

**BVK HOLDING Budapesti Városüzemeltetési Központ Zrt.**  
**Közzolgáltatási program**  
**Városüzemeltetési közzolgáltatási szerződések fejlesztése**

Horváth M. Tamás

**Közzolgáltatási szerződési rendszerek**  
**főbb európai modelljei**

A tanulmány megalapozó anyagként készült, szakmai elemzői véleményt tükröz. A munka célja az, hogy a szakmai gondolkodást háttér-információk rendszerezésével úgy támogassa, hogy a szakterület iránt érdeklődők szélesebb körének tájékozódását is segítse.

Budapest, 2011; 2012 (kiegészített változat)

BVK Holding Budapesti Városüzemeltetési Központ Zrt.  
cím: 1052 Budapest, Városház u. 9-11.  
web: [www.bvkholding.hu](http://www.bvkholding.hu)

telefonszám: +36 1 327 12 40  
fax: +36 1 327 18 77  
e-mail: [titkarsag@bvkholding.hu](mailto:titkarsag@bvkholding.hu)

## *Tartalom*

Összefoglaló .....	3
Az összehasonlítás módszere .....	5
1. A kiszervezés szerződési jellegzetességei az angolszász országokban.....	6
2. A közszolgáltatási feladatok delegálása a francia államszervezési tradícióban.....	10
3. Erős helyi közüzemi szektor keretei a német közszolgáltatási rendszerben .....	19
4. Európai Unió szabályok és alkalmazási környezet.....	27
5. Kelet-közép-európai országok.....	34
6. Következtetések .....	38
Fogalomtár .....	41
Irodalomjegyzék.....	44

## Összefoglaló

A városüzemeltetés körében a közszolgáltatási szerződések tapasztalatai az egyes országok jogrendjéhez kötöttek. A formális összehasonlítás elkerülése érdekében az európai gyakorlatot főbb modellekhez képest érdemes rendszerezni, amelyek viszonyítási pontok csupán, nem pedig követni való vagy éppen elvetendő minták. Így az angolszász, a francia és a német alaptípusokat adó rendszereket különböztetjük meg. Velük kapcsolatban egyrészt jellegzetes tradíciók tűnnek fel, másrészt viszont ők az Európai Unió közüzemi politikáiban az ezredforduló körül történt és történő változási folyamat fontos gerjesztői egyúttal.

Ami a hagyományt illeti, az *angolszász rendszer* a kiszervezés és a kötelező tendereztetés hazája, aminek az 1970-es évek második felétől van különösen jelentősége. A közszolgáltatási megbízások és feladatok piaci szereplők számára való általános megnyitása a szerződési alapokra helyezést általánosan hozta magával. A magánjog, illetve a társasági jog hatálya alá tartozó megállapodásokkal fedték le a közfeladatok piacát.

A *francia rendszer* tradicionálisabb és inkább a közjog uralma alatt áll. A gyökerek itt már a 19. század harmadik harmadától számíthatók. A jellemzően nagy monopolvállalatok, magántársaságok a közigazgatás befolyása és kontrollja alatt álló, a joggyakorlatban kialakított és részletesen kimunkált típusokra épülő szerződéses megállapodásokban álltak a szétaprózott községek, városok, illetve társulások képviselte helyi közösségekkel. A huszadik század nyolcvanas és kilencvenes évek általános piacosítási hullámának ezért itt inkább a közjogi szerepek tartalmának alakulásában (csökkenésében) volt jelentősége.

A *német rendszerben* a városi költségvetési üzemnek volt hagyománya, ami önkormányzati igazgatási munkaszervezetként működő közvállalati forma. A városüzemeltetési közszolgáltatások nyújtása nem egyszerűen a közjog, hanem az igazgatási jog körébe tartozott. A helyi befolyás érvényesítésére ehhez nem kellett kifejezetten külön a szerződési forma. A piacnyitási törekvések elterjedésével a magánjogi megállapodások jelentősége nőtt. Viszont mindez megmarad a kormányzati szerepek erősödése közepette is a szektorban, minek pedig az utóbbi évtizedben lehattunk tanúi.

Az új évezred első évtizedének nagyjából a közepétől kezdve az európai szintén erősödtek a kormányzati törekvések a piacgazdaság közösségi beavatkozást igénylő

területein. Ennek folytán az állami megrendelők helyzetét a közérdekre hivatkozással mind az eljárásokban, mind az ellenszolgáltatás (ellentételezés) nyújtása tekintetében kezdték megkülönböztetni. Ez a viszonylag újabb, a piacnyitási politikák elterjedése utáni, hozzájuk képest inkább korrekciós irányú fejlemény egyik rendszert sem hagyta érintetlenül.

A *Közép-Európa keleti felét* alkotó országokban, melyek az ezredforduló után csatlakoztak az Európai Unióhoz, előzőleg a közüzemi és városüzemeltetési közszolgáltatások privatizációja a rendszerváltások nyomán lényegében egy időben zajlott a fejlett országok magánosítási politikáinak kiterjedésével. A folyamat gyorsasága és szakaszoltsága eltérő volt államonként. A különböző lépcsőfokoknak vagy azok elhagyásának abban van jelentősége, hogy a szerződési rendszerekben mennyire maradtak, alakultak át közjogi elemek, illetve mennyiben kerültek át e jogviszonyok a társasági jog hatálya alá. Értve ezalatt nemcsak a jogalkotást, hanem a jogalkalmazáson alapuló gyakorlatot.

A Magyarország több nagyobb városában alkalmazott városüzemeltetési holding formája a német–osztrák mintát követi, legalábbis ami több profilúságot és a társasági forma tulajdoni szerkezetét illeti. Pontosabban ennek a mintának egy újabb időállapotát, amelyik a (helyi) kormányzati szerepek megrendelői pozícióit erősíti vállalati és szerződéses keretek között. Nem ugyanazok azonban és hiányoznak ehhez az ottani előzmények, különösen a megfelelő közigazgatási intézményi alapok és garanciák rendszere, valamint a fogyasztói szemléletnek e formához alapul szolgálni képes pár évtizedes tradíciója. Stratégiai kihívás a közeli jövőre nézve, hogy mindezeket eredeti módon hogyan lehet pótolni a különböző szintű kormányzatok ágazatpolitikái, a közszerződések korszerű egyben sajátlagos gyakorlatai vagy más e célok megközelítése érdekében alkalmazható jó megoldások kifejlesztése révén.

## KÖZSZOLGÁLTATÁSI SZERZŐDÉSI RENDSZEREK

### FŐBB EURÓPAI MODELLJEI

#### ***Az összehasonlítás módszere***

A városüzemeltetési közszolgáltatások szervezése körében a közüzemi tevékenységeket ellátó gazdasági társaságok, szervezetek különböző szerződési és vagy igazgatási viszonyok részesei. Ezek rendszere országonként más és más, ami jelentős mértékben függ az adott jogrendszer hagyományaitól, valamint az aktuális jogi környezet sajátosságaitól. Az Európai Unió tagországainak egyben be kellett építeniük a közös szabályokat. Az implementációs folyamat alakulása és tartalma ugyancsak nem független a nemzeti jogoktól.

E kötöttségek miatt egy leíró jellegű összehasonlítás abszolút formális lenne, kétes használhatósággal. Egyébként a kitekintéshez háttérül és összefoglalásul több, amúgy hasznos adatbázis szolgál (Dexia, 1999, 2004, 2008; CEEP, 2010). Célszerűbb és koncepciózusabb azonban viszonyítási pontokat keresni. Olyan mértékadó modelleket, amelyekhez képest lehet meghatározni egy-egy rendszer kérdéseit, problémáit, fejlődés iránti kihívásait.

Ilyen viszonyítási pontokként az európai és némely más fejlett országbeli önkormányzati és közszolgáltatás-szervezési rendszerben az angolszász, a francia és a német típusú mintákat tekinthetjük. Vizsgálatuknak egymáshoz és más tetszőleges (európai) országbeli megoldásokhoz való eltérések összefüggésében van értelme. Semmiképpen sem azért tehát, mintha egyik vagy másik elemüket azonnal és egy az egyben alkalmazni lehetne, vagy kellene. Viszont más környezetben e távoli rendszerek belső fejlődési logikáinak tanulmányozása fontos következtetésekre vezethet a követhetőség vagy elkerülés szándékával, de csakis a saját rendszer önálló meghatározottságaira tekintettel. Másolás vagy kritikátlan átvétel tehát nem ajánlható, inkább a tapasztalatok hasznosításának eredeti módjai érdekesek. Nem kevésbé fontos a hazai gyakorlat elhelyezésének kérdése, ami a szakmai kommunikációt mindenképpen megkönnyíti, egyben a fejlesztési megoldások keresését, a megfelelő megoldások kialakítását segíti.

Az angolszász, a francia és a német modell mellett a kelet-közép-európai országok gyakorlatával együttesen és átfogóan foglalkozunk csak. Nem azért, mintha a megoldások uniformizálhatók lennének. A kihívások, amelyek az Európai Unióhoz való előcsatlakozás és csatlakozás folyamatából adódtak, ami közös. Hazai szemmel nézve ennek van figyelemre méltó modellértéke és gyakorlati jelentősége.

A közszolgáltatási szerződések fő jellegzetességeit a BVK HOLDING Budapesti Városüzemeltetési Központ Zrt. vállalatcsoportja tevékenységével összefüggő körben tekintjük át, azaz jellemzően az infrastrukturális szektor révén biztosított települési közfeladatok (közüzemi szolgáltatások) ellátásának területein. A megállapodások a közszektor helyi kormányzatai szolgáltatásszervezési szerepének megvalósításához szükséges, nem kizárólagos, de széles körben elterjedt eszközei.

## **1. A kiszervezés szerződési jellegzetességei az angolszász országokban**

Az angolszász megoldás gyökerei a liberálkapitalizmus korszakából eredeztethetők. A szabad verseny korszakának állama, és annak részeként helyi önkormányzatai, amit rájuk ruháztak a törvények, nagyon hatékonyan elvégezték. Idetartoztak a városi infrastruktúra kiépítésének és fenntartásának feladatai. Kifejezetten önkormányzati tulajdonú, erős közvállalatok látták el ezt a szerepet. A piacosításnak és a *kiszervezésnek* is az angolszász rendszer a hazája, azonban jóval későbbtől, csak a 20. század hetvenes éveitől kezdve. Ekkor vált uralkodóvá a versenyeztetés követelménye a közszektor megrendeléseit tekintetében, azaz a magántársaságok szabályozott versenye a közmegebízások elnyeréséért.

Az egyes közüzemi szektorokban viszonylag kevés számú nagyvállalat uralta a piacot. A neokonzervatívok fénykorában ezeket úgyszólván teljes körűen privatizálták. Kiepült ugyanakkor a szabályozó hatóságok rendszere, amelyek a gazdasági reguláció közérdekű szempontjait, afféle lényeges minimumokat szabályoztak. Annál is inkább, mert az infrastrukturális területeken a piaci elégtelenségek súlya nagy. A tanulási folyamatnak az ő esetükben is volt jelentősége. Néhány „elkapkodott” magánosítás tranzakciós költségei akár egy-egy szektor<sup>1</sup> piacgazdaságilag célszerű fejlődését is egy ideig félrevihették.

---

<sup>1</sup> Ilyen volt például a British Gas eladása az iparszerkezet előzetes megváltoztatása nélkül.

A versenygazdaság kiterjesztése igényétől vezetve a kötelező tendereztetés<sup>2</sup> nem kivételezte, még kevésbé mentesítette a köztulajdonú társaságokat. A szerződések legnagyobb részt tisztán magánjogiak. Amennyiben a közszolgáltatási feladatot ellátó társaságban van önkormányzati részesedés, annak mértékétől függően tulajdonosként gyakorolnak befolyást, azonban jogilag megkülönböztetik a szabályozott (20 % önkormányzati részesedés fölött), valamint a nem szabályozott társaságokat. Egyébként az ily módon állami tulajdonú társaságok száma viszonylag alacsony.

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

A közszerződéseknek ebben a rendszerben nincs akkora megkülönböztető jogi jellegzetessége, mint a kontinentális rendszerekben. Maga az a körülmény fontos az 1970-es évektől mint kezdetektől fogva, hogy a (magánjogi) szerződési rendszert kiterjesztették és kötelezően alkalmazták. Az angolszász országok privatizációs folyamatának egyik fontos eleme volt ennek a követelménynek az érvényesítése a közszolgáltató, a köz-megrendelő és a fogyasztó kapcsolatai konkrét szerződéses rendezésének megkövetelése. Bizonyos időszakokban az állami szerepek növelése egyszerűen a kormányzatok által megvásárolt részesedéseket jelenti, ami adott esetben többségi.

A közszerződések elsősorban a privatizáció különböző formáinak alakjaként jelentek meg. Vagyis nem a közérdek befolyása melletti működtetés bennük a lényeg, miként a kontinentális rendszerekben, hanem a magánérdekeltség tevékenysége kereteinek meghatározása. Ezért az angolszász szakirodalom jellemzően a magánosítás formái és tartalmi meghatározását tekintik a megállapodások lényegének, és eszerint alkotnak típusokat is. Ilyenek klasszikusan a következők:

- ◇ a menedzsment-szerződés, amelyik az eredményességhez köti a közfeladat ellátásának értékelését és finanszírozását;
- ◇ a lízing, ami itt a közszektor meghatározott rendeltetésű eszközei használatának, majd tulajdonba adásának formája;

---

<sup>2</sup> Compulsory Competitive Tendering (CCT), mely rendszert egyébként 1999-ben eltörölték, mert nyilvánvalóan nem volt értelme az uniós szabályoknál szigorúbb elvet hatályban tartani.

- ◇ a koncesszió, szigorúan értelmezve az ún. BOT<sup>3</sup> (építési–működtetési–átadási szerződés), amelyben a magánberuházó működtet, és a koncessziós időszak végeztével átadja a tulajdont a közsféra szereplőjének (pl. önkormányzatnak),
- ◇ koncesszió tágabb értelemben, mikor a beruházó-befektető tulajdonjoga megmarad, az üzemeltetési feladatot engedélye, a vonatkozó szabályozás és megállapodása alapján végzi,
- ◇ a franchise, ami a közszektorban jellemzően a közvagyon állóeszközei sajátos hasznai szedésének, előnyei kiaknázása jogának meghatározott keretek közötti tartalommal való átengedését jelenti.

Ezek azonban mindnyájan kereskedelmi jogi alakzatok. A kormányzati szereplő félként azért vesz részt bennük, mert menedzseri és nem igazgatási profillal kíván közelíteni a ráruházott közfeladat megoldásához, illetve a közszolgáltatás ellátása szervezése iránti felelősség gyakorlásához. Nem igazán nevezhetjük a felsorolt formákat közszolgáltatási szerződéseknek, inkább a közigazgatási szervezetek tisztán magánjogi viszonyokban való, mellérendeltség helyzetében keletkező megnyilvánulása szervezési és jogi kereteinek.

A gazdasági jogi formák működésének kontrollja a gazdasági szabályozás ún. regulációja. Az állami szerepek alakzatainak alakulása a változási folyamat egészének része volt. A magánosítással együtt járó versenyformák kiterjesztése a szükséges szabályozások megerősítését követelte, amelyekhez talán kiterjedtebb jogok kapcsolódtak mint a kontinentális rendszerekben. Ugyanakkor a rendelkezésükre álló eszközök alkalmazásának módja, mértéke és eredményessége rendszeres viták forrása.

Az ezen eszközökkel dolgozó, a közszektorra az angolszász országokban először menedzsment mozgalomnak azonban kezdettől fogva számos kritikával kellett szembenéznie. Az múlt század kilencvenes éveire az ellenérzések egyre erősebbek lettek. Ez azzal a körülménnyel függött össze, hogy az új gyakorlat több nem kívánatos következményt is eredményezett. A kritikusok szerint az új megoldásokat és elveket zászlajára tűző mozgalom, bár kétségkívül számos részsikert könyvelhetett el, összességében sokat tett a demokrácia és a helyi önkormányzat szerepének, súlyának csökkentéséért. Ennek a bírálatnak több rétege volt. A helyi önkormányzatok elleni támadás közvetlenül is érzékelhetőnek vélték például Nagy-Britanniában. De általában véve mondható, hogy a célorientált területi igazgatási megoldások, és azok elemeként a szabályozott társaságok nem feltétlenül növelték az átfogó helyi vagy

---

<sup>3</sup> build–operate–transfer



regionális politikai áttekintés lehetőségét. Még akkor is, ha végső soron demokratikusan választott testületi kontrollok alatt állt e szervezetek működése.

Az Európai Unió liberalizációs politikái a közüzemi szektorban az angolszász deregulációs, illetve privatizációs folyamatok alapján születtek. Az alábbi táblázat tanulságosan mutatja az időrendi összefüggéseket.

1. táblázat

***Az infrastrukturális reformok főbb állomásai az Egyesült Államokban, az Egyesült Királyságban és az Európai Unióban***

	<i>Fő állomások az átalakulási folyamatokban</i>	<i>Év</i>
USA: dereguláció	légiközlekedési deregulációs törvény	1978
	vasúti dereguláció	1980
	közúti fuvarozási dereguláció	1980
	telekommunikációs dereguláció	1984
	gázenergia szolgáltatási dereguláció	1992
	villamosenergia-szolgáltatási dereguláció	1996
	telekommunikációs törvény	1996
NBr: privatizáció	British Telecom	1984
	British Gas	1986
	British Airways	1987
	British Airport Authority	1987
	víz- és csatornamű társaságok	1989
	elektromos művek	1990
	British Rail	1995
	British Energy (atomerőmű)	1996
EU (első) liberalizációs irányelvek	telekommunikáció	1990
	vasutak	1991
	elektromos művek	1996
	gázenergia szolgáltatás	1998

**Forrás:** Kessides, 2004: 32.

Az időrend nemcsak a modellkövetés jellegét mutatja. Valójában mindezekben a szektorokban jelentős világgazdasági érdek követelte a nemzeti piacok megnyitását. A folyamat és annak kiterjesztése ezt a törekvést fejezte ki. Természetesen nemcsak az európai, hanem más piacokra kiterjedően is, további nemzetközi integrációkon keresztül.

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

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

## **2. A közszolgáltatási feladatok delegálása a francia államszervezési tradícióban**

A francia rendszer lényege tradicionálisan, már a 19. század első felétől kezdve, a közszolgáltatási feladat ún. *delegálása* a magánszervezetekhez. A közüzemi szolgáltatásokat, különösen a hálózatosakat, közvetlenül jellemzően nagy monopolvállalatok nyújtották, amelyek hagyományosan magáncégek. A közszféra védelme indokával az önkormányzati megbízásokat azonban különböző pontokon a területi államigazgatás felügyelte a prefektuson keresztül. A garanciális szempont érvényesítése két okból volt fontos mindig is. Egyrészt a nagyvállalatok monopolpozíciója miatt. Másrészt pedig a települési önkormányzatok jelentős része kis kapacitású<sup>4</sup>, a községek kiszolgáltatott helyzetbe kerültek volna a velük megállapodó

---

<sup>4</sup> Franciaországban a forradalmi hagyományokon alapszik a község (commune), amely minden települési közösség alapvető joga, legkisebbeké is. Ezért 36 ezer önkormányzati alapegység van, amelyek egyes funkciók

nagy cégekkel szemben. A közszerződések kialakult jogi konstrukcióin keresztül a feladatellátás iránti közösségi felelősséget és a tényleges ellátásnyújtás gazdasági tevékenységét sikeresen egyeztették össze. A díjfizető mindig a fogyasztó volt, jellemzően költségvetési dotáció nélkül. A francia rendszer mintáját követi Belgium és jellemzően a dél-európai országok.

A közszolgáltatások joga náluk rendkívül kidolgozott joganyag, amibe beletartozik a finanszírozási rendszer intézményeinek részletezése is. Mint a francia közigazgatási jogban általában, a fejlődésnek ezen a területen sem a jogalkotás az egyetlen húzóereje, hanem legalább ilyen súllyal esik latba a közigazgatási bírósági gyakorlat szerepe, amit a Conseil d'État működése testesít meg. A helyi önkormányzatoknak törvény szerint kötelező és szabadon felvállalható feladataik vannak. Hogy az ezek megvalósításaként szervezett közszolgáltatásokat közvetlenül maguk végzik-e vagy más feladatellátó révén, esetleg delegálják a szolgáltatás teljesítését, az *szabad választásuk* kérdése – ami a rendszer alapelve. A jogintézmények részletesen kidolgozottak.<sup>5</sup> Jellemzőek a helyi közszolgáltatások ellátásának fő csoportjai. Számunkra e helyen a közszféra szerepének megnyilvánulási lehetőségei az érdekesek. Eszerint a helyi önkormányzat közszolgáltatást, illetve felvállalt közfeladatot a következőképpen láthat el.

a) [Tisztán közjogi alapon:]

- *Saját feladatkörként.* Ekkor a feladat ellátását költségvetésből oldják meg. De nem szükségképpen a saját szervezet keretein belül, hanem például megfelelő munkaszervezet alapításával (pl. idegenforgalmi iroda).

b) [Legalább részben magánjogi alapon:]

- *Önkormányzati részvételű magántársaság útján.* A kötelező feladatkörbe nem tartozó területeken a közigazgatási szerv magánszereplőkkel egyenrangúan vehet részt olyan társaságokban, amelyek valamilyen közösségi érdekeltséget hordozó tevékenységet végeznek (pl. városfejlesztési társaság).
- *Közfeladat ellátásának átruházása magánérdekeltségű szervezetre vagy szerveződésre*<sup>6</sup>. Mindig szerződéssel történik, és lényege a hasznok és kockázatok megosztása. Ennek különböző mértékei és arányai szerint, különböző

---

szervezésén keresztül integrálódnak. Ilyenek a közüzemi szolgáltatások, melyek közül a hálózatosokat nagyvállalatok nyújtják. A megbízás alapja azonban a községekkel kötött hosszú távra szóló megállapodás.

<sup>5</sup> Auby, 1996; Guglielmi, 1994.

<sup>6</sup> *société d'économie mixte*

szerződéstípusok és azok tradicionális gyakorlata alakult ki (pl. menedzsment szerződés, koncesszió).

- *Egyes, közszolgáltatásokkal kapcsolatos tevékenységekre szóló megbízás adásával.* Ilyenkor meghatározott munka vagy tevékenység végzését, illetve községi tulajdonú dolog hasznosítását adja ki másnak a közigazgatási szerv. A jogviszony alaptermészetét jól jellemzi, hogy szemben az előbbiekkal, eredetileg erre nézve a polgári jog szabályai voltak irányadóak.

A típusok árnyaltsága jól mutatja, hogy a francia rendszerben a közszolgáltatások, közfeladatok ellátásában való magánszervezeti részvétel az államszervezési tradícióban gyökerezik. Igaz ez az a) pont alatti közjogi alakzatokra, amelyek figyelemre méltóan mutatják az költségvetési szervei változatok többféleségét, hiszen ezek lehetnek szervezeti forma szempontjából:

- hivatali szervezeten belüli, közvetlen működtetésű egységek (régie directe),
- önkormányzati vállalatok (régie autonome) vagy
- önelszámoló, s közjog hatálya alatt álló, jogi személyiséggel rendelkező

szervezeti egységek vagy szervezetek.

A fenti b) pontban a legalább részben a magánjog hatálya alatt álló megoldások jogi kidolgozottsága és bejáratott gyakorlata még kevésbé merev dogmatikája alapját tekintve. A részletes szabályozás ellenére sincsen semmilyen formakényszer. A szerződések tartalma a köz- és a magánszektor szereplői között szabadon alakítható. Valahogy úgy érvényesülnek tehát a szabályozott formák, miként a polgári jogban szokásos, amikor a felek egyező akarattal jellemzően eltérhetnek az egyes szerződésfajtákra vonatkozó előírásoktól. Ennek következményeként a valóságos szerződések egyik típusból gyakran átnőnek a másikba, amit a közszolgáltatások szervezését vizsgáló felmérések pontosan igazolnak. A gyakorlat tehát fontos szerepet kaphatott a tradíció kialakulásában és megszilárdulásában. A közigazgatási bíráskodás esetjogi gyakorlata ebből a szempontból kiemelt jelentőséget nyer. A jogfejlesztésnek így módon fontos szerep juthatott. Mindezek a tényezők együtt a részletes szabályozás és a rigorózus esetjogi gyakorlat ellenére is a rendszer flexibilitását biztosítják. Tanulságos azonban, hogy kezdetben a kötöttségek erősebbek voltak, az írott jog prototípusait nem lehetett áthágni. Csak utóbb oldottak e szabályok merevségén.

A további fejlődés iránya az volt, hogy a köz- és a magánszektor nem kívánatos összefonódásait igyekeztek nyesegetni jogalkotási és más közigazgatás-szervezési eszközökkel. A 20. század kilencvenes évei első felében a közfeladatok delegálásának további szabályozása, valamint az átláthatóság erősítése került napirendre. Az utóbbira néhány látványos és botrányos korrupciós ügy nyomán került sor. A kontrollok jelentősége valóban nagy, mivel a közhatalom visszaélhet hatalmával, befolyásával, és azt könnyen konvertálhatja a magánszférával való kapcsolatban materiális előnyökké. A magánszektor a jól fizető és viszonylag kockázatmentes közmezbízásokért köztudottan hajlamos megvesztegetésre. A franciaországi tapasztalatok is bizonyítják ennek létét. Sőt, nem ritka a közösségi szabályozási eszközök fölötti alku sem, például a helyi adók vagy a szolgáltatási díjak megállapítása és a bevétel felhasználása tekintetében.

A korrupció alapjául szolgál az a rendszerjellemező, ami a feladatot delegáló közmege rendelő és a szolgáltató monopolcégek különböző kapacitásai között fennáll. A francia szétaprózott helyi igazgatási rendszerben fokozottan szembesülhetnek az információs aszimmetriával a közmezbízások terén. Ezért a szerződésekben, angolszász példákra hivatkozással, ekkortól forszírozták a mérhető és objektív szolgáltatási mutatók alkalmazását. Az Európai Unió közbeszerzési és közszerződési szabályai ösztönöznek még a köz- és a magánszféra közötti megállapodások rendszerének teljesítményelvű szabályozásnak kiegészítésére. A francia rendszert is érintik tehát olyan kényszerek, amelyek a piaci szektor szerepének tisztázására, szerepének erősítése irányában hatnak. Az angolszász államokkal szemben azonban itt kevésbé a magánszektor közfeladat-ellátásban játszott szerepét, annak terjedelmét törekszenek növelni. Inkább a kapcsolat tartalmát igyekeznek megtisztítani a nem kívánatos ballasztoktól. Különbség az is, hogy ezt a célt kevésbé menedzsment eszközökkel, inkább közjogi és közigazgatási jogi szabályozással, de nem kizárólag jogalkotással, próbálják megvalósítani.

A francia közigazgatási jog a *delegált közfeladat-ellátás (la délégation des services publics, gestion déléguée)* fogalmával operál, ami a jogág egyik bevett témaköre. A közszolgáltatási feladat átruházása alatt azt értik, hogy a kötelezettséget jogszabály erejénél fogva viselő közigazgatási szerv, meghatározott jogviszonyok keretében bizonyos menedzsment-technikák alkalmazásával piaci szereplőt bíz meg vagy más módon vesz igénybe a tevékenység ellátásához. Egyes szerzők a delegált feladatellátás hagyományait a középkorra vezetik vissza. A mai intézmények mindenesetre már a 19. század folyamán kialakultak, a napóleoni időktől kezdődően.

A közszolgáltatások biztosítása jelentős részben a közigazgatási szervezet és a magánszektor vállalkozója közötti szerződés útján történik. A tömegközlekedés, a víz- és csatornaszolgáltatás, a villamos energia és a gázellátás biztosítása vagy éppen a városfejlesztés ebben a rendszerben kerül megszervezésre. A gyakorlatban régen kihordott és megvalósított alapelv lényege tehát, hogy a közszolgáltatások közvetlen ellátói magánvállalatok, miközben a feladat biztosítása iránti felelősség az államnál, az önkormányzatnál van. Jelentős a különbség a hagyományos angol közfeladat-ellátáshoz képest, amelyik amennyiben egyszer „magához ölelt” egy szerepkört<sup>7</sup>, azt alapvetően saját szervezettel igyekezett ellátni.

A francia modell esetjogon keresztül alakult, nem jogi szabályalkotás útján. A köz- és magánvállalatok közötti különböző megállapodások fontosabb sajátosságai a szolgáltatásszervezés szempontjából helyi-területi szinten hagyományosan a következők voltak:

- Az önkormányzat számára mindig biztosított volt a kiválasztás szabadsága. Az ajánlatok közül szabadon választhatta ki a neki legmegfelelőbbet.
- A szolgáltató vállalat oldalán jellemzővé vált a nagyszervezet. A szétaprózott önkormányzati rendszer ellensúlyaképpen a szolgáltatásszervezés racionális egységei ezen az úton alakultak ki. Szolgáltatói oldalon ezért a konkurencia nem terjedhetett ki mértéktelenül nagy számú versengőre. Másfelől a szerződéseket hosszú távra kötötték, jellegzetesen 15 év körüli időtartamra.
- A szolgáltatás ár- és díjbevételeit közvetlenül a vállalkozó kapta. A köz–magán megállapodás nagyon fontos sajátossága, hogy állami támogatást nem feltételezett.
- Erős állami kontrol működött. Hosszú történelmi korszakokon keresztül a prefektusnak jóvá kellett hagynia minden szerződést.
- Lényegében szerződési formakényszer volt. Az alkalmazható típusokat a gyakorlat alakította ki, beleértve a perefektusi kívánalmak megfogalmazását is.

---

<sup>7</sup> Az angol önkormányzatok kizárólag törvény alapján tehetik ezt, mert az „ultra vires” elve kizárja számukra feladatok szabadon föl vállalását. A kontinentális rendszerek kiindulópontja éppen ellentétes. A választott község önkormányzata szabadon rendelkezik feladatait illetően, hacsak azt törvény nem tiltja vagy korlátozza.

A rendszer lényeges sajátossága a közfeladat-ellátás átruházása teljes elméletének és gyakorlatának kimunkálása. A közfeladat fölötti rendelkezés keretébe illeszkedik a magánvállalkozás tevékenysége, és a kettő között nem keletkezett elvi ellentét. Mindezt jól mutatja a szerződéses viszonyokban hangsúlyozottan kialakított megkülönböztetés. Eszerint a közszolgáltatási-feladatokról (services publics) elhatárolják a bürokratikus szervezet saját működése keretében végzett feladatait és ehhez kapcsolódó megbízásait (travaux publics). Utóbbira, aminek tiszta esete, ha például a hivatal épületét felújítják, és arra magánvállalkozóval szerződést kötnek, teljes mértékben a polgári jog szabályai vonatkoznak. Ezzel szemben, mondjuk az vízvezeték-hálózat üzemeltetése és fenntartása jellemzően közjogi szerződési megállapodást igényel. Látható tehát, hogy a köz–magán viszonyrendszer közjogi és menedzsment-megoldásai nagyon is pontos és átgondolt fogalomrendszeren alapulnak.

A hagyományos megoldások természetesen változáson mentek keresztül az idők folyamán. Jelentős elmozdulást jelentett az 1982. évi önkormányzati reform. Ekkor a prefektus jogköreit általában véve is korlátozták. Szerepét a szerződéses viszonyokba való beavatkozásának mértékét illetően sem hagyták érintetlenül a változások. Ugyanezen az úton a következő lépést az 1993. évi antikorrupciós törvény, az ún. loi Sapin jelentette. Az átláthatóságról és a versenyről a közszolgáltatások igazgatásában azért kellett jogot alkotni, mert számos kenőpénzes botrány rámutatott a közszerződések, közbeszerzések körüli anomáliákra. Szükségessé vált a garanciák és biztosítékok erőteljesebb kiépítése. Ezzel összefüggésben kevésbé a prefektusi szerepkör megerősítésében, inkább más független intézmények súlyának növelésben látták az időnként tarthatatlannak látszó konfliktusokból való kiutat:

- Megerősítették ezért a szerződéskötési szabadságot a közszerződések körében is. Vonatkozik ez a típusválasztás szabadságára éppúgy, mint a partner kiválasztására.
- Az átláthatóságot biztosítja a fogyasztó lehetősége, hogy a reá nézve sérelmes közszerződéssel szemben bírósághoz fordulhat. A közpénzek felhasználásának törvényességét a számvevőszék kontrolálja. Általában a nyilvánosságnak nagyobb szerepet biztosítottak.
- A prefektust szerepe időközben csökkent, miszerint a közszerződéseket csak bemutatni kellett neki, jóváhagyására már nem szorultak.

– Rögzítették továbbá a tenderfelhívás és más eljárási szabályok rendjét.

Általánossá tették a közszerződések megtámadására vonatkozóan a bírói utat.

Látható tehát, hogy a francia fejlődés a legkevésbé sem volt mentes konfliktusoktól. Ezt éppen a fejlődés fokozatai mutatják ékesen. Ezzel együtt is két nagyon fontos tanulságot érdemes kiemelni. Egyrészt az optimális szolgáltatásszervezési kapacitások elérésének módjára érdemes figyelni, ebben az ugyancsak szétagolt rendszerben. Az önkormányzatok közötti társulások mellett a magánszervezetek közfeladatokba való bevonása és becsatornázása teremti meg a másik integrációs mechanizmust.<sup>8</sup> A közszolgáltatási feladatok ellátását végző szervezetek aggregációja ugyanis megteremti a hiányzó nagyrendszereket. Másrészt a közigazgatási jog közszolgáltatási szisztémát szabályozó szerepét érdemes kiemelni. Itt korántsem a jogalkotói önkény, hanem a közjog gyakorlata alakított ki egy rendszert.

A közszolgáltatási feladatok magánszervezetekre való átruházása többféleképpen történhet. Természetesen az igazgatás lehet közvetlen, tehát az átadás nem kizárólagos megoldás. További általános szabály szerint a megállapodás szabad, tehát bizonyos, hosszabb távon kiérlelt formák mellett az ún. nem nevesített szerződések foglalják magukban a teljesen a felek akaratából, egyedileg tető alá hozott megegyezéseket. A delegált feladatellátás legfontosabb igazgatási megoldási formáit, mint láttuk, nem „bevezették”, hanem a gyakorlat alakította ki őket. Alapformái a következők, együtt egyfajta dogmatikát alkotva:

- *Koncessziós szerződés.* A szolgáltató a közművet saját forrásból hozza létre és működteti. A szerződés időtartama alatt tulajdonából nem kerülnek ki az újonnan létrehozott vagyontárgyak. A helyi önkormányzat nem fizet ellenértéket, csak a hasznok szedésének jogát engedi át. Ugyanakkor joga, akár csak az államnak magának, hogy szolgáltatási követelményeket határozzon meg. A megállapodás hosszabb időre szól (pl. 15 év), respektálva ezzel a hosszabb megtérülés gazdaságossági követelményét.
- *Bérleti szerződés (affermage).* A közművek ebben az esetben a helyi önkormányzat tulajdonában és kezelésében maradnak. A szolgáltató csak a szolgáltatást biztosítja, a fejlesztés nem feladata. Ugyanakkor a vállalkozó a működtetés körében a teljes kockázatot viseli. A szolgáltatási díjakból származó bevételek megoszlanak az önkormányzat és a szerződő cég között.
- *Megosztott érdekeltég (régie intéréssée).* Ennek a közigazgatási jogi megoldásnak nem feltétlenül szerződés az alapja. Az önkormányzat részt vesz a szolgáltatás helyi

---

<sup>8</sup> Lorrain, 1992.



költségeinek finanszírozásában. Például olyan alapon, mint a tömegközlekedésben, ahol kedvezményeket biztosít a gyerekeknek vagy a rokkantaknak. Az önkormányzat fedezi a bevételek és a bekerülés különbözetét. Ebből következően a piaci kockázat kisebb. De kisebb a gazdálkodás szabadsága is.

- *Menedzsment szerződés* (gérance). Ebben a formában az önkormányzat tulajdonban álló eszközök semmilyen formában nem kerülnek át a szolgáltatóhoz. Egyszerűen menedzser alkalmazásáról van szó, aki azonban nem alkalmazotti státuszban van, hanem érdekelt közvetlenül a szolgáltatósszervezés eredményességében. Mindazonáltal piaci kockázatot személy szerint nem visel. A jogviszony alapját csak részben képezi a megállapodás, kivülről a közigazgatási jogi kapcsolatrendszer (alkalmazás egy speciális munkaviszony keretében) kell figyelembe venni.

A fenti, illetve a velük rokon közigazgatási menedzsment-technikák nemcsak Franciaországban, hanem más hasonló jogrendszerű országokban is fellelhetők. Ezen túlmenően később európai uniós direktívák is a jogi megoldások kiterjesztésére ösztönöztek. A magánszervezetek közfeladatok ellátásába való bevonása Franciaországban nem konzervatív politikai fordulat terméke – ellentétben az Egyesült Királysággal. Inkább a közszektor és a piac szimbiózisának tartalmára és jelentőségére mutat rá. Ez a tanulság nem kevésbé fontos, mint a verseny szempontjainak beépítése és preferálása a közigazgatási menedzsment gyakorlatába. A kiépült és tagolt közigazgatás sajátosságaival nem áll ellentétben a piaci szektorral való kapcsolatrendszer kialakítása és rendszerszerű kimunkálása. A dolog lényege azonban nem valamiféle politikai vagy “filozófiai” gyakorlat alkalmazása, sokkal inkább a praktikum. Ezt fejezi ki az állami támogatás problematikájának viszonylagos negligálása, amennyiben minden egyes forma esetében a finanszírozás és kockázatviselés rendje pontosan behatárolt. Az előbbit illetően meglehetősen általános gyakorlat, hogy a szolgáltatást igénybe vevők által fizetett díjak fedezik a bekerülés tényleges költségeit, valamint a felújítási és normál szinten tartáshoz szükséges fejlesztéseket.

Másfelől, a magánérdekeltségi formák beengedése a rendszerbe egyben a közigazgatásban hiányzó integrációt is pótolni hivatott. A széttagolt rendszer optimális kapacitásait sok tekintetben éppen a menedzsment eszközök alkalmazási gyakorlata teremti meg. A verseny túlhangsúlyozása itt már csak emiatt is hiányzik. Hiszen a piaci oldalon valójában sok területen nagy monopolcégek állnak, lefedve az ország egy-egy jelentősebb területének meghatározott közszolgáltatási piacát. Sőt, mint a közép-európai is példák mutatják, a multinacionális érdekeltség sem kizárt.

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

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

Összevetve az angolszász és a francia minta fő jellegzetességeit, nem véletlen, hogy már a központi téma is különbözik. Az előbbinél a privatizáció fogalmi keretében minden az “állami”, illetve másfelől a “piaci” fekete–fehér vagylagosságában kerül terítékre. Ezzel szemben a frankofon logika, a közszolgáltatási feladatok magánszervezetekre való delegálása magától értetődően az önállóságát megőrzött két szektor közötti kapcsolatrendszer mindenkori állapotát állítja középpontba. Ez a megközelítés az angolszász rendszerekre kevésbé jellemző. Ott mindig a két szféra közötti határvonal holléte a kulcskérdés. A másik fontos elem, hogy a közszektor szerepe nem jelent egyet az állami beavatkozással, legalábbis annak felelősség-átvállalásként való értelmezésében. Azaz, egészen más probléma az állami szerepkör kiterjesztése és közfunkciónak tekintett feladatok ellátásához szolgáló eszközök államosítása, mint a közfeladatok biztosításába a magánszervezetek szerződészerű bevonása. Ezzel kapcsolatban láttuk, hogy dotációról fő szabály szerint nincsen szó. A fogyasztók által

fizetett díjak fedezik a bekerülés költségeit. Az állam közigazgatási szerepkörének ilyen felfogása különösen azért lehet érdekes számunkra, mert egy a miénkhez hasonlóan széttagolt helyi-területi struktúra mellett az efféle külső kontrolok szerepe nem elhanyagolható. Ebben is különböző rendszerek alakulhatnak ki, miként azt a francia gyakorlat alakulása mutatja. A korábbi adminisztratív túlsúlyt később monopolelleses megoldások, valamint más hatalmi ágak magasabban garantált felügyelete egészíti ki, illetve váltja fel, amilyen a bírói út vagy a számvevőségi hatáskör kiszélesítése.

A francia modell társasági és szerződési struktúrája csak a maga egészében, egységként értelmes. Beleértve az esetjogot, a közigazgatási és bírói kontroll intézményeit. A közüzemi szektorban működő monopol nagyvállalatok ebben az ő „súlycsoportjukra” szabott rendszerben vannak a helyükön. Ha tehát ugyanaz a nagyvállalat a nemzetközi piacon megjelenik, kapacitásaival és felkészültségével tökéletesen alkalmazkodni képes a piaci környezeten kívül a közszektor adta közeghez is. Ezt a képességet hozza magával a tradícióból, és természetesen nem a megoldások más helyzetben rendszeridegen tudását vagy alkalmazási szándékát. Adott esetben az üzletszerű magatartás éppen hogy ebben, a reagálásra való képességben áll.

### **3. Erős helyi közüzemi szektor keretei a német közszolgáltatási rendszerben**

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

Az állami tulajdoni részesedésének menedzsmentje (Beteiligungsmanagement) alapján a helyi közfeladatok ellátását részben a polgári jog szabályozási körébe tartozó kft-k és rt-k végzik, amelyekben a helyhatóságoknak kisebb, többségi vagy éppen 100 %-os tulajdoni

részesedésük van. Attól függően, hogy milyen fontosságot tulajdonítanak az illető feladat közösségi befolyásolásának, illetve milyen tulajdoni pozíciót képes megszerezni ennek érdekében a helyi közhatalom, szigorúan piaci szereplőként. Más körben használatos kifejezéssel talán portfólió-igazgatásról beszélne. Ez formailag fedi is a tevékenység mibenlétét. Azonban a német rendszerben ez elsősorban a közfeladatok magántársasági formában való ellátását jelenti, akár 100 %-os részesedés mellett is, pl. a vízművek, a csatornázási szolgáltatás üzemeltetését ideértve.

A német modell szigorúan a közfeladat-ellátás egyik formájáról van szó, amit az önkormányzat nem közhatalomként, hanem magánjogi alanyként befolyásol. A konszernként működő város fogalma ezt a tevékenységet fogja át. Noha igazgatási reformmal e téren is szembesülünk, azt itt nem tekintik szoros összefüggésben állónak a hivatali szervezési rendszer egészét érintő, adminisztratív indíttatású kezdeményezésekkel. Pontosan ellentétes logika a francia vagy az angolszász megközelítéshez képest.

Miben áll ennek a kormányzati-szervezési modellnek a tartalma? A német gyakorlatban szembeállították a stratégiai és a hagyományos operatív menedzsmentet. A stratégiai menedzsment a piaci vállalkozások, a magántulajdonú társaságok igazgatási szemléletét mintázta. A célja ennek a módszernek az átültetése volt a közigazgatás és a közvállalkozások területére, oly módon, hogy a bürokratikus szerv kifelé irányuló tevékenységében aszerint működjön, ilyen megoldásokat alkalmazzon. Tehát például ne egyszerűen a ráfordítás-arányos eredményben legyen érdekelt, hanem a külső teljesítmény célzott hatásának maximalizálásában is. Az igazgatási mozzanatok elemző leírásokból világosan kiderül, hogy az operatív menedzsment mennyire "befelé forduló". Önmagához képest viszonyít, amikor az eredményt csak a ráfordításokkal méri – amivel elszakad a társadalmi hatás megfelelő értékelésétől. Ezzel szemben a stratégiai menedzsment minden tevékenységet, eredményt kívülről, a társadalmi hatás és következmények oldaláról vesz számba.

Az utóbbi irányultságot igyekeztek érvényesíteni az előtérbe állított értékek, amelyen többek között a teljesítmény kontrolja, a polgár- és fogyasztói orientáció, a kooperáció a politika és az igazgatás között, a decentralizált vezetés elve vagy az innováció- és fejlődőképesség verseny révén erősítése. Az igazgatásszervezési megközelítésben tehát a külső, társadalmi motiváció teret kap ugyan, de csakis úgy, mint egy belsővé tett érték. Az igazgatás számára "előírják" a fogyasztói szempontok előtérbe állítását. Ez azonban nem ugyanaz, mint mikor, mondjuk, megrendelői vagy fogyasztói oldalon van folyamatos választási lehetőség a szolgáltatást nyújtók között. Előbbi esetben csak igazgatásszervezésről,

az utóbbinál társadalmpolitikai tartalmakról is szó van. A német modellben a privátszektor normáinak az állami bürokrácia gépezetébe való beültetése állt előtérben.

A német út mindennél világosabban mutatja, hogy társadalmi értelemben szűkebb és tágabb megközelítéssel kell számolnunk. Valójában a társadalmpolitikai összefüggések akkor is felvetődnek, ha azokat eredetileg nem szándékoznak kezelni, miként azt a decentralizáció konfliktusainak rendszeres felmerülése mutatja. Az igazgatásracionálizálás e nemzetközi tendenciája tehát nem választható el az állam közszolgáltatások biztosításában játszott szerepének átfogó értékelésétől, ami az alapvető közösségi értékek megítélésével áll elszakíthatatlan kapcsolatban.

A német<sup>9</sup> helyi közigazgatás a menedzsment-reformok megvalósítása után a közfeladat-ellátás formáit illetően alapvetően két csoport között tett különbséget. Az egyik kör, amikor az igazgatási szervezet maga szervezi a tevékenységet. Ekkor a közösségi befolyás mértéke magától értetődően nagyobb. A másik esetkörben a magánszféra lát el közfeladatokat. A közigazgatás ilyenkor a megrendelő szerepében van, vagy maga is magánjogi alany a résztulajdonos jogán. Ez utóbbi, amolyan "külső" igazgatás volt. Ez nem azonos a hazai államigazgatási jogi elméletben használatos hasonló fogalommal, nálunk talán a tulajdonosi igazgatás lenne erre megfelelően alkalmazható kategória. A közigazgatáson kívülre irányuló befolyás erőssége és tartalma gyengébb. A várospolitikai tehát erőteljesebben tud hatást gyakorolni a hivatali szervezet által közvetlenül vezérelt feladatok ellátási módjára, mint ott, ahol a testület "csak" a tulajdonos jogán avatkozhat be. A kérdésnek ezen a ponton ágazatpolitikai vonzata van. Hatalmi szempontból a befolyás erősítése vagy gyengítése fontos lehet, ezért ezzel összefüggésben alakulnak az álláspontok a feladatellátás megszervezésének súlypontjai alakításában.

A *szolgáltatásszervezési formáknak* a kidolgozott jogi alakzatai között a következő három csoportot különíthetjük el:

- (a) a közjog alapján működő megoldásokat,
- (b) az önkormányzati érdekeltségű gazdasági társaságokat és
- (c) az ún. harmadik személlyel kötött magánjogi szerződéseket.

ad a) A közjog alapján működő megoldások a következők.

- ◇ Egyikük a *Regiebetrieb*, amelyik a helyhatósági költségvetés részét képező munkaszervezet.
- ◇ A másik jellemzően elterjedt megoldás az *Eigenbetrieb*, amelyik tulajdonképpen

---

<sup>9</sup> Németországot illetően a tartományi jogok e kérdésben nem térnek el lényegbevágóan, ezért használható egyműsítő fogalmazás. L.: Gern, 1997., Vogelgesang et al., 1997. Az osztrák példák is hasonlóak.

költségvetési intézmény. Műszaki infrastrukturális és humán szolgáltatásokat egyaránt szerveznek ebben a formában. Például szennyvíz-elvezető és -tisztító műveket épp úgy működtetnek így, mint szociális otthonokat. A szervezet elkülönült költségvetéssel rendelkezik. Azonban nincs önálló jogi személyisége, ezért önállóan jogokat nem szerezhet, kötelezettségeket nem vállalhat.

- ◇ Gyakran a helyi önkormányzatok együtt alapítanak közüzemi szolgáltatást nyújtó társaságot (*Zweckerband*), például vízműveket. Ezekben magánbefektető is részes lehet, például jellemző ez a hulladékágazatban.

ad b) A második csoportot az önkormányzati érdekeltségű gazdasági társaságok képezik (társasági jog hatálya alatt).

- ◇ Jogi forma szerint ezek *korlátolt felelősségű társaságok* (GmbH) és *részvénytársaságok* (AG). Bármelyik közszolgáltatást szervezhetik így, bár a műszaki szolgáltatásokra alkalmazásuk jellemzőbb. Megoszlást tekintve a túlnyomó többség kft formájában működik. A részvénytársasági megoldásban való részesedés inkább csak a nagyobb városokra jellemző.
- ◇ Megkülönböztetést tehetünk azonban egy másik ismérv szerint is, mégpedig az önkormányzati részesedés megoszlása alapján. Az *Eigengesellschaft* esetében egy adott önkormányzat 100 %-os tőketulajdonosként van jelen. A másik megoldás ebben a körben a *Beteiligungsgesellschaft*, ahol egy-egy önkormányzat részesedése kisebb mint 100 %. Mellette más önkormányzat vagy magánszemély, társaság rendelkezhet tulajdoni hányaddal.

ad c) Végül a harmadik személlyel kötött polgári jogi szerződéseket szükséges számba venni.

- ◇ Ezek egyike a *Betriebevertrag*, azaz menedzsmentszerződés, amelyben az üzemeltetést adják ki.
- ◇ A *Konzessionsvertrag*, koncessziós szerződés esetében viszont a tulajdoni részjogosítványok is érintve vannak.

Ez a megoldási csoport emlékeztet a francia szerződési formákra, azonban korántsem olyan gazdag a választék, és az elterjedtség mértéke se azonos. A német rendszerben hagyományosan nem a megállapodáson, inkább a szervezeti formákon van a hangsúly.

Érdekes, hogy a tagállami szint a formaválasztással összefüggésben jogszabályba foglalt alapelvekkel operált. Eszerint jó ideig a "köz" megoldási forma elsőbbséget élvezett a "magánnal" szemben. Azaz, csak akkor vehettek igénybe privát szolgáltatásszervezést a

helyhatóságok, ha igazolhatóan dokumentálni tudták, hogy azon a módon egyértelműen gazdaságosabb a tevékenység ellátása. Egyébként a tradicionális német megoldás a közjogi formákat követte. Ebben a keretben különböző profilú tevékenységeket működtettek a közüzemi körben. Mégpedig azért, hogy a nyereségesebb területekről (energia, hulladék, kisebb mértékben vízügy szolgáltatásai) át lehessen csoportosítani a veszteségesekre (különösen a tömegközlekedésre).

Ezt az elvet csak az ezredforduló utáni években iktatták ki, mint a versenysemlegességgel nem összeegyeztethető tételt. De már ezelőtt alapelv volt, hogy a községnek, városnak szerződést kell kötnie a közfeladat ellátására. Az önkormányzatnak akkor is befolyása kell, hogy legyen a közszolgáltatásra, ha nincs részesedése az ellátást szervező társaságban. A helyhatóságok pénzügyi felelőssége a magántársaságok tekintetében minden esetben korlátozott. Nem felelnek tehát korlátlanul a társaság kötelezettségeiért. Az uniós követelmények implementációja hatására a költségvetési intézmény (Eigenbetrieb) rovására egyre inkább előtérbe került a gazdasági társasági forma, gyakran 100 %-os önkormányzati tulajdoni hányad mellett. Különösen városok esetében elterjedt a részesedés-igazgatási, azaz tulajdonosi igazgatási feladatok a közszolgáltatások szervezésén belüli ellátása, a korábban domináns belső igazgatási tevékenységekkel szemben.

A kétféle szervezés között alapvető különbség, hogy az egyik alapjául szolgáló jogviszony a közjog, míg a másik a magánjog hatálya alá tartozik. Ebből következően eltérnek a menedzsment feladatai is. A tulajdonosi igazgatás jobban involválja és másképpen fogja föl a pénzügyi, számviteli, kontrolláló és koordinációs tevékenységeket. Hiszen ezeket a részmozzanatokat a szervezetrányítás eszközeivel immár nem lehet olyan automatikusan helyettesíteni. A város mint konzern igazgatási modellje ebből a felismerésből nőtt ki. A nagyobb városok portfóliója átfogta a közfeladat-ellátás különböző szféráit. Az önkormányzati tulajdoni viszonyok 100 %-tól 1-2 %-ig terjednek, nagyjából aszerint, hogy milyen mérvű érdekeltsége van, milyen befolyást akar fönntartani magának a képviselőtestület. Ennek megítélése ágazatonként és feladatonként különböző lehet. A tulajdonolt társaságok egyébként maguk is rendelkezhetnek további közfeladatokat ellátó vállalatokban részesedésekkel.

Az önkormányzat tulajdonosi befolyása a társasági jog szerint úgy érvényesül, hogy a társaságok vezető szerveiben, testületeiben részarányuknak megfelelő súllyal képviseltetik magukat. A feladatellátási struktúra alakulására jellemző, hogy a tulajdonosi igazgatás a városokon kívül a járásokra, mint súlypontokra, helyeződik. Az utóbbiak a mindennapi gyakorlatban a községektől veszik át a közfeladatok menedzsmentjének egy részét.

Láthatóan csak az Európai Unió vonatkozó politikáinak hatására, azaz az ebben a körben megalkotott szabályozások hatályba lépése után terjedt el nagyobb mértékben a közüzemek önkormányzati (rész-)tulajdonú holdingokká alakítása. Innentől kezdve az addig rendszerszerű és minden tekintetben követendőnek tartott *keresztfinanszírozás* is akadályokba ütközött. A jelentős önkormányzati tulajdonosi befolyású, vegyes profilú közszolgáltató társaságokat ugyanakkor továbbra is a helyi kormányzati feladatellátás formáiként tartják számon.<sup>10</sup> Továbbá Németországban szövetségi szinten 2005-ben fogadtak el törvényt a szektorban a magánosítás feltételeinek kiszélesítéséről, amit a tartományok részéről további jogalkotás is kísért.<sup>11</sup> A kilencvenes években megindult privatizációs folyamatok az évtized végére, illetve a kétezres évek első évtizede közepére értek a kormányzati szintek tulajdonosi pozícióinak átalakításáig, azaz azoknak a kereskedelmi (magán-)jog hatálya alá helyezéséhez. Ugyanez a helyzet a modellt szinte mindenben párhuzamosan követő Ausztria esetében.

A költségvetési üzemek társasággá alakítása magával vonja a szerződéses formák kiterjedését. Ameddig szorosan véve a közigazgatáson belüli voltak e viszonyok, addig erre nem volt oly mértékben szükség. Viszont társasági forma mellett már inkább fontosak a kontraktusos megállapodások, még a tulajdonos részéről való megbízás esetén is, mivel az a közszférához tartozó jogalany. Mindezek azonban nem gyökereznek mélyen a német igazgatásszervezési tradícióban. A közigazgatási szerződések gyakorlata csak a 20. század utolsó negyedében kezdett kiterjedélyesedni.<sup>12</sup>

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

Ugyanakkor az európai integráció keretében való átalakulás esélyt is teremtett, különösen a német (valamint a francia) működési központú társaságoknak tevékenységük kiterjesztésére, diverzifikálására a kelet-közép-európai országokban. Részben maguk is képessé váltak a versenyre, részben az új közüzemi közszolgáltatási piacok hasonló szabályok alapján megnyíltak előttük mint versenyzők számára. Különösen arra az állapotra igaz ez, amikor a piacokon privatizáltak, azaz értékesítették a helyi kormányzati részesedéseket. Ebben a szituációban jól érvényesülhetett az ezredforduló körül mindezen társaságoknak a

---

<sup>10</sup> Lorrain, 2005: 241. és 243.

<sup>11</sup> CEEP, 2010: 153.

<sup>12</sup> Harmathy, 1983: 98–101., Olajos, 2011



közszolgáltatás-szervezési és közpolitikai gyakorlata, beleértve az adaptációs képességeket is. Hiszen azért másik, ugyancsak alakulásban lévő jogi környezetekhez kellett alkalmazkodniuk.<sup>13</sup>

A fejlődési folyamatra hatást gyakoroló európai szabályok ugyanakkor egy *kompromisszumot* is közvetítettek. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körében a tiltott állami támogatásnak nem minősülő kormányzati ellentételezések lehetővé tétele a hagyományos közszektorhoz rendelt szerepek további gyakorlását meghatározott feltételek mellett engedi a közüzemi szektorban is. A kontinentális tradíció ilyen formában való érvényre juttatása a német rendszerekben biztosítja a hagyományok újabb formák közvetítésével történő bizonyos átmentését. Mindezek a versenygazdaság kiterjesztése és a kormányzati szerepek ezen feltételek közötti megőrzésére irányuló kiegyensúlyozó megoldások. Ilyenek a többségi vagy kizárólagos önkormányzati többségű tulajdonú társasági formák, a többprofilú holdingstruktúra, továbbá egyes közszolgáltatási területeken a direkt (azaz hivatal által történő) feladatellátás-szervezés újra felvetése<sup>14</sup> koncesszió alapján. Más területen<sup>15</sup> akár a „vissza-önkormányzatosítás” vitája is fölmerül. Ez utóbbi oka az, hogy a nagy német vagy nemzetközi monopóliumok szerepét nem feltétlenül kívánják tovább erősíteni. Mellettük jellemzően keresik a közvetlen önkormányzati szervezés helyét és lehetőségeit a területi kormányzati szinteken.

2. táblázat

**Egyes közszolgáltatások szervezési formáinak megoszlása Németországban (%)**

	<i>víz- és csatornamű- szolgáltatók</i>	<i>tömegközlekedési szolgáltatók</i>
Közvetlen önkormányzati feladatellátás	12	3
(Önkormányzati) közüzemi vállalat	24	5
Más közvállalati forma	13	8
Kereskedelmi jogi (társasági) formák	51	84

**Forrás:** Citroni, 2010: 198.

<sup>13</sup> A német modell hagyományosan pragmatikus adaptációs képességét a szakirodalom általánosságban is kiemeli (Lorrain, 2005: 243.), tulajdonképpen megelőlegezve az ezredforduló körüli, illetve azt közvetlenül követő folyamatokat.

<sup>14</sup> L. az energiaszolgáltatásokra hivatkozással Wollman & Marcou, 2010: 249. oldalt!

<sup>15</sup> Uők. a vízüggyel közkapcsolatos szolgáltatásokra említik az ezzel kapcsolatos Berlinre vonatkozó vitákat, uo. 205. old.

Németországban fölöttébb tanulságos még a keleti tartományok közszolgáltatás-szervezési helyzete. Az államszocializmus összeomlása utáni úrbe sokkal nagyobb mértékben betörték a társasági formák (a magánvállalkozások kereteiként), mint történt az a stabil hagyományokra építő nyugat-németországi részben. Ez a történeti körülmény jól mutatja, és egyben korábban már előre is vetítette a kelet-közép-európai országok közüzemi szolgáltatási piacának kiinduló helyzeti feltételeit az európai piacnyitás folyamata közegében.

*Összefoglalásul*, a német szolgáltatásszervezési modellben a magánszektoralal való kapcsolat súlypontja a közszférának magának a piaci részesedése formájában jelenik meg. Vagyis az önkormányzat kapcsolata önmagával, önnön másik arcával valósul meg. Ugyanakkor ehhez szorosán kapcsolódik kétféle igazgatási és menedzsment-attitűd elválása, amit a belső igazgatás és a tulajdonosi ("külső") igazgatás megkülönböztetésével jellemeztünk. A szabályozási hangsúly egyébként itt a szervezeti és társasági formákon van. A szerződési megoldások külön előírásának jelentősége kisebb. Ehhez képest pontosan ellentétes filozófiája van a *francia* rendszernek. Ott a szisztémát a közjogi megállapodások rendszere tartja életben, amelyeket a közfeladat-ellátásban erősebb és tradicionálisan jobban kiépült magánszektoralal kötnek. Ehhez képest, a szervezeti formák szabályozása másodlagos. Mindkét szabályozási beavatkozás alaposságától és logikájától távol áll viszont az *angolszász* rendszer. Ott a magánjogi szerződések önmagukban elégséges eszköznek bizonyulnak. Emiatt a menedzsment-politikák jellemzően akadálytalanul fogják át a közszférával együttesen az érdekelt magánszektort is. Az újabb európai uniós szabályozások a közüzemi politikák különböző területein eme alapvető tradíciókat különböző lényeges elemekben tükrözik. De még lényegesebb, hogy aztán e tradíciókba épülnek vissza. Befolyással vannak rájuk, de a közös politikák nem önmagukban hatnak, hanem együttesen az egyik vagy másik szabályozási közeggel egységben. Különösen érdekes ez a vonatkoztatási szempont a német rendszer esetében, mégpedig annak éppen e folyamatok hatására az utóbbi másfél évtizedben változásait-reakcióit illetően.

A fenti három modell leglényegesebb elemeit, különbözőségüket a következő táblázatban vethetjük össze. Miközben az orientációjuk azonos, a megközelítési mód és a hangsúlyok karakteresen elválnak. Együttal mindegyik irányzat mond valami újat a közfeladatok modern szervezésének közös irányvonaláról.

3. táblázat

***A közüzemi szolgáltatási jogviszonyok összehasonlítása  
európai alapmodellekben***

<i>Hagyományos modellek</i>	<i>Jellemző szolgáltatók</i>	<i>Megrendelő önkormányzat helyzete</i>	<i>Kontroll fő módja</i>
• angolszász (kiszervezés)	magántársaságok	külső (kötelező kiszervezés – ma már nem)	bírói (magánjogi) jogalkalmazás
• francia (delegálás)	nagy magántársaságok (szolgáltatás-szervezési monopóliumok)	külső (önkormányzat mint a feladat ellátásának felelőse)	államigazgatási (prefektus) és közigazgatási bíróság
• német (megrendelés jogának gyakorlása igazgatási úton, illetve szerződésekkel)	a) közüzemek  b) önkormányzati tulajdoni részesedésű (vegyes profilú) társaságok	ad a) belső (önkormányzaton belüli)  ad b) külső (szolgáltatás-megrendelő központ)	ad a) önkormányzati közhatalmi (testületi és hivatali) ad b) gazdasági társaság vezető testületei

#### **4. Európai Uniós szabályok és alkalmazási környezet**

A közszolgáltatási célra nyújtott állami támogatások Európai Bizottság által való alapvető szabályozása irányelvi formában történik, amelyeket a tagállamok átültetnek saját jogrendszerükbe. Az alapszerződésekben foglaltaknak a jelenlegit megalapozó részletesebb szabályozása ebben a témakörben 1980-ra nyúlik vissza (a Bizottság 80/723/EGK irányelve [1980. június 25.]). Az ún. *közszolgáltatási csomag* újabb változatát 2011 végén fogadták el és 2012 elején lépett hatályba, amelyik tovább pontosítja a rendelkezéseket, lényegében az eddigi szellemben.

1. Ez idő szerint a szabályozási csomag, amelyik az EK-szerződés 86. cikk (2) bekezdését, jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikk (2) bekezdését értelmezi, az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak az általuk nyújtott közszolgáltatásokért járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra vonatkozóan, a következőkből elemekből áll:

- Bizottsági közlemény (*közlemény*, 2012 8/02) értelmezi a szabályozásban használt alapvető fogalmakat, illetve az Európai Unió Bíróságainak vonatkozó ítéletében (*Altmark-ügy*) megállapított feltételeket.
- a Bizottságnak a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról szóló irányelve (Bizottság 2006/111/EK irányelve, a továbbiakban: *Irányelv*);
- Bizottsági határozat (a Bizottság 2011. december 20-ai 2012/21/EU bizottsági határozat, *Határozat*) azokról a feltételekről, amelyek alapján az ellentételezések az egységes piaccal összeegyeztethetők, tehát nem kell bejelenteni a Bizottságnak;
- a Bizottság közleménye, közösségi keretszabály (2012/C 8/03, *Keretszabály*) a bejelentésköteles támogatások Bizottság által való vizsgálatának tartalmáról.
- Egyes fontos részletszabályok azonban közvetlen hatállyal bíró rendeletekbe kerültek, mint a meghatározott értékhatárt, ez idő szerint 200.000 eurót bármely három pénzügyi év vonatkozásában el nem érő (de minimis) támogatások témája, amelyek eszerint nem minősülnek állami támogatásnak (Bizottság rendelet tervezete, közli: 2012/C 8/04 a Bizottság közleményeként). Egyes ágazatokra, illetve egyes közszolgáltatásokra külön, eltérő *de minimis* küszöböket határoznak meg (*rendeletek*).

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

A szabályok jelentősége röviden az alábbiak szerint összegezhető, mely irányokat az új módosítás még inkább elmélyíti, tehát nagyjából azonos logika mentén halad tovább:

- a) A Transzparencia Irányelv bővíti a számviteli szétválasztásra kötelezett vállalkozások körét.
- b) A határozat meghatározott alkalmazási feltételeket megállapítva számos területre és továbbra is viszonylag magas küszöböt meghatározva sok támogatást mentesít a kontrollt jelentő, Bizottságnak történő bejelentési kötelezettség alól. A közüzemi szolgáltatások szempontjából releváns a küszöbök tervezett változása. Igaz, a hazai bejelentési kötelezettséget a Támogatásokat Vizsgáló Irodának (TVI-nek) az esetleges bizottsági bejelentés alóli mentesülés nem érinti.

c) A Keretszabály részletesebb szabályokat határoz meg az elbírálásra vonatkozóan azokon a területeken, ahol a Bizottságnak történő bejelentésre szükség van.

2. A szabályozás eddigi története korántsem volt egyenes vonalú fejlődés. Egyrészt kezdetben a francia ellenállás erős volt. Feltehetően abból az érdekből és hagyományból kiindulva, amelyik a közszolgáltatási körben a kormányzati megrendeléseket széles körűen és meghatározott közigazgatási jogi tradíción keresztül alkalmazta. Másfelől a tagállami érdekek amúgy is erősen jelen voltak az egyeztetési folyamatokban. Ugyanakkor a kilencvenes években meghatározó nemzetközi liberalizációs politika részben követelte a világos rendezést, másrészt kiélezte a helyzetet. Nyilvánvalóvá vált ugyanis, hogy a közszolgáltatási területen tradicionálisan tartós kormányzati motivációk és ezt beárazó piaci érdekek vannak. Az uniós versenyszempontokat tehát korántsem lehetett ellentmondásmentesen előrevinni. A kilencvenes évektől több nagy ügyet végigvittek az Európai Bíróságon, minek hatására a konfliktusok nyilvánvalóvá váltak, mondhatni Európa-szerte, azaz lényegében egy időben mindegyik tagállamban. Végül a szabályozási szintű rendezést az Európai Bíróság esetjoga jelentősen ösztönözte.

Az *Altmark-ügyben*<sup>16</sup> hozott döntés jelentős előrelépés volt a versenyszabályok és az általános érdekű szolgáltatások közösségi érdekű szempontjai összeegyeztethetősége irányába. 2003-ban ezzel olyan eseti döntés született, amelyik valóban precedens értékű lett és további tisztázóbb szabályozásoknak kiindulópontjává vált. A bíróság ítéletében úgy határozott, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körében a vállalkozásoknak nyújtott ellentételezés akkor nem minősül tiltott állami támogatásnak, ha megfelel a következő négy feltételnek. (1) A kedvezményezett vállalat világosan meghatározott közérdekű feladatot lát el. (2) Az állami/önkormányzati támogatás mértékének meghatározására szolgáló paramétereket objektíven és világosan előre meghatározzák az érintettek. (3) A támogatás nem lehet nagyobb, mint ami szükséges a közszolgáltatási kötelezettség ellátásának körében felmerülő költségek részben vagy egészben történő fedezéséhez, beleszámítva a működés során szerzett bevételeket és az ésszerű nyereséget. (4) Amikor a közszolgáltatás ellátására a nyilvános eljárás mellőzésével választanak ki egy vállalkozást, a támogatás mértékét egy átlagos, közszolgáltatási kötelezettséget ellátó vállalkozás költségeinek elemzésével kell meghatározni.

---

<sup>16</sup> Európai Közösségek Bírósága ítélete C-280/00. *Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* (24 July 2003. ECR I-7747. o.)

Az ítélet fő pontjai ma már a szabályozások elvi alapját alkotják (l. különösen a Határozatot!). Egyúttal egy meghatározott szakpolitika körében az európai fórumon keletkezett ellentmondást híven tükrözik. A privatizáció a közüzemi szektorban közös politikai prioritásként a (nyolcvanas–)kilencvenes években nagyjából egyidőben indult a tagországokban. Ez a folyamat azonban a legtöbb fejlett országban is konfliktusokat szült a tradicionális tagállami közszolgáltatás-szervezési gyakorlatokban. Nem is beszélve a hálózatos szolgáltatások nemzetközi kiterjedésű szerepeire, amelyek szintén hagyományosan kialakultak. Ennek hatására a tagállamoknak, különböző kormányzati szintereiken szinte egyöntetűen ekkor struktúráik módosításába, átalakításába kellett kezdeniük. A közös politika hatására a saját közfeladatellátás szervezési színvonaluktól függetlenül (!) érte őket ez a kihívás. Jellemzően ekkortól alakulták át a német típusú rendszerek közüzemi vállalatai kereskedelmi jogi társaságokká. Ugyancsak a francia rendszer köz–magán vállalatai ekkor kaptak modernebb szabályozási keretet és tartalmakat.

Az „európai minta” követése ily módon fikatív. Valójában a mindenki számára folyamatosan és újonnan alakuló feltételek közötti különböző sikeres reakciók egybegyűréséről van szó a legtöbb tagállamban, gazdasági erőre és fejlettségre tekintet nélkül. Tovább tartanak a viták is. Az új szabályozási irány legfeljebb a közös minimumok szintjét igyekszik pontosabban meghatározni. Feltehetően eredménnyel a megcélzott körben, hiszen már eléggé lehiggadtnak látszanak a kipróbált intézményi elemek. Ugyanakkor, a röviden az Altmark-ítéletben foglalt kritériumokkal jellemezhető közüzemi ágazatpolitikai prioritásoknak (hiszen ekként értelmezhetjük a döntés elvi tartalmát) továbbra is két olvasata van. Talán éppen azért fenntartva evvel az ellentmondásokat, mert nem lehetett és nem is lehet tartósan föloldani azokat a jelenlegi európai piaci körülmények között.

Az egyik olvasat szerint az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körében a kormányzati szerepek tisztázása, kereteinek megszabása a piaci verseny kereteinek meghatározása és védelme érdekében szükséges. Egyben az állam szabályozó (regulációs) funkciói is ily módon határolást nyernek az amúgy sérülékeny: természetes monopóliumokkal, externáliákkal, információs aszimmetriával és más elégtelenségekkel terhelt piacokon. Eszerint a kormányzati szerepek ellátását amennyire lehet, be kell illeszteni, ha tetszik, alá kell rendelni a versenygazdaság biztosításának, a semleges gazdasági környezeti követelmények fenntarthatóságának közéjébe. Egyúttal ezzel szolgálva a (közüzemi) szolgáltatások szabad áramlásának szempontját az európai piacon.

A másik olvasat ezzel szemben a kormányzati érdekek védelmét, érvényesítésének elősegítését állítja előtérbe a közérdek képviselőjében a közszolgáltatások biztosításának

körében. A megszorító feltételek célja innen nézve a versenygazdaság kereteivel való összeegyeztethetőség. A szabályozás alakulásának történeti körülményeit figyelve, valójában a legtöbb tagállam, illetve az ő hasonlóságok alapján képezhető csoportjaik részéről ez a szemlélet érvényesült, már csak saját gyakorlatuk természetes reakciójú őrzése okán is. Eszerint a kormányzati szerepek létjogosultságát a közérdek képviselője adja. Ezeket pedig annyira és csak annyira szabad illeszteni a versenygazdaságba, amennyire annak szokásos működése fenntarthatóságával összefüggésben az általában elkerülhetetlenül szükséges. Egyúttal szolgálva ezzel a tagállami közösségi szempontokat akár a szolgáltatások igen tőkeerős nemzetközi piacán.

A közüzemi szolgáltatásokkal összefüggő közmegrendelések körében a szerződési szabadság értelmezésére ez a két szemléletmód eltérően hat. Az első esetben az állami támogatásnak nem minősülő ellentételezések köre kötött és lehatárolt; míg a másikkban csak meghatározott módon szabályozottan korlátozott.

A problémát az okozza, hogy itt nemcsak szemléletek, hanem tradíciók ütközéséről is van szó. Egyes európai minták a közüzemi szektorban (is) a magángazdaság, míg mások a közszektor piacgazdasággal való kapcsolatára szocializáltak hagyományosan. Ezt a karakterüket a nemzetközi verseny közegében, ha nem is hordozzák, de mindenesetre rugalmas módon alkalmazásukat képviselik. A különbség az e működő tradicionális mintákkal nem bíró tagállamokhoz képest, hogy a fejlett modellkörnyezetben az uniós közszolgáltatási csomag többségében természetesen szubszidiárius szabályai egyik vagy másik piacgazdasági és kormányzati szabályozási struktúrában nem maradnak egyedül. Míg viszont a később csatlakozó országokban ezek az elemek sokkal inkább „rendszer-idegenek” maradnak, azaz a fenti értelmezési alapformákhoz képest modellhiányos körbe kerülnek bele.

A hazai szabályozások eleve szükségesek a közszolgáltatási csomag érvényesüléséhez. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körét tartalmilag a tagállami jog tölti ki. Ugyanígy a Bizottsághoz való bejelentéshez nem kötött ellentételezések vizsgálata nemzeti kormányzati hatáskör. Látható tehát, hogy európai szintre csak az ott valóban kezelhető nagyságrendek tartoznak. Igaz ugyan, hogy a közüzemi körben, a méretgazdaságosság és a nagy, sokszor hálózati kapacitások okán, ez a volumen a tagországi piacokon rendre elérhető.

3. A közszolgáltatási csomagon, azaz a szerződési szolgáltatások kormányzati ellentételezése tiltott állami támogatásnak nem minősülő voltán kívül, kötött az ilyen jogviszony keletkezése, azaz a vonatkozó *közbeszerzések* eljárásrendje. A közbeszerzési szabályozás közszolgáltatói fogalma nem vág egybe az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokéval. Annak csak egy

külön nevesített részalmazát határozza meg. Eszerint (a hazai új közbeszerzési törvény<sup>17</sup> szóhasználatában) a közszolgáltatói szerződés tárgyául szolgáló *közszolgáltatói tevékenységek*<sup>18</sup> köre célzottabb, mint a tiltott állami támogatásnak nem minősülő megengedett ellentételezések alkalmazási területe. Annyiban a szabályozás azonban hasonló műfajú, hogy csak az uniós politikák szempontjából fontos tárgyakra koncentrálnak. Azaz a koherenciát a tagállami belső joganyaggal összhangban kell és lehet egyáltalán megteremteni.

Az új közbeszerzési törvény szóhasználata egyébként megfelelő. A vonatkozó legutóbbi irányelv<sup>19</sup> kerüli a közszolgáltatás (public service) vagy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás (services of general economic interest<sup>20</sup>) fogalmakat és a közszférának történő szolgáltatás nyújtásáról (provide a service to the public) beszél, amire vonatkozólag a közszolgáltatói tevékenység folytatása megfelelő elhatárolás. A megelőző irányelv<sup>21</sup> által használt fogalom, még inkább szűkítő volt, amennyiben közellátó és közüzemi szerződésekről (public supply and works contracts) szólt. De nyilván nem véletlen a fogalomhasználat megváltoztatása<sup>22</sup>.

Ebben a körben az általános közbeszerzési szabályokat meghatározott tárgyakat illetően nem kell alkalmazni. Lényegében a hálózatos közüzemi közszolgáltatások liberalizációjához kapcsolódó szétválasztás pontjairól van szó. A meghatározás immár a magyar közbeszerzési szabályozásban is szűkebb, az európai szabályokhoz teljes mértékben igazodó és követő. Hatálya 2012. január 1-vel áll be, az ezen időpont után kötött szerződésekre. Összességében a közbeszerzési politika elemei szigorúbbak, kevesebb kivételt engednek – összevetve a tiltott állami támogatásnak nem minősülő kormányzati

<sup>17</sup> 2011: CVIII. tv.

<sup>18</sup> Közszolgáltató tevékenységek a 2011: CVIII. tv. 114. § (2) bek. szerint a következők:

- a) ivóvíz, villamos energia, gáz vagy hőenergia termelése, szállítása vagy elosztása terén közszolgáltatás nyújtása céljából működtetett helyhez kötött hálózatok rendelkezésre bocsátása vagy üzemeltetése; vagy ilyen hálózatok ivóvízzel, villamos energiával, gázzal vagy hőenergiával történő ellátása;
- b) egy meghatározott földrajzi terület hasznosítása
  - ba) kőolaj, gáz, szén vagy más tüzelőanyag feltárása, illetve kitermelése (bányászata) céljából vagy
  - bb) repülőtér, tengeri vagy belvízi kikötő, vagy más kikötői létesítmények – légi, tengeri vagy belvízi fuvarozók, személyszállítók részére történő – rendelkezésre bocsátása céljából;
- c) közszolgáltatást nyújtó hálózatok rendelkezésre bocsátása, üzemeltetése, működtetése a vasúti, automatikus rendszerekkel, villamossal, trolibuszal, autóbusszal vagy drótkötélpályán történő közlekedés terén;
- d) postai szolgáltatás nyújtása, vagy postai szolgáltatástól eltérő szolgáltatás nyújtása, amennyiben ez utóbbit olyan szervezet nyújtja, amely postai szolgáltatást is nyújt.

<sup>19</sup> A vízügyi, az energiaipari, a közlekedési és a postai ágazatokban működő szervezetek közbeszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004. március 31-i 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv

<sup>20</sup> SGEI

<sup>21</sup> A vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló 1992. február 25-i 92/13/EGK tanácsi irányelv

<sup>22</sup> Egyébként abban a tekintetben is eltérő a szabályozás tárgya, hogy előbb még vonatkozott távközlésre, az utóbbi irányelv már nem, tekintve, hogy ott a liberalizációs uniós politika megvalósultnak tekinthető.



ellentételezések rendelkezéseivel. Azaz az eltérés lehetősége a verseny szabadságát garantáló generális szabályoktól szűkebb körre vonatkozik csak.

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

## **5. Kelet-közép-európai országok**

Az Európai Unióhoz csatlakozó volt szocialista országokat (Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia, Észtország, Lettország, Litvánia; Bulgária, Románia) esetében az infrastrukturális szolgáltatások körében két igazgatásszervezési folyamatot<sup>23</sup> kell együttesen figyelemmel kísérni: az egyik a közüzemi vállalatok alakulása, a másik a hálózatos rendszerek magánosítása. Előbbi a városüzemeltetési feladatok körét is magában foglalja, utóbbi főleg (de nem kizárólag) a vezetékes ellátó rendszereket.

a) Jellemzően a városüzemeltetési de azon túlmenően egyes hálózatos szolgáltatásokat érintett a térségben, hogy a korábbi tanácsi vállalatokat, közüzemeket, ilyen feladatkörű költségvetési intézményeket első hullámban önkormányzati tulajdonú vállalatokká alakították. Ez a transzfer lehetővé tette a vagyon nevesítését. A különböző önkormányzati szintek kiépítésekor egyben alkalom adódott a feladattelepítéseket követő üzemeltetési jogok átadására is, például az utóbb megalakított régiókhoz.

A következő lépést a kilencvenes évek közepétől tették meg. Ebben az elhúzódozóbb és már egyáltalán nem uniformizáltan zajló folyamatban a vállalatokat teljes mértékben a kereskedelmi jog hatálya alá tartozó gazdasági társaságokká alakították. Ahol és amennyiben ez megtörtént, a közigazgatási szerepek irányítási értelemben kiürültek. Ezután vált lehetővé, többé-kevésbé elhúzódozó folyamat keretei között, hogy részben vagy egészben a részesedéseket eladják, eladhatták magánbefektetőknek.

Magyarország és Szlovénia kivétel abban a tekintetben, hogy ez a két szakasz egybeesett<sup>24</sup>. Ez azt jelentette, hogy a közjog keretei között szinte egyáltalán nem maradt speciális jogintézmény erre a tevékenységcsoportra. A helyi közszektorra jellemző sajátosságokat gazdasági társasági formák között lehetett csak kifejezni. Itthon olyannyira, hogy a lényegében saját munkaszervezetként felfogható közüzem(i vállalat) fogalma egy rövid időszaktól eltekintve teljesen ki is került a jogintézmények sorából. Márpedig ebben a jogi helyzetben egy időre felértékelődött a közszolgáltatási szerződéses megállapodások

---

<sup>23</sup> Péteri–Horváth, 2001

<sup>24</sup> DEXIA, 2004: 30–31.

szerepe, hiszen a megrendelő önkormányzat és a közszolgáltatást nyújtó gazdasági társaság közötti mellérendeltségi viszonyban csakis ez lehetett a kapcsolatrendszer jogi kerete.

A többi országban a két szakasz külön tartása viszont alkalmat adott a közüzemi szolgáltatások szervezése vagyoni és méretgazdaságossági kérdéseinek bizonyos kormányzati szervezésére a továbbiakban is. Igazgatási szempontból legalábbis különösen kedvező helyzet adódott erre több országban is, ahol külön területi közigazgatási fejlesztési szakaszban megvalósított területi, regionális kormányzati reformokra került sor. Ekkor mód nyílhatott a közüzemi szolgáltatási és az önkormányzati átalakulások akár előnyös kapcsolására. Így különösen a regionalizáció kaphatott egyebek mellett egyféle fontos tartalmat. A szóbanforgó összetett, mindenképpen kormányzati szerepvállalási vonzatú közszolgáltatási feladatkörnek meghatározott részei telepítése útján a régiók egy további célszerű funkciókört kaphattak. Különösképpen volt ennek jelentősége Lengyelországban, Csehországban, Szlovákiában.

b) A különböző nemzetközi programok eközben egy viszonylag steril folyamatot modelleztek a közüzemi szolgáltatások modernizálását célozva. A nem hálózati szolgáltatásokra a magánkézbe adást és szerződéses megbízások kizárólagossá tételét ajánlották.

A nagyrendszerek tekintetében e liberalizáció tudatosabban előre tervezett és részletezett ágazatpolitikai ciklusokat keltett életre. A közérdek érvényesítésére és a verseny megteremtése, majd fenntartása érdekében a tevékenységek és a szerepek jellemzően köz-, illetve magánszektorhoz rendelhető szétválasztását (*unbundling*) állították előtérbe. A kilencvenes évekre bekövetkezett technológiai változások ezt lehetővé is tették. Több nagy infrastrukturális rendszer szolgáltatásaiban ugyanis a kisebb termelési egységek egységköltsége csökkent a nagy méretekben szervezéshez képest, így különösen a telekommunikációban, a médiaiparban, az energiaszolgáltatásban. Így a gazdasági érdekeltségek megoszthatóvá váltak, amit új piaci érdektörékvések támasztottak alá. Ehhez képest lehetett továbblépni a piacosítás, illetve a gazdasági szabályozás irányába. A folyamat fő lépéseinek sora fő vonalakban a következőket tartalmazza:

- dereguláció,
- szétválasztás (*unbundling*),
- fokozatos piacnyitás (ún. liberalizáció),
- reguláció (piacszabályozás a természetes monopóliumos szolgáltatások körében),
- privatizációs és más magánosítási formák alkalmazása.

A modellnek a nem fejlett országokra való alkalmazása külön műfajt alapított a kérdések kezelésében.<sup>25</sup> Természetesen utóbb nyilvánvalóvá vált, hogy nagy hiba túláltalánosítani. Eltérnek egymástól az egyes infrastrukturális szolgáltatási ágak aszerint, hogy milyen szervezési utakat célszerű követni. Tekintettel arra, hogy az érdekeltségek és erőviszonyok jelentősen eltérnek. Különbözőek az országok társadalmi, igazgatási és jogi tradíciói.

Más fajta kapcsolatok keletkeztek az alkalmazott kormányzati ágazatpolitikák eszközei és célrendszerei között. Ebből következően ma már a folyamat defektusai is tankönyvbe illők.<sup>26</sup> A szétválasztás önmagában nyilvánvalóan nem csodaszer. A verseny nélküli privatizáció életveszélyes. A reguláció gyenge kapacitásai aláássák a rendszert. Amihez tudni kell, hogy a szabályozó hatóságok állandóan feszült érdekütközési közegben működnek, különösen a rendszereiket újonnan fölépítő országokban. A fogyasztói érdekek alul-képviselése mellett ugyanilyen kockázatos túlzott érvényesülésük például a regulációban.

Mi lett az a–b) pontok alatt vázolt két folyamat együttesének hatása? Az az érdekes helyzet alakult ki a kilencvenes második felétől, hogy a térségi kormányoknak adott ajánlások koherensebb rendszert körvonalaztak, mint ami történeti fejlődésében a kontinensen bárhol, valaha is létezett volna. Talán az angolszász minta ideáltípusa lehetett az eszmény, de az lényegesen más gazdasági, társadalmi és államszervezési tradíciók mellett alakult ki. Meghatározott környezetben fejlődött ki, folyamat eredményeképpen. Mindezek átvételéhez aligha csupán intézmények szimpla adaptációra lett volna szükség.

A szerződészerűség azért beépült a térségben megvalósuló rendszerekbe. Abban a tekintetben különbözőképpen, hogy a kereskedelmi jogra vagy/és a közjogra építve történt ez meg. Kezdetben az átalakításokkal lassabban haladó országoknak több esélye volt a közjogi elemek megtartására. Ez az európai kontinentális modellektől egyáltalán nem volt eredetileg sem idegen hozzáállás.

Erre a formálódásban lévő folyamatra kapcsolódott rá az Európai Unió folyton alakuló közbeszerzési és formálódó közszolgáltatási politikáinak további fázisai. Az utóbbiak között a közüzemi politikának<sup>27</sup> egymással is küzdő szakaszai lettek, ami a közüzemi szolgáltatások szervezési formáinak alakulására nagy hatással volt.

---

<sup>25</sup> L. a térség országaira többek között a következőt: Szalai, 2001; együtt és összehasonlítva a fejlődő országokkal: Kessides, 2004: 35–51.

<sup>26</sup> Kessides, 2004: 51–78.

<sup>27</sup> Az itt témába vágó városüzemeltetési politika szempontjából az energia- (villamosenergia és földgáz) politikának van különösen jelentősége.

Az EU szintjén 1997. évi Amszterdami Szerződésig egy irányban húzó liberalizációs politikát készítettek elő, illetve igyekeztek érvényesíteni. Ezt követően azonban a szektor kormányzati politikai, azaz közszektorra is orientáló szempontjai határozottabban előtérbe kerültek. Adott esetben ezek viszont már keresztbe mentek a liberalizációs irányvonallal. Egyes értelmezések szerint<sup>28</sup> e törekvés főleg a francia és német érdekek érvényesítése keretében valósult meg. De felfoghatjuk úgy is, hogy a kormányzati szerepekkel, a közérdek kifejezésével kapcsolatos kontinentális logikák jutottak kompromisszumra egy számukra ugyan nem teljesen idegen, de azért történeti hagyományaiknál fogva messzebb eső modellhez (az angolszászhoz) képest. Azonban ennek az újabb keletű konszenzusnak a közvetlen joghatásai csak később jelentkeztek az elhúzódó jogalkotási és hatályba lépési folyamatok miatt.

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

Mindenesetre a térségben a következő helyzet alakult ki a közüzemi közszolgáltatások körében. Az országonként és ágazatonként különböző előrehaladású piacnyitási folyamatokba beléptek a kormányzati szektor által a közérdeket kifejezni hivatott intézmények éppen az uniós szabályok változásai hatására. Ilyenek különösen az állami ellentételezés megengedésével kapcsolatos rendelkezések, valamint a közüzemi kör egy részét is érintően a közbeszerzési szabályok alóli kivételek engedélyezése közszolgáltatónak minősülő vállalkozások számára. A korábban vagy egyszerűen csak időben, magánosítás nyomán kötött hosszú távú közszolgáltatási, szindikátusi és más jogi formájú megállapodások érvényességét azonban ez visszamenőlegesen nem érinthette. Így ezek a kontraktusok különös módon, de logikus következményképpen még inkább „bebetonozódtak”. Adott esetben a nemzetközi piac szakmai befektetői számára, egy-egy adott nemzeti piacon keletkeztek hosszú távra védelmet biztosító, esetleg igen kedvező helyzeteket rögzítő lehetőségek.

---

<sup>28</sup> L. erről: Kende–Szűcs, 2011: 261.

A kilencvenes évek eleji nemzetközi liberalizációs várakozásokat jelentősen árnyalja a vonatkozó uniós szakpolitikák változása. Ugyancsak megfontolásra ad okot a különböző nemzetközi érdekeltségek szerepe is, hiszen nem egyszerűen elvi vitákról van szó. Azok inkább csak következményei különböző ellentéteknek. Nem egyszerűen a változott szituáció hatott a térségre, hanem a változás különböző fázisainak akkor és ott egymásra tolódó következményei. A liberalizációs folyamat közben jött, a kormányzati közvetlen rendelkezésű szerepeket a korábbinál inkább artikuláló intézmények végeredményben kettős hatással járnak. Egyrészt ebben a térségben e szektorokban meglehetősen gyors változások újabb szakaszát nyitják meg, aminek a már helyzetbe került szolgáltatók maradnak szereplői. Másrészt ezen együttes hatások eredőjeként a kormányzatok ágazatpolitikai mozgásterüket a rendszerváltások korábbi szakaszaihoz képest már másképpen határozzák meg.

## **6. Következtetések**

A közüzemi társaságok több profilú volta vállalatszerkezeti kérdés. Bármilyen jogintézményi forma keretein belül megvalósítható. A különböző szolgáltatásokat nyújtó társaságok vállalatcsoporttá alakítása pedig az adott ország társasági joga szabályai szerint történhet. Az ezredforduló körüli uniós szabályozások ugyanakkor megkövetelik a keresztfinanszírozás kizárásának biztosítását. A magyarországi nagyvárosokban megjelenő városüzemeltetési holdingok típusa ennyiben egy a számos szokásos gazdálkodási intézményes és szervezési megoldások közül. Az európai alapmodellek közül leginkább a német (-osztrák) mintával való kapcsolat közvetlensége jellemző. A francia modellben nem tipikus ez a megoldás, az angolban pedig a tulajdonosi szerkezetben a kormányzati tulajdon súlya és szerepe jellemzően kisebb.

Lényeges azonban, hogy a német rendszerben e formát illetően nem tradícióról van szó. A költségvetési üzem és más az önkormányzatok közvetlenebb irányítása alatt álló vállalattípusok voltak hagyományosan meghatározóak, összefüggésben a helyi közigazgatás közjogi működésének és feladatellátásának sajátosságaival. A nyereséges profilokból a közfeladat-ellátás veszteséges területeinek kompenzálása e struktúra létjogosultságának egyik alapja volt. Ezt persze a költségvetési gazdálkodás kontrollja alatt valósították meg. Az uniós szabályok változása hatására kellett a hagyományos formákat társaságokká alakítani, így

biztosítva a nemzetközi versenyszabályozás érvényesülését. Mindez az elmúlt egy–másfél évtized fejleménye. A több profilú holdingok ugyanakkor erős és működő helyi önkormányzatok testületileg alakított és gyakorolt kontrolljai alatt állnak. Ennyiben követik a német Stadtwerke hagyományait. Azaz a tulajdonos jogérvényesítése keretei jól láthatóan kapcsolódnak a közjogi felhatalmazáshoz, miközben nem mosódnak össze a magán és a közhatalmi szerepek. A menedzserszemponatok bevitelle a közszolgáltatás-szervezésbe objektívebb lehetőséget ad az üzleti hatékonyság és a társadalmi eredményesség nyilvánosság előtt is vállalható értékeléséhez. Ezzel együtt a hagyományos német modellre „rarakódott” uniós közüzemi politika a városüzemeltetést illetően újabb fejlődési szakaszba lépett struktúrát hozott létre. Ebben az önkormányzati megrendelői érdekérvényesítés szerepe ismét erősebbé vált.

A nemzetközi változásokkal tehát minden rendszernek együtt kell élnie, és azokra így vagy úgy reagálnia. Ez akkor is igaz, talán akkor különösen, ha az adott ágazati szereplők érdekeiket a közös folyamatokban és az együttes átalakulás során, alkalmasint annak különböző fázisaiban egyaránt érvényesíteni tudják. A sikereseknél lehet ezt az előnyök maximalizálásának nevezni. Ebből azonban a mintakövetés kísérletére az következik, hogy a német modell mára kialakult szervezeti kerete csak egy szervezési forma megjelenése. Lényege inkább az európai változásokra és a saját fejlődési út továbbvitelére adott válasz pragmatikus voltában van. Ennek lényegi jellemzője, hogy a kormányzati és önkormányzati megrendelői érdek érvényre jut a társasági és a szerződési megállapodások keretei között is. Az uniós követelményeket, mondhatni, sikercéllal építették be (és nyilván alakították) az ezt képviselő köz- és magán érdekcsoportok. A komplexitás része egyben mindezeknek a közös európai közüzemi szolgáltatási piacokon való eredményes és hosszú távra szóló megjelenése is, az átalakulási folyamathoz kapcsolható „külső” ösztönzőként.

Követésre ily módon inkább magának az adaptációnak a célszerűsége érdemes, nem önmagában és önmagáért egyik vagy másik vállalati és kötelmi jogi megoldás. Ugyanez látszik vonatkozni az európai szabályokra. Intakt alkalmazásuk önmagukban még nem jelentenek biztosítékot a rendszerszerű működés jó minőségben való fenntartására.

Ugyanakkor az európai szabályok alakulása, illetve alakítása során valóban minden tagország, a piacnyitásban való saját előrehaladásának fokára tekintet nélkül egyszerre szembesül új verseny- és szabályozási helyzetekkel. Tehát nem is annyira a szinergiák, mint az együttthatás körülményei jelentősek. Az ezekre való aktuális reakciók előismerete és lereagálása fontos. Azt az összetettebb tanulságot érdemes megszívlelni, hogy a versenyszektorban közérdeket is érvényesítő üzleti formák esetében a döntések, kontrollok

biztosítékrendszereinek kialakítása és fenntartása minden kormányzati szintnek egyaránt felelőssége, és ezt csakis egyedileg, az ország-sajátosságokhoz igazodóan szabad viselni. De egyben kell is, azaz szükséges megtalálni a közérdek érvényesítésének garanciáit, mert ahhoz egyszerűen csak egyes szervezeti formák átvétele önmagában még nem nyújthat olyan védelmet, amelyik hosszabb távra is kielégítően lenne képes érvényesülni.



## Fogalomtár

Az alábbi jegyzék a tanulmányban használt legfontosabb, de külön kifejtésre nem kerülő fogalmak rövid meghatározását tartalmazza. Közülük a csillaggal(\*) megjelöltek uniós terminológiák. Ezek értelmezései a hatályos alapszerződések kommentárjához<sup>29</sup> köthetők, megjegyezve, hogy teljesen egzakt fogalmakat az uniós tételes jogban nem mindig találunk rájuk vonatkozóan. A többi, külön nem jelölt meghatározás jogi és szervezési rendszertani jellegű fogalom. Ezek az e tanulmányban alkalmazott szókészlet környezetében nem meghatározott jogszabályokra, hanem többé-kevésbé széles körben elfogadott szakmai tartalmakra vezethetők vissza.

*Állami ellentételezés\**: Az állam (önkormányzat) által megrendelt szolgáltatás ellenértékének nyújtása, ami nem minősül gazdasági előny átengedésének, tehát nem állami támogatás. (Jelentősége az általános gazdasági érdekű szolgáltatások biztosítása körében van.)<sup>30</sup>

*Állami támogatás\**: Állami támogatás az a gazdasági előny, amelynek eredményeként az ebben részesített vállalkozás „a piaci folyamatoktól függetlenül képes, és anélkül kerül versenyelőnybe, hogy azt a normális piaci versenymechanizmusok, azaz elsődlegesen a hatékonyságnövekedés indokolná”<sup>31</sup>. E meghatározás fogalmi elemei a következők:

- (a) gazdasági előny
- (b) támogatás (gazdasági előny) tagállam által vagy állami forrásból nyújtott volta;
- (c) a támogatás szelektivitása, azaz bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését részesíti előnyben;
- (d) versenytorzító hatás vagy ennek veszélye;
- (e) a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége (de minimis állami támogatások körében ez nem áll fenn).

*Általános gazdasági érdekű szolgáltatások\**: Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozások olyan tevékenységeket végeznek, amelyekkel kapcsolatban egy tagállam különleges közszolgáltatási kötelezettségeket rótt rájuk általános közérdek alapján.<sup>32</sup>

*Fogyasztói szemlélet*: a közszolgáltatások közösségi (használói és testületi döntéshozói) szempontjainak előtérbe állítása az ágazati igazgatási és költség-gazdálkodási megközelítés hagyományos nézőpontjaihoz képest, azok mellett.

*Helyi közszolgáltatások*: A helyi közszolgáltatások olyan közszolgáltatások, amelyeket települések vagy más helyi-területi közigazgatási egységek keretei között, viszonylagos lehatároltság mellett szerveznek.

*Infrastrukturális szektor elemei közfeladat-ellátás szempontjából*: közlekedés (utak, hidak; városi közösségi közlekedés, vasút, légi közlekedés, vízi közlekedés), telekommunikáció

---

<sup>29</sup> Magyarázat, 2011

<sup>30</sup> L. és v.ö. Magyarázat, 2011: 2085–2090 oldalakkal!

<sup>31</sup> Magyarázat, 2011: 2023.

<sup>32</sup> Magyarázat, 2011: 2035.

(vezetékes, vezeték nélküli), energia (elektromos, vezetékes gáz, távfűtés), vízi közművek (egészséges ivóvíz, szennyvíz-elvezetés és -kezelés, árvíz-védelmi művek), hulladékkezelés (települési szilárd hulladék gyűjtése, elhelyezése, feldolgozása; folyékony hulladék gyűjtése, elhelyezése, szennyvíziszap-kezelés; veszélyes hulladék kezelése).

*Infrastrukturális szektor települési (urbanizációs) elemei közfeladat-ellátás szempontjából:* közlekedés (utak, hidak; városi közösségi közlekedés), telekommunikáció (vezetékes, vezeték nélküli), energia (elektromos, vezetékes gáz, távfűtés), vízi közművek (egészséges ivóvíz, szennyvíz-elvezetés és -kezelés), hulladékkezelés (települési szilárd hulladék gyűjtése, elhelyezése, feldolgozása; folyékony hulladék gyűjtése, elhelyezése, szennyvíziszap-kezelés).

*Kizárólagos vagy különleges jogok biztosítása\*:* Kizárólagos jog akkor valósul meg, amikor a tagállam adott vállalkozás számára biztosítja jogilag vagy ténylegesen, hogy egy vagy több releváns piacon a versenyt teljes mértékben megszüntesse, és azokon monopóliumot szerezzen. A különleges jog versenyelőny biztosítása, amely ugyanakkor nem éri el a kizárólagosság szintjét.<sup>33</sup>

*Közszerződések:* Mellérendeltségi viszonyban lévő felek közötti megállapodások, ahol legalább az egyik fél közigazgatási (államigazgatási vagy önkormányzati) szerv. Több típusa közül az egyik jellemző fajtáját alkotják a közszolgáltatási szerződések.

*Közszolgáltatási szerződések:* A közszolgáltatási szerződések a felek mellérendeltségén alapuló olyan megállapodások, amelyek közszolgáltatások biztosítására, az ezzel kapcsolatos feladatok ellátására jönnek létre. A szerződés alanya legalább egyik oldalon közigazgatási szerv, amelyik a közfeladat ellátása biztosításának (megszervezésének) felelőse.

*Közszolgáltatások:* Olyan feladatok ellátásának biztosítása, amelyek adott társadalmi és műszaki-technikai feltételek mellett meghatározott szintig közösségi szervezést igényelnek, és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják.

*Közüzemi szolgáltatások:* Olyan közszolgáltatások, amelyeket a műszaki infrastrukturális ellátások körében, illetve azokkal összefüggésben biztosítanak. Egyrészt jelentős részben hálózati szolgáltatások, másrészt pedig egyedileg, sokszor rendszerben szervezett műszaki-technikai ellátások nyújtása közszükségletek kielégítése céljából. Ebben az utóbbi körben az infrastrukturális szektor jellemzően hálózatos elemein túlmenő közjavak és szolgáltatások biztosítása is szerepel, pl. közterületi zöldfelületek fenntartása, kéményseprő-ipari és tüzeléstechnikai szolgáltatások stb.

*Közvállalkozások\*:* A közvállalkozások olyan vállalkozások, amelyekre az állam, illetve annak közhatalmi szerve vagy az önkormányzatok közvetve vagy közvetlenül meghatározó befolyást gyakorolhatnak<sup>34</sup>.

*Települési infrastruktúra (szűkebb értelemben):* A közüzemi szolgáltatások által működtetett települési közösségi műszaki-technikai állóeszköz-állomány. Tágabb értelemben a humánszolgáltatások sajátlagos infrastruktúráját is idesorolják.

---

<sup>33</sup> Magyarázat, 2011: 2024–2025.

<sup>34</sup> Magyarázat, 2011: 2023. alapján

*Szolgáltatási mutatók:* A közszolgáltatások nyújtásának költség-alapú hatékonyság-mérésével szemben, illetve azt kiegészítve, a fogyasztók oldaláról való eredményességet előtérbe helyező jellemző paraméterek.

*Városüzemeltetési szolgáltatások:* A városüzemeltetési szolgáltatások települési, helyi, területi szinten szervezett közüzemi szolgáltatások. A szóösszetételben a „város”-előtag a városiasságot, urbanizációs szintet fejezi ki, indifferens a község–város jogállás szerinti értelmezés szempontjából. Ennyiben azonos a településüzemeltetési szolgáltatások fogalmával.

## ***Irodalomjegyzék***

- Auby, Jean-François (1996) *Management public*. Paris: SIREY
- Baar, Kenneth (1999) *Enterprises in Local Public Utility Services: Transparency, Procurement and Price Setting Questions*. Budapest: The World Bank (Hungarian Sub-National Development Program)
- CEEP (2010) *Mapping of the Public Services: Statistics, Organizations and Regulations*. [Brussels:] European Commission. [www.ceep.eu](http://www.ceep.eu)
- Citroni, Giulio (2010) Nether state nor market: municipalities, corporations and municipal corporatization in water services – Germany, France and Italy compared. In: Wollmann and Marcou (eds.) 191–216.
- Dexia (1999) *Local Public Companies: In the Fifteen Countries of the European Union and in Norway*. Paris: Dexia
- Dexia (2004) *Local Public Companies: In the 25 Countries of the European Union*. Paris: Dexia
- Dexia (2008) *Sub-National Governments in the European Union: Organisation, Responsibilities and Finance*. La Défense: Dexia
- Gern, Alfons (1997) *Deutsches Kommunalrecht*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Gólya Vera–László Mária (1994) Közüzemi sajátosságok és települési szolgáltatások. In: Csefkó Ferenc (szerk.) *Tér és közigazgatás*. [Pécs:] MTA RKK–MKI
- Grigg, Neil S. (2010) *Infrastructure Finance: The Business of Infrastructure for a Sustainable Future*. Hoboken: Wiley
- Flynn, Norman és Strehl, Franz (1996) szerk. *Public Sector Management in Europe*. London: Prentice Hall
- Guglielmi, Gilles J. (1994) *Introduction au droit des services publics*. Paris: L.G.D.J.
- Hajdu Péter (2006) Önkormányzat feladatok ellátása önkormányzati tulajdonú, holding struktúrájú gazdasági társaság létrehozásával. *Magyar Közigazgatás*, LVI. évf. 11. sz.
- Harmathy Attila (1983) *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*. Budapest: Akadémiai

- Hood, Christopher (1991) "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, Vol 69 Spring (3–19)
- Horváth M. T.–Kristóf Z.–Valentiny P. (2001) [Country report on] Hungary. In: Péteri G.–Horváth M. T. (szerk.) *Navigation to the Market: Regulation and Competition in the Local Utility and Communal Sector*. Budapest: Open Society Institute LGI, pp. 183–232
- Horváth M. Tamás (2002) *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest: Dialóg Campus
- Horváth M. Tamás (2005) *Közmenedzsment*. Budapest: Dialóg Campus
- Horváth Zoltán–Ódor Bálint (2008) *Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után*. Budapest: HVGORAC.
- Hughes, Owen E. (2003) *Public Administration and Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Illés Mária (2000) *A közszolgáltató vállalatok gazdasági szabályozása*. Budapest: AULA
- Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.) (2009) *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest: Osiris
- Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.) (2011) *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest: Osiris. Internetes kiegészítésekkel [v.ö.: uők, 2009. évi kiadással, amely nyomtatott formában bővebb!]
- Kessides, Ioannis N. (2004) *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition*. Washington, DC: A World Bank Policy Research Report
- Künneke, Rolf W., Correljé, Aad F., Groenwegen, John P.M., (eds.) (2005) *Institutional Reform, Regulation and Privatization: Process and Outcomes in Infrastructure Industries*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lorrain, Dominique (1992) 'The French Model of Urban Services'. *West European Politics*, Vol. 15, No. 2 (April), pp. 77-92.
- Lorrain, Dominique (1995) "France: le changement silencieux". In: Lorrain és Stoker, G. szerk. *La privatisation des services urbains en Europe*. Paris: La Découverte, pp. 105–130.
- Lorrain, Dominique (2005) Urban Capitalisms: European Models in Competition. *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 29.2, June, pp. 231–267
- Newbery, David M. (1999) *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*. Cambridge: The MIT Press
- Magyarázat (2011) Osztovits András (szerk) *Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés magyarázata 1–3*. Budapest: Complex

- Olajos István (2011) A közjogi szerződés mint a támogatásokkal kapcsolatos jogalkalmazások útja. *Sectio Jueirdica et Politica, Miskolc, Tomus, XXIX/2.* pp. 503–514.
- Péteri, Gábor–Horváth, Tamás M. (szerk.) (2001) *Navigation to the Market: Regulation and Competition in the Local Utility in Central and Eastern Europe.* Budapest: Open Society Institute LGI.
- Robinson, Colin (2004) *Successes and Failures in Regulating and Deregulating Utilities: Evidence from the UK, Europe and the USA.* Cheltenham: Edward Elgar
- Szalai Ákos (2001) New Models of Privatizing Public Utilities: Highlights of Reform in Post-Soviet Countries. *Local Government Brief, Fall,* pp. 18–25
- Valentiny Pál (1992) Kik nyújtják a közszolgáltatást? A tömegközlekedés és a vízszolgáltatás privatizációjának és deregulációjának egyes tapasztalatai Nyugat-Európában. *Közgazdasági Szemle, XXXIX. évf. 11. sz.* 1018–1035. old.
- Vogelgesang, Klaus; Lübking, Uwe és Jahn, Helga (1997) *Kommunale Selbstverwaltung: Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben.* Berlin: Erich Schmidt Verlag
- Wollmann, Hellmut and Marcou, Gérard (eds) (2010) *The Provision of Public Service in Europe: Between State, Local Government and Market.* Cheltenham: Edward Elgar.