, a munkavállalók és a tőke szabad áramlását (ez a négy fő alapjog), valamint az állampolgárság alapján való megkülönböztetés tilalmát. Ezzel szemben a közszolgáltatások szervezése számos esetben járhat a szolgáltatások szabad áramlásának korlátozásával, különösen, ha egy adott közszolgáltatás ellátására egy hazai szolgáltatót jelölnek ki. Így az ilyen szolgáltatók kiválasztása csak az uniós jog által biztosított keretek között történhet.

Másodsorban a döntéshozóknak figyelemmel kell lenniük az Unióban érvényben lévő állami támogatási szabályokra, amelyek meghatározzák, hogy egyes vállalatok – beleértve a közszolgáltatást nyújtó szervezeteket is – milyen feltételek mellett lehetnek állami források kedvezményezettjei.

Harmadsorban az uniós versenyszabályok betartását is ellenőrizni kell. Azon közszolgáltató szervezeteknek, amelyek az adott szolgáltatás piacán monopolhelyzetben vannak, vagy piaci erőfölénnyel rendelkeznek, be kell tartaniuk az EUMSZ piaci erőfölénnyel való visszaélés tilalmát kimondó rendelkezéseit.

Negyedrész pedig az Európai Unió egyes ágazatokban bizonyos szolgáltatások teljes vagy részleges liberalizációját biztosító intézkedéseket fogadott el, amelyeket a tagállamoknak szintén kötelező betartaniuk. Ilyen liberalizációs törekvések voltak eddig például a telekommunikációs, a postai, az áram- és gázszolgáltató, valamint a személyszállítási szektorokban.

Az EUMSZ-nek közszolgáltatások szervezésének szempontjából legfontosabb rendelkezéseit a modul végén található függelék tartalmazza.

1. AZ ÁLTALÁNOS GAZDASÁGI ÉRDEKŰ SZOLGÁLTATÁS FOGALMA

Az európai uniós jogrendben az úgynevezett *általános gazdasági érdekű szolgáltatások* különleges helyet foglalnak el, hiszen ezekre az uniós szabályokat – különösen a versenyjogi és állami támogatásra vonatkozó szabályokat – csak korlátozott mértékben kell alkalmazni. Az ilyen szolgáltatásokkal megbízott vállalkozások csak addig tartoznak az említett szabályok hatálya alá, amíg ezek alkalmazása nem akadályozza a rájuk bízott feladatok végrehajtását. Ennek betartása érdekében azonban meg kell határozni, hogy mely szolgáltatások tartoznak (illetve tartozhatnak) bele az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (ÁGÉSZ) fogalmába.

Az ÁGÉSZ-nek nincs egységes uniós meghatározása. Ezek meghatározásában az uniós tag-államok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. Az Európai Bizottság, valamint az Európai Unió Bírósága csupán a nyilvánvaló hibák és tévedések kiszűrésére jogosult.

Ha átfogó meghatározást akarunk adni, akkor az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat a következőképpen írhatjuk le: *olyan piaci (gazdasági) természetű szolgáltatások, amelyeket az állam az általános érdek alapján specifikus közszolgáltatási kötelezettségként definiál.*⁴¹ Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások tehát nagyjából megfeleltethetők a piaci közszolgáltatások fogalmának, amelyek elvben tisztán piaci alapon is biztosíthatók. Azonban sok esetben ezek is szigorú állami szabályozás alá esnek, aminek legtöbbször az a célja, hogy a szolgáltatás az adott közösség minél nagyobb hányada (vagy akár az egész közösség) számára elérhető legyen. Az Európai Bíróság joggyakorlata alapján az ÁGÉSZ-szal megbízott piaci szereplők főszabály szerint kötelesek a szóban forgó szolgáltatást az említett szolgáltatás nyújtását szabályozó ÁGÉSZ-kötelezettségek betartása mellett biztosítani. Ez általában abban nyilvánul meg, hogy a szolgáltatók a szolgáltatást bármely hozzájuk folyamodó személy számára kötelesek biztosítani.⁴²

Nem feltétlenül szükséges azonban, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak szigorú értelemben egyetemes és kötelező jellege legyen, ingyenesek vagy gazdaságilag a lakosság egésze számára elérhetőek legyenek (például adott esetben a kiegészítő egészség-

⁴¹ Galamb Zsófia – Kányási Zsófia: Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatások. Állami támogatások joga 5. (2010/1), 81.

⁴² T 289/03. sz. BUPA kontra Bizottság eset.

vagy nyugdíjbiztosítás is ÁGÉSZ-nak minősülhet). A szolgáltatások biztosításához nem feltétlenül szükséges kizárólagos jog biztosítása sem az érintett vállalkozás(ok) számára.⁴³

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat meg kell különböztetni az úgynevezett *általános érdekű szolgáltatásoktól*, amelyeket az állam vagy az általa kijelölt szervezet nem piaci (gazdasági) alapon nyújt. A megkülönböztetés azért fontos, mert az ilyen (nem piaci) szolgáltatások egyáltalán nem tartoznak az uniós állami támogatási és versenyjogi szabályok hatálya alá.

1.1 A SZOLGÁLTATÁSOK PIACI JELLEGÉNEK MEGHATÁROZÁSA

A szolgáltatások piaci jellegének megítélésekor különösen fontos annak vizsgálata, hogy a szolgáltatást nyújtó szervezet *vállalkozásnak minősül-e vagy sem*. Az uniós terminológia szerint a vállalkozások olyan entitások, amelyek gazdasági tevékenységet végeznek, azok jogállásától és finanszírozási módjától függetlenül. A meghatározás szempontjából az entitás nemzeti jogi státusza lényegtelen, valamint az is, hogy az érintett vállalkozást profittermelés céljából hozták-e létre.⁴⁴ Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint minden olyan tevékenység gazdasági tevékenységnek minősül, amelynek keretében valamely piacon árukat vagy szolgáltatásokat kínálnak.

Hogy egyes szolgáltatásoknak van-e piaca, az sokszor attól függ, hogy az adott uniós tagállamban hogyan szervezik meg ezeket a szolgáltatásokat. Például ha az egészségügyi szolgáltatások finanszírozása magánszolgáltatókon keresztül, kizárólag piaci forrásokból történik, akkor ez gazdasági tevékenységnek minősül. Egy társadalombiztosításon alapuló rendszerben viszont ugyanez a szolgáltatás nem minősül gazdasági tevékenységnek.⁴⁵

Azokról a tevékenységekről, amelyek sohasem lehetnek gazdasági jellegűek, nem lehet teljes listát összeállítani. A közhatalom gyakorlásához kapcsolódó tevékenységek általában nem minősülnek gazdasági tevékenységnek, mint ahogy az sem, amikor a hatóságok az Európai Unió országaiban saját hatósági jogkörüket gyakorolják. Ezeknek a szolgáltatásoknak a piaci alapú működtetése sem politikai, sem gazdasági, sem társadalmi szempontból nem lenne észszerű.

Ebbe a kategóriába például az alábbi szolgáltatások sorolhatók:

⁴³ T 289/03. sz. BUPA kontra Bizottság eset.

⁴⁴ Adott gazdasági tevékenység esetében (például meglévő ingatlan üzletszerű bérbeadása) akár a természetes személy is minősülhet vállalkozásnak.

⁴⁵ A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról (HL C 8/4).

- › Külső és belső biztonság garantálása (hadsereg és rendőrség).
- › Igazságszolgáltatás.
- › A légi közlekedés ellenőrzése és biztonsága.
- › Tengeri közlekedés ellenőrzése és biztonsága.
- › Környezetvédelmi felügyelet.
- › Börtönbüntetések szervezése és végrehajtása.

Az említett (nem gazdasági jellegű) szolgáltatások tehát nem tartoznak az uniós belső piaci, állami támogatási és versenyszabályok hatálya alá.

Bizonyos közszolgáltatások esetében a szolgáltatás jellemzői alapján egyedileg kell megítélni, hogy az adott tevékenység gazdasági tevékenységnek minősül-e vagy sem. Ilyenek például az alábbiak.⁴⁶

a) Szociális biztonság

Ide tartozik többek közt az egészségbiztosítás, a nyugdíjbiztosítás, a munkahelyi baleset-biztosítás és az egyéb szociális ellátórendszerek. Az Európai Bíróság ítélezési gyakorlata alapján az alábbi tényezők lehetnek meghatározók annak eldöntésekor, hogy az érintett szervezet vagy vállalkozás gazdasági tevékenységet végez-e:

- › kötelező tagsággal jár-e a rendszer;
- › kizárólag szociális célokat követ-e;
- › nonprofit alapon működik-e;
- › az ellátások függetlenek-e a befizetett járulékoktól;
- › az ellátások szükségszerűen arányosak-e a biztosított személy bevételeivel;
- › az állam felügyeli-e a rendszert.

A szolidaritás elvén működő rendszereket meg kell különböztetni a piaci elven működő rendszerektől. Az uniós jogot, mint már említettük, csak az utóbbiak esetében kell alkalmazni.

A piaci rendszerek jellemzői:

- › a választható tagság;
- › a tőkésítés elve (a jogosultság a befizetett hozzájárulásoktól és a rendszer pénzügyi eredményétől függ);
- › nyereségorientáltság;
- › az alaprendszert kiegészítő szolgáltatások.

⁴⁶ A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról (HL C 8/4).

b) Egészségügyi ellátás

Az Európai Unióban az egészségügyi ellátórendszerekben jelentős különbségek vannak a tagállamok között. Van olyan tagállam, amelyikben az egészségügyi intézmények nem vállalkozásként működnek, máshol viszont vállalkozásként, piaci alapon nyújtják a szolgáltatásikat. Ezek főbb jellemzői az alábbiak:

Nem piaci szolgáltatások: az egészségügyi intézmények a nemzeti egészségügyi szolgálat szerves részei, és majdnem teljes mértékben a szolidaritás elvére épülnek. Az intézményeket közvetlenül társadalombiztosítási járulékokból és más állami forrásokból finanszírozzák, szolgáltatásaikat a rendszer minden tagja számára térítésmentesen nyújtják. (Ilyen például a magyar egészségügyi rendszer.)

Piaci szolgáltatások: a kórházak és más egészségügyi szolgáltatók szolgáltatásaikat díjazás ellenében nyújtják, amelyet a beteg vagy a beteg biztosítója fizet. Az ilyen rendszerekben bizonyos fokú verseny zajlik a kórházak között az egészségügyi szolgáltatások területén.

c) Oktatás

Az állam által finanszírozott és felügyelt nemzeti oktatási rendszer keretében megszervezett közoktatás nem gazdasági tevékenység.

Ezzel kapcsolatban az Európai Bíróság is leszögezte, hogy „az állam az általában közpénzből, nem pedig a tanulók vagy a szülők hozzájárulásaiból finanszírozott közoktatási rendszer kialakításával és fenntartásával nem díjazás ellenében végzett tevékenységet kíván folytatni, hanem a lakossággal szemben fennálló feladatait teljesíti a szociális, kulturális és oktatási területen”.⁴⁷ Tehát az ilyen közoktatási rendszerre (amilyen például a magyar is) az EUMSZ szabályai nem alkalmazandók. A közoktatás nem gazdasági jellegét nem érinti az a tény, hogy a tanulóknak vagy a szüleiknek adott esetben tandíjat vagy beiratkozási díjat kell fizetniük, amelyek hozzájárulnak a rendszer működési költségeihez.

Az említett oktatási szolgáltatásokat meg kell különböztetni azoktól a szolgáltatásoktól, amelyeket elsősorban a szülők vagy a tanulók befizetéseiből vagy üzleti bevételekből finanszíroznak. Ide tartoznak például a teljes egészében a hallgatók által finanszírozott, felsőfokú oktatást kínáló kereskedelmi vállalkozások. Bizonyos uniós tagállamokban közintézmények is kínálhatnak oktatási szolgáltatásokat, amelyeket jellegük, finanszírozási struktúrájuk és az egymással versenyben álló magánszervezetek jelenléte miatt gazdaságinak kell tekintenünk.

⁴⁷ C-318/05 sz. Bizottság kontra Németország eset.

Összegzés

Általános gazdasági érdekű szolgáltatások azok, amelyeket a vállalkozások piaci alapon nyújtanak. Ezek esetében alkalmazni kell az EUMSZ szabályait a belső piac, a versenyjog és az állami támogatások területén.

Általános érdekű szolgáltatások azok, amelyeket a szervezetek és vállalkozások nem piaci alapon nyújtanak. Ezek nem tartoznak az EUMSZ belső piaci, versenyjogi és állami támogatási szabályainak hatálya alá.

2. ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZABÁLYOK

Az uniós belső piac egyik fő célkitűzése a szabad verseny biztosítása az európai piacon működő vállalkozások számára. Ehhez elengedhetetlen, hogy minden vállalat azonos feltételek mellett indulhasson a gazdasági versenyben, és senki ne juthasson indokolatlan versenyelőnyhöz a többiekkel szemben. A szabad verseny egyik feltétele, hogy a tagállamok ne biztosíthassanak számukra olyan forrásokat, amelyek segítségével előnybe kerülhetnek akár a külföldi, akár a többi hazai vállalkozással szemben.

Ha egy közszolgáltatás biztosítása – az első fejezetben leírtaknak megfelelően – piaci alapon történik, akkor a szolgáltatást ellátó vállalatnak adott ellenszolgáltatás kapcsán meg kell vizsgálnia, hogy ez az uniós szabályok alapján nem minősül-e tiltott állami támogatásnak. Ehhez először az állami támogatás fogalmi elemeit kell meghatározni, utána pedig ki kell térni az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó különleges szabályokra.

2.1 ÁLTALÁNOS SZABÁLYOK

Főszabály szerint a tisztességes verseny érdekében az uniós jog megtiltja, hogy a vállalatok állami támogatást kapjanak. Az EUMSZ 107. cikkének 1. bekezdése szerint „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 részesítésével torzítja a versenyt vagy ezzel fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet”.

Ennek ellenére az uniós szerződések is elismerik, hogy számos olyan helyzet van, amikor az államnak be kell avatkoznia a gazdaság működésébe, akár pénzügyi források biztosításával is. Ezért az uniós jog kivételeket is megfogalmaz, amelyek alapján az állam jogszerűen nyújt-

hat támogatást a piaci szereplőknek. Ilyenek például a hátrányos helyzetű régióknak adott vagy a kulturális célokra fordított támogatások.

Az állami támogatás fogalma az alábbi főbb elemekre bontható.

a) Állami források átadása

Ebbe beleértendők mind a központi költségvetés, mind a helyi önkormányzatok forrásai, valamint az állami befolyás alatt álló szervezetek által nyújtott támogatások is. Nem szükséges, hogy a forrásokat közvetlenül az államkincstár birtokolja, elég, ha a szóban forgó összeg ténylegesen a támogató közintézmények rendelkezésére áll. Az állami forrásokba beletartoznak az állam által kezelt uniós források is.

b) Gazdasági előny biztosítása

Ez nemcsak közvetlen támogatás lehet, hanem bármilyen formában biztosított gazdasági előny. Például az adókedvezmények, a piaconál kedvezőbb feltételekkel folyósított hitelek, a garanciák vagy a piaci gyakorlatnál kedvezőbb tőkebefektetések is állami támogatásnak minősülhetnek. Általánosan elfogadott, hogy a piacon az állam is megjelenhet, végezhet befektetéseket, vásárolhat részesedést magáncégekben vagy nyújthat hitelt számukra. Viszont nem beszélünk gazdasági előny biztosításáról olyan esetekben, amikor az állam olyan döntést hoz, amelyet ugyanolyan körülmények között egy piaci magánbefektető is meghozott volna (piaci magánbefektető elve). Az ilyen döntések tehát nem minősülnek állami támogatásnak.

c) Szelektivitás

A támogatás csak akkor tartozik az uniós szabályok hatálya alá, ha egy intézkedés nem általános érvényű, hanem a pénzügyi források átadása (vagy a kedvezmény) csak „bizonyos és jól meghatározható vállalkozásokra” vonatkozik. Az Európai Bizottság értelmezése szerint egy támogatási program szelektív, ha a lebonyolító hatóságok bizonyos mértékű mérlegelési joggal rendelkeznek, valamint ha a támogatási program a tagállam területének csak egy részére vonatkozik (például regionális vagy ágazati támogatások).

d) A versenyre és a kereskedelemre gyakorolt hatás

Az uniós állami támogatások joga nem vonatkozik olyan esetekre, amikor az intézkedés nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Fontos azonban, hogy a határon átnyúló

kereskedelem érintettségét könnyű bizonyítani. Az Európai Bíróság kimondta: ilyenkor csak azt kell vizsgálni, hogy a támogatások képesek-e hatást gyakorolni a kereskedelemre és torzítani a versenyt.

Amennyiben tehát az intézkedés az említett szempontok alapján állami támogatásnak minősül, akkor az nem nyújtható; kivéve akkor, ha a támogatás és annak célja megfelel valamely, az EUMSZ-ban megjelölt vagy az Európai Bizottság által az EUMSZ alapján meghatározott kivételnek.

Fontos kiemelni, hogy az állami támogatási szabályok alkalmazásához az előzőekben bemutatott fogalmi elemek mindegyikének fenn kell állnia.

Állami támogatás az uniós szabályok alapján kétféle jogcímenen nyújtható:

1. Az Európai Bizottság egyedi döntését nem igénylő támogatás (mentesítési jogszabályok).⁴⁸
2. Az Európai Bizottság által egyedi döntésben mentesített támogatás.

A *de minimis* támogatások lényege, hogy ezek a vállalkozásoknak bizonyos összeghatár (főszabály szerint vállalkozásonként három év alatt összesen 200 000 euró) alatt szabadon nyújthatóak. A csoportmentességi rendeletek olyan támogatási kategóriákat határoznak meg (például regionális támogatás, kutatás-fejlesztés, kkv-k támogatása), amelyek bizonyos szigorú feltételek teljesülése mellett külön bejelentési kötelezettség nélkül adhatók.

Az első kategóriába nem tartozó állami támogatási intézkedések azonban csak az Európai Bizottság előzetes engedélyével hajthatók végre!

2.2 AZ ÁLTALÁNOS GAZDASÁGI ÉRDEKŰ SZOLGÁLTATÁSOKRA VONATKOZÓ SPECIFIKUS SZABÁLYOK

Az Európai Unióban az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra – ezek speciális státusza miatt – az EUMSZ különleges feltételeket állapít meg. Ezenkívül az Európai Bíróság meghatározta azokat a feltételeket is, amelyek teljesülése esetén az ilyen szolgáltatásoknak nyújtott kompenzáció az uniós szabályok értelmében nem minősül tiltott állami támogatásnak. A közszolgáltatás megszervezése során tehát e feltételek fennállását kell vizsgálni.

Az EUMSZ 106. cikkének 2. bekezdése az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozólag az alábbi általános szabályt fogalmazza meg:

⁴⁸ Ilyenek például a *de minimis* rendeletek, a csoportmentességi rendeletek stb.

„Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy jövedelemtermelő monopóliummal rendelkező vállalkozások csak addig tartoznak a Szerződések szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, ameddig ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, hogy az ellentétes legyen az Unió érdekeivel.”⁴⁹

A tagállamok saját hatáskörükben és az EUMSZ alkalmazási körén belül gondoskodnak arról, hogy ezek a szolgáltatások olyan elvek alapján és feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik, hogy betöltsék rendeltetésüket. A meghatározás kapcsán lényeges tehát megvizsgálni, hogy ha az adott szolgáltatás esetében az állam engedi a piaci versenyt, akkor ezt magánvállalkozások is mindenki számára elérhető módon, megfelelő minőségben és feltételekkel fogják-e nyújtani. Amennyiben a piaci szolgáltatók nem rendelkeznek a megfelelő piaci ösztönzőkkel a szolgáltatás ellátásához, akkor az állam jogosan avatkozhat be az adott szolgáltatások folyamatába.

Jó példa erre, hogy az internet-, illetve telekommunikációs szolgáltatásokat a szolgáltatók piaci alapon, egymással versenyezve nyújtják, és ezek – a megfelelő hálózatok kiépülésével – szinte a lakosság egésze számára elérhetők; az egyetemes postai szolgáltatások egy része viszont nem feltétlenül működtethető piaci alapon, hiszen a piaci szereplők számára bizonyos szolgáltatások nyújtása nem kifizetődő, különösen a ritkábban lakott területeken. Ezekben az esetekben tehát indokolt bizonyos fokú állami beavatkozás, annak érdekében, hogy a szolgáltatás mindenki számára megfelelő színvonalon elérhető legyen.

Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy az állami támogatások joga az általános gazdasági érdekű szolgáltatások esetében sem engedi meg, hogy e szolgáltatások számára az állam korlátlan mennyiségben biztosítson forrásokat. A szolgáltatások indokolatlanul magas kompenzációja e szolgáltatások esetében is tiltott.

Az Európai Bizottság rendeletben állapította meg azt a határértéket, amely alatt az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozásoknak adott támogatás csekély összegű (*de minimis*) támogatásnak minősül.⁵⁰ E rendelet szerint bármely három pénzügyi év időszakában az ilyen vállalkozás részére nyújtott támogatás teljes összege nem haladhatja meg az 500 000 eurót. Fontos tudni, hogy ez az összeg magasabb, mint a nem ÁGÉSZ-t nyújtó vállalkozások esetében alkalmazandó 200 000 eurós határérték.

⁴⁹ EUMSZ 106. cikk, 2. bekezdés.

⁵⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozásoknak adott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló 360/2012/EU rendelet.

Az Európai Bíróság az Altmark-ítéletben⁵¹ fektette le az általános gazdasági érdekű szolgáltatások pénzügyi ellentételezésének alapelveit. Ezek alapján egy ÁGÉSZ – a *de minimis* határérték fölött – csak az alábbi feltételekkel támogatható:

- › A kedvezményezett vállalkozást szerződésben vagy jogszabályban fel kell jogosítani a szolgáltatás elvégzésére.
- › A kompenzáció alapparamétereit előre, objektíven és átláthatóan kell rögzíteni.
- › Nem lehet túlkompensációt nyújtani, azaz a kompenzáció mértéke nem lehet nagyobb, mint ami – a vonatkozó bevételeket és a szolgáltatás teljesítéséért járó észszerű profitot is figyelembe véve – szükséges a költségek részleges vagy teljes fedezéséhez.
- › Ha a szolgáltatást végző vállalkozást nem közbeszerzéssel választják ki, akkor a kompenzáció mértékét azoknak a költségeknek az elemzése alapján kell megállapítani, amelyek egy tipikus, hatékonyan vezetett vállalkozásnál felmerülhetnek volna.

Amennyiben a kompenzációs intézkedés nem tartozik a *de minimis* szabályok hatálya alá, illetve nem felel meg a fenti négy feltételnek, egyedileg be kell jelenteni az Európai Bizottságnak. Bejelentés hiányában a Bizottság elrendelheti a támogatás visszafizettetését.

Ha viszont az előírt feltételek teljesülnek, akkor az érintett vállalkozásnak nyújtott források nem minősülnek tiltott állami támogatásnak. Ez azonban minden esetben részletes vizsgálatot igényel.

3. LIBERALIZÁCIÓS TÖREKVÉSEK EGYES SZEKTOROKBAN

A közszolgáltatásokra vonatkozó általános versenyjogi és állami támogatási szabályok mellett az Európai Unió célul tűzte ki bizonyos szolgáltatások liberalizációját, versenyhelyzetet teremtve ezzel egyes szolgáltatások terén az Unió belső piacán. Az Európai Unió ezzel egyrészt a szolgáltatások színvonalának emelését és a megfelelő feltételek biztosítását szeretné elérni a fogyasztók számára, másrészt szeretné megnyitni az uniós tagállamok piacait és élénkíteni a tagállamok közötti kereskedelmet. Amint a II. modul során már említettük, az Európai Unió nem írhatja elő a szolgáltatók privatizációját, azonban a piaci verseny megteremtésére és az egyes közszolgáltatói szektorokban meglévő monopóliumok lebontására már számos esetben született szabályozás. A közszolgáltatások uniós szintű liberalizációja

⁵¹ C-280/00 sz. Altmark-eset.

több szektorban is részlegesen vagy teljesen végbement, melyek közül ki kell emelni az alábbiakat:⁵²

- › földgáz,
- › villamos energia,
- › postai szolgáltatások,
- › elektronikus kommunikáció.

Ezekben a szektorokban ítélték meg úgy az uniós intézmények, hogy ezek a szolgáltatások részben vagy teljesen piaci alapon biztosíthatók, és a technológiai fejlődés is lehetővé teszi a szolgáltatások megnyitását a piaci verseny számára. Természetesen a liberalizációs folyamat során elengedhetetlen volt a megfelelő politikai szándék és az érintett szolgáltatások esetén a piaci folyamatokba vetett bizalom is.

A liberalizációs folyamat nem volt könnyű, hiszen a korábban monopolhelyzetben lévő szolgáltatóknak az első években nem volt versenytársuk, így megvolt annak a veszélye, hogy ezek a vállalatok túl magas árakat állapítanak majd meg, illetve megakadályozzák új szereplők piacra lépését. A helyzetet tovább bonyolította, hogy egyes közszolgáltatók egyetemes szolgáltatási kötelezettséggel rendelkeztek, amelynek hatékony ellátásához továbbra is szükség volt a verseny bizonyos szintű korlátozására (például a postai szolgáltatók esetében a normál méretű és súlyú levelek kézbesítésekor). A szolgáltatások garantálásához és megfelelő feltételek mellett történő ellátásához az uniós tagállamoknak eleinte szigorú szabályozást kellett bevezetniük, például az árakra és a fogyasztók védelmére vonatkozóan. A nemzeti szabályozó hatóságok létrehozását az uniós szabályok is előírják valamennyi említett szektorban.

3.1 AZ EGYES SZEKTOROKBAN ALKALMAZANDÓ LIBERALIZÁCIÓS SZABÁLYOK RÖVID ÁTTEKINTÉSE

3.1.1. Földgázszolgáltatás

A szektor működését a földgázszolgáltatási ágazat belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló 2009/73/EK irányelv és a földgázszállító hálózatokhoz való hozzáférés feltételeiről szóló 715/2009/EK rendelet szabályozza. A 2009/73/EK irányelv közös szabályokat állapít meg a földgázellátásra, a földgáz szállítására, elosztására és tárolására vonatkozóan;

⁵² Bizonyos fokú liberalizáció a közlekedési ágazatban is elindult. A közlekedési közszolgáltatások odaítélésének szabályait a 1370/2007/EK rendelet tartalmazza. Ennek elemzése nem jelen tananyag tárgya.

kötelezővé teszi a földgázellátás különböző fázisait végző vállalatok szétválasztását, illetve lehetővé teszi a szolgáltatók szabad megválasztását, valamint a szolgáltatók számára is biztosítja felhasználók szabad ellátásának lehetőségét. A tagállamok kijelölhetnek a gázhálózat-hoz csatlakozó felhasználók ellátására egy végső menedékes szolgáltatót. A 715/2009/EK rendelet pedig a földgázszállító rendszerekhez való megkülönböztetéstől mentes hozzáférés szabályait tartalmazza.

A szétválasztási követelményeknek a tagállamok háromféleképpen felelhetnek meg.

1. A tulajdonjog szétválasztásával – ebben az esetben azoknak a vállalatoknak, amelyek energiatermeléssel és energiaszállítással is foglalkoznak, el kell adniuk a többségi tulajdonukat legalább az egyik érintett vállalatban.
2. Független rendszerüzemeltető kijelölésével – ebben az esetben a vertikálisan integrált vállalkozás részeként megjelenő szállításirendszer-tulajdonosnak és a tárolási rendszer üzemeltetőjének legalább társasági formájukban, valamint szervezeti és döntéshozatali szempontból is függetleníteniük kell magukat a szállításhoz, elosztáshoz és tároláshoz nem kapcsolódó egyéb tevékenységektől.
3. Független szállításirendszer-üzemeltető kijelölésével – ebben az esetben az üzemeltetés joga is megmarad a vertikálisan integrált vállalkozásnál, viszont a hálózat napi irányítását egy leányvállalatnak kell végeznie, amely pénzügyi, szakmai és egyéb döntéseket az anyacég nélkül képes meghozni.⁵³

Magyarország az irányelvnek való megfelelés érdekében a harmadik megoldás mellett döntött, és a gáziparban a Földgázszállító Zrt.-t jelölte ki független szállításirendszer-üzemeltetőnek.

3.1.2. Villamosenergia-szolgáltatás

A villamos energia szektorra nagyon hasonló szabályok vonatkoznak, mint a földgázágazatra. A szabályozást a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló 2009/72/EK irányelv és a villamos energia határokon átvitelő kereskedelme esetén alkalmazandó hálózati hozzáférési feltételekről szóló 714/2009/EK rendelet tartalmazza. A 2009/72/EK irányelv közös szabályokat állapít meg a villamos energia termelésére, átvitelére, elosztására, a villamosenergia-ellátásra, valamint a fogyasztóvédelmi szabályokra

⁵³ A második és a harmadik opció abban az esetben alkalmazható, ha 2009. szeptember 3-án a szállítási rendszer egy vertikálisan integrált vállalkozás része volt.

vonatkozóan. A földgázra vonatkozó szabályozáshoz hasonlóan kötelezővé teszi a villamosenergia-ellátás különböző fázisait üzemeltető vállalatok szétválasztását, lehetővé teszi a szolgáltatók közötti szabad választást, a szolgáltatók számára pedig biztosítja a felhasználók szabad ellátásának lehetőségét. Ugyanez az irányelv kimondja azt is, hogy a tagállamok a fogyasztók számára az egyetemes szolgáltatás biztosításáról is gondoskodhatnak, mégpedig tisztességes, könnyen és egyértelműen összehasonlítható, átlátható, valamint megkülönböztetéstől mentes áron. A rendelet a villamos energia esetében is a hálózathoz és az összekötő rendszerekhez való megkülönböztetéstől mentes hozzáférést szabályozza.

A szétválasztási követelményeknek a tagállamok itt is háromféleképpen felelhetnek meg.

1. Az átviteli rendszerek és az átvitelrendszer-üzemeltetők tulajdonjogának szétválasztásával.
2. Független rendszerüzemeltető kijelölésével.
3. Független átvitelrendszer-üzemeltető kijelölésével.⁵⁴

Magyarország a három lehetőség közül a független átvitelrendszer-üzemeltető kijelölését választotta, és erre a feladatra a MAVIR Zrt.-t jelölte ki.

3.1.3. Postai szolgáltatások

A postai szolgáltatások liberalizációja részben az EU Tanácsa és az Európai Bizottság kezdeményezésére kezdődött meg, a folyamatban azonban szerepet játszott az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata is. Az Európai Bíróság kimondta: az uniós versenyszabályok nem teszik lehetővé a tagállamok számára, hogy valamennyi postai szolgáltatásra monopóliumot biztosítsanak valamely vállalkozás számára, beleértve azokat a különleges szolgáltatásokat is, amelyek már nem tartoznak bele az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalmába.⁵⁵

A jogi helyzet pontos tisztázása és a liberalizációs törekvések előmozdítása érdekében az uniós jogalkotó szervek megalkották a 97/67/EK irányelvet, amely a postai szolgáltatások belső piacát szabályozza.

Ez az irányelv közös szabályokat állapít meg a következő területeken:

- › A postai szolgáltatások nyújtásának feltételei.
- › Az Európai Unión belüli egyetemes postai szolgáltatások.

⁵⁴ A második és a harmadik opció abban az esetben alkalmazható, ha 2009. szeptember 3-án az átviteli rendszer egy vertikálisan integrált vállalkozás része volt.

⁵⁵ C-320/91 sz. Corbeau-eset.

- › Az egyetemes szolgáltatások finanszírozása olyan feltételek mellett, amelyek biztosítják az ilyen szolgáltatások folyamatoságát.
- › Az egyetemes szolgáltatás díjmegállapítási elvei és elszámolásának átláthatósága.
- › Az egyetemes szolgáltatás minőségi előírásainak meghatározása és egy olyan rendszer felállítása, amely biztosítja ezeknek az előírásoknak a teljesítését.
- › A műszaki szabványok harmonizálása.
- › Független nemzeti szabályozó hatóságok létrehozása.

Az irányelv meghatározza, hogy mely szolgáltatások minősülnek egyetemes szolgáltatásnak:

- › egyszeri gyűjtés,
- › egyszeri kézbesítés bármely természetes vagy jogi személy lakásába, helyiségeibe vagy – ettől eltérve, a nemzeti szabályozóhatóság szabad mérlegelése szerinti feltételek mellett – a megfelelő létesítményekbe.

Az egyetemes szolgáltatások keretében az alábbi lehetőségeket kell biztosítani:

- › legfeljebb két kilogramm tömegű postai küldemények gyűjtése, feldolgozása, szállítása és szétosztása;
- › legfeljebb 10 kilogramm tömegű postai csomagok gyűjtése, feldolgozása, szállítása és szétosztása;
- › ajánlott küldeményekre és biztosított küldeményekre vonatkozó szolgáltatások.

Az egyetemes szolgáltatásokon felül a tagállamok kötelesek biztosítani a szolgáltatások nyújtásának lehetőségét a piaci szereplők számára. Ehhez bevezethetnek engedélyezési rendszereket, a kiadható engedélyek számát azonban nem korlátozhatják.

3.1.4. Elektronikus kommunikáció

A távközléssel összefüggő műszaki és gazdasági fejlődés eredményei, továbbá a konvergencia hatása nemcsak a távközlési piac szerkezetét és gazdasági mechanizmusait alakította át, hanem a távközlés közszeletor jellegét, közszolgáltatási tartalmát is. E fejlődés mentén a távközlési liberalizáció és privatizáció alapvető sajátossága, hogy – a többi szektortól eltérően – a fejlett piacgazdasággal és távközléssel rendelkező országokban napjainkra – néhány kivételtől eltekintve – teljes körűen megvalósult.⁵⁶

⁵⁶ Lapsánszky András: i. m. 98.

Az elektronikus kommunikáció területén az Európai Unió már az 1990-es években megkezdte a liberalizációs folyamatokat. Előírták többek között, hogy a telekommunikációs szektorban a verseny teljes mértékben biztosított legyen. 2002-ben pedig az uniós jogalkotók egy sor irányelvet fogadtak el az elektronikus hírközlés területén, amelyek különböző területeket szabályoznak.

A 2002/21/EK irányelv az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások keretszabályait határozza meg. Rendelkezik többek közt a nemzeti szabályozó hatóságok kijelöléséről és szabályozza az elektronikus hírközlési szolgáltatások rádiófrekvenciáival folytatott gazdálkodást.

A 2002/19/EK irányelv biztosítja az elektronikus hírközlő hálózatokhoz történő hozzáférést magánvállalkozások számára. Ez az irányelv mondja ki például: a tagállamok kötelesek gondoskodni róla, hogy ne legyenek olyan korlátozások, amelyek akadályoznák az uniós vállalkozásokat abban, hogy egymás között olyan megállapodásokat kössenek, amelyek a hozzáférésre vagy összekapcsolásra vonatkozó műszaki és kereskedelmi szabályokat tartalmaznak.

A 2002/22/EK irányelv az elektronikus hírközlési szolgáltatások egyetemes szolgáltatássá nyilvánításának feltételeit határozza meg. Végül a 2002/20/EK irányelv az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezését szabályozza.

4. A KIZÁRÓLAGOS JOG FENNTARTÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI

A közszolgáltatások esetében gyakori, hogy az államok egy köztulajdonban vagy magántulajdonban lévő vállalkozás számára kizárólagos jogot biztosítanak valamely szolgáltatásra, ezzel mesterségesen lezárják a piacot más szolgáltatók előtt. Különösen akkor lehet erre szükség, ha az adott szolgáltatás természetes monopóliumnak minősül, vagy egyéb közérdekű célok – például a szolgáltatás színvonalának garantálása – érdekében az állam úgy látja helyesnek, hogy az adott közszolgáltatás piacán ne engedélyezze a versenyt.

Éppen ezért az EUMSZ szabályai bizonyos mértékben *korlátozzák az úgynevezett különleges vagy kizárólagos jogok biztosításának lehetőségét*. Ezzel kapcsolatban általános szabály, hogy az uniós tagállamok sem a közvállalkozások esetében, sem az olyan vállalkozások esetében, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, nem hozhatnak

és nem tarthatnak fenn az uniós szerződésekkel ellentétes intézkedéseket, különös tekintettel a diszkriminációmentességre, a versenyjogra és az állami támogatásokra vonatkozó szabályokra.

Az Európai Bíróság joggyakorlatának értelmében „valamely állami intézkedés akkor minősíthető az EUMSZ 106. cikkének 1. bekezdése értelmében vett különleges vagy kizárólagos jogokat biztosító intézkedésnek, ha az a vállalkozások egy korlátozott csoportjának védelmet nyújt, és alkalmas arra, hogy alapvetően befolyásolja, hogy más vállalkozások az érintett tevékenységet ugyanazon a területen lényegében egyenlő feltételekkel végezhessek”.⁵⁷

A kizárólagos jog meghatározását emellett egyes ágazati jogszabályokban is megtalálhatjuk, például a közlekedési ágazatra vonatkozóan. Az 1370/2007/EK⁵⁸ rendelet a vasúti és a közúti személyszállítási szolgáltatások kapcsán a kizárólagos jogot úgy határozza meg, hogy az „a közszolgáltatót egy meghatározott útvonalon, hálózatban vagy területen, valamennyi más hasonló szolgáltató kizárásával, egyes személyszállítási közszolgáltatások működtetésére jogosítja fel”.

A meghatározásokból kitűnik, hogy a különleges vagy kizárólagos jog biztosításának lényege egy szolgáltatás nyújtásának korlátozása az adott piacon. Ehhez, mint már említettük, be kell tartani az EUMSZ egyéb területen alkalmazandó szabályait is.

4.1 DISZKRIMINÁCIÓMENTESSÉG

Az EUMSZ 18. cikke (amelyre a 106. cikk is utal) tiltja az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetést. Ezt a szabályt a kizárólagos jogok adományozásánál is figyelembe kell venni, tehát különleges kizárólagos jogok adományozásakor a más tagállamokban letelepedett vállalkozásokat indokolatlanul nem szabad hátrányosan megkülönböztetni. Ez a szabály olyankor különösen fontos, amikor a kizárólagos joggal rendelkező szolgáltató pályázat útján választják ki, hiszen ilyenkor a kiválasztás során minden uniós vállalkozással szemben azonos feltételeket kell támasztani.

4.2 VERSENYJOGI SZABÁLYOK

A versenyjogi szabályok esetében elsősorban azt kell vizsgálni, hogy a kizárólagos joggal érintett szolgáltatás nyújtása közben a szolgáltató vállalkozás az EUMSZ 102. cikke értelmében nem él-e vissza piaci erőfölényével. Pusztán a kizárólagos jog következtében kialakuló

⁵⁷ C-327/12 sz. Ministero dello Sviluppo economico kontra SOA eset 41. pontja.

⁵⁸ A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1370/2007/EK rendelet 2. cikkének f) pontja.

piaci erőfölény ténye, amennyiben visszaélésről nincs szó, önmagában nem minősül jogellenesnek. (A versenyjogi kérdésekkel bővebben az 5. fejezet foglalkozik.)

4.3 ÁLTALÁNOS GAZDASÁGI ÉRDEKŰ SZOLGÁLTATÁSOKRA VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEK

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások esetén a fent említett (az EUMSZ 106. cikkben foglalt) kivételszabály is alkalmazandó. Tehát a versenyszabályokat és a diszkriminációmentesség elvét is csak olyan mértékben kell alkalmazni a kizárólagos jog biztosításakor, hogy az ne akadályozza a szolgáltatások nyújtását. Ehhez viszont meg kell határozni az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körét.

5. A KÖZSZOLGÁLTATÁS NYÚJTÁSÁHOZ KAPCSOLÓDÓ UNIÓS VERSENYJOGI KÉRDÉSEK

Főszabály szerint az EUMSZ versenyjogi rendelkezéseit valamennyi szolgáltatás esetében alkalmazni kell, beleértve a közszolgáltatásokat is. Láttuk azonban, hogy ha az adott közszolgáltatás általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősül, akkor a versenyjogi szabályokat csak korlátozott mértékben kell alkalmazni.

Az alábbiakban először összefoglaljuk az általános versenyjogi szabályokat, utána pedig ismertetjük, hogy ezeket milyen mértékben kell a közszolgáltatások esetében alkalmazni.

5.1 ÁLTALÁNOS EURÓPAI UNIÓS VERSENYJOGI SZABÁLYOK

A versenyjogi szabályokat az EUMSZ 101. és 102. cikke tartalmazza. A 101. cikk *tiltja a versenykorlátozó megállapodásokat, döntéseket és az összehangolt magatartást*, a 102. cikk pedig *tiltja a piaci erőfölénnyel való visszaélést*.

Az EUMSZ 101. cikke szerinti versenykorlátozó megállapodások, döntések és összehangolt magatartások akkor esnek az uniós jog tilalma alá, ha érintik a tagállamok közötti kereskedelmet, és *céljuk vagy hatásuk a belső piaci verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása*. A vállalatok egymással bármilyen megállapodást köthetnek, ezek nem mindig vannak szerződésbe foglalva, és nem feltétlenül van jogi kötőerejük. Tipikus példa ilyen megállapodásra, amikor a versenytársak rögzítik az eladási árakat (ez a kartell). Összehangolt magatartás például az, amikor egy vállalkozás, miután látja, hogy egy másik cég árat emelt, maga is árat

emel, anélkül, hogy erről bármiféle megállapodás lenne közöttük. A „döntések” tilalma olyan döntésekre vonatkozik, amelyeket vállalkozások társulásai hoznak és korlátozzák a versenyt. Fontos szabály, hogy az említett megállapodások vagy döntések az uniós jog értelmében semmisnek minősülnek.

Példák a 101. cikk 1. bekezdése alapján:

- › A beszerzési vagy eladási árak, illetve bármely egyéb üzleti feltétel közvetlen vagy közvetett rögzítése.
- › A termelés, az értékesítés, a műszaki fejlesztés vagy a befektetés korlátozása vagy ellenőrzése.
- › A piacok vagy a beszerzési források felosztása.
- › Egyenértékű ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben, ami által azok hátrányos versenyhelyzetbe kerülnek.
- › Szerződések megkötésének függővé tétele olyan, a másik felet terhelő kiegészítő kötelezettségektől, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához.

Az EUMSZ 101. cikkének 3. bekezdése a fenti tiltó szabályok alól kivételeket is megfogalmaz, amelyek fennállása esetén a megállapodás, a döntés vagy az összehangolt magatartás mentesül a fent említett tilalom alól. A megállapodás, döntés vagy összehangolt magatartás e szerint jogszerű, amennyiben:

- › ezek valamelyike hozzájárul az áruk termelésének vagy forgalmazásának élénküléséhez, illetve segíti a műszaki vagy gazdasági fejlődést;
- › lehetővé teszi, hogy az ebből származó előnyből a fogyasztók méltányosan részesedjenek;
- › a megállapodás, döntés vagy összehangolt működés nélkülözhetetlen a célok eléréséhez;
- › nem teszi lehetővé az érintett vállalkozások számára, hogy a versenyt megszüntessék.

Az EUMSZ 102. cikke mondja ki a piaci erőfölénnyel való visszaélés tilalmát. Piaci erőfölénnyről akkor beszélünk, amikor egy piaci szereplő domináns helyzetbe (erőfölénybe) kerül a többi ugyanazon a piacon működő vállalathoz képest, és piaci helyzetét kihasználva bizonyos intézkedésekkel korlátozza a versenyt. A 102. cikk megsértésének elemzése két részből áll: egyrészt meg kell nézni, hogy a vállalat valóban erőfölényben van-e az adott piacon, másrészt bizonyítani kell, hogy visszaél vele.

Ha az érintett vállalkozás piaci részesedése a releváns piacon 50% feletti, akkor általában megállapítható az erőfölénye – hacsak nem bizonyosodik be ennek az ellenkezője.⁵⁹ Termé-

⁵⁹ A C-62/86 sz. AKZO Chemie BV kontra Bizottság eset 60. pontja.

szetesen a piac szerkezetétől függően ennél alacsonyabb piaci részesedéssel is erőfölénybe kerülhet egy vállalat. Bár a dominancia önmagában nem ütközik versenyjogi szabályokba, az Európai Unió Bírósága a Michelin-ügyben hozott ítéletében kimondta: az ilyen vállalatoknak speciális felelőssége, hogy magatartásukkal a közös piacon a szabad versenyt ne korlátozzák.⁶⁰ Tehát a piaci erővel rendelkező cégeknek különösen figyelniük kell arra, hogy döntéseikkel ne ütközzenek a 102. cikk szabályaiba. Példák visszaélésre a 102. cikk alapján:

- › Tisztességtelen beszerzési vagy eladási árak, illetve egyéb tisztességtelen üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett kikötése.
- › A termelés, az értékesítés vagy a műszaki fejlesztés korlátozása a fogyasztók kárára.
- › Egyenértékű ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben, miáltal azok hátrányos versenyhelyzetbe kerülnek.
- › A szerződések megkötésének függővé tétele a másik fél számára előírt olyan kiegészítő kötelezettségektől, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához.

További lehetséges példák:

- › Termékek viszonteladásának tilalma, szállítás megtagadása bizonyos vállalkozások számára, hűségalapú pénzvisszatérítések rendszere.
- › Utazási irodáknak juttatott jutalékok és egyéb juttatások rendszere.
- › Árukapcsolás.
- › Kizárólagossági megállapodások.

5.2 ALKALMAZANDÓ VERSENYJOGI SZABÁLYOK KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ESETÉN

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalma alá tartozó közzolgáltatások esetén a fent említett szabályokat az EUMSZ 106. cikke alapján kell alkalmazni. Mint már említettük, a 106. cikk 1. bekezdése értelmében az uniós tagállamok nem hozhatnak és nem tarthatnak fenn a versenyjogi szabályokkal ellentétes intézkedéseket a különleges vagy kizárólagos jogokat élvező közzolgáltatókkal szemben sem. Tehát a közzolgáltatások biztosítása érdekében tett állami intézkedések meghozatalakor vizsgálni kell, hogy az adott intézkedés nem eredményezi-e az uniós versenyszabályok megsértését.

A versenykorlátozó megállapodást a legtöbb vállalkozás önszántából hozza meg, így ezek esetében ritkán beszélhetünk a 106. cikk megsértéséről. Így a közzolgáltatásokkal

⁶⁰ A 322/81. sz. Michelin kontra Bizottság eset 57. pontja.

kapcsolatos intézkedéseknél – különösen a különleges vagy kizárólagos jogok biztosításánál – elsősorban a piaci erőfölénnyel való visszaélés tilalmára kell figyelni. Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata alapján elsősorban azt kell megvizsgálni, hogy az érintett vállalkozások számára biztosított jogok nem vezetnek-e szükségszerűen piaci erőfölénnyel való visszaéléshez. A piaci erőfölény létrejötte önmagában még nem vezet jogsértéshez, viszont a piaci erőfölénnyel rendelkező vállalat által tanúsított piackorlátozó magatartás már visszaéléshez vezethet.

Az Európai Bíróság szerint a különleges vagy kizárólagos jog erőfölénnyel való visszaélésnek minősül például olyankor, amikor:

- › a kijelölt vállalkozás képtelen eleget tenni az adott szolgáltatás iránti keresletnek, viszont más vállalkozásoknak nincs engedélye a kereslet kielégítésére,⁶¹
- › a kijelölt vállalkozás a közszolgáltatási kötelezettségébe nem tartozó egyéb szolgáltatások piacán is versenyelőnybe kerül, ami gátolja az érintett szolgáltatás ellátását más, független szolgáltatók által,⁶²
- › a közszolgáltató vállalkozás számára biztosított monopólium túlterjeszkedik az általa nyújtott általános gazdasági érdekű szolgáltatások körén,⁶³
- › a közszolgáltató vállalkozás számára biztosított jogok lehetővé teszik számára bizonyos vállalkozások diszkriminációját (például az infrastruktúrához való hozzáférés terén).⁶⁴

A szolgáltatáshoz nélkülözhetetlen eszközökhöz vagy infrastruktúrához való hozzáférés biztosítása elvben szintén a versenyjog alá tartozik, a gyakorlatban viszont a közszolgáltatások esetében ezeket a liberalizációs folyamatok során elsősorban uniós jogszabályok elfogadásával oldották meg (lásd a 3. fejezetben).

Fontos kiemelni, hogy az EUMSZ 106. cikkének 2. bekezdése alapján a versenyszabályokat – ugyanúgy, mint az állami támogatási szabályokat – az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra csak korlátozottan kell alkalmazni. A versenyszabályok alkalmazása ugyanis nem akadályozhatja a közszolgáltatással megbízott vállalkozásokat a rájuk bízott feladatok ellátásában. Tehát ezekben a szektorokban – az ÁGÉSZ erejéig – korlátozható más vállalkozások piacra lépése. Ellenkező esetben az egyetemes szolgáltatási kötelezettséggel rendelkező vállalkozások versenytársai megtehetnék, hogy tevékenységüket csak a nyereséges területekre korlátozzák (például az egészségbiztosítási vagy postai szolgáltatások esetén), ezzel

⁶¹ C-41/90 sz. Höfner&Elser-eset.

⁶² C-475/99 sz. Ambulanz Glöckner eset.

⁶³ C-320/91 sz. Corbeau-eset.

⁶⁴ C-242/95 sz. GTLink-eset.

csökkentve az egyetemes szolgáltató jövedelmezőségét. Azonban, mint már említettük, az ÁGÉSZ-nek minősülő szolgáltatáson felüli tevékenységek (például prémium postai szolgáltatások) már nem tartoznak a kivétel hatálya alá.

Az említett kivétel nem jelenti azt, hogy az ÁGÉSZ-ek nyújtásával megbízott szolgáltatók teljes mértékben mentesülnének a versenyszabályok alól. A diszkriminatív, illetve túlzott árazás vagy a szolgáltatásnyújtás megtagadása ugyanúgy piaci előnnyel való visszaélésnek minősülhet, mint más vállalkozások esetén. A más vállalkozásokkal kötött versenykorlátozó megállapodások szintén nem megengedettek. A gyakorlatban azonban a szolgáltatás biztosításának feltételeit (például árazás) a közszolgáltatások esetében az állam jogszabályi szinten is szabályozza.

FÜGGELÉK: AZ EUMSZ KÖZSZOLGÁLTATÁSOK NYÚJTÁSÁRA VONATKOZÓ LEGFŐBB RENDELKEZÉSEI

14. cikk

Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének, valamint e szerződés 93., 106. és 107. cikkének sérelme nélkül, és figyelemmel az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak az Unió közös értékrendjében elfoglalt helyére és a társadalmi és területi kohézióban játszott szerepére, az Unió és a tagállamok saját hatáskörükben és a Szerződések alkalmazási körén belül gondoskodnak arról, hogy ezek a szolgáltatások olyan – különösen gazdasági és pénzügyi – elvek alapján és feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését. Ezeket az elveket és feltételeket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, a tagállamok arra vonatkozó hatáskörének sérelme nélkül, hogy a Szerződésekkel összhangban gondoskodjanak e szolgáltatások nyújtásáról, más által való ellátásáról, illetve finanszírozásáról.

18. cikk

A Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés.

Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében az ilyen megkülönböztetés tilalmára vonatkozó szabályokat fogadhat el.

37. cikk

(1) A tagállamok minden kereskedelmi jellegű állami monopóliumot kiigazítanak oly módon, hogy az áruk beszerzési és értékesítési eltételeire vonatkozóan a tagállamok állampolgárai között ne álljon fenn megkülönböztetés.

E cikk rendelkezései minden olyan szervre vonatkoznak, amelyen keresztül valamely tagállam jogilag vagy ténylegesen, közvetlenül vagy közvetve ellenőrzi, irányítja, vagy érzékelhetően

befolyásolja a tagállamok közötti behozatalt vagy kivitelt. Ezeket a rendelkezéseket az állam által másokra átruházott monopóliumokra ugyanúgy alkalmazni kell.

(2) A tagállamok tartózkodnak minden olyan új intézkedés bevezetésétől, amely ellentétes az (1) bekezdésben megállapított elvekkel, vagy amely korlátozza a tagállamok közötti vámok és mennyiségi korlátozások tilalmára vonatkozó cikkek hatályát.

(3) Ha egy kereskedelmi jellegű állami monopólium szabályainak az a célja, hogy megkönnyítse a mezőgazdasági termékek forgalomba hozatalát vagy legjobb áron történő értékesítését, az e cikkben foglalt szabályok alkalmazásakor lépéseket kell tenni annak érdekében, hogy az érintett termelők foglalkoztatására és életszínvonalára vonatkozóan egyenértékű biztosítékot nyújtsanak.

56. cikk

Az alábbiakban megállapított rendelkezéseknek megfelelően tilos az Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy.

Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében e fejezet rendelkezéseit kiterjesztheti harmadik országok olyan állampolgáira, akik szolgáltatásokat nyújtanak és az Unió területén letelepedettek.

57. cikk

A Szerződések alkalmazásában „szolgáltatás” a rendszerint díjazás ellenében nyújtott szolgáltatás, ha nem tartozik az áruk, a tőke és a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések hatálya alá. Szolgáltatásnak minősülnek különösen: a) az ipari jellegű tevékenységek; b) a kereskedelmi jellegű tevékenységek; c) a kézműipari tevékenységek; d) a szabadfoglalkozásúként végzett tevékenységek. A letelepedési jogra vonatkozó fejezet rendelkezéseinek sérelme nélkül a szolgáltatást nyújtó személy a szolgáltatásnyújtás érdekében tevékenységét ideiglenesen a szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállamban is folytathatja az ezen állam saját állampolgáira irányadó feltételek szerint.

60. cikk

A tagállamok törekszenek arra, hogy az 59. cikk 1. bekezdése alapján kibocsátott irányelvek által előirányzott mértéken túl is vállalják a szolgáltatások liberalizációját, amennyiben általános gazdasági helyzetük és az érintett gazdasági ágazat helyzete ezt lehetővé teszi.

101. cikk

(1) A belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos minden olyan vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés és összehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása, így különösen:

- a) a beszerzési vagy eladási árak, illetve bármely egyéb üzleti feltétel közvetlen vagy közvetett rögzítése;
- b) a termelés, az értékesítés, a műszaki fejlesztés vagy a befektetés korlátozása vagy ellenőrzése;
- c) a piacok vagy a beszerzési források felosztása;
- d) egyenértékű ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben, ami által azok hátrányos versenyhelyzetbe kerülnek;
- e) a szerződések megkötésének függővé tétele olyan kiegészítő kötelezettségeknek a másik fél részéről történő vállalásától, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához.

(2) Az e cikk alapján tiltott megállapodás vagy döntés semmis.

(3) Az 1. bekezdés rendelkezéseinek alkalmazásától azonban el lehet tekinteni az olyan esetekben, amikor

- › vállalkozások közötti megállapodás vagy megállapodások csoportja;
- › vállalkozások társulásai által hozott döntés vagy döntések csoportja;
- › összehangolt magatartás vagy összehangolt magatartások csoportja

hozzájárul az áruk termelésének vagy forgalmazásának javításához, illetve a műszaki vagy gazdasági fejlődés előmozdításához, ugyanakkor lehetővé teszi a fogyasztók méltányos részesedését a belőle eredő előnyből anélkül, hogy:

- a) az érintett vállalkozásokra olyan korlátozásokat róna, amelyek e célok eléréséhez nem nélkülözhetetlenek;
- b) lehetővé tenné ezeknek a vállalkozásoknak, hogy a kérdéses áruk jelentős része tekintetében megszüntessék a versenyt.

102. cikk

A belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos egy vagy több vállalkozásnak a belső piacon vagy annak jelentős részén meglévő erőfölényével visszaélnie, amennyiben ez hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre.

Ilyen visszaélésnek minősül különösen:

- a) tisztességtelen beszerzési vagy eladási árak, illetve egyéb tisztességtelen üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett kikötése;
- b) a termelés, az értékesítés vagy a műszaki fejlesztés korlátozása a fogyasztók kárára;
- c) egyenértékű ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben, ami által azok hátrányos versenyhelyzetbe kerülnek;
- d) a szerződések megkötésének függővé tétele olyan kiegészítő kötelezettségeknek a másik fél részéről történő vállalásától, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához.

106. cikk

(1) A közvállalkozások és az olyan vállalkozások esetében, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, a tagállamok nem hozhatnak és nem tarthatnak fenn a Szerződésekkel, különösen a 18. és 101–109. cikkben foglalt szabályokkal ellentétes intézkedéseket.

(2) Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy jövedelemtermelő monopóliummal rendelkező vállalkozások csak addig tartoznak a Szerződések szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, ameddig ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, hogy az ellentétes legyen az Unió érdekeivel.

(3) A Bizottság biztosítja e cikk rendelkezéseinek alkalmazását, és szükség esetén megfelelő irányelveket vagy határozatokat hoz a tagállamok számára.

107. cikk

(1) 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 részesítésével torzítja a versenyt vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

(2) A belső piaccal összeegyeztethető:

- a) a magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális jellegű támogatás, feltéve, hogy azt a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják;
- b) a természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás;

c) a Németországi Szövetségi Köztársaság Németország felosztása által érintett egyes területei gazdaságának nyújtott támogatás, amennyiben a támogatásra a felosztásból eredő gazdasági hátrányok ellensúlyozásához szükség van. Öt évvel a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően e pontot a Tanács a Bizottság javaslata alapján elfogadott határozattal hatályon kívül helyezheti.

(3) *A belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető:*

- a) az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság, valamint a 349. cikkben említett térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ezek strukturális, gazdasági és társadalmi helyzetére tekintettel;
- b) valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdítására vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás;
- c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben;
- d) a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben;
- e) a támogatás olyan egyéb fajtái, amelyeket a Tanács a Bizottság javaslata alapján hozott határozatával határoz meg.

108. cikk

(1) A Bizottság a tagállamokkal együttműködve folyamatosan vizsgálja a tagállamokban létező támogatási programokat. A Bizottság javaslatot tesz a tagállamoknak a belső piac fokozatos fejlődése vagy működése által megkövetelt megfelelő intézkedések meghozatalára.

(2) Ha a Bizottság – azt követően, hogy felhívta az érintett feleket észrevételeik megtételére – megállapítja, hogy egy állam által vagy állami forrásból nyújtott támogatás a 107. cikk értelmében nem egyeztethető össze a belső piaccal, vagy hogy az ilyen támogatást visszaélészerűen használják fel, úgy határoz, hogy az érintett állam köteles a Bizottság által kitűzött határidőn belül a támogatást megszüntetni vagy módosítani.

Ha az érintett állam a kitűzött határidőn belül nem tesz eleget ennek a határozatnak, a Bizottság vagy bármely érdekelt állam – a 258. és 259. cikk rendelkezéseitől eltérve – közvetlenül az Európai Unió Bíróságához fordulhat.

Valamely tagállam kérelmére a Tanács egyhangúlag úgy határozhat, hogy a tagállam által nyújtott vagy nyújtani kívánt támogatást – a 107. cikk rendelkezéseitől vagy a 109. cikk alapján elfogadott rendeletektől eltérve – a belső piaccal összeegyeztethetőnek kell tekinteni, ha az ilyen határozatot rendkívüli körülmények indokolják. Ha a Bizottság e támogatást illetően már megindította az e bekezdés első albekezdésében említett eljárást, a kérelem tagállam általi benyújtása a Tanácshoz a Tanács álláspontjának kinyilvánításáig az eljárás felfüggesztését eredményezi.

Ha azonban a Tanács a kérelem benyújtásától számított három hónapon belül nem nyilatkozik, az ügyben a Bizottság határoz.

(3) A Bizottságot az észrevételei megtételéhez szükséges időben tájékoztatni kell minden támogatás nyújtására és módosítására irányuló szándékról. Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy ez a szándék a 107. cikk értelmében nem egyeztethető össze a belső piaccal, haladéktalanul megindítja a (2) bekezdés szerinti eljárást. Amíg ebben az eljárásban végső határozat nem születik, az érintett tagállam a tervezett intézkedéseket nem hajthatja végre.

(4) A Bizottság rendeleteket fogadhat el az állami támogatások azon csoportjaira vonatkozóan, amelyeket a Tanács a 109. cikknek megfelelően az e cikk (3) bekezdésében említett eljárás alól mentesíthetőnek ítél.

BIBLIOGRÁFIA

- Agg Zoltán – Csonka Gizella (2003): A kormányzati szektor – új felfogásban. XXVII. rész: A kormányzat és a vállalkozások partnerségi együttműködése. Pénzügyi Szemle, 2003/3.
- Bakó K. et al. (2003): Polgári jogi fogalomtár. HVG–Orac, Budapest.
- Dietz Ferenc – Kirchhof Attila – Molnár Ildikó – Stecné Barati Izabella (2011): Jelenkori közszolgáltatás-szervezési alternatívák. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest.
- Európai Bizottság: A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról (HL C 8/4).
- Európai Bizottság (2003): Guidelines for successful Public-Private Partnerships.
- Galamb Zsófia – Kányási Zsófia (2010/1): Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatások. Állami támogatások joga 5.
- Hills, John (2004): Az állami és magánszektor a jóléti szolgáltatásokban. Szerk. Benedek Dóra. PM Kutatási Füzetek, Budapest.
- Hoffman István (2009): Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Horváth Ferenc (2002): Közszolgáltatások fogyasztása és finanszírozása. In: Hetesi Erzsébet (szerk.): A közszolgáltatások marketingje és menedzsmentje. SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei, Budapest.
- Horváth M. Tamás (2011): Közszolgáltatási szerződési rendszerek főbb európai modelljei. BVK Holding Zrt., Budapest.
- Horváth M. Tamás (2007): Közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest.
- Kiss Norbert (2011): A minőségi közszolgáltatások hozzájárulása a versenyképességhez. Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat Tanulmány, Budapest.
- Kovács Katalin – Lados Mihály – Somlyódy Pfiel Edit (2008): Közszolgáltatás-szervezési kihívások kistéleplési környezetben. In: Függőben – Közszolgáltatás-szervezés a kistéleplések világában. Közigazgatási olvasmányok. Budapest.

- Kozma Miklós Attila (2009): Értékteremtés Public-Private Partnership keretében – különös tekintettel a vállalkozó szempontjaira. PhD-értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest.
- Kökényesi József (é.n.): A településügyi törvény szabályozási koncepciója. Szakmai vitaanyag. MKI, Budapest.
- Közigazgatási alapvizsga (2015): Jegyzet. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest.
- Lapsánszky András (2009): A közszolgáltatás fogalmának, tartalmának, tagolásának általános alapjai a hírközlési szolgáltatási rendszer mintáján keresztül. Jog, állam, politika, 2009/3.
- Nyikos Györgyi (2010): A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Pfeffer Zsolt (2014): A koncesszió fogalma és a jogi szabályozás alapvető jellemzői. Miskolci jogi szemle, 9 (2014)/2.
- Stecné Barati Izabella (2003): A települési infrastruktúrafejlesztés finanszírozásának gyakorlata Magyarországon. Az önkormányzati beruházási hajlandóság előrejelzésének modellezése. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Budapest.
- Voszka Éva (2013): Államosítás, privatizáció, államosítás. Közgazdasági Szemle, LX. évf., 2013. december, 1289–1317.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.



Nemzeti Közszolgálati Egyetem;
Államtudományi és Közigazgatási Kar
www.uni-nke.hu

Felelős Kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert Dékán

Címe:

1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Császár-Biró Anna

Tördelőszerkesztő:

Bödecs László

978-615-5870-14-9 (PDF)

A kiadvány
a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001
„A közszolgáltatás komplex kompetencia,
életpálya-program és oktatás technológiai
fejlesztése” című projekt keretében készült
és került hatályosításra.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE