

HORVÁTH M. TAMÁS*

A SZÉPSÉG ÉS A SZÖRNYETEG – KÖZIGAZGATÁS ÉS VÁLLALAT**

A Walt Disney-mesefeldolgozás szegénylánya és elvarázsolt királyfija mindig önmaguk valósága és annak látszata közötti ellentmondással küzdenek. Pontosabban azzal a képpel, amilyenként külső erők láttatni akarják őket. A mi régióinkban a közigazgatásra és a vállalatra gyakran osztanak hasonló szerepeket. A régvoltnak tűnő szocializmusban az állami vállalat a közösségi érdek elsődlegességének kifejezője volt a kárhóztatandó magántulajdonnal szemben. A rendszerváltást követően viszont a privatizált gazdasági társaság gyorsabb fejlődését a magántőke szerephez jutásától lehetett okkal várni az állami tulajdonban volt és rossznak minősült formációkkal ellentétben. Manapság látván, hogy az állami vagyon körének kiterjesztése mellett egyre több „nemzetgazdasági szempontból” kiemelt beruházás áll megvalósítás alatt, a kormányzat egyes vállalkozásokkal ún. stratégiai megállapodásokat köt, továbbá egész közszolgáltató ágazatok nemzeti ellátó vállalatokra háritása van soron, még a régmúlt szocializmus állami vállalatai és az államigazgatás változó viszonyai is eszünkbe juthatnak. Nyilván a különbségek keresése okán.

1. FOLYAMATOK

Témánk a közigazgatás és a vállalat viszonya, kifejezetten és csak az állami feladatellátás körében. Röviden, intézményi gazdaságtörténeti szempontból áttekintve a kelet-közép-európai régió félmúltját, az 1. táblázat sémája adódik.

Mindegyik fenti szakaszban fontos volt a külső minták modellalakító szerepe, továbbá nagyon lényeges a korszakok egymásra gyakorolt hatása. Az 1-2. pontban nem válik el a közfeladat-ellátó szolgáltató vállalat a termelő vállalattól az állami befolyás jellege szempontjából.¹ A 3-4. szakaszban azonban természetesen igen. Megjegyzendő azonban, hogy a köztulajdonosi kör terjedelme és belső viszonyai mindig jelzésértékűek a kormányzat általános gazdasági szerepfelfogására nézve is.

* DSc, tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar; kutatócsoport-vezető MTA DE Közszolgáltatási Kutatócsoport, 4028 Debrecen, Kassai út 26.
E-mail: horvath.m.tamas@law.unideb.hu.

** Az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetében – a Peschka Vilmos Emlékérem átadása alkalmával – 2015. november 26-án elhangzott előadás szerkesztett és bővített változata. A tanulmány alapjául szolgáló kutatást az OTKA no. K 101147 támogatta.

¹ Ugyanakkor az állami befolyás jellegében megnyilvánuló különbség a közigazgatáshoz való jogviszony alakulásában ekkor is jól megragadható. Lásd erre a korszakból a következőt: HARMATHY Attila: *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1983).

1. táblázat

A (közfeladatot ellátó) vállalatok állami befolyásolási modelljei Magyarországon

Az állami beavatkozás módja	Az állami befolyás típusa	Jellemző vállalati tulajdoni forma
1. Tervutasításos rendszer (1950–60-as évek)	állami irányítás	állami vállalat
2. Indirekt irányítási rendszer (1960-as évek végétől)	állami igazgatás	állami vállalat
3. Liberalizáció (1990-es évek)	meghatározott felügyeletkezelési szerepe	magánvállalatok
4. Neoliberális célkitűzések utáni időszak (2008. évi válság után)	állami tulajdonos	állami tulajdonú magánvállalatok

Forrás: a szerző szerkesztése

Ami a vizsgált szempontból a jelenkort illeti, az állami közfeladatot ellátó vállalatok szerepe Európa más térségeiben, sőt a világgazdaságban is változás alatt áll.² „Közfeladat” alatt jellemzően a nem közhatalmi, hanem közszolgáltatási³ tevékenységet értjük. Kifejezetten ebben a körben az állam magántulajdonosi súlya érzékeltetésére egyetlen aktuális hazai mutatót idézek. A 2014. év száz legnagyobb árbevételű hazai cége⁴ közül húsz kizárólag vagy meghatározóan állami tulajdonban van. Ebből tizenegy kifejezetten közszolgáltatást (általános gazdasági érdekű szolgáltatást) nyújt.

Európában a központi kormányzati és önkormányzati tulajdonosi szerepek az utóbbi időben erősödtek egyes térségekben, városokban, illetve egyes ágazatokban – országonként eltérő módon és mértékben. Az általánosítható jellemző az, hogy a liberalizációs korszak terjedő és töretlennek látszó privatizációs folyamatai mellett stabilizálódott a más irányú megoldások választásának elfogadottsága. Hangsúlyozandó, hogy „melletti” és nem helyetti.

A nyugat-európai országokban ez különösen a következőket jelenti: a közvállalati korporatizációt, a remunicipalizációt (újra önkormányzati ellátási körbe vonást), az egyes közszolgáltatási formák társadalmisítására való törekvést.

A kormányzati tulajdonú munkaszervezetek *vállalati korporatizációja* egy gazdasági szemléleti fordulat tükröződése. A kétezres évek első évtizedének köze-

² Hellmut WOLLMANN – Gérard MARCOU (szerk.): *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market* (Cheltenham: Edward Elgar 2010).

³ *Közszolgáltatások*: Olyan feladatok ellátásának biztosítása, amelyek adott társadalmi és műszaki-technikai feltételek mellett meghatározott szintig közösségi szervezést igényelnek és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják. [HORVÁTH M. Tamás: *Helyi közszolgáltatások szervezése* (Budapest: Dialóg Campus 2002) 15.] Rokonítható az Európai Unió jogában használatos következő fogalommal. *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. Lásd *Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés magyarázata 1–3.* (Budapest: CompLex 2011) 2035.

⁴ „Az ötszáz legnagyobb hazai árbevételű cég” *Heti Világgazdaság* 2015/45. 54–61. részletesen: 49–75.

pére a felelős társaságirányítás kormányzati változatai kezdtek kialakulni, mikor is a közösségi tulajdon modernizált alakban stabilizálódott ott, ahol korábról ilyenként megmaradt, azaz a nem privatizált társaságok körében.

A *remunicipalizáció* visszatérés a közvetlen hivatali befolyás alatt álló megszerzési formákhoz. Nyugat-Európában akkor alkalmazzák, ha a lakosság elégedetlen volt a szolgáltató cég teljesítményével, különösen a magas áraival. Általában a váltás egyben politikai kurzusok közötti változással jár. Az újonnan hatalomba kerülő többség kampányának és sikerének az alapja például a víziközmű-szolgáltatás vagy a hulladékgazdálkodás rendszerének átszervezése.

A *társadalmasítás* törekvése szektor-specifikusan jelenik meg. Míg korábban a közszolgáltatók gazdasági érdekeivel szemben főként a környezetvédők léptek föl, az alternatív energetikai megoldások előtérbe helyezik a közösségi szervezési megoldásokat is. Ehhez jó pár esetben kormányzati támogatást is lehetett szerezni.

A *rendszer váltó országokban* konkrétan a közszolgáltatás-szervezési folyamat változásának lenyomata a következő modellel mutatható be. „Lenyomat” alatt értve a feszültséget leképező viszonyok alakulásának feltárását. Régen, a rendszer-váltást megelőző időkben a költségvetési üzemek, tanácsai, illetve állami vállalatok kezdtek egyre inkább önálló gazdálkodású szereplővé válni. Nem utolsó sorban azért, mert a szolgáltatási ár- és díjbevételek egyre inkább közelítettek a tényleges bekerülési költségekhez. Majd a kilencvenes évek folyamán a vállalatokat jellemzően átalakították a magánjog hatálya alatt álló gazdasági társaságokká. Ennek ketős jelentősége volt. Egyrészt lehetővé váltak a hatékonyság javítása érdekében a legszükségesebb átszervezések. Másrészt így alkalmassá tették a magánosításra az állami vállalkozó vagyontárgyait. Az 1990-es évek közepére úgy tűnt, a privatizáció teljes megvalósítása csak idő kérdése. Annál is inkább, mert az Európai Unió és más gazdasági világszervezetek liberalizációs politikái ezt az irányt erősen ösztönözték.

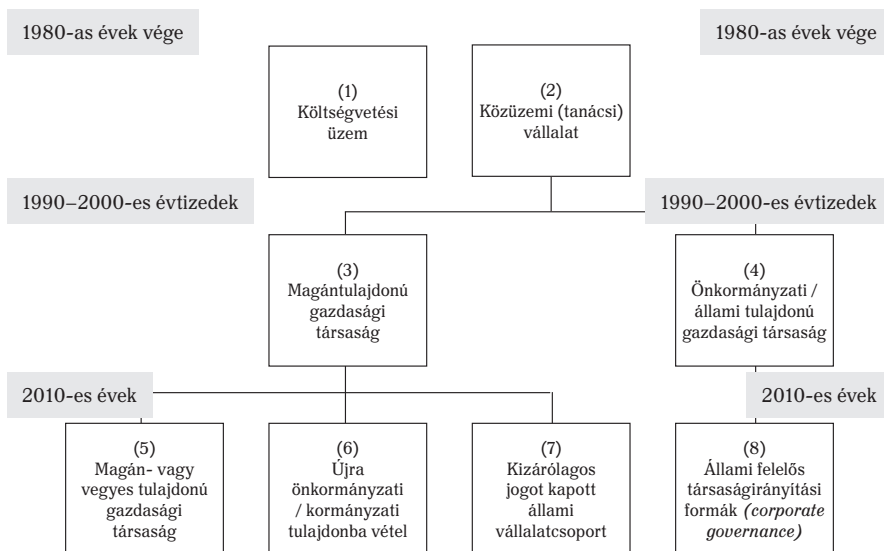
Valójában azonban – két évtized múltán már jobban látható – a privatizáció csak egy lehetséges megoldáscsoport volt. A társaságok egy részét ilyen vagy olyan okból azonban nem adták el. Vagy azért, mert nem sikerült megfelelőképpen előkészíteni a tranzakciót, vagy a szándék hiányzott, vagy nem sikerült vonzóvá tenni az „árut” a reménybeli befektetők számára. Korábban amolyan vakvágánynak tekintették ezt a kört a szakpolitikusok és az elemzők is. Mára viszont a figyelem erre a körre irányul. Ennek egyik oka az uniós politikák bizonyos részének határozott változása⁵. Másrészt a liberalizáció fénykorát követő válságok immár más megvilágításba helyezték a piacgazdaság köztulajdoni formáit a hálózatos szolgáltatások körében a rendszer váltó országokban is. A társadalmi alternatíva mellett azonban, a még nem olyan régmúlt történelmi hagyomány alapján, a kifejezetten állami megoldások esélye ebben a régióban potenciálisan nagyobbak tekinthető.

A privatizált vállalatokat tekintve a sikerek, illetve az esetleges feszültségek felmerülése hasonló a fejlett országokéhoz. A folyamat alakulását a felbukkanó

⁵ Lásd erről részletesen HORVÁTH M. Tamás: „Csendes fordulat” *Jogtudományi Közlöny* 2013/4. 173–182.

1. ábra

Közszolgáltató vállalati formák alakulása Kelet-Közép-Európában



Forrás: a szerző szerkesztése

megerősödő jelenségek egymásra rakódását érzékeltetendő, az 1. ábra mutatja. Érdeemes újra hangsúlyozni, hogy különböző szolgáltató-szervezeti formák egymás mellett éléséről van szó. Közöttük azonban a súlyok változhatnak, azaz országoktól, politikai preferenciáktól függően alakulnak. Ráadásul a helyi mozgástér jelentőségét is figyelembe kell venni. Összességében tehát a választható megoldások alap-típusainak alakulását lehet csak érzékeltetni. A kiindulópontot keresve ismét vissza kell nyúlnunk a rendszerváltást közvetlenül megelőző időszakra.

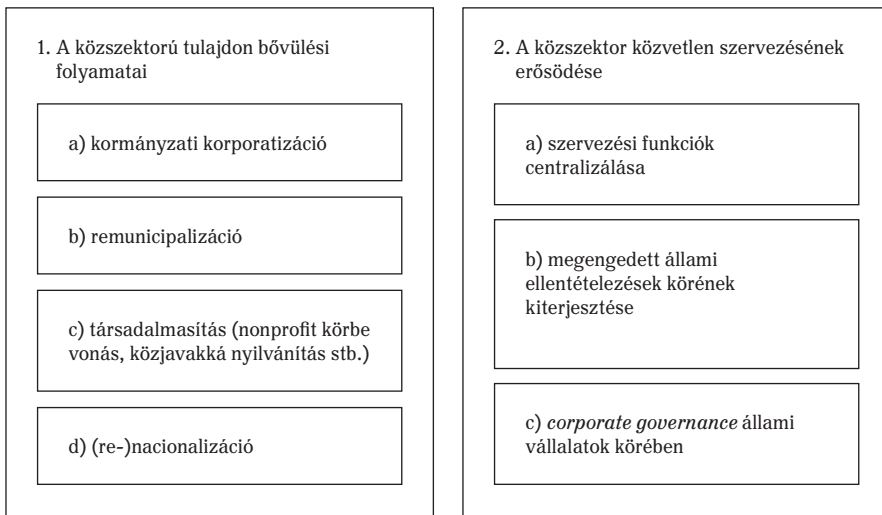
A tanácsi vállalatok viszonylag széles köre mind a társasági átalakulás tárgya lett. Első lépésben a tulajdonos nem változott, de azután a privatizáció keretében a részesedések már adás-vétel tárgyai lehettek. Akkor és sokáig később is úgy tűnt, a magántulajdon és a még állami vagy önkormányzati tulajdonú cégek között az arányok egy irányban változnak az előbbieik javára. Mégis maradtak köztulajdoni szereplők. Nagy felismerés a világban és a térségben is, hogy ezeknek van jövőjük. A 2010-es évek ebben a körben formagazdagságot és volumenben való kiterjedést hoztak. Egyúttal minőségi változások is bekövetkeztek, mind a konstrukciókat, mind a joggyakorlatot illetően. Vagyis az 1. ábrában a (4) fázis egy párhuzamos fejlődés alapjaként értékelhető az utóbbi fejlemények tükrében. Mindezt úgy értve, hogy a magántulajdonosi társasági formák léte mellett kibontakozó jelenség-csoportról van szó.

2. EURÓPAI IRÁNYOK

Európában az infrastrukturális szolgáltatások biztosítása, a szektorban való gazdálkodás és vállalkozások tartalma sokszínű.⁶ Az utóbbi másfél évtizedben⁷ a többi között van olyan irányzat, amelyik az állami, önkormányzati szerepeket a korábinál jobban előtérbe helyezi. Az infrastrukturális, jellemzően közszolgáltatások különböző irányai a tulajdonnal vagy a szervezés alapvető módjával hozhatók mélyebben összefüggésbe az alábbi 2. ábra szerint.

2. ábra

Közvállalati és közvállalkozási kört bővítő folyamatok Európában a gazdasági közszolgáltatások körében



Forrás: a szerző szerkesztése

2.1. KÖZSEKTORÚ TULAJDONI FORMÁK TERJEDÉSE

A fejlett országokban a közszolgáltató társaságok közösségi tulajdonlásával kapcsolatban a már említettek szerint több új mozzanat figyelhető meg. Tovább pontosítva az előbbi csoportosítást, és megjegyezve, hogy ezek több szokásos megoldás

⁶ Az összehasonlítás alapját a következő projektek alkották: OTKA no. K 101147; BVK HOLDING Zrt. Közszolgáltatási projektje (2011–2013); COST Action Local Public Sector Reforms (LocRef) Working Group I (WGI) „External (Post-)NPM Reforms”.

⁷ CEEP: Mapping of the Public Services: Statistics, Organizations and Regulations (Brussels: European Commission 2010), www.ceep.eu; Dexia: Local Public Companies: In the 25 Countries of the European Union (Paris: Dexia 2004). Vö. Dexia: Local Public Companies: In the Fifteen Countries of the European Union and in Norway (Paris: Dexia 1999).

működése mellett tűnnek fel, különösen a következő jelenségek határozhatók meg: a) kormányzati többségi tulajdonú vállalatok társasági működési rendjének finomodása-kiterjedése (kormányzati korporatizáció), b) a magánosítás időszaka utáni önkormányzati tulajdonba való vétel (remunicipalizáció), c) a víziközmű-szolgáltatások közérdekké és nonprofit alapúnak nyilvánítása (társadalmasítás). Ezekben a folyamatokon túlmenően a globalizáció – szintén nem kizárólagos – jelensége a perifériákon: a kifejezett újraállamosítás (renacionalizáció), valamint Oroszországban és a Független Államok Közösségében (FÁK) a magánmonopóliumok és az állami monopóliumok összefonódása.

A *kormányzati korporatizáció* alapját a kilencvenes években, a privatizáció hőskorában, nem eladott közszolgáltató vállalatok alkotják. Elsősorban a német rendszerekben maradtak ilyenek. Az Európai Unió liberalizációs politikái miatt a tradicionális *Stadtwerke* (kötségvetési üzem) legkésőbb az ezredfordulóra átalakításra került gazdasági társasággá. Ez kötelező volt. A köztulajdonú részesedéseket viszont eladni már nem mindig sikerült. Pontosabban voltak olyan tartományok, ahol ezt nem is nagyon siettették. Végül pár év múlva kiderült, hogy nem az volt az egyetlen lehetséges út. A kétezres évek első évtizedének közepére a felelős társaságirányítás kormányzati változatai kezdtek kialakulni. Vagyis a közösségi tulajdon modernizált formában stabilizálódott ott, ahol ilyenként korábról megmaradt.

A társasági törvények változásaiba beágyazták a hasonló, de korántsem azonos folyamatot a felelős tulajdonlás általánosabb érvényű célkitűzéseiként. A gazdaságilag erős országok gyakorlatában határozottak voltak a hangsúlyok az irányítási, vállalatvezetési, illetve a leányvállalatokat tekintve érvényesülő uralmi viszonyok intézményi megoldásainak tisztázása érdekében. Ez egyben a közösségi döntések érvényesítésének és kontrolljának garanciájává lett a közérdekű feladatot ellátó társaságokra nézve.

A társaságok vezető testületeiben megjelenő önkormányzati képviselő, a legitim testület tulajdonosként való hatáskörgyakorlása egyben hangsúlyossá teszi az ágazatpolitikák érvényesítésének céljait a stratégiai döntéseken keresztül. Ugyanakkor az operatív irányítás önálló felelősségét hangsúlyozzák, háttérbe szorítva a választott testületek szokásos arctalanságát. A vezetői elszámoltathatóságot el- és leválasztani törekedtek az ágazatpolitika meghatározásának folyamatától. Az önkormányzati korporatizáció keretében ezzel együtt vagy éppen ezért a tulajdonos vagyoni szempontjaként jelenik meg a helyi kormányzati érdek, de nem kizárólagosan anyagi vagy profitmaximalizációs motívumként. Ilyen szerep mutatkozik meg mindenekelőtt a közüzemi politika és díjkonceptió kialakításakor, melyeket a képviselőtestület határoz meg.

Tiszta formában Németországot és Olaszországot említhetjük modellértékűként⁸ a száz százalékos helyi tulajdonú gazdasági társaságok kézbentartása intézménye-

⁸ Giuseppe GROSSI – Christoph REINHARD: „Governance of Public-private Corporations in the Provision of Local Utilities in the Italian Case” *International Public Management Review* 2007/1. 130–151; Giuseppe GROSSI – Christoph REINHARD: „Municipal Corporatization in Germany and Italy” *Public Management Review* 2008/5. 597–617; Giuseppe GROSSI – Anna THOMASON: „Jointly

inek tudatos kiépítésére. Kiegészítve azzal, hogy a francia modellben a köz–magán vegyes vállalati megoldások hagyományosan kialakultak, egyúttal jogilag kidolgozott konstrukciók. A korporációs struktúra közszektorra való alkalmazása a tulajdonosi felelősségnek másfajta, a tradicionális közjogtól eltérő formáját biztosítja. Erős gátat építettek be a köztulajdonként megjelenő saját érdek ellenében is, hogy az ne tudjon közvetetten priváttá válni.

A német rendszerben a viszonylag sok önkormányzati tulajdonú vállalattal való stratégiai bánás igénye vetette föl az egységes – immár tulajdonosi – irányítás igényét. Erre az igényre válasz a vállalatcsoporti forma, szintén közösségi tulajdonon alapulóan. A kiterjedt holdingforma lényege azonban nemcsak a vállalatirányítási formában van. A többféle profil összeszervezését átfogó stratégiai közpolitikai célokkal indokolják. A közüzemek és a városüzemeltetés szélesebb körében ilyen lehet például a hosszú távú energiahatékonyság, vagy a közszolgáltatások fenntarthatósága. Az ilyen irányok elég átfogóak, érintenek sok ágazati területet és persze érdeket is. A különböző feladatellátások közötti szervezési kapcsolatok, az ún. szinergiák jelentősége éppen ebből az összefüggésből származtatható.

Összességében a korporációs struktúra közszektorra való alkalmazása a tulajdonosi felelősség másfajta, a tradicionális közjogtól eltérő formáját biztosítja. Ezzel biztosítékokat építenek be a „köztulajdonolt” magánérdek ellenében is, hogy az ne tudjon priváttá válni. A megfelelő testületi kontroll egyúttal korlátozza a kormányzati monopóliumok esetleges „elszabadulását”. A nevesített vagyoni felelősség a társaság vezető szerveiben szintén garancia a testületi döntéshozatal szokásos „felelőtlenségével”, arctalanságával szemben.

A *remunicipalizáció* radikálisabb változás az önkormányzati korporatizációnál. Akkor kerül előtérbe, ha valamilyen ok miatt a helyi közösség nem volt elégedett a kilencvenes évek privatizációjának hatásaival. Például azért, mert folyamatosan az inflációnál magasabb mértékben emelkedtek az árak, és a szolgáltatás színvonalának alakulása ezt egyáltalán nem támasztotta alá. A szerződések – jellemzően tizenöt éves vagy hosszabb – lejáratát után ezért köztulajdonú vállalati formában gondolkodtak inkább. Esetleg szerződészegés címén teremtettek okot a felmondásra. Nem általános jelenségről van szó a nyugati országokban, de mindenesetre számos példa adódott, közöttük nagyvárosoké és fővárosoké is.

A remunicipalizáció gyűjtőfogalom, amelyiknek többféle jogi tartalma alakult ki: lejáratkor új közszolgáltatási szerződés kötése önkormányzati tulajdonban álló féllel (*insourcing*) házon belüli, in-house megoldások választása, a befektetői profitérdekelttség korlátozása, szabályozási kényszerek a magánmonopóliumok ellenében.

Egyelőre a vízszolgáltatásra vonatkozóan, a civil mozgalmak legújabbán jelentős eredményekre jutottak. Elérték, hogy az EU koncessziós irányelvéből zárják ki a vizet mint természeti kincset, és nyilvánítsák ki az emberek ahhoz való természetes jogát. Azaz, a jövőben ne lehessen a szolgáltatást privatizálni. Egyes regionális

Owned Companies as Instruments of Local Government: Comparative Evidence from the Swedish and Italian Water Sectors” *Policy Studies* 2011/3. 277–289.

önkormányzatok olyan szabályozásokat hoznak, amelyek a szolgáltatást non-profitná nyilvánítják, és civil kontroll alá helyezik. Általában az állampolgári közösségi kezdeményezések nagy eredményének tekintik a fejleményeket. Fontos tehát, hogy nem az állam mér csapást, hanem a víziközmű-szolgáltatások közérdekké és non-profit alapúnak nyilvánítása inkább *társadalmasítást* jelent.

Hasonló tendencia mutatkozik az energiaellátó-rendszerek viszonylatában, ahol környezeti okból a leszakadást (*grid-off*), valamint a különböző fogyasztói közösségi egyesülési formákat élesztgetik. Utóbbira közeli jó példa többek között Németország⁹, ahol meglehetősen sokféle forma létezik és terjed a gyakorlatban.

A harmadik világban az előbbieken túl nem ismeretlen a nagy nemzetközi szolgáltatókat tekintve a *nacionalizáció vagy renacionalizáció*. Így a kétezres évek folyamán többek között Buenos Airesben (a Suez, a magyarországi privatizációból is ismert, francia többségi tulajdonú nemzetközi vállalatcsoport ellenében), Malaysiában, Tanzániában találunk ilyen példát. A Független Államok Közösségének több tagállamában a monolitikus hatalmak szintén reális eszközként tartják fenn ezt a beavatkozási lehetőséget. Náluk az energiaszektorban korán kialakult a magánmonopóliumok és az állami monopóliumok sajátos összekapcsolódása, illetve keveredése.

A kormányzati tulajdonú társaságok ugyanakkor piaci működés közegébe ágyazódnak, különösen, ha a világgazdasági térben is mozognak. A közszolgáltatási megállapodások léte ennek természetszerű feltétele marad. A mellérendelt szereplők közötti aktusok tartalma monopoljogok telepítése mellett, szűkül a belső piacon. Még inkább akkor, ha a vagyoni rendelkezési jogok után a díjmegállapítás központi kormányzati jogkörbe kerül, illetve hatósági hatáskörök telepítése helyettesíti a tényleges piaci versenyfeltételeket.

2.2. A KÖZSEKTOR KÖZVETLEN SZERVEZÉSI ESZKÖZEINEK ELŐTÉRBE KERÜLÉSE

A kormányzati és önkormányzati szervezetek közvetlen feladatellátása nemcsak tulajdoni, hanem szervezési eszközökkel szintén kiterjedtebbé vált a korábbiakhoz képest. Közben hatályban vannak a versenyszabályok is. Ebből az következik, hogy minden esetben meg kell találni a liberalizált piacokhoz való viszonyt, sajátosságokat igazoló hivatkozásokat, alkalmazott kivételes szabályokat. A következő összefüggésekről van szó: az önkormányzati szervezeti erőforrások kiaknázása egyes szervezési funkciók centralizációjával; a megengedett állami ellentételezések körének bővülése (az Európai Unióban az *Altmark*-ügyben¹⁰ az Európai

⁹ Hartmut BAUER: *The City of Potsdam: Between Privatisation and Remunicipalisation. Local Experiences and General Aspects* [COST-program 2014. Kézirat.] 25; FODOR László: *Klímavédelem az energiajogban – szabályozási modellek Németországból* (Budapest: Wolters Kluwer 2014); David HALL [et al.]: *Renewable Energy Depends on the Public not Private Sector* (Greenwich: PSIRU, Business School, University of Greenwich 2013) 7, www.psiru.org.

¹⁰ C-280/00 sz. *Altmark Trans GmbH* ügy [EBHT 2003, I-7747].

Bíróság által meghatározott követelmények kiterjesztése); az állami tulajdonú vállalkozások körében a felelős társaságirányítás követelményeinek előtérbe helyezése az átláthatóság magánszektorban való erősítésének követelményeit követő módon.

a) Az önkormányzati tulajdonú társaságok egyes vállalat-szervezési funkciói hatékonyságnövelő céllal centralizálhatók. A közzállalati formájú SSC¹¹-k a beszerzések, a számvitel, a humán erőforrás-menedzsment, a közös pénzgazdálkodás, az informatikai fejlesztések és működtetés stb. terén elterjedtek.

A szervezési funkciók centralizálását el kell határolni az *insourcing*tól, mert az a szolgáltatásszervezés, nem pedig a vállalat-szervezés kategóriája, amiért is a remunicipalizáció körébe soroltuk be. Ugyancsak különbségtételt érdemel az *in-house* köre, mert ott a közbeszerzés alóli mentesség esetein van a hangsúly. A közzállalati SSC esetében, csakúgy mint a magán társaságcsoporthoz SSC-nél a lényeg a szolgáltatási szinergiák kiaknázása. Ami annyit tesz, hogy legalísiman minősülhet olyanként, ami nem az általános forgalmi adó hatálya alá tartozó szolgáltatásnyújtás. Hasonlóképpen a közbeszerzési szabályok alá eső beszerzési kötelezettségnek sem tárgya.

A közzektorban alkalmazott SSC szervezeti formája nemcsak gazdasági társaság lehet, hanem közintézményi forma is. Azaz nemcsak a magánjog, hanem a közjog, illetve az államháztartás körébe (hatálya alá) is tartozhat.

b) Az Európai Unió rendelkezései szerint az ún. Altmark-kritériumok¹² alkalmazása adott esetben további követelményeknek való megfelelés esetén a közszolgáltatások állami ellentételezése nem minősül tiltott állami támogatásnak, még ha a vállalkozás nem közbeszerzés útján lett is kiválasztva. Vizsgáljuk meg a szabályozási kereteket! A megengedett állami támogatásokra vonatkozó csomag kapcsán most kisebb részben érdekes a szabályozás alakulásának folyamatszerűsége, fontosabbnak látszik az annak alakítására irányuló gazdasági érdekek kifejeződése.

A rendszer a 2012. elején elfogadott módosítással nyerte el mai formáját. Ekkor a előterjesztő nevével jól leírható *Almunia-csomag*¹³ biztosította az általános gazdasági (és nem gazdasági) érdekű szolgáltatások körében az állami szervezési megoldások kiterjedését, de egyben igyekszik a folyamatot korlátok között is tartani. Jelen elemzés szempontjából az a legfontosabb, hogy a közszolgáltatásra

¹¹ Shared Service Center: egyes vállalati vagy vállalatcsoporthoz szolgáltatások (pl. informatika, ügyvitel, kommunikáció) belsőleg egységes, centralizált megszervezése hatékonysági okból.

¹² 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.

¹³ A Bizottság 2012/C 8/02 közleménye, a Bizottság 2006/111/EK irányelve (transzparencia irányelv), a Bizottság 2012/21/EU határozata, a Bizottság 2012/C 8/03 közleménye, a Bizottság közleménye, 2012/C 8/04.

vonatkozó csomag maga is a kormányzati közvetlen szerepvállalás bővülésének tényezője lett. A szabályozás egyértelműen tágitja, kitolja az állami ellentételezések megengedhetőségének határait.¹⁴ Az Almunia-csomag hatására a „jó” (megfelelő) nemzeti szabályozások keresése előtérbe került, amelyen több alapvető fogalom tartalommal megtöltése múlik. Például ilyen maga a közszolgáltatás kiterjedése és tartalma, a kizárólagos jog köre, valamint a feladatok általános gazdasági érdekűséggel való felruházása. Ugyancsak kiterjedt és gazdagodott ilyen módon a kormányzati szerepek ellátását kiszolgáló újabb formáik tárháza.

c) A felelős társaságirányítás követelményeinek szabályozási megfogalmazása az állami körben szintén kifejeződése a közszektor szerepköre változásának. A kezdő lökést ehhez a magánvállalatokra vonatkozó etikai normák adták. Európában a felelős tulajdonlás felelevenítése és megújítása a német gazdasági jog talaján vált elsősorban lehetségessé. Az ezredforduló felé a német társasági jogba és joggyakorlatba¹⁵ olyan elemeket, intézményeket ültettek, amelyek lehetővé tették a vagyonnal kapcsolatos közvetlen tulajdonosi-rendelkezési érdekelttség megkülönböztetését a kizárólag részvényesi-részesedési érdekeltségtől. Magyarországon a Budapesti Értéktőzsde Felelős Társaságirányítási Ajánlása¹⁶ fordította át ezt a követelményrendszert.

A közszektor részét képező társaságok vállalatirányítása körében meghatározott sajátosságokkal és intézményi megoldások útján valósult meg a folyamat. Következő lépésben az állami tulajdonú társaságok teljes körére vonatkozóan OECD-iránymutatás próbált standardokat fölállítani.¹⁷ Az újabb változat revízió alatt áll. A magánvállalatoknak szóló ajánlásoknál ezek kevésbé vezetéscentrikusak és kevésbé intézményorientáltak. Általánosabban, viszont jóval szélesebb összefüggési kört érintenek. Hasonló ugyanakkor a módszer: nem jogi szabályozásban, hanem követésre ösztönző orientációról van szó, amit a csatlakozók gazdasági érdekből, kooperatívan követnek.

Az európai fejlődés a megítélés változását mutatja. A neoliberalizmus korához képest a közszektorban a piactudomány társaságainak fétise elmúlt. A kormányzati gazdálkodás és tulajdon már nem minősül okvetlenül meghaladandónak. Elfogadottá vált, hogy egyenrangú a privát formákkal, sőt, adott esetben egyenesen kívánatos velük szemben. Például akkor, amikor a magánvállalatok tevékenységének közösségi szabályozása sikertelennek bizonyult. Éles a kontraszt. Ami korábbi elfogadottság, szépség jele, mára mintha megkopott volna. A sokáig szörnyűnek tartott állami beavatkozási szerep pedig meghatározott körülmények között szalonképessé vált.

¹⁴ Lásd ennek háttéréről HORVÁTH M. Tamás: „Csendes fordulat. A közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politika változásainak eredete és hatásai” *Jogtudományi Közlemény* 2013/4. 173–182.

¹⁵ Az alkalmazást kötelező üzleti „etikai” kódex foglalja magában: German Corporate Governance Code.

¹⁶ Lásd bet.hu/topmenu/kibocsatok/tarsasagiranyitas/felelos_tars_ir.html?pagenum=2.

¹⁷ Lásd www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf.

3. JOGI MEGOLDÁSI MÓDOK

A kormányzati tulajdonosi szerepkör elismerése a magánszektorban azonban természetesen távol áll az államosítástól. Csupán egyenjogúsítás ez más formák között, azokhoz képest. Tehát nem általános tendencia, amiről szó van, de nem is marginális jelenség. Olyannyira nem, hogy még a kormányzati szerepvállalás tartalmának kiszélesedésére is van számos példa.

A korábban privatizált vagy hagyományosan magántőkével működő közüzemi szolgáltató társaságok tevékenységével kapcsolatban ugyanis gyakran különböző kritikákat fogalmaznak meg. Ilyenek különösen a következők: a piaci elégtelenségek a magánbefektetői érdekek és a közcélok közötti ellentmondások feloldatlanságából adódóan; magas költségek és alacsony hatékonyság; magas és növekvő árak (tartósan az infláció fölött); extraprofitok termelődése a közösségi döntések kihasználásával; új közösségi célok fölmerülése a közüzemi szolgáltatásokat tekintve (nagyobb átláthatóság, a fenntartható környezetgazdálkodás szempontjai stb.); a közbeszerzés és a monitoring magas tranzakciós költségei; információs szakadékok; foglalkoztatási feszültségek mind a közszektor, mind a magánvállalatok oldalán (a bérből élők a szektorban érintettek viszonylag nagy köre különböző módon érdekelt vagy ellenérdekelt bármilyen nagyobb horderejű átalakításban).

Válaszul a közszolgáltatások magánszervezésben működtetése körében felmerült feszültségekre a megoldási eljárás módok következő típusai rajzolódtak ki¹⁸ az utóbbi években. A fenti példák alapján és a rendelkezésre álló egyéb információk mentén, a jellemzően alkalmazott problémakezelési formák az alábbiak szerint csoportosíthatók. Alátámasztásul egyes városesetek is említésre kerülnek, főként a vizes és más közszolgáltatások nyújtása köréből.

3.1. ALAPVÁLTOZAT

Az önkormányzati tulajdonú többprofilú holdingvállalat (például Frankfurtban: Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH, Bécsben: Wiener Stadtwerke Holding AG) a városi tulajdonban maradt vállalatok közös irányítási formája, ami a német rendszerekben a Stadtwerke átalakított formájú továbbélése és megújulása. Az átszervezés alapja a költségvetési üzem gazdasági társasággá alakítása, az EU közüzemi liberalizációs politikája hatására az ezredforduló körül. Franciaországban ez nem volt probléma a vegyes vállalatok hagyományos közszolgáltatási szektor-

¹⁸ A megállapításokat a következő források alapján történt összegzés alapozza meg: David HALL: *Re-municipalising Municipal Services in Europe* (Greenwich: PSIRU, Business School, University of Greenwich 2012), www.psiru.org; Martin PIGEON [et al.] (szerk.): *Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands* (Amsterdam: Transnational Institute 2012). *Water Remunicipalisation Tracker 2014*, www.remunicipalisation.org. Ugyanezekre a forrásokra mint adatbázisra épül a nyugat-európai esetek feldolgozása és tipizálása, aminek eredményeit e tanulmány 3. fejezete összefoglalja. A mellékletek pedig sematikus ábrákkal láttatják a főbb modellek kapcsolatait.

ban vitt szerepe miatt. A német rendszeren alapuló holdingforma lényege azonban nemcsak a vállalatirányítási alakzatban van. A többféle profil összeszervezését átfogó stratégiai közpolitikai célokkal indokolják. Ilyen lehet a hosszú távú energiatékonyság, vagy a közszolgáltatások fenntarthatósága. Ebből következik az egyes közszolgáltatások ellátása közötti szinergiák kihasználásának jobb lehetősége. Például a korszerű hulladékégetés összekapcsolható a távhőszolgáltatáshoz szükséges energiatermeléssel. Az egyes tevékenységekhez szükséges, de közös jellegű beszerzések, mint az áram vásárlása, összekapcsolhatók és a verseny piacon kedvezőbb árat lehet realizálni. Még számos ilyen nagy horderejű, üzleti és szolgáltatásszervezési szempontból jelentős kapcsolat adódik, már csak egy nagyváros szintjén is. Általában véve azonban a kormányzati szektor minden szinten törekedhet e piaci előnyök kiaknázására a tulajdonos jogán. Erre figyelemmel érdemes a reakciók formáit áttekinteni. Nem kétséges persze, hogy mindegyik esetben az állami beavatkozás ismert kockázatainak minimalizálása ugyancsak nélkülözhetetlen, érdemi szempont.

3.2. A TOVÁBBI VÁLTOZÁSOK FOKOZATAI

A változatok különböző fokozatait az alábbiak szerint írhatjuk le. Sematikus rajzukat a Melléklet 1. ábrája mutatja. Különösen a víziközmű-szolgáltatások szervezési formájának alakulásáról van szó, de találunk példát a hulladékgazdálkodás, az energiaellátás, a köztisztaság körében is. Valójában a változást kiváltó és arra megoldásokat jelentő formák alkalmazása sokszor egymásra rakódik (lásd a Melléklet 2. ábráját). De ritka az, ha mindegyik intézményes válasz együtt jelen van, továbbá máshol kizártnak tűnik a központi, egységességet követelő vezéreltség. Az ágazati példák többnyire nagyvárosi esetei között a következő formákat különböztethetjük meg.

a) A magánszolgáltatók és részvényeseik érdekeltségeinek korlátozására a legkézenfekvőbb lehetőség *új közszolgáltatási szerződés kötése* a korábbi szerződés lejáratakor (példaként Párizs, Bordeaux, Rouen példája említhető). A hosszú távra, mintegy huszonöt évre szóló megállapodások átalakítása hosszas, több éves politikai és szakmai előkészítést igényelt. A szerződő fél személyében történő változás forgatókönyve is külön kidolgozásra került, aminek része az adatbázisok átvétele, az informatikai rendszerek átalakítása stb.

Van példa arra is, hogy a közszolgáltatási szerződés hosszabbításától való elállás felvetése elegendő nyomásnak bizonyult a következő megállapodás feltételeinek újratárgyalására (Nantes, Toulouse stb.). Az alku lényege ekkor a fennálló viszonyok fenntartása, de más keretek között. Az ilyen helyzetekben a politikai és üzleti érdekek kompromisszumai jelentik a megfelelő tárgyalási alapot.

A hosszú távú szerződések felbontására érvénytelenség miatt van jogi lehetőség. A hiba kijavítása céljából ekkor kényszer is az új szereplővel történő megállapodás, amely lehet immár önkormányzati tulajdonú cég (például Grenoble). Ilyen súlyos érvénytelenségi, sőt semmisségi ok, ha a szerződést korrupcióval kötötték,

és ezt a bíróság jogerősen megállapította. Tekintettel a hosszú távra szóló elkötelezettségekre, a bírósági eljárások elhúzódása mellett is, megfelelőképpen érvényre jutnak a jogi hatások.

Mindezek a módok a közszolgáltatási megállapodásokra vonatkozó szerződéskötési szabadság körébe tartoztak mindig is a polgári államokban. Miként társas vállalkozásokat, úgy a közszektor által tulajdonolt vállalatokat is megbízhattak, illetve elállhattak ettől a polgári jog keretei között.

b) A közszektor feladatellátást átvállaló megoldásaként az előbbtől eltérnek a *házon belüli, in-house* megoldások, amelyek jelentőségét az európai uniós szabályok alapozzák meg. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körében a kilencvenes években zajló liberalizációt követően, az ezredforduló után kezdett újra kialakulni a saját kézben tartott szolgáltatásnyújtás feltételrendszere. Jelentheti ez kizárólagos jog biztosítását a kormányzati tulajdonú vállalat számára, ha a megbízások túlnyomó része az adott közmegbízótól származik (például Hamburg).

Ma már olyan tendencia is erősödik, amelyik kifejezetten a korábbi önkormányzati tulajdonban való megtartás előnyei mellett szól (például München). A jogi forma azonban ilyenkor is megváltozott, mint erről már volt szó, Németországban, Ausztriában a korábbi klasszikus költségvetési üzemek társasággá alakultak, ha ilyenként önkormányzati tulajdonban maradtak is.

c) A következő fokozat a köztulajdonlás megvalósítási formái között a *profitérdekelttség korlátozása*, esetleg kiiktatása. Az európai uniós példák alapján ez lehet az újabban reneszánszát élő közvetlen munkaszervezet. A kisebb önkormányzatok persze mindig is éltek ezzel a megoldással. Most azonban újraélednek példák nagyobb városokban is. A köztisztaság biztosítására Párizs két kerülete, valamint London Islington kerülete választotta ezt a megoldást.

A magánprofitok elszabadulása elleni fék beépítésének további megoldása non-profit társaság alapítása (például Nápoly). Hosszabb távra szóló hatásai azonban ennek a formának még nem ismertek.

d) Van példa a *szabályozási kényszerek* alkalmazására is annak érdekében, hogy a közérdek ne szenvedjen csorbát. Rendszerszerű megoldás erre Németországban született az energiaszektorban. A jogelvi alapot európai uniós értékek jelentik, amilyen a transzparencia. Továbbá a környezettudatosság, fenntarthatóság lehet hivatkozási alap, ha olyan hosszútávra szóló ágazatpolitikai döntés van mögötte, amelyet a német kormány hozott az atomenergia felhasználásának teljes megszüntetéséről. A hatásai ennek a magánszolgáltatók profitkilátásaira nyilvánvalóan jelentősek, egyben a közszektort is helyzetbe hozzák a megújuló energiaforrások kitermelése elősegítése vagy akár biztosítása, illetve az ebből való közszolgáltatások szervezése és nyújtása körében (például Észak-Rajna-Vesztfália).

A gazdasági működés szektorális feltételeinek tagállami megváltoztatására, például átalakulási kényszer előírására csak olyan példát találtunk eddig, ami a gazdasági válsághelyzetekhez kötődik közvetlenül. Görögországban például az adósságválság következtében elszabaduló árak miatt a hálózatos közszolgáltatók tulajdoni szerkezetének átalakítására került sor, erőteljes állami beavatkozással.

A harmadik világban viszont nem ismeretlen a jelenben sem a nagy nemzetközi

szolgáltatókat tekintve a nacionalizáció. Így a kétezres évek folyamán többek között Buenos Airesben (a nálunk is ismert, hagyományos francia tulajdoni háttérű Suez ellenében), továbbá Malaysiában, Tanzániában találunk ilyen példát. E kör részleteiben történő vizsgálatára azonban jelen áttekintés már nem terjedt ki.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

A kormányzati szerepeknek az erősödése tehát jól érzékelhető nemzetközi jelenség. Mégsem nevezhető azonban általános tendenciának. Egyes országokban, bizonyos közszolgáltatási ágazatokban van elmozdulás, nem pedig általában. Másokban pedig egyáltalán nincs. Van elég hivatkozási alap, de nem globális változásról vagy paradigmaváltásról van szó. Mégis, hangsúly-áthelyeződés tanúi lehetünk az utóbbi évtizedben, aminek fő vonatkoztatási pontjai a következők.

a) A közszektor tulajdoni formáinak előtérbe kerülése hivatkozási alapul szolgálhat a kormányzat részéről, hogy más uniós országokban is vannak ilyen folyamatok. Ezeknek a tapasztalatai fölhasználhatók további tagállamban különböző kormányzati szinteken.

b) Az újabb közszektorszervezési eszközök alkalmazására azonban közszolgáltató gazdasági társaságok és ilyen vállalatcsoportok körében közvetlenül is lehetőség van, illetve szükséges követelménnyé válik ez például az Altmark-kritériumok elvárt követése során.

c) A kormányzati tulajdonú vállalatcsoportok a korporatizáció megjelenési formái. Ilyenként azonban számos további megoldással, mint a remunicipalizáció, nonprofit körbe kerülés, megengedett ellentételezés, felelős társaságirányítás megnyilvánulásaival szembesül gyakorlati tevékenysége során. Ez a formakényszertől mentes „mix” a kormányzati gazdaságpolitika és jogpolitika által alakítható.

d) A vázolt intézményes megoldások az Európai Unió tagországainak gyakorlatában különböző közpolitikai célokat szolgálnak. A közszektorban alkalmazható újabb magánigazgatási szervezési és jogintézményi formák az ágazati, illetve várospolitikák megfogalmazása során célélérési eszközökként működnek.

Valós kihívásokra adott stratégiai válasz lehet a különböző szintű kormányzati szerepek érvényesítésének az eredményesebb biztosítása a közüzemi szolgáltatások körében. A szóba jöhető példák azt mutatják, hogy többféle irány is levezethető, melyek elemei sokszor kapcsolódnak egymáshoz. Nem következik belőlük azonban, hogy a különböző funkciók korlátlanul egymásra rakódnának, és hatásaik a piacgazdasági és jogállami kereteket feszegetően kumulálódnának. Ellenkezőleg, mindegyik imént vizsgált eszköznek megvannak az alkalmazási feltételei, amelyek ha változnak, a hagyományos szerepek sem bizonyulnak megmásíthatatlannak. Az egyes kormányzati beavatkozási formák gyakorlásával kapcsolatos garanciákat a fejlett országokban jellemzően minden szinten igyekeznek biztosítani.¹⁹

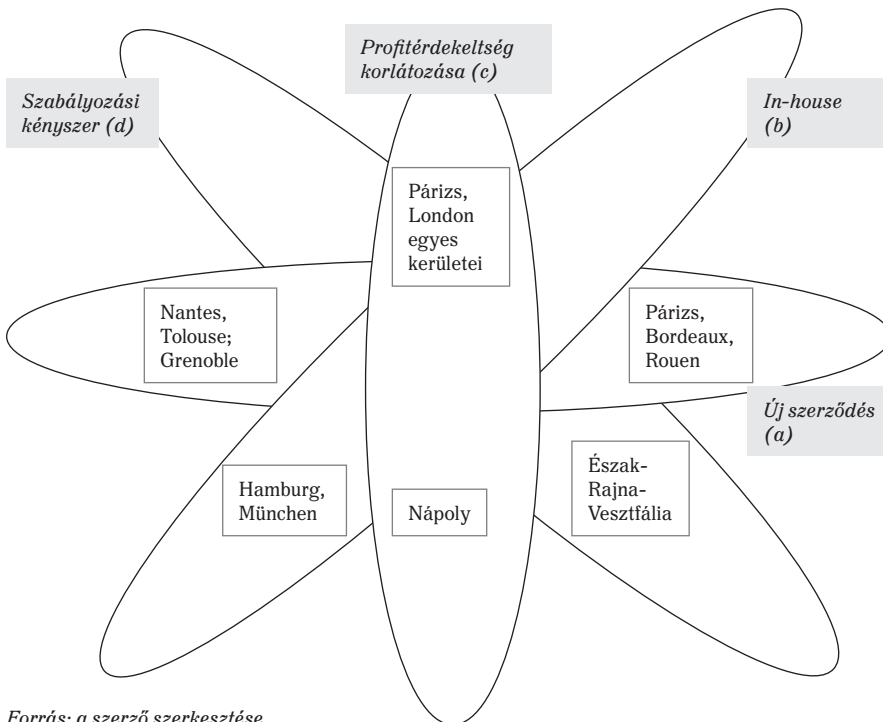
¹⁹ A téma részletes kifejtésére lásd HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások* (Budapest: Dialóg Campus 2015).

Valóság a változásokat gerjesztő motívumok tehát az összehasonlítás tükrében, de a kihívásokra adott válaszok másutt decensek, és ott ilyen hozzáállással is kezelik a fölmerülő problémákat. „A mese” nekik megnyugtató, mert elrendezi, de legalábbis közelíti az ellentéteket – hogy azok ne kerekedjenek a történetre figyelő közösség fölébe.

MELLÉKLET (ÁTTEKINTŐ ÉS MAGYARÁZÓ ÁBRÁK)

1. ábra

Jellemző kormányzati ráhatások módjai és példái egyes városüzemeltetési közszolgáltatásokban Európa néhány nagyvárosában

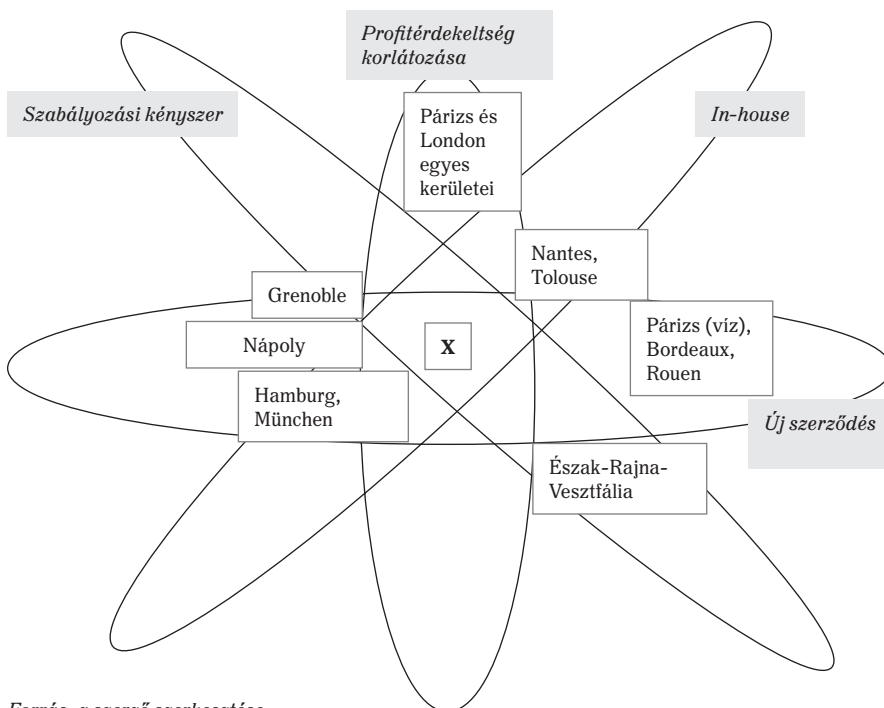


Forrás: a szerző szerkesztése

Megjegyzés: A címkéken belül föltüntetett városnevek egy fontosabb megvalósult példát mutatnak adott közszolgáltatás nyújtásának közvetlen helyi kormányzati befolyási körbe vonására (pl. Párizsban ez az ivóvíz-szolgáltatással történt), és az ábra ennek megoldási formáját jelzi tipizálva, csoportba rendezve. Ne feledjük, nem általános politikai irányvonalról van szó, hanem adott körülmények hatására választott meghatározott ágazatpolitika érvényesítéséről. Vagyis az illető esetekben más szolgáltatásokat továbbra is magánszolgáltatók nyújthatnak, és jellemzően ez a párhuzamosság érvényesül is. A Melléklet ábrái alapjául a 6. lj.-ben foglalt projektekben szerzett információk (különösen a COST-program keretében) szolgáltak. Az esetek leírása megtalálható a 18. lj.-ben említett forrásokban.

2. ábra

Kormányzati ráhatások többes megjelenése az egyes példákban



Forrás: a szerző szerkesztése

Megjegyzés: Az ábra sematikusán mutatja, hogy adott eset egy jellemző mellett valójában más kormányzati eszköz(ök) alkalmazásának is kisebb-nagyobb mértékben terepe lehet. „X” ehhez képest egy olyan viszonyítási pontul szolgáló példa (néhány magyarországi nagyvárosi eset), ahol minden kormányzati eszközt egyidejűleg alkalmaznak – nyilván nem függetlenül az országos szabályozások adta keretektől. Látható ugyanakkor, hogy a nemzetközi gyakorlat szerint a többes megoldásokban sem szoktak minden kormányzati eszközt egyidejűleg bevetni.