

Lapsánszky András

A közszolgáltatások közigazgatás-tudományi alapjai



A magyar közigazgatás
és közigazgatási jog általános tanai
IV. kötet

Dialóg Campus

INSTITUTIONES ADMINISTRATIVAS

A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI ALAPJAI

INSTITUTIONES ADMINISTRATIONIS
A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS ÉS KÖZIGAZGATÁSI JOG ÁLTALÁNOS TANAI
IV. KÖTET

Sorozatszerkesztő:
Patyi András

Lapsánszky András

A közszolgáltatások közigazgatás-tudományi alapjai

A piaci közszolgáltatások szervezése
és igazgatása

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

A kötetet lektorálta:
Takács Albert

© A kiadó, 2019

© A szerző, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Bevezetés | 9 |
| I. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ÉS A GAZDASÁG | 17 |
| 1. A tökéletes verseny | 19 |
| 2. A piacgazdasági „kudarcok” és a közszolgáltatások | 23 |
| 2.1. A tökéletlen verseny | 23 |
| 2.2. A külső gazdasági hatások (externáliák) | 30 |
| 2.3. A közszolgáltatások | 31 |
| 2.4. A piaci típusú, piaci alapú egyenlőtlenségek | 32 |
| 2.5. A gazdasági stabilitás egyensúlyi helyzete, kilengései | 33 |
| 2.6. Piaci kudarcok – állami beavatkozás (a vegyesgazdaság) | 34 |
| II. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK FOGALMA | 37 |
| 1. A közszolgáltatások megjelenése, fejlődése | 39 |
| 2. A szolgáltatások és a közszolgáltatások elhatárolása | 43 |
| 3. A természetes monopólium | 47 |
| 4. Kizárólagos és különleges jogok a közszolgáltatások körében | 53 |
| 5. A közszolgáltatások és az állami tulajdon összefüggései, a közszektor fogalma | 55 |
| 6. A közszolgáltatások és az egyenértékű helyettesíthetőség | 61 |
| 7. Közszolgáltatások szabályozása, csoportosítása az Európai Unióban | 65 |
| III. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK CSOPORTOSÍTÁSA, TÍPUSAI | 73 |
| 1. A közszolgáltatások csoportosítása – piaci alapon | 75 |
| 1.1. A piaci közszolgáltatások | 75 |
| 1.2. A nem piaci közszolgáltatások | 75 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. A közszolgáltatások csoportosítása – profitalapon | 79 |
| 3. A közszolgáltatások csoportosítása – területi alapon | 81 |
| 4. A közszolgáltatások tartalom szerinti osztályozása – a közjavak | 83 |
| | |
| IV. A PIACI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK | 87 |
| 1. A piaci közszolgáltatásokról általában | 89 |
| 2. Piaci közszolgáltatás – közüzem | 95 |
| 3. A piaci közszolgáltatások és a természetes monopólium összefüggései | 99 |
| 4. A szolgáltatási folyamat tagolhatóságának hatása a piaci közszolgáltatásokra | 103 |
| 5. A piaci közszolgáltatások árszabályozásának alapkérdései | 107 |
| 5.1. Árszabályozás-árképzés a természetes monopólium keretében | 110 |
| 5.2. Árszabályozás és a gazdasági tevékenység tartalma | 113 |
| 5.3. A konkrét árszabályozási módszer meghatározása | 118 |
| 5.4. A szabályozott díjösszeg belső szerkezete | 120 |
| | |
| V. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK VILÁGSZINTŰ REFORMJÁNAK ALAPJAI, OKAI | 125 |
| 1. Bevezetés és a „fogalomkészlet” | 127 |
| 1.1. A fogalomhasználattal kapcsolatos problémák | 127 |
| 1.2. A liberalizáció és a privatizáció mint kulcsfogalom | 129 |
| 1.3. Az állam szerepének minőségi átalakítása | 133 |
| 2. A közszolgáltatások reformját kiváltó okok | 137 |
| 2.1. A második világháború utáni nemzetközi piacgazdasági rendszer | 138 |
| 2.2. A második világháború utáni világ gazdasági egyensúly, az 1970-es gazdasági válság | 140 |
| 2.3. A „washingtoni konszenzus” | 145 |
| 2.4. A nemzetközi kereskedelem-kereskedelempolitika fejlődése | 146 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| VI. AZ EURÓPAI UNIÓ „KÖZSZOLGÁLTATÁSI POLITIKÁJÁNAK” FEJLŐDÉSE | 175 |
| 1. Bevezetés | 177 |
| 2. A tulajdoni semlegesség és a közszolgáltatások | 181 |
| 3. Az uniós versenypolitika és a közszolgáltatások | 183 |
| 3.1. Az uniós versenypolitika szabályozási kerete | 184 |
| 3.2. A vállalati versenyjog uniós szabályozása | 184 |
| 4. A belső piac és a közszolgáltatások | 193 |
| VII. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZERKEZETI REFOMJÁNAK ALAPJAI | 197 |
| 1. Bevezetés | 199 |
| 2. A liberalizáció és a privatizáció piacszerkezeti hatása | 205 |
| 3. A liberalizált közszolgáltatási piac fennmaradó közszolgáltatási elemei | 213 |
| 4. Az egyetemes szolgáltatás | 217 |
| 4.1. Az egyetemes szolgáltatás és a piaci közszolgáltatás különbségei | 218 |
| 4.2. Az egyetemes szolgáltatás kompenzációjának rendszere | 222 |
| 5. A közszolgáltatások privatizációjának általános kérdései | 229 |
| 5.1. A privatizáció formái | 231 |
| 5.2. A privatizációs tranzakciók típusai | 233 |
| VIII. A LIBERALIZÁLT PIACI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK KÖZIGAZGATÁSI ALAPINTÉZMÉNYEI | 241 |
| 1. A közszolgáltatási liberalizáció közigazgatási hatásai | 243 |
| 2. A szabályozó hatóság | 249 |
| 2.1. A szabályozó hatóság „eredete”, fogalmi elemei | 253 |
| 2.2. A szabályozó hatóság függetlenségének kérdései | 256 |
| 2.3. A szabályozó hatóság „szabályozó” hatásköre | 262 |
| 2.4. A szabályozó hatóság fő elhatárolási ismérve: közigazgatási tevékenységeinek rendszere | 271 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3. A közigazgatási működés új intézményei | 273 |
| 3.1. A piacfelügyelet és a piacsabályozás „térhódításának” alapja | 274 |
| 3.2. A piacsabályozás és a piacfelügyelet a jogérvényesülés rendjében | 277 |
| 3.3. A piacsabályozás | 282 |
| 3.4. A piacfelügyelet | 285 |
| 4. A szektorspecifikus, szektorsemleges, ex ante szabályozási módszer | 297 |
| Felhasznált irodalom | 303 |
| Jegyzetek | 331 |

BEVEZETÉS

A közszolgáltatások a közigazgatás sajátos határterületét képezik, mert más jogterületekkel, sőt tudományterületekkel is igen szoros összefüggésben állnak, továbbá megszervezésük körében alapvető kérdését jelentik a közérdeknek, a közpolitikának, egy adott ország gazdaságának, versenyképességének és a társadalmi jólétnek. Ebből következően a közszolgáltatások témaköre tudományosan nem közelelíthető meg az állam gazdasági beavatkozásának (vagyis a gazdasági közigazgatásnak), a piacgazdaság működésének és a közszolgáltatási szektor sajátos kialakulásának, fejlődésének, továbbá világszintű reformjának elemzése nélkül.

A közszolgáltatások ugyanis olyan szolgáltatások, amelyek esetében az állam, ugyan közszolgáltatási területenként más-más módszerrel és eszközökkel, de jelentősen beavatkozik a szolgáltatás működésébe, minőségébe, ellátórendszerébe, a szolgáltató és a szolgáltatást igénybe vevők viszonyába, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányába (árába), a fogyasztók védelmébe. Az állami, közigazgatási beavatkozás azért is ilyen szerteágazó a közszolgáltatások esetében, mert a közszolgáltatások köre is igencsak összetett. A közszolgáltatásoknak ugyanis vannak úgynevezett piaci és nem piaci típusai, sajátos elhatárolható szűk körét képezik a közjavak és a nonprofit szolgáltatások, de különbség van a közszolgáltatások között aszerint is, hogy helyi vagy országos szintű közszolgáltatásról beszélünk.

A közszolgáltatások legfontosabb elhatárolási ismérve (piaci – nem piaci típusú) alapján történő osztályozás lényege, hogy az adott közszolgáltatás körében egyáltalán van-e bármilyen piaci, gazdasági működésre, piaci versenyre, piaci mechanizmusra lehetőség. Ha igen, akkor piaci közszolgáltatásról beszélünk, ahol például piaci mechanizmusok

szerint fizetni kell a szolgáltatásért (például villamosenergia-szolgáltatás), ha nem, akkor nem piaci közszolgáltatásról beszélünk (például állami szociális vagy oktatási rendszer, honvédelem). A nem piaci közszolgáltatásokon belül is további típusok azonosíthatók, amelyeknek egyik legfontosabb csoportosítási szempontja, hogy az adott közszolgáltatáson belül az állami ellátórendszer mellett működhet-e magán-, piaci ellátás, vagy ez kizárt, és a szolgáltatás nyújtása teljes egészében állami ellátórendszerben (állami monopóliumként) valósul meg.

Fontos hangsúlyozni azt is, hogy a közszolgáltatások határainak, tartalmának, eszközeinek kialakítása mindig is elemi kérdésként merült fel a piacgazdaságokban, kormányzati rendszerekben. A társadalmi jólét fokozása, biztosítása ugyanis jelentős kihívás elé állítja a közpolitikát és a kormányzati döntéshozatalt, amely a közszolgáltatások ellátása és a piaci verseny működése közötti megfelelő egyensúly kialakítása terén különös hangsúlyt kap. Az egyik legfontosabb kérdés e körben, hogy a közszolgáltatásokat az állam alapvetően milyen módon szervezze meg: állami szolgáltatási keretekben, vagy helyezze piaci alapra, és a piaci verseny keretében működjön, vagy esetleg egyes rendszerben, azaz állami és bizonyos részében piaci keretekben történjen a szolgáltatás nyújtása.

Napjaink világgazdasági viszonyai között ez a kérdés és annak összetettsége tovább fokozódik. Egyfelől ugyanis a globalizálódó gazdasági helyzet egyre inkább indokolja a közszektor, a közkiadások csökkentését, reformját, másfelől azonban a közszolgáltatások szerkezeti átalakítása (liberalizációja és privatizációja) a „közjó” érvényülése szempontjából nem minden esetben minősíthető hatékony megoldásnak. Sőt a közszektorreform számos területen igencsak kockázatos lépés, hiszen – a legtöbb esetben – visszafordíthatatlan következményekkel járhat. A közszolgáltató ágazatok egy részében (például vízszolgáltatás, vasúti szolgáltatás) tehát nem feltétlenül vezet jobb ellátáshoz, hatékonyabb működéshez a piaci verseny és a magántulajdonosi szerkezet megteremtése.

A közszolgáltatásokat jellemző alapvető szükségletet, közérdeket és a fogyasztók számára elérhető ellátás garantálását nagyon nehéz mérlegre tenni a piaci verseny és a magántulajdon gazdasági hatékonyságával szemben. A kérdés azonban mégsem kerülhető meg pusztán azzal, hogy a közszektorreform kockázatos jellege (például az esetlegesen kialakuló „magánmonopólium” által okozott úgynevezett társadalmi holtteher elvesztés¹) miatt nem szükséges, illetve elhalasztandó, mert a sikeres liberalizáció és privatizáció addig nem látott fejlődést, minőségjavulást, fogyasztási növekedést és gazdasági hatékonyságot okozhat az adott – közszolgáltatás tartalmú – ágazatban (például hírközlés, légi közlekedés).

A gazdasági verseny és a magántulajdonosi szerkezet (a „magán-szektor”) ugyanakkor nem „mindenható”, így önmagában nem jelent garanciát a társadalmi és a gazdasági hatékonyság megvalósulására, sikereire. Mégis nyilvánvaló előnye, hogy a működőképes verseny bármely szabályozási eszköznél hatékonyabb gazdálkodást és gazdasági fegyelmet biztosít, illetve bármely „mesterségesnek” minősíthető (például állami, közpolitikai) tervezésnél, szervezésnél eredményesebb gazdasági működést jelent.

Egy biztos, az elhibázott közszolgáltatás-reform (például magánmonopólium kialakulása) jelentős károkat okozhat a társadalom, az adott közösség számára, amelyhez képest – a piaci verseny kizárásának hátrányos tényezői ellenére is – nagyságrendekkel előnyösebb a közszektor, az állami ellátórendszer keretében működő közszolgáltatási struktúra. Általánosan megállapítható ugyanis, hogy a közszolgáltatások szerkezeti szintű reformjának – liberalizációjának – egyetlen („legitimálható”) valódi értelme, funkciója és egyben célja lehet, mégpedig a közérdek hatékonyabb érvényesülése, vagyis a társadalmi jólét, a „közjó” növelése, a szolgáltatás magasabb színvonalú ellátása, a választék és a minőség fejlesztése, valamint a szolgáltatás gazdasági és társadalmi hatásainak eredményesebb kiaknázása. Ha e szempontokat mérlegre téve a közszolgáltatás reformja nem szolgálja a közösség

érdekeit, akkor sokkal hatékonyabb az állami ellátás bármely típusa és formája.

Ha az állami beavatkozás, a közigazgatás szempontjából nézzük a közszektor, a közszolgáltatások reformjának kérdését, akkor a legfontosabb szempont, hogy az állami monopólium közvetlenül és egyszerűen irányítható, hiszen az állam tulajdonosi hatalma² széles körű és szinte korlátlan közigazgatási befolyást tesz lehetővé. Vagyis az állami tulajdonban működő közszolgáltató monopólium működésében viszonylag könnyen érvényesíthetők az állam gazdasági, közösségi, fejlesztési, stratégiai és egyéb céljai, szempontjai. Megjegyzendő azonban, hogy a teljesen monopolizált piacokon, illetve az állami vállalat esetén fennálló egyszerűbb beavatkozási lehetőséget, az erősebb befolyást (vagyis az állam tulajdonosi, vállalatirányítási hatalmát) az állami vállalat működésének esetleges „hatékonytalansági” tényezői általában lerontják. Ezzel szemben a piaci alapokon és a magántulajdonosi szerkezetben működő szolgáltatások körében az állami beavatkozás garanciális kerete nem irányítási, hanem kizárólag közhatalmi típusú. Azaz a magánszektor szolgáltatásait a közigazgatás csak hierarchián kívüli jogalkotás és jogérvényesítés (hatósági tevékenység) útján befolyásolhatja, amely mind tartalmában, mind eljárásában, mind az igazgatott jogalanyok védelmében, mind pedig az igénybe vehető jogorvoslatok szempontjából garanciálisan kötött, tehát jogállami alapokon rendkívül merev közigazgatási tevékenységrendszerrel jelent.

Pontosan ez a szempontrendszer, mégpedig: egyik oldalról az állam gazdasági döntéseinek könnyebb érvényesítési lehetősége (gyakran a közszolgáltató állami szervezet gazdaságtalan működése mellett), míg másik oldalról a gazdasági, piaci alapú verseny hatékonysága (de az állami akarat nehezebb és lassabb közhatalmi alapú érvényesítése) képezi az egyik legfontosabb döntési alapot és határvonalat a közszolgáltatások megszervezésének módszereiben.

A közigazgatás-tudomány szempontjából tehát a közszolgáltatások legfontosabb kérdése napjainkban, hogy az adott közszolgáltatást

érdemes-e az irányításhoz képest eltérő közhatalmi-közjogi rezsim és garanciális korlátok közé szorított jogérvényesítési rend körébe helyezni, illetve hogy a közszolgáltatás áthelyezendő-e (akár részben), és ha igen, akkor milyen eszközökkel, módszerekkel az állami tulajdon és az állami szolgáltatási monopólium struktúrájából a gazdasági verseny és a magántulajdon keretébe.

E kérdések tükrében a közszolgáltatások ellátásának világviszonylatban determinált közigazgatási kerete kivételesen fontossá, illetve szinte egyedülállóan érdekessé válik. A közigazgatás rendszere, felépítése ugyanis kivétel nélkül az állami szuverenitás, illetve a nemzeti sajátosságok alapját képezi, amelyet minden egyes – független – állam saját maga alakít, és amelybe beavatkozást egyetlen ország sem tűr (még a legsikeresebb és legegységesebb regionális integráció, az Európai Unió keretében sem). A közszolgáltatások alapvető sajátossága azonban, hogy piaci közszolgáltatási részük kiterjedt, napjainkra már világméretű hálózatok útján működnek, másrésztől mind az átvitel, mind a műszaki, technológiai alapok, mind pedig a gazdasági szempontok mentén, országhatárokat nem ismerve mutatnak egységes, közös jellemzőket. Ebből következően a piaci közszolgáltatások működtetése, igazgatási és piacszerkezeti reformja csak a közszektorreformban élenjáró országok által igen hosszú időn keresztül és nagyon nehezen „kijárt-kifejlesztett”, illetve részben nemzetközi összefogás mentén kifejlődött, napjainkra világviszonylatban egységesező közigazgatási eszközök és intézmények keretében folytatható sikeresen. Természetesen az egyes országok messzemenőig önállóak a közszolgáltatások szervezésében, és országonként számos sajátos módszer is jellemzőnek mondható, mégis minden piaci közszolgáltatás-működésnek, reformnak van egy meghatározható közös alapja, közigazgatási módszere, eszközcsoportja, amelynek jogrendszerbe illesztése nélkül a közszolgáltatás-szervezés nem tudja betölteni egyetlen igazi célját, mégpedig a közjó érvényesülését. E tekintetben más a helyzet a nem piaci és számos helyi közszolgáltatással, ezek ugyanis olyan mértékben

a nemzeti sajátosságok, kultúra és szuverenitás részei, hogy a piaci közszolgáltatásokkal ellentétben nem igényelnek alapvető, piaci szempontú reformokat, és lényegesen kevesebb szerepet kap a nemzetközi szintű együttműködés, de miután e szolgáltatások is (például oktatás, egészségügy) alapvetően érintik egy adott ország versenyképességét, ezért itt is nagyon fontos a szolgáltatás megszervezésének módszere, megfelelő működése, költségvetési és gazdasági hatása, folyamatos monitorozása és szükség szerinti reformja, valamint a nemzetközi szintű együttműködés.

A közigazgatás-tudomány úgynevezett általános részének feldolgozása körében jelen, közszolgáltatásokkal foglalkozó kötetnek az a célja, hogy megismertesse a közszolgáltatások közigazgatási jogi összefüggéseinek, alapjainak, megszervezésének legfontosabb alapkérdéseit. Ennek tudományos igényű elemzése során pedig elengedhetetlen a közszolgáltatások piacgazdasági és gazdasági igazgatási alapjainak ismertetése is.

Fontos hangsúlyozni, hogy jelen munka fő tartalmi kerete alapján nincs lehetőség a közszolgáltatások egyes területeinek, ágazatainak (például villamos energia, hírközlés, egészségügy, szociális igazgatás) részletes elemzésére, ismertetésére, de ez e helyütt nem is lehet cél, hiszen a közszolgáltatások egyes területei már nem a közigazgatás-tudomány általános részéhez, hanem a szakigazgatási területéhez tartoznak. Ebből következően a közszolgáltatások egyes területeit a szakigazgatási tan- és szakkönyveinkben ismertettük, ismertetjük részletesen.

Jelen kötet tartalmi kerete szempontjából az is kiemelendő, hogy miután napjaink globalizálódó világgazdaságában a közszolgáltatások is jelentős változáson mennek keresztül (amiben komoly szerepe volt a közelmúltban lezajlott gazdasági válságnak), és minden elemük, típusuk (még a nem piaci típusú közszolgáltatás is) szorosan kapcsolódik a piacgazdaság és a gazdasági verseny működéséhez, ezért ebben a munkában alapvetően a közszolgáltatások piacgazdasági és gazdasági közigazgatási összefüggéseit ismertetem, tekintve, hogy az általános

BEVEZETÉS

közigazgatási elméleti kérdések mellett ez jelenti a közszolgáltatások valamennyi típusának közös alapját, általánosítható elméleti összefüggését. Mindebből következően a közszolgáltatások nem piaci típusú kérdéseit csak a közszolgáltatások fogalmával, tipizálásával összefüggésben elengedhetetlenül szükséges részeiben tárgyalom, vagyis jelen kötet döntő hangsúlyban a piaci közszolgáltatásokkal foglalkozik.

I.
A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK
ÉS A GAZDASÁG

1. A TÖKÉLETES VERSENY

A kompetitív piacgazdaság a tökéletes verseny feltételei mellett, azaz a piaci kudarcok hiányában a lehető legtöbb hasznos terméket és szolgáltatást termeli a rendelkezésre álló forrásokból.

A piacok egyes egyének önös érdekei követésén alapuló „láthatatlan keze” elméleti megközelítésben tehát optimális eredményhez vezet.³

Az általánosan elfogadott alaptétel szerint ugyanis minden ember igyekszik saját érdekeit (a munkamegosztás keretében is⁴) követve akként felhasználni erőforrásait, hogy az eredmény a lehető legértékesebb legyen. Ennek során nem a közérdek előmozdítására törekszik, és általában nincs is azzal tisztában, hogy mennyire szolgálja azt. A láthatatlan kéz vezérlete mellett a saját érdekeiket követő egyének, gazdasági szereplők azonban gyakran hatékonyabban szolgálják a társadalom, a gazdaság érdekeit, mint ha ténylegesen azt akarnák előmozdítani.⁵

A kompetitív piacon a vállalatok a profitmaximalizálásra törekednek, vagyis az összbevétel és az összköltség különbségét igyekeznek minél nagyobbra növelni.

A kompetitív, tökéletes verseny „világában” a vállalatok árelfogadó magatartást kénytelenek tanúsítani, ugyanis a tökéletes versenyben a piachoz mérten a vállalat olyan kicsi, hogy képtelen befolyásolni a piaci árat, azaz a piaci ár számára adottság.⁶ A tökéletes verseny feltételei mellett a piaci szereplők mindegyike azonos terméket állít elő, és nem képesek befolyásolni az árat (például: búzatermelők, cipőgyárak stb). A tökéletesen versenyző piacgazdaságban valamennyi termék és szolgáltatás önkéntesen cserél gazdát, pénzért és piaci árakon,⁷ vagyis minden terméknek, szolgáltatásnak ára van, és azokat a piacon cserélik. Továbbá – ahogy már említettem – egyetlen vállalat vagy fogyasztó sem

elég nagy ahhoz, hogy meghatározza a piaci árat. (A példaként említett búzatermelés, gabonapiac tökéletesen kompetitív, mert a legnagyobb gabonatermelő sem gyakorolhat értékelhető hatást a búza árára, mivel a gabonatermelés elhanyagolható töredékét adja.⁸⁾

A kompetitív piacon teljesen hatékony az erőforrások elosztása, így a gazdaság a termelési lehetőségek határára kerül,⁹ továbbá érvényesülnek a tökéletes verseny kiegyenlítő erői és ellensúlyai is.

A tökéletes verseny legfontosabb feltételei tehát:

- a) A homogén termék: minden vállalat azonos terméket termel, ebből következően a fogyasztók számára közömbös az egyforma termék közötti választás.
- b) Az árelfogadás: a vevő és az eladó nem képes egyénileg hatást gyakorolni a termék árképzésére, szintjére, az árat tehát a piac határozza meg, és azt a termelők, illetve a vevők is adottságként elfogadják.
- c) A szabad belépés: bármely gazdálkodó képes a piacra belépni és onnan kilépni külön költségek nélkül (nem érvényesül piacialépési korlát).
- d) Nincsenek externáliák: minden vállalat a termelési folyamat teljes költségét viseli, és nem okoz más piaci szereplők számára externáliát (külső gazdasági hatást) – azaz ellenszolgáltatás nélküli költséget.
- e) Tranzakciós költségek: nem terhelik a piaci szerkezetet: a piacon történő megjelenés érdekében sem a vevőket, sem az eladókat nem terheli költség vagy díj.
- f) A kibocsátás tökéletes oszthatósága: az output egységének töredéke is bármikor előállítható és megvásárolható.
- g) A tökéletes információ:¹⁰ a vevő és az eladó a piacra – különösen a termék árára, minőségére – vonatkozó minden releváns információ birtokában van.
- h) A tökéletes verseny alapesete feltételezi a nagyszámú vállalatot és fogyasztót a piacon, azonban ha a piaci szereplők tényle-

gesen árelfogadó helyzetben vannak, és teljesen szabad a piaci be- és kilépés, akkor egyes iparágak sajátosságaik alapján rendelkezhetnek a tökéletes verseny feltételeivel kevés számú gazdasági szereplő jelenléte esetében is.¹¹

A tökéletes verseny hatékonysága, egyensúlyi rendszere körében a közszolgáltatások szempontjából is kiemelendő a Pareto-optimum fogalma, amely a jólét elvi maximumát jelenti,¹² és amelyben lehetetlen a termelés vagy a csere bármely feltételének¹³ megváltoztatásával javítani bárki jólétét anélkül, hogy másnak a jólét szempontjából vett helyzete ne romolna. A Pareto-optimum a Vilfredo Pareto által kidolgozott, a közgazdaság-tudományban meghatározó elméleti alapról kapta elnevezését. Pareto elemzései alapozták meg az úgynevezett jóléti közgazdaságtan elméleti rendszerét.¹⁴

A Pareto-féle hatékony piac kritériumai keretében egyrészt bármennyi szereplő folytathat gazdasági tevékenységet mind a keresleti, mind a kínálati oldalon, miközben egyik sem képes befolyásolni a piac működését, másrészt a piacra lépés és a piacelhagyás költségei nullával egyenlők, harmadrészt nincsenek tovaggyűrűző hatások (externalitások) sem a keresleti, sem a kínálati oldalon. Ezek a kritériumok azonban a modern gazdaságban – meghatározható okok alapján – egyik piacon sem jellemzőek.

A „fejlett piacgazdaságban” szinte egyetlen piacon sem jellemző a tökéletes verseny szerkezete, fogalma,¹⁵ ugyanis a piacok alapvető tulajdonsága a diverzifikáció. Ebből következően a piacgazdaságokban a verseny csak akkor bontakoztathatja ki rendező szerepét (a „tökéletes verseny” egyik átalakult, fő jellemzőjeként), ha a piaci szereplők viszonylagosan egyenlő hatalommal bírnak, vagy egyikük sem rendelkezik meghatározó erővel, gazdasági hatalommal.

A gazdasági verseny szempontjából a piacgazdasági modell hatékony működésébe vetett átfogó (világgazdasági szintű) bizalom alapja

a piac és a verseny által betöltött közérdekű funkciórendszer, amely alapjaiban meghatározza a közigazgatás funkcióit is.

A piac és a verseny fő funkciói¹⁶ közül kiemelendő:

- a) Jóléti funkció: a verseny a fogyasztás körében a fogyasztók számára megalapozza mindazon választási lehetőséget, amely lehetővé teszi az egyéni viszonyoktól függő legteljesebb jólét elérését.¹⁷
- b) Hatékonysági funkció: a versenyben való helytállás, azaz a fogyasztók pénzsavazatainak megszerzéséért folyó küzdelem a lehető leghatékonyabb működésre, a legalacsonyabb ráfordítások, költségek elérésére szorítja a piaci szereplőket.
- c) Allokációs funkció:¹⁸ a verseny kiemelt szerepe, hogy a termelők a fogyasztók igényeihez igazodó termelésre összpontosítják az erőforrásokat, beruházásokat.¹⁹

A gazdasági verseny alapfunkciói a gazdasági, társadalmi fejlettség mai szintjén más modellel megfelelően nem helyettesíthetők, ezért alapvető közérdek fűződik a verseny fennmaradásához, hatékony intenzitásához. Miután a tökéletes gazdasági verseny a modern piacok keretében egyáltalán nem természetes állapot, ezért a verseny működtetése, fenntartása tevékeny, tudatos és összetett állami beavatkozást,²⁰ szabályozást igényel.

A működő piacgazdaságban tehát az úgynevezett piaci kudarcok általános hatást gyakorolnak a tökéletes verseny ideáltipikus piaci szerkezetére, és alapvetően „lerontják” azt.²¹

A piacgazdaság kudarcai és ezek mentén a kormányzati beavatkozás hatókörének főbb csomópontjai közül az alábbi típusokat szükséges kiemelni.

2. A PIACGAZDASÁGI „KUDARCOK” ÉS A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK

2.1. A tökéletlen verseny

A tökéletlen verseny esetén²² valamely eladó vagy vevő hatást gyakorol a termék árára, ami egyfelől a költségeket meghaladó extraprofitokhoz vezethet, másfelől a fogyasztók vásárlása emiatt nem éri el a hatékony szintet. A túl magas ár és a túl alacsony kibocsátás fontos jellemzője a tökéletlen verseny esetén fellépő hatékonyságvesztésnek.

A valóságban csaknem minden ágazatban megtalálható a tökéletlen verseny valamely változata.²³ Napjainkban ugyanis a legtöbb piac szerkezete valahol a tökéletes verseny és a tiszta monopólium között helyezkedik el. A tökéletlen verseny fennállásának legfontosabb feltétele egy iparágban: ha az egyéni eladók, illetve vállalatok a kibocsátásuk árait bizonyos mértékig befolyásolni képesek.²⁴

Fontos kiemelni, hogy a tökéletlen verseny alapjaiban nem zárja ki a versenyt, a piaci versengést, rivalizálást, sőt a tökéletlen verseny feltételei mentén működő vállalatok gyakran igen intenzív küzdelemre kényszerülnek a piaci részesedés növelése érdekében. Az intenzív verseny fennállása tehát nem azonos a tökéletes verseny feltételeivel, sőt korántsem csak a tökéletes versenyhez kötődik. Olyannyira, hogy a tökéletes verseny működése, fogalmi rendszere önmagában még nem utal a verseny, a versengés létére, feltételeire. A tökéletes verseny fogalmi szempontból tehát „csak” annyit jelent, hogy az adott iparágban egyetlen vállalat sem képes befolyásolni a piaci árat.²⁵

A tökéletlen verseny piaci szerkezetének, koncentrációjának kialakulása számos tényezőre vezethető vissza, amelyek közül a közszolgáltatások vonatkozásában az alábbiak emelendők ki.

Csökkenhető költségek

Az iparág által eltartható gazdálkodó szervezetek száma legáltalánosabb értelemben az adott gazdasági terület piaci, technológiai adottságaitól és költségszerkezetétől függ, amelyben az egyik legfontosabb szempontot a méretgazdaságossági hatás képviseli. Ha érvényesülnek méretgazdaságossági hatások, akkor egy vagy több vállalat addig bővítheti kibocsátását, amíg az adott gazdasági szektor össztermelésének teljes vagy jelentős részét lefedi. A növekvő mérethozadék számos ágazat alapvető jellemzője, különösen a „globalizálódó” piacokon, amelyeken tehát a költségszint minimuma abban az esetben érhető el, ha egy vállalat adja az iparág kibocsátásának jelentős hányadát. (Ez a „modern” közszolgáltatások egyes piacain napjainkig jellemző.) A méretgazdaságosság hatásának mechanizmusa legtökéletesebben a természetes monopóliumok körében érvényesül.

A belépési korlátok

A belépési korlátok tényezői jelentősen nehezítik új piaci szereplők belépését egy adott iparágba.²⁶ A legtipikusabb belépési korlát a méretgazdaságossági előny, de ezen túlmenően határozott, erőteljes belépési korlátot jelentenek:

1. A szabályozás útján kialakított „állami korlátok”, az úgynevezett adminisztratív korlátok.²⁷

A legfontosabb adminisztratív korlát a szabadalmi védettség, amely a szabadalmazott termék kizárólagos használatára biztosít jogosultságot meghatározott időre.²⁸ (Már a szabadalom komoly gazdaságfejlesztő, technológiai fejlődést és versenyképességet szolgáló hatása alapján szembetűnő, hogy a monopólium nem mindig káros gazdasági szerkezet.)

Ezenkívül számos iparágban, különösen a közszolgáltatások körében általánosan érvényesülnek a szigorú, jogszabályi alapú belépési korlátok. Ennek keretében az állam kizárólagos jogot biztosít az adott szolgáltatás, kibocsátás területén, amelynek

„ellenszolgáltatásaként” a kizárólagos jog jogosultja (a szolgáltató) vállalja, elfogadja nyereségének korlátok közé szorítását, szabályozását, valamint a szolgáltatási, ellátási kötelezettség teljesítését, amely magában foglalja a gazdasági észszerűséget, hatékonyságot nélkülözve kiszolgálható fogyasztók ellátását is. Megemlítendő továbbá a külkereskedelemben alkalmazott beruházási korlátozások (például vámok, kvóták) intézményei is.

2. A gazdasági alapú korlátok, így különösen a magas belépési költségek (nagy induló tőkeszükséglet).

A magas belépési költségek nehezítik a piac megtámadását, ha egyes ágazatokban a belépés ára, a beruházás költsége egyszerűen túl magas.²⁹ A magas tőkeszükséglet adódhat a termelés, a fejlesztés, az üzemeltetés magas költségeiből, de ugyanúgy a felhalmozott szellemi tőke, kutatások szinte behozhatatlan nehézségeiből is. (A piaci közszolgáltatások egészét sajátos és magas belépési költségek jellemzik.)

3. A reklám, a reklámozás és a termékdifferenciálás³⁰ útján kialakult piaci erő.

A reklám óriási költségei és a márkanévvel összefüggő kötődésteremtő hatása alapján igen költségessé teheti a piaci belépést azokban az ágazatokban, ahol a megfelelően, hosszú időn keresztül felépített reklám már meghatározza a fogyasztást. A termékdifferenciálás is fokozhatja a termelők piaci hatalmát, ugyanis számos iparágban egyértelművé vált, hogy a technológiai és gazdasági fejlettség alapján csak néhány vállalat képes előállítani a nagyszámú termékváltozatot. A termékváltozatokkal az egyes vállalatok a fogyasztók legszélesebb körét is célba veszik, de az egyes differenciált termékváltozatok iránti kereslet olyan csekély, hogy nem képes eltartani termékváltozatonként nagyobb számú gazdálkodó szervezetet, továbbá a termék teljes skálájának előállítása igen megnehezíti a piaci belépést.³¹

A kölcsönös függőségi rendszer

A tökéletlen verseny keretén belül a koncentráció okainak szűkebb iparági vizsgálatában egyre fontosabb tényező a kívülről érkező verseny, amelynek különös jelentősége van a közszolgáltatások tekintetében.

Adott piaci szerkezet, piaci hatalom szempontjából ugyanis kiemelten fontos a különálló ágazatok fokozódó kölcsönhatása. Ha a tökéletlen verseny működése, szerkezeti okai alapján a piaci struktúra keretében csak néhány vállalat van, akkor e piaci szereplők nyilvánvalóan kölcsönös függőségi viszonyban állnak egymással. Ez esetben minden egyes piaci szereplő üzleti terve, gazdasági stratégiája összefüggésben áll a versenytársak magatartásával is. A piaci stratégiai szintű, szoros kölcsönhatásban működő piaci, gazdasági viszonyok elemzésének alapja a játékelmélet. A kölcsönös függőségi rendszer tehát a tökéletlen verseny megközelítésének harmadik fontos eleme, amely alapvető összefüggést mutat mind a tökéletlen verseny kialakulásának alapjaival, mind a tökéletlen versenypiac szerkezetével.

A piaci szereplők között fennálló „függőség” elméleti alapját a versenytársak egymás közötti magatartására és annak működésére, elveire épülő elemzések képezik. A vonatkozó elméleteket általános szinten tekintve: a kisszámú vállalat magatartása lehet kooperatív és nem kooperatív.³² Kooperatív módon viselkednek a vállalatok, ha minimalizálni igyekeznek az egymás közötti versenyt. Az egymásra tekintettel lévő vállalatok között nincs kooperáció, ha mindegyikük saját elhatározását, üzleti stratégiáját követi, és nem kötnek nyílt vagy hallgatólagos megállapodásokat. (E magatartásmód következménye lehet az úgynevezett árháború.)

2.1.1. A tökéletlen verseny „három alaptípusa”

A monopólium

A monopólium a tökéletlen verseny szélsőséges esete. A monopólium egyetlen eladóként uralja az adott ágazatot,³³ tehát egyetlen termelőnek minősül az adott piacon, és nincs olyan iparág, amely közeli helyettesítő terméket termel.³⁴

A monopóliumok keretében, különösen a közszolgáltatásokkal való szoros összefüggéseiből következően kiemelendő a természetes monopóliumok³⁵ köre. A természetes monopólium főként az adott iparág természetes folyamatai alapján töretlenül növekvő méretgazdaságossági okok törvényszerűségei³⁶ következtében alakul ki. A növekvő méretgazdaságosság³⁷ esetében ugyanis, a kibocsátás emelkedésével az ahhoz kapcsolódó átlagköltség egyre kisebb lesz, ezáltal a vállalat fokozatosan csökkenő árakat szabhat meg jövedelmezőségének megőrzése mellett.³⁸ Ebből következően a természetes monopóliumok ágazataiban egyetlen nagyvállalat sokkalta hatékonyabb piaci működésre képes, mint több piaci szereplő versengése.

Általános szinten megállapítható, hogy a monopólium abban az esetben válik a piac természetes állapotává, amennyiben a monopolista szolgáltató olyan költségelőnnyel rendelkezik bármely más lehetséges szolgáltatóval szemben, amely a termelési folyamat belső sajátosságaiból keletkezik, és ezért mások számára nem elérhető. (Tipikus példa: a nagy költségű hálózat.) Ilyen esetekben tisztán piaci eszközökkel, az árversenyzés keretében más szolgáltatók nem képesek piacra lépni.³⁹

A közszolgáltatások döntő többsége pontosan az említett okok alapján természetes monopóliumként működött, hiszen ezekben az ágazatokban az állandó költségek magasak, ezzel szemben a szolgáltatás bővítése (új előfizetők bekapcsolása) arányaiban alacsony többletköltséget igényel. A fokozódó technológiai fejlődés azonban alapvető változásokat hozott a természetes monopóliumok működésének

fenntarthatóságát illetően, és a technikai újítások lerombolták a piacialépési (belépési) korlátokat is. A közszolgáltatások jelentős részében a természetes monopóliumokat csak erősödő kormányzati beavatkozás útján, szabályozási eszközökkel lehetett fenntartani, illetve a technológiai, gazdasági és társadalmi viszonyok együttes szempontjainak, valamint a közérdek és a hatékonyság összefüggéseinek alapos mérlegelése alapján fokozatosan megnyithatóvá váltak a piaci verseny szerkezete előtt.

A gazdaság fejlettségének mai szintjén egy adott piaci szerkezet teljes körű, tiszta monopóliumként⁴⁰ történő berendezkedésének kialakulása tisztán gazdasági alapokon viszonylag ritka, ezért a monopóliumok valamennyi típusa tekintetében a kormányzati beavatkozás sajátos kettőssége figyelhető meg:

1. Napjainkban a monopóliumok létrejöttének alapvető, szükségyszerű eleme a változatos formájú és mértékű kormányzati beavatkozás (védelem) és a jogi szabályozás. Idesorolható a szabadalom, amely új felfedezésekhez, termékekhez monopóliumhelyzetet társít, illetve a közszolgáltatások.
2. A piacgazdaságban a kormányzati beavatkozás egyik legelemibb funkciója a tökéletlen verseny szélsőséges formáinak fokozatos visszaszorítása, általában versenyjogi, versenyigazgatási eszközökkel. A tökéletlen verseny szélsőséges esetét képező monopóliumok visszaszorításának azonban legeredményesebb módja a piac megnyitása a verseny előtt. Kevés monopóliumhelyzetű vállalat képes ugyanis hosszabb távon ellenállni a versenytársak szorításának, ha a kormányzat nem nyújt számára szabályozási alapú védelmet. Napjainkban ráadásul olyan éles verseny folyik a „globalizálódó” gazdasági viszonyokban, hogy egyrészt a védett monopóliumok többségének is számolnia kell valamelyest a versennyel, másrészt a gazdaság „egészét” tekintve határozottan visszaszoruló tendenciát mutat a monopóliumok egyes típusait érintő állami védelem hatóköre.

Az oligopólium

Az oligopólium piaci szerkezetében kevés számú eladó látja el az egész iparágat homogén vagy differenciált termékekkel. Az oligopólium legfontosabb jellemzője, hogy az adott piacon mindegyik vállalat képes a piaci ár befolyásolására.⁴¹ Az oligopóliumként berendezkedő piacok, piaci szegmensek igen elterjedtek a közszolgáltatások körében is.⁴² Ha az oligopol piaci szerkezetben az egyes piaci szereplők egymással érdeemben, tevékenyen együttműködnek, akkor a piac összejátszásos oligopóliumként működik. Ez esetben két vagy több gazdálkodó szervezet együttesen határozza meg az árakat, a kibocsátást, illetve felosztják egymás között a piacot, vagy közösen hoznak meg különböző gazdasági döntéseket.⁴³ Az összejátszás körében megemlítendő a versenyjog kiemelt jogintézménye: a kartell.⁴⁴

A monopolisztikus verseny

A monopolisztikus versenyben nagyszámú eladó, kisvállalat kínál egymást helyettesítő, de némileg mégis differenciált termékeket. E piaci szerkezet annyiban hasonlít a tökéletes verseny működésére, hogy nagyszámú eladó működik a piacon, és egyikük sem rendelkezik meghatározó, jelentősebb piaci részesedéssel. Abban azonban különbözik tőle, hogy az egyes vállalatok által értékesített helyettesítő termékek nem azonosak. A differenciált, de egymást helyettesítő termékek fontos jellemzőikben vagy minőségükben jelentős különbségeket mutatnak.⁴⁵ A differenciált termékek ráadásul nemcsak tulajdonságaikban, hanem áraikat tekintve is különböznek. (Például: a személyi számítógépek piacán⁴⁶ monopolisztikus verseny folyik, mert az egyes számítógépek ugyan helyettesítő termékek, de mégis határozottan különböznek minőségük, kapacitásuk, sebességük stb. és ebből következően a piaci árak szerint is.⁴⁷)

2.2. A külső gazdasági hatások (externáliák)

A piacon kívül számos külső hatás alakulhat ki, amely komoly költségeket, károkat vagy hasznokat hozhat a piaci szereplőknek, és erős befolyással lehet a piac működésére.

A külső gazdasági hatások akkor jelentkeznek, ha a vállalatok vagy az egyének előnyöket nyújtanak, vagy költségeket okoznak a piacon kívülre, a piacon kívüli szereplők számára ellenszolgáltatás nélkül. Számos erőforrás vagy termék gazdasági hatásainak árát ugyanis a modern gazdasági keretekben sem lehetséges megállapítani. (Legtipikusabb példák: információ, tiszta levegő, környezetszennyezés, halászat.)

Externália keletkezik tehát, ha a fogyasztók vagy a vállalatok nem kötelesek viselni az általuk másoknak okozott kár vagy haszon teljes költségét. A külső gazdasági hatások lehetnek negatívak és pozitívak, mindkettő kormányzati szerepvállalást igényel.⁴⁸ Napjainkban azonban a szabályozás, az állami beavatkozás szempontjából kiemeltbb jelentőséggel rendelkeznek a negatív külső gazdasági hatások.⁴⁹

A negatív külső gazdasági hatások korunkban már igen komoly fenyegetettséget okoznak a társadalom egészére nézve, ugyanis a helyenként sűrű népesség, a környezetvédelmi problémák, a vegyi anyagok előállítás, az energiaigény, a hulladékkezelés, a kockázatos gyógyszerek, egészségügyi termékek, élelmiszerek külső hatásmechanizmusa egyre erőteljesebb állami beavatkozást indokol.⁵⁰ A kedvezőtlen külső gazdasági hatások (vagy külső gazdaságtalanság) keretében a külső hatást okozó tevékenység jelentős mértékben csökkenti az érintett fél vagy terület termelését, illetve hasznosságát.⁵¹

Megjegyzendő, hogy a közszolgáltatások szolgáltatási rendszere is okozhat – szűk körben – negatív szociológiai, gazdasági, „információs” társadalmi hatást. A közszolgáltatási rendszer azonban döntően pozitív externália tartalmú.⁵²

A külső gazdasági hatásokon belül a gazdaság egésze szempontjából kiemelt szerepet töltenek be a pozitív externáliák. A pozitív externália

(vagy külső gazdaságosság) körében a külső hatást képviselő tevékenység növeli az általa érintett fél termelését vagy hasznosságát. A külső gazdaságosságot jelentő gazdasági tevékenységek komoly hasznot okoznak más iparágak számára, és e haszon egészéért – vagy annak egy részéért – nem részesülnek ellenszolgáltatásban.

A közszolgáltatások, a természetes monopóliumként működő piacok többsége számottevő pozitív külső gazdasági hatásokat is okoz.

Az externáliákat illető szabályozás, gazdasági igazgatási beavatkozás összetett műszaki, közgazdasági, természet- és jogtudományi alapú vizsgálatokat, elemzéseket, illetve mérlegelést igényel, amelyet határozottan nehezít, hogy a külső gazdasági hatást okozó ágazatokban a döntéshozókra komoly politikai nyomás terhelődik, e „politikai hatást” pedig gyakran erőteljes gazdasági alapú befolyás, érdekérvényesítés hálózza be.

2.3. A közszolgáltatások

Miután a teljes kötet a közszolgáltatásokról szól, e helyütt csak azért említtem, hogy szemléletesen látszódjon, hogy a közszolgáltatás is egy „piaci kudarc”-típus, vagyis olyan szolgáltatási rendszer, amely nem nélkülözheti az állami beavatkozást. Ebből következően a közszolgáltatások léte is egyértelművé teszi, hogy a tökéletes verseny nem létező, hanem csak elméleti ideája a piacgazdaság működésének.

A tökéletes verseny fogalmi eleme ugyanis, ahogy már említettem, a gazdaságba való külső hatások, különösen az állami beavatkozás kizártsága. A közszolgáltatásoknak viszont éppen az ellenkezője képezi fogalmi elemét, mégpedig az állami beavatkozás, a részletes szabályozás. Az is egyértelmű továbbá, hogy a közszolgáltatások alapvető elemét képezik a modern társadalmi és piaci működésnek, ezért is nevezik a közszolgáltatásokat az uniós jogforrások „alapvető szükségletnek” (például hírközlés vagy energia nélkül leállna a modern

piacgazdaság). Mindebből következően a közszolgáltatások pusztá léte már önmagában kizárja a tökéletes verseny piaci „állapotát”, létezését.

2.4. A piaci típusú, piaci alapú egyenlőtlenségek

A piacok még tökéletes működés esetében sem hoznak létre szükségképp méltányos jövedelemelosztást. Egy piacgazdaságban a fogyasztás és a jövedelmek egyenlőtlenségének szinte elfogadhatatlan magas szintjei, különbségei alakulhatnak ki. A jövedelmi különbségek a szegénység, a megélhetési problémák elfogadhatatlan változataihoz is vezethetnek, tehát egyetlen nemzet sem kénytelen elfogadni a kompetitív piac hátrányos, sok esetben méltányosságot nélkülöző következményeit.⁵³ A társadalom, a kormányzat különböző lépéseket tehet a „pénzszavazatok” laissez-faire piaci rendszerben való elosztásának fent említett hátrányos következményeinek ellensúlyozására, megváltoztatására.⁵⁴ Erre számos különböző elfogadott módszer létezik, amelyek közül kiemelendők a progresszív adóztatás⁵⁵ vagy a hatékonyan működtetett támogatási és ellátórendszer.

A laissez-faire doktrína alapvető tartalmi eleme, hogy az állam gazdasági beavatkozása kizárólag, illetve a lehetőségek szerinti legszükségesebb mértékre szorítkozhat.⁵⁶ Vagyis a társadalom gazdasági jólétének alapja, optimuma, ha a kormányzat nem befolyásolja a gazdasági tevékenységek rendszerét, a piaci verseny működését. Az állami gazdasági, igazgatási típusú beavatkozás a laissez-faire elmélet alapján csak és kizárólag:

- a) a „jogállam” és a közrend fenntartására,
- b) a tulajdon védelmének garantálására,
- c) a honvédelemre,
- d) a piaci termelés és a „magángazdasági” viszonyok körén kívül eső közjavak nyújtására (amelyek ellátása a piaci mechanizmusok keretében nem működtethető, illetve amelyek termelése,

nyújtása magánvállalati formában gazdasági és egyéb észszerűségek mentén lehetetlen),

- e) a monopóliumok kialakulásának megakadályozására, a létrejött monopóliumok „letörésére”, illetve
- f) a versenyellenes, versenykorlátozó magatartásokkal szembeni határozott fellépésre (a verseny fenntartására) terjedhet ki.

Az elmélet megalapozása, analitikus kidolgozása a „klasszikus iskolához” kötődik (Adam Smith). A „neoklasszikus iskola” a termelés és a felhalmozás piaci szabadságán túl kiterjesztette a fogyasztás szabadságára, azon belül a fogyasztással összefüggő szabad választásra is. A laissez-faire elmélet szerint a tökéletes verseny modellje, a verseny teljes szabadsága, illetve a fogyasztás körében fennálló választási lehetőség és szabadság, az állami beavatkozástól való mentesség maximalizálja a társadalom gazdasági jólétét és a gazdasággal összefüggő közérdek érvényesülését.

2.5. A gazdasági stabilitás egyensúlyi helyzete, kilengései

A piacgazdaságban természetes gazdasági és társadalmi folyamatok révén periodikusan számos, igen súlyos mértékű infláció és visszaesés következhet be (ezek az úgynevezett konjunktúraciklusok), ami áremelkedéssel, munkanélküliséggel és sok egyéb negatív következménnyel jár. John Maynard Keynes és követőinek elméleti rendszere alapján, a makroökómia, a makrogazdaság fejlődése mentén a közgazdaság-tudomány kidolgozta a konjunktúraciklusok legnagyobb, legrosszabb kilengései féken tartásának⁵⁷ módszereit.

E módszerek érvényesítésében is egyértelműen kormányzati szerepvállalás szükséges, ugyanis a gondosan előkészített kormányzati költségvetési és a pénzügyi politika hatékonyan befolyásolja⁵⁸ a kibocsátás, az infláció és a munkanélküliség alakulását, folyamatait.⁵⁹

A költségvetési politika fő eszközei az adóztatás és a közkiadások működtetése, a monetáris politika pedig a pénzkínálat és kamatlábak, hitelfelvételek szabályozása útján avatkozik be a piaci folyamatok struktúrájába.⁶⁰

Az 1980-as évektől egyre elterjedtebb hosszú távú célokat szolgáló makrogazdasági politika pedig a gazdasági növekedésre és a termelékenység ösztönzésére irányuló kormányzati tevékenységeket fogja össze. A gazdaság egészét átfogó, továbbá a gazdasági fejlődést és a versenyképességet alapvetően befolyásoló egységes makrogazdasági politika legfőbb eszközei: az átfogó beruházási programok, a nemzeti megtakarítások növelése, valamint a költségvetési hiány csökkentése. A 2008-as gazdasági válság természetesen teljeskörűen újraértékelte a konjunktúraciklusokkal összefüggő közgazdasági elméleteket, módszereket.

2.6. Piaci kudarcok – állami beavatkozás (a vegyesgazdaság)

Mindezek alapján általánosan megállapítható, hogy a kormányzat gazdasági funkciórendszere alapvetően a hatékonyság növelése, a piaci verseny közérdekű működésének garantálása, fenntartása, a méltányos jövedelemelosztás elősegítése, a közjavak ellátása, biztosítása, illetve a makrogazdasági stabilitás fenntartása és ezzel összefüggésben a gazdasági növekedés élénkítése köré csoportosítható.

A 20. század második felében az állam gazdasági igazgatási funkciója egyre átfogóbb és határozottabb méreteket öltött, ami alapvető összefüggésben állt a szerteágazó és fokozatosan bővülő közösségi igényekkel, illetve közösségi érdekek garantálásával is.⁶¹ A gazdasági, piaci viszonyok keretében történő állami beavatkozás tehát fokozatosan kiterjedt a piacgazdaság minden szintjére. Az így kialakult „jóléti állam” hatékonysága azonban az 1980-as évektől általános kételyek

kereszttüzebe került, és fenntartását egyre fokozódó kritikák, támadások kísérték.⁶² E támadások alapja különösen:

- a) A közkiadások magas szintje, amely egyre erőteljesebben hátráltatja a gazdasági növekedést.
- b) A piaci kudarcok mellett ugyanúgy fennálló kormányzati kudarcok.⁶³
- c) A politikai alapú kormányzati döntések gazdaságra káros hatása.
- d) A növekvő adóterhek miatt a társadalmi megtakarítások csökkenése.
- e) A makrogazdasági szintű kormányzati törekvésekben elhibázott döntések gazdaság egészére kiható jelentősége, illetve sokszor visszafordíthatatlanul káros hatása.

Fontos kiemelni azonban, hogy az állami szektor, a közszektor visszaszorítása, a liberalizáció folyamata közel sem volt olyan mértékű, olyan széles körű, mint amennyire egyes tömegkommunikációs csatornák állították, illetve mint amennyire a liberalizációs hullám kezdetén számítani lehetett.⁶⁴

A jóléti állammal összefüggő kritikák mellett azonban hangsúlyozandó, hogy a kormányzati beavatkozás számos sikert és óriási eredményeket is hozott, így különösen:

- a) A támogatott tudomány a 20. század második felében hallatlan fejlődésnek indult, és addig elképzelhetetlen eredményeket produkált.
- b) A jövedelemelosztási beavatkozások, kormányzati transzferek kiterjesztették az egészségügyi ellátást, a kulturális közjavakat, az oktatást, a szociális ellátórendszert és ezek minőségét.
- c) A makrogazdasági sikeres döntések visszafogták a konjunktúra-ciklusokat, csökkentették az inflációt és a munkanélküliséget.

Az állami beavatkozás gazdaságban okozott sikerei és kudarcai vitathatatlanul tették, hogy a piac és a közigazgatás közötti határvonal megfelelő kialakítása a gazdaság egészében meghatározó szerepet játszik, és a gazdaság működését, szerkezetét tekintve elemi fontossággal rendelkezik.

Bár a jóléti állam „gazdasági alapú hanyatlása”, illetve inkább átalakulása⁶⁵ alapjaiban érintette a piaci szerkezetet, a gazdasági viszonyok tartalmi jellemzőit, hatékonyságát, az állami beavatkozás struktúráit, a piac és a közigazgatás közötti határvonalat, valamint a gazdaság egyensúlyi helyzetét, de a piac és az állam szükségszerűen egységes, egymásra ható működésére épülő úgynevezett vegyesgazdasági berendezkedés elvi alapjait nem változtatta meg.⁶⁶ E kérdést, vagyis az állami gazdasági és pénzügyi beavatkozás fontosságát azután teljesen egyértelművé tette a 2008-as válság, illetve annak kiváltó okai és intenzitása.

Az észszerűség talaján állva tehát a modern piacgazdasági viszonyokban sem lehet megkérdőjelezni a vegyesgazdaság létét, hatékonyságát és szükségszerűségét.

II. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK FOGALMA

1. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK MEGJELENÉSE, FEJLŐDÉSE

A közszolgáltatások fogalma az állam és a közigazgatás szerepének 20. század elején bekövetkezett korszakos jelentőségű átalakulásával, szerkezeti és tartalmi értelemben vett alapvető változásával alakult ki.

A közszolgáltatások elméleti rendszerét, módszeres számbavételének elveit tudományos jelentőséggel elsőként Arthur Cecil Pigou dolgozta ki (az 1910-es, 1920-as években).⁶⁷ A közjóság, a közjavak, valamint a közpénzügyek formalizált elméleti alapjainak úttörő jellegű kidolgozása pedig Paul A. Samuelson tudományos munkásságához köthető.⁶⁸

A közszolgáltatások körét, működését a keynesi (John Maynard Keynes) elméleti rendszer és gazdaságpolitika jelentősen szélesítette, fokozta. A keynesi elmélet alapja, hogy a gazdaság termelőerőinek kihasználatlansága esetében a pénzmennyiség szaporítása önmagában még nem okoz feltétlenül inflációt, hanem a keresletet élénkíti. Továbbá a közszolgáltatások fejlesztése, a közszolgáltatások területén kialakított új munkalehetőségek kedvező hatást gyakorolhatnak a gazdaság egészére és fejlődésére.

A közszolgáltatások tehát a 20. század második harmadától (az 1920-as, 1930-as évektől) váltak jelentőssé az állami beavatkozás, a szabályozás keretében, ugyanis a közszektor ekkor kezdett hangsúlyossá válni a gazdasági konjunktúraciklusokat visszaszorító makro-gazdasági állami politikában. E felfogás azután egyre inkább erősödött a 2. világháború után,⁶⁹ amikor a jóléti állam kiterjedésével a közszektorban megvalósuló államosítások révén a közszolgáltatások rendszere Nyugat-Európában is egyre inkább kiterjedt, Közép-Kelet-Európában pedig a szocialista gazdaság keretei között egyeduralkodóvá vált.

A nyugat-európai államokban tehát a piacgazdaság keretei között és a jóléti állam megnövekedett közszektorában erősödött meg az állami tulajdonosi hatalom berendezkedése, míg a szocialista államokban az egész rendszert az állami tervutasításos gazdálkodás és a gazdaság teljes szerkezetét meghatározó állami tulajdon jellemezte. (Bár a szocialista tervutasításos gazdálkodási rend az 1970-es évektől határozott átalakulásnak, „lazulásnak” indult.) A közjavak tekintetében a szocialista gazdaság látszólag modernizációs lépést jelentett, hiszen a jóléti államot túlszárnyalva az egész gazdaságot átminősítette „közszektorrá”, amelyben a közüzemek és a közszolgáltatások is állami tulajdonban működtek. A közszolgáltatások így lényegében nem különböztek a többi szolgáltatástól, valójában azonban az egységes kezelést csak a mindenre kiterjedő állami tulajdon és a magángazdaság közszektorba történő kényszerítése tette lehetővé.⁷⁰

A fejlett piacgazdaságokban azonban a 20. század második felében (az 1960-as, 1970-es években) egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a „jóléti állam”, illetve a kiterjedt állami közszolgáltató rendszer a piaci hiányosságok, kudarcok sikeres kiküszöbölésével, illetve a piac korrekciójának, egyensúlyának „mesterséges” biztosításával párhuzamosan igencsak „rontotta” a piac szerves működését, fejlődését és a piaci verseny előnyeit.⁷¹ Az állam tehát nemcsak a piac hiányosságait, kudarcait küszöbölte ki, hanem annak előnyeit is. A jóléti állam és a jóléti közgazdaságtan tehát számos előnye mellett jelentősen visszavetette az erőforrások felhasználásának és elosztásának hatékonyságát.

Mindezek alapján megjelentek a közszolgáltatások piaci hátrányaival, illetve a jóléti állam fogalmával összefüggő reformokra, változásokra, vagyis a közszolgáltatási rendszer és a jóléti állam kijavítására vonatkozó elméletek. Másrészt a közszolgáltatás területein különféle piaci kategóriákat, átláthatóságot garantáló intézményeket, illetve a gazdasági hatékonyság mérését, közösségi ellenőrzését szolgáló eszközöket vezettek be. E módszerek alkalmazásában az „angolszász” országok, különösen az Egyesült Királyság járt az élen. Az említett ál-

talánosan érvényesülő módszerek, elméleti alapok közül kiemelendő: a költség-haszon elemzések és a Ramsey-árak.

A jóléti állam kijavítására, óvatos reformjára vonatkozó elméleti rendszerekkel párhuzamosan pedig fokozatosan megerősödtek a közszolgáltatási rendszer teljes szerkezeti változását, szabályozásának új alapokra helyezését (széles körű liberalizációját és privatizációját) hangsúlyozó, „követelő” és a szerkezeti reformok szükségességét bizonyító, folyamatait kimunkáló elméleti irányzatok is.⁷² Ezen irányzatok a 2008-as válságot követően egyfelől óvatosabbak, másfelől radikálisabbak lettek. Óvatosabbak azon az alapon, hogy még egyértelműbbé vált, hogy a piaci verseny nem minden esetben és piaci területen a legjobb piacműködési módszer, hiszen például a természetes monopólium alapú piaci közszolgáltatások nem minden területén lehetséges vagy érdemes a piacnyitás. Felismerték tehát, hogy az elrontott piacosság olyan nemzetgazdasági károkat okozhat, amelyek hosszú távon ellehetleníthetők az adott ország gazdasági versenyképességét. Vagyis a piaci közszolgáltatások reformját vagy liberalizációját nagyon alapos előkészítés, a társadalmi és a gazdasági viszonyok minden részletére kiterjedő átgondolás után lehet csak eldönteni, elindítani. Radikálisabbak viszont azon az alapon, hogy a fegyelmezett költségvetési gazdálkodás és a közkiadások csökkentése, átalakítása érdekében minden közszolgáltatási és „közszektor” terület vizsgálatát sürgetik a piacosság vagy egyéb szerkezeti reformok vagy akár az erősebb állami beavatkozás megvalósítása szempontjából.

2. A SZOLGÁLTATÁSOK ÉS A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ELHATÁROLÁSA

A közszolgáltatási rendszer legáltalánosabb szintű alapkérdése, hogy az adott társadalmi, gazdasági viszonyok mentén egyáltalán mely szolgáltatások tartozzanak (tartoznak egyáltalán) a közszektor keretébe. Vagyis a közszolgáltatási rendszer alapvető kérdése, hogy az adott gazdasági, társadalmi, közpolitikai fejlettségi szinten mely szolgáltatások vonatkozásában szükségeszerű az állam által garantált, illetve az állami keretekben történő közellátási mechanizmus működtetése.⁷³

A társadalom, a közösség által kötelezően felvállalandó közszolgáltatási szükségletek meghatározása az egyes országok összetett társadalompolitikai, gazdaságpolitikai, közigazgatási, közpénzügyi és szabályozási rendszerén alapul. Emellett azonban a közszolgáltatás államilag biztosítandó minőségi színvonala, működtetési formája, finanszírozási rendszere, anyagi alapja, továbbá a közösség általi megkülönböztetésmentes, megfelelő minőségű és árszintű igénybevételi lehetősége is egységes kormányzati döntéshozatali mechanizmust igényel. A közszolgáltatások köre, fejlődése tehát nyilvánvalóan koronként és országonként változatos képet mutat.

Már az általános szintű elemzés keretei között megjegyzendő, hogy a közszolgáltatásoknak nem alkotja fogalmi elemét, feltételét a teljes területi lefedettség és a teljes ellátási kötelezettség, hiszen a fogyasztók teljes körű ellátását sok esetben nem teszi lehetővé az adott ország társadalmi, gazdasági fejlettsége (vagy egyéb – például: földrajzi – tényező).

A közösség egészére vonatkozó ellátási kötelezettség, a teljes és folyamatos igénybevételi lehetőség a szolgáltatások oldaláról tekintve sem alapozza meg egyértelműen annak eldöntését, hogy az adott

szolgáltatás jellemzőinél fogva a közszolgáltatások kereteibe tartozik-e, vagy sem. A teljes helyi vagy országos ellátás megvalósíthatatlansága ugyanúgy nem jelent kizáró okot abban, hogy az adott szolgáltatást az állami beavatkozás a közszolgáltatások körébe vonja. Az egyértelmű közszolgáltatási tartalmat így az a szempont határozza meg, hogy az állam ugyan eltérő módszerekkel, de a piaci folyamatok körét átalakítva közvetlenül beavatkozik-e az adott szolgáltatásnyújtás rendjébe. A közszolgáltatások esetében ez az állami közvetlen befolyás alapvetően két fő típusra, két fő állami eszközrendszerre tagolható:

1. Az állam közvetlenül maga nyújtja a szolgáltatást, vagyis az állam működteti az ellátást:
 - a) elkülönült vállalati formában vagy közvetlenül költségvetési keretben;
 - b) a piaci folyamatok kizárásával vagy korlátozott piaci szerkezetben; továbbá
 - c) ingyenesen, nonprofit módon vagy ellenérték, díjfizetés, piaci típusú árak ellenében.
2. Az állam a piaci folyamatokra, magánszervezetekre bízta a szolgáltatásnyújtást, de szigorú, a piac szinte minden részét átható, erőteljes közjogi alapú gazdasági korlátok mentén szabályozza a szolgáltatás egész mechanizmusát. Ez esetben az állam nem tulajdonosi hatalmon alapuló irányítással, belső vezetéssel, utasításokkal, hanem a közhatalom keretében, azon belül is alapvetően jogalkotással és hatósági eszközrendszerrel, illetve mellérendeltségi, szerződéses jogviszonyok kereteiben avatkozik be a szolgáltatás folyamataiba. E modellben a közszolgáltatás egészének működése, valamint az állam és a szolgáltató viszonyrendszere is – általában – áttekinthetőbbé, ellenőrizhetőbbé válik. (Amennyiben az állam nem közvetlenül gondoskodik az ellátásról, akkor a gazdasági, piaci közszolgáltatásokat nehezebb elhatárolni a piaci, versenyalapú, magánszférába tartozó szolgáltatások tartalmi kereteitől.)

Fontos kiemelni, hogy napjaink alapjaiban változó gazdasági viszonyainak, valamint a „közvetlen közszolgáltató állam” (az állami tulajdon és az állam tulajdonosi hatalmának) fokozatos „visszaszorulásának” kereteiben,⁷⁴ illetve az állam gazdasági közigazgatási, közhatalmi funkciójának megváltozott szerepe alapján – ugyan változatos okokból és tartalommal, de – a hatósági típusú állami beavatkozás a szolgáltatások mindegyikében jelen van (nem csak a közszolgáltatásokban). Ebből következően a közszolgáltatások fogalmi elhatárolásának nem képezheti alapját a jogi szabályozás (közszolgáltatási tartalmú „szabályozottság”), illetve a hatósági típusú beavatkozás pusztá fennállása sem. (Természetesen a szolgáltatások területén korábban is markáns közhatalmi, hatósági típusú beavatkozás volt jellemző, csak alapvetően más tartalommal és más eszközrendszerrel.)

A közszolgáltatások fogalmának alapvető tartalmát, a „magán-szektor” szolgáltatásaihoz képest történő elhatárolását meghatározó fogalmi elemek az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- a) A szolgáltatás típusától függően az állam különböző szabályozási alapú garanciákkal, kötelezettségekkel a lehető legteljesebb körű ellátottságra törekszik, akár helyettesítő szolgáltatás biztosításával.
- b) A jogi szabályozás útján meghatározott ellátási kötelezettség érvényesül, amely alól általában csak garanciálisan szabályozott és részletesen indokolt okok fennállása esetén mentesül a szolgáltató.
- c) Az igénybevétel jogszabályban meghatározott feltételei fennállása esetében a szolgáltatásból nem lehet kizárni az igénylőt, ami a jogi szabályozásban is biztosítandó.
(Azonban egyes szolgáltatások esetében jogszabályi feltételek kiköthetők: például: díjtarozás, adott fejlettségi szinten műszaki, gazdasági, földrajzi szempontok alapján lehetetlen a szolgáltatásnyújtás stb.)

- d) A szolgáltatást általában megfizethető áron, diszkriminációmentesen és folyamatosan köteles nyújtani a szolgáltató.
- e) Egyes közszolgáltatások esetében még a piaci működés, a megfizethető ár is kizárt, vagyis lehetetlen a szolgáltatást piaci szempontok szerint működtetni (például szociális igazgatás, egészségügy).
- f) A szolgáltatás általános jelleggel és szoros összefüggésben áll a közösség alapvető szükségleteivel, illetve valamely alkotmányos alapvető jog, emberi jog érvényesülésével, továbbá a gazdaság működésével és fejlődésével.
- g) A szolgáltatás vonatkozásában sajátos felelősségi rendszer, minőségi és egyéb követelmények, biztonsági, valamint stratégiai elemek érvényesítendőek.

3. A TERMÉSZETES MONOPÓLIUM

A közszolgáltatások fogalmának, különösen történeti szempontból egyik alapeleme a természetes monopólium, hiszen a közszolgáltatások „elterjedésének” kezdeteitől (a 19. század második felétől) minden országban a természetes monopólium berendezkedése jellemezte a közszolgáltatások gazdasági, piaci és később igazgatási szerkezetét is.

A közszolgáltatások területén ugyanis egyértelműen érvényesült a természetes monopólium alapvető sajátossága: amennyiben egy adott közszolgáltatási területen két vagy több szolgáltató is működik, akkor a gazdasági fejlődés, a gazdasági verseny „természetes, szerves” folyamatai alapján fokozatosan csak egy szolgáltató lesz képes gazdaságosan vagy a közérdeknek megfelelően az ellátást nyújtani. Vagyis a természetes monopólium alapja, hogy az erőforrásokat hatékonyabban képes felhasználni egy szereplő, mint két vagy több szolgáltató.

A monopólium szerkezetű gazdasági berendezkedés tehát a természetes monopólium fogalmából, lényegéből következő szükségszerűség volt a közszolgáltatások körében.

Közgazdasági szempontból nézve egy vállalat vagy egy szolgáltató általánosan akkor tekinthető monopóliumnak, ha egyedül kínál egy olyan terméket, amelynek nincs közeli helyettesítője. A monopóliumok kialakulását meghatározó legáltalánosabb szempontok:

- a) A vállalatok viselkedése.
- b) Az állami gazdasági beavatkozás és a vonatkozó jogi szabályozás tartalma, eszközei.
- c) Az eredetileg többkínálatú piacon bekövetkező jelentős költségelőny (akár technológiai változás, fejlődés) alapján. A meghatározó költségelőnyvel rendelkező szolgáltató, termelő ugyanis

képes kiszorítani a versenytársakat a piacról, és monopolistává, azaz egyedüli kínálóvá válhat.

Az árelfogadó versenyző vállalattal szemben a monopólium pontosan megválaszthatja, meghatározhatja a piaci árakat és a választott ár eladott mennyiségre gyakorolt hatását.

Amennyiben egy vállalat képes befolyásolni a termékeiért kapott árat, akkor minden esetben monopolerővel vagy piaci erőfölénnyel (market power) rendelkezik.⁷⁵ A monopolerő és a piaci erőfölény annak leírására is szolgál, hogy a versenyzői szintnél (határkölség) magasabb ár számottevő (közösségi érdekekkel ellentétes) extraprofitot eredményez.⁷⁶

A jelentős költségelőnnel és a monopolerővel rendelkező monopóliumot kizárólag piacon kívüli eszközökkel lehet megtörni, mégpedig főként állami beavatkozás, jogi szabályozás útján.⁷⁷ A monopólium piaci hatalmának lebontása, megszüntetése azonban számos esetben társadalmi és gazdasági szempontból sem kívánatos, aminek legtipikusabb példája: a természetes monopólium. A természetes monopólium ugyanis több ágazatban is optimálisnak tekinthető abban az értelemben, hogy az adott „kereslet” ellátását minimális költséggel biztosítja.⁷⁸

A természetes monopólium azonban magában foglal optimálistól eltérő tulajdonságokat is, továbbá gazdasági, társadalmi, technológiai változások alapján a természetes monopólium optimális jellemzői jelentősen változhatnak, átalakulhatnak.

A monopóliumok keretében az állami beavatkozás szempontjából egyrészt a nem hatékony viselkedés következményeit, másrészt a holttehervesztéséget szükséges kiemelni.

1. A nem hatékony gazdasági viselkedés következményei különbözőek a monopóliumok és a versenyző vállalatok tekintetében. A nem hatékony versenyző vállalat veszteséges működés alapján kiesik a piacról, míg a nem hatékony monopólium a gazdasági

hatékonyságtól függetlenül továbbra is nyereségesen működhet. A közgazdaságtan főbb elméletei azonban nem képviselnek egységes álláspontot a tekintetben, hogy a nem hatékony működés keretében elért nyereség alapján a versenyző vállalatokhoz képest a monopólium maximálisan törekszik-e a hatékony működésre, a profitmaximalizálásra, vagy sem.

2. Holtteherveszteség akkor éri a társadalmat,⁷⁹ ha a monopólium a határkötség fölé emeli az árat. Vagyis a társadalom holtteherveszteséget szenved, ha a fogyasztóknak a versenyző árnál magasabb monopolárat kell fizetniük. A holtteherveszteség mértéke pedig egyenlő a fogyasztók vesztesége és a monopólium nyeresége közötti különbséggel. A monopólium mellett holtteherveszteséget idézhet elő a nem hatékony adó is. E két tényező azonban lényeges különbségeket mutat, amelyek közül kiemelendő, hogy a nem hatékony adóbevételt a kormányzat érvényesíti, és az állami költségvetés, a közpénzügyi rendszer forrásait növeli, míg a monopolista profit a monopóliumot gazdagítja. Részletesen levezethető, hogy mindkét holtteherveszteség nagymértékű, de eltérő tartalmú jövedelem-újraelosztáshoz vezethet. Egyértelműen „káros” a monopólium piaci szerkezete, működése, ha kialakulása a versenyző piacon valamennyi vállalat fúzióra irányuló döntésén vagy a piacon működő vállalatok határkötséghez képest aránytalan áremelésén alapul (és a piacra lépés jelentős költségeket igényel, illetve hosszabb időt vesz igénybe). Ilyen esetekben ugyanis a társadalmi, közösségi érdek, a gazdaság működése, illetve a piaci verseny szempontjából a monopólium léte semmiféle hasznos ellensúlyt nem garantál.

A monopólium létéből eredő károkat, hátrányokat azonban számos előny,⁸⁰ haszon ellensúlyozhatja. A monopólium piaci berendezkedésének legszembetűnőbb előnyei a kutatás-fejlesztés területén,⁸¹ illetve

a monopolista profit vállalati innovációra, új egyedi termékek kifejlesztésére ható ösztönző erejében ismerhetők fel. Ha adott vállalat ugyanis sikeresen kifejleszt egy új terméket, és arra szabadalmat kap, akkor a gazdaság egésze, a verseny, illetve a közérdek szempontjából is előnyösen kizárhat más vállalatokat a technológia alkalmazásából, a termék piacáról.

A monopólium létéből eredő károkat arányosan ellensúlyozza továbbá a természetes monopóliumok berendezkedése is, hiszen a természetes monopólium esetében épp az jelenti a leghatékonyabb gazdasági megoldást, ha egyetlen vállalat állítja elő a teljes piaci mennyiséget.

Megállapítható tehát, hogy a monopólium berendezkedése nem minden esetben hátrányos a gazdaság és a társadalom szempontjából. A monopóliumok alapvetően nem káros hatású kialakulásának, sajátos berendezkedésének és fennmaradásának legfontosabb típusai közül kiemelendő:

1. A kutatás, fejlesztés, speciális ismeretek. Ez esetben a terméket csak az adott vállalat képes előállítani, vagy a terméket minden más vállalatnál alacsonyabb költségek mentén, olcsóbban képes termelni (különleges eljárásokkal stb.), illetve olyan különleges, újszerű vagy a korábbiaknál számottevően jobb minőségű terméket állít elő, amelyre más vállalatnak nincs lehetősége.
2. Az állam által létrehozott, fenntartott monopólium, amely esetben a kormányzati eszközök rendszere megóvja a vállalatot, a szolgáltatót a piac megtámadásától, a piacra lépő új szereplőktől, a piaci versenytől. (Ide tartoznak különösen: a közszolgáltatások, újításnak minősülő egész nemzetgazdaságot érintő termékek, kormányzati érdekű kereskedelmi korlátok stb.)

A természetes monopólium egyik legfontosabb ismérve a méretgazdaságosság, de fontos kiemelni, hogy a méretgazdaságosság nem kizárólagos, nem egyértelmű alapja, fogalmi eleme a természetes monopóliumnak. Adott gazdasági szegmensben (outputsávban) érvénye-

sülő méretgazdaságosságon kívül még számos más tényező együttes fennállása szükséges a természetes monopólium szerkezetének bizonyításához.⁸² A méretgazdaságosság tehát az egyik legfontosabb, de nem kizárólagos ismérve a természetes monopóliumnak.

Mindenesetre – néhány kételkedő álláspont ellenére – a közgazdaság-tudományban általánosan elfogadott elméleti alapok szerint a villamosenergia-, a gáz-, a hírközlési, postai szolgáltatás, szolgáltatók, valamint egyéb „közművek” (például vízszolgáltatás), továbbá a közlekedés és a szállítás számos területe a természetes monopólium tulajdonságaival rendelkezik, illetve számos piaci közellátó ágazatban – országonként jelentős változatosságot mutatva – napjainkban is az állam által védett természetes monopólium formájában, piaci szerkezetében működik.

A természetes monopólium piaci szerkezete azonban az állami beavatkozás nélkül nem feltétlenül védett más vállalatok profitszerzés érdekében történő piacra lépésétől. A fogyasztói kereslet, illetve a termelési folyamat gazdasági fejlődéssel összefüggő, egyre több szintű szakaszolhatósága alapján ugyanis a természetes monopólium sem képes feltétlenül megakadályozni a piacra lépést, a piac profitszerzés érdekében történő megtámadását. Ebből következően a közszolgáltatásokkal összefüggő természetes monopólium piaci szerkezetének védelme érdekében alakult ki a fenntartható, az állami szabályozásban védett természetes monopólium fogalma, amely a piaci belépés megakadályozására képes természetes monopóliumot jelenteni. A fenntarthatóság viszonylag egyszerűen megoldható a kizárólagosságot garantáló szabályozás keretében, amely az adott gazdasági területen megtiltja a piacra lépést, és ezáltal szabályozási alapú, állami védelemben részesíti a természetes monopóliumot. A piaci belépés kizárása azonban jelentős hátrányokat hordoz, amennyiben a piacra lépő vállalatok hatékonyabban működnének, mint a monopólium. A belépés megtiltásával továbbá fennáll a veszélye annak is, hogy a természetes monopólium védett helyzeténél fogva egyáltalán nem működik hatékonyan,

4. KIZÁRÓLAGOS ÉS KÜLÖNLEGES JOGOK A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK KÖRÉBEN

A közszolgáltatásokra sajátos tulajdonságaik alapján csak azokra jellemző kizárólagos és különleges szabályok érvényesülnek.

A közszolgáltatások fejlődése folyamán – a fejlődéshez igazodó fokozatos változások mentén – a kizárólagos és különleges jogok mindvégig és napjainkban is meghatározó jelentőséggel rendelkeznek. A kizárólagos, illetve különleges jogok és kötelezettségek az egyes országok társadalmi, politikai, gazdasági berendezkedése alapján is igen változatos képet mutatnak néhány, az adott közszolgáltatás tartalma által világviszonylatban egységesen szükségszerű, valamint a közszolgáltatástól elválaszthatatlan alapvető jogintézményt leszámítva.

A kizárólagos és a különleges jogok szempontjából a piaci alapú közszolgáltatásokat máig változatlanul jellemzi a szerződéskötési és ellátási kötelezettség, amelyhez nyilvánvaló elvként párosul a gazdaságtalan területek és fogyasztók körére kiterjedő szolgáltatási kötelezettség. (Természetesen, ha a műszaki, gazdasági észszerűség szempontjai alapján lehetséges a szolgáltatásnyújtás.)

Az ellátási kötelezettséggel szoros összefüggésben – amely a gazdasági fejlődés nyomán alapjaiban megváltozott – a piaci közszolgáltatások fejlődésének kezdeteitől fogva általános elvként érvényesült, hogy a szolgáltatási kötelezettség és az infrastruktúra kiépítése akként működik a leghatékonyabban, a közérdek szempontjából a legmegfelelőbbben, ha az adott közszolgáltatás piacáról más gazdálkodó szereket az állami szabályozás kizár. A piaci verseny kizárásával ugyanis a közérdekű szolgáltatás gazdaságosabban nyújtható, valamint megakadályozható a piacra lépő versenytársak által gazdaságilag hatékonyan, nyereségesen ellátható szolgáltatási területek megszerzése.

Védhető a piac, illetve az egész közösség teljes gazdasági erejét igénylő, hosszú időn keresztül kiépített és a nemzeti vagyon részét képező infrastruktúra. Továbbá megelőzhetők a drasztikus volumencsökkenéssel járó gazdasági helyzetek, és hatékonyabban fenntartható a szolgáltatás megfelelő árszintje. Ebből következően a közellátási, közszolgáltatási kötelezettség a közszolgáltatási tevékenység kizárólagos jogának megkérdőjelezhetetlen biztosításával párosult.

A gazdasági, stratégiai vagy egyéb szempontok, illetve a természetes monopólium piaci szerkezete alapján az egyes államokban kialakított jogi vagy „mesterséges” monopóliumoknak tehát kiemelten fontos alapját (és egyben indokát) képezte a piaci típusú közszolgáltatási tartalom. A jogi monopólium (jogi szabályozásban garantált monopólium) egyébként a gazdasági közszolgáltatások döntő többségének területén általában az amúgy is fennálló természetes monopolhelyzet megerősítését, védelmét és a gazdasági viszonyoktól függetlenített garantálását is jelentette.

A jogi szabályozás keretében meghatározott kizárólagos jogokra épülő monopólium piaci szerkezetéből azonban nem következett egyértelműen a köztulajdoni forma. A közszolgáltató szervezet működése, a piaci verseny kizárása tehát függetlennek mondható a tulajdoni viszonyoktól annyiban, hogy kormányzati döntéstől függően a közszolgáltatást ellátó monopolszervezet többféle tulajdonosi szerkezetben is megszervezhető. A közszolgáltató vállalat tehát működhetett (működhet) köztulajdon- (állami, önkormányzati), magántulajdon- és egyes tulajdoni formában is.

5. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ÉS AZ ÁLLAMI TULAJDON ÖSSZEFÜGGÉSEI, A KÖZSEKTOR FOGALMA

A szolgáltatásokon belül a közszolgáltatások, illetve az állami feladatellátás tartalma szempontjából nem képez egyértelműen meghatározó, elhatárolást megalapozó ismérvet a tulajdonosi szerkezet típusa, minősége. Vagyis a szolgáltatások közszolgáltatási tartalma nem minősíthető kizárólag azon az alapon, hogy az adott szolgáltatás állami tulajdon, köztulajdon, magántulajdon vagy vegyes tulajdon keretében működik-e. Hiszen az állami, közszolgáltatási feladatok ellátása is megszervezhető különféle garanciális jogintézmények keretében a magántulajdon, a magánszervezetek útján. (Sőt ez a megoldás a közszolgáltatások körében egyre gyakoribb, szinte általánossá vált módszernek tekinthető napjainkra.) Másfelől pedig az állami tulajdonban lévő „közszektor”-vállalatok is folytathatnak piaci, vállalkozási típusú, nyereségorientált gazdálkodó tevékenységet. Az adott tevékenység, ellátórendszer közszolgáltatási tartalmának tehát nem egyértelmű fogalmi eleme, fogalmi feltétele az állami tulajdon.

A közszolgáltatás tulajdonosi szerkezetével összefüggésben kiemelendő továbbá, hogy azon belül elválasztható, elhatárolható egymástól:

- a) a tevékenység, a szolgáltatás, illetve
- b) a szolgáltatást nyújtó szervezet tulajdonosi szerkezete.

Vagyis elválasztható egymástól az adott tevékenység, szolgáltatás „állami tulajdona” (közszolgáltatási tartalma, az állam szolgáltatási kötelezettsége, tehát a szolgáltatás közszektorkerete) és a közszolgáltatást ellátó szervezet tulajdoni formája.

Általánosan megállapítható, hogy a közszolgáltatási ellátórendszer, a közszolgáltatási tartalom döntő kérdése, elhatárolási szempontja nem az ellátást nyújtó szervezet, hanem maga a szolgáltatás állami tulajdonában, állami monopóliumában, közszolgáltatási szabályozottságában, valamint a piaci verseny kizárásában keresendő.

Ahogy a későbbiekben részletesen elemzem, amennyiben a szolgáltatás állami „tulajdona”, monopóliuma, a piaci verseny kizárása változatlan marad, akkor önmagában a közszolgáltatást nyújtó szervezet magánosítása nem okoz határozott piacszerkezeti, „közszektorszerkezeti” változást, illetve alapvető közpénzügyi reformot. Bár számos – például megszathatatlan infrastruktúrával működő – piaci közszolgáltatás körében ez utóbbi az egyetlen lehetőség a közszektor „reformja” körében. Vagyis számos közszolgáltatás esetében a közösségi érdekek hosszú távú garantálása szempontjából kizárólag a közszolgáltatást nyújtó szervezet privatizációjának különböző formái (szerződés, koncesszió, értékesítés-eladás stb.) minősíthetők az egyedüli hatékony megoldásnak. Sőt néhány közszolgáltató ágazatban az a legcélravezetőbb, ha mind a szolgáltatás, mind a szolgáltató marad az állami feladatellátás, az állami tulajdon keretében: sem a szolgáltatás, sem a szolgáltató vonatkozásában nem kerül sor a liberalizációra, illetve a privatizációra. A liberalizáció és a privatizáció együttes megvalósítása azonban a közösségi érdekek, a közérdek szempontjából nagyon alapos és körültekintő mérlegelést igényel a kormányzat részéről, hiszen számos ágazatban nem minősül hatékonyabb, illetve a közösség jólétét fokozó megoldásnak a piaci verseny megnyitása és az állami tulajdon visszaszorulása. Megállapítható ugyanis, hogy a kiterjedt liberalizáció és privatizáció sem változtatja meg – általában – az adott közszolgáltatás közszolgáltatási, „alapvető szükséglet”-tartalmát, ellátásának közérdekű jellemzőit. Ebből következően a piaci verseny szerkezetében is állami garanciákat igényel a liberalizált, privatizált közszolgáltatás ellátása, működtetése.

A privatizáció szűkebb és tágabb fogalmi kereteiben is elemzem, hogy az állami tulajdonú vállalat, az állami szervezet, illetve maga az állami feladat és a közszolgáltatás önállóan, egymástól elkülönítve is privatizálható. Sőt az egyik privatizációja nem feltételezi egyben a másik privatizációját.

Megfelelően szemléletes példaként hozható az Európai Unió⁸⁵ belül a vállalkozások tulajdoni rendjére (köz- vagy magántulajdon) vonatkozó semlegesség, amely az Európai Unió joga (a továbbiakban: uniós jog) keretében természetesen csak a legáltalánosabb szinten és a példa szempontjából állítható ilyen egyértelműen.

Az uniós jog tulajdonsemlegessége alapján az Európai Bizottság nem tehet/teheti kérdésessé, hogy az úgynevezett „általános érdekű szolgáltatások” és az „általános gazdasági érdekű szolgáltatások” biztosításáért felelős vállalkozások köz- vagy magántulajdonosi szerkezetben működnek. Ennélfogva a Bizottság nem követelhet a közvállalkozások tagállami szintű privatizációját sem. (Egyébként az általános érdekű és az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmát az európai uniós dokumentumok, jogforrások és intézmények is pontatlanul használják, e fogalmakról lásd az alábbiakban.)

A Bizottság tehát az Európai Közösséget létrehozó szerződés (a továbbiakban egységesen: EKSZ, illetve történeti szempontból a lisszaboni szerződést követő időben EUMSZ) szabályait, különösen a versenyszabályokat és a belső piaci szabályokat csak a vállalkozások tulajdoni rendjétől (köz- vagy magántulajdon) függetlenül alkalmazhatta/alkalmazhatja. Mindezek alapján az Európai Közösség közszolgáltatási liberalizációjának folyamata, szabályozási rendszere, illetve a liberalizáció mentén fokozatosan kialakuló európai közösségi politikák sem foglalták magukban a közszolgáltatók privatizációs struktúráját. Vagyis a liberalizációs folyamatot szükségszerűen kiegészítő privatizációs folyamat teljes egészében tagállami hatáskörben maradt, és napjainkban is a tagállamok hatáskörét, mérlegelését képezi. Az Európai Közösség tehát a piaci verseny és a kereskedelem előtt „megnyitott”

közszolgáltató szektorok esetében is a tagállamokra bízta a tulajdoni forma megválasztását.

A közszolgáltatásnak tehát nem képezi egyértelmű fogalmi elemét a köztulajdon, az állami tulajdon, és ugyanez megfordítva is érvényes: az állami tulajdonú gazdálkodó szervezet sem feltétlenül kizárólag közszolgáltatást nyújt. Vagyis a magántulajdonú szolgáltatók is elláthatnak közszolgáltatásokat, illetve az állami tulajdonú gazdálkodó szervezetek is nyújthatnak nem közszolgáltatási típusú szolgáltató tevékenységet, szolgáltatásokat.

Az állami tulajdon vonatkozásában kiemelendő, hogy a közszektor fogalmát az egyes országokban és a vonatkozó tudományos elemzésekben elméleti szinten is viszonylagos sokszínűség jellemzi. A fogalmi változatosság alapja, illetve a közszektor fogalmával összefüggő rendszerezés alapvető szempontja:

- a) A közszektor fogalma
 - kizárólag a közszolgáltatásokat,
 - kizárólag a közszolgáltatókat vagy
 - mindkettőt egyaránt tartalmazza.
- b) A közszektorba tartozó közszolgáltatások fogalma
 - a piaci vagy
 - a nem piaci közszolgáltatásokat, vagy
 - szintén mindkettőt magában foglalja.
- c) A közszektor fogalmába sorolt szervezetek tulajdonosi szerkezete
 - kizárólag a köztulajdonban, az állami tulajdonban lévő és a meghatározó állami befolyás, vállalatirányítás körében működő szervezeteket foglalja magában, vagy
 - a közszolgáltatásokkal „megbízott” magántulajdonosi szerkezetben működő vállalatokat, szervezeteket is.

A fenti szempontok alapján a közszektor fogalma, tartalma számos elhatárolható típusban rendszerezhető. Az Európai Unióban a közszolgáltatások és a közszektor sajátos fogalmi keretet, illetve össze-

függésrendszeret alkot. A közszolgáltatás fogalmát, elemeit, tartalmát, elvi rendszerét ugyanis az uniós jog nem határozza meg, nem rendezi, azonban a közszektor, a közvállalkozás és a köztulajdon fogalmát (illetve annak elveit, például: semlegesség) következetesen alkalmazza, és „szabályozza”.

6. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ÉS AZ EGYENÉRTÉKŰ HELYETTESÍTHETŐSÉG

Az egyenértékű helyettesíthetőség hiánya meghatározó jelentőségű a közszolgáltatások működésében. A monopóliumok kínálatának leglényegesebb fogalmi összetevője ugyanis, hogy a helyettesítésükben rendelkezésre álló választék különböző okok alapján kedvezőtlenebb, azaz a fogyasztók számára nem lehetséges az egyenértékű választási lehetőség.

A természetes monopóliumok más monopóliumokhoz képest viszonylagos időbeli állandóságot mutatnak a természetes és azt megerősítő jogi monopóliumok keretében nyújtott szolgáltatások sajátosságaiból és különösen a jelentős beruházást igénylő infrastruktúrából következően. A természetes monopóliumok és szolgáltatásaik, valamint a természetes monopólium szerkezetű közszolgáltatások köre sem abszolút idejű, állandó jellegű. Egyrészt ugyanis a jelenlegi szolgáltatási rendszer is folyamatos fejlődés eredménye, és szinte minden természetes monopólium által kínált szolgáltatásnak megvan a múltbeli, akár még ma is alkalmazható, kezdetlegesebb helyettesítő változata (villany – petróleumlámpa, gyertya stb.). Ezen múltbeli változatok azonban nyilvánvalóan nem képezhetik adott fejlettségi szinten a közszolgáltatás egyenértékű helyettesítőjét (tehát az állam e kezdetlegesebb változatokkal nem számolhat a közszolgáltatás megszervezése keretében). Másrészt a technológiai, a gazdasági és a társadalmi fejlődés (például: egyenértékű helyettesítők megjelenése) vagy egyéb jelentős okok alapján folyamatosan változhat a közszolgáltatások és különösen a természetes monopólium piaci szerkezetére épülő közszolgáltatások köre.

Az új találmányok, termékek, szolgáltatások tehát feloldhatják az adott természetes monopólium piaci törvényszerűségeinek alapját, mégpedig a nagyobb közösség szempontjából egyetlen szolgáltató keretében történő legolcsóbb kibocsátás kiváltó okainak rendjét. A kialakuló új feltételrendszer keretei között megszűnhet például a nagy földrajzi kiterjedésű technológiai, hálózati rendszer szükségessége, és a közösség számára kifizetődőbbé válhat a piaci verseny szerkezetében történő szolgáltatás, kínálat (output). Előfordulhat az is, hogy a szolgáltatás iránti igény változik meg olyan irányban, amely feleslegessé teszi az adott ellátás, szolgáltatásnyújtás állami, közszolgáltatási tartalmú fenntartását.⁸⁶ Megváltozhat például a szolgáltatás egészének technológiai alapja is, vagy a műszaki, gazdasági fejlődés alapján a közszolgáltatás összefonódhat más szolgáltatással, illetve más szolgáltatás keretébe is integrálódhat.

Mindenesetre a természetes, illetve a közszolgáltatási monopólium rendszeréhez kapcsolódó szolgáltatások körében is bármikor bekövetkezhet olyan átfogó, nagyobb jelentőségű innováció, amelynek következtében a szolgáltatás kompetitív struktúrájú működést igényelne.

A közszolgáltatásokkal összefüggő természetes és egyben állami monopóliumok körében a helyettesítés lehetősége, szempontrendszerre gyakran eltér a fogyasztók tisztán piaci, gazdasági alapú érdekeihez és a természetes igényekhez, érdekekhez igazodó helyettesítés tényezőitől. Vagyis a közösségi érdekekre, az általános közérdekre épülő helyettesítés fogalmi rendje általában különbözik a fogyasztók egyéni érdekei mentén húzódó helyettesítés szempontjaitól.

A közösségi alapú és az egyéni felhasználói szempontú értékítélet helyettesítés vonatkozásában megnyilvánuló különbözősége legáltalánosabb értelemben arra vezethető vissza, hogy a helyettesítés értékelésének, mérlegelésének alapját képező szolgáltatásokban eltérőek a közösségi érdekű költségek, haszonlehetőségek. Előfordulhat tehát, hogy a fogyasztó számára helyettesítő és egyben olcsóbb szolgáltatás a társadalom szempontjából összességében kedvezőtlenebb, gazdaságtala-

nabb, sőt meghatározott okok alapján, hosszú távon drágább is. (Példa: A vasúti szállításnak versenytársaként is felfogható a közúti szállítás, olyannyira, hogy e verseny hatása akár a vasút természetes monopóliumként berendezkedő szerkezetét is megszüntethetné. Az ilyen típusú, akár versenyhelyzetnek is titulálható rendszer azonban közel sem egyértelműen kedvező, illetve hatékony a közérdek, a közösség szempontjából. A vasúti szállítás és a közúti szállítás díjaiban ugyanis eltérő költségkörnek kell megtérülnie. A vasúti szállítás költségei magukban foglalják a hálózat, a pályaamortizáció, a pályafenntartás és az üzemeltetés költségeit, amelyek a közúti fuvarozás keretében (közútfenntartás, -üzemeltetés stb.) csak részlegesen terhelik a szállítást, a fuvar díját a két szolgáltatás eltérő működése és az állam más funkciók, módszerek szerinti szerepvállalása miatt. Emellett a közúti szállítás díjában nem szerepel a vasúti szállításhoz képest a közúton felmerülő, környezetvédelemmel és egyéb állami feladatokkal összefüggő közösségi költségtöbblet sem.⁸⁷ Állami beavatkozás hiányában tehát komoly közösségi szintű károkat okozhat, ha olyan helyettesítő szolgáltatási változatok válnak olcsóbbá, amelyek a társadalom szintjén összességében gazdaságatlanabbak, kedvezőtlenebbek. Ebből következően a gazdasági közszolgáltatások, a hálózatos infrastrukturális rendszerek tekintetében a piacnyitás, a versenykörülmények megteremtése, valamint az árképzési szabadság biztosítása (szabadjára engedése) nagyon alaposan előkészített, továbbá gazdasági és egyéb tényezők szempontjából gondosan megfontolt kormányzati döntési mechanizmust igényel.)

7. KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZABÁLYOZÁSA, CSOPORTOSÍTÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az Európai Unióban is határozottan elkülönül a piaci alapú és a nem piaci közszolgáltatások köre, fogalma, bár ez a különbség, illetve maga a közszolgáltatás sem tételesen, sem fogalmi szinten nem szabályozott.

Az uniós jog nem határozza meg a közszolgáltatás fogalmát, és nem is szabályozza a közszolgáltatások rendszerét, működését. Részben ebből következően az uniós jog keretében a közszektor fogalma következetesen csak a közvállalatokra terjed ki, vagyis

- a) a közvállalkozásokra, azok jogállására, tulajdonosi szerkezetére,
- b) az egyes szolgáltatók vonatkozásában érvényesülő meghatározó állami befolyás tartalmára, illetve mindezekkel összefüggésben
- c) a szolgáltatási rendszer körében fennálló állami tulajdon és meghatározó befolyás terjedelmére, tartalmára vonatkozik (azaz a közszolgáltatók mellett nem tartalmazza a közszolgáltatások körét, típusait, fogalmát.)

Az uniós jog is szemléletesen mutatja, elhatárolja, hogy a közszolgáltatások és az állami tulajdon (köztulajdon) nem egyező fogalmi rendszer (annak ellenére, hogy a két fogalom számos esetben egybeesik). Mint ahogy az állami tulajdon, a meghatározó befolyás és a vállalatirányítás sem szinonim fogalmak.

A piaci és nem piaci alapú közszolgáltatások fogalmának elméleti alapjával összefüggésben megjegyzendő, hogy az Európai Unióban az egyre kiterjedtebb liberalizációs folyamattal párhuzamosan igen jelentős változás, fejlődés indult a közszolgáltatásokkal összefonódó fogalmi alapok kidolgozása, pontos rendszerezése tekintetében, amely azonban napjainkig lényeges, számottevő eredményt nem hozott.

E fejlődés alapján annyi „már” megállapítható, hogy a piaci alapú közszolgáltatások megfelelője az Európai Unióban az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalma, a nem piaci alapú közszolgáltatások fogalmi megfelelője pedig az általános érdekű szolgáltatások fogalmi rendszere, legalábbis ez irányban halad a szabályozás fogalmi tendenciája. Fontos azonban kiemelni, hogy e fogalmak (piaci közszolgáltatás – általános gazdasági érdekű szolgáltatás, illetve nem piaci közszolgáltatás – általános érdekű szolgáltatás) nem az egyértelmű fogalmi azonosság alapján, hanem a nagyjából hasonló tartalmi kör és meghatározó fogalmi elemek mentén feleltethetők meg egymásnak.

A fogalmak kiforratlansága alapján, jelenleg elvi szinten az is megállapítható lenne (a vonatkozó uniós dokumentumokat tekintve), hogy az általános érdekű szolgáltatások egyik típusát képezi az általános gazdasági érdekű szolgáltatási rendszer. E rendszerezés azonban minden észszerűséget nélkülöz, mert a fogalmi készlet ilyen értelmű használata újabb bizonytalansággal járna, mégpedig a két fogalmat értelmetlenül, meghatározhatatlanul és elhatárolhatatlanul „összemosná”.

Általánosságban megállapítható az is, hogy az Európai Bizottság igen következetlenül, világos elhatárolások nélkül, sőt néha „egymással is keverve” használja az általános gazdasági érdekű és az általános érdekű szolgáltatás fogalmait. A Bizottság – tulajdonképpen – az általános érdekű szolgáltatást emeli ki, hangsúlyozza, amelyet egységesen használ mind az általános érdekű, mind az általános gazdasági érdekű szolgáltatások vonatkozásában. Míg az Európai Parlament az általános érdekű szolgáltatások és az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmát következetesen elkülönítve használja: mégpedig az általános érdekű szolgáltatásokat a nem piaci típusú közszolgáltatások, az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat pedig a piaci, közüzemi szolgáltatások értelmében.

Az Európai Unióban a közszolgáltatásokkal összefüggő szabályozás hiányán, kiforratlanságán a belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv elfogadása sem változtatott.⁸⁸

Egyrészt az irányelv nem szabályozza, nem határozza meg a közjavakkal, közszolgáltatásokkal, általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal, liberalizációval, közszektorral, közvállalkozásokkal összefüggő alapvető fogalmakat. Másrészt az irányelv tárgyi hatálya nem is terjed ki az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra, illetve azok liberalizációjára, a szolgáltatást nyújtó közjogi jogalanyok privatizációjára, továbbá a szolgáltatási monopóliumok eltörlésére sem.

Ha követjük 1. a piaci alapú – általános gazdasági érdekű és 2. a nem piaci típusú – általános érdekű szolgáltatás fogalmi rendszerét, akkor a két fogalom tartalma tekintetében az alábbiakat szükséges hangsúlyozni.

1. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások az átfogó liberalizációs folyamatokkal, törekvésekkel párhuzamosan az Európai Közösség kulcsfontosságú elemeivé váltak. Az amszterdami szerződés alapján továbbá egyértelműen megfogalmazódott, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások az európai gazdaság általános versenyképességében is kiemelt fontosságú szerepet képviselnek. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások az uniós szabályozás keretében elméleti alapon szinte megegyeznek a piaci alapú közszolgáltatások fogalmának alapvető elemeivel, tartalmával. Míg azonban a piaci alapú közszolgáltatások „hagyományosabban” érvényesülő típusokra tagolhatók, addig az általános gazdasági érdekű szolgáltatások struktúrája, illetve tartalma folyamatosan változhat és változik, valamint az egyes tagállamok körében is jelentős változatosságot, különbségeket mutat.

Általános szemléletmód mentén – igen komoly óvatossággal – elvileg megállapítható, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalma, tartalma az Európai Unió szintjén alapvetően inkább elméleti, elvi szintű, tartalmú szabályozási rendszer, ezért szinte megegyezik a piaci alapú közszolgáltatások elméletileg kidolgozott és számos országban (például

az Egyesült Államokban, Franciaországban, Belgiumban) szabályozott fogalmának elemeivel és típusaival.

A tagállamok szintjén azonban az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak megfelelő szolgáltatási rendszert igen szerteágazó és sok esetben kiforratlan szabályozás jellemzi, továbbá fogalma és típusai is folyamatos változást, „ingadozást” mutatnak.

Az európai uniós és a tagállami szinten érvényesülő általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmi elemeinek, tartalmának különbsége legáltalánosabb értelemben abból ered, hogy a tagállamok az Európai Unió irányában folyamatosan tágítani, erősíteni igyekeznek a „piaci közszolgáltatásaikkal” összefüggő hatásköreiket, illetve a szubszidiaritás elvének vonatkozó – közszolgáltatásokat érintő – kereteit. Ebből következően az Európai Unióban alapvető jelentőségűvé erősödött általános gazdasági érdekű szolgáltatások keretébe a tagállamok számos olyan szolgáltatástípust is „egyszerűen besöpörnek”, amelyek még a legtágabb értelemben vett elméleti alapok mentén is igen nehezen sorolhatók a piaci alapú közszolgáltatások (az általános gazdasági érdekű szolgáltatások) körébe, fogalmának rendszerébe.

Mindennek egyik legalapvetőbb indoka, hogy a társadalmi, gazdasági fejlődés, illetve az állami funkciók és a tagállami közpolitika szempontjából jelentősebb szolgáltatási rendszereket a tagállamok a lehető legteljesebb körben próbálják „kivonni” az uniós versenyszabályok alkalmazása, érvényesülése alól. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (a piaci alapú közszolgáltatások) terjedelmi, tartalmi határainak egyértelmű meghatározása és így a tagállamok piaci közszolgáltatásokkal összefüggő „féken tartása” azonban igen komoly nehézséget okoz az egyes országok eltérő társadalmi, politikai, gazdasági berendezkedése és az eltérő társadalmi, közpolitikai igények,

érdekek alapján, amit csak tovább erősít a vonatkozó fogalmak tekintetében az uniós jogot jellemző fogalmi bizonytalanság, megalapozatlanság és következetlenség.

Mindez amúgy körkörös és eddig nagyon lassan elmozduló folyamat: a tagállamok ellenállása, közszolgáltatási szektoraik védelme és az egyes országok ebben a tekintetben alapvetően különböző szabályozási rendszere, érdekei alapján az Európai Unió „képtelen” megalkotni a vonatkozó fogalmakkal, elvekkel, illetve „az országos és jelentős” piaci, hálózatos közszolgáltató szektorokkal összefüggő szabályozási kereteket. Ebből következően a vonatkozó uniós jogalkalmazás, jogérvényesítés esetlegessé, „erőtlené”, következetlenné és főleg nagyon lassú folyamattá vált.

A gazdaság, a versenyképesség és a társadalmi igények, hatások szempontjából kiemelkedően jelentős piaci közszolgáltatások vonatkozásában azonban a stabilitás hiánya, a szabályozási és jogérvényesítési következetlenség óriási károkat is okozhat, és sok esetben határozottabb gátat képez e szektorok fejlődésében, mint a kiterjedt állami tulajdon fennállása, illetve e szolgáltatások állami feladat körében ellátott működése (tehát valódi közszolgáltatásként megszervezett ellátórendszere).

Az uniós jog szempontjából az általános gazdasági érdekű szolgáltatások meghatározását, alapvető határainak, típusainak kidolgozását a piaci alapú közszolgáltatásokra vonatkozó (a műszaki, a közgazdasági és a jogtudomány kereteiben kidolgozott) elméleti alapok, illetve az azokat szintetizáló elméletek, összehasonlító kutatások segíthetik. (A vonatkozó elméleti alapokon belül is azok, amelyekben általánosítható pontossággal meghatározásra kerültek a piaci alapú közszolgáltatások fogalmi elemei, tartalmi sajátosságai, illetve társadalmi és gazdasági összefüggései.)

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások vonatkozásában továbbá az Európai Unió számára fontos „mintákat”, modellértékű alapokat közvetíthet egyes Európai Unión kívüli országok közszolgáltatásokkal összefüggő jelentős tudományos, „szellemi” értéket képviselő, igen hosszú idő alatt kiforrott szabályozási rendszere, fogalmi készlete és jogalkalmazási gyakorlata. Itt szükséges megemlíteni, hogy például az Egyesült Államokban, az Egyesült Királyságban vagy Japánban elméleti rendszerét tekintve is pontosan, részletesen kidolgozott alapokon, kiforrott fogalmi elemekre épülve szabályozott a közszolgáltatás fogalma, illetve mind az elmélet, mind a szabályozás keretében pontosan elhatárolták, rendszereztek a közszolgáltatások egyes típusait is. (Az Egyesült Államokban a piaci közszolgáltatásokban, de különösen a hálózatos közszolgáltató ágazatokban mind történetileg, mind napjainkban igen hangsúlyos a piaci verseny és a magántulajdon struktúrája. Ebből is következően a közérdek alapján érvényesülő szabályozás és a piaci közszolgáltatások tartalma közötti összefüggések elméletileg is megalapozott és egyik legkifinomultabb szabályozási rendszere az Egyesült Államokban jellemző. Az Egyesült Államok igen sajátos és sok szempontból egyedülálló magánszektorra vonatkozó közszolgáltatási tartalmú szabályozása keretében a magántulajdon tulajdonképpen „nem minősül hagyományos értelemben vett magántulajdonnak”, hanem sajátosan „megszűnik” a magántulajdonra jellemző jellege, jogállami védelme, és sajátosan „közösségi keretekbe” kerül.)

2. Az általános érdekű szolgáltatások, a nem piaci szolgáltatások részleteiben nem tartoznak jelen munka tárgykörébe, de e helyütt annyit szükséges röviden kiemelni, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal ellentétben a nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatásokat nem szabályozza az európai közösségi jog. (Az általános érdekű szolgáltatásokra

vonatkozóan nem található kifejezett rendelkezés az Európai Közösség elsődleges jogforrásaiban, azon belül az Európai Közösségeket létrehozó szerződésekből és az EUMSZ-ben sem.) Az általános érdekű szolgáltatások tehát nem tartoznak a belső piac, a versenyjog és az állami támogatások szabályainak hatálya alá sem. A gazdasági érdek fogalma azonban bizonytalan, nehezen elhatárolhatóvá teszi a „piaci” általános gazdasági érdekű és a „nem piaci”, nem gazdasági típusú általános érdekű szolgáltatások körét, ugyanis az általános érdekű szolgáltatások, azon belül a nonprofit szolgáltatások is feltételeznek gazdálkodást és kereskedelmi tevékenységet.

Ebből következően az általános gazdasági érdekű szolgáltatások és az általános érdekű (nem piaci) szolgáltatások közötti elhatárolás alapja inkább az adott szolgáltatáson belüli gazdasági érdek „szolgáltatást meghatározó jelentőségében”, a gazdálkodás tartalmában, céljában, működésében, illetve a piaci szerkezet szolgáltatással összefüggő szerepében keresendő.

Az általános érdekű szolgáltatásokkal összefüggésben a Bizottság beavatkozási hatáskörének, jogkörének határa, hogy a tagállamok által nyilvánvaló tévedésből az általános érdekű szolgáltatások közé sorolt, de tartalmában gazdasági érdekű, piaci típusú szolgáltatások vonatkozásában jogosult megtenni a szükséges intézkedéseket. (Mégpedig e „tévesen” általános érdekű szolgáltatásnak minősített gazdasági érdekű szolgáltatások tekintetében jogosult meghatározni a belső piaci és a verseny szabályok érvényesülését. Ilyen esetben a szolgáltatás a tagállam által általános gazdasági érdekűvé minősíthető az EKSZ vonatkozó rendelkezéseiben meghatározott feltételek mentén.)

III. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK CSOPORTOSÍTÁSA, TÍPUSAI

A közszektor vagy kormányzati szektor⁸⁹ határainak elemzése, illetve a közösségi alapú beavatkozás szabályozása, rendszere szempontjából a szolgáltatások legfontosabb elhatárolási ismervét a piac alapján történő osztályozási rend képezi. A piac szerinti csoportosításban megkülönböztethetők a piaci és nem piaci szolgáltatások, amelyekben belül élesen elhatárolhatók, önállóan jellemezhetők a közszolgáltatások. A közszolgáltatások tehát lehetnek piaci és nem piaci alapúak is.⁹⁰ A közszolgáltatások ezenkívül tagolhatók profit- és területi alapon, valamint a közszolgáltatás tartalma szerint.

1. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK CSOPORTOSÍTÁSA

– PIACI ALAPON

1.1. A piaci közszolgáltatások

A piaci alapú (más szóval gazdasági) közszolgáltatások közös jellemzője, hogy általános közszükségletet, közösségi érdeket látnak el, jellemzően úgynevezett „közüzemek” útján. A legtipikusabb piaci alapú közszolgáltatások a villamosenergia-szolgáltatás, a távhőellátás, a gázosztályítás, az ivóvízellátás, a szennyvízelvezetés, a vasúti, közúti és légi közlekedés, szállítás, egyéb tömegközlekedés, a postai és hírközlési szolgáltatások (sajátosan a műsorszolgáltatás és a műsorterjesztés). A piaci alapú közszolgáltatások a piacon keresztül is biztosíthatók, de tipikusan közösen fogyasztható javaknak minősülnek azon sajátos jellemzővel, hogy fogyasztásukból bárki kizárható.⁹¹ A piaci mechanizmusok azért működhetnek e közszolgáltatások körében, mert a fogyasztásból való kizárás lehetősége miatt a felhasználók érdekében áll az igénybevétel megfizetése, amiből következően a „termelők” eladásra kínálhatják a terméket, a szolgáltatást, azonban a közösségi érdekek alapján nyilvánvalóan meghatározott keretek között.

A piaci közszolgáltatások részletes elemzését önálló (a következő) fejezet tartalmazza.

1.2. A nem piaci közszolgáltatások

A közszolgáltatások igen jelentős körét képezik a nem piaci alapú közszolgáltatások. A nem piaci alapú közszolgáltatások alapvető jellemzője, hogy ellátási rendszerük keretében piacgazdasági viszonyok

között sem rendelkeznek meghatározó szereppel a piaci mechanizmusok. A nem piaci alapú közszolgáltatások nem képezik csere vagy adásvétel tárgyát, azaz a szolgáltatásnyújtás piacon kívüli struktúra szerint működik, és abban a profitmaximalizálás, a profitorientáltság szempontja sem jelenik meg.

A nem piaci típusú közszolgáltatások jelentős része a tiszta közjavak keretébe tartozik. A tartalmukban, illetve minden jellemzőjük szerint úgynevezett tisztán közjavak olyan közfogyasztású javak, amelyek fogyasztásából a fogyasztókat nem lehet kizárni. A tiszta közjavak tehát tulajdonságaik szerint közfogyasztású javak, a fogyasztásból való tökéletes kizárhatatlanság mellett.⁹² (Másképpen a közszolgáltatás igénybevétele általában minden további egyén számára költségek nélkül lehetséges.⁹³)

A nem piaci alapú tiszta közjavak legtipikusabb, klasszikus példái különösen a honvédelem,⁹⁴ a rádió- televízió-műsorszórás, bizonyos környezetvédelmi tevékenységek (például a légszennyezettség mérése),⁹⁵ a katasztrófavédelem, a közegészségügyi szolgáltatások, a városon belüli teljes úthálózat.⁹⁶ (A tiszta közjavakról lásd részletesebben az alábbi 4. pontban.)

A tiszta közjavak fogalmának körén kívüli, de ugyanúgy nem piaci alapú közszolgáltatásnak minősülnek a társadalmi, gazdasági fejlettség szintjétől függően garantált egészségügyi, oktatási, szociális, jóléti-támogatási, közigazgatási és közrendvédelmi szolgáltatások, valamint az igazságszolgáltatás. (Ezek tehát nem tiszta közjavak,⁹⁷ de nem is piaci típusú közszolgáltatások.) E nem piaci közszolgáltatások alapellátási rendszerének igénybevételeből ugyan az emberi jogok széles körű fejlődésével, tartalmának kiszélesedésével – a tiszta közjavakhoz hasonlóan – nem zárhatók ki a társadalom tagjai,⁹⁸ de két alapvető szempont alapján mégsem sorolhatók a tiszta közjavak kategóriarendszerébe:

1. Egyrészt, mert ellátásuk – bár csak és kizárólag alternatívaként – megoldható a magánjavak, a gazdaság „magánszektora” keretében is (de a teljes magánellátás összköltsége általában magasabb lenne, mint a kollektív, közösségi megoldás esetében).⁹⁹

A nem piaci alapú közszolgáltatások rendszerének működését ugyanis az állam a társadalmi és gazdasági fejlettséghez képest a lehető legmagasabb színvonalon köteles garantálni. Az ellátás színvonalát, minőségét azonban nyilvánvalóan behatárolják az adott állam közpénzügyi, költségvetési, gazdasági lehetőségei. Ebből következően a magasabb ellátási színvonal iránti igényekre tekintettel és a komoly piaci típusú kereslet alapján profitorientált magánszervezetek, magánvállalkozások is nyújtanak ilyen típusú szolgáltatásokat (az állami ellátórendszer mellett, például magánklinika, magán szociális otthon, magánszínház, magániskola).

2. Másrészt e szolgáltatások természetéből nem következik a tökéletes kizárhatatlanság. A jogi szabályozás garanciái nélkül tehát elvileg – „fizikailag” – megvalósítható a fogyasztók kizárása az ellátás rendszeréből.

Általános elvként érvényesül azonban, hogy a nem piaci alapú közszolgáltatások piaci automatizmusok, profitérdekek szerint nem működtethetők, tehát a társadalom és a gazdaság hosszú távú fejlődésére tekintettel, a közérdek érvényesítése érdekében az állam köteles e területeket tudatosan alakítani és az ellátás folyamatosságát garantálni. (Például az egészségügyi és az oktatási közszolgáltatásokat nem lehet kizárólagosan egyéni pénzügyi helyzettől, profitérdekeltségtől, illetve költségvetési helyzettől függővé tenni, mert az hosszú távon veszélyeztetné a társadalom és a gazdaság megfelelő fejlődését, működését is.¹⁰⁰)

A jóléti, szociális alapú közszolgáltatások a – korábban említett – piaci egyenlőtlenségek mérséklésére, ellensúlyozására irányulnak, így azokat szintén nem lehet a piaci folyamatokra bízni. A kizárólagosan állami szervek útján biztosítható igazgatási típusú, igazságszolgáltatási, az állami funkciók érvényesüléséhez kapcsolódó nem piaci közszolgáltatásokban pedig fogalmi alapon lehetetlen és elméleti szempontok szerint is értelmetlen a piaci folyamatok bevezetése, kialakítása.¹⁰¹

2. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK CSOPORTOSÍTÁSA – PROFITALAPON

A szolgáltatások, azon belül a közszolgáltatások piaci és nem piaci alapú osztályozási rendszere mellett kiemelendő a szolgáltatások profitalapú tagolása.¹⁰² E szempont alapján megkülönböztethetők a profitorientált és a nonprofit közszolgáltatások.

A nonprofit szolgáltatások fogalma és tartalma nem azonos a nem piaci alapú közszolgáltatásokkal. A szolgáltatások és a közszolgáltatások ugyanis mind a piaci, mind a nem piaci szolgáltatások keretében nyújthatók nonprofit alapon. A piaci és a nem piaci alapú nonprofit módon nyújtott szolgáltatások azonban eltérő követelményrendszert szabnak az állami beavatkozás funkciója, tartalma tekintetében:

1. A versenyszférába tartozó piaci szolgáltatások keretében a nonprofit módon nyújtott szolgáltatások gazdasági szempontból kiegészítő jellegűek. Itt – a nonprofit szolgáltatással összefüggően – a szabályozás fő funkciója a piaci viszonyok és a gazdasági verseny védelmének biztosítása. Ennek megfelelően a szabályozás keretében olyan közjogi alapú korlátok meghatározása szükséges, amelyek hatékonyan gátolják a nonprofit alapon nyújtott piaci szolgáltatások által előidézhető piactorzítást, illetve az indokolatlan versenyelőnyök kialakulását, megszerzését és a megszerzett előnyökkel történő visszaélést.
2. A nem piaci közszolgáltatásokban kiegészítő, választékbővítő jelleggel a vállalkozói típusú nonprofit szolgáltatáskínálat megjelenhet párhuzamos, alternatív vagy önálló szolgáltatásként is. Miután a nem piaci közszolgáltatások mellett párhuzamosan nyújtott vállalkozói nonprofit alapú szolgáltatások döntően a közszektor alapszolgáltatásainak kiegészítéseként jellemzőek,

ezért a legfontosabb állami szerepkör e kiegészítő szolgáltatások vonatkozásában, hogy meghatározza annak szakmai tartalmát, színvonalát, minőségi követelményeit, garantálja a szolgáltatásnyújtás körében a biztonsági, egészségvédelmi, környezetvédelmi szempontokat, valamint – az állami közfeladat decentralizálása esetén – kialakítsa a közigazgatási szerződéses elemeket.

3. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK CSOPORTOSÍTÁSA – TERÜLETI ALAPON

A közszolgáltatások tagolhatók továbbá területi alapon is, így helyi, regionális, valamint országos (és nemzetközi) szinten.

Más típusú közszolgáltatásokhoz képest azonban csak a piaci alapú közszolgáltatások sajátos jellemzője, hogy az országos szinten működő közszolgáltató rendszerek földrészeket behálózó, világméretű, egységes közszolgáltató hálózatokká alakulnak át. A piaci folyamatok mentén zajló globalizációnak és a vállalati méretek növekedésének általános, meghatározó hatása ugyanis döntően a piaci alapú közszolgáltatásokat érinti.

4. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK TARTALOM SZERINTI OSZTÁLYOZÁSA – A KÖZJAVAK

Ahogy már említettem, a közszolgáltatásokon belül sajátos és jól elkülöníthető csoportot képeznek az úgynevezett közjavak. A közjavak olyan termékek, amelyek esetében a szolgáltatás kiterjesztése további személyekre nem jár külön költséggel, és általánosan – konjunktív feltételként – érvényesülő fogalmi elemüket képezi, hogy az egyéneket nem lehet kizárni fogyasztásukból.¹⁰³

A közjavak egyik további fő sajátossága (a közszolgáltatásokhoz képest) az egyéni, konkrét igénybevétel nélküli rendelkezésre állás. Ha a közjavak egy adott szintjét az állam létrehozta, megszervezte és fenntartja, akkor abból mindenki egyformán részesül az egyéni, konkrét igényektől, igénybevételtől függetlenül.

Általánosan nézve tehát a közjavak olyan típusú termékek, amelyeket az állam az egész közösség javát szolgálva oszthatatlanul biztosít, mégpedig a konkrét, individuális, piaci alapú fogyasztási igényektől elvonatkoztatva.

A közjavakkal összefüggő közösségi szintű döntés legfontosabb mérlegelési szempontját az ellátás folyamatos és piaci viszonyoktól független fenntartásával kapcsolatos terhek és előnyök képezik.

A magánjavak „terjedelmének” kialakításával (azaz pontosabban: a piacgazdaságban alapesetet jelentő és garanciálisan védett magánjavak keretébe történő közérdekű beavatkozás hatókörének meghatározásával) összefüggő további alapvető szempont, hogy a magánjavak termelése, szolgáltatása és fogyasztása elméleti megközelítésben individuális döntést jelent.¹⁰⁴

Vagyis a magánjavak tagolhatók, szétoszthatók, illetve egyedi, konkrét igények határozzák meg fogyasztásukat, továbbá általános

esetben nem idéznek elő külső költséget, hasznot mások számára.¹⁰⁵ A közjavak esetében ezek nem szempontok, mert nem tagolhatók, és függetlenek a konkrét egyéni, egyedi érdekektől.

Tartalmi szempontból általánosíthatóan közjavaknak minősülnek például: a honvédelem, a rendvédelem, a katasztrófavédelem, a tudományos alap kutatások támogatása, a közegészségügy színvonalát emelő intézkedések, a hulladékkezelés, a meteorológiai szolgálat, a közúthálózat, a közigazgatási, igazságszolgáltatási tevékenységek jelentős része. (Az egyik „legtisztább” példa azonban a honvédelem.)¹⁰⁶

A közjavak legfontosabb ismérve tehát, hogy lehetetlen beszedni a szolgáltatás ellenértékét, főként azért, mert a szolgáltatás tartalma olyan, amelyből lehetetlen kizárni az egyedi fogyasztót. Így a fogyasztó ellenszolgáltatás nélkül is bármikor igénybe veheti az adott közjavat (közszolgáltatást), és a magángazdasági viszonyok között nyilván nem is fizetne érte. Jó példa erre a honvédelem vagy a levegőtisztaság-védelem. Amennyiben magángazdasági viszonyok között valamely gazdálkodó vállalná azt az óriási befektetést, amelyet a honvédelem vagy a levegőtisztítás igényel, akkor sem kapná vissza ennek költségeit vagy a befektetését, mert ezeket mindenki igénybe tudja venni, és bárkit is lehetetlen kizárni ezek fogyasztásából (azaz elzárni például a tiszta levegő vételétől), és így, kényszer nélkül senki sem fizetné meg az ellenértékét, hiszen enélkül is használhatja a szolgáltatást. E szolgáltatások működtetése tehát nem lehetséges a magángazdaság, a piaci verseny kereteiben, azaz elengedhetetlen ezekhez az állami szerepvállalás, beavatkozás. Az állam ugyanis adóztatás vagy egyéb más költségvetési módszerrel (állami „kényszerrel”) tud olyan bevételt szerezni, amely biztosítja ezen közjavak működtetését, ellátását.

A fogyasztás általános garantálása érdekében a közjavak döntő többsége alkotmányos alapvető jogként nevesített állami kötelezettség. A közjavak jelentős része tehát nem az állam intézményvédelmi feladatát, hanem közérdekű és hatékony tevőleges magatartását, vagyis a közjavak gazdasági, társadalmi viszonyoknak megfelelő színvonalú

biztosítását igényli. E termékek magántermelése ugyanis általában nem valósítható meg, mert a belőlük eredő hasznok annyira sajátosak, teljes közösséget érintő jelentőségűek (társadalmi szintűek), és a társadalom tagjai között oly mértékben szóródnak, hogy egyetlen vállalatnak sem éri meg a termelés, a szolgáltatásnyújtás, mégpedig alapvetően az ellenérték szinte lehetetlen beszedése és az óriási költségek miatt.

A közjavak köre, tartalma, ellátási színvonala természetesen egyfelől a gazdasági, társadalmi és politikai berendezkedésektől, világgazdasági okoktól, egyedi kormányzati döntésektől függően – illetve koronként is – jelentős változékonyságot és változatosságot mutat. Másfelől azonban a közjavak rendszerében határozottan jellemzők az állandónak tekinthető elemek is.¹⁰⁷ (Ilyen állandó elemek többek között a védelmi célú feladatokhoz köthetők.)

IV.
A PIACI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK

1. A PIACI KÖZSZOLGÁLTATÁSOKRÓL ÁLTALÁBAN

A „köz” érdekeit, az alapvető szükségleteket országosan vagy annál is tágabb körben biztosító piaci közszolgáltatások általában természetes monopóliumként működtek (számos országban pedig ma is ilyen formában működnek), és erőteljes közösségi érdekű állami fellépést, beavatkozást igényeltek/igényelnek. A piaci alapú közszektor továbbá általában elválaszthatatlanul szoros összefüggésben áll a szolgáltatás nyújtását megalapozó infrastruktúrával, amelynek minősége, kiterjedése, működése az egész nemzetgazdaság fontos jellemzője, meghatározó tényezője. A piaci közszolgáltatások további fontos jellemzői:

a) A felhasználók, fogyasztók szempontjából:

- alapvetően egyenlő feltételekkel történő igénybevételi lehetőség,
- szabad, egyetemes hozzáférhetőség,
- a szolgáltatás folyamatosága.

b) A közszolgáltatás működtetése szempontjából:

- a közösségi, állami tulajdon (amely nem feltétlenül szükséges fogalmi elem),
- folyamatosan, állandó jelleggel nyújtott szolgáltatási, ellátási kötelezettség,
- a közszolgáltatási tartalmú, közjogi alapú szabályozás, állami beavatkozás és
- a közösségi ellenőrzés fennállása

(az utóbi két pontban foglaltak nélkülözhetetlen, alapvető fogalmi elemek).

A piaci közszolgáltatások tehát általában egy nagyobb közösség valamennyi tagja által azonos feltételek mentén folyamatosan igénybe vehetők.

E szempontok alapján a piaci közszolgáltatások általános sajátossága, hogy

- a) a társadalmi fejlődés, együttélés, életszínvonal, egyéni életminőség szempontjából alapvető fontosságú és viszonylag homogén szolgáltatás;
- b) a homogenitás tekintetében az egyes szolgáltatások típusa, technológiája, gazdasági tényezői, egységes, szabványosított működési elvei nagyjából világszinten állandóak, mégis
- c) országonként, régióként változatos ellátási rendszert mutatnak;
- d) a társadalom és a gazdaság fejlettsége, az egyes országok politikai berendezkedése, földrajzi helyzete, történelme, hagyományai alapjaiban befolyásolja a piaci közszolgáltatások keretébe sorolható szolgáltatásokat és azok ellátási színvonalát, minőségét;
- e) a szolgáltatásnyújtás tartalmában, az állami beavatkozás terjedelmében meghatározó jelentőséggel bír a társadalom, a fogyasztók adott szolgáltatással összefüggő igényeinek, alapvető szükségleteinek szintje;
- f) ellátásának rendszere jelentős hatást gyakorol az állami funkciók és az állam által kötelezően biztosítandó más szolgáltatások működtetésére.

A piaci közszolgáltatások keretébe sorolt szolgáltatásoknak nem képezi fogalmi elemét, rendszerezési szempontját az adott társadalom minden tagja általi egyenlő feltételű és minőségű igénybevétel lehetősége, de az „igenis” fogalmi feltétele, hogy a szolgáltató a szolgáltatásnyújtásban, annak fejlesztésében, kiépítésében nem részesítheti előnyben

a gazdaságilag hatékonyan, gazdaságosan kiszolgálható területeket és fogyasztókat.

A szolgáltató tehát a műszaki, technológiai, földrajzi és gazdasági akadályok hiányában ugyanolyan ütemben és minőségben köteles kiszolgálni a piaci szempontból gazdaságtalan területeket és fogyasztókat. A gazdasági akadályok pedig kizárólag az indokolt gazdasági észszerűségeken alapulhatnak. (Például: magas hegyek közötti lakatlan területen nyaraló stb. ellátása.) Továbbá a szolgáltatás folyamatában a gazdaságtalanul ellátható területektől és fogyasztóktól a szolgáltató nem is „szabadulhat meg”. Vagyis a közszolgáltató gazdasági döntéseit nem alapíthatja kizárólag a hatékonyság, a profitorientáció szempontjaira.

A gazdaságtalan szolgáltatásnyújtás érvényesítésének lehetősége viszonylag egyszerű a közvetlenül államilag nyújtott (például: állami vállalat) közszolgáltatás keretében. A vállalat vonatkozásában fennálló irányítási jogosítványok ugyanis szinte teljes körű döntési, beavatkozási szabadságot biztosítanak az állam ilyen irányú céljainak, akaratának megvalósításában. Ezzel szemben nagyon körültekintően előkészített, szakmailag megalapozott és „szigorú” szabályozást igényel, ha piaci alapokon és magántulajdoni keretekben működik a közszolgáltatás ellátórendszere.

Megjegyzendő azonban, hogy az állami vállalat esetén, illetve a teljesen monopolizált piacokon¹⁰⁸ fennálló egyszerűbb beavatkozási lehetőséget, az erősebb befolyást (az állam tulajdonosi, vállalatirányítási, vállalatigazgatási¹⁰⁹ hatalmát) az állami vállalat működésének gazdasági tényezői általában lerontják.

(Például: az elmaradottabb területek fejlesztése iránt elkötelezett és határozott állami akarat az állami vállalati szervezetben, az irányítási, tulajdonosi hatalmi eszközök mentén¹¹⁰ ugyan „könnyebben” érvényesíthető, de annak tényleges megvalósítása sok esetben lehetetlen az állami vállalat sajátosságaiból eredő, általában nem túl hatékony

gazdasági működés következtében és a költségvetési források hiányában.)

Pontosan ez a szempontrendszer, mégpedig

- a) egyik oldalról az állam gazdasági döntéseinek könnyebb érvényesítési lehetősége (gyakran a közszolgáltató állami szervezet gazdaságtalan működése mellett) és
- b) másik oldalról a gazdasági, piaci alapú verseny hatékonysága (de az állami akarat nehezebb és lassabb közhatalmi alapú érvényesítése) képezi az egyik legfontosabb határvonalat, döntési alapot a gazdasági közszolgáltatások megszervezésének módszereiben.

A piaci közszolgáltatások általában vállalati, vállalatszerű, gazdálkodó szervezeti típusú keretek között valósulnak meg, amelyben a vállalat saját bevételeiből fedezi kiadását, és működése, szervezete, viselkedésformája jelentős részben megegyezik a – közszektoron kívül eső – versenyszféra magánvállalataival. E működési rendszer tehát jellegzetesen önfinanszírozó gazdasági folyamatokra épül, ezért alapesetben az ilyen formában ellátott közszolgáltatások nem terhelik jelentősen a közösségi forrásokat, és a szolgáltatás volumenének csökkentéséhez sem fűződnek költségvetési alapú érdekek.¹¹¹

A gazdasági közszolgáltató vállalatok hagyományosan – szolgáltatástípusonként – egységes tarifát alkalmaznak a lakossági fogyasztók tekintetében, még akkor is, ha a szolgáltatásnyújtás költségei egyes fogyasztói csoportok szerint eltérőek (például: a vezetékes, hálózatos szolgáltatások nagyvárosokban kisebb költségek mentén nyújthatók).

A hagyományosan egységes, megfizethető szolgáltatási díjak szempontjából kiemelendő, hogy a gazdasági közszolgáltatások számos területén a gazdasági verseny – körültekintő, megalapozott szabályozási rendszer hiányában – igen kedvezőtlen hatású is lehet, két alapvető ok mentén:

- a) A közszolgáltató szervezet a versenyben kiemelt célpontot jelentő alacsonyabb költségek alapján ellátható, gazdaságos és általában igen nyereséges területek elvesztésével a megmaradt területeken átlagosan magasabb költségekkel képes szolgáltatni, ebből következően bevételei már nem fedezik a kiadásait, így áremelésre szorul, vagy költségvetési forrásokat igényel.
- b) Ha a vállalat költség szintje magas, akkor az átlagos gazdasági hozamot biztosító fogyasztók egy részének kiesése is határozottan megemeli az átlagköltséget és ezáltal az indokolt árszintet.

2. PIACI KÖZSZOLGÁLTATÁS – KÖZÜZEM

A piaci közszolgáltatásokkal összefüggésben megemlítendő a közüzem általánosan elterjedt fogalma. A közüzem a gazdasági, piaci közszolgáltatások keretében önálló elhatárolást nem igényel, ugyanis sem tulajdoni viszonyainak, sem szabályozásának elvi rendszerében nem különbözik a piaci alapú közszolgáltatások általános ismérveitől. A közüzem fogalma tehát lényegi vonásai, illetve az állami, közigazgatási beavatkozás alapvető struktúrái, módszerei szempontjából megegyezik a gazdasági közszolgáltatások fogalmának alapjaival. Talán pontosabb akként fogalmazni, hogy a piaci közszolgáltatások fogalmi körét döntően a gazdasági közszolgáltatások sajátos fogalmát, típusát jelentő közüzemek teszik ki.

A gazdasági, piaci típusú közszolgáltatás és a közüzem között egyértelműen nem jelenthet elhatárolási ismérvet a közüzem „vállalatszerű” szervezete sem, mert egyfelől a piaci alapú közszolgáltatások ellátórendszerét is általában elkülönült, közgazdasági értelemben vett vállalati működés, gazdálkodó szervezeti minőség jellemzi; másfelől tekintve pedig az sem egyértelmű, hogy minden közüzem vállalatként gazdálkodik, ugyanis a közüzem fogalmába sorolt szolgáltatási struktúra is nélkülözheti a vállalati – gazdálkodó – szervezeti formát. (Például: a közüzemi típusú szolgáltatás ellátását nem önálló vállalat keretében, hanem a költségvetés részeként szervezik meg.)

A közszolgáltatásokon belül a közüzemek önálló, sajátos jellemzője (amely bizonyos tekintetben indokolja a közüzem mint fogalom kialakulását) a szolgáltatáshoz szorosan kapcsolódó közműlétesítmény, közmű-infrastruktúra. A közüzem tehát tipikusan a tág értelemben vett hálózatok (így nemcsak a víz, gáz, villamosenergia, hírközlés, hanem a vasúti és a légi közlekedés, a postai szolgáltatások stb.), a „közmű”

útján működő szolgáltatási rendszer. A piaci közszolgáltatások szabályozására és a közszolgáltatás tartalmára azonban a közmű-infrastruktúra nem rendelkezik átfogó és meghatározó hatással, még akkor sem, ha az egyes sajátos közszolgáltatási területeket (például: energia, légi közlekedés) érintő liberalizáció, piacnyitás során elválasztják a szolgáltatást és az annak alapját, infrastruktúráját képező hálózatot. E liberalizációs módszerben a szolgáltatás piaci alapokra kerül, a magánszféra keretei közé, de a hálózat és különösen annak irányítása (rendszerirányítás) megmarad a közszektorban, mégpedig általában az állam tulajdonosi hatalmának struktúrájában.

Mindebből következően a gazdasági közszolgáltatások szabályozásának általános elemzése tekintetében alapvető jelleggel nincs értékelhető jelentősége a közüzemek önálló megkülönböztetésének. Vagyis a közüzem és a piaci, gazdasági alapú közszolgáltatás általános fogalmi szinten, illetve a gazdasági közigazgatás funkciórendszere szempontjából szinonim fogalomként is kezelhető.

A két fogalom viszonylagosan egyező használhatóságának legáltalánosabb indokaként, alapjaként hozható fel, hogy a modern, fejlett piacgazdasági keretekben a magánosítás, a privatizáció, illetve a liberalizáció általános kiterjedésével csak azok a szolgáltatások maradtak (a legtöbb államban, tehát általában) a szűk tartalmi értelemben vett piaci közszolgáltatások ellátórendszerében, amelyek más struktúrában való működtetése egyszerűen nem volt megoldható. Ilyen, egyértelműen és általánosan a „közszektor keretében maradó” szolgáltatásoknak azonban szinte kizárólag:

- a) a megoszthatatlan – vagy felbecsülhetetlen költségigénnyel párhuzamosítható – infrastruktúra útján működő közüzemek, piaci közszolgáltatások vagy
- b) a közszolgáltatásról „leválasztott” hálózatok, illetve
- c) a közüzemi, közszolgáltató hálózattal összefüggő stratégiai jelentőségű, kiemelkedő fontosságú és közérdekű hálózati, illetve

egyéb tevékenységek (például: előbbieken említett rendszer-irányítás) minősülnek;

- d) továbbá nagyon szűk körben, rendkívül sajátos és indokolt szociális, jóléti vagy alapvető jogokkal összefüggő szempontok alapján a gazdasági közszolgáltatások körében maradt néhány – technológiai, gazdasági alapon – megosztható hálózati rendszer útján működő közüzem is (amelyekben tehát nem szükséges párhuzamos hálózat kiépítése a verseny kezdetéhez).

3. A PIACI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ÉS A TERMÉSZETES MONOPÓLIUM ÖSSZEFÜGGÉSEI

Általánosan megállapítható, hogy a nagy kiterjedésű hálózati rendszerek útján nyújtott természetes monopóliumot képező szolgáltatások sajátos (korábbiakban említett) jellemzőik alapján teljeskörűen a gazdasági közszolgáltatások keretébe tartoznak, ezért szinte minden esetben a szabályozás útján is megerősítették a természetes monopólium-berendezkedésüket.

- a) A hálózatos közszolgáltatási rendszert tehát az állam – közvetlenül – működtette/működteti, mégpedig:
 - mind a szolgáltatást, mind a közszolgáltató szervezetet az állami tulajdon, a köztulajdon szerkezetében vagy
 - a szolgáltatás, a feladat tartozott/tartozik az „állami tulajdon” keretébe, amelyet az állam magánszervezetek útján biztosít (például: szerződés, azon belül például koncesszió, közigazgatási szerződés, egyéb megbízás alapján) vagy
- b) az állam a magántulajdonban működő közszolgáltatási ellátórendszert közszolgáltatásként (közszolgáltatási tartalmi elemekkel) szabályozza, amelynek modellszerű, mintaértékű elméleti és szabályozási rendszere az Egyesült Államokban jellemző.

A fogalmak pontossága érdekében fontos kiemelni, hogy a természetes monopóliumok és a gazdasági közszolgáltatások fogalmi körének egyezősége általánosan csak napjaink gazdasági viszonyainak keretében állítható. A fejlett piacgazdaságokat tekintve ugyanis a termelési szektorban esetlegesen kialakuló természetes monopóliumokat

(például: autógyártás) a piaci alapú folyamatok (a piaci verseny mechanizmusa), a világgazdaság, a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok fejlődése és a globalizáció okozta versenyhelyzet tulajdonképpen megszüntette, átalakította.

Vagyis a piacgazdaság törvényszerűségei mentén is természetes monopóliumként működő területek alapvetően a szolgáltatási, azon belül is a közszolgáltatási szektorban maradtak.

A modern gazdasági fejlődés, a globalizáció, a termelési, kereskedelmi folyamatok átalakulása keretében tehát a közszolgáltató természetes monopóliumok jellemző fogalmi elemei az alábbiak:

- a) Nagy földrajzi kiterjedésű, tág értelemben vett hálózaton, infrastruktúráján alapulnak.
- b) Igen költséges, óriási befektetést igénylő és általában elsüllyedt befektetési költségnek tekinthető építményhálózat útján működnek. (Az elsüllyedt befektetési költség: más ágazatokban, más gazdasági tevékenységben nem felhasználható beruházási költség.¹¹²)
- c) Földrajzi területhez kötöttek.
- d) A gazdaság és a társadalom, az állami funkciók, illetve a közpénzügyi struktúra egészét érintő kiemelt jelentőségű infrastruktúrához, állomáshelyekhez, központokhoz kötődnek, azokra épül a szolgáltatás rendszere.
- e) A társadalom és a gazdaság fejlettségi szintjén felmerülő piaci igények ellátásának nincs más egyenértékű helyettesítési lehetősége, alternatívája.

A természetes monopólium közszolgáltatás szempontjából történő megközelítésében megállapítható, hogy a közszolgáltató vállalatok jelentős része olyan infrastrukturális háttérrel működik, amely eleve magában hordozza a természetes monopólium kialakulását. Ebből következően a hálózatos közszolgáltatás tartalmú természetes monopólium piaci mechanizmusában a közszolgáltatási funkció szerkezeti változása (a libera-

lizáció, a privatizáció, illetve esetleg a közszolgáltató funkció „megszüntetése”) sem vonná maga után a piaci monopolhelyzet teljes megszűnését (például: autópálya, vasútpálya, repülőterek, villamosenergia-hálózat, hírközlésben az úgynevezett helyi hálózat – helyi hurok).

A párhuzamos hálózat kiépítésének, illetve a meglévő hálózat megosztásának lehetetlensége vagy gazdasági ésszerűtlensége esetében tehát a közérdek számára megfelelően:

- a) szabályozási eszközök útján sem bontható le a monopólium, vagy
- b) a piaci verseny megnyitása, illetve a monopólium lebontása csak részletes szektorspecifikus szabályozás keretében biztosítható.

Vagyis a megoszthatatlan, alternatív infrastruktúrával helyettesíthetetlen hálózattal működő piaci közszolgáltatási ellátórendszer monopóliumának, szervezetének, piaci szerkezetének alapjaiban történő átalakítása (különféle megoldási módszerek mentén a magán- és a közszféra közötti átrendezése), liberalizációja, illetve privatizációja önmagában nem szünteti meg az infrastruktúra, a hálózattal összefüggő tevékenységek, valamint az arra épülő szolgáltatások monopólium jellegű szerkezetét, működését.

Ha a hálózaton nyújtott szolgáltatás fizikailag, műszakilag teljes egészében megoszthatatlan (például: vízvezeték), akkor az infrastruktúrát és a szolgáltatási rendszert egységesen magában foglaló országos szintű (tehát a helyi szintet ide nem értve) piacnyitás, gazdasági versenyhelyzet megvalósítása általában ésszerűtlen. Azaz több költséget okozna, mint a verseny hatékonyságából eredő haszon.

A megosztható, de alternatív hálózatépítéssel nem helyettesíthető hálózatok (például: vasútpálya, repülőterek, autópálya) liberalizációja azonban már ésszerű lehet, de általában elválik egymástól az infrastruktúra és az arra épülő szolgáltatás liberalizálása, privatizálása. Azaz kizárólag az infrastruktúrára épülő szolgáltatás tekintetében érvényesül a privatizáció, illetve a piaci verseny szerkezetének

megnyitása. Az infrastruktúra viszont a közszektor és számos esetben a teljes állami tulajdon keretében marad, a piaci verseny megnyitása nélkül.

Hangsúlyozandó, hogy a hálózatos szolgáltatások körében az infrastruktúrát is érintő gazdasági verseny szerkezetének hosszú távon biztosított, közérdeknek megfelelő működése alapvetően a párhuzamos infrastruktúra kiépítésére, az infrastruktúra-alapú verseny fejlődésére alapozható. A megoszthatatlan (például: vízvezeték), illetve a gazdasági, műszaki ésszerűségek mentén párhuzamosan kiépíthetetlen (de sajátosan megosztható) hálózatok (például: vasútpálya, repülőterek, autópálya) körében a versenyhelyezethez szükséges párhuzamos hálózati struktúra kialakítása azonban a társadalom, a közösség számára hosszú távon is gazdaságtalan lenne a felbecsülhetetlen méretű költségek okán. Ebből következően ilyen típusú hálózatok esetében a liberalizáció és a privatizáció egész ágazatra kiterjedő teljes körű megvalósítása nem lehet ésszerű és közérdekű megoldás. (De például a hírközlési szerkezeti reformok egyik legfontosabb sajátossága, hogy a hírközlési hálózat egyrészt megosztható, másrészt – a gazdasági és a technológiai hatékonyság szempontjai szerint is – párhuzamosan kiépíthető.)

4. A SZOLGÁLTATÁSI FOLYAMAT TAGOLHATÓSÁGÁNAK HATÁSA A PIACI KÖZSZOLGÁLTATÁSOKRA

A „globalizálódó”, modern piaci struktúrák gazdaság egészére gyakorolt hatása alapján a gazdasági közszolgáltatások fogalmi rendjében, megszervezésében külön kiemelendő, hogy napjaink termelési folyamatai szinte meghatározhatatlan szintű mélységekig tagolhatók, szakaszolhatók.

E szerkezeti változás egyértelműen megnyilvánul a közszolgáltatások körében is, hiszen a szakaszolhatóság, a gazdasági, műszaki fejlődés alapján visszaszorultak a termelési kibocsátás, illetve a szolgáltatások azon típusai, amelyek egyetlen gazdálkodó „kezában” összpontosulva minősülnek a társadalom, a közösség számára leggazdaságosabb, leghatékonyabb ellátási mechanizmusnak.

A gazdasági tevékenységek egyre fokozódó tagolhatósága, szakaszolhatósága következtében már nem tekinthető egyértelműen természetes monopóliumnak, illetve gazdasági közszolgáltatásnak egy teljes ágazat vagy egy teljes iparág pusztán azon az alapon, hogy a tevékenység egy része annak minősül. A természetes monopóliumként, közszolgáltatásként meghatározott ágazatok döntő többségében tehát napjainkban már csak egy-egy gazdasági szegmens, adott részterület tekintetében érvényesül a természetes monopólium piaci szerkezete.

Ebből következően számos piaci közszolgáltatás keretében is szakaszolhatók, elválaszthatók a termelés és a szolgáltatás egyes részterületei, szegmensei, amelyek önálló, elkülöníthető és akár eltérően működtethető piaci szerkezeti elemeket képeznek az adott ágazaton belül. A gazdasági fejlődés mentén a – természetes monopóliumként meghatározott – közszolgáltatási ágazatokban tehát több olyan

részterület is kialakulhat, illetve kialakítható, amelyben már nem érvényesülnek sem a természetes monopólium, sem az állami monopólium berendezkedésének alapjául szolgáló gazdasági, társadalmi, technológiai tényezők. (Mindez különösen jellemző a hírközlési vagy a légi közlekedési szolgáltatási rendszer fejlődésére és liberalizációjának folyamatára.)

A szolgáltatás jellemzőitől, a gazdasági, társadalmi folyamatoktól függően azonban továbbra is léteznek olyan közérdekű ágazatok, amelyekben a teljes termelési, szolgáltatási folyamat egységesen, egy szervezetben történő ellátásával hatékonyabb, alacsonyabb költségű működés érhető el, mint szétválasztva, egymástól elkülönítve. (Az egyes országok berendezkedésétől, gazdasági és társadalmi viszonyaitól, az alapvető szükségletek szintjétől függően, például az ivóvízellátás.)

Számos közérdekű ágazatban, közszolgáltatási rendszerben viszont gazdaságosabb szolgáltatási rendszert eredményez, ha a termelés, a szolgáltatás egyes elemei gazdasági, piaci és szervezeti alapon is elválasztottan működnek. Ez esetben az egyes önálló piaci szerkezetet alkotó iparági részterületeken a leghatékonyabb gazdasági, piaci mechanizmus alakítható ki.

Így részterületenként meghatározható a liberalizáció, a piaci verseny „szabadságfokának” szintje, a privatizáció folyamata vagy az állami monopólium fenntartása (akár a feladat, a szolgáltatás, akár az ellátást nyújtó szolgáltató vonatkozásában is). Az állami, közszolgáltatási struktúrában pedig az ellátórendszer – különböző típusokba sorolható – működtetési módszereinek megszervezése különíthető el részterületenként (például: magánszervezetek bevonása, közvetlen állami tulajdon, állami ellátás, szerződéses formák).

Példa: A villamosenergia-ágazatot még az 1980-as években is átfogóan természetes monopóliumként kezelték. Napjainkban azonban a villamosenergia-ágazatban többnyire csak a rendszerirányítás, a szállítás és az elosztás tekintendő általánosan természetes monopóliumnak, megoszthatatlan hálózati szolgáltatásnak. A villamosener-

gia-rendszerirányítás (vagy például a légi irányítás) ugyanis tipikusan megoszthatatlan hálózati típusú szolgáltatásnak minősül, miután a hálózatirányítási tevékenység egységes és párhuzamosan kiépíthetetlen hálózati rendszerre terjed ki. Idesorolható példa a vasúti hálózat is, amely elválasztható a vasúti személy- vagy teherszállítástól, vagyis az infrastruktúrára épülő szolgáltatásoktól, azaz „a vasúti kocsiktól és a mozdonytól”. A vasúti infrastruktúra állami fenntartása, állami tulajdona egyértelműen megalapozottnak tekinthető, védhető a vasúti hálózat párhuzamosan kiépíthetetlen, illetve nehezen, sajátosan megosztható működése, struktúrája, valamint óriási – üzemeltetési és építési – költségigénye alapján. A vasúti forgalom, a szállítás, a vasúti szolgáltatási rendszer azonban elvileg magánosítható, liberalizálható. (Bár a vasúti személyszállítási szolgáltatás keretében a magántulajdoni viszonyok kialakítása és a piacnyitás igen kedvezőtlen tapasztalatokat mutatott, a menetrend összehangolásának nehézségei és számos egyéb ok alapján.)

5. A PIACI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ÁRSZABÁLYOZÁSÁNAK ALAPKÉRDÉSEI

A monopóliumok tekintetében az állami beavatkozás, a szabályozás általános alapja, hogy a monopolizált iparágakban az erőforrások elosztása nem hatékony. E kiindulópont azonban önmagában nem igazolja sem a szabályozás szükségességét, sem annak erőteljes beavatkozást jelentő részletes tartalmát. A megfelelő szabályozás kialakításában ugyanis elengedhetetlenül fontos annak figyelembevétele, hogy a monopólium a gazdaság mely területén és milyen módon alakult ki:

1. *Az újításnak minősülő termék előállítás, a technológiai fejlesztések, felfedezések, egyéb innovatív vállalati magatartások eredményeként létrejövő monopóliumok* sajátos tartalmú (nyilvánvalóan a kutatásokat, fejlesztéseket, felfedezéseket továbbra is ösztönző) szabályozást, valamint a monopóliumok típusainak rendszerében kisebb mértékű állami, igazgatási típusú beavatkozást igényelnek. A szabályozásnak ez esetben tehát nem monopóliumként történő gazdasági berendezkedésre, hanem elsődlegesen az innovatív ösztönző folyamatok biztosítására kell koncentrálnia.
2. *A versenyző piac vagy a megtámadható piac keretében létrejött monopólium* esetében a piac egészét (a verseny szabadságát és tisztességét) sértő magatartásokat indokolt közigazgatási funkciók keretébe vonni, de az egyes területeken kialakítható monopóliumok részletes közjogi alapú beavatkozást alapvetően nem indokolnak, amennyiben a piacra történő belépés akadálymentessége, költségmentessége alapján egyértelmű, hogy a piaci erők önmaguktól megakadályozzák a monopóliumok kialakulását, illetve megszüntetik a létrejött monopóliumokat.

3. A természetes monopóliummal érintett iparágak szintén sajátos elveken nyugvó szabályozást tesznek szükségessé. A nem szabályozott természetes monopólium ugyanis hatékonyságvesztést idézhet elő, ha az árat a határkötség felett állapítja meg. A hatékonyságvesztést felerősíti az a tény is, hogy ezen iparágak jelentős részben a közösségi érdekű közfeladatok, közszolgáltatások ellátásához, közüzemek működéséhez köthetők.¹¹³

A természetes monopóliumok vonatkozásában tehát az állami beavatkozás és a szabályozás legfontosabb alapját, elvi keretét

- a) egyrészt a közvetlen állami tulajdon szerkezete és annak fenntartása jelöli ki,
- b) másrészt pedig az árszabályozási típusú állami beavatkozás hatékonyságot és a közszolgáltatások megfelelő ellátását biztosító módszerei, illetve az árképzéssel összefüggő gazdasági és társadalmi viszonyok rendezése képezi.

A természetes monopólium körében a *közvetlen állami tulajdon* legfontosabb indoka és egyben célja, hogy az állam megválaszthatja a szolgáltatás vagy a termék árát, amellyel elvileg hatékonyan biztosíthatja a jólét és közérdek szempontjainak egyensúlyát a profitmaximalizálással szemben.¹¹⁴ Az állami tulajdonban működő vállalatok tekintetében azonban emellett, hogy kevésbé hatékonyak, egyáltalán nem garantált az optimális viselkedés, működés. Sok esetben pedig az is megkérdőjelezhető, hogy a profit helyett a jólétet maximalizálják, illetve a közérdeket tartják elsődleges szempontnak. (Az állami tulajdon természetes monopóliumokkal és a közszolgáltatás rendszerével összefüggő elméleti alapját, szerkezetét, az ellátás megszervezését már elemeztem.)

A piaci alapú közszolgáltatások, valamint a természetes monopóliumok keretében az állami beavatkozás, illetve a gazdasági közigazgatás általánosan alkalmazott, leghatékonyabb módszere az *árszabályozás*,

amely jelentősen korlátozza a gazdálkodó szervezet árképzését, árképzési szabadságát. Az árszabályozás lehet közvetlen vagy közvetett típusú. (Közvetett például: a monopólium által meghatározandó árat befolyásoló adó, támogatás.) A jogi szabályozásban érvényesülő „közvetlen” árszabályozási módszerek, elvek közül kiemelendő:

- a közvetlen jogszabályi szintű ármegállapítás, illetve
- a közigazgatási jogkörrel felruházott szerv által, hatáskörének terjedelmében történő egyedi ármeghatározás vagy
- a monopólium által előterjesztett – javasolt – ár jóváhagyása.

Hangsúlyozandó, hogy a piaci szolgáltatási rendszer árstruktúrája, illetve a szolgáltatásokkal összefüggő árképzés és árszabályozás e közszolgáltatások fejlődésével szorosan összefonódva sajátosan alakult.

A természetes monopóliumnak, a piaci közszolgáltatási rendszernek és kiterjedt állami tulajdonának kereteiben az előfizetői díjak képezték az árszabályozás alapját, tárgyát az említett profitmaximalizálás közérdekű ellensúlyozása, illetve a hatékonyságvesztés, a holttehervesztés elkerülése érdekében. (Vagyis a szolgáltatók és az előfizetők közötti piaci és jogviszonyok árképzési rendszere, napjaink fogalmai szerint: a kiskereskedelmi piaci árak, előfizetői díjak.) Ebben az időszakban a kiskereskedelmi árképzés tekintetében tehát részletesen szabályozott vagy az állami vállalatirányításon belül meghatározott korlátok érvényesültek. Mind az elkülönült állami vállalat, mind a magántulajdonosi szerkezet, mind a vegyes rendszer (állami és magántulajdon) működésében az árszabályozás fontos funkciója volt a méltányos profit, nyereség garantálása, részben a további fejlesztések elősegítése érdekében. A méltányos megtérülés azonban a piaci közszolgáltatások sajátosságai alapján nem biztosított hatékony fejlődést. E szolgáltatások fejlődését ugyanis jelentősen hátráltatta, hogy az alapvető szükségletek biztosításával összefüggően más közszolgáltatások fejlesztése határozottan fontosabb állami célokat jelentett, ebből

következően a piaci közszolgáltatások körében keletkezett nyereséget általában átcsoportosították más ágazatokba.

A liberalizáció kibontakozásával azonban az árszabályozás keretei is alapvetően megváltoztak. A kiskereskedelmi piacok mellett ugyanis megjelentek a piaci verseny működésének alapját képező, szolgáltatók közötti piaci és jogviszonyok, vagyis a nagykereskedelmi piac (döntően: a hálózati együttműködések rendszere). A nagykereskedelmi közszolgáltatások jelentős árszabályozást igényeltek, míg a kiskereskedelmi piaci árképzés jelentősége fokozatosan visszaszorult.

A liberalizált közszolgáltatási piaci verseny szerkezetében az árszerkezetbe, az árképzés keretébe történő erőteljes kiskereskedelmi piaci (előfizetői díjak) állami beavatkozás, árszabályozás alapvetően:

- a) a megfizethető ár garantálása érdekében az egyetemes szolgáltatás körében, illetve
- b) a piaci verseny fenntartása, működésének biztosítása érdekében néhány sajátos esetben, például a meghatározó, jelentős piaci erővel összefüggésben érvényesül.

Az alábbiakban tehát a természetes monopóliumok és a piaci közszolgáltatási rendszer keretében érvényesülő előfizetői díjak árképzésének és árszabályozásának általánosítható alapjait ismertetem. (Vagyis a kiskereskedelmi piaci árakét.)

5.1. Árszabályozás-árképzés a természetes monopólium keretében

A természetes monopólium árszabályozása nagyon alapos elemzést igénylő, a közösségi érdekek – lehetőség szerinti – minden szempontját mérlegelő jogpolitikai döntést igényel. A monopólium árszabályozása ugyanis komoly hatást gyakorol mind a hatékonyságra, mind a jövedelemelosztásra, és a monopólium, illetve az általa nyújtott közszol-

gáltatás méreteitől, jelentőségétől és tartalmától függően a társadalom egészét érintheti.

A gondosan kialakított árszabályozás szempontjából hangsúlyozandó, hogy az ár túlzott csökkentése jelentősen nehezíti a vállalat hatékonyságát, sőt hiányt okoz, amely összességében visszavetheti a termelés mennyiségét, minőségét is, továbbá sajátos vagyonaátcsoportosítást jelent a fogyasztók részére. Fordított irányban (az ár túlzott növelésével) a monopólium rendellenesen túlzó profithoz jut, és a fogyasztók jövedelmét csoportosítja át a monopóliumhoz.

A jólét és a közérdek szempontjából mérlegelni lehet azt a megoldást is, hogy az állam a hatékonyan beszedett adókból biztosít támogatást a természetes monopólium számára, amely kiegyenlítheti az árképzésből eredő problémákat.

A piaci alapú közszolgáltatások és azon belül a természetes monopóliumok árszabályozása tehát igen bonyolult és összetett elméleti feladat, amelynek igazán hatékony – vagyis a piaci verseny feltételei között, a „természetes” piaci folyamatok alapján kialakított árak helyettesítésére alkalmas – módszerét mind ez idáig nem sikerült megalkotni. (Azaz a piaci viszonyok folyamatait teljeskörűen leképező árszabályozási módszert még nem „találták fel”.)

Mesterséges úton, elméleti alapokon ugyanis szinte lehetetlen modellezni az árstruktúra teljes folyamatát, tartalmi összetevőit, hiszen az árképzést a piaci törvényszerűségek között számos esetlegesség, alku, koordináció, fogyasztási szokás és még felsorolhatatlan számú piaci elem, hatás szüntelenül formálódó rendszere jellemzi. Az árösszefüggések tehát igen széleskörűek, tulajdonképpen az adott gazdasági tevékenység, a piaci szerkezet teljességével, szinte minden részével, mozzanatával szoros összefonódást mutatnak. A versenypiaci körülmények között az ár nemcsak a kibocsátó, azaz a terméket előállító vagy a szolgáltatást nyújtó vállalkozás gazdasági tevékenységének hatékonyságát mutatja, hanem magában foglalja a beszállítók hatékonyságát és az áralku során kiharcolt pozícióit is. A fogyasztók szempontjából

pedig megállapítható, hogy az egyes árakra nemcsak a vásárlók egyéni alkuhelyzete, alkuereje hat, hanem a fogyasztók megnyerése érdekében az eladó által folytatott versenytársak elleni küzdelem is.

A piaci természetes, „önszabályozó” folyamatok tehát igen nehezen helyettesíthetők mesterséges úton, képletekkel.

A piaci alapú közszolgáltatások, a természetes monopóliumok tekintetében azonban a szolgáltatási rendszer sajátosságaiból adódik a mesterséges árformációk és megoldások alkalmazásának szükségessége.¹¹⁵

A természetes monopólium árszabályozása körében nélkülözhetetlen az adott szolgáltatási terület műszaki, gazdasági jellemzőinek, az adott ágazat átfogó folyamatainak, jogintézményeinek, gazdaságtörténeti modelljeinek, valamint a jogrendszeren belüli összefüggéseinek részletekig terjedő ismerete. Az árszabályozás legalapvetőbb elemei, szempontjai:

- a) A gazdasági tevékenység, működés tartalma, ezen belül különösen a költségalapúság, költségindokoltság és a megtérülés, a méltányos nyereség.
- b) A konkrét árszabályozási módszer kialakítása, ezen belül különösen a konkrét egyedi ár, a megtérülési ráta szabályozása, illetve az ársapka-szabályozás.
- c) A szabályozott díjösszeg belső szerkezete, ezen belül különösen:
 - az egyelemű vagy egytényezős díjszerkezet: egységár, sávos díjszabás és a mennyiségtől független fix tételű díjszabás, vagyis az átalánydíj;
 - a kételemű árképzés, díjszabás módszere: fix alapidj és a szolgáltatás-igénybevételhez kapcsolódó változó díj-elem;
 - az árdiszkrimináció, továbbá a napszakfüggő árképzés, illetve a fogyasztói kör szerint differenciált díjszerkezet.

5.2. Árszabályozás és a gazdasági tevékenység tartalma

A gazdasági tevékenység tartalma szempontjából az árszabályozás elvei és módszerei két fő csoportra tagolhatók:

- a költségalapúság, költségindokoltság, amelynek célja egyfelől a vállalat költségtakarékosságra, költségindokoltságra és költségcsökkentésre ösztönzése, másfelől pedig a számvittel összefüggő átláthatóság biztosítása.
- a megtérülés (a méltányos nyereség), amelynek alapja annak kizárása, hogy a vállalat monopolhelyzetéből adódóan hosszú távon a méltányos profitnál nagyobb nyereséget érjen el. (A tartalom szerinti árkontroll legfontosabb információja az előállítási költség.)

5.2.1. A költségindokoltság

Az árszabályozás kiindulópontja általánosan a költségindokoltság, vagyis az adott szolgáltatás nyújtásához feltételül szükséges költségek meghatározása.¹¹⁶ Az ártényezőök fontos elemét képező méltányos nyereség (2. pont) felszámítása, elfogadása is indokoltságra épül. A méltányos nyereség alapját tehát nem a vállalat összes tőkéje, hanem annak csak egy része képezi, mégpedig az a része, amely feltétlenül szükséges a piaci működés folytatásához, a szolgáltatás megfelelő ellátásához.¹¹⁷ A költségindokoltság és költségalapúság meghatározásának tényezői, elvei ágazatonként jelentősen eltérő módszereket igényelnek, amelyhez képest egységesebb modellszemlélet alkalmazható a hálózatok útján működő (hálózatos) szolgáltatások körében.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy nemcsak ágazatonként, szolgáltatásonként, hanem vállalati, szolgáltatói szinten is differenciálendő a költségindokoltság szempontrendszere. A szolgáltatói szintű differenciálás példája: nem járhat együtt a szabályozott előfizetői árak azonnali csökkentésével, amennyiben egy szolgáltató saját hatékonysági

jellemzőit éves átlagon felül javítja, és addigi nem túlságosan költségkímélő gazdálkodásához képest jelentősen csökkenti a költségeit. Ilyen esetben ugyanis a szolgáltató gazdasági viszonyainak egyedi mérlegelése nélküli árcsökkentés a nemzetgazdaság egészében érezhető hatású gátját képezné az adott vállalat fejlesztéseinek, fejlődésének, innovációs tevékenységének.

A költségindokoltságtól élesen különbözik a számvitel kulcsfogalmát jelentő költségvalódiság. A költségvalódiság a gazdálkodó szervezet ténylegesen felmerült költségeinek lehető legpontosabb kimutatását jelenti, amelynek legfontosabb alkalmazási területe, célja egyrészt az adófizetés ellenőrizhetősége, másrészt a tulajdonosok, a részvényesek – a vállalkozás áttekinthető gazdálkodásával összefüggő – érdekeinek biztosítása.¹¹⁸ A számvitel és az árszabályzás összefüggéseinek rendszeréből kiemelendő, hogy a költségindokoltság elemzésének, vizsgálati módszerének csak egy részterületét, egy szempontját képezheti a költségvalódiság. Az árszabályozás ugyanis nem alapítható teljes egészében kritika és részletes vizsgálat nélkül a vállalat által benyújtott számviteli adatokra és a vállalat több szempontból is szabad mérlegelés alapján elkészíthető számviteli dokumentumaira. A számviteli költségvalódiság és a költségalapúság összefüggése a liberalizáció folyamatában is komoly elemzéseket igényelt, és a jogalkalmazás, joggyakorlat keretében is általánosan felmerült. Még csak nem is az árszabályozás, hanem már az áttekinthető árképzés tekintetében fennálló árellenőrzési hatósági hatáskör keretében több szolgáltató vitatta Magyarországon is, hogy az áttekinthető, ellenőrizhető, objektív árképzés ellenőrzése és a vonatkozó érdemi hatósági döntés nem alapítható a számviteli dokumentumokra. E hivatkozás azonban nem minősült megalapozottnak.¹¹⁹

Kiemelendő, hogy az állami monopóliumok és az állami feladatokat, közszolgáltatásokat ellátó magántulajdonú vállalatok ármeghatározása keretében – a költségalap vonatkozásában – az árak vizsgálatának ellenkező irányú elvei figyelhetők meg a versenypolitikában

és az árszabályozásban. A költségalap szempontjából tehát jelentős eltérések jellemzik az ágazati árszabályozást és a versenypolitikát. A versenyjog körében ugyanis általában nem a költségekhez képest túlzóan magas ár a vizsgálat alapvető tárgya (kivéve egyes nagykereskedelmi tevékenységeket), hanem a költségek szerinti túlzóan alacsony ár (ragadozó ár).

A piaci verseny keretében ugyanis a magas kiskereskedelmi árak alkalmazását a piactudományi folyamatok alapvetően megoldják, hiszen a magas végfelhasználói, fogyasztói árak általános esetben versenyhátrányt jelentenek az áralkalmazó számára, ezért önmagukban előidézhetik a versenyből való kiesést. A költségekhez nem igazodó alacsony kiskereskedelmi ár azonban ellehetetlenítheti a versenytársakat, és nehezítheti a piacra lépést, ezért egyedi tényállástól függően versenyigazgatási hatáskörben történő állami beavatkozást igényel. (E jogalkalmazás körében is elsősorban a költségoldal képezi az ár vizsgálatának alapját, amennyiben a jelentős piaci részarányt képviselő vállalat „piacrablást” megvalósítható mértékben alkalmaz túlzottan alacsony árat.)

A természetes monopólium, illetve a piaci verseny állami kizárása keretében működő monopóliumok esetében azonban a túlzóan magas ár alkalmazásának visszaszorítása képezi az árszabályozás, az állami beavatkozás alapvető célját. A monopólium ugyanis a piaci verseny és megfelelően helyettesítő termék, szolgáltatás hiánya alapján, túlzóan magas ár esetében is a piacon marad, és a közösségi érdekekkel ellentétes nyereségre tesz szert.

(Az indokolt, szükséges költségektől teljes egészében független, egyedileg alkalmazható, külső eredetű árszabályozási módszert „észszerűtlensége, értelmetlensége alapján” mind ez idáig nem dolgoztak ki.)

5.2.2. A megtérülés

A megtérülés biztosítása körében az árszabályozás az egyedi ár olyan szintű beállítására törekszik, amely megfelelő, hatékony gazdálkodás mellett kiindulópontként megtéríti a gazdálkodó szerv összes (szükséges és indokolt) költségét.

A költségek megtérítésének általánosan és egységesen érvényesülő szempontjait, fogalmi elemeit követően azonban általában elkülönül egymástól:

- a piaci, de nonprofit alapú közszolgáltatást nyújtó szervezetek vagy közvetlenül a költségvetés részeként (nem elkülönült állami vállalként) teljes állami tulajdonban működtetett közszolgáltató szervezetek, illetve
- a magántulajdon bevonásával működő közszolgáltató szervezetek (ezen belül különösen: a teljes magántulajdonosi szerkezet, valamint a vegyes tulajdon keretében nyújtott állami közszolgáltatás) és a költségvetéstől elkülönített (teljes állami tulajdonú) közszolgáltató vállalatok árszabályozása.

A tulajdonosi szerkezet tehát alapvetően befolyásolja az árszabályozási hatáskör keretében kialakítandó árat.

1. A piaci, de nonprofit alapú közszolgáltatást nyújtó szervezetek vagy közvetlenül a költségvetés részeként működtetett állami közszolgáltató szervezetek (tehát nem elkülönült állami vállalatok) árszabályozásának alapjai a költségek megtérülése szempontjából:

Az állami, illetve közösségi, önkormányzati tulajdonban lévő közszolgáltató szervezetek esetében az árszabályozás a szükséges költség megtérítésére épül, vagyis a meghatározott ár a szükséges költség megtérítését foglalja magában. Ilyen esetben a szükséges költségeken túl a kialakított ár tartalmazhatja még az ártényezők közül a különböző fejlesztési tervek forrásigényét is. A fejlesztések forrásigényének áralakító szerepe körében azonban igen

alapos mérlegelést igényel az esetleges privatizáció megvalósításának szándéka. Amennyiben a közszolgáltató szervezet ugyanis privatizálásra kerül, akkor a fogyasztók által az egyes díjak, árak keretében elosztva megfizetett fejlesztési források akár teljes egészében is elveszhetnek. (E közszolgáltató szervezetek is működtethetők haszonelven, ekkor a magán- és a vegyes tulajdonosi szerkezetű közszolgáltató vállalatok árszabályozásának elveivel illeszkedő ártartalom jelöli ki a kialakítandó ár szerkezetét.)

2. A magán- vagy a vegyes tulajdonú közszolgáltatók, illetve a költségvetéstől elkülönített állami gazdálkodó szervezet („állami vállalat”) árszabályozásának alapjai a költségek megtérülése szempontjából:

E közszolgáltatók esetében a normál profit szerinti nyereség is szükséges elemként beépítendő az árakba. A normál profit tartalma pedig a méltányos nyereség biztosítása. A méltányos nyereségen túlmenően azonban e közszolgáltatók szolgáltatásainak árában a fejlesztési tervek forrásigénye nem vehető figyelembe, mert a fejlesztési források árszerkezetbe történő beépítése a magántulajdonosok aránytalan gazdagodásához vezethet.¹²⁰ Kizárólag tehát a méltányos nyereség elvére épülő árképzés áll összhangban a piacgazdaság elveivel és működésével, amelynek keretében a vállalatnak kell kitermelnie a szükséges fejlesztési forrásokat megfelelő, hatékony gazdálkodás mentén. Ebben persze igen komoly felelősség hárul az árszabályozás rendszerére, hiszen a méltányos nyereséget olyan mértékben kell megállapítani, amelyből hatékony működés mentén „kigazdálkodható” a fejlesztéshez szükséges forrás. A méltányos nyereség és a fejlesztési források szempontja alapvető jelentőséggel rendelkező számos közszolgáltató vállalat állami monopóliumának „tarthatatlansága” körében, ugyanis a technológiai fejlődéssel az óriási gazdasági lehetőségek kiaknázására nem nyílt lehetőség átfogó és igen költséges fejlesztések nélkül.

A fejlesztéshez szükséges erőforrásokat azonban e vállalatok nem tudták kitermelni, mert a megállapított „méltányos nyereségben” inkább a bevételek költségvetési elvonásának szempontja érvényesült, a hatékony gazdálkodás mentén folyamatos fejlesztési lehetőséget biztosító valódi méltányos nyereséget garantáló ártartalom helyett.

5.3. A konkrét árszabályozási módszer meghatározása

Az árszabályozás módszerét tekintve a természetes monopóliumok történetében az évenként történő és pontos árösszeg meghatározását eredményező díjkalkuláció tekinthető általánosan alkalmazott modellnek. E módszer keretében a felmerülő költségek és a bevitt tőke szükségességének évenkénti felülvizsgálata alapján, a vállalat árnövelési igényeit is figyelembe véve határozták meg a konkrét egyedi árat.

Módszertani szempontból azonban igen komoly nehézséget okozott, hogy a szükséges tőke és a költség elméleti szinten sem volt egzakt elemek alapján egyértelműen meghatározható. Ebből következően a vállalatok a természetes haszonelvűség és profitérdekelttség alapján hihetetlen leleményességet felvonultató módjait alakították ki a költség- és tőkeigény elhomályosításának (különösen, ha a közszolgáltató tulajdonosi szerkezetében jelen volt a magántulajdon):

Egyrészt változatos módszereket fejlesztettek ki a nyereség eltüntetésére, másrészt indokolatlanul növelték a tőkebefektetést. Miután a pénz formájában meglévő tőkebevétel egyértelműen, még a legfelszínesebb árszabályozási vizsgálat keretében is kiütközik, ezért felsorolhatatlan számú módszer alakult ki a felesleges, „pénzen kívüli” tőkebevétel megvalósítása érdekében – így különösen: a vállalati működés rendszerébe illeszthető nagyon drága és teljesen felesleges eszközök vásárlása, idő előtti váltogatása, cseréje (például: „luxusautók”) stb.

E modell sajátos változata a természetes, illetve az állami monopóliumok, továbbá a magántulajdon bevonásával ellátott közszolgáltatások piaci szerkezetében általánosan alkalmazott árszabályozási módszer: a hagyományos, illetve a méltányos megtérülési rátára épülő szabályozás.¹²¹ A megtérülési rátára épülő árszabályozási modellben az egyes konkrét szolgáltatási árak meghatározásának alapja, hogy a termelési költséghez hozzáadódik a befektetett tőke hivatalos megtérülési rátája. (Alkalmazásának „iskolapéldája”: az Egyesült Államok.) Ezen eljárás azonban figyelmen kívül hagyja a pénzáramlás időbeliségét, és nem ösztönöz költségcsökkentésre. Sőt, amennyiben az ár egyenlő az átlagköltséggel, akkor a vállalatok költségnöveléssel is emelhetik a profitot. Ez tehát az egyetlen piac, ahol a teljesen felesleges költségek is nyereséget hoznak. (Például: legnívósabb gépkocsik megvásárlása a vállalati dolgozók számára stb.)

A közszolgáltatásokkal kapcsolatos árszabályozás egyik leghatékonyabb módszere az ársapka-szabályozás. Az ársapkarendszer az árszabályozás egyéb típusaihoz, különösen a megtérülési rátára épülő szabályozáshoz képest radikálisan teljesítményalapú és ösztönző hatású. Az ársapka keretében ugyanis a vállalat nem a ráfordításai, hanem a teljesítménye alapján kerül a szabályozás hatókörébe. Az ársapka-szabályozás keretében a szükséges költség és a szükséges tőkeösszeg kiindulási alapján meghatároznak egy adott konkrét bázisdíjat. (Általában a hatóság és az érintett vállalat együttműködése keretében.) A bázisdíj növelési lehetőségét pedig a szintén konkrétan meghatározott ársapkával korlátozza a szabályozás. (Az ársapka szintjének megállapításában a legfontosabb tényezők: az inflációs hatás, a termelékenységnövelési eljárások és a volumenváltozás.) Az ársapka-szabályozás általános formulája szerint a bázisdíjhoz képest az infláció meghatározott százalékaival emelhető az ár évente (tehát az inflációból levont – pontosan meghatározott – százalékkal emelhető az ár). A maximális ár évenkénti kialakításában tehát a szabályozás az inflációs

rátából levon egy normatív éves hatékonyságjavulást (ez a meghatározott százalék).¹²²

Az ársapka-szabályozás egy-egy képletszerű automatizmus mentén rendszerint 3-6 évig működhet alapvető változtatás nélkül, azonban 3-6 év után a körülmények esetleges változása miatt a mechanizmus általában felülvizsgálatra kerül. Komoly előnye, hogy a kompetitív piacot modellezi, imitálja, vagyis leképezi a kompetitív piachoz hasonló működési kereteket. A vállalatok tehát árelfogadó és ármeghatározó szerepbe kerülnek, így bármely költségcsökkentés komoly közvetlen nyereséget eredményezhet. A közüzemi vállalatok így érdekeltté válhatnak a költségcsökkentésben, megjelennek a verseny elemei, és csökken a gazdaságtalan keresztfinanszírozás¹²³ mértéke. Az árszabályozásban fennálló közgazdasági, közpolitikai és jogalkotási felelősség az ársapka rögzítése körében érvényesül határozottan, mert komoly előzetes elemzések, döntések mentén is ugyanúgy nehézségekbe ütközik a „normatív éves hatékonyságjavulási százalék” meghatározása.¹²⁴ (Jelentős előnyei ellenére tehát az ársapka-szabályozás is számos kritika alá vonható.)

5.4. A szabályozott díjösszeg belső szerkezete

Az árszabályozás körében kialakított díj belső szerkezetének igen sokféle típusa létezik, aminek egyik legfőbb oka, hogy a gazdasági, piaci hatékonyság erősítése érdekében a díj belső szerkezetének tagolását és a kialakított árszinten belüli tartalmi meghatározását általában a közszolgáltató vállalatokra bízta a szabályozás. A díjszerkezetek fő típusai közül kiemelendők:

- az egyelemű vagy egytényezős díjszerkezet,
- a kételemű árképzés, valamint
- az árdiszkrimináció módszere.

5.4.1. Az egyelemű vagy egytényezős díjszerkezet

Az egyelemű vagy egytényezős díjszerkezetben a szolgáltatás díja a fogyasztók számára történő felszámítás körében nem tagolható további belső elemekre, összetevőkre. Legfőbb típusai:

1. Egyrészt az egységár típusú díj, amelynek keretében a szolgáltatás minden egysége ugyanannyiba kerül, és a szolgáltatással összefüggésben egyéb díjfizetési kötelezettség nem merül fel. Ez esetben a szolgáltatás díja a fogyasztó által igénybevett mennyiség és az egységár szorzataként fejezhető ki (gyakori például: a víz- és gázszolgáltatás körében).
2. Másrészt a sávós díjszabás,¹²⁵ amelyben a szolgáltatás igénybevételének különböző mennyiségi sávjában eltérő díjat számítanak fel. A sávós díjszabás kialakításában általában a szociálpolitikai szempontok is jelentős szerepet képviselnek. Két fő változata különböztethető meg: a progresszív és a degresszív díjszabás. A degresszív rendszerű blokktarifa esetében az alacsonyabb sávok drágábbak, míg a mennyiségileg magasabb fogyasztási sávok ára alacsonyabb. A degresszív tarifáknak a társadalmi hatásaik alapos elemzését, előkészítését nélkülöző kialakítása, illetve nem megfelelő kidolgozása nagyfokú pazarláshoz vezethet. A progresszív blokktarifa körében az alacsonyabb fogyasztási sávokhoz alacsonyabb, olcsóbb tarifafételek tartoznak, a magasabb mennyiségi sávokhoz pedig drágább, magasabb tarifák társulnak. Alapos kidolgozás nélküli progresszív tarifa túlzott takarékoskodáshoz vezethet.¹²⁶
3. Harmadrészt kiemelendő az igénybe vett mennyiségtől független fix tételű díjszabás, az átalánydíj, amelynek lényegi alapja, hogy a fogyasztó meghatározott összeg befizetésével jogosultságot szerez a szolgáltatás adott időtartamon belüli szabad – tetszés szerinti – igénybevételére. (Például: tömegközlekedési bérletek, televízió-, kábeltelvízió-előfizetési díjak, adatátviteli szolgáltatások, különösen az internetszolgáltatás átalánydíja.

Számos országban gyakori megoldás a helyi telefonszolgáltatás körében a fix díj alkalmazása.) A fix díj jelentős költségmegtakarítást jelent számlázásának egyszerűsége miatt. A fix díjak azonban bizonyos szolgáltatások körében az alacsonyabb életszínvonalú társadalmi csoportok számára jelentős hátrányokat okozhatnak. (Hiszen az igénybevétel-függő [nem átalánydíjas] díjszabás esetén is hozzáférnének a szolgáltatáshoz, csak kisebb mennyiségben, illetve a szolgáltatás igénybevételének teljes hiánya esetében is elérhető lenne. Az átalánydíj árképzési módszer esetében azonban az igénybevételtől függetlenül megfizetendő az átalánydíj.)

5.4.2. A kételemű árképzés, díjszabás módszere

A kételemű árképzésben a vállalat egyrészt kialakít egy fix alapidjat (általában meghatározott periódusonként, például havonta) a fix költségek fedezésére, amelyhez szorosan kapcsolódik az adott termék, szolgáltatás tényleges igénybevételéhez tartozó és változó díjelem.¹²⁷ A kételemű árképzés közelebbi megoldása lehet egyes piacokon az ideális – határköltségen alapuló – árképzésnek.¹²⁸ Kiemelendő, hogy a kételemű árképzés bizonyos, folyamatosan változó fogyasztói körű piaci közszolgáltatásoknál nem alkalmazható, mert a modern építés, üzemeltetés, bővítés és felújítás körében a költségek szinte függetlenné váltak a fogyasztástól. E szolgáltatási rendszerekben a teljes költségösszeget (és a méltányos nyereséget is) lényegében alapidjként kellene meghatározni és felszámítani, ami azonban a fogyasztói kör változékonysága miatt nem lehetséges. (Legtipikusabb példák: autópálya, vasúti szolgáltatások.) A kételemű díjszabás keretében tehát a fizetendő díj két fő elemből tevődik össze:

Egyrészt a meghatározott fix összegből, amely időszakonként azonosan fizetendő, és teljes egészében független a szolgáltatás meny-

nyiségétől. (A fix összeg általánosan használatos elnevezései például: alapdíj, előfizetési díj, rendelkezésre állási díj.)

Másrészt a szolgáltatás díja, amely az igénybe vett mennyiséghez igazodóan változik. Miután a tényleges ár az árszabályozás alapján meghatározott keretek közé szorított, ezért a fix díjelem és a szolgáltatási, igénybevételi – mennyiséghez igazodó – díjelem szoros, egymást feltételező összefüggésben áll, továbbá az egyik kijelöli a másik határait. A fix és a szolgáltatási díjelem az árképzés körében tehát csak kölcsönösen, egymásra tekintettel állapítható meg.

A fix előfizetési díjat vagy alapdíjat a fogyasztó számára történő állandó jellegű rendelkezésre állásért számítják fel. Az alapdíj kialakítása tehát általában megtéríti a rendelkezésre állási kapacitás költségeit és a költségekbe tőkearányosan beépülő méltányos nyereség jelentős részét. E díjszabási struktúra viszonylag rugalmasan lefedi a megtérülési követelményeket (szükséges költség, méltányos nyereség), ezért számos piaci típusú közszolgáltatás körében általánosan alkalmazott modellt jelent.¹²⁹ A kételemű árképzés rugalmas módszere azonban a fogyasztás, illetve a fogyasztók szempontjából jelentős diszfunkciókat is okozhat, amiből következően nagyon alapos árképzési előkészítést, hatósági felügyeletet és számos piaci közszolgáltató ágazatban részletes árszabályozási rendezést igényel.

Egyrészt ugyanis a fix és a szükséges költségekhez igazodó magas alapdíj esetében arányosan kisebb a szolgáltatás igénybevételének díjeleme, ami pazarló fogyasztásra ösztönözheti a fogyasztót.

Másrészt az alapdíj meghatározása körében igen nehéz mérlegelni és elemezni, hogy az egyedi, konkrét fogyasztók tekintetében milyen arányban áll rendelkezésre a szolgáltató.

Harmadrészt a magas alapdíj szociális szempontokat is felvet, hiszen az alacsonyabb jövedelmű fogyasztókat az alapdíj aránytalanabban terheli, mint a magasabb igénybevételi díj.

Negyedrész a szolgáltató általában a jövőbeli fogyasztók háložathoz kapcsolása érdekében a kapacitásfelesleg, kapacitástöbblet

számos költséget is beépíti a jelenlegi fogyasztók alapdíjának struktúrájába, ami sok esetben áttekinthetetlenné teheti az árképzés módszerét, tartalmát.

Az aránytalanságok csökkentése érdekében gyakran alkalmazott módszer, hogy nem a teljes fix költséget, hanem annak csak egy meghatározott hányadát osztják fel rendelkezésre állási díjként a fogyasztók között, vagyis csökken az alapdíj, és emelkedik a szolgáltatási díj. Ez a megoldás ugyan számottevően ellensúlyozza a fogyasztási szokásokból adódó aránytalanságokat, de jelentősen visszaveti, csökkenti a hálózati szolgáltatási rendszer kételemű díjképzési módszerének hatékonyságát, tervezhetőségét (szolgáltatás, fejlesztések) biztosító tartalmát, valamint számos vonatkozásban megszünteti egyszerűségét.¹³⁰

5.4.3. Az árdiszkrimináció

Sajátos árszabályozási, díjszerkezeti elvnek tekinthető az árdiszkrimináció.¹³¹ Az árdiszkrimináció fogalma több árképzési formát is magában foglal, amelyek közül e helyütt a napszakfüggő árképzést szükséges kiemelni (például: csúcsidőszaki és azon kívüli árképzés). Az árdiszkrimináció e típusa a 20. század elején jelent meg, és az 1970-es évek óta széles körben alkalmazott igen hatékony megoldásnak tekinthető a közszolgáltatások, különösen a villamos energia és hírközlés ágazataiban. A napszaki díjak eltérése alapján a vállalat ugyanis határozottan képes befolyásolni a fogyasztói szokásokat, amelynek útján jelentős költségmegtakarításra nyílik lehetőség. Az árdiszkrimináció típusai – így a jogosulatlan árdiszkrimináció is – különösen jellemző a monopóliumok körében, hiszen a fogyasztók számára nem áll rendelkezésre alternatív forrás. Árdiszkriminációnak minősül, ha a gazdálkodó szervezet különböző fogyasztók számára különböző árakat szab meg, vagy ugyanazon fogyasztó számára a mennyiséghez igazodóan alkalmaz eltérő árakat. Az árdiszkriminációt csak a piaci erőviszonyok korlátozhatják. Piaci verseny hiányában tehát a jogosulatlan árdiszkrimináció határozott állami, szabályozási beavatkozást, „fellépést” igényel.

V.
A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK VILÁGSZINTŰ
REFORMJÁNAK ALAPJAI, OKAI

1. BEVEZETÉS ÉS A „FOGALOMKÉSZLET”

A közszolgáltatások „hagyományos” működésének, berendezkedésének sajátosságai, valamint a gazdaság egészét átfogóan érintő fejlődése alapján a közszolgáltatások reformjában a közszektor egészét érintő reformok valamennyi alapvető módszere, eszköze és fogalomkészlete több-kevesebb jelentőséggel szerepet kap. Így különösen a liberalizáció, a privatizáció, a decentralizáció, a monopolhelyzet megszüntetése, a szervezeti és személyzeti átalakítások és sajátosan a „dereguláció” struktúrája, fogalmi rendszere is. A piaci közszolgáltatások „globalizálódó” világgazdaságban, társadalmi fejlődésben, illetve az „információs társadalomban” betöltött kitüntetett szerepe alapján még további fogalmak özöne kapcsolható (így például: co-regulation, re-regulation, dereguláció sokféle értelmezése). A közszolgáltatásokat érintő reformokat, szerkezetváltást meghatározó fogalmakkal összefüggésben három alapvető szempontot szükséges megjegyezni.

1.1. A fogalomhasználattal kapcsolatos problémák

A használatos bonyolult fogalmak tömege a legtöbb esetben csak arra alkalmas, hogy érthetlenné, áttekinthetlenné tegye a közszolgáltatások fejlődésének, szabályozásának összefüggő rendszerét. A fogalmak „elburjánzása”, a számtalan új fogalom megjelenése általánosan is jellemző a közszolgáltatásokkal összefüggő szakirodalomban, de különösen jellemző a jogirodalomban. A jogtudományi elemzésekben bevezetett, sok esetben meghatározatlan fogalmak többsége azonban pontatlan, általában „egyszerűen” értelmetlen, illetve az elemzés és a világos értelmezés szempontjából teljességgel indokolatlan. A szabályozás,

illetve az egyes jogintézmények elemzése körében alaptalanul használt fogalmak jelentős része ugyanis tartalmában lényegtelen, tudományosan értékelhetetlen elemeket közvetít, vagy pontosan a lényeges szempontokról, folyamatokról vonja el a figyelmet. Fontos azonban azt is hangsúlyozni, hogy az üresnek tűnő fogalmak, értelmetlen osztályozási szempontok és kategóriák megjelenése nemcsak óhatatlan, hanem jól tükrözi azt a fáradhatatlan küzdelmet, amellyel a jogtudomány megkísérli feldolgozni, elemezni és a jogalkotás keretébe csatornázni a közszolgáltatások keretében zajló óriási változásokat, illetve azoknak a gazdaságra, állami beavatkozásra ható tartalmi elemeit. Mindez azért ilyen nehéz, mert a jogtudomány és a jogalkotás feladata a legnehezebb, mégpedig a közszolgáltatások egészét alapvetően és közvetlenül meghatározó jogszabályok, jogintézmények kialakítása érdekében rendszerezni a vonatkozó társadalmi és gazdasági folyamatokat, kiválasztani az állami, közigazgatási beavatkozás szempontjából releváns társadalmi és gazdasági viszonyokat. Emellett pedig a közszolgáltatások, különösen azok piaci típusai szinte átfoghatatlan, beláthatatlan összefüggésben állnak: a világgazdasággal, a nemzetközi kereskedelemmel, a globalizációs folyamatokkal, a műszaki tudományokkal, az egyes országok gazdaságpolitikájával, gazdasági fejlődésével, versenyképességével, a nemzetközi kapcsolatok rendszerével, valamint az információs társadalom társadalomtudományi alapjaival. Nem is tartom szükségesnek magyarázni, hogy e kiterjedt összefüggésrendszer, illetve a fent említett nehézségek és felelősség keretében milyen nehéz vállalkozás a letisztult és érthető tudományos, elméleti alapok kidolgozása, valamint a megfelelő jogszabályi rendelkezések megalkotása. Mindettől függetlenül mégis kiemelendő, hogy a közszolgáltatások jellege, társadalmi-gazdasági szerepe a jogtudomány területén indokolná leginkább a túlbonyolított, tudományos szempontból értéktelen, illetve megalapozatlan elemzések, osztályozási szempontok és fogalmi csoportok elkerülését.

1.2. A liberalizáció és a privatizáció mint kulcsfogalom

Az előbbi pontban foglaltakkal, vagyis a közszolgáltatási reform-folyamat, szerkezetváltás releváns fogalmainak meghatározásával szoros összefüggésben megállapítható, hogy a közszolgáltatások piaci működésével kapcsolatos alapvető változások két fogalom keretében teljeskörűen rendszerezhetők és elemezhetők, mégpedig a liberalizáció és a privatizáció fogalmában.

Minden egyéb piaci szerkezetváltáshoz kapcsolódó gazdasági közigazgatási fogalom ugyanis a liberalizáció, illetve a privatizáció részelemét képezi, vagy a liberalizáció és a privatizáció fogalmával meghatározó, alapvető tartalmi összefonódást mutat.

1.2.1. A liberalizáció

A liberalizáció legáltalánosabb értelemben a piaci verseny szabadságfokának növelése. A liberalizációval összefüggésben módszertani szempontból hangsúlyozandó alapfogalmak:

A dereguláció

A dereguláció fogalmának számos jelentéstartalma ismert, amelyek közül kizárólag a közszolgáltatások és a közszektor reformja körében általánossá vált deregulációfogalmat elemzem. A dereguláció – tartalma szerint – a kizárólagos és különleges jogokat biztosító, az állami monopóliumokat fenntartó, az állami tulajdont, valamint az állam közvetlen piaci tevékenységeit, szolgáltatásait meghatározó szabályozás, továbbá a kormányzat, a közigazgatás ilyen típusú szabályok kialakítására vonatkozó jogköreinek visszaszorítása.

Különösen hangsúlyozandó, hogy a közszolgáltatásokra és a közszektor reformjára vonatkozó – az Egyesült Államokból kiinduló – deregulációfogalom még távoli kapcsolódási pontokat sem mutat

a túlszabályozás, a túlszabályozottság, illetve a jogrendszer „felesleges” jogszabályi rendelkezéseivel összefüggő reformok fogalmával.

A dereguláció (közszolgáltatások reformjára vonatkozó) fogalmával kapcsolatban általánosan megállapítható, hogy az angolszász, azon belül is különösen az amerikai jogelmélet és jogrendszer keretein kívül, eredeti fogalma szerint alkalmatlan a liberalizáció folyamatainak, szabályozásának, illetve az állami beavatkozás és a gazdasági közigazgatás változásainak általános leírására. A dereguláció fogalma ugyanis alapvetően az Egyesült Államok közszolgáltatásokra vonatkozó sajátos szabályozásához igazodik. (Továbbá a fejlett piacgazdaságok közül részben, illetve speciálisan az Egyesült Királyság, Új-Zéland és Ausztrália közszolgáltatási rendszerét, reformját jellemző fogalom.) Az Egyesült Államokban ugyanis a közszolgáltatások szabályozásának igen egyedi, sajátos rendszere alakult ki, amelyben valódi értelmet kap a szabályozás „visszaszorítása, csökkentése”, így a magántulajdon kereteiben működő piaci közszolgáltatások, közszolgáltató magánmonopóliumok (mint például a hírközlés) tekintetében az állami beavatkozás és a piaci működés jellegzetes fogalma a „szabályozottság”, a közszolgáltatási tartalmú, a magántulajdont speciálisan korlátozó „szabályozás”.

Az európai országok jogrendszerében, az uniós jog keretében azonban a dereguláció tartalma szerint idegen fogalmat jelent. Az európai országokban ugyanis a piaci közszolgáltató ágazatokra jellemző állami közszeaktor működésében, a kiterjedt állami tulajdon szerkezetében és a magántulajdon bevonása ellenére is állami tulajdonú közellátási struktúrában általános, keretjellegű garanciális jogi szabályozás és az állami tulajdonosi hatalomból eredő közvetlen ágazati vagy vállalatirányítás érvényesült. Egyik esetben sem beszélhetünk érdemben, lényegi tartalmát tekintve deregulációról, ugyanis mindkét módszer tekintetében megállapítható, hogy a piaci verseny megnyitásával sokkal erősebb, részletesebb szabályozási rendszer vált szükségessé. A közszektorra szabott jogszabályok helyett sokkal rész-

letesebb, a piaci működést, a közérdekkel szorosan összefonódó piaci verseny fenntartását garantáló sektorspecifikus jogi szabályozás jött létre. Az ágazatirányítás, vállalatirányítás legnagyobb részben szabályozatlan rendszerét pedig egyértelműen részletes jogszabályi rend váltotta fel, amely garantálta az állam tulajdonosi hatalmából kikerülő gazdasági szerkezet és gazdálkodó szervezetek működését.

Mindezek ellenére a közszolgáltatások liberalizációja körében általánossá vált (szinte minden országban, Európában is) a dereguláció fogalmának meghatározatlan, az adott jogrendszerekhez igazítás nélküli átvétele, egyszerű adaptálása. Sőt a dereguláció fogalma számos elméleti megközelítésben a liberalizáció szinonim fogalmaként használatos. Az Egyesült Államokon (és Új-Zélandon) kívül azonban a szinonim használat végképp pontatlan, hiszen a liberalizáció határozottan szélesebb körű fogalmat jelent a deregulációhoz képest. A piaci közszektor közszolgáltatási tartalmú szabályozottságának visszaszorítása, enyhítése, bizonyos tartalmi átalakítása ugyanis nem feltétlenül tartalmazza egyben a piaci verseny megnyitását is, illetve a piaci verseny megnyitásával összefüggő dereguláció nem foglalja magában egyértelműen az állami tulajdon, illetve a közszektor szerkezeti változását. A pontatlanul és általában szükségtelenül alkalmazott dereguláció fogalma tehát használata esetén is csak a liberalizáció egyik eszközének tekinthető, vagyis semmi esetre sem egyező tartalmú a liberalizációval, különösen nem a privatizációval.

Az Egyesült Államokban azonban az elvi, szerkezeti alapja szerint számos esetben piaci verseny keretében és magántulajdonban működő közszolgáltatási struktúra vonatkozásában a közszolgáltatási tartalmú szabályozás visszaszorulásával, lebontásával, a közszolgáltatási szabályozottsággal tulajdonképpen megszüntetett „magánműködés” alapvető átalakításával, illetve a magánmonopólium állami védelmének csökkenésével kapcsolatos dereguláció önmagában elvezet a piaci verseny fejlődéséhez és a dereguláció mértéke, foka szerint ugyan továbbra is korlátok közé szorított, de „szabad” működéséhez.

Mindezek alapján a liberalizáció általános elméleti összefüggéseiben a dereguláció fogalmát nem használom.

A demonopolizáció

A demonopolizáció a piaci monopolhelyzet megtörése a belépési korlátok oldásával, amely a piaci közszolgáltatások területén önálló fogalmi elhatárolást nem igényel, ugyanis a liberalizációval érintett közszolgáltatási területeken a liberalizáció fogalmának alapvető és elválaszthatatlan részelemét képezi.

A decentralizáció

A közigazgatás elméleti alapjaiban a decentralizáció fogalmának számos jelentéstartalma ismert. A decentralizáció a liberalizációval összefüggő piacszerkezeti értelmében a gazdálkodó szervezet vagy a gazdasági tevékenység széttagolása, „szétbontása” meghatározott egységekre. (Territoriálisan vagy funkcionálisan, illetve különös értelmet nyer a szövetségi államok – föderáció – esetében.) A közszolgáltatások általános ismérveivel összefüggő kisebb jelentősége, illetve terjedelmi okok alapján jelen munkában nem elemzem a közszolgáltatás-szervezés országokon belüli (decentralizált) helyi, regionális szintjét.

1.2.2. A privatizáció

A privatizáció szűkebb értelmű jelentéstartalma, hogy az állami tulajdon magántulajdonba kerül. Tágabb értelemben azonban a privatizáció fogalmába tartozik az állami vállalatok piacra lépése, sőt az is, ha nem az állami vállalat, nem a konkrét állami tulajdon, hanem adott állami funkció, feladat, közszolgáltatás kerül „magánkézbe”, a magánszektor, a magángazdálkodás keretébe (a „magántulajdon” szerkezetébe).

Az állami tulajdon átadásának, visszaszorulásának számtalan formája alakult ki, továbbá a tulajdonosváltás tekintetében is többféle átmeneti forma, módszer létezik. A privatizált javak a) magántulajdonoshoz, valamint b) közösségi, vagy közvetett módon állami tulajdonoshoz is kerülhetnek. A közösségi tulajdonlás vagy különböző lépcsőfokok beépítése a tulajdonosi szerkezetbe ugyanis már lehetőséget biztosít a magántulajdonosi, üzleti, piaci viselkedési formák kibontakozására. A piaci, „magángazdasági” jellemzők mértéke számos körülménytől függ, így különösen: az új tulajdonos saját pénzügyi, piaci helyzetétől, motivációjától, szervezetétől, esetleg a mögötte álló közösségtől, a megszerzett tulajdoni hányadtól stb.¹³²

A privatizáció és a liberalizáció tehát két különböző fogalmi struktúrát jelent, de közös sajátosságait tekintve hangsúlyozandó, hogy egyrészt fogalmi és tartalmi elemeik alapján teljeskörűen alkalmasak a közszolgáltatásokkal összefüggő piaci szerkezetváltás jellemzésére, leírására, elemzésére. Másrészt a piaci közszolgáltatások sajátosságaiból adódóan e két fogalom szorosan összefonódva és párhuzamosan, erős kölcsönhatásban jellemezte a piaci közszolgáltatások területén bekövetkező óriási változásokat.

1.3. Az állam szerepének minőségi átalakítása

A közszolgáltatások és különösen a piaci közszolgáltatások fejlődése nem az állami szerepvállalást kérdőjelezte meg, nem az állami beavatkozás közszolgáltatási piacról történő teljes kivonulását igényelte, hanem az állam szerepének minőségi átalakítását, megváltoztatását. A piaci közszolgáltatások fejlődésének fő gazdasági és műszaki mozgatórugói ugyanis egyértelművé tették, hogy e szolgáltatásokban rejlik, valamennyi ország társadalmát, gazdaságát, valamint a nemzetközi

folyamatokat érintő lehetőségek megfelelően kihasználható működése érdekében:

- a) Egyrészt a piaci közszolgáltató vállalatok, szolgáltatások tekintetében érvényesülő állami tulajdonosi hatalom a lehető legteljesebb mértékben visszaszorítandó.
- b) Másrészt a piaci típusú közszektorban alapjaiban szükséges átalakítani a monopóliumok mesterséges fenntartása érdekében kialakított szabályozási struktúrát, az állam által biztosított kizárólagos és különleges jogokat, illetve a költségvetési gazdálkodással szoros összefüggésben működő rendet.

A közszolgáltató piac „függetlenítése” a költségvetési gazdálkodástól, a közpénzügyi struktúra szerint hozott döntéshozatali mechanizmustól, valamint az állam tulajdonosi szerkezetétől azonban nem jelenti egyúttal az érintett közszolgáltatások sajátos tartalma szerint indokolt, kifejezett állami beavatkozás megszüntetését. A gazdasági, technológiai tényezők által kiváltott gazdasági verseny szerkezetében ugyanis szükségszerűen fennmaradt, sőt e közszolgáltatások fejlődésénél, egyre növekvő súlyánál fogva meg is erősödött a gazdasági igazgatás, a szektorspecifikus közigazgatási szabályozás szigorú és hatékony közjogi alapú beavatkozást garantáló tartalma. (Minderről lásd részletesebben a VII. fejezetben.)

A közszolgáltató állami monopóliumok lebontásán alapuló szerkezetváltás legáltalánosabb értelemben a szolgáltatók és szolgáltatások működését meghatározó állami tulajdon és költségvetési gazdálkodási rend megszüntetésében állt, amellyel párhuzamosan bizonyos közszolgáltatási piacok „tartalmukban”, valamint a szolgáltatások jelentős részének jellemzőiben ugyan nem, de gazdasági alapon és szabályozásukban fokozatosan kikerültek a közszektor köréből (például a hírközlési és a légi közlekedési szolgáltatások). Azaz döntően nem az alapszolgáltatások közérdekű tartalma, közszolgáltatási jellege változott meg, hanem az érintett közszolgáltatási piac egészének szerkezete,

működése, fejlődési iránya, valamint a piaci struktúrával összefüggő állami beavatkozás rendszere. E fejlődési folyamat meghatározó alapja, hogy bizonyos közszolgáltatási területek hatékonyan működnek, illetve működtethetők a közszektoron, az állami közszolgáltatási ellátórendszeren kívül is.

A közszolgáltatások fejlődésének egyik alapvető sajátossága ugyanis, hogy nemzetközi, világgazdasági szinten egyre határozottabban egységesülő, így az egyes jogrendszerektől „részben függetleníthető” működési elveken, infrastruktúrán, szolgáltatáson alapul. A piaci közszolgáltatások „globalizálódása” az egyes országok szempontjából tehát viszonylagosan egységessé teszi a szolgáltatásnyújtás rendjét, az infrastruktúrát és ebből következően az állami beavatkozás funkcióját és szabályozásának tartalmát. Ilyen átfogó és fokozatosan nemzetközi szinten egységesedő folyamatokat képeznek például az országhatárokon átnyúló nemzetközi hálózatok és szolgáltatások, az infrastruktúra nemzetközi együttműködésének rendszere, a nemzetközi szabványok, a nemzetközi tarifák elszámolása, a világszinten egységesen működő szolgáltatások (például: adatátvitel, internet), a kölcsönös információcserére épülő, szintén országhatároktól függetlenül megvalósuló szolgáltatások, a nemzetközi összefogást és munkamegosztást igénylő technológiai fejlesztések. Természetesen e szolgáltatások műszaki alapon bármely országból (például adott állami berendezkedéstől függően vagy politikai alapon) kizárhatók, korlátozhatók, de az ilyen szándékú intézkedések körében általában óriási ellensúlyt képviselnek – minden országban – a gazdasági versenyképesség észszerűségei.

2. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK REFORMJÁT KIVÁLTÓ OKOK

A közszolgáltatások reformja igen bonyolult előzményekre, folyamatokra és okokra vezethető vissza, így különösen a jóléti állam kritikáira, működésének zavaraira és tarthatatlanságára, a liberalizációt hangsúlyozó, „sürgető” világgazdasági tényezőkre, az állam közvetlen szolgáltatási funkcióihoz kapcsolódó alapvető változásokra, a közszektor szükségszerű, átfogó szerkezeti és költségvetési reformjára, a második világháborút követően kialakított nemzetközi pénzügyi rendszer változásaira és hibáira, a szovjet típusú tervgazdálkodási rend és az államszocializmus (a „szovjet blokk”) kialakulására, a hidegháborúra, a KGST struktúrájára és piacára, a COCOM-korlátozások és szabályok rendszerére, illetve ezek technológiatranszferben betöltött torzító hatására, a szocialista gazdaság felgyorsuló hanyatlására, valamint a gyarmatbirodalmi rend felbomlására és számos, a második világháborút követő történeti tényezőre.¹³³

A piaci alapú közszolgáltatások körében azonban – a hírközlésen és a légi közlekedésen kívül – a liberalizáció igencsak rövid ideig volt általánosan „népszerű”. A közszektor, a közpolitika, gazdaságpolitika és a jogpolitika keretében megnyilvánuló liberalizációs hullám ugyanis inkább csak egyfajta általános „fellángolást” jelentett az egyes országokban. A hírközlésen kívüli piaci közszolgáltatások vonatkozásában jellemző kezdeti átfogó, óriási léptékű és az egyes államok részéről igen „határozott szándékú” reform, liberalizációs folyamat tehát rövid időn belül (néhány, főleg „angolszász” ország kivételével) megtorpant, lelassult, vagy teljesen elakadt. (A hírközlési és a légi közlekedési liberalizáció tehát a konkrét megvalósítás, a piaci korlátok teljes körű tényleges lebontása, a piaci verseny fejlődése, illetve a privatizáció

folyamata szempontjából tartalmát, hatásait és időszakait tekintve is jelentős eltéréseket mutat a piaci alapú közszolgáltatások más ágazataihoz, illetve a liberalizáció világgazdasági, nemzetközi kereskedelmi szintű általános „térnyerésének” kereteihez, jellemzőihez és átfogó folyamataihoz képest.)

2.1. A második világháború utáni nemzetközi piacgazdasági rendszer

A második világháborút követően a világgazdasági folyamatok és viszonyok, az országok, illetve nemzetek közötti gazdasági kapcsolatok szabályozására hivatott intézményrendszeren keresztül megvalósítandó nemzetközi gazdasági rend alapjának a Bretton Woods-i megállapodások (1944. július, 44 állam) és intézmények tekinthetők.¹³⁴

A Bretton Woods-i monetáris rend négy fő részre tagolható:

- a) Az 1947-ben életbe lépett aranydeviza-rendszer (Gold-Exchange Standard).¹³⁵
- b) Az 1945-ben létrehozott és 1947-től működő (eredetileg 29 ország tagságára épülő) Nemzetközi Valutaalap (International Monetary Fund, IMF).
- c) A Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) – azaz a Világbank (World Bank) szervezete, tevékenysége, működése.
- d) A szabad nemzetközi kereskedelem elveinek és szabályainak intézményesítésére, akadályainak lebontására, csökkentésére hivatott nemzetközi kereskedelmi egyezmény: az 1947-ben (23 ország által aláírt) Általános vámtarifa- és kereskedelmi egyezmény (General Agreement on Traffic and Trade, GATT).¹³⁶

2.1.1. A Világbank és az IMF működése – hatása a piaci liberalizációra

Az IMF és a Világbank tevékenysége, nemzetközi gazdasági rendszerben betöltött eredeti szerepe, célja az 1970-es, 80-as évekre alapjaiban megváltozott.¹³⁷ A Világbank, az IMF és az ENSZ eredeti struktúráját, működését tekintve világosan és élesen elhatárolható felelőssége, tevékenységei az 1970-es, 80-as évekre szintén alapvető változások irányában haladt (mégpedig az egymáshoz közelítő működés, a párhuzamos funkciók, hatáskörök felé). Egyrészt jelentősen csökkent az IMF nemzetközi monetáris irányító és ellenőrző funkciója, azon belül háttérbe szorult a fizetési mérleg egyensúlyának problémáival összefüggő finanszírozási, valamint a fejlett országok számára nyújtott hitelezési tevékenysége. Másrészt a Világbank tevékenységében pedig oka fogottá vált az eredetileg meghatározott hadigazdálkodási átállás segítése.

Mind az IMF, mind a Világbank tehát fokozatosan a nemzetközi kereskedelem és különösen a fejlődő, átalakuló országok fejlesztése felé fordult.¹³⁸ Ennek keretében az IMF egyre kiterjedtebb együttműködési rendszert valósított meg a fejlődő országokkal, továbbá jelentős részt vállalt a különböző technikai segélyprogramokban és a fejlődő, átalakuló országok állami szektorainak reformjával kapcsolatos finanszírozásban (később a társadalmi vonatkozású hitelezés is előtérbe került). A Világbank pedig az egyik legnagyobb és legbefolyásosabb nemzetközi fejlesztési intézménnyé fejlődött.

Mindebből következően a fejlesztési programok, illetve a fejlődő, átalakuló országok segítése terén az IMF és a Világbank működésében, felelősségében változatos formájú és tartalmú párhuzamos hatáskörök, átfedések jelentek meg.¹³⁹ A piaci, a kereskedelmi liberalizáció szempontjából mindez azért fontos, mert:

1. Egyrészt az 1980-as évekre a Világbank által támogatott, finanszírozott szerkezetátalakító programok legfontosabb alapját, feltételét a liberalizáció és a közszektor reformja képezte.

2. Másrészt az IMF fejlődő országok részére nyújtott hitelezési tevékenységének feltételei is lényeges módosulásokon mentek keresztül. Az IMF hitelei, finanszírozási mechanizmusa ugyanis döntően már nem a valutastabilitás és a nemzetközi gazdasági egyensúly megőrzése érdekében történő fizetésimérleg-problémák kiigazítására, hanem a hosszú távú fejlesztések és az egyes országok gazdasági stabilitásának előmozdítására irányult. Ebben szintén jelentős szerepet kapott a gazdaság egyes területeinek liberalizációja és szerkezeti átalakítása.¹⁴⁰

Vagyis a Világbank és az IMF által működtetett finanszírozási, hitelezési struktúrában – számos esetben alapvető feltételként – hangsúlyos szerepet kapott a liberalizáció, amely jelentős ösztönző hatást gyakorolt az egyes piacok liberalizációs folyamatainak megkezdésére, kibontakoztatására.¹⁴¹

Megjegyzendő azonban, hogy mind a Világbank, mind az IMF működése komoly kritikákat is kap,¹⁴² továbbá alaptevékenységük és fejlesztési programjaik sikere sok esetben megkérdőjelezhető, illetve számos akadályba ütközik.¹⁴³

2.2. A második világháború utáni világgazdasági egyensúly, az 1970-es gazdasági válság

A világgazdaság globális szerkezeti egyensúlya-egyensúlytalansága a gyarmatbirodalmak második világháborút követő teljes összeomlásáig nagyrészt az egyes államok és államcsoportok közötti gazdasági viszonyokban érvényesült, összefonódva a közöttük fennálló politikai, katonai és stratégiai erőviszonyokkal. Az anyaországok és gyarmataik keretében kialakuló nemzetközi gazdasági egyensúly tulajdonképpen belső, az egyes birodalmakon belüli gazdasági kapcsolatokon alapult, és fenntartása a „belső” szerkezeti megoldások köré csoportosult.

A világgazdaság egészének államközi, nemzetközi szintű szerkezeti egyensúlya tehát csak a gyarmatbirodalmak felbomlása és a gyarmatok függetlenné válása mentén alakult ki. Az 1929-ben kezdődő „világgazdasági válságként” jellemzett nemzetközi gazdasági válság tehát nem a világgazdaság szerves rendszerének válságát, az egymás számára termelő és piacot jelentő főbb szektorok között kiéleződő világgazdasági egyensúlytalanságot jelentette, hanem az akkori fejlett piacgazdaságok viszonylag elszigetelt, de láncreakcióként egymásra ható ciklikus mozgásának és kölcsönhatásba kerülésének következménye volt.¹⁴⁴ A világgazdaság egészének mint egységes, szerves mechanizmusnak „valódi” nemzetközi, „belső” ágazati és szerkezeti egyensúlytalansága az 1970-es évek elején vezetett világgazdasági válsághoz.¹⁴⁵ A Bretton Woodsban kialakított nemzetközi gazdasági és monetáris rendszer megrendülésében már az 1960-as évek végén és a 70-es évek elején részben kifejezésre jutó válság 1973-ban robbant ki, amely nemcsak az olajembargó, az olajárrobbanás, illetve az olajárrobbanás nyomán felgyorsult infláció és valutáris egyensúlytalanság következményének tekinthető.¹⁴⁶

Vagyis az „olajválságként” egyszerűsített világgazdasági válság nemcsak az arab–izraeli háborúval összefüggésben az olajexportáló arab országok, illetve az Olajexportáló Országok Szervezete (Organization of Petrol Exporting Countries – OPEC) által alkalmazott szankciókon, embargó bevezetésén és a kőolaj árának drasztikus megemelésén alapult.

Az 1973-ban kiéleződött válság tehát a világgazdaság egészének strukturális és intézményi válságának minősült, amelyben a megelőző évtizedek gazdasági folyamatainak, világgazdasági és nemzetközi szerkezeti változásainak „lappangó” tendenciái közvetlenül az olajárrobbanással kerültek óriási erővel felszínre.¹⁴⁷

2.2.1. Az „olajválság” legfontosabb hatásai

Maga a válság kirobbanása ugyan jelentős változásokat hozott a világpiacon árszínvonalokban és a nemzetközi kereskedelem relációiban, de nem képezte alapját, kiindulópontját egy újabb és magasabb szintű egyensúlyhoz vezető strukturális átalakításnak és dinamikus fejlődésnek. Ebből következően a válság által előidézett változások jelentős része egyértelműen átmenetinek bizonyult. Másfelől azonban a válság felgyorsította a fejlett nemzetgazdaságokban már korábban elindult strukturális és technológiai alapú átrendeződési folyamatot, amely átfogó hatást gyakorolt a nemzetközi munkamegosztás szerkezetének átalakulásában is.

A gazdasági válság hatására a nemzetközi munkamegosztás második világháborút követő időszakban berendezkedő struktúrájának (azaz a nyereségtermelés-termelő és a fejlett ipari országok közötti megosztottság) felgyorsult változása, fejlődése négy fő részre tagolható:

1. Egyfajta kiegészítő munkamegosztás kialakulása, amelynek alapja a transznacionális gazdasági társaságok által a termelési tevékenységek, iparágak, iparági, piaci műveletek nemzetközi újraelosztása, átrendezése, azon belül különösen a fejlődő országokba történő átcsoportosítása, „kihelyezése”.
2. Az óriási ütemű gazdasági fejlődés mentén a fejlett ipari országok szintjét elérő újonnan „iparosodó” országok első csoportjának megjelenése. E folyamat keretében az ipari termelés szerkezetén belüli egyes területek, arányok súlya, országok szerinti megoszlása és elhelyezkedése változott meg nemzetközi gazdasági méretekben, illetve a nemzetközi munkamegosztás szintjén. (Például: anyagi és szellemi javak, tőkeműveletek, hardver- és szoftvereszközök átalakult szerepe, megoszlása, struktúrája.)
3. A válságot követő tudományos és technológiai forradalom alapvető részeként az elektronika és az információátviteli technológia óriási fejlődése, valamint az energia- és nyers-

anyag-takarékos, illetve a környezetvédelemmel összhangban lévő technológiák kifejlesztése egyfelől megszakította, másfelől tovább strukturálta az átrendeződés nemzetközi folyamatait. (Ez annyiban jelentős, hogy számos területen, ágazatban megszüntette a gazdasági tevékenység más országba történő átcsoportosításának okait, – gazdasági, technológiai – észszerűségeit, szükségességét.)

4. A válság nemzetközi munkamegosztásra, a világgazdaság fejlődésére és a fejlett országok nemzetgazdaságára gyakorolt átfogó hatásainak legfontosabb eleme azonban, hogy a „jóléti állam” szociális kiadásainak csökkentésével végrehajtott állami válságmenedzsment-politika mellett kiváltotta, elindította a közszektor reformját, strukturális átalakítását, visszaszorítását, a kormányzati, közigazgatási és egyéb állami intézményrendszer átszervezését és a közszolgáltatási ágazatok szerkezeti átalakítását, amelyekkel szoros összefüggésben általánossá tette a liberalizációra és a privatizációra irányuló folyamatokat, valamint a közmenedzsment megjelenését.

2.2.2. A válságot követő időszak és a liberalizáció

A válságot követő időszakban az állami tulajdonlásban lévő tartalékok kiapadni, a „jóléti állam” ideológiája, modellje pedig általánosan kimerülni látszott. Ennek keretében közgazdasági elméleti oldalról az institucionalista irányzat erőteljesen felvetette a tulajdon tartalmának, szerkezetének és jelentőségének szempontjait, a neokonzervatív chicagói iskola pedig egyértelműen a magántulajdon általános térnyerésének szükségességét hangsúlyozta. Mindezek egyre határozottabban erősítették azt a liberális gazdaságfilozófiai gondolkodást, amely szerint az államnak minden területen, így a tulajdonviszonyok területén is vissza, illetve hátrább kell vonulnia a fennálló piaci, gazdasági pozícióiból, beavatkozásának hatóköréből.

Megjegyzendő azonban, hogy a liberalizációs és privatizációs törekvések közel sem haladtak olyan léptékben, olyan határozottsággal, továbbá megközelítőleg sem váltak olyan általánossá és széles körűvé, mint ahogy a válságot követő időszakban elindulni látszódtak. A nemzetközi gazdasági rend ugyanis a válság mentén sem volt képes feloldani a világgazdaság alapvető ágazati egyensúlytalanságát, amelyből következően a fejlett nemzetgazdaságokban bekövetkezett fellendülés sem jelentette a világgazdaság általános felélénkülését, dinamikus fejlődésének kezdetét, illetve a válság nemzetközi szintű feloldását, kezelését.

A fejlett piacgazdaságok rövid távon sikeres, de „elszigetelt” fellendülésének alapját a már említett, szociális kiadások rovasára végrehajtott válságmenedzselés, a közszeaktor reformja, a liberalizáció és a privatizáció, valamint az átfogó intézményi beavatkozás képezte, amely azonban együtt járt a magas szinten maradó munkanélküliséggel.

A világgazdaság egyensúlyi helyzetében változatlanul fennálló zavarokat, stabilitáshiányt egyértelműen jelezték az egyes országok adósságaival összefüggő válságok, a pénzügyi zavarok, a pénzpiaci és tőzsdei megrázkódtatások, valamint a gazdasági fellendülés idején is fennmaradó magas munkanélküliségi ráta és a gazdasági kapacitások részbeni kihasználatlansága. Ezek közül kiemelendő, különösen:

1. A Mexikó fizetéseképtelenségével, adósságával összefüggően 1982-ben kirobbant válság.¹⁴⁸
2. Az 1992–1997 közötti valutaválságok: a) az Európai Közösség árfolyam-mechanizmusának válsága (1992); b) a mexikói válság (1994–1995); c) a thai bát összeomlása (1997).¹⁴⁹ (A valutaválságok kiváltó okainak körében jelentős szempontot képviselt az értékpapírpiacok fokozódó nemzetközi összefonódása, a devizapiacok és tőzsdék közötti információs, kommunikációs kapcsolatok rohamos fejlődése is.)¹⁵⁰

Mindezen hatások és folyamatok tehát egyre határozottabban megkérdőjelezték, megingatták a liberalizáció és a privatizáció átfogó méreteket öltő gyakorlatát és az állami gazdasági beavatkozás visszavonulásának folyamatát.

2.3. A „washingtoni konszenzus”

A washingtoni székhelyű Institute for International Economics számos ország (például Ausztrália, Új-Zéland, Chile, Dél-Korea, Mexikó, Lengyelország, Portugália) sikeres gazdasági átalakításának tanulságait, illetve két kevésbé sikeres (Peru, Brazília) kísérlet reformtörekvéseit középpontba állítva átfogó vizsgálatokat indított, amelyek eredményeinek és tapasztalatainak összegzéseként megalkották az úgynevezett washingtoni konszenzust (1989–1993).

Bár a washingtoni konszenzus nem tekinthető közmegegyezésnek, konszenzusnak vagy a gazdasági reformfolyamatok megvalósításában használatos koherens programcsomagnak, sem alapvető nemzetközi dokumentumnak, de az 1990-es években alapvető és meghatározó hatással rendelkezett a tartalmában megnyilvánuló neoliberais szemlélet (valamint pontos kidolgozottsága, világos elméletei, illetve alkalmazása).¹⁵¹

A washingtoni konszenzus átfogó céljának – egyfajta mértékadó közös meggyőződésné – a gazdasági reformok sikeréhez szükséges kiindulási alap, illetve „minimumkészlet”, azon belül különösen alapvető elvek, intézmények és gazdaságpolitikai keretek meghatározása tekinthető. Szemléletmódjában és tartalmában komoly szerepet képviselt a liberalizáció, a privatizáció, a piaci versennyel összefüggő kizárólagos és különleges jogok megszüntetése és a piacra lépést akadályozó szabályozási korlátok felszámolása.

A washingtoni konszenzus jelentősége ellenére, vagy éppen abból következően folyamatos közgazdasági, közpolitikai alapú kritikák középpontjában állt. A támadások alapvető szempontjai, különösen:

- a) az Egyesült Államok, illetve a legfejlettebb országok gazdasági, piaci érdekeit szolgálja;
- b) számos, a reformok szempontjából szintén mértékadó ország nem szerepelt a vizsgálat körében (például Malajzia, Thaiföld, Magyarország, Argentína, Venezuela);
- c) több pontja is jelentősen ideológiai töltetű, indíttatású.¹⁵²

2.4. A nemzetközi kereskedelem-kereskedelempolitika fejlődése

A nemzetközi kereskedelempolitika fejlődése körében általános értelemben két alapvető elméleti és elvi rendszer különböztethető meg: a szabadkereskedelem és a protekcionizmus.

A szabadkereskedelem melletti legáltalánosabb elméleti alapokat a komparatív előnyök elmélete dolgozta ki, de előnyei szempontjából számos más irányzat is kialakult a nemzetközi gazdasági kapcsolatok történetben. A szabadkereskedelem előnyeinek részletesen kidolgozott eszmei kereteiből kiemelendő, különösen:

1. A nemzetközi kereskedelem (az export lehetősége) lehetővé teszi az optimális üzemméret elérését és az abban rejlő előnyök realizálását, hiszen a gazdálkodó szervezet hazai piacnál jóval szélesebb piacon értékesítheti a termékeit, szolgáltatásait.
2. A szabadkereskedelem, a szabad importverseny révén növeli a piaci szereplők számát, amely alapvetően hozzájárul az adott piaci verseny fejlődéséhez, ezáltal pedig a fogyasztók számára a termékek, szolgáltatások árának, minőségének, választékának legkedvezőbb alakításához.

3. A nemzetközi kereskedelem és az abból következő világpiaci verseny határozottan ösztönzi a világgazdaság rendelkezésére álló szűkös erőforrások takarékos, szükségeshez mért és hatékony felhasználását.
4. A kiterjedt nemzetközi kapcsolatok, az egyes nemzetgazdaságok szoros kölcsönös függési rendszere a világgazdaság valamennyi szereplőjét érdekeltté teszi a stabilitás fenntartásában.¹⁵³

A szabadkereskedelem nem azonos a liberalizáció fogalmával, de egymást feltételező, szoros kölcsönhatásban működő rendszert alkotnak. Egyfelől ugyanis a kizárólagos és különleges jogokkal védett termelési, szolgáltatási ágazatok körében a liberalizáció képezi a szabadkereskedelem egyik fontos alapját. Másfelől viszont a szabadkereskedelem hatékony működése elengedhetetlen feltétele a liberalizáció kibontakozásának és a liberalizált piaci verseny fejlődésének.

A szabadkereskedelem ugyan a közgazdaságtan általánosan elfogadott, uralkodó elméleti irányzatának tekinthető, azonban a világgazdaság szerves működési kereteiben is az egyes országok szintjén – változatos gazdaságpolitikai vagy egyéb stratégiai okok alapján – időről időre visszatér a protekcionizmus elemeinek kelléktára.¹⁵⁴

A protekcionizmus – a kereskedelmi korlátozások – legalapvetőbb eszközeiből kiemelendő¹⁵⁵

- a) az importembargó,
- b) az importkvóta,
- c) a vámok,
- d) a nem vámjellegű korlátozások,
- e) az állami támogatások,
- f) az árfolyam-szabályozás és árfolyam-politika, valamint
- g) a nemzetközi kereskedelem egyik legellentmondásosabb és a legkomolyabb ellenlépést kiváltó eszköze: a dömping.

2.4.1. Az Általános vámtarifa- és kereskedelmi egyezmény – GATT

A második világháború után – ahogy már említettem – a Bretton Woods-i rendszer egyes országok egymással versenyző protekcionizmusának megváltoztatása, illetve a világgazdaság egységes, stabil működése és fejlődése érdekében kialakított eleme az 1947-ben aláírt (23 ország által, amelyek az akkori világkereskedelem csaknem háromnegyedét képviselték) Általános vámtarifa- és kereskedelmi egyezmény (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT),¹⁵⁶ szervezeti szinten pedig a Nemzetközi Kereskedelmi Szervezet (amelyet végül nem alakítottak meg).¹⁵⁷

A nemzetközi kereskedelem szervezete egy ideiglenes titkársággal és előkészítő szervezettel kezdte működését 1948-ban. 1950-re azonban egyértelművé vált, hogy a Nemzetközi Kereskedelmi Szervezet nem hozható létre, aminek egyik legáltalánosabb indoka, hogy az akkori gazdasági fejlettség szintjén a kereskedelem átfogó liberalizálása az egyes országok ellenállása alapján nem volt megvalósítható, nem kapott támogatottságot. A kereskedelempolitikai együttműködés ugyanis akkoriban inkább kétoldalú tárgyalások, megállapodások tömegét jelentette, amelyekben az egyes országok határozottan elkülöníthető és számos ponton összeegyeztethetetlen érdekeket képviseltek.

Az ENSZ Havannában tartott konferenciája keretében dolgozták ki (a Bretton Woods-i konferencia, monetáris rendszer alapjain) a nemzetközi kereskedelem új multilaterális rendjét, a Havannai kartát.¹⁵⁸

A Havannai karta alapvető célja a liberalizált nemzetközi kereskedelem anyagi, eljárási és intézményi-szervezeti szabályozási rendjének meghatározása. A Havannai karta anyagi jogi szabályozási kerete – az akkori gazdasági viszonyok alapján – az áruk nemzetközi kereskedelmére, illetve annak liberalizációjára vonatkozott, és nem foglalkozott a szolgáltatások nemzetközi kereskedelmével. A Havannai kartában kidolgozták továbbá a nemzetközi kereskedelmi szabályok érvényesítésének intézményi, szervezeti kereteit is, mégpedig: A nem-

zetközi kereskedelmi szervezet (International Trade Organization) szervezete, működése és eljárása.

(A Havannai kartát az Egyesült Államok nem ratifikálta, ugyanis – többek között – „tartott” a külkereskedelem-politikai mozgásterének beszűkülésétől.)

A Havannai karta anyagi jogi szabályrendszerét (a vonatkozó jegyzőkönyvet) azonban a kidolgozásban részes államok aláírták, és hatályba léptették.¹⁵⁹ A Havannai karta „hatályba léptetett” anyagi jogi szabályrendszere az Általános vámtarifa- és kereskedelmi egyezmény (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT).

Fontos kiemelni, hogy a GATT alapokmányának kereskedelem-politikai rendszere nem vonatkozott a szolgáltatásokra, így a közszolgáltatásokra sem.

A GATT keretei között folytatott sokoldalú tárgyalássorozatok, amelyek meghatározott időszakokhoz, helyhez, valamint tematikusan, konkrét témákhoz, témacsoportokhoz is köthetők, viszonylagosan egyszerűsítve a „forduló” meghatározás köré csoportosíthatók.¹⁶⁰ A GATT tárgyalási fordulói mind időtartamukat, mind összetettségüket, mind pedig eredményességüket tekintve jelentős eltéréseket mutatnak. A tárgyalási fordulókból fontosságuk szempontjából kiemelendő az igen tekintélyes mértékű vámcsökkentést eredményező 1947-es genfi¹⁶¹ és az 1950–1951-ig tartó Torquay-forduló,¹⁶² a további számottevő vámcsökkentést, az agrárvámok valamelyes enyhítését megvalósító és a dömpingellenes szabályozást megalkotó 1963–1967-ig tartó Kennedy-forduló,¹⁶³ a nem vámjellegű kereskedelmi korlátok nemzetközi szintű rendezésének szükségességét előtérbe helyező, 1972–1979-ig tartó Tokió-forduló¹⁶⁴ és a nemzetközi kereskedelem eddigi legátfogóbb liberalizációs programját elindító Uruguay-forduló (amelyet a közszolgáltatásokra vonatkozó jelentőségénél fogva önállóan is, az alábbi pontban tárgyalom).¹⁶⁵

A GATT működése igen számottevő eredményekkel járt a nemzetközi kereskedelem fejlődésében. Az 1929–1933-as gazdasági válságot

követő általános protekcionizmus magas vámtételeinek gyors és átfogó lefaragását már lényegében a Torquay-fordulóban teljesítette, amelyet a Kennedy-forduló képes volt jelentősen tovább csökkenteni. A Tokió- és az Uruguay-forduló pedig teljes körűvé tette, beteljesítette a GATT vámtarifa-csökkentéssel összefüggő eredeti céljait is. A GATT tárgyalási fordulói mindezen túlmenően kidolgozták a dömpingellenes szabályozás fő elveit, illetve elősegítették egységes nemzetközi érvényesülését, továbbá kibontakoztatták a szolgáltatáskereskedelem liberalizációját, és megvalósították a szellemi termékek forgalmának szabályozását.

2.4.2. Uruguay-forduló – a szolgáltatáskereskedelem liberalizációja és az intézményi reform

A szolgáltatáskereskedelem átfogó liberalizációja körében a GATT fejlődését alapjaiban meghatározó és megváltoztató, illetve a Világkereskedelmi Szervezetet megalapító Uruguay-forduló tárgyalássorozatának hangsúlyozandó.¹⁶⁶ Az Uruguay-forduló körtárgyalásai 1986-ban kezdődtek, és alapvetően a korábbi fordulóknál megoldatlanul maradt tárgykörökből indultak ki. (Emellett természetesen a tárgyalássorozat keretében az 1970-es évek második felében és az 1980-as évek elején felszínre került számos újabb keletű problémakör is döntő, meghatározó szerepet kapott.)

Az Uruguay-forduló kiindulópontját képező, továbbra is megoldandó tárgykörök közül kiemelendő:

- a) Súlyos feszültségek terhelték a nemzetközi mezőgazdasági termékkereskedelmet, megoldatlan volt a kiterjedt agrárprotekcionizmus kezelése.
- b) A Tokió-fordulóban sem sikerült megoldani a hazai termelőknek bizonyíthatóan kárt okozó importtal szemben, az érintett nemzetgazdaság védelmében szükségszerű fellépés kereteit, módszereit.

- c) A nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok további fejlődését jelentősen akadályozta – különösen a fejlett országok számára – a nemzetközi szolgáltatáskereskedelem megoldatlansága, kidolgozatlansága.

A megoldatlan tárgykörök közül az Uruguay-forduló előzetesen meghatározott határidőben történő lezárását a szolgáltatáskereskedelem tárgyköre is lehetetlenné tette, ugyanis a fejlődő országok határozottan elzárkóztak attól, hogy a szolgáltatáskereskedelem a körtárgyalások programjába kerüljön. Miután azonban a Tokió-fordulóban elért kereskedelmi kedvezményeik kiterjesztéséhez, fejlesztéséhez határozottabb érdekeik fűződtek, ezért végül a fejlődő országok is beleegyeztek a GATT nyolcadik – a szolgáltatáskereskedelem tárgykörét is magában foglaló – fordulójának megkezdésébe.

A Tokió-fordulóban ugyanis a fejlődő országok szempontjából óriási áttörést jelentett a viszonylatukban bevezetett preferenciális elbánás rendszere. A preferencia-rendszer¹⁶⁷ ugyan átmeneti jellegű volt, de nagymértékben hozzájárult az exportra épített gazdaságfejlesztési stratégiák bevezetéséhez, valamint elősegítette a fejlődő országok szerves integrációját a nemzetközi kereskedelem rendszerébe.

Az Uruguay-forduló kezdetén elfogadott, 15 pontból összetevődő tárgyalási programot hét témakörbe vonták össze:

- a) mezőgazdaság,
- b) textil- és ruházati termék,
- c) szolgáltatások,
- d) a szellemi tulajdonjoggal összefüggő nemzetközi kereskedelem,
- e) a piacra jutás feltételeinek liberalizálása,
- f) a GATT keretszabályozási rendszerének a nemzetközi kereskedelem megváltozott viszonyaihoz „igazítása”,
- g) a GATT intézményi jellegének erősítése.

Az Uruguay-forduló 1993-ban zárult le a tárgyalások befejeződésével és az azok tartalma alapján kidolgozott nemzetközi szerződések aláírásával (Marrákes, 1994). A Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó marrákesi egyezmény és mellékletei (a továbbiakban: WTO-egyezmény)¹⁶⁸ egységes szerkezetben tartalmazzák a nemzetközi kereskedelem megújult jogi kereteit, amely magában foglalja:

- a) A GATT rendelkezéseit, egységes szerkezetben a GATT-hoz fűzött kiegészítésekkel, módosításokkal, javításokkal és a kapcsolt értelmező megállapodásokkal („understanding”). A WTO-egyezmény kifejezetten rendezi a „GATT 1947” (amely az egyezményben is használt megjelölés) és a GATT 1994 „jogi különbözőségét”.
- b) A multilaterális kereskedelmi megállapodásokat (kiegészítő megállapodások), amelyek minden tagra nézve kötelezőek. (A szolgáltatások nemzetközi kereskedelmére vonatkozó egyezmény idesorolható.)
- c) A többoldalú kereskedelmi megállapodások, amelyek kizárólag az azokat elfogadó tagok számára kötelezőek. (Idesorolható például a kormánybeszerzésekről, a polgári légi járművekről szóló vagy a marhahús-megállapodás.)

Az Uruguay-forduló eredményeként tehát (1994-re) elfogadták a nemzetközi kereskedelem addigi történetének legátfogóbb liberalizációs folyamatára irányuló nemzetközi együttműködés alapját. A tárgyalási forduló óriási jelentőségű eredményeinek és az eredményeket keretekbe foglaló egyezmények összetett struktúrájából a közszolgáltatások fejlődése szempontjából két alapvető elemet szükséges hangsúlyozni, mégpedig

- a) a Világkereskedelmi Szervezet létrehozását¹⁶⁹ és
- b) az Általános szolgáltatás-kereskedelmi egyezményt (General Agreement on Trade in Services – GATS), amelynek keretében

létrejött a közszolgáltatások nemzetközi kereskedelmének liberalizációját tartalmazó átfogó megállapodás is.

2.4.3. A Világkereskedelmi Szervezet (WTO) működése és szerepe a liberalizáció folyamataiban

A Világkereskedelmi Szervezet (World Trade Organization – WTO) közös intézményi keretét¹⁷⁰ képezi a WTO-egyezmény összetett és bonyolult rendszerének, tehát közös intézményi-szervezeti keretet biztosít a WTO egyezményben szereplő megállapodásokkal és a kapcsolódó jogi szabályozásokkal összefüggő ügyekben a tagok közötti kereskedelmi kapcsolatok alakításában.¹⁷¹

A WTO tevékenységének és működésének alapjai közül kiemelendő:

- a) A nemzetközi szabadkereskedelem elősegítése, amelynek alapvető tartalmi eleme a nemzetközi áruk és szolgáltatások szabadkereskedelmének gátját képező akadályok elhárítása, lebontása.
- b) Nemzetközi kereskedelmi tárgyalások lefolytatása, koordinációja.
- c) A nemzetközi kereskedelmi viták rendezése részletesen szabályozott vitarendezési mechanizmus keretében. (A vitarendezés szabályozása és eljárási mechanizmusa önálló multilaterális kereskedelmi megállapodásban rendezett mellékletét képezi a WTO-egyezménynek.)
- d) A – globalizálódó – világgazdaság egyensúlya, stabilitása, „fenntartható” működése érdekében a nemzetközi gazdaságpolitika egységes, szerves fejlődése keretében együttműködési mechanizmus kialakítása az IMF és a Világbank szervezeteivel, tevékenységeivel. Az együttműködés körében kiemelten fontos a nemzetközi kereskedelmi liberalizáció szerepének, erősítésének, hatásainak,¹⁷² a nemzetközi pénzügyi rendszer

liberalizációjának,¹⁷³ illetve a gazdaságfejlesztési struktúra összhangjának biztosítása.¹⁷⁴

- e) Intézményfenntartó és gazdaságfejlesztési koordinációs szerepkörének megfelelő ellátása. A tagországok exportérdekeinek elősegítésére, fejlesztésére 1964-ben létrehozott Nemzetközi Kereskedelmi Központot (International Trade Centre – ITC) a WTO az UNCTAD-dal közösen irányítja, és ellátja a fenntartással összefüggő feladatokat is.

A WTO működésével összefüggésben említésre érdemes, hogy egyfelől szabályozó, vitarendező tekintélye folyamatosan növekszik, és igen elismertnek, erősnek mondható. Ebben természetesen komoly szerepet kap, hogy a WTO szinte az egyedüli nemzetközi gazdasági szervezet, amely felhatalmazással rendelkezik komoly szankciók alkalmazására abban az esetben, ha valamely tagja a szervezet alapokmányával nem összeegyeztethető gazdaságpolitikai tevékenységet folytat.

A vitarendezés szempontjából tehát a WTO igen erős nemzetközi gazdasági szervezetnek bizonyul, így számos tagját olyan kereskedelempolitikai pozíciók kiharcolására is felbátorította, amelyeket nemzeti eszközökkel meg sem próbálhattak volna.¹⁷⁵

Hangsúlyozandó, hogy a WTO a hírközlési, a légi közlekedési és a pénzügyi szolgáltatások nemzetközi kereskedelmének liberalizációjában is jelentős eredményeket ért el.

Másfelől azonban, mégpedig a nemzetközi kereskedelem és különösen a szolgáltatáskereskedelem további liberalizációját érintő széles körű körtárgyalások (seattle-i és a Doha-forduló) beindításában távolról sem minősíthető sikeresnek a szervezet tevékenysége.¹⁷⁶

A GATT, illetve később a WTO, valamint az ITC mellett a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatokban ugyan más alapokon és működési célokkal, de meghatározó jelentőségű nemzetközi szervezet az Egyesült Nemzetek Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciája (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD).

Az UNCTAD-ot a fejlődő országok nyomására 1964-ben alapították. A fejlődő országok szerint ugyanis a GATT jelentős része – különböző és megalapozott szempontok alapján – nem szolgálja gazdasági érdekeiket, hatékony gazdasági fejlődésüket.

Az UNCTAD közvetlenül az ENSZ Közgyűlésének alárendelten működik (tehát nem önálló ENSZ-szakosított intézmény). Tevékenységének alapvető célja:

- a) A nemzetközi kereskedelem előmozdítása, különös tekintettel a fejlődő és átalakuló országok érdekeire.
- b) Alapelvek meghatározása a gazdaság-fejlesztési problémák segítése körében.
- c) A fejlődő országok érdekében kereskedelmi preferencia-rendszer¹⁷⁷ kidolgozása. (Ebben jelentős sikereket ért el az UNCTAD: koordinációja, részvétele mentén kidolgozták a fejlődő országok kedvezményeinek általános rendszerét, amely a GATT keretében is meghatározó jelentőséget kapott.) 1989-ben pedig kialakították a Kereskedelmi Preferenciák Világrendszerét (Global System of Trade Preferences).
- d) A nemzetközi áruegyezmények koordinálása, elfogadtatása.
- e) Meghatározott feltételek mellett egyes fejlődő országok adósságterheinek enyhítése.
- f) Nyersanyagokkal összefüggésben átfogó védelmi és fejlesztési programok, illetve átmeneti ellátási zavarok esetén a nemzetközi készletek felhasználása körében a pénzügyi segítségnyújtás mechanizmusának kialakítása.¹⁷⁸

2.4.4. A szolgáltatáskereskedelem nemzetközi liberalizációja

A nemzetközi kereskedelem körében a szolgáltatások szabadkereskedelmének, illetve a szolgáltatások liberalizációjának kibontakozása alapvető és szoros összefüggésben állt a világgazdasági folyamatokban bekövetkezett szolgáltatásokat érintő jelentős változásokkal.

A világgazdaság egységes működésében a szolgáltatásokkal összefüggő alapvető változások összegzéseként vázlatosan az alábbiak hangsúlyozandók:

1. Az 1980-as évekre nyilvánvalóvá vált, hogy hatékony, megújulásra képes, folyamatosan fejlődő szolgáltatási ágazatok hiányában szinte lehetetlen integrálódni a modern, globális és szervesen egységesedő világgazdasági rendszerbe, valamint szintúgy elérhetetlen sikeresen alkalmazkodni a korszerű technológiákhoz.
2. A nemzetgazdaságok szintjén a szabályozásban fenntartott túlzott szolgáltatási piaci védelem, a kizárólagos jogokat, monopolhelyzeteket garantáló protekcionista gazdaságpolitika, a kereskedelem és a beruházások körében kialakított nyílt és burkolt akadályok alapján lassabban fejlődő szolgáltatások egyre jelentősebb hatást gyakoroltak a gazdasági fejlődés egészére, illetve a vállalatok innovációs képességére, teljesítményére.
A szolgáltatások ugyanis fokozatosan növekvő, meghatározó részt képviseltek az árutermelés költségeiben. A magas költség-szintű szolgáltatások pedig alapvetően drágítják a hazai termékeket, és ezáltal számottevően kedvezőtlenül hatnak az adott ország nemzetközi versenyképességére.
3. A nemzetközi gazdasági kapcsolatok működésének hajtóereje, „fő mozgatórugói” körében a feldolgozóipartól fokozatosan eltolódott a hangsúly a szolgáltatások irányába.
4. A fejlett ipari országok, illetve számos fejlődő ország gazdaságában a nemzeti termékhez való hozzájárulás és a foglalkoztatás tekintetében is túlsúlyba kerültek a szolgáltatások.
5. A fejlett országokban a jövedelmek növekedésével is szoros összefüggésben a fogyasztás szerkezete alapvetően megváltozott. E változás egyik lényegi alapja, hogy a szolgáltatások részaránya óriási ütemben növekedett.

6. A tudományos és technológiai fejlődés, azon belül igen jelentős mértékben az adatfeldolgozás, a hírközlés és az informatika fejlődése olyan új szolgáltatási ágazatok kibontakozását tette lehetővé, amelyek az egyes országok nemzetgazdaságának egészére, sőt a világgazdaság mechanizmusára, illetve fejlődési folyamatára is döntő hatással vannak.
7. A gazdasági, tudományos és azon belül a technológiai fejlődés mentén a szolgáltatások jelentős részének kereskedelme lényegesebben könnyebbé, rugalmasabbá és olcsóbbá vált.
8. Különböző gazdasági, társadalmi és politikai szempontok alapján (például: az 1970-es években kiéleződött világgazdasági válság) megkezdődött a szigorú és erős állami fennhatóság alatt működő óriási közszolgáltató ágazatok szabályozási és piaci korlátainak leépítése. (Például: hírközlés, szállítás, közlekedés, energia, biztosítás, pénzügyi szolgáltatások.) Az egyes országok tehát e szolgáltatási területeken is egyre nyitottabbá váltak a nemzetközi kereskedelem és a külföldi verseny számára.
9. Elképesztő méretekben növekedett a szolgáltatások, különösen az új típusú szolgáltatások iránti kereslet. Ennek keretében a gazdaság szinte minden területén megfigyelhető leglátványosabb változások egyike az üzleti szolgáltatások iránti megnövekedett igény és ebből következően az üzleti szolgáltatások óriási fejlődése. Az üzleti szolgáltatások fokozatosan a világgazdaság működési mechanizmusának infrastrukturális alapjává váltak (amelyben kiemelt helyet foglalnak el a közszolgáltatások).
10. A szolgáltatások teljes egészében átalakították a feldolgozóipar szerkezetét is, amelynek két fő vonása, hogy egyrészt a feldolgozóipar „nemzetköziesedése”, világkereskedelmének fejlődése csak az üzleti típusú szolgáltatások párhuzamos fejlődése, kiterjedése révén vált lehetővé. A feldolgozóipari termékek (árukikkek) előállítására és kereskedelmére tehát egyre szorosabban összefonódott a szolgáltatásokkal. Másrészt a feldolgozóiparban

általánossá vált az a tendencia, hogy a feldolgozóipari vállalatok fokozatosan egyre több olyan szolgáltatási jellegű tevékenységet rendelnek meg erre szakosodott szolgáltatóktól, amelyet korábban vállalaton belül végeztek el. (Ennek legfőbb oka, hogy a szolgáltatás megrendelése nagyobb lehetőséget biztosít a méretekből adódó megtakarítások realizálására, továbbá szakszerűbb és gazdaságosabb ellátást jelent, illetve nagyobb foglalkoztatási rugalmasságot tesz lehetővé.¹⁷⁹⁾

2.4.5. Általános Szolgáltatáskereskedelmi Egyezmény – GATS

A multilaterális kereskedelmi megállapodások a GATT keretében nem tartalmazták a szolgáltatások – szabad – kereskedelmét, a technológiatranszfert és a beruházásokat, illetve az e területekhez szorosan kapcsolódó liberalizációt. Ettől függetlenül a regionális szabadkereskedelmi megállapodások egyre nagyobb arányban tartalmaztak szolgáltatáskereskedelemre vonatkozó előírásokat. A nemzetközi kereskedelem rendszerében azonban egyre lényegesebb és központi szerepet kapott a szolgáltatások tárgyköre, illetve a szolgáltatásokkal összefüggő liberalizáció. A GATT körtárgyalásaiban (Uruguay-forduló) a szolgáltatások kereskedelmének önálló programként történő felvételét, illetve a szabályozási rendszerének kidolgozását a fentiekben említett okok mellett számos közvetlen kiváltó ok is elősegítette, szükségessé tette. A közvetlen okok közül fontosságuk alapján kiemелendő:

1. A már említett technológiai újítások erősen fokozták és kiterjesztették a szolgáltatásokon belül igen jelentős, piaci alapú infrastrukturális szolgáltatások nemzetközi versenyét. A modern technológia ugyanis alapvetően megváltoztatta e szolgáltatások gazdasági feltételeit, így határozottan csökkent a hálózatok kiépítésének relatív költsége a tevékenység folytatásának változó költségéhez képest, valamint óriási arányban növekedett, fejlődött az egymástól függetlenül nyújtott szolgáltatások össze-

kapcsolásának és informatikai alapú közvetítésének lehetősége. Lehetővé vált továbbá a különböző szolgáltatók azonos hálózaton keresztül nyújtott szolgáltatásainak nyomon követése, ellenőrzése, az adatok tárolása és ebből következően a szolgáltatás díjainak pontos elszámolása.

A merev és versenyt korlátozó szabályozás, illetve az e szolgáltatások piacán általánosnak mondható monopóliumok állami fenntartása tehát a hálózatos szolgáltatóágazatok többségében egyre inkább a gazdasági integráció, a gazdasági növekedés és fejlődés, illetve a versenyképesség akadályát képezte.

Az infrastrukturális szolgáltatásokon belül a nemzetközi verseny szempontjából legnagyobb, leginkább meghatározó jelentőséggel vitathatatlannal a közszolgáltatások rendelkeztek.

2. A tömegesen megjelenő új termékek és szolgáltatások már nem illeszkedtek a fennálló nemzetközi szabályozási rendszer keretébe. Ennek keretében a szabályozás fokozatosan veszített érvényesítési alapjából, jelentőségéből, ugyanis a szabályozott piaci területeket a technológiai és a gazdasági fejlődés, illetve az új szolgáltatások felváltották nem szabályozott területekkel és szolgáltatásokkal.
3. Számottevő fejlődést mutatott a nemzetközi szabályozási módszerek gazdasági hatékonysága, közgazdaság-tudományi elméleti háttere.
4. Az egyik legfontosabb ok azonban, hogy a piaci alapú szolgáltatások nemzetközi kereskedelmére kiterjedő szabályozási hiány és az egyes országokban fennálló szabályozási módszerek különbözőségei a szervesen egységesedő folyamatokkal fejlődő világgazdasági piacon jelentős költségnövelő tényezővé váltak. A szolgáltatások nemzetközi kereskedelmének is alapfeltétele ugyanis, hogy az egyes országokban kialakított szabályok lehetővé tegyék a piacra lépést és a máshonnan érkező technológiák szabványosított alkalmazását.

A szolgáltatások szabadkereskedelmével összefüggő nemzetközi liberalizációs alapok kialakítása a GATS¹⁸⁰ keretében¹⁸¹ tehát igen jelentős eredménynek számít mind a világgazdaság, mind az egyes országok gazdasági fejlődési lehetősége, versenyképessége szempontjából. A GATS az első átfogó nemzetközi megállapodás a szolgáltatóágazatban végzett nemzetközi beruházásokra és a szolgáltatások nemzetközi kereskedelmére vonatkozóan, amely megalapozza a külföldi szolgáltatások igénybevétele elé gördített akadályok tárgyalás útján történő eltávolítását, lebontását, illetve a piacra jutás gátját képező diszkriminatív intézkedések megszüntetését.

A GATS megalkotásának és szabályozásának legáltalánosabb céljai:

- a) A szolgáltatáskereskedelmi elvek és szabályok multilaterális kereteinek létrehozása, mégpedig a szolgáltatáskereskedelem átlátható módon történő bővülése, illetve fokozatos liberalizációja,¹⁸² továbbá a gazdasági fejlődés elősegítése érdekében.
- b) A fejlődő országok szolgáltatáskereskedelemben való hatékony részvételének biztosítása, szolgáltatási ágazataik fejlődésének elősegítése, valamint exportjuk és nemzetközi versenyképességük előmozdítása. (Mindezen belül kiemelt hangsúllyal rendelkezik a komoly nehézségekkel küzdő, legkevésbé fejlett fejlődő országok támogatása, érdekeinek figyelembevétele.)
- c) A szolgáltatások kereskedelmének egyre magasabb szintű liberalizálásának megvalósítása olyan multilaterális körtárgyalásokon keresztül, amelyek célja a kölcsönös előnyök alapján minden résztvevő fél érdekeinek előmozdítása.

A GATS három fő részből tevődik össze:

1. A keretszerződésből, amely a minden tagországra vonatkozó kötelezettségeket tartalmazza.
2. Az egyes tagállamok konkrét, egyedi kötelezettségvállalási listáiból.
3. Az egyes sajátos szolgáltatási szektorok nemzetközi kereskedelmével összefüggő függelékekből.

A GATS tehát igen összetett és bonyolult szerkezetű egyezményrendszer,¹⁸³ amelynek alapja, hogy az egyes tagállamok a meghatározott általános keretfeltétel-rendszer mentén egyedi érdekeik szerint saját magukra „igazíthatják” a konkrétan vállalt szolgáltatási területek és kötelezettségek körét.

A tagországok így szabadon mérlegelhetik a vállalási (engedményes) listáikban szerepeltetett szolgáltatásokat, a vállalt szolgáltatásokra vonatkozó kötelezettségeket és a kötelezettségeken belüli korlátozások mértékét, tartalmát.

Ezen túlmenően meghatározott feltételek mentén a tagállam által vállalt kötelezettségek módosíthatók és visszavonhatók.

A GATS által meghatározott elvek és kötelezettségek szintén több elemre tagolhatók:

- a) Minden tagállam tekintetében érvényesülő (kötelező) általános elvek és kötelezettségek. Ezek közül kiemelendő az átláthatóság és a legnagyobb kedvezmény elve. (A legnagyobb kedvezmény elve tekintetében számos kivétel létezik.)
- b) Az adott tagállamok vonatkozásában az általuk rögzített vállalási listáktól függően fennálló kötelezettségek: a piacra jutás, a nemzeti elbánás és egyedileg meghatározott további kötelezettségek.
- c) A vállalási listák módosítása, visszavonása és a mentesítések.

A GATS „keretrendjének” e szerkezeti modellje egyrészt és mindenekelőtt a fejlődő országok érdekeit szolgálja. A szolgáltatások szabadkereskedelme ugyanis általános szinten a fejlett gazdasággal és szolgáltatói szektorral rendelkező országok érdekei mentén húzódik, ezen országok további gazdasági fejlődését alapozza meg. (Mindezt a szolgáltatás-kereskedelemmel összefonódó világgazdasági folyamatokban bekövetkező változások körében már elemeztem.) Ebből következően a fejlődő országok az Uruguay-forduló kezdetén igencsak vonakodtak hozzájárulásukat adni a szolgáltatás-kereskedelem tárgykörének a forduló

programpontjaiba való felvételéhez, amely az egyik legfontosabb elemét képezte az Uruguay-forduló elhúzódásának is.

A szolgáltatás szabadkereskedelme tehát általánosan ellentétes a fejlődő országok gazdasági érdekeivel, viszont a világgazdaság további fejlődésének szinte elengedhetetlen feltételét jelenti. Az e két szempont közötti egyensúly garantálása érdekében a GATS-ot a lehető legrugalmasabb szerkezetben alakították ki. E szerkezet alapján a fejlődő országok ellenállása is csökkent, ráadásul e keretek hatékonyabban illeszthetők a világgazdaság egyensúlyi mechanizmusának stabilitásához.

A GATS rugalmas,¹⁸⁴ „egyediesíthető” rendszerének kialakításában határozott szerepet képviselt a szolgáltatások kereskedelmének egységes világgazdasági jelentősége és a nemzetközi egyezmények körében való újszerűsége is. Ezzel együtt pedig a szolgáltatások kereskedelmében betöltött kezdeti, „kiindulási alap” jellegű, azaz egy hosszú – és előre sok szempontból nem kiszámítható – liberalizációs folyamatot megalapozó tartalma.

Az egyezmény szerkezetét meghatározó alapok között kiemelendő továbbá, hogy a versenyszempontok és a társadalmi, azon belül különösen a szociális, fogyasztóvédelmi célok közötti óvatos egyensúlyi helyzet határvonalát a tagállamok e keretekben találták a megfelelően biztosíthatónak. Mindez a szolgáltatásokkal kapcsolatos nemzeti döntéshozatal és a fogyasztók, illetve a szolgáltatók viszonyainak keretébe történő lehető legkisebb mértékű beavatkozás garantálása érdekében szükséges.

2.4.6. A GATS és a tagállami liberalizációs folyamatok

A GATS és a szolgáltatási szektorok tagállami szintű liberalizációjának összefüggéseiben kiemelendő, hogy a GATS keretrendszere nem tartalmaz és a tagállamok tekintetében nem határoz meg liberalizációs

kötelezettséget. Sőt az egyezmény szerkezeti sajátosságaiból következő vállalási listák egyedi „konkretizálása” (tagállamokra „szabhatósága”) alapján a tagállamok hangsúlyozott mérlegelési szabadsággal rendelkeznek az egyes szolgáltatási területekkel összefüggő piacnyitással kapcsolatosan. Mindez azért is jelentős, mert a GATS így rugalmasan alkalmazható („alkalmazkodik”) az egyes tagállamok által igen különböző politikai, társadalmi és gazdasági szempontok alapján meghatározott kizárólagos és különleges jogokhoz, az adott közszolgáltatási piacok védelmével összefüggő szabályokhoz.

Mindebből következően a GATS hatálya általános keretjelleggel kiterjeszhetővé vált a piaci alapú közszolgáltatásokra is.

A szolgáltatások liberalizációjával összefüggő semlegességen túlmenően azonban a GATS egészét, céljait, elvi alapját áthatja a tagállami szolgáltatási piacokat és az azzal szorosan összefonódó kereskedelmet érintő liberalizáció elve, illetve annak gazdasági fejlődést megalapozó jelentősége és szükségessége. A GATS tehát a liberalizáció konkrét követelményét nem tartalmazza, de hatásában átfogóan és határozottan ösztönzi azt. A – későbbiekben ismertetett – legnagyobb kedvezmény elve, a nemzeti elbánás, a piacra jutás, illetve közvetetten az átláthatóság elve is, tartalmukat és céljukat tekintve a tagállamok közötti kapcsolatokban fokozatosan elindítják, előmozdítják a liberalizációt, azt követően pedig jelentősen szélesítik a már elért piacnyitási eredmények szintjét.

A szolgáltatások nemzetközi kereskedelmének fejlődését megalapozó liberalizáció kiterjesztése, hangsúlyozása érdekében a GATS konkrét, mégpedig az egyedi kötelezettségvállalásokkal összefüggő tárgyalássorozatban érvényesítendő általános liberalizációs elveket is meghatároz, amelyekben természetesen jelentős tartalmi elemet képez a tagállamok liberalizációval összefüggő eltérő érdekeihez igazodó, megfelelő egyensúly garantálása is.

A GATS keretében szabályozott tárgyalási fordulók céljai között a liberalizációval összefüggésben kifejezetten meghatározott általános elvek:

1. Az egyre magasabb szintű liberalizáció megvalósítása.
2. A hatékony és korlátoktól mentes piacra jutás érdekében a különböző piacra lépést korlátozó intézkedések szolgáltatás-kereskedelemre gyakorolt negatív hatásainak csökkentése, illetve felszámolása.
3. A liberalizáció folyamatát a tagállamok által fokozatosan, minden egyes forduló során két-, több- vagy sokoldalú tárgyalásokon szükséges előmozdítani, amelyek a GATS keretében vállalt egyedi kötelezettségvállalások általános szintjének növelését célozzák.
4. A tagállamok érdekeinek megfelelő egyensúlya biztosítására vonatkozó elvek:
 - a) A tárgyalások keretében minden részt vevő fél érdekeinek kölcsönösen előnyös előmozdítása, a jogok, illetve a kötelezettségek átfogó egyensúlyának garantálása.
 - b) A liberalizációs folyamat megvalósítása során a nemzeti gazdaságpolitikai célok, illetve az egyes tagállamok fejlettségi szintje általános értelemben is és az egyes ágazatok szintjén is kellő figyelemben részesül.
 - c) A fejlődő ország tagállamok számára megfelelő rugalmasság biztosítása, amely lehetővé teszi kevesebb ágazat megnyitását, kevesebb tranzakciótípus liberalizációját, a fejlettségükhöz igazodó, fokozatosan bővülő piacra jutást, és a piacnyitás, a versenykorlátok lebontása körében sajátos feltételek meghatározását.

2.4.7. A GATS tárgyköre, a szolgáltatások tagolása

A termelési tényezők és/vagy a szolgáltatás igénybe vevőinek tagolása, valamint az országhatárok szempontjából a GATS négy fő nemzetközi szolgáltatástípusra terjed ki:

1. A termelési tényezők és a szolgáltatás igénybe vevőjének országok közötti helyzetváltoztatása nélkül nyújtott szolgáltatások. Ez esetben a szolgáltatást egy adott országban előállítják, és azt követően exportálják. Vagyis egy tagországból a másik tagországba áramló szolgáltatások.
2. A termelési tényező nemzetközi áramlása, kereskedelmi „jelenlét” biztosítása mellett az igénybe vevő (országhatár szempontjából) helyzetváltoztatása nélkül. Azaz egy adott tagállam szolgáltatója egy másik tagállamban üzleti jelenlét útján nyújtott szolgáltatásai (például: bankügyletek).
3. Nem a szolgáltatás nyújtója, hanem a szolgáltatás igénybe vevője „utazik” a szolgáltatás helyére. Egy adott tagállamban egy másik tagállamból származó igénybe vevő (devizakülföldi) részére nyújtott szolgáltatások (például: külföldi tanulmányok, turizmus).
4. Adott tagállamból származó természetes személy jelenlétével egy másik tagországban nyújtott szolgáltatások (például: tanácsadás, szakemberek kiküldetése).

A szolgáltatások tartalma szerint a GATS általános keretrendszere a szolgáltatások minden szektorára, típusára vonatkozik, kivéve a kormányzati tevékenység során nyújtott szolgáltatásokat. Kormányzati tevékenység során nyújtott szolgáltatásnak minősülnek azok a szolgáltatások, amelyek esetében a szolgáltatásnyújtás nem üzleti, piaci alapon és nem egy vagy több szolgáltatóval versengve történik.

Az általánosság szintjén megemlítendő, hogy a szolgáltatáskezelés körében különböző szempontok alapján és különböző tartalmi értelemben több szolgáltatástípus általános kivételt jelent

a GATS keretében (e sajátos kivételek közé tartozik számos közszolgáltatás is).

1. Egyrészt teljes körű kivételt képez (tehát a fent említett kormányzati tevékenységeken túl az egyezmény nem terjed ki):
 - a) A légi szállítási szolgáltatásokon belül a forgalmi jogokra, illetve olyan szolgáltatásokra, amelyek közvetlenül kapcsolódnak a forgalmi jogok gyakorlásához. A légi szállításon belüli egyes részterületekkel összefüggő megállapodások alapján azonban korlátozott tartalommal és meghatározott kivételek mentén, de az egyezmény keretébe tartoznak: a repülőgép-karbantartási és -javítási szolgáltatások, a légi szállítási szolgáltatások eladása és marketingszolgáltatásai, illetve a számítógépes helyfoglalási rendszerrel (CRS) kapcsolatos szolgáltatások.
 - b) A szolgáltatást nyújtó természetes személyek mozgásával összefüggő intézkedések közül, amelyek a tagállam munkaerőpiacára történő bejutási lehetőséget rendezik, érintik, magában foglalva az állampolgárságra, letelepedésre vagy állandó jellegű foglalkoztatásra vonatkozó intézkedéseket is. A természetes személyek mozgásával összefüggésben azonban csak korlátozott tartalmú kivételt jelent a természetes személyek belépésének vagy a tagállam területén való átmeneti tartózkodásának szabályozása, ugyanis ez nem alkalmazható oly módon, hogy korlátozza vagy kiüresítse valamely tagállam konkrét kötelezettségvállalásból származó előnyeit.
2. Nem teljes körű, de a GATS általános rendelkezéseire, meghatározott követelményeire képest különböző tartalmi alapokon kivételt képező szolgáltatások:
 - a) A pénzügyi szolgáltatások.
 - b) A hírközlési szolgáltatások. (Azonban mind a pénzügyi, mind a hírközlési szolgáltatások területén átütő jelentőségű

eredményeket hoztak az Uruguay-fordulót követő tárgyalások.)

- c) A tengeri szállítási szolgáltatások. Azon belül különösen: a nemzetközi hajózás, illetve az azt kiegészítő szolgáltatások, valamint a kikötői létesítményekhez való hozzáférés és azok használata. A tengeri szállítási szolgáltatások tekintetében az Uruguay-fordulót követően sem sikerült megegyezésre jutni.

2.4.8. A GATS legáltalánosabb követelményei

A GATS nemzetközi kereskedelem körébe tartozó szolgáltatásokkal kapcsolatos legfontosabb általános követelményei, elvei:

1. Az egyezmény kiemelt és alapvető elve az átláthatóság,¹⁸⁵ amelyre a mentesítő, illetve rugalmas szabályozási elvek sem vonatkoznak. Általánosan megállapítható, hogy a GATS-ban foglalt célok elérésének elsődleges és legátfogóbb – vagy adott esetben mögöttes – garanciája az átláthatóság követelménye. Az átláthatóság követelménye alapján a tagországok kötelesek a szolgáltatások kereskedelmét érintő összes rendelkezés közlésére, e rendelkezésekkel kapcsolatos információigények megfelelő teljesítésére, illetve nyilvános, átlátható hatósági eljárások biztosítására. (Kivéve, ha – indokoltan – ellentétes lenne a közérdekkel, az állami és magánvállalatok jogos üzleti érdekeivel, valamint a jogszabályok érvényesítésével.)
2. A legnagyobb kedvezmény elve¹⁸⁶ (alkalmazásában eltérően, de tartalmában azonosan a GATT-tal), amely szerint egy adott tagállam egy másik tagállam szolgáltatásai és szolgáltatói számára biztosított kedvezményeit legalább azonos mértékben, minden tagállam számára azonnal és feltétel nélkül köteles biztosítani.
3. A nemzetközi szolgáltatáskereskedelemben a fejlődő országok növekvő részvételének biztosítása.

Valódi garanciája, hogy a szabályozás kifejezetten meghatározza a fejlődő országok szolgáltatáskereskedelmének fejlesztésével összefüggően a tagállamok által érvényesítendő rendelkezéseket, elveket. (Különösen a konkrét, „tárgyalandó” kötelezettségvállalások kereteiben.) A GATS előírja továbbá a fejlődő országok megfelelő információszerzése érdekében az úgynevezett tájékoztatóállomások létrehozását.

4. A belföldi szabályozással kapcsolatos általános rendelkezések legfontosabb követelményei két fő csoportra tagolhatók.
 - a) Azokban az ágazatokban, ahol konkrét kötelezettségek vállalására kerül sor, minden tagállam köteles biztosítani, hogy a szolgáltatások kereskedelmét érintően alkalmazott intézkedések ügykezelése, eljárása méltányos, tárgyszerű és elfogulatlan legyen.
 - b) Minden tagállam köteles fenntartani vagy a lehető legrövidebb időn belül létrehozni olyan tárgyilagos és elfogulatlan bírósági, választottbírósági vagy közigazgatási mechanizmust, illetve eljárást, amely az érintett szolgáltató kérelme alapján rendelkezik a szolgáltatások kereskedelmét érintő adminisztratív döntésekkel összefüggő jogalkalmazásra vonatkozó hatáskörrel. A tagállam a jogalkalmazási eljárás és a döntések tekintetében köteles megfelelő jogorvoslatot, illetve a jogorvoslat elbírálására független szervezeti-intézményi fórumrendszerrel biztosítani.
5. Az „elismerés” rendje. A szolgáltatások tekintetében minden országban igen jelentős szerepet képvisel a szolgáltató szakmai megfelelőségének, kompetenciájának, a szolgáltatás minőségének, illetve teljesítményének garantálása. A kereskedelem körében viszont e szakmai követelmények, engedélyezési feltételek vonatkozásában meghatározott előírások megfelelő, arányos és szükségszerű tartalma képez alapvető, garanciális szempontot. A kereskedelem szempontjából általánosítható

garanciális, elvi alap: az előírások, intézkedések, követelmények kizárólag arányosan és a szükségeshez mérten okozhatnak kereskedelmi akadályt. E két garanciális követelmény közötti egyensúly biztosításának alapja a diszkriminációmentesség.

A nemzetközi kereskedelem keretében a diszkriminációmentesség alapvető fogalmi eleme a külföldi vagy új hazai szolgáltatóval szemben alkalmazott aránytalanul hátrányos megkülönböztetés tilalma, amely minden esetben fennáll, ha a diszkrimináció alapja kizárólag a verseny kizárása és a piacra lépés megakadályozása. Egyébként számos esetben előfordul, hogy a diszkriminációmentesség elve alapján a hazai minősítésre vonatkozó szabályok és eljárások nem alkalmazhatók a külföldi szolgáltatók vagy szolgáltatások, különösen az új típusú szolgáltatások tekintetében. A megfelelőséggel, minőséggel, engedélyezéssel, egyéb intézkedésekkel összefüggő legfontosabb követelmény tehát a megfelelő, szükségeshez mért szintű és különösen az átláthatóságot biztosító, valamint a célok pontos ismertetését tartalmazó szakmai feltételek, eljárási szabályok kidolgozása a tagállamokban.

A GATS vonatkozó elvei, követelményei is ezt tükrözik, ennek megfelelően az adott tagállamban a szolgáltatók működésének, illetve a szolgáltatások nyújtásának feltételeként szabott engedélyezésben, bejegyzésben vagy egyéb jogalkalmazási típusú eljárásban kötelezően meghatározott kritériumok vagy szabványok teljes vagy részleges teljesítéseként elismerhető más országban szerzett képzettség, szakmai tapasztalat, engedély, bizonyítvány, illetve egyéb teljesített követelmény. Az elismeréssel összefüggő garanciális szempont, hogy a szolgáltatókra vonatkozó szabványok alkalmazásában, az engedélyezés és tanúsítás kritériumaiban nem tartalmazhat országok közötti diszkriminációt, továbbá nem jelenthet burkolt korlátozást a szolgáltatások kereskedelmében.

6. A monopóliumok és a kizárólagos szolgáltatók tekintetében minden tagállam köteles biztosítani, hogy területén és az érintett piacon egyetlen monopolhelyzetben lévő szolgáltató se léphessen fel a szolgáltatásnyújtás során az adott tagállam által vállalt konkrét kötelezettségekkel ellentétes módon.
7. A támogatások. A GATT-tal ellentétben a GATS nem tartalmaz kivételes nemzeti elbírálást a támogatásokkal, állami szubvenciókkal kapcsolatban. Egyrészt ugyanis a szolgáltatások sajátos tartalmából fakadóan viszonylag ritka a közvetlen export-támogatás, másrészt pedig számos szolgáltatási – különösen a közszolgáltatásokkal összefüggő – ágazatban igen nehéz és körülményes általános elvek szerint (illetve nemzetközi szerződésben) rendezni, korlátok közé szorítani a támogatásokat. A GATS tehát legáltalánosabb elvi szinten rendezi a támogatásokat, és alapvetően tárgyalási, koordinációs mechanizmust irányoz elő azokkal összefüggésben.

2.4.9. A GATS rugalmas szerkezetének alapja: vállalási listák, egyedi kötelezettségek

Az egyes tagállamok vállalási (engedményes) listáiban meghatározottaktól függő egyedi, konkrét kötelezettségek:

1. Piacra jutás

A piacra jutás körében minden tagállam a vállalási listájában elfogadott, illetve a meghatározott kitételek, korlátozások és feltételek szerinti kedvező elbánást köteles biztosítani egy másik tagállam szolgáltatása, illetve szolgáltatója tekintetében.

A piacra jutás kötelezettségének vállalhatósága enyhítheti a szolgáltatások területén azt a hosszú konfliktust, amelynek alapja, hogy egyes tagállamok szabályai megengedik a szolgáltatások körében a versenyt és a piacra lépést, míg más országok

ugyanezen szolgáltatás tekintetében komoly korlátokat állítanak.

A szolgáltatások, különösen pedig a hálózati infrastruktúra alapján működő szolgáltatások sajátosságai alapján azonban az eltérő szabályozási rend komoly hátrányokat okoz a szolgáltatások egységes, szabványosított és világszintű fejlődésében, kiterjedésében.

2. Nemzeti elbánás¹⁸⁷

A tagállamok szintén a vállalási listában határozzák meg a nemzeti elbánás elve szerint biztosított szolgáltatások, feltételek és minősítések körét, tartalmát. A vállalt szolgáltatásokkal összefüggően a szolgáltatásnyújtásra vonatkozó intézkedések körében a tagállam a saját (hazai) szolgáltatásaival vagy szolgáltatóival – legalább – azonos elbánásban köteles részesíteni egy másik tagállam hasonló szolgáltatását, illetve szolgáltatóit. (A tagállam által szintén „vállalt”, egyedileg meghatározható és így érvényesíthető korlátok mentén.)

3. További kötelezettségek

A szolgáltatáskereskedelmet érintő intézkedések vonatkozásában a tagállamok egyedi szabad mérlegelés alapján, érdekeik szerint vállalhatnak további kötelezettségeket is a vállalási listában.

Az egyedi kötelezettségvállalást tartalmazó vállalási, engedményes listák biztosítják a GATS szerkezetnek rugalmasságát, illetve – ahogy említettem – a tagállamok gazdasági, társadalmi érdekei alapján egyedi szintre igazítható, „testre szabható” kötelezettségeit. A tagállamok tehát az engedményes listában rögzítik az általuk vállalt egyedi kötelezettségeket, és a konkrét engedményes listák az egyezmény szerves részét képezik. A vállalt kötelezettségek által érintett ágazatokra vonatkozóan a lista meghatározza:

- a) a piacra jutással összefüggő kikötéseket, korlátozásokat és feltételeket;
- b) a nemzeti elbánásra vonatkozó feltételeket és minősítést;
- c) a további kötelezettségekkel kapcsolatos vállalásokat;
- d) amennyiben indokolt, az ilyen kötelezettségek végrehajtásának időszámát;
- e) a kötelezettségek hatálybalépésének időpontját.

A vállalási listákkal összhangban a GATS általános elvi keretének lényeges része, hogy a tagállamok meghatározott feltételek mellett visszavonhatják, illetve módosíthatják vállalt kötelezettségeiket. Sőt az egyezmény egészét átható általános kötelezettségek vonatkozásában is lehetőség nyílik különböző, kiemelten jelentős társadalmi, politikai, gazdasági szempontok alapján a mentesítésre, illetve korlátok kialakítására. (A mentesítésre a GATT általános elvei vonatkoznak.)

A rugalmasság, a vállalási lista, a kötelezettségek módosíthatóságának és visszavonhatóságának, valamint a mentesítés rendjének legáltalánosabb célja az egyedi kötelezettségvállalások határozott és mind szélesebb körű ösztönzése. Ezek különösen a fejlődő országok kötelezettségvállalásainak bátorítását szolgálják.

Ezen túlmenően a visszavonás, módosítás rugalmas kereteiben természetesen ugyanúgy fontos szerepet kapott annak biztosítása, hogy a szolgáltatások, különösen a közszolgáltatások társadalmi, politikai és gazdasági szempontjai a változó körülményekhez igazíthatók legyenek. A visszavonás-módosítás feltételei pedig a nemzetközi kereskedelmi „szabadságfok” szintjéből visszavonuló tagállam általi károkozás elkerülését, minimálisra szorítását, illetve a vállalt kötelezettségekkel összefüggő gazdasági, kereskedelmi egyensúlyt és stabilitást hivatottak garantálni. A korlátozások, a mentesítések és az egyedi kötelezettségek visszavonásának, módosításának típusai, feltételei négy fő csoportra tagolhatók:

- a) a kifejezetten meghatározott körülmények alapján és a tagállam által indokolt, szükségeshez mért korlátozási lehetőségek: a fizetési mérleg védelmében hozott korlátozások;
- b) az egyedi – vállalt – kötelezettségeken belüli intézkedésekkel összefüggő általános kivételek;
- c) az engedményes listákban vállalt kötelezettségek egyoldalú módosítása, visszavonása;
- d) a GATT szabályozási rendszerén alapuló, a szolgáltatáskereskedelemben is érvényesülő mentesítések, kivételek, korlátok köre, amelyek közül a legnagyobb kedvezmény GATS-ban meghatározott általános kötelezettsége alóli kivételeket szükséges kiemelni.

**VI.
AZ EURÓPAI UNIÓ
„KÖZSZOLGÁLTATÁSI
POLITIKÁJÁNAK” FEJLŐDÉSE**

1. BEVEZETÉS

Az Európai Unió közszolgáltatás-politikájának részletes elemzése nem tartozik jelen – a közszolgáltatásokat általános, elméleti szinten tárgyaló – monográfia tárgykörébe, mégis a közszolgáltatások fejlődésében és hazánk közszolgáltatási liberalizációjában betöltött meghatározó szerepe alapján szükséges kitérni az Európai Unió piaci közszolgáltatásokkal összefüggő politikáinak és szabályozásának alapjaira. Az Európai Unió kialakulása és a „belső piac” fejlődése, egységesülése ugyanis igen komoly hatást gyakorolt az európai országok közszolgáltatás-szervezésének alakulására.

Az európai közösségi (jelen pontban a továbbiakban: „közösségi”) jog keretében a piaci közszolgáltatások jelentős része – a kiterjedt liberalizációig – általánosan elfogadottan közüzemnek vagy a közösségi (másodlagos) jogforrási rendszerben megjelenő fogalomként: közvállalkozásnak minősült. (A közvállalkozás fogalmán belül is kiemelt, mégpedig – szinte egységesen – hálózati infrastruktúra alapján működő természetes, illetve egyben állami monopóliumként berendezkedett közvállalkozásnak minősült.)

A „közműszektor” tekintetében a közösségi szintű beavatkozás, a belső piaci alapú szabályozás, illetve az egységes politika kialakítása nem képviselt hangsúlyos szerepet egészen az 1970-es évek második feléig. Ebből következően az 1970-es évek végéig közösségi szinten egyáltalán nem szabályozták a közművek piaci közszolgáltató rendszerét. Az 1980-as évek elején azonban – a korábbiakban említett szempontok alapján – határozott változás indult el a piaci közszektor közösségi kereteit illetően is. A hálózatok útján működő piaci közszolgáltatókkal összefüggő technológiai fejlődés, a felhasználói igények változása, az ismertetett világgazdasági hatások, az egyre elmaradottabb

infrastruktúra fejlesztésének óriási költségigénye, a szolgáltatások körében kibontakozó világgpiaci verseny stb. egyre határozottabb fellépést igényeltek az európai versenyképesség fenntartása érdekében.

Az egyik megemlítendő „versenyképességi” szempont, hogy az Egyesült Államok kereskedelempolitikájában szigorúan – Európával szemben is – érvényesítette a reciprocitást, amely szerint a „külföldi” országok vállalatainak az észak-amerikai piacon történő gazdasági-részesedés-szerzésének mértéke ahhoz igazodik, amennyire az adott országok saját piacukat szintén megnyitották az Egyesült Államok vállalkozásai előtt.

A hálózatos piaci közszolgáltatásokra ható, viszonylagosan egységes „külső” okokhoz képest azonban az egyes közszolgáltatáshoz kötődő belső okok már jelentős különbségeket mutattak, amelyek alapvetően meghatározták az egyes szolgáltatási területek Közösségen belüli liberalizációjának kibontakozását és eredményességét. Ebből a szempontból megállapítható, hogy a Közösségen belüli piaci alapú közszolgáltatások liberalizációs folyamata legsikeresebben a hírközlésen és a légi közlekedésen belül érvényesült.

A közösségi politika piaci közszolgáltatásokkal összefüggő változásának első átfogó és alapvető megnyilvánulása az 1980-as években kibocsátott úgynevezett transzparencia-irányelv.¹⁸⁸

Szemléletesen mutatja a közösségi politika irányát, hogy az irányelv megalkotásakor ugyan nem vonatkozott a hírközlésre,¹⁸⁹ de az 1980-as évek közepén kibocsátott módosítása már kiterjesztette az irányelv hatályát a piaci alapú közszolgáltatások jelentős részére, így a hírközlési szektorra is.¹⁹⁰ Vagyis a piaci alapú közszolgáltatások jelentősége az 1980-as évek közepére közösségi szinten is alapvetően átértékelődött.

Az Európai Közösségek Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) az irányelv keretében egyértelműen meghatározta, hogy az ezekben az ágazatokban működő közzállalkozások igen fontos szerepet töltenek be a tagállamok gazdaságában, illetve szükséges (egyre indokoltabb) e közzállalkozások és a tagállamok közötti pénzügyi kapcsolatok át-

láthatóságának biztosítása, tekintettel ezen ágazatok versenyhelyezé-
tének alakulására, valamint a szorosabb gazdasági integráció irányába
haladó előrelépésben betöltött szerepükre. (Ezen ágazatok: a vízügy
és energiaellátás, a posta és hírközlés, valamint a szállítás és az állami
hitelintézetek ágazataiban működő közvállalkozások.) A meghatá-
rozott piaci alapú közszolgáltató ágazatokban a köz- és magánváll-
alkozásokra vonatkozó egyenlő bánásmódot, továbbá a tagállamok
és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságát
is szükséges garanciák közé vonni, ugyanis ezekben az ágazatokban
sem volt tovább megengedhető, hogy a magán- vagy közvállalkozások
részére a tagállamok esetlegesen a közös piaccal összeférhetetlen tá-
mogatásokat nyújtsanak.

A piaci közszolgáltató ágazatok liberalizációja körében tehát egyre
határozottabban érvényesült a Bizottság szabad és a versenykorlátozá-
soktól mentes gazdasági verseny melletti (hagyományos és folyama-
tosan erősödő) elkötelezettsége. Vagyis általánosan megállapítható,
hogy a Bizottság (és a Közösség többi intézménye is) közgazdasági
elméleti oldalról egyre erősebben a tulajdon, a szabad verseny és a li-
beralizáció kérdéseit felvető institucionalista irányzat, a magántulajdon
és a piaci verseny mechanizmusát „hirdető” neokonzervatív chicagói
iskola, valamint a mindezek alapján felerősödő liberális gazdaságfilo-
zófiai elméletek, „gondolkodások” talaján állt/áll. (Ezt szemléletesen
bizonyították a Bizottság versenypolitikai jelentései is.)

2. A TULAJDONI SEMLEGESSÉG ÉS A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK

Az Európai Unión belül a vállalkozások tulajdoni rendjére, tehát arra, hogy azok köz- vagy magántulajdonban állnak-e, teljes körű semlegesség érvényesül (vagyis e kérdés kívül esik az uniós jog terén).¹⁹¹ Így a Bizottság egyrésztől nem tehetette kérdésessé, hogy az általános érdekű szolgáltatások biztosításáért felelős vállalkozások köz- vagy magántulajdonosi szerkezetben működnek-e. Ennélfogva nem követelhetette a közvállalkozások tagállami szintű privatizációját sem. A Bizottság tehát az EKSZ, majd az EUMSZ szabályozását, különösen a versenyszabályokat és a belső piaci szabályokat csak a vállalkozások tulajdoni rendjétől függetlenül alkalmazhatta/alkalmazhatja. Ebből következően az uniós közszolgáltatási liberalizáció folyamata, szabályozási rendszere, illetve a liberalizáció mentén fokozatosan kialakuló uniós közszolgáltatási politika nem foglalta magában a közszolgáltatók tulajdoni kérdéseit és a privatizációs struktúráját. A liberalizációs folyamatot szükségszerűen kiegészítő privatizációs folyamat tehát az Unión belül teljes egészében tagállami hatáskörben maradt, és napjainkban is a tagállamok hatáskörét képezi. Ebből adódik, hogy még a teljesen liberalizált közszolgáltatási piacokon, mint például a hírközlés, számos tagállamban ugyan folyamatosan csökkenő és korlátozott mértékben, de még jelenleg is fennáll egyes szolgáltatók körében az állami tulajdon.

3. AZ UNIÓS VERSENYPOLITIKA ÉS A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK

Az Európai Unión belüli „belső piac” határozottabb megvalósításának „szándéka” a közszolgáltatásokra is alapvető hatást gyakorolt. Az Európai Gazdasági Közösség (EGK), majd az Európai Unió egyre szembe-tűnőbb lemaradásának visszafordításában elsődleges szempontot képező közszolgáltatási liberalizáció legfontosabb alapját ugyanis a belső piac megerősítése jelentette. (Vagyis az Egységes európai okmánnyal a római szerződésbe „emelt” rendelkezések.)

Az 1980-as évek második felére egyértelművé vált az Európai Gazdasági Közösség közszolgáltatásokban (így például a hírközlésben és a médiában) megnyilvánuló lemaradásának gazdasági hatása, illetve a versenyképességre gyakorolt hátrányos következménye. A Bizottság, látva a gazdasági liberalizáció elkerülhetetlenségét, nagyon nehéz helyzetbe került, hiszen a közszolgáltatások minden országban a közszektor központi és ráadásul stratégiai elemét képezték. Így a Bizottságnak meg kellett „keresnie” az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződésben a közszolgáltatási liberalizációt megalapozó, elősegítő rendelkezéseket. (Mindez igen komoly nehézségek elé állította a Bizottságot, hiszen a közösségi jogrend kereteit tekintve a piaci közszolgáltató ágazatok liberalizációjának közösségi jogi alapját igen tág jogértelmezés, „kreativitás” mentén lehet „megtalálni”. A liberalizáció közösségi szintű megvalósítása, harmonizációja tulajdonképpen egyfajta sajátos „beleerőltetést” igényelt az EKSZ értelmezésébe, alkalmazásába.)

A Bizottság az irányelvi szintű versenyjogi szabályozás jog-alapját az EKSZ 90. cikk rendelkezéseinek keretében „találta meg”.¹⁹² (Az EKSZ akkori 90. cikke az amszterdami szerződés alapján történt

átszámolás következtében 86. cikk, majd a lisszaboni szerződést követően jelenleg EUMSZ 106. cikk.)

Az EUMSZ 106. cikk az uniós versenypolitika és azon belül a vállalati versenyjog sajátos szabályozási kerete. Mindkét elvi összetevőt szükséges összefoglaló jelleggel elemzés alá vonni.

3.1. Az uniós versenypolitika szabályozási kerete

Az uniós versenypolitika legfontosabb sajátossága a nemzeti versenyjogokhoz képest a piaci integrációban betöltött szerepe. Vagyis a nemzeti (tagállami) versenyjogok szabályozásában meghúzódó hagyományos célok mellett az uniós versenyjog alapvető célja a piaci integráció kiteljesítése. Az uniós versenyjog tehát szoros összefüggésben áll az Európai Uniót meghatározó, támogató politikák rendszerével, mégpedig azok egyik, de kétségtelenül fontos területe, amely a piaci versenyre épülő és egységesülő európai gazdasági térség hatékony működését, illetve a belső piac kialakulását, kibontakozását hivatott biztosítani.

3.2. A vállalati versenyjog uniós szabályozása

A versenypolitikán, az uniós versenyjog rendszerén belül az EUMSZ 106. cikk sajátosságai több elemből tevődnek össze.

1. Egyrészt a piacgazdasági szerkezetben a vállalatok, gazdálkodó szervezetek három elhatárolható, speciális típusára vonatkozik. Mégpedig az állami vállalatokra (vagy az uniós jog keretében meghatározott fogalom szerint a közvállalkozásokra), illetve olyan vállalatokra, amelyek számára a tagállamok kizárólagos vagy különleges jogot¹⁹³ biztosítanak, továbbá azon vállalatokra, amelyeket a tagállamok közérdekű szolgáltatások ellátásával bíznak meg. A vonatkozó fogalmakat másodlagos jogforrások

szinten – irányelvi keretben – legáltalánosabban a transzparen-
cia-irányelv (és módosításai) tartalmazza,¹⁹⁴ amelyet jelentősen
tágit a Bizottság és az Európai Unió Bíróságának (továbbiakban:
Bíróság) „jogfejlesztő” gyakorlata.¹⁹⁵

2. Az 1. pontban említett vállalkozások tekintetében a tagállamok-
nak tartózkodniuk kell minden olyan rendelkezés, intéz-
kedés meghozatalától, illetve fenntartásától, amelyek sértik
vagy előreláthatóan „sérteni fogják” a belső piac uniós elveit,
szabályozási kereteit, valamint az uniós versenyjog szabályait.
3. E korlátozás, tilalom alapján megállapítható, hogy a 106. cikk
rendszerint értelmében ugyan a vállalkozásokra vonatkozó
versenyjogi rendelkezések között található, de nagyon sajátosan
tekinthető versenyjogi szabálynak. Az EUMSz 106. cikk tehát
egyfajta „utaló” rendelkezés, amely önmagában nem sérthető
meg, alkalmazása szükségszerűen összefonódik az EUMSz más
rendelkezéseivel. Az EUMSz 106. cikkében foglalt rendelkezés
tehát az EUMSz-ben foglalt általános kötelezettség kiemelt biz-
tosítékát jelenti, hiszen meghatározza, hogy a tagállamok a köz-
szolgáltatási rendszer és a „közvállalati kör” tekintetében sem
hozhatnak vagy tarthatnak fenn olyan intézkedéseket, amelyek
adott esetben megsértik/megsérthetik az EUMSz vonatkozó
rendelkezéseit.
4. Másfelől a 106. cikk nemcsak a vállalkozásokat, hanem tartalmi
értelemben a tagállamokat is terheli, kötelezi. A tagállamok
és „hatóságaik” tekintetében ugyanis kizárja az említett vállal-
kozások (például a közszolgáltatók) felett gyakorolt ellenőrzési,
irányítási jogosultságok és befolyás – uniós szabályok megsérté-
sére irányuló – kihasználását. E vállalkozásokat „nem kényszerí-
thetik” az uniós szabályozásnak ellentmondó tevékenységre,
lépésekre. Továbbá az ilyen vállalkozásokat nem részesíthetik
az EUMSz szabályaival ellentétes állami támogatásban sem.

5. Az EUMSZ 119. cikk tartalma¹⁹⁶ – a közös gazdasági politika, a közös piac egyik legfontosabb, alapvető elemeként – kifejezetten a nyitott piacgazdaságot és a szabad versenyt emeli átfogó, meghatározó elvi „szintre”. Emellett azonban kiemelt jelentőségű – a korábbiakban említett – keretrendelkezés az EUMSZ 345. cikk¹⁹⁷ tagállamokon belüli tulajdonviszonyokkal összefüggő semlegessége. Az EUMSZ 106. cikk tehát az EUMSZ 119. cikk keretében általánosan meghatározott szabad verseny és az EUMSZ 345. cikkben foglalt tulajdonsemlegesség közötti egyensúlyt biztosítja garanciális tartalmi elemekkel. A közzállalkozásokra és a tagállamok által kizárólagos, illetve különleges jogokkal felruházott vállalkozásokra a 106. cikk (2) bekezdésében foglalt – lásd alábbi 7. pont – általános kivétel¹⁹⁸ mentén – tehát „alap esetben”, elvileg – ugyanolyan versenypolitikai, versenyjogi előírások vonatkoznak, mint a magánszektorra. Ebből következően a Bizottság értelmezése szerint a piaci közzszektor sem sértheti az Európai Unió versenypolitikáját, az EUMSZ versenyjogi szabályozását és azzal szoros összefüggésben a piaci integrációt, illetve a belső piac működését. Az EUMSZ 345. cikk tartalmát tekintve ugyanis az Európai Unió alapját jelentő szabad versenynek és belső piaci integrációnak a 106. cikkben foglalt rendelkezések nélkül „nem sok értelme lenne”, hiszen ha az állami (köz)szektorra nem vonatkoznának az uniós versenyjog és az EUMSZ alapvető rendelkezései, akkor a tagállamok kizárólagos, illetve különleges jogok biztosításával, valamint az állami befolyás, tulajdon kiterjesztésével számos szolgáltatást, feladatot, gazdasági területet egyszerűen kivonhatnának az Európai Unió hatásköréből, az egységes belső piacra és a versenyre vonatkozó uniós szabályok kereteiből. Az EUMSZ 106. cikk tehát a 345. cikkből eredő, említett elvi lehetőség megakadályozására hivatott rendelkezés,

amelynek alapja, hogy a piaci alapú közszektort a magánszektorral egyező szabályozási keretek közé emelje.

6. Mindezek alapján az nem kérdőjeleződött meg, hogy a tagállamok jogosultak közvállalkozásokat, kizárólagos és különleges jogokkal felruházott vállalkozásokat alapítani, fenntartani,¹⁹⁹ hanem e tagállami hatáskörrel összefüggő alapvető szempontok, elvi hangsúlyok változtak, illetve szűkültek. Eleinte ugyanis a kizárólagos és különleges jogok tagállami biztosításának hatásköre kívül maradt az uniós jogalkalmazás keretén. (Azaz tartalma is „megkérdőjelezhetetlennek” minősült.) Ebből következően nem a piaci közszektort, nem az állami vagy az államilag biztosított monopóliumokat vizsgálta a Bizottság és a Bíróság, hanem az adott közvállalkozás, illetve kizárólagos, különleges jogokkal felruházott magánvállalkozás magatartását. A jogértelmezés, a joggyakorlat központi eleme tehát addig terjedt, hogy az adott (köz)vállalkozás a lisszaboni szerződéssel összhangban gyakorolja-e az adott tagállam által számára biztosított jogosultságokat.²⁰⁰ Az esetjog azonban fokozatosan elmozdult a kizárólagos és különleges jogok biztosításának tartalmi értelmezése, kidolgozása felé. Így az esetjog „elmozdulása” alapján már az is megalapozta a 106. cikk (1) bekezdésének megsértését, ha
- a) a tagállam által biztosított pozíció alapján (abból eredően) az adott vállalkozás szükségszerűen, elkerülhetetlenül megsérti a versenyre vonatkozó rendelkezéseket, vagy e pozíció már önmagában megalapozza a piaci visszaélést;
 - b) a tagállam olyan vállalatot juttat kizárólagos, különleges pozícióba, amely nyilvánvalóan nem képes ellátni a piaci keresletet, illetve eleve nem képes megfelelni a piaci igényeknek;
 - c) az adott monopóliumot, kizárólagos jogosultságot kiterjesztik az adott piaci, gazdasági területhez szorosan kapcsolódó vagy szomszédos területekre.²⁰¹

7. Az 1. pontban meghatározott közvállalkozásokkal összefüggő – eddigiekben ismertetett – általános elvek, feltételrendszer és sajátos szabályozási rend – az EUMSZ 106. cikk (1) bekezdés – alóli kivételt határoz meg az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése. (Ide vonatkozó kulcsfogalom: az általános gazdasági érdek, amelyről lásd a korábbiakban.)

„E kivétel” tekintetében általánosan megállapítható, hogy igen tág jogértelmezési keretet, valamint önmagában véve viszonylag széles körű mérlegelési lehetőséget biztosít a tagállamok és az uniós jogalkalmazás, jogérvényesítés számára. Az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése alapján ugyanis az általános gazdasági érdek mentén szolgáltatást nyújtó vállalatok és jövedelemtermelő monopóliumok tekintetében mégsem érvényesülnek az uniós versenyszabályok, de csak és kizárólag azon szűken értelmezett esetben, ha az uniós versenyszabályok betartása, alkalmazása akadályozná e vállalatok tevékenységét, szolgáltatási rendszerét, és még ez sem érintheti, befolyásolhatja a kereskedelem fejlődését olyan mértékben, amely az uniós érdekekkel ellentétes lenne.²⁰² Az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésében meghatározott kivétel alkalmazásának együttes tartalmi alapja tehát, hogy:

- a) Egyrészt az adott szolgáltatás tekintetében fennáll az általános gazdasági érdek.²⁰³
- b) Másrészt a vállalkozást tagállam megbízta, feljogosította, esetleg kötelezte az általános gazdasági érdekű szolgáltatás ellátására. (E megbízás csak abban az esetben alapozza meg a kivétel alkalmazását és jogszerűségét, ha az adott vállalkozást állami szervezet, hatóság aktusa, intézkedése jogosította fel, bízta meg az adott általános gazdasági érdekű szolgáltatás ellátásával, függetlenül a vállalkozás köz- vagy magántulajdoni formájától.²⁰⁴)

- c) Harmadrészt a verseny korlátozása arányos, és azon belül a versenyszabályok „kizárása, korlátozása” körében sem az intézkedés, sem a vállalat magatartása nem terjeszkedik túl a szükséges mértéken.
8. Az EUMSZ 106. cikk rendelkezéseinek, tartalmának alkalmazása, érvényesítése az EUMSZ 106. cikk (3) bekezdése²⁰⁵ alapján a Bizottság hatáskörébe tartozik, amelynek keretében, érdekében a Bizottság jogosult – a szükségeshez mérten – irányelveket és egyéb döntéseket kibocsátani. A Bizottság tehát egyfelől „köteles” biztosítani az említett rendelkezések érvényesülését, másfelől ehhez határozott beavatkozást megalapozó jogosítványokkal rendelkezik. A Bizottság tehát a piaci – és döntő többségében hálózatok alapján működő – közszolgáltató ágazatok liberalizációját az EUMSZ 106. cikk alapján és azon belül is a (3) bekezdésben foglalt hatáskör alapján kezdte meg. Fontos azonban kiemelni, hogy az EUMSZ 106. cikk (3) bekezdésében biztosított – a Parlamentiől és a Tanácstól elvileg, formálisan független – Bizottsági hatáskör (azon belül irányelv kibocsátására vonatkozó jogosultság) igen szűk körben jellemzi az uniós jogot.

Mindezek alapján a Bizottság a piaci alapú közszolgáltatások számos területén a 106. cikk (3) bekezdésben foglalt hatáskör alapján „elhatározta” a kiterjedt liberalizációs folyamat megkezdését, mégpedig a közösségi belső piac teljes körű integrációja, a Közösségen belüli gazdasági fejlődés határozott kibontakozása és a Közösség világszerte versenyképességének erősítése érdekében. A Bizottság a már ismert bonyolult és összetett okok rendszere alapján megállapította, hogy a Közösség versenyképességére gyakorolt óriási és egyre növekvő hatása alapján a hírközlés területén nem politikai választás kérdése a hatékony gazdasági verseny kialakítása, folytatása. A közszolgáltatások területén tehát „elkerülhetlenné” vált a közösségi versenyjog

szükségeshez mért, arányos és az EKSZ rendelkezéseinek megfelelő tartalmú alkalmazása.

Mindez azonban a tagállamok részéről óriási ellenállásba ütközött. Vagyis a tagállamok a stratégiai fontosságú, hagyományosan közszolgáltatásként működő, illetve gazdasági és társadalmi hatásukban kiemelten jelentős piaci alapú közszolgáltató „ágazataik” tekintetében a Bizottság általi liberalizációs folyamat megkezdését minden eszközzel tiltakozva fogadták. Ez két okból is várható volt, egyrészt ugyanis már a transzparencia-irányelv kibocsátása óriási „vihart” okozott, hiszen a tagállam és az állami vállalatok közötti pénzügyi kapcsolatokat a tagállamok minden eszközzel védték és elzárták a közösségi beavatkozás elől. Ebből következően az irányelv már akkor a Bíróság elé került. Másrészt, miután a tagállamok nem túl számottevő közvetlen befolyással rendelkeznek a Bizottság tevékenységére, ezért jelentősen és megalapozottan tartottak attól, hogy a kiemelten fontos piaci alapú közszolgáltató szektoraik liberalizációs folyamatában igen szűkre szabott érdekérvényesítési lehetőségük lesz.

Az így megkezdett közösségi liberalizációs folyamat tekintetében azonban megállapítható, hogy egyedül a hírközlés területén minősíthető átütően sikeresnek, eredményesnek. A többi ágazat liberalizációs folyamata ugyanis határozottan lelassult, vagy elakadt. Megemlítendő, hogy sikeres liberalizáció még a légi közlekedés területén valósult meg, de közel sem olyan látványos eredménnyel, mint a hírközlésben. (A légi közlekedés átfogó liberalizációjának eleve határt szab, hogy megoszthatatlan hálózati elemei alapján nem liberalizálhatók a repterek és a légi irányítás.) Ezen túlmenően a villamosenergia-ágazat és a gázágazat ugyan nagyon lassan kibontakozó liberalizációs folyamat mentén, de fokozatosan előrehaladó irányt mutat. A vasút és a posta liberalizációja azonban elakadt. Az audiovizuális (azon belül különösen a rádió és a televízió) szektor liberalizációja pedig sajátos működése alapján teljesen önálló, elhatárolható rendszerben, speciális liberalizációs mechanizmus keretében halad, szintén igen lassan.

Általánosan megállapítható továbbá, hogy a hírközlés az egyetlen szektor, ahol önmagában a piacnyitás, a piaci verseny szerkezetének megnyitása a Bizottság hatáskörében, az EUMSZ 106. cikk (3) bekezdése alapján kibocsátott úgynevezett „távközlési liberalizációs irányelvek” mentén folytatódott. A hírközlési liberalizáció folyamata is jelentős tagállami ellenállás mentén kezdődött, és eleinte igen lassan, vontatottan, de azután felgyorsult ütemben és komoly sikerrel bontakozott ki. A kezdeti határozott tagállami ellenállást szemléletesen mutatja, hogy az „első” és igen jelentős távközlési liberalizációs irányelv – a Bizottság által a végberendezésekkel összefüggésben kibocsátott irányelv²⁰⁶ – tárgykörében Franciaország (Belgium, Németország, Görögország, Olaszország támogatásával) a Bírósághoz fordult. A Bíróság döntése azonban hatályában fenntartotta az irányelvet, és megerősítette a Bizottság vonatkozó (és egyben a liberalizációval összefüggő) hatáskörét, beavatkozó jogérvényesítő szerepét.

4. A BELSŐ PIAC ÉS A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK

Általánosabb összefüggéseit tekintve az uniós közszolgáltatási liberalizáció szabályozásának elvi kereteiből kiemelendő az Egységes európai okmány alapján a római szerződésbe „vezetett” belső piac fogalma, amely egységes jogi keretbe foglalta a közös belső piac kialakulásától az egységes belső piac uniós céljának megjelenéséig terjedő időszak fejlődési folyamatait. Az Egységes európai okmányban megjelent egységes belső piac megteremtésének és működésének legfontosabb részét a római szerződésbe iktatott 95. cikk képezi (mint általános jogharmonizációs alap, eredeti számozása szerint: 100a cikk, jelenleg EUMSZ 114. cikk).

A belső piac megteremtésének elsődleges fontossága alapján a 114. cikk keretjellegű és rugalmas célmeghatározást tesz lehetővé. Alkalmazása nem konkrétan, kifejezetten meghatározott tárgykörökhöz, politikákhoz kötött, hanem funkcionális és céljelölő. Ebből következően igen tágan értelmezhető, és bármely (néhány meghatározott kivételt leszámítva, például adózás, személyek szabad mozgása) belső piaccal összefüggő terület vonatkozásában biztosítja az uniós jogszabályalkotást, amennyiben annak célja a belső piac működése, kibontakoztatása. Ez egyébként olyan területek esetében is igaz, amelyek tekintetében az EUMSZ önálló felhatalmazó rendelkezést tartalmaz (például környezetvédelem), ha a szabályozás célja erősebben kötődik a belső piac erősítéséhez, megvalósításához, mint az adott (önálló, speciális felhatalmazással biztosított) terület sajátosságaihoz.

A 114. cikk tartalmának sajátosságait az Egységes európai okmány alapja jelöli ki, amely a Bizottság által 1985-ben elkészített *A belső piac megteremtése* című fehér könyv.²⁰⁷ A fehér könyv elkészültét és egész szemléletét az a tény hatotta át, hogy a Közösség képtelen volt

az átmeneti időszak végére, azaz 1970-re kialakítani a közös piacot. A fehér könyv tehát elég határozott és lesújtó következtetésekben foglalta össze, hogy a Közösség sajátos válaszához jutott: megvalósítja a gazdasági integrációt, vagy politikai akarat hiányában meghátrál a feladat előtt, és egy „egyszerű” szabadkereskedelmi övezetté válik. A gazdasági integráció megvalósításának folyamatát a fehér könyv a belső piac 1992-re előirányzott teljes egységesítésének céljában határozta meg, valamint egy viszonylag realista és kényszerítő erejű ütemtervvel egészítette ki.

A 114. cikkben foglalt rendelkezések alapján irányelvek és rendeletek is hozhatók, de a belső piac kiemelt fontossága, valamint a garanciális szempontok alapján az Egységes európai okmány a Tanács számára kooperációs (együttműködési) eljárásban biztosított széles körű uniós jogalkotási hatáskört a belső piaccal összefüggésben. (A kooperációs eljárás először biztosított jelentős befolyást az Európai Parlament számára a döntéshozatali folyamatban.)

A belső piac erősítésében és fejlődésében a közszolgáltatások sajátos szerepet kaptak, ugyanis e piacok kitértetett jelentőségüknél fogva nemcsak részei az egységes belső piac működésének, szerkezetének, hanem a belső piac kialakításának, a gazdasági fejlődésnek, továbbá az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad mozgásának speciális alapfeltételét is képezik. Ebből következően – kompromisszumok mentén – a közszolgáltatások egyes területei egységesen részévé váltak a belső piac kialakítására vonatkozó „harmonizációs körnek”.

Az EUMSz 114. cikkben foglaltak biztosították tehát a közszolgáltatási liberalizáció úgynevezett harmonizációs irányelveinek alapját. Ebből következően a harmonizációs irányelvek legfontosabb tartalmi jellemzője az egységes belső piac kibontakozásának garantálása. A közszolgáltatások és azon belül különösen a hírközlési piac sajátossága ugyanis, hogy a piacnyitás közel sem elegendő a piaci verseny szerkezetének megvalósításához, működéséhez. Ebből következően – ahogy

az Európai Unió kívüli országokban is szükségszerűen – az Európai Unióban is elkerülhetetlen volt a hírközlési szektorspecifikus és azon belül az aszimmetrikus, ex ante versenyszabályozás megalkotása a „megnyitott” hírközlési (belső) piac fejlődésének garantálása érdekében. Tartalmi szempontból e sajátosság jelölte ki a Tanács (és a Parlament) által megalkotott harmonizációs irányelvek rendszerét, jogintézményeit, illetve a szubszidiaritás keretében az uniós „beavatkozás” terjedelmét. Megemlítenéd, hogy a hírközlés speciális szolgáltatási rendszere alapján a fokozatosan liberalizált hírközlési piac szerkezetét, működését meghatározó belső piaci harmonizációs irányelvek megalkotása és a hírközlési piac egyes területeinek piaci verseny előtti megnyitása (liberalizációs irányelvek) egységes keretekben és párhuzamosan haladt egymással.

A kezdetekben tehát (az EKSZ elvi felhatalmazása ellenére is) a piaci alapú közszolgáltatások kívül estek a közösségi beavatkozás és az integráció hatókörén, amiből adódóan a tagállamok szabadon, korlátozástól mentesen, „kötetlenül” alakíthatták ki, tarthatták fenn az állami tulajdon szerkezetét, a közvállalkozásokat, valamint a közszektor kereteit. Az 1980-as években azonban közösségi szinten bizonyos elmozdulás indult meg, amelynek fontos alapja volt, hogy a tagállamok ugyan szabadon alakítják a közszektort, az állami monopóliumokat és a piaci közszolgáltatási rendszereket, de ennek körében meghatározott korlátok érvényesülnek.

A tagállamok a közszektor, a piaci közszolgáltatások vonatkozásában sem sérthetik az alapvető rendelkezéseket. Mindez pedig tovább szűkül olyan irányban, hogy a tagállamok csak abban az esetben vonhatnak ki egyes piaci közszolgáltatási ellátórendszereket (és monopóliumokat) a belső piaci integráció, a piaci verseny és a versenypolitika kereteiből, ha azt indokolt és szükségszerű közérdekű cél alapozza meg, továbbá a versenyt arányosan csak e cél mentén korlátozhatják.

VII.
A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZERKEZETI
REFOMJÁNAK ALAPJAI

1. BEVEZETÉS

A közszolgáltatások szerkezeti reformjának alapfogalmait és főbb intézményeit korábban, az V. fejezetben részletesen ismertettem, amelyek közül e fejezet tartalma szempontjából azt szükséges ismételtlen megemlíteni, hogy a liberalizáció és a privatizáció fogalmaival teljeskörűen leírható a közszolgáltatások szerkezeti reformjának piaci működéssel összefüggő része. Ahogy már szintén említettem, a közszolgáltató szektorok jellemzően úgy működtek, hogy az állami szolgáltatón kívül a szolgáltatásnyújtás lehetőségét az állam kizárta, az állami szolgáltató pedig teljeskörűen állami tulajdonban állt (vagy az állami költségvetési intézményrendszer részeként működött). Ez esetben a közszolgáltatás teljesen állami monopóliumnak minősült, mert mind a szolgáltatás nyújtásának lehetősége, mind a szolgáltatást nyújtó szolgáltató állami monopóliumban állt. Élesen elválasztandó egymástól tehát a szolgáltató és e szolgáltató általi szolgáltatásnyújtás. A szolgáltató lehet állami vagy magántulajdonban, és ettől függetlenül a szolgáltatás nyújtása állhat a piaci versenyt kizáró állami monopóliumban, vagy működhet a piaci verseny keretében is. Egy szolgáltatás akkor tartozik teljeskörűen a magánszektorba, ha a szolgáltatásnyújtás nyitott, belépési korlátok nélküli piaci verseny keretében működik, és a szolgáltatást nyújtó szolgáltatók is magántulajdonban állnak. Természetesen a piaci verseny keretében működő szolgáltatási piacon lehetséges az állami tulajdon, az állami tulajdonú szolgáltató (versenyezve a magántulajdonban álló szolgáltatókkal), amely esetben a piac igen közel áll a magánszektorhoz, a teljes körű piaci működéshez.

Ebből következően a szolgáltatások, közszolgáltatások működésében, megszervezésében az elsődleges és legfontosabb szempont a szolgáltatás nyújtásának tartalma, vagyis hogy állami monopóliumban

vagy piaci verseny alapon történik-e. Ehhez képest másodlagos az ellátást nyújtó szolgáltató vagy szolgáltatók tulajdoni kérdése. Ha az adott szolgáltatási területen a piaci verseny a szabályozás útján kizárt, akkor egyértelműen és kizárólag közszeztorként és állami monopóliumban működik az ellátás. Amennyiben azonban a szolgáltató vagy szolgáltatók állnak állami tulajdonban, de a szolgáltatási piac nyitott, és piaci versenyben működik, akkor a szolgáltatási terület nem vagy nem feltétlenül működik közszeztorként vagy állami ellátórendszerben. Ez esetben az a döntő kérdés, hogy a piaci verseny mennyiben érvényesül az adott szektorban, vagyis az állami ellátási vagy a magán-szolgáltatási rendszer a meghatározó az adott szolgáltatási területen. Hazánkban például, számos országhoz hasonlóan, az egészségügyi közszolgáltatási rendszer piaci szempontból vegyes jellegű, hiszen a magánegészségügyi ellátás kiegészíti az állami egészségügyi ellátórendszert, de a finanszírozás, az ellátás teljeskörűségét nézve mégis az egészségügy állami ellátórendszerben, állami közszolgáltatási keretben működik. (Ehhez képest bírt jelentős sajátossággal az Egyesült Államok közszolgáltatási rendszere, ahol a közszolgáltató jellemzően magántulajdonban maradt, de a szolgáltatást minden részletében szabályozták, amivel szinte kiüresítették a szolgáltatás piaci részét. Így a közszolgáltatások ellátása sajátos közszolgáltatás-tartalmú szabályozás körébe vont magánmonopóliumban működött.)

A liberalizáció tehát piacnyitást jelent, vagyis a szolgáltatásnyújtás állami monopóliumának megszüntetését és a piaci verseny megnyitását a piaci szereplők előtt. A liberalizáció nem foglalja magában a tulajdoni kérdéseket, vagyis nem jelenti az állami tulajdon magántulajdonba adását. A liberalizáció tehát önmagában nem változtatja meg a köztulajdon szerkezetét, hanem a szolgáltatásnyújtás lehetőségét nyitja meg a piaci verseny számára. Ehhez képest a privatizáció a köztulajdont és ezzel természetesen az állami szerepvállalást „csökkenti”, vagyis megváltoztatja az adott szolgáltatási területen a tulajdonosi szerkezetet, tulajdoni viszonyokat, és a köztulajdont, az állami tulajdont részben

vagy teljesen magántulajdonba adja. A privatizáció tehát a piaci verseny szerkezetét nem érinti, azaz nincs hatással a piaci verseny szerkezetére. Attól, hogy az állami tulajdonú szolgáltatót az állam eladja, magántulajdonba adja, még nem kell megnyitnia e szolgáltatási területet a piaci verseny előtt, tehát az maradhat szolgáltatási monopóliumban, csak magánmonopóliumban. E módszer nagyon sok esetben jellemző volt a közszolgáltatások privatizációja körében, különösen a költségvetési hiánnyal küzdő országokban (így például Latin-Amerikában vagy a rendszerváltást követően a közép-kelet-európai országokban). A szolgáltatási monopólium fenntartásával ugyanis sokkal drágábban lehetett privatizálni, eladni az érintett állami szolgáltatót, hiszen a vevő sokkal nagyobb összegű befektetést hozott, ha a privatizációt követően kizárólagosan nyújthatta a szolgáltatást. (A hírközlési privatizáció döntően így zajlott hazánkban is. Az állami hírközlési vállalatot az állam azzal adta el, hogy garantálta hozzá – általában 10 évre – a kizárólagos telefonszolgáltatási jogot. E módszerrel sokkal magasabb összegért lehetett eladni a vállalatot, mint ha ilyen szolgáltatásnyújtási jog nem kapcsolódott volna az eladáshoz.)

A közszolgáltatások szerkezeti reformjának alapvető kérdése, hogy az adott közszolgáltatás tartalmi szempontból egyáltalán alkalmas-e a piaci működésre, vagy sem. A közszolgáltatások liberalizációjának ugyanis egyetlen („legitimálható”) valódi értelme, funkciója és egyben célja lehet, mégpedig a közérdek hatékonyabb érvényesülése. Vagyis a piaci verseny megnyitása esetén a társadalmi jólét, a „közjó” növelése, a szolgáltatás magasabb színvonalú ellátása, a választék és a minőség hatékonyabb fejlesztése, a szolgáltatás gazdasági és társadalmi hatásainak eredményesebb kiaknázása.

A közszolgáltatások korábbiakban már említett alapvető típusai szerint egyértelműen megállapítható, hogy a nem piaci típusú közszolgáltatások számos típusa (például a szociális igazgatás, a közigazgatás), illetve a nem piaci típusú közszolgáltatások sajátos részelemét képező tiszta közjavak (például honvédelem, levegőtisztaság védelme,

helyi tömegközlekedés) esetén a teljes körű, magánszektorként való piaci működést eleve lehetetlen megvalósítani, mert ezeken a területeken a piac, a piaci működés nem is értelmezhető. A nem piaci közszolgáltatások piaci működéshez közelebb álló területein pedig a piaci versenyalapú működés, a teljes körű piacnyitás szintén egyáltalán nem szolgálja a közérdeket, tehát ezen közszolgáltatási területeken bár megvalósítható lenne a teljes körű piaci verseny, de az óriási társadalmi és gazdasági károkat okozna (ilyen például az egészségügy, ahol a teljes piaci működés a társadalom tagjainak nagyobb részét megfosztaná az ellátás lehetőségétől azzal, hogy nem tudnák megfizetni az ellátás piaci árát).

A közszolgáltatások piaci alapú reformja tehát gazdasági, társadalmi és közpolitikai észszerűségek mentén csak a piaci közszolgáltatások körében merülhetnek fel, de még e területeken is nagyon alapos mérlegelést, elemzést igényel a közszektorreform elindítása, illetve annak mélysége. A piaci közszolgáltatások között is van számos olyan szolgáltatási terület, amely napjainkig olyannyira természetes monopólium, vagy a szolgáltatás tartalma olyannyira egynemű, hogy szinte értelmetlen a teljes körű piaci versenyalapú működést elindítani, megvalósítani (ilyen például a vízszolgáltatás). Az elhibázott közszolgáltatási reform ugyanis sokkal nagyobb nemzetgazdasági, társadalmi és egyéb károkat, versenyképességi lemaradást okoz, mintha az állam el se kezdte volna. Ehhez képest a másik „véglet” a hírközlés és a légi közlekedés, ahol gazdasági, technológiai és a differenciálható szolgáltatás tartalmához kapcsolódó szempontok alapján egyértelműen szükségszerű volt a piaci versenyképesség szempontjából is a közszektorreform, a liberalizáció és a privatizáció. E szolgáltatások esetében a közszektorreform kifejezetten előnyös volt a közjó, a gazdasági fejlődés és a közérdek szempontjából. A piaci közszolgáltatások egyes ágazatai pedig e kettő között vannak (nem érdemes vagy szükségszerű a közszektorreformot elkezdni), vagyis bizonyos részterületeik többé-kevésbé liberalizálhatók, de számos esetben ezek hatása is bizony-

talán (idesorolhatók például a villamos energia, a gáz, az atomenergia, a posta, a vasút területei).

A piaci közszolgáltatások liberalizációja körében a másik kiemelten fontos kérdés, hogy csak a szolgáltatás vagy a szolgáltatás alapját képező hálózat is liberalizálható vagy privatizálható-e. Egyértelműen megállapítható, hogy a piacnyitás és a privatizáció még a piaci közszolgáltatások körében is csak magára a szolgáltatásra, a szolgáltatásnyújtásra vonatkozhat, és jellemzőinél fogva nem vonatkozhat a hálózatra. A szolgáltatást biztosító hálózat ugyanis általában nem megkettőzhető, így eleve lehetetlen a hálózatépítési verseny, továbbá a hálózat működésében és működtetésében olyan nemzetbiztonsági, műszaki szempontok érvényesülnek, amelyek nem adhatók piacverseny-alapra. Sőt gazdasági szempontból is olyan versenyelőnyt jelentenének a hálózatot és annak irányítását birtokló szolgáltatónak, hogy nem lenne értelme a piacnyitásnak, hiszen e szolgáltató eleve monopóliumban lenne. Példaként említhető e körben a villamos energia, a gázhálózat, amelynek fenntartása, fejlesztése, működtetése nemcsak kizárólagos állami érdek, hanem másképp nem is működtethető, és piaci verseny alapján nem is finanszírozható a gazdasági észszerűségek mentén (a befektetés megtérülése, a profittermelés szempontjából sem), illetve az állami működtetésen kívül nem is garantálható a szolgáltatás folyamatos, egyetemes és teljes körű ellátása.

Még a piaci liberalizáció legsikeresebb területein is maradt állami tulajdon, állami ellátás a hálózatokat illetően. A légi közlekedés esetén ráadásul teljeskörűen, mert a repterek és a légi irányítás nem adható ki az állami monopóliumból, ellátásból. A hírközlés az egyetlen közszolgáltatási terület, ahol a hálózat sajátosságainál fogva liberalizálható és privatizálható, tekintve, hogy párhuzamos kiépítése a gazdasági észszerűségek mentén is megvalósítható, továbbá egy adott hálózaton egyszerre, egy időben a mai technológiai fejlettség mentén szinte korlátlan számú szolgáltató szolgáltatása elfér. De még az elviekben teljeskörűen liberalizált hírközlés területén is maradt szükségszerűen állami

tulajdont igénylő hálózati elem, mégpedig a hírközlési korlátos erőforrások, azaz a frekvencia és az azonosító (vagyis például a telefonszám).

A liberalizáció tehát nem szolgálja a társadalom, a közösség érdekeit, ha az említett szempontok érvényesülését nem biztosítja a piaci verseny mechanizmusa, vagy a verseny egy-egy piaci területen kifejezetten káros, illetve a piac a magántulajdonosi szerkezetű monopólium irányában halad. Ilyen esetekben sokkal hatékonyabb a piaci közszolgáltatási rendszer bármely típusa, különösen:

1. A szolgáltatás, az ellátórendszer állami „tulajdonban” és funkcióban működik, amelynek ellátására esetleg „megbízást” ad az állam magántulajdonban lévő, magánszektor keretében működő gazdálkodó szervezetek számára akár a piaci verseny szabályozási alapú kizárásával, akár a piaci verseny fenntartásával. E „megbízás” legáltalánosabb formája, eszköze a hálózatos közszolgáltatások területén a különböző típusú szerződések, általában közigazgatási szerződések, illetve egyéb mellérendeltségen alapuló közigazgatási jogviszonyok vagy a koncesszió biztosítása. (Ez utóbbi esetben a szolgáltatás állami „tulajdon”, állami feladat, míg a szolgáltató magántulajdonban áll.)
2. A szolgáltatás és a szolgáltató is állami tulajdonban működik kizárólagos jogokkal, akár a verseny kizárásával (állami monopólium), akár a piaci verseny korlátozott biztosítása mellett (amennyiben a közszolgáltatás tartalma alapján a verseny egyáltalán lehetséges).
3. Természetes monopólium piaci szerkezetének szabályozási védelme, közszolgáltatási típusú, tartalmú szabályozása, akár állami tulajdon, akár a magántulajdon keretében.
4. A szolgáltatás, a szolgáltatók is a magánszektor körében működnek, de részletes közjogi közösségi érdekű szabályozás érvényesül akár a piaci verseny működése körében (például: különleges jogok garantálásával), akár a piaci verseny kizárásával.

2. A LIBERALIZÁCIÓ ÉS A PRIVATIZÁCIÓ PIACSZERKEZETI HATÁSA

Ahogy említettem, a természetes monopóliumok és a közszolgáltatások esetében a liberalizáció és a privatizáció folyamata sem képes alapjaiban megváltoztatni a piaci szerkezetet és annak működését. A természetes monopóliumként működő közszolgáltatási piacok monopóliumszerkezete tehát a liberalizációt, privatizációt követően sem változik meg. A természetes monopóliumok körében ugyanis a piaci verseny a közgazdasági törvényszerűségek alapján nem képes megvalósulni. Ez azért hangsúlyozandó, mert komoly gazdasági hátrányokat, gazdasági igazgatási veszélyeket hordoz magában, ha az állam a liberalizálási „hullám” körében olyan közszolgáltatási piacokat/részpiacokat is liberalizál-privatizál, amelyek a szolgáltatások vagy az infrastruktúra meghatározó részét tekintve egyértelműen a természetes monopólium jellemzőivel rendelkeznek.

Ez esetben ugyanis a liberalizált közszolgáltatási piac nagy valószínűséggel a magánmonopólium szerkezetébe jut, vagy működésképtelenné válik, vagy a közösségi érdekek szempontjából egyéb alapokon hátrányosabb ellátást biztosít. A piaci közszolgáltatások keretében azonban a magánmonopóliumok működése jelentős károkat okozhat a társadalom, az adott közösség számára, amelyhez képest a piaci verseny kizárásának hátrányaival együtt is nagyságrendekkel előnyösebb a közszektor keretében működő közszolgáltatási rendszer. A magánmonopólium által okozott közösségi hátrányok számos indoka közül megemlítenéd, hogy a magánérdek keretében működő monopólium monopolprofitra törekszik akár nyílt, akár rejtett eszközökkel. A hasznokat, az elért nyereséget nem lehet a felhasználók, a társadalom, a közösség javára fordítani, ugyanis az a szolgáltatónál marad.

A piaci, gazdasági verseny alapvető és nyilvánvaló előnye ugyanis a nagyobb társadalmi és gazdasági hatékonyság,²⁰⁸ hiszen a működőképes verseny bármely szabályozási eszköznél hatékonyabb gazdálkodást és gazdasági fegyelmet biztosít, bármely „mesterségesnek” minősíthető (például állami, közpolitikai) tervezésnél, szervezésnél eredményesebb gazdasági működést jelent. A gazdasági verseny és a magántulajdonosi szerkezet azonban önmagában nem jelent garanciát a társadalmi és a gazdasági hatékonyság megvalósulásában, sikereiben. Így például a köztulajdonban gazdálkodó szervezetek és a magántulajdonban lévő vállalatok együttes jelenlétével működő versenyszerkezetű piacokon a köz- és a magánvállalatok mind a költségek, mind az árak, mind pedig a minőség szempontjából nagyjából hasonló, kiegyenlített működést mutatnak.²⁰⁹ Vagyis a piaci verseny keretében az állami tulajdonú vállalkozások számos esetben a magán-szervezetekkel szinte egyező gazdasági hatékonyság mellett működnek. Azokon a piacokon viszont, amelyekben a magánvállalatok számára sincs versenyzési „kényszer”, a magánszervezetek is általában ugyanolyan alacsony gazdasági hatékonyságot mutatnak, mint az állami monopóliumok. Vagyis ilyen esetekben a magánszervezetek működésében is jellemző lesz az elkényelmesedés.

Maga a verseny is járhat tehát káros hatásokkal, ha a társadalom, a fogyasztás oldalán a piaci verseny létéből eredő haszon jelentősen kisebb, mint a termelés, az előállítás, a szolgáltatás oldalán keletkező természetes monopóliumból fakadó gazdasági, közösségi előny, illetve költséghatékonyság. Ebben az esetben a piacnyitás, a gazdasági versenyhelyzet kialakítása ézszerűtlen, vagyis több költséget okozna, mint a verseny működéséből eredő haszon. A teljes körű liberalizáció különösen akkor ézszerűtlen, ha a hálózaton nyújtott szolgáltatás:

- a) fizikailag, műszakilag megoszthatatlan (például vízvezeték), és/vagy
- b) a versenyhelyzethez szükséges párhuzamos hálózati struktúra kiépítése a társadalom számára hosszú távon is gazdaságtalan,

illetve előnytelen lenne a felbecsülhetetlen méretű költségek és a műszaki nehézségek okán, valamint

- c) ha különböző egyéb okok alapján az adott szolgáltatást tekintve csak egyetlen szolgáltató működése lehet gazdaságos.

E három esetben a szolgáltatás általában teljes egészében természetes monopóliumnak minősül, így a közösség szempontjából a leghatékonyabb, legcélszerűbb, ha jogi szabályozásban biztosított állami monopóliumként működik. (Általánosan megállapítható azonban, hogy egyes piaci közszolgáltatási területek óriási műszaki és gazdasági fejlődése, illetve a szolgáltatásnyújtással és az infrastruktúrával összefüggő költségek jelentős csökkenése alapján a liberalizáció világszintű kezdeti folyamataiban már nem minősültek természetes monopóliumnak, mint például a hírközlési szolgáltatások.)

A természetes monopólium piaci szerkezetén kívül ugyan igen szűk körben, de egyéb esetekben is lehet káros a piaci verseny mechanizmusa. Így különösen:

1. Ha az állami monopólium és/vagy az állami tulajdon, illetve a piaci verseny kizárásának oka, hogy bizonyos mesterségesen magasan tartott szolgáltatási díjak és a kiemelten nyereséges szolgáltatási területek bevételei keresztfinanszírozás útján lehetővé tegyék meghatározott közérdekű szolgáltatások költségeihez képest jelentősen alacsonyabb árszintjét. Ebben az esetben ugyanis a piaci verseny megnyitása után az új belépők jelentősen alacsonyabb áron nyújthatják a nyereséges és az állami vállalat által mesterségesen magasan árazott szolgáltatásokat, miközben gazdasági tevékenységüket, költségeiket nem terheli a költségek alatt árazott, gazdaságtalanul ellátható szolgáltatások keresztfinanszírozása (vagyis jelentős extraprofitra tesznek szert). A piaci verseny ez esetben rövid időn belül a közszolgáltató gazdálkodó szervezet gazdasági ellehetetlenülését okozza. Mindez kiemelt jelentőséget kapott az Egyesült

Államok és az Európai Unió hírközlési liberalizációjának korai szakaszában is.

2. A közszolgáltatás keretében magas költségek mellett nyújtható szolgáltatásokat, illetve az egyes részterületein természetes monopólium szerkezetű szolgáltatásokat az új belépők a piaci működés kezdetében még magasabb költségek mentén képesek ellátni, amelyek a közszolgáltató költségeit is emelik. Ebből következően a rendelkezésre álló közösségi erőforrások felhasználása nem lenne hatékony.
3. Amennyiben a közszektor-ellátórendszer technológiai és/vagy gazdasági alapon még nem eléggé fejlett a piaci verseny megnyitásához, akkor a közszolgáltatás fejlesztésével és a szolgáltatási kötelezettséggel (egyetemes szolgáltatás) terhelt volt állami szolgáltató nem lesz képes versenyezni a nyereséges, kiemelten jövedelmező területekre „koncentráló”, azt „lefölöző” új versenytársakkal, ami hosszú távon veszélyezteti az ellátási kötelezettséggel érintett szolgáltatások nyújtását is. Az Európai Unióban e szempont komoly alapját képezte a kezdeti liberalizációs folyamat elhalasztásának.

A közszektor reformjának eleinte több szempontból is kiszámíthatlan eredményessége, illetve a magánmonopóliumok esetleges kialakulásának veszélyei alapján a liberalizáció, a piaci verseny megnyitása alapvetően „kevésbé kockázatos” és általánosabban alkalmazott módszert képvisel a privatizációhoz képest. A liberalizáció ugyanis már önmagában (privatizációs folyamat nélkül) elegendő lehet a piaci közszolgáltatás gazdasági hatékonyságával és az ellátás színvonalának növelésével kapcsolatos közérdekű szempontok megvalósításához. Mindenesetre a privatizációnál kisebb kockázattal és kisebb mértékű gazdasági, társadalmi károkozási lehetőséggel „mutatja meg”, hogy az adott ágazat alkalmas-e a közszektorreformra, a piaci verseny valóban közérdekű működésére. Hangsúlyozandó azonban, hogy a pri-

privatizáció párhuzamos folyamatát nélkülöző liberalizációs struktúra, vagyis a piaci verseny szerkezetében fennmaradó kiterjedt állami tulajdon esetében a piaci verseny működésének alapvető feltételét képezi a köz- és a magántulajdon szabályozásban garantált semlegessége.

Mindebből következően a fejlett piacgazdasággal rendelkező országokban a liberalizáció általában megelőzte a privatizációs folyamatot. (Vagy a privatizáció a liberalizáció kezdeteitől fogva párhuzamosan haladt a liberalizáció folyamatával.) A liberalizáció privatizációt megelőző kezdetének előnyei közül kiemelendő, hogy:

- a) Kisebb a piaci, gazdasági „kockázat” az ellátórendszer működése körében.
- b) Fokozatos az általában jelentős számú munkavállalót foglalkoztató állami vállalatban a létszámleépítés.
- c) Kisebb a szakszervezetek ellenállása, hiszen a liberalizáció mérésélt eredményei már nyilvánvalók, illetve a liberalizáció kezdeti tapasztalatai alapján indítható el a privatizációs folyamat.
- d) A liberalizáció kedvezőtlen eredményei esetében elhalasztható az állami tulajdon eladása, és választhatók a privatizáció kevésbé „végleges” vagy adott piaci viszonyokhoz hatékonyabban illeszthető (például szerződéses) formái.
- e) A liberalizáció kezdeti teljes kudarcai esetében a privatizáció teljes egészében mellőzhető, és az állami tulajdon „érintetlensége” alapján kezdhető meg a liberalizáció eredménytelenségének orvoslására vonatkozó kormányzati döntéshozatal (például az adott jogállami garanciák mentén a piaci verseny ismételt kizárása vagy meghatározott korlátozása).

Ezzel szemben a gazdasági szempontból fejletlenebbnek minősíthető országokban a privatizáció általában megelőzte a liberalizációt, ugyanis a privatizáció bevételei elengedhetetlenül szükségesnek bizonyultak a költségvetési hiány finanszírozásához, az adott közszolgáltatási terület fejlesztéséhez, illetve a gazdaság egyéb területeinek fejlődéséhez

(például a már említett latin-amerikai módszer, valamint a közép- és kelet-európai országokban zajlott privatizáció).

A liberalizáció és a privatizáció összefüggéseinek fontos modellje az Egyesült Államok, amelynek közszolgáltatási liberalizációja hatásait, modell- és mintaértékű jellemzőit tekintve nemzetközi szinten meghatározó módszereknek minősíthető. Az Egyesült Államok közszolgáltatási liberalizációjának struktúrájában ugyanis igen kevés szerepet kapott a privatizáció, miután a közszolgáltatási ellátórendszereinek többsége magántulajdonosi szerkezetben működött.

A piaci közszolgáltatások liberalizációja, a piaci verseny megnyitása szempontjából fontos hangsúlyozni a liberalizáció és az állami versenypolitika, versenyigazgatás általánosítható összefüggéseit is. A liberalizáció és a versenypolitika ugyanis annyiban egybeesik, hogy a versenypolitikának is alapvető célját képezi a közérdek érvényesülése és a fogyasztói jólét növelése. A közérdek és fogyasztói jólét versenyigazgatási garanciája a hatékonyan működő gazdasági verseny szerkezetének biztosítása. A piaci verseny igazgatásának és következetes érvényesítésének tehát egyik legfontosabb célja, hogy az előmozdított műszaki és gazdasági fejlődéssel, továbbá a termelés, a forgalmazás és az elosztás mechanizmusának javításával összefüggő előnyökből a fogyasztók méltányos részesedését megalapozza, vagyis a társadalmi és a fogyasztói jólét színvonalát növelje. E szempontból azonban kiemelő, hogy az Európai Unió versenypolitikája határozottan különbözik a versenyszabályozás elveinek, kereteinek megalapozásában hagyományosan meghatározó jelentőségű Egyesült Államok verseny-szabályozási rendszerétől.

Az Egyesült Államok versenypolitikai elveiben ugyanis határozottabban érvényesül, hogy a gazdasági hatalom egyben politikai hatalmat²¹⁰ is jelent. Ebből következően, vagyis a gazdasági hatalomtól való hagyományosan „rögzült félelem” alapján az Egyesült Államok versenypolitikájának alapvető céljai körében erőteljesebben érvényesül a gazdasági erőfölény kialakulásának megakadályozása, az erőfölényes

pozíció megtörése és a szigorú kartellpolitika. Az Egyesült Államok versenypolitikája tehát hagyományosan preventív jellegű az Európai Unióban érvényesülő versenyjoghoz képest. Az Európai Unió versenyjoga viszont inkább korrekatív, azaz a beavatkozás a termelés hatékonyságának messzemenő biztosítása érdekében hangsúlyosan ex post. Döntően akkor avatkozik be, ha a szervezet visszaél erőfölényével. Az Európai Unióban tehát az ex ante szabályozási módszert igénylő ágazatok keretében, így a közszolgáltatások esetében is jelentősebb szerepet kap a szektorspecifikus versenyszabályozás érvényesülése és a piaci erő rendezése. Ebből következően az uniós versenyjog határozottan ex post elvi alapjában kiemelt fontossággal rendelkezik az ex ante versenyszabályozást igénylő ágazatok piaci viszonyainak megfelelő szektorspecifikus szabályozás kialakítása. Ellenkező esetben ugyanis „nem lesz eszköz” a piaci verseny biztosítására. Az ex post, az ex ante, illetve a szektorspecifikus szabályozás fogalmát, elméleti alapjait, módszereit a későbbiekben ismertetem.

A másik kiemelendő különbség, hogy az Egyesült Államok versenyjogi kereteinek céljai között hangsúlyosabb szerepet kap a társadalmi jólét maximalizálása, „szemben” az európai uniós versenyjog célját jelentő fogyasztói jólét biztosításával. Alapjait tekintve a társadalmi jólét maximalizálásának és a fogyasztói jólét garantálásának célja ugyan egyező tartalommal rendelkezik, de az eredmény szempontjából mégis különbözhetnek, ugyanis a szigorúan vett fogyasztói jólét követése társadalmi, közösségi szinten kedvezőtlen hatásokkal is járhat.

A liberalizáció és a privatizáció tehát nem a közszolgáltatás tartalmát, hanem a piac működését, az állami beavatkozás és a közszektor struktúráját, alapjait, alkotmányos kereteit, illetve szabályozási rendszerét változtatja meg. A szolgáltatás közszolgáltatási tartalmának megváltozása inkább a technológiai, társadalmi, gazdasági folyamatokhoz kötődik, amelyeknek egyik kiemelendő fogalmi eleme a helyettesíthetőség.²¹¹ Hangsúlyozandó továbbá, hogy a liberalizáció

és a privatizáció egyedüli észszerű, indokolható és valódi értelme, jelentősége (szükségyszerűségének szinte egyedüli alapja) a közszükségletek ellátásának javítása, a társadalmi jólét növelése, a gazdasági és társadalmi fejlődés megalapozása (illetve szűk körben a közpénzügyi rendszer, a költségvetés, a közszektor hatékonyságának fokozása). Amennyiben mindez nem biztosítható a piaci verseny struktúrájában (például magánmonopólium kialakulása, az ellátás színvonalának, minőségének stagnálása, visszaesése, csökkenése, költségeinek növekedése indul el), akkor az állami ellátás, a közszektor kerete igenis nagyságrendekkel hatékonyabb szolgáltatási rendszert jelent a piaci versenyhez képest.

3. A LIBERALIZÁLT KÖZSZOLGÁLTATÁSI PIAC FENNMARADÓ KÖZSZOLGÁLTATÁSI ELEMEI

A közszolgáltatások kiterjedt liberalizációja és privatizációja esetén is számos olyan eleme marad a szolgáltatási rendszernek, amelyek továbbra is közszolgáltatásként működnek, közszolgáltatási tartalmat követelnek. Ezek közül a legfontosabb az egyetemes szolgáltatás és a hálózatos szolgáltatások.

A hálózati szolgáltatások közszolgáltatási jellemzőinek sajátosága különösen, hogy azokat a szolgáltatók nem a fogyasztók, hanem egymás számára nyújtják, és általában piaci erőhöz kötöttek, továbbá a liberalizált piaci verseny kibontakozását, hatékony működését és fejlődését biztosítják. A hálózati szolgáltatási rendszer tehát a hálózatok útján működő liberalizált közszolgáltatási piac működésének alapintézményei, a szolgáltatók közötti viszonyokat meghatározó jellemzői, a fogyasztók tekintetében érvényesülő közvetett hatásai, valamint a szabályozás tartalma alapján tekinthető sajátosan piaci közszolgáltatásnak. A felhasználók, fogyasztók irányában gyakorolt közvetett hatásai, például az előfizetési díjak alakulásában, a hálózatok, szolgáltatások egységes működtetésével kapcsolatosak.

Az Európai Unióban a közszolgáltatásokkal összefüggő szabályozás hiányosságai alapján a hálózati szolgáltatás közszolgáltatási tartalma „csak” elméleti szempontból állítható. Az Egyesült Államokban viszont a hálózati szolgáltatások közszolgáltatási tartalma – szolgáltatókhoz kötöttek – a szabályozásban is kifejezetten megjelenik.

Az egyetemes szolgáltatás a piaci versenyben gazdaságtalanul elvátható fogyasztók ellátásának garanciája, szabályozásban biztosított kötelezettsége annak érdekében, hogy a liberalizációval megvalósított piaci versenynek ne legyen az következménye, hogy a lakosság

egy része számára nem lesz elérhető a szolgáltatás. Ez előfordulhat azzal, hogy a szolgáltatóknak a lakosság egy részének ellátása a piaci versenyben már nem áll érdekében (például földrajzi, jövedelmi, hálózatfenntartási okok alapján), vagy a piaci versenyben már egyáltalán nem biztosított a szolgáltatás megfizethető ára. Az egyes piaci közszolgáltatásokat érintő liberalizációt követően a közszolgáltatási tartalom fontos részelemeit képező jellemzők, mint az ellátási kötelezettség, szociális szempontok és az alapvető szükséglet, szinte kizárólag az egyetemes szolgáltatás körében maradtak fenn. Az egyetemes szolgáltatás így számos országban kizárólagos vagy különleges jogokat, állami tulajdont, meghatározó állami gazdasági, irányítási befolyást, illetve közszolgáltatási tartalmú szabályozást alapoz meg. Az egyetemes szolgáltatásról lásd a következő pontban.

A hálózati szolgáltatások és az egyetemes szolgáltatáson, azon belül az ellátási kötelezettségen és a szociális szempontokon kívül egyéb fontos közszolgáltatási elemek is fennmaradnak, jellemzőek a liberalizált piaci közszolgáltatási területeken, így különösen:

1. A szolgáltatás folyamatosságának követelménye. A szolgáltató a jogviszony fennállása alatt abban az esetben is köteles biztosítani a szolgáltatás folyamatosságát, ha a felhasználó irányában – az adott szolgáltatás tekintetében – nem terheli szerződéskötési kötelezettség. Vagyis a szolgáltató a kereskedelmi alapon, a szerződési szabadság keretében létrehozható előfizetői szerződések körében is köteles garantálni a folyamatos szolgáltatásnyújtást.
2. A szolgáltatással összefüggő kiemelt felelősség, szabályozott speciális felelősségi rendszer.
3. A szolgáltató és az előfizető közötti „előfizetői jogviszony” szabályozása, amelyben az előfizetői szerződés szinte valamennyi elemére kiterjedő „közjogi” korlátok, feltételek érvényesülnek. Közjogi alapú korlátok vonatkoznak többek között: a szerződés tartalmára (a felek jogait és kötelezettségeit érintően), a szer-

- zódés megszűnésére, a szolgáltatás szünetelésére, a díjtartozások, a szerződésszegés eseteire, jogkövetkezményeire stb.
4. Az ellátás minőségével összefüggő sajátos követelmények és kötelezettségek, illetve a szolgáltatás biztonságát, feltételeit rendező szabályozási elemek.
 5. A szolgáltatók körében fennálló piaci erő ellensúlyozásával, valamint a hatékonyan működő piaci verseny elősegítésével, működésének garanciáival összefüggő szabályozás. A piaci erő aszimmetrikus ellensúlyozásának és a verseny működésének szabályozása kiemelt fontossággal rendelkezik a liberalizáció közérdekű céljainak megvalósulásában.
 6. A közszolgáltatás-specifikus fogyasztóvédelmi rendelkezések.
 7. A közszolgáltatások keretében szükséges „közösségi ellenőrzésre”, sajátos piacfelügyeletre, hatásköri és eljárási mechanizmusra vonatkozó szabályok.
 8. A szolgáltatással esetlegesen összefüggő hálózati alpinfrastruktúra szabályozása, különösen a hálózatok egységes működésére, a hálózati együttműködésre vonatkozó rendelkezések.

4. AZ EGYETEMES SZOLGÁLTATÁS

Az egyetemes szolgáltatás a hálózati infrastruktúrán alapuló piaci közszolgáltatások, azon belül is különösen a liberalizáció folyamatában lévő, illetve a már „liberalizált” piaci közszolgáltatások körében érvényesülő szolgáltatási rendszer. A hálózati infrastruktúra szempontjából az egyetemes szolgáltatás általában a gazdasági, társadalmi és stratégiai összefüggéseiben kiemelt jelentőségű, központi, országos szintű, általános közérdeket hordozó, továbbá liberalizált és alapvető hálózatos közszolgáltatások keretében jellemző. Az egyetemes szolgáltatás tehát csak és kizárólag a közérdekű és az alapvető szükségletekkel szorosan összefüggő piaci közszolgáltatások körében érvényesülő intézmény.

Az egyetemes szolgáltatás ugyanis a nem jövedelmező, a gazdasági hatékonyságot nélkülöző, a gazdaságtalanul nyújtható piaci szolgáltatások ellátásának garanciája az ellátási kötelezettség biztosításával. (Például az alacsony jövedelmű, az ellátást jövedelmezőség nélkül igénybe vevő fogyasztók ellátása, a természeti, földrajzi, településszerkezeti okok alapján gazdaságtalanul ellátható településeken a szolgáltatásnyújtás biztosítása a piaci versenyben is.) Az ellátási kötelezettség körében természetesen kifejezetten és garanciálisan szabályozott „mentesülési” feltételek érvényesülnek. Az ellátási kötelezettség alóli kivételek, „mentességek” közül kiemelendő:

- a) A szolgáltatásnyújtás műszaki, gazdasági ésszerűtlensége, „lehetetlensége” (például természeti tényezők, földrajzi okok).
- b) A szolgáltatásból való kizárás biztosítása (például díjtartozás, az infrastruktúrában károkat okozó vagy egyéb rendeltetésellenes használat esetén).

Az egyetemes szolgáltatás tehát mindenki számára, folyamatosan, egyenlő feltételekkel, megfizethető áron elérhető, számos esetben szociális és egyéb közérdekű szempontokat magában foglaló, az adott közszolgáltatás társadalmi és gazdasági hatásaival összefüggő, továbbá az igényelt helyen nyújtandó és az igényelt helyre alkalmazható szolgáltatási kötelezettség, amely csak kifejezetten – általában jogszabályban – meghatározott feltételek esetén tagadható meg.

Vagyis a társadalmi szükségletekkel szoros összefüggésben az egyetemes szolgáltatás szabályozása kijelöli a liberalizáció folyamatában és a piaci verseny keretében a fogyasztók számára feltétlenül, egyetemesen, illetve a gazdasági hatékonyságot nélkülözve is biztosítandó szolgáltatások körét. A kijelölt egyetemes szolgáltató így abban az esetben is köteles garantálni az egyetemes szolgáltatást, ha a szolgáltatásnyújtás gazdaságtalan.

4.1. Az egyetemes szolgáltatás és a piaci közszolgáltatás különbségei

Az egyetemes szolgáltatás és a piaci közszolgáltatás tehát nem egyező vagy szinonim fogalmak, sőt a piaci közszolgáltatásnak nem is fogalmi eleme az egyetemes szolgáltatás. Az egyetemes szolgáltatás nem is létezik működő közszolgáltatási ellátórendszer keretében, hiszen ez esetben nincs szükség rá. Az egyetemes szolgáltatás csak és kizárólag akkor érvényesül, ha liberalizálnak egy piaci közszolgáltatási területet, és e versenyhelyzetben is garantálni akarja az állam a volt közszolgáltatás bizonyos, alapvető szükségletként elismert részeinek ellátását, ellátási kötelezettségét.

Az egyetemes szolgáltatás továbbá egyrészt minden igénylő számára (meghatározott feltételekkel) nyújtandó szolgáltatás, másrészt kiegészítő fogalmi eleme a kívánt, az igényelt helyre történő szolgáltatásnyújtás (például: a fogyasztó lakása). Ezzel szemben a piaci

közszolgáltatások körében általánosan nem fogalmi feltétel, nem alapkövetelmény minden igénylő ellátása (bár ez szolgáltatásonként jelentős változatosságot mutat, és a szolgáltatásfejlődéssel folyamatosan változik.) Másrészt az ellátás „csak fizikai valójában” garantálható. Vagyis a piaci közszolgáltatások egyedi igényektől függetlenül is nyújtandók, és az egyetemes szolgáltatáshoz képest határozottan elvonatkoztatottak az egyedi igényektől (például a vasúti közlekedésen belüli személyszállítás egyedi fogyasztói igényektől függetlenül is nyújtandó, és nem igazítható az egyedi igényekhez). Harmadrészt távolról sem követelmény, sőt számos piaci közszolgáltatás esetében lehetetlen lenne az egyedi igények szerinti kívánt helyen történő, kívánt helyen kiépített szolgáltatásnyújtás. (Az előbbi példa, a vasúti személyszállítás nem építhető ki minden egyedi igénylő által kívánt helyre.)

Általánosan meghatározható további elhatárolási ismérv, hogy a piaci közszolgáltatásokhoz képest az egyetemes szolgáltatás szoros összefüggésben áll a piacnyitással, a liberalizáció folyamatával, fogalmával. Az egyetemes szolgáltatás fogalma, szabályozása ugyanis a gazdasági verseny szerkezetében működő hálózatos szolgáltatások keretében rendelkezik igazán hangsúlyos, „valódi” jelentőséggel. Az egyetemes szolgáltatás általában független az adott liberalizált közszolgáltatás piacán működő gazdasági verseny szabadságától, illetve a verseny korlátaitól, szabályozásától. Vagyis az egyetemes szolgáltatási kötelezettség tartalma, mechanizmusa a liberalizáció keretében kialakított piaci szabadságfok szintjétől függetlenül érvényesül.

A piaci közszolgáltatások és az egyetemes szolgáltatás elhatárolásának legalapvetőbb szempontjai közül az alábbiakat szükséges kiemelni:

1. A gazdasági verseny kizárása mentén állami tulajdonban működő piaci típusú közszolgáltatási mechanizmusban az egyetemes szolgáltatás önállóan értelmezhetetlen fogalom. Ez esetben ugyanis a szolgáltatási rendszer teljessége a piaci közszolgáltatás fogalmába sorolható, és az ellátás a piaci közszolgáltatások

tartalmi sajátosságai szerint szerveződik meg. A gazdaság-talan szolgáltatások nyújtása, a gazdasági hatékonyságot nélkülözve kiszolgálható fogyasztók ellátása tehát nem igényel külön – közhatalmi típusú – garanciális jogintézményeket és kötelezettségeket, hiszen versenyző piac hiányában az „egyetemes szolgáltatás” fogalma kizárólag alapvetően fontos állami ellátási célkitűzést jelent, amelyet az állam lehetőségeihez képest biztosít. A közszektorban, a piaci közszolgáltatások állami ellátásának keretében az egyetemes szolgáltatás csak és kizárólag sajátos célkitűzésként, mégpedig a fejlesztésekre, a hozzáférési hiányra vonatkozó célkitűzésként minősíthető.

2. A piaci verseny kizárását is magában foglaló szabályozásban védett és kizárólagos-különleges jogokkal felruházott, de magántulajdonban működő gazdálkodó szervezet útján ellátott közszolgáltatási rendszerben az egyetemes szolgáltatás már önálló elvi és tartalmi jelentőséget kaphat. A szabályozás vagy a közszolgáltatás nyújtására adott „felhatalmazás” (például közigazgatási szerződés, koncesszió stb.) keretében ugyanis az egyetemes szolgáltatás tartalmi jellemzőinek megfelelő ellátási, szolgáltatási kötelezettség határozható meg, mégpedig egyetemes, egyenlő, a gazdasági hatékonyságot, a gazdasági észszerűséget nélkülöző szolgáltatási területeken is megkülönböztetésmentes (bizonyos objektív kivételekkel, „mentesüléssel”), megfizethető áron nyújtandó, magas minőségi színvonalú, folyamatosan biztosítandó, akár egyedi igényekre alkalmazható szolgáltatás előírása formájában. Az egyetemes szolgáltatás szabályozásának alapja ebben az esetben, hogy egyfelől a magántulajdonosi szerkezetű és komoly befektetéseket, fejlesztéseket megvalósító gazdálkodó szervezet köteles az egyetemes szolgáltatás és ellátási kötelezettség biztosítására. Másfelől viszont szükséges az állami garanciák kidolgozása, amely a magántulajdonban lévő szolgáltató egyetemes szolgáltatásokkal járó terheinek (azon belül

az esetleges előre nem kiszámítható nehézségek, költségek) kompenzációját, jogosítványait tartalmazza (az egyetemes szolgáltatási kötelezettség megfelelő teljesítése esetén).

3. Az egyetemes szolgáltatás fogalma a „maga teljességében” a gazdasági verseny piaci szerkezetében működő liberalizált hálózatos közszolgáltatások körében érvényesül. A liberalizált piaci közszolgáltató rendszerek ellátási mechanizmusában ugyanis szükséges garantálni a versenyhelyzetben gazdaságtalanul elérhető területek, fogyasztók ellátását.
4. Az egyetemes szolgáltatás továbbá jelentőséget kaphat olyan piacokon, gazdasági szektorokban is, amelyek eredetileg nem közszolgáltatásként működtek, de a társadalmi, gazdasági fejlődéssel fokozatosan esetleg közszolgáltatási tartalmat és ezáltal közszolgáltatási típusú állami beavatkozást, szabályozást igényelnek.

Mindenesetre az egyetemes szolgáltatás fogalmának és jogintézményének legtipikusabb alkalmazási, szabályozási területe a piaci alapú közszolgáltatások liberalizációjának folyamata, illetve a különböző eredményességgel és piaci szabadságfokkal liberalizált közszolgáltatási „versenypiacok” struktúrája. Ebben az esetben az állam gazdasági igazgatási típusú, közhatalmi beavatkozása meghatározott szolgáltatókat kötelez az egyetemes szolgáltatásra, és garantálja e szolgáltatók számára a versenyhelyzetben felmerülő többletterhek nyílt, átlátható és arányos kompenzációját.

Az Európai Unióban különösen kiemelt jelentőséggel rendelkezik az egyetemes szolgáltatás jogintézményében „megtettesülő” közszolgáltatási tartalmú állami beavatkozás. A kiterjedt közösségi közszolgáltatási politika körében ugyanis tagállami szinten az egyetemes szolgáltatás biztosítja a társadalmi, gazdasági és a közszolgáltatási érdekű befolyás legfontosabb keretét, valamint a közszolgáltatási infrastruktúrához napjainkig kapcsolódó nemzeti, stratégiai szuverenitás alapját.

Az Európai Unióban érvényesülő egyetemes szolgáltatás fogalmával, szabályozásával összefüggésben megjegyzendő, hogy az egyetemes szolgáltatás és az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nem egyező tartalmú, nem szinonim fogalmak. Az Európai Unióban ugyanis az egyetemes szolgáltatás az általános gazdasági érdekű szolgáltatás sajátos típusának minősíthető. Az uniós jog keretében a két fogalom (általános gazdasági érdekű szolgáltatás és egyetemes szolgáltatás) közötti legfontosabb összefüggés, hogy mind a Bizottság, mind az Európai Unió Bíróságának jogalkalmazási gyakorlatában napjainkra egységesnek mondható az egyetemes szolgáltatás elfogadottsága általános gazdasági érdekű szolgáltatásként és ezáltal a piaci verseny tagállami „kikapcsolásának”, korlátozásának legitimációjaként is (tehát az EKSZ 86. cikk (2) bekezdésében foglalt kivétel alkalmazásának jogszerű alapjaként). A Bíróság és a Bizottság a verseny korlátozásának jogszerűségét, megalapozottságát, vagyis az adott szolgáltatásban rejlő általános gazdasági érdeket szinte egyértelműen elfogadja az egyetemes szolgáltatások tekintetében, fenntartásában. Általánosan megállapítható tehát, hogy az egyetemes szolgáltatás az általános gazdasági érdekű szolgáltatások igen széles körű és terjedelmében meghatározhatatlan fogalmi körének sajátos, a tagállamokban érvényesített piaci versenykorlátozás leghatározottabban elfogadott típusa.

4.2. Az egyetemes szolgáltatás kompenzációjának rendszere

A liberalizáció folyamatában érvényesülő egyetemes szolgáltatás a piaci szereplők számára átlátható, egyértelmű és objektív finanszírozási modelleket igényelt. A piaci verseny keretében az egyetemes szolgáltató számára ugyanis komoly versenyhátrányt okoz az ellátási és a hálózatfejlesztési kötelezettség, amelyből következően az egyetemes szolgáltató jelentős profitot eredményező szolgáltatásait a versenytársak aránytalan és komoly versenylőnnyel megtámadhatják, „lefölözhetik”.

(Az aránytalanság egyik legfontosabb oka, hogy a versenytársak teljes egészében a jövedelmező szolgáltatásokra, üzletágakra összpontosíthatnak, miközben az egyetemes szolgáltatási kötelezettség költségeiket, gazdasági tevékenységüket és piaci magatartásukat nem terheli.) Mindennek hatására az egyetemes szolgáltató – egyetemes szolgáltatás ellátását megalapozó – forrásai elapadhatnak. Az egyetemes szolgáltatás „keresztfinanszírozását” korábban hatékonyan biztosító források jelentős csökkenése pedig veszélyezteti az egyetemes szolgáltatás megfizethető áron történő, minőségében fejlődő, folyamatos ellátását, továbbá fenntartását és fejlesztését is.

Ebből következően a piaci verseny szerkezetében és a magántulajdon keretében – az egyetemes szolgáltatással járó költségeket tekintve – az egyetemes szolgáltatási kötelezettség kompenzáció nélkül aránytalan gazdasági beavatkozást jelent. Az egyetemes szolgáltatási politika keretében így szükségszerű az egyetemes szolgáltatás külső (iparági) keresztfinanszírozásának vagy költségvetési támogatásának, finanszírozásának garantálása. A kompenzációs mechanizmus már csak az egyetemes szolgáltatás megfelelő működése, ellátása érdekében is elengedhetetlen.

Az egyetemes szolgáltatási kötelezettség tehát olyan jelentős többletterheket okozó közjogi beavatkozás, amelyet a piaci verseny megfelelő működése, illetve az egyetemes szolgáltató gazdasági ellehetetlenülésének megakadályozása érdekében szükségszerű kompenzálni.

Történetileg a legfontosabb finanszírozási módszernek a szolgáltatások árainak földrajzi átlagolása, valamint a szolgáltatástípusok közötti kiterjedt (belső) keresztfinanszírozás tekinthető. Azaz a szolgáltató az általa nyújtott nyereséges szolgáltatáselemek nyereségéből finanszírozhatja az egyetemes szolgáltatását. Az egyetemes szolgáltatás keresztfinanszírozásán kívül a liberalizált piaci közszolgáltatások körében a belső keresztfinanszírozás versenyjogi szempontból egyébként tiltott magatartás.

A piaci verseny keretében a keresztfinanszírozás legtöbb típusa kifejezetten versenykorlátozónak minősül, hiszen ragadozó árakhoz vezethet. Ebből következően a liberalizált piaci struktúrában igen körültekintő szabályozást igényel a keresztfinanszírozás lehetőségének fenntartása, „engedélyezése”. A liberalizált közszolgáltatási piaci verseny megfelelő működése és fejlődése érdekében a keresztfinanszírozás legtöbb formáját a szabályozás kifejezetten tiltja, amely alól a legáltalánosabb kivételt az egyetemes szolgáltatás jelenti. A belső keresztfinanszírozás tehát az egyetemes szolgáltatás körében általánosan elfogadottnak minősül, de kizárólag a szabályozásban rendezett szigorú feltételek és korlátok mentén. A keresztfinanszírozás alkalmazásához fűzött – világviszonylatban – leggyakoribb szabályozási feltételek:

- a) Csak a gazdaságtalanul ellátható fogyasztók ellátása körében alkalmazható (a megfizethető ár, illetve egyéb követelmények megfelelő teljesítése érdekében).
- b) Kizárólag szükséges és arányos keretekben fokozhatja az egyetemes szolgáltató gazdasági hatékonyságát.
- c) Gazdasági és műszaki fejlesztési szempontból egyértelműen méltányolható esetben kerülhet rá sor.
- d) Lehetőségét tekintve sem vezethet versenykorlátozáshoz és ragadozó árak alkalmazásához.

Egyértelműen versenykorlátozó a keresztfinanszírozás, ha a verseny elől – az egyetemes szolgáltatás érdekében – elzárt tevékenységek bevételeiből finanszírozza a szolgáltató a verseny előtt megnyitott gazdasági tevékenységeit.

Az egyetemes szolgáltatás kompenzációjának már a kiterjedt liberalizáció kezdeteiben alkalmazott fontos – inkább elvi – modellje az állami, központi költségvetésből finanszírozott kompenzációs mechanizmus. Ez azért minősíthető inkább elvi modellnek, mert nagyon szűk körben – néhány országban – és igen rövid ideig alkalmazták. Ebben az esetben az egyetemes szolgáltatás többletterheit és a meghatározott

ellátási kötelezettség költségeit az állam vállalja és garantálja. A költségvetésben előzetesen meghatározott kiadási tételek alapján azonban e kompenzációs módszer egyrészt rugalmatlan, másrészt nehezen igazítható a piaci viszonyok folyamatos fejlődéséhez, változásaihoz, harmadrészt idegen a liberalizált közszolgáltatásokkal összefüggő elvárásoktól, amelyek inkább jelentős bevételi forrást várnak e szolgáltatási rendszertől, semmint kiadási tételleket. Ettől függetlenül azonban a költségvetési források és támogatások napjainkig általánosan érvényesülnek az egyetemes szolgáltatás ellátásában (tehát nem a kompenzációs mechanizmusban). A költségvetési források ugyanis kiemelten fontos szerepet kapnak a meghatározott speciális szolgáltatáselemek fejlesztésében, a hátrányosabb helyzetű fogyasztók ellátásának támogatásában, a területfejlesztési, gazdaságfejlesztési, innovatív célú, illetve a szociális szempontokon alapuló programok finanszírozása keretében. (Az állami támogatások, az államilag finanszírozott programok más országokhoz képest is hangsúlyosabb szerepet kapnak az Egyesült Államok egyetemes szolgáltatási politikájában és szabályozásában.)

A legáltalánosabban alkalmazott kompenzációs mechanizmus azonban az úgynevezett iparági (külső) keresztfinanszírozás. Az iparági keresztfinanszírozás struktúrájában az egyetemes szolgáltatás jelentős többletköltségeit a szabályozás a megnyitott szolgáltatási piac szereplőire terheli. Vagyis az egyetemes szolgáltató költségeit a piaci szereplők kötelesek finanszírozni. (Tulajdonképpen ez az egyik ára a piacra lépés lehetőségének.) Az egyetemes szolgáltatón kívüli piaci szereplőkre épített kompenzációs mechanizmus többféle modell szerint alakítható ki, amelyek közül a legfontosabb és legáltalánosabban elterjedt módzereknek az alábbiak tekinthetők:

1. Széles körben alkalmazott modell, hogy a szabályozás a szolgáltatók közötti – általában hálózati – jogviszonyok körében felhatalmazza az egyetemes szolgáltatót az egyetemes szolgáltatás többletterheinek (díjelemének) felszámítására. Ebben az esetben a kiterjedt hálózati infrastruktúrával rendelkező egyetemes

szolgáltató a hálózati együttműködési díj szerkezetébe építi az egyetemes szolgáltatás díjelemét. Ezáltal a versenytársak a hálózati együttműködésért fizetett díjban közvetlenül kompenzálják az egyetemes szolgáltatás költségeit. A piaci verseny megfelelő fejlődése érdekében az egyetemes szolgáltatás díjlelemének hálózati díjakba építése részletes és garanciális árszabályozási struktúrát igényel. E modellben megfelelő szabályozás hiányában az egyetemes szolgáltató viszonylag egyszerűen kizárhatja versenytársait a hálózatával való együttműködés köréből, hiszen az egyetemes szolgáltatási kötelezettségre hivatkozva olyan magas egyetemes szolgáltatási díjelemet építhetne a hálózati szolgáltatások ellenértékébe, amelyet a versenytársak nem képesek megfizetni. (Például az árszabályozási struktúra hiánya jelentős piaci torzulásokat okozott Új-Zéland számos piaci közszolgáltatási reformja körében.)

2. Szintén világszerte alkalmazott modell a piaci szereplőktől, szolgáltatóktól független egyetemes szolgáltatási alap vagy egyéb ilyen típusú közigazgatási szervezet létrehozása, amely el látja, működteti az egyetemes szolgáltatással összefüggő iparági (külső) keresztfinanszírozás rendszerét. Vagyis beszedi a hozzájárulásra kötelezett, az adott ágazatban szolgáltatást nyújtó szolgáltatókra jutó kompenzációs díjat, „hozzájárulásokat”, és azt átlátható eljárásban kiosztja az egyetemes szolgáltatónak/ szolgáltatóknak. A kompenzációs díj mértékét szabályozástól függően garanciális, közhatalmi típusú hatósági eljárások keretében e szervezet vagy kifejezetten és tételesen a jogi szabályozás határozza meg. Az egyetemes szolgáltatással összefüggő árszabályozás legfontosabb kérdése a „többletteher”, a költségkiszámításának módszertana.

A piaci verseny működése szempontjából ugyanis alapvető jelentőségű elvi garancia, hogy a piaci szereplők csak az egyetemes szolgáltató egyetemes szolgáltatás ellátása érdekében

valóban felmerült, méltányolható, szükséges és arányos költségeit finanszírozzák. A másik fontos árszabályozási tárgykör az egyetemes szolgáltatás ellátásából adódó bevételkiesés meghatározásának módszere és kompenzációba történő beépítése.

5. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK PRIVATIZÁCIÓJÁNAK ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI

A közszolgáltatásokkal összefüggő privatizációs folyamatot kiváltó okok országonként és az állami tulajdonnal érintett szolgáltatási területenként is igen változatos képet mutatnak. Az átfogóbb jellegű privatizációk mögött azonban minden esetben összetett és kifelé egységes társadalmi, politikai, makro- és mikrogazdasági szempontok bonyolult mértékű keveredése áll.

A privatizáció fogalma szűkebb és tágabb értelemben is megközelelhető. A privatizáció szűkebb értelemben az állami vagyon köztulajdonból magántulajdon szerkezetébe „kerülésének” folyamatát jelenti. Tágabb értelemben azonban az állami feladatellátás csökkenését, az állami szerepvállalás visszaszorulását, illetve az állam meghatározott funkciók, ellátási rendszerek köréből történő kivonulását is magában foglalja. Vagyis megfordítva a közösségi feladatok, közszolgáltatások ellátásában a magánszféra, a magántulajdon szerepének erősödése is a privatizáció fogalmi elemét, keretét képezi.²¹²

A közszolgáltatások privatizációja a technológia robbanásszerű fejlődésében és a világgazdasági folyamatokban meghúzódó kényszerítő erők mentén szükségszerűen bekövetkező szerkezetátalakításnak tekinthető, de a privatizáció megvalósításának időtartama, módszerei, indítékai, gazdasági, társadalmi, valamint politikai szempontjai tekintetében az egyes országok, illetve a jelentősebb regionális integrációk körében eltérő és változatos módszerek alakultak ki.²¹³ E különféle módszerek azonban a privatizáció és a liberalizáció általánosan érvényes elemei, intézményes működési elvei mentén rendszerezhetők, és modellszerűen csoportosíthatók.

A közszolgáltatások privatizációjának céljai a közszolgáltatások egyes területeinek sajátos jellemzői mentén igazodnak a privatizáció általános céljaihoz. A privatizáció legalapvetőbb céljai:

- a) A vállalat teljesítményének fokozása, a hatékonyság növelése, a fogyasztói igények, szükségletek megfelelő (akár mennyiségi, akár minőségi) biztosítása érdekében.
- b) A vállalat pénzügyi kötöttségeinek, költségvetési függésének csökkentése, ezáltal gazdasági növekedésének, hatékonyságának erősítése. A gazdasági önállóság növelése és az állami támogatásokhoz kapcsolódó gazdasági függőség viszonyainak enyhítése. (Például a pénzügyi tőke bevonásával összefüggő kötöttségek lebontása.)
- c) Az állam, illetve a központi költségvetés pénzügyi helyzetének fokozása, javítása.²¹⁴ (Például a költségvetési bevétel növelése a vállalatok, eszközök, értékpapírok eladása révén.)
- d) A közszektor, közszolgáltatási rendszer terjedelmének csökkentése, reformja, így az adminisztrációs, bürokratikus terhek pénzügyi és egyéb enyhítése.
- e) Az adott közszolgáltatás fejlesztésével összefüggő óriási gazdasági kockázat és az óriási, elsüllyedt befektetési szükségletek privatizálása.²¹⁵ (A fejlesztés felelősségének és költségeinek „privatizálása”.)
- f) A piac és a gazdasági verseny erősítése, építése a gazdaságban.
- g) A társadalom szélesebb rétegei számára részvények tulajdonjogának biztosítása, ezáltal a társadalom részvény- és részvényjegyzési kultúrájának erősítése, valamint a részvénybefektetések arányának növelése.
- h) Az adott közszolgáltató vállalat ellátási rendszerében tőkeerős szakmai partnerek bevonása a szolgáltatás fejlesztése, közérdekű fejlődése érdekében.
- i) A belföldi tőkepiac határozott fejlesztése.

A privatizáció céljai mentén a konkrét privatizálási folyamat legfontosabb fogalmi elemei egyrészt a tulajdonjog megváltozása, amelyben az állami tulajdont fokozatosan felváltja a magántulajdon.

Másrészt a tulajdonosi hatalmon alapuló vállalatirányítás, közvetlen vezetés alapvető szerkezeti, szabályozási és gazdasági igazgatási átalakulása. A közvetlen hatalmon alapuló állami beavatkozás, vállalatirányítás megszűnik, és a közszektor keretéből „kikerülve” az állam kizárólag szabályozási és közhatalmi típusú jogérvényesítési módszerekkel jogosult igazgatni a gazdálkodó szervezetet. Ennek keretében a vállalatot – mint a közigazgatáshoz képest „külső jogalanyt” – garanciális és alkotmányos elveken alapuló védelem illeti meg az állami közhatalommal szemben. Mindez jelentősen segíti, hogy a gazdálkodó szervezetben előtérbe kerüljenek az autonóm gazdálkodás, a teljesítmény- és profitorientált működés, illetve a gazdasági hatékonyságra, költségcsökkentésre törekvés jellemzői.

A privatizációt általában párhuzamosan fokozatos piacépítési és liberalizációs folyamatok jellemzik, amelynek fontos alapja a monopóliumok lebontása, a piacra lépés akadályainak csökkentése, ezáltal pedig a piaci szereplők számának növekedése, a piaci verseny szerkezetének kialakítása, valamint a versenyhelyzet fokozása.

5.1. A privatizáció formái

Általános szinten a közszolgáltatások privatizációjának két fő típusa

- a) a szerződéses jogviszony létrehozása (szerződésbe adás), illetve
- b) a tulajdonjog átruházása.

A privatizált gazdálkodó szervezet mindkét esetben a „magángazdaság” viszonyai és szabályozása szerint folytathatja gazdasági tevékenységét, de egyik esetben sem feltétlenül a piaci verseny keretében. Számos piaci közszolgáltatás keretében ugyanis az állami tulajdon,

az állami vállalat privatizációja mellett nem kerül sor párhuzamosan a piac liberalizációjára. Vagyis a privatizációtól függetlenül az állam továbbra is kizárhatja a piaci versenyt és a piacra lépés lehetőségét. A közszolgáltatási ellátórendszer, illetve azon belül a szolgáltatások és az infrastruktúra fejlesztése számos esetben csak a gazdasági verseny kizárásával biztosítható hatékonyan, akár hosszú távon, akár egy meghatározott átmeneti időszakban. Ahogy már említettem, a közszolgáltatási liberalizáció egyik fontos modelljének, típusának tekinthető, hogy az állam megkezdi a privatizálás folyamatát, de az infrastruktúra és szolgáltatások fejlődése érdekében a piacot meghatározott átmeneti időszakra (teljesen vagy részterületenként) továbbra is elzárja a piaci verseny működése elől.

A privatizáció „szerződéses típusának” számos fajtája ismeretes, amelyek közül kiemelendő (az átadott felelősség szempontjából):

- a) A költségekre átadott, költségek szempontjából biztosított privatizáció (költségtérítési rendszer).
- b) A költségek és a bevételek szempontjából is privatizált gazdálkodó szervezet, feladatellátás.
- c) A költségek, bevételek, a teljes finanszírozás és a működtetés átadását megvalósító privatizációs folyamat.
- d) A legáltalánosabban alkalmazott, sajátos forma a koncesszió, amelynek keretében a koncesszióba adott területek teljes egészében állami „tulajdonban” vannak, és a koncesszió jogosultját általában monopólium vagy meghatározott kizárólagos jogok illetik meg a koncesszióba adott tevékenység vonatkozásában.

A privatizáció szűk értelemben vett szerződéses típusai (ideértve a koncessziót is) a piaci közszolgáltatások esetében igencsak szűk körben és általában a kibontakozó liberalizációt megelőzően érvényesültek. A szerződéses típusok közül is alapvetően a koncesszió, valamint a költségekre és a bevételekre egységesen kiterjedő (döntően az ellátórendszer üzemeltetésére vonatkozó) privatizáció tekinthető általánosan

alkalmazott megoldásnak (például Egyesült Államok, Spanyolország, Német Szövetségi Köztársaság, Ausztrália stb. privatizációs módszere is idesorolható). A jelentősebb szerződéses típusok alkalmazásának főbb szempontjai közül kiemelendő:

- a) az ellátórendszer, az infrastruktúra fejlődésének megalapozása,
- b) az adott közszolgáltatással ellátatlan területek, fogyasztók alapellátásának biztosítása,
- c) a gazdasági, piaci hatékonyság növelése, valamint
- d) egyes esetekben a költségvetési hiány enyhítése vagy más közszolgáltatások fejlesztésének pénzügyi és egyéb forrásainak megszerzése.

Fontos kiemelni, hogy a privatizáció költségtérítéssel működő rendszere a piaci közszolgáltatások körében nem érvényesült, mert az alapvetően a nem piaci közszolgáltatások privatizációjának jellemző típusa, amelyben a felhasználó, fogyasztó nem fizet a szolgáltatásért.

A privatizációs folyamat legáltalánosabban alkalmazott, jellemző típusa a tulajdonjog átruházása.

5.2. A privatizációs tranzakciók típusai

A privatizációs tranzakciók lebonyolítási módjuk szerint két fő csoportba sorolhatók:

- a) nyilvános részvénykibocsátások,
- b) zárt körű (stratégiai) kibocsátások.

5.2.1. A nyilvános részvénykibocsátások

A piaci közszolgáltatások számos területén a nyilvános kibocsátások többsége elsődleges kibocsátásként valósult meg, ugyanis a „hagyományos” közszolgáltatási rendszer általában – ahogy már ismertettem –

a költségvetés részeként működött (közvetlen vagy közvetett formában). A költségvetés kereteiben működő közszolgáltató szervezetek nyilvános kibocsátással összefüggő privatizációs folyamatának alapvető feltétele a független állami vállalattá alakítás, azután pedig az állami tulajdonú részvénytársaság megszervezése. A tőzsdei forgalomban e folyamatot követően²¹⁶ kerülhet sor a nyilvános kibocsátás keretei között az elsődleges kibocsátásra.²¹⁷ (Például Egyesült Királyság, Japán.)

A költségvetési, állami tulajdonú gazdálkodó szervezet magántulajdon számára is értékesíthető átalakítása igen hosszú, nehézkes és határozott állami döntéseket igénylő folyamat. Mindenekelőtt a költségvetési számviteli rendről szükséges áttérni a kettős, vállalati könyvvitelre, valamint egyúttal felbecsülendő a vállalat, eszközök stb. értéke. Ezt követően kell kialakítani a gazdasági teljesítmények, gazdasági értékelés rendszerét. Ezután létrehozható a költségvetéstől elkülönült, önálló állami vállalat, amely azonban még az állami tulajdon szerkezetében működik. A folyamat következő fontosabb eleme az állami tulajdonú vállalat részvénytársasággá szervezése, amely már részeiben vagy egészében (részvények formájában) eladható (illetve amelynek keretébe a magántőke már bevonható).

Ezeket az átszervezéseket továbbá jelentősen nehezítheti a munkavállalók, szakszervezetek igen erős ellenállása is, lásd különösen a nyugat-európai országok privatizációit.

A piaci közszolgáltatások területén a nyilvános, de nem elsődleges kibocsátás a vegyes (állami és magán-) tulajdonú közszolgáltató szervezeteket illetően volt jellemző. Ez esetben az eleve meglévő állami részvénytulajdoni hányad sok esetben rövid távú fiskális, fejlesztési szempontok alapján, tehát a privatizációra vonatkozó stratégiai döntés hiányában is könnyen, sőt folyamatosan változtatható – csökkenthető, illetve növelhető – volt. (Különösen Dél-Európában tekinthető általánosan jellemző módszernek: Olaszországban, Spanyolországban, Portugáliában.)

Az adott közszolgáltatási piac fejlődése, valamint a gazdasági és a társadalmi folyamatok alapján azonban a vegyes tulajdon keretében is egyre kisebb jelentőséggel rendelkeztek a közszolgáltató szervezet állami tulajdonhányadának fiskális szempontú csökkentéséből származó rövid távú források. Ebből következően a vegyes tulajdon struktúrájában is előtérbe kerültek a szűkebb értelmű privatizációra vonatkozó stratégiai döntések, amelyek alapján az állami tulajdonrész kezelő állami holdingszervezetek komoly részvényhányadot bocsátottak ki a tőzsdén keresztül, mégpedig a vegyes tulajdonú szervezetben meglévő magántulajdon arányának növelése érdekében. (Nem elsődleges kibocsátások természetesen nemcsak a vegyes tulajdon körében, hanem az elsődleges kibocsátáson már átesett közszolgáltató vállalatok keretében is jellemzők voltak.)

5.2.2. A zárt körű (stratégiai) kibocsátások

A zárt körű kibocsátások megvalósulhatnak nyílt vagy zárt körű pályáztatással, illetve pályáztatás nélkül is.

Nyílt pályázat esetén a jelentkezést csak az eladó által szabott stratégiai feltételek korlátozzák, azaz bárki jelentkezhet, aki megfelel a feltételeknek.

Zárt körű pályázat során azonban kizárólag az előre meghatározott szereplők pályázhatnak.

A pályázatot nélkülöző zárt körű kibocsátás pedig a szerződési szabadság elveire épülő „egyszerű” tulajdonátruházási jogügyletnek minősül.

A zárt körű kibocsátások alapvető, általános jellemzője, hogy meghatározott szakmai (stratégiai) nagybefektető, vagyis általában a szolgáltató számára teszik lehetővé a felkínált részvénytulajdon többségének lejegyzését. (Ilyen esetekben a pénzügyi vagy egyéb intézményi befektetők bevonása többségében a szakmai felelősséget vállaló

stratégiai befektető mellett, a finanszírozási, fejlesztési háttér és a sokrétű kapcsolatok biztosítása érdekében történik.)

A közszolgáltatások privatizációjának folyamatában a szakmai befektetők meghatározó szerepe döntően azon alapszik, hogy a közszolgáltató ágazat minden országban kiemelt stratégiai, gazdasági és társadalmi fontosságú, amelyből következően szinte mindenhol követelmény a befektető szakmai hozzáértése és hosszú távú elkötelezettsége. Ezen túlmenően a szakmai befektetést indokolja a közszolgáltatás fejlesztésének, üzemeltetésének speciális szakmai háttere és óriási tőkeigénye, valamint a befektetések hosszú távú megtérülése.

A zárt kibocsátások körében kiemelt hangsúlyt képviselnek a mikroökonómiai szempontok, így különösen: a hatékonyságjavító mechanizmusok elvárása az eladó részéről mind a pénzügyi, mind pedig a szolgáltatási hatékonyság körében.

Ezzel szemben a nyílt kibocsátások keretében a hatékonyság növelésével összefüggő tényezők az eladó részéről háttérbe szorulnak, és inkább a makroökonómiai, illetve a közpolitikai szempontok kerülnek előtérbe. A nyílt kibocsátásokban tehát a tőkepiac élénkítése, a költségvetési egyensúly biztosítása, a tulajdonosi réteg szélesítése és a szolgáltatások fejlesztése fogja át a privatizáció tartalmának kereteit.

Történeti szempontból nézve, a piaci közszolgáltatások privatizációjának kezdeteiben a zárt kibocsátással lebonyolított privatizációk általános sajátossága, hogy a befektetők szinte minden esetben a privatizáló országhoz képest külföldi szolgáltatók voltak. E szolgáltatók pedig döntő többségükben közvetlen vagy közvetett módon állami tulajdonban vagy egyéb közösségi tulajdonban álltak. (Az állami tulajdon azonban általában nem volt kizárólagos, tehát inkább a vegyes tulajdon jellemezte a privatizáció befektetői oldalát.) Természetesen a más állam tulajdonosi részesedésével működő szolgáltató általi befektetés ugyanúgy valódi privatizációnak minősül a közszolgáltató szervezetet privatizáló állam vonatkozásában, ugyanis az új tulajdonos – különösen a vegyes tulajdon keretében – a tulajdoni formájától függetlenül

jellemzően magántulajdonosként viselkedik egy másik országban. A külföldön befektető állami cégek a privatizációs folyamatban meghatározott kötelezettségek mentén profitorientált, hatékonyságra, profitmotívumokra koncentráló piaci szereplőként lépnek fel. E változatok tehát külföldön az államtól elkülönült külső piaci joganynak minősülnek, amelyeket nem kötnek a saját államukban fennálló állami tulajdonból származó közszolgáltatási és egyéb kötelezettségek.

Más a helyzet a zárt kibocsátás körében lezajló befektetések másik fő típusa, mégpedig a stratégiai szövetségek megkötése esetében. A stratégiai szövetségek jellemzően az egyes országok között fennálló tradicionális kapcsolatok mentén jöttek létre (például Spanyolország és egyes dél-amerikai államok között).²¹⁸ Az ilyen típusú szövetségek keretében a tulajdonosváltás azonban inkább csak formai jegyeket mutatott, mégpedig a privatizációban mindkét fél részéről megnyilvánuló határozott állami befolyás mentén. Ebből következően a tradicionális kapcsolatok körében elindított piaci liberalizációra, privatizációra vonatkozó szövetségek ugyan nem tekinthetők szűkebb értelemben vett privatizációs folyamatnak, de a hosszú távú üzleti, gazdasági érdekek és a piaci struktúra megjelenése alapján megfelelnek a privatizáció tágabb értelemben vett fogalmi körének.²¹⁹

A fejlett piacgazdasággal rendelkező európai országok közszolgáltatási privatizációjának alapjait, egyre gyorsuló tendenciáit a világgazdaság fejlődése, az információátvitel technológiai forradalma, valamint a közszolgáltatások ellátásában kialakult állami szerepvállalás általános reformja határozta meg. A nyugat-európai privatizációs folyamatokra komoly hatást gyakorolt az Európai Unióban kibontakozó és egységesülő liberalizációs folyamat is. (Kelet-Közép-Európában pedig a gazdasági felzárkózás iránti nagyon erős igény.)

A liberalizáció és a privatizáció szoros összefüggéseire tekintettel a közszolgáltatási liberalizáció kibontakozását meghatározó tényezők a privatizációban is kiemelt jelentőséggel rendelkeztek. Az európai privatizációk keretében ilyen szempontnak tekinthető, hogy az Európai

Unió tagállamai a piaci alapú közszolgáltató ágazataikat minden eszközzel védték és elzárták az Európai Unió beavatkozása elől. Ebből következően a Bizottság által igen határozottan elindított liberalizációs folyamat komoly tagállami ellenállásba ütközött. (Példaként említhető, hogy már a liberalizációs folyamatokat megelőző transzparencia-irányelv²²⁰ kibocsátása is óriási „vihart” okozott a tagállamok körében. Az első jelentősebb liberalizációs irányelvek²²¹ szintén – ahogy a transzparencia-irányelv is – az Európai Unió Bírósága elé kerültek.²²² Továbbá az első átfogóbb liberalizációs folyamat, a teljes hírközlési liberalizáció 1992-re tervezett időpontját a Bizottság kénytelen volt elhalasztani, aminek legfőbb indoka a tagállamok ellenállása és igen lassú harmonizációs folyamata, a hírközlési szakszervezetek erős érdekérvényesítése, az egyetemes szolgáltatás kiforratlansága, kezdeti megoldhatatlansága volt.)

A liberalizáció „vontatott” folyamata alapján tehát a privatizációba vont állami közszolgáltatók tulajdonosi szerkezetében az 1990-es évek második feléig (1997-ig) csak az Egyesült Királyságban, egyes dél-európai országokban (valamint Magyarországon) haladta meg a privatizált magántulajdoni hányad az 50%-ot. A privatizáció azonban az Egyesült Királyságban is igen hosszú időt (1984–1993) vett igénybe, és a többi európai országhoz képest azért valósult meg hamarabb, mert legelsőként itt kezdődött el (Európában). A dél-európai országok előnye pedig azon alapult, hogy a privatizáció a legtöbb esetben nem teljes állami tulajdonról indult, hanem vegyes tulajdonról.

Az Európai Unió valamennyi tagállamában jelentősen hátráltatta a privatizációt és a liberalizációt, hogy az állami vállalatok alkalmazottai – különösen szakszervezetei – minden lehetséges eszközt felhasználtak a reformok lassításához és ezáltal nyilvánvalóan a létszámleépítés elkerüléséhez. A szakszervezetek ellenállása iránt pedig az európai kormányzatok amúgy is messzemenő érzékenységet mutattak, különösen az óriási – és általában túlméretezett – létszámú munkavállalót foglalkoztató közszolgáltató vállalatok esetében.

Sőt néhány országban (például Görögországban) az állami vállalatok alkalmazottainak, szakszervezetének ellenállása olyan szervezeten és erőteljesen bontakozott ki, hogy a legtöbb privatizációs folyamatot megszakította. (Mindez nem alaptalan szempont: Németországban volt olyan állami vállalat, amely a privatizációt követően rövid időn belül 12 ezer főt bocsátott el.)

A fejlett piacgazdasággal rendelkező országokban az adósság-állomány csökkentése és a szolgáltatás fejlesztésének szempontjai mellett a privatizáció igen fontos makrogazdasági célja volt, mégpedig a részvénykultúra fejlesztése, a lakosság részvénybefektetésének fellendítése.²²³

A kelet-közép-európai és a latin-amerikai országok privatizációs módszerei jelentős hasonlóságot mutattak. Ezen országok piaci közszolgáltatásainak fejlettségi szintje, működése és gazdasági környezete a nyolcvanas évek második felében számos vonatkozásban hasonló jellemzőkkel bírt. A latin-amerikai országokban is általános makrogazdasági jellemző volt az állam kiterjedt, szinte teljes körű gazdasági szerepvállalása, valamint a nagyarányú eladósodottság. E gazdasági helyzetben a kelet-közép-európai és a latin-amerikai országok is átfogó privatizációs folyamatot hirdettek a gazdasági elmaradottságból történő kitörés, a gazdasági fejlődés érdekében.

A kelet-közép-európai és a latin-amerikai piaci közszolgáltatási privatizáció is zárt körű kibocsátás és stratégiai befektetések mentén zajlott, és a befektetők szinte kivétel nélkül külföldi vállalatok voltak.²²⁴ A privatizáció keretében meghatározott stratégiai befektetésekre irányuló feltételek, illetve a kiterjedt szakmai elvárások legáltalánosabb indokául az adott közszolgáltatás minőségi és – az infrastruktúrával összefüggő – mennyiségi fejlesztéséhez szükséges tőke és szakértelem behozatalának szándéka hozható fel. A közszolgáltatás fejlesztése mellett azonban a privatizáció másik fontos szempontja az államadósság kezelése volt. Ebből következően a privatizációból származó bevételek nagyobb része az államadósság törlesztésére szolgált.

Kelet-Közép-Európában és Latin-Amerikában a privatizációs folyamatot nem egészítette ki a piacnyitás, vagyis a liberalizáció. A stratégiai befektetések védelmére tehát kizárólagos szolgáltatási jogot biztosítottak meghatározott időszakokra. Ebből következően a közszolgáltató monopóliumok tulajdonosi szerkezetének átalakítása nem járt együtt a monopóliumok lebontásával (és a piacnyítással). A privatizáció első eredményei azonban így is igen látványosak voltak. Hasonlóan tehát más térségekhez, már önmagában a privatizáció, a magántulajdon térnyerése szembetűnő fejlődést indított el az érintett piaci közszolgáltatások területén piacnyitás nélkül is.

Az 1990-es évek közepéig a privatizációban élenjáró országokban ugyanis a piaci közszolgáltatás kétszer gyorsabb ütemű növekedést mutatott azon államokhoz képest, amelyek a privatizációs folyamatot nem kezdték meg. (A privatizáció kezdetét ezen országokban is a hírközlési közszolgáltatás jelentette, ahol a fogyasztók szempontjából a legjelentősebb változást a telefonszolgáltatásra várakozók száma – a várólisták alakulása – mutatta. Míg a privatizáció alapján fellendült telefonhálózati infrastruktúra fejlődése a várólisták nagyarányú csökkenését eredményezte, addig a privatizációt nem folytató országokban a várólisták folyamatos és tarthatatlan növekedést mutattak.)

**VIII.
A LIBERALIZÁLT PIACI
KÖZSZOLGÁLTATÁSOK
KÖZIGAZGATÁSI ALAPINTÉZMÉNYEI**

1. A KÖZSZOLGÁLTATÁSI LIBERALIZÁCIÓ KÖZIGAZGATÁSI HATÁSAI

Ahogy már említettem, a közszolgáltatások és különösen a piaci közszolgáltatások fejlődése nem az állami szerepvállalást kérdőjelezte meg, nem az állami beavatkozás közszolgáltatási piacról történő teljes kivonulását igényelte, hanem az állam szerepének minőségi átalakítását, megváltoztatását. A közszolgáltató piac „függetlenítése” a költségvetési gazdálkodástól, a közpénzügyi struktúra szerint hozott döntéshozatali mechanizmustól, valamint az állam tulajdonosi szerkezetétől azonban nem jelenti egyúttal az érintett közszolgáltatások sajátos tartalma szerint indokolt kifejezett állami beavatkozás megszüntetését. A gazdasági, technológiai tényezők által kiváltott gazdasági verseny szerkezetében ugyanis szükségszerűen fennmaradt, sőt e közszolgáltatások fejlődésénél, egyre növekvő súlyánál fogva meg is erősödött a gazdasági igazgatás, a szektorspecifikus közigazgatási szabályozás szigorú és hatékony közjogi alapú beavatkozást garantáló tartalma. Már maga az elérni kívánt versenypiaci környezet sem nélkülözheti az erős és szakmailag megalapozott (a műszaki, a közgazdasági és a jogtudományok szoros összhangjára épülő) szabályozási rendet, ugyanis e közszolgáltatások speciális gazdasági és műszaki jellemzőiből következően szinte lehetetlen, hogy természetes, szerves gazdasági fejlődés eredményeként alakuljon ki a hatékony, önszabályozási folyamatokra épülő piaci verseny.

A szektorspecifikus szabályozás és az erős közhatalmi típusú állami beavatkozás, jogérvényesítés hiányában a liberalizált piaci verseny kialakulásának, illetve működésének „lehetetlensége” bonyolult és összetett okok rendszerén alapul. E helyütt érdemes példaként megemlíteni, hogy ha a magántulajdonban működő volt állami monopólium

nem köteles biztosítani a magánosítás miatt tulajdonában lévő kiterjedt hálózatának együttműködését vagy használatának lehetőségét az új piacra lépő szolgáltatók számára, akkor nemhogy nem valósul meg működő piaci verseny, hanem el sem indul a verseny kialakulása felé vezető úton. A magántulajdonban lévő szolgáltató hálózati együttműködésre vonatkozó kötelezettségeinek előírása azonban – jogállami keretekben – egészen más alapokon nyugszik a liberalizáció előtt jellemző közszektor kereteihez, illetve az állam tulajdonosi hatalmához, struktúrájához képest. Az állami beavatkozás ugyanis a liberalizációt és privatizációt követően az állami szervezeti struktúrához, a közszektorhoz képest elkülönült külső jogalanyok (például magántulajdonban lévő szolgáltatók mint külső jogalanyok) felé irányulhat, amely közhatalmi típusú tevékenységet részletesen és garanciálisan meghatározott keretek közé szorítják különösen a tulajdonhoz való jog alapjaival, a beruházások nemzetközi és nemzeti védelmével, a gazdasági verseny szabadságával, a szerződési szabadság elvével, a közigazgatástól elkülönült külső jogalanyokkal szembeni kötelezettségek meghatározásával, illetve a vonatkozó alapvető jogok és a gazdasági alkotmányosság korlátozásával összefüggő alkotmányos alapelvek és jogintézmények.

A versenypiaci környezet kialakítása mellett, illetve pontosan a piaci verseny megnyitása esetén tehát az állami szerepvállalás továbbra is kiemelten szükségyszerű, különösen azokon a területeken, amelyek azért nem bízhatók a piac önszabályozó folyamataira, mert ellentétes érdekeket képviselnek a piaci nyereségorientált szempontokkal szemben. A piaci közszoigálatások történetében tehát az állami beavatkozás folyamatosan – napjainkban is – indokolt, illetve szükségyszerű volt, annyiban, hogy e szolgáltatók fejlődésének korszakos jelentőségű állomásai átfogó szerkezetváltásra irányuló hatással jártak az állami szerepvállalás módja és rendezőelvi körében.

A közszoigálató állami monopóliumok lebontásán alapuló szerkezetváltás legáltalánosabb értelemben a szolgáltatók és szolgáltatók működését meghatározó állami tulajdon és költségvetési gazdálko-

dási rend megszüntetésében állt, amellyel párhuzamosan bizonyos közszolgáltatási piacok „tartalmukban”, valamint a szolgáltatások jelentős részének jellemzőiben ugyan nem, de gazdasági alapon és szabályozásukban fokozatosan kikerültek a közszektor köréből (például a hírközlési és a légi közlekedési szolgáltatások). Azaz döntően nem az alapszolgáltatások közérdekű tartalma, közszolgáltatási jellege változott meg, hanem az érintett közszolgáltatási piac egészének szerkezete, működése, fejlődési iránya, valamint a piaci struktúrával összefüggő állami beavatkozás rendszere. E fejlődési folyamat meghatározó alapja, hogy bizonyos közszolgáltatási területek hatékonyan működnek, illetve működtethetők a közszektoron, az állami közszolgáltatási ellátórendszeren kívül is.

A legáltalánosabb értelemben tehát a liberalizált közszolgáltatási piacon az állami beavatkozás már nem az állam tulajdonosi hatalmán, a közvetlen költségvetési irányításon és gazdálkodáson alapul. Ebből következően a liberalizáció és a privatizáció kibontakozásával az állam e közszolgáltatásokban sem léphetett/léphet fel a tulajdonosi szerkezeten, a tulajdonosi hatalmon alapuló irányítási (vállalatirányítási) eszközökkel, illetve közvetlen közpénzügyi intézményekkel. Vagyis az állami beavatkozás határa, a gazdasági igazgatás terjedelme az alkotmányos alapok keretében garanciálisan meghatározott „közhatalmi” típusú jogérvényesítésre korlátozódhat. Hangsúlyozandó, hogy e liberalizációt megvalósítani szándékozó országokban – az állami berendezkedéstől és a jogrendszertől függetlenül – egységesen érvényesült, hogy:

- a) Az adott közszolgáltatás versenypiaci alapra helyezésével a piaci és a szolgáltatási struktúra a közigazgatás „közhatalmi” típusú tevékenységeinek és jogérvényesítési módszereinek keretébe „helyeződik” (vagyis a közigazgatáson, a közszektoron kívülre ható, illetve a közigazgatástól elkülönült külső piaci struktúrára, jogalanyokra irányuló gazdaságigazgatási tevékenységek keretébe).

- b) A piac szereplői pedig a közigazgatáson, az államigazgatáson belüli irányítási-tulajdonosi (közszektor-vállalat irányítási) hatalom keretéből szintén az államtól, a közigazgatás szervezetétől elkülönült külső jogalany státuszába kerülnek.

A piaci közszolgáltatások fejlődésével nagyjából egységesen lépést tartó országok esetében a gazdasági és társadalmi viszonyok egyöntetű törvényszerűségeiből adódik, hogy a liberalizált közszolgáltató ágazatba történő állami beavatkozás, gazdasági igazgatás intézményesített struktúráját a kormányzattól, az államigazgatástól elkülönült külső jogalanyok irányában szükséges megszervezni, kialakítani. Ennek módja az egyes jogrendszerekhez igazodóan tartalmilag változó, de keretét – általában az alkotmányjog és a törvényhozás által behatároltan – a közigazgatás és a közigazgatási jog képezi. Ebből következően az érintett közszolgáltató piac működésében egyrészt kiemelt jelentőséget kapott a közigazgatási jog elmélete, jogalkalmazási gyakorlata, másrészt pedig a közszolgáltatási mechanizmusához, állami ellátórendszeréhez képest részletesen és garanciálisan meghatározott szektor-specifikus szabályozás, valamint gazdasági igazgatás vált szükségessé.

A liberalizált közszolgáltatások tehát a közigazgatási jog elméleti és szabályozási rendszerébe kerültek, és közöttük erős kölcsönhatás alakult ki. A piaci közszolgáltatások megfelelő gazdasági igazgatási működése által igényelt szabályozási elvek, jogintézmények is jelentős hatással voltak a közigazgatási jogra, és fordítva, a közigazgatási jog elméleti rendszere, illetve alapintézményei is komoly hatást gyakoroltak a piaci közszolgáltatások szabályozására, jogalkalmazási rendszerére.

A liberalizált piaci közszolgáltatások világszerte általánosíthatóan egyrészt a közigazgatási szervezetre, másrészt a közigazgatási működésre gyakoroltak jelentős hatást.

A közigazgatási szervezeti jogban a piaci közszolgáltatások alapján jelent meg a szabályozó hatóság szervezettípusa, és a piaci közszolgáltatások hatottak a közigazgatási tevékenységek alapvető átalakulására.

A közigazgatási tevékenységek ugyanis a közszolgáltatások fejlődése, liberalizációja alapján indultak el azon a fejlődési úton, amelyen napjainkra teljesen elmozdultak az engedélyező tevékenységtől a felügyeleti tevékenység irányába, vagyis az előzetesen beavatkozó közigazgatási jogérvényesülési módszertől az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő közigazgatási jogalkalmazás irányába.

A piaci közszolgáltatások továbbá teljesen újszerű, a hagyományos közigazgatási jogalkalmazás kereteit minden szempontból szétfeszítő, átalakító tevékenységtípusokat is meghonosítottak, mint például a piacszabályozás, a piacfelügyelet, a soft law eszközök.

Emellett sajátos közigazgatási szabályozási rezsimet is szükségessé tettek, mégpedig a szektorsemleges, aszimmetrikus, ex ante verseny-szabályozást.

Jelen fejezet tehát e jogintézmények elemzésére irányul, amelyeket a liberalizált közszolgáltatások honosítottak meg, igényeltek a közigazgatási jog átalakuló struktúrájában.

2. A SZABÁLYOZÓ HATÓSÁG

A piaci alapú közszolgáltatások liberalizációjának alapvető eleme a vállalatirányítás keretében működtetett állami funkciók, feladatok, hatáskörök elválasztása a piac szerkezetétől, működésétől és a piaci szereplőktől. A piaci viszonyokat tekintve a piaci közszolgáltatások liberalizációjának folyamatában is elsőrendű szempontot jelentett az állam tulajdonosi hatalmának és a hatósági, gazdasági igazgatási funkciónak éles elhatárolása. E két szerepkör elválasztása általános alapvető jelentőségű követelménynek minősíthető a közszolgáltatási piac működésében a piaci verseny, a piacon megjelenő magántulajdon, a befektetők, a befektetések és a piaci szereplők védelme, a liberalizáció folyamatának kibontakozása, valamint a liberalizált piaci keretek közérdekű fejlődése szempontjából is.

Általánosan megállapítható, hogy a közszolgáltatási piaci szerkezetváltás és a liberalizáció alapvető és általános hatást gyakorol az állami funkciókra, tevékenységekre és ebből következően az állami beavatkozást érvényesítő szervezeti rendszerre is. A liberalizáció folyamatában ugyanis az állam szerepe döntően átalakult, mégpedig a közszolgáltatást, az ellátórendszert működtető tulajdonos szerepből „átkerült” a közhatalmi, piacszabályozói, gazdasági igazgatási „szerepkörbe”, amelynek keretében immár az állami szervezeti rendszertől elkülönült külső jogalanyok, piaci szereplők irányában szükséges garantálnia a piaci verseny fejlődését, működését és védelmét. Megváltozott tehát az állami befolyás, beavatkozás alapja. Míg korábban az állam a piac egészében tulajdonosi hatalommal bírt, addig a liberalizált közszolgáltatási piac szerkezetében már kizárólag közhatalmi típusú, gazdasági igazgatási befolyással rendelkező/rendelkezik. Ahogy részletesen elemeztem, az állam korábbi tulajdonosi hatalma

az ellátást nyújtó közszolgáltató vállalat, szervezet és a szolgáltatási rendszer vonatkozásában is szinte teljeskörűen érvényesült. Az állam tehát egyrészt általában a közvállalat tulajdonosának minősült, másrészt szinte kivétel nélkül állami tulajdonban állt a közszolgáltatás ellátása, az ellátás lehetősége és állami feladata. (Néhány fontosabb kivétel például az Egyesült Államok, Finnország.)

Az állami beavatkozás alapstruktúrájának szerkezeti átalakulása, a közhatalmi befolyás térnyerése abban az esetben is érvényesül, ha az állam a liberalizált piacon ugyan meghatározó befolyás nélkül és szűk keretekben, de fenntartott bizonyos tulajdonosi szerepet, meghatározott tulajdonosi részesedést a „volt” állami vállalatban. A vizsgált liberalizációs folyamatokban ugyanis kivétel nélkül és általánosan megállapítható, hogy az állami tulajdon fenntartása esetében is egyrészt elválasztották az állami tulajdonban működő vállalatot és az állami, közhatalmi funkciók, hatáskörök gyakorlását, másrészt – szintén kivétel nélkül – garanciák övezik a köztulajdon és a magántulajdon egyenlőségét. A liberalizációval megszűnik tehát a korábbi struktúratlan intézményrendszer, amelyben az állam egységesen négy fő funkciót gyakorolt az adott közszolgáltatási piacon:

- a) tulajdonos (az ellátást nyújtó szolgáltató és az ellátás „tulajdonosa” is általában),
- b) ágazat- és vállalatirányító,
- c) a közszolgáltatással összefüggő hatósági típusú állami feladatokat, funkciókat gyakorló és
- d) esetleg a koncessziós jogviszony alanya.

A liberalizált közszolgáltatási piac keretében tehát világszerte kialakult a piaci szereplőktől függetlenített gazdasági igazgatási hatásköröket gyakorló állami szervezeti keret. Ez a közigazgatási intézményrendszer persze országonként és a liberalizáció folyamatának kibontakozása mentén is változatos struktúrát és szabályozást mutat, de vannak olyan általánosítható elméleti, szervezeti és szabályozási elemei, amelyek

alapján világszinten egy szervezettípusba sorolható, mégpedig a szabályozó hatóság fogalmába és szervezettípusába.

A liberalizáció folyamatának egyik legfontosabb alapját képezi a gazdasági igazgatási és egyéb funkciókat ellátó állami, közigazgatási intézményrendszer szervezete, működése, illetve feladat- és hatásköre. Általánosan minden gazdasági ágazatra vonatkozóan megállapítható, hogy a szervezeti rendszerrel összefüggő szabályozásban és azon belül a szervezeti, valamint a feladat- és hatáskört rendező normák tartalmában egyértelműen visszatükröződnek a szektorspecifikus anyagi jogi rendelkezések sajátosságai. A közhatalmi típusú „közszolgáltatásokat” gyakorló állami szervezetek kialakítása, működése és a kormányzati rendszerben történő elhelyezése emellett azért is kiemelten jelentős kérdés, mert az állami szuverenitás egyik legfontosabb alapja, másrészt minden országban jellegzetesen a nemzeti sajátosságokhoz, hagyományokhoz igazodik, harmadrészt pedig folyamatos átalakításoknak volt kitéve a piaci viszonyok folytonos változását előidéző liberalizációs folyamat, illetve a közszolgáltatások rohamos ütemű gazdasági és műszaki fejlődése alapján.

A liberalizált piaci közszolgáltatások igazgatásának szervezeti keretét tekintve többféle modell létezik, amelyek közül kizárólag a szabályozó hatóság minősíthető világszerte általánosan alkalmazott szervezeti megoldásnak. Vagyis a liberalizált piaci közszolgáltatásokkal összefüggő állami funkciók, közhatalmi jogérvényesítő feladat- és hatáskörök, illetve a nem hatósági típusú feladatok legszélesebb körben elterjedt, világszerte általánosítható szervezeti modellje, szervezeti kerete tehát a szabályozó hatóság.

A szabályozó hatóságon kívül alkalmazott fontosabb szervezeti modellek:

- a) A vonatkozó állami funkciók ellátása a minisztériumi struktúrába tagozódik, vagyis minisztérium vagy minisztérium szervezetén belül elkülönített szervezeti egység gyakorolja a közszolgáltatással összefüggő hatósági és nem hatósági feladatokat.

- b) A gazdasági verseny általános igazgatását ellátó szervezet látja el az adott piaci közszolgáltatás állami, közigazgatási funkcióit.

A szervezeti modellekkel összefüggően általános értelemben fontos hangsúlyozni, hogy a liberalizált piaci közszolgáltatási funkciók államszervezeten belüli elhelyezésének alapvetően nincs különösebb jelentősége két lényeges feltétellel:

1. A köztulajdon és a magántulajdon egyenlőségének messzemenő garantálása mellett sem „szerencsés” az igazgatási, jogérvényesítési funkciókat a piacon esetlegesen fenntartott állami tulajdont kezelő közigazgatási szervezet keretébe vagy hierarchikus irányítása alá helyezni. Ebben az esetben ugyanis óhatatlan, hogy az állam tulajdonosi hatalmát, jogait gyakorló állami szervezet (általában a minisztérium) az állami feladatokat elfogultan fogja ellátni.
2. A piaci közszolgáltatási igazgatási funkciók elvileg elhelyezhetők, de nem működtethetők hatékonyan a gazdasági verseny igazgatását ellátó állami szervezetben vagy az úgynevezett multiszektor-hatóság keretében.

A nem túl találó, illetve nem szerencsés elnevezéssel illetett „multiszektor-hatóság” általában a piaci hálózatos közszolgáltatások egységesen megszervezett „gyűjtő” közigazgatási szervezetét jelöli. Ebben az esetben a hálózatos közszolgáltatásokkal összefüggő állami funkciókat (azon belül általában a jogérvényesítést) egyetlen egységesen megszervezett közigazgatási szerv gyakorolja. A tapasztalatok szerint nem igazán hatékony, nem eredményes szervezeti megoldás. A „multiszektor-hatóság” azért sem minősíthető hatékony szervezeti megoldásnak, mert a liberalizált piaci közszolgáltatások összesen annyi hasonlóságot mutatnak egymással, hogy hálózati infrastruktúra alapján működnek.

A liberalizált közszolgáltatási piac sajátos szektorspecifikus, aszimmetrikus, ex ante versenyszabályozási rendszere, valamint egyéb szabályozási tárgykörei (például fogyasztóvédelem, nemzetközi koordináció stb.) nem működtethetők eredményesen, a közérdeknek megfelelően a versenyhatósággal összevonva sem. (Példaként hozható Új-Zéland hírközlési liberalizációjának folyamata, ahol a hírközlési piaci verseny működésének alapvető problémái részben abból eredtek, hogy a hírközlési igazgatási feladatokat a „versenyhivatal”, a „versenyhatóság” [Commerce Commission] keretében helyezték el, és nem érvényesült a hírközlési piachoz igazított szektorspecifikus szabályozás. Új-Zélandon emiatt a hírközlési liberalizáció olyan káros piaci versenystruktúrába jutott, amely mind a szolgáltatás, mind a piac működése szempontjából szinte ellehetetlenítette a hírközlési szolgáltatást és annak fejlődését, így a liberalizációt követően a szolgáltatásminőség folyamatosan romlott a liberalizáció előttihez képest olyannyira, hogy az már az ország gazdasági versenyképességére is hatással lett.)

2.1. A szabályozó hatóság „eredete”, fogalmi elemei

A szabályozó hatóság más típusú „hatóságoktól” való elhatárolási ismérve nem a szervezeti függetlenségben és nem is a jogszabályalkotási hatáskörben keresendő. Sőt számos esetben az elnevezésen kívül nem is tekinthető önálló közigazgatási szervtípusnak.

A szabályozó hatóság önálló szervezeti kategóriájával összefüggésben kiemelendő, hogy a szabályozó hatóság fogalma, szervezeti jellege, működésének sajátos modellje az angolszász jog- és közigazgatási rendszerekből eredeztethető. Innen terjedtek el világszerte, különösen a liberalizált piaci alapú közszolgáltatások és meghatározott gazdasági igazgatási ágazatok hatósági szervezeti modelljeként.²²⁵

A szabályozó hatóságok általános térhódításában jelentős szerepet képviselt továbbá, hogy a liberalizációt átfogóan támogató és ösztönző nemzetközi szervezetek (Világbank, Nemzetközi Valutaalap, OECD [Organization of Economic Co-operation and Development, Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet], WTO) határozottan támogatták, sőt számos esetben elvárták, illetve a gazdasági, pénzügyi fejlesztési program vagy a támogatás feltételül szabták a szabályozó hatóságok létrehozását, működtetését.

Részben tehát az „eredetre” és a sajátos nemzetközi „ösztönző erőkre” vezethető vissza, hogy a szabályozó hatóságok ugyan világszerte elterjedtek, de legtöbb esetben csak elnevezés szintjén, a szervezet típusát jelölő elnevezés „egyszerű lefordítása” mentén. A szabályozó hatóságokat állami szervezeti rendszerükbe adaptáló országok többségében ugyanis a szabályozó hatóság fogalma az elméletben kidolgozatlan, a jogalkalmazói gyakorlattól idegen és a nemzeti sajátosságokat tükröző szerves fejlődéssel kialakult, „hagyományos” állami intézményrendszer keretében jogállását tekintve beilleszthetetlen, értelmezhetetlen szervezeti modellt, kategóriát jelent. Ezekben az országokban (a „modern kontinentális jogrendszerek” többségében is) a szabályozó hatóság egyrészt eredeti szervezeti és működési rendszere szerint általában idegen, másrészt jogállását, fogalmi elemeit, működését, függetlenségét, hatékony közjogi eszközeit tekintve – többségében – kidolgozatlan szervezeti rendszert képez. Mindebből következően a szabályozó hatóság számos államban a szóhasználaton kívül nem minősíthető önálló szervtípusnak, elhatárolható és elfogadott terminológiának.

Az angolszász jogrendszerekben megszervezett szabályozó hatóságok viszont a tevékenység, a szervezet, a működés, a függetlenség, a közszolgáltatási tartalmú szabályozói funkciók körében is valódi sajátosságokkal rendelkeznek.

Mindezek közül azonban egyedül a „tevékenység” minősíthető a szabályozó hatóságok tekintetében világszerte egységesen és általá-

nosan meghatározó és az elhatárolást megalapozó tartalmi ismérvek. A tevékenység is csak azért, mert a piaci alapú hálózatos közszolgáltatások több jellemzőjüket tekintve világszinten egységes működést mutatnak. Vagyis a liberalizált piaci közszolgáltatások széles körben elterjedt szabályozó hatóságainak egyetlen világszerte általánosítható, valódi jellegzetes ismérve sajátos tevékenységükben jelentkezik, amely az állami berendezkedésektől és a jogrendszerektől is nagyjából függetlenül megalapozza a szabályozó hatóság más közigazgatási szervezettípusoktól való elhatárolását.

A sajátos tevékenységeinek rendszerét azonban még részben sem a jogalkotás lehetősége, vagyis a „szabályozó” jogkör tölti ki, hanem különösen a piacsabályozás, a piacfelügyelet, a jogvitarendezés, a piacvédelem, a piaci verseny közérdekű „működtetése”, fenntartása, hatékony fejlődésének biztosítása, a sajátos fogyasztói jog- és érdekvédelem, a tudományos, statisztikai, stratégiai, döntés-előkészítési alapú piacelemzés, a szolgáltatási versenyben fennálló közérdek, illetve közszolgáltatási tartalom sajátos garانتálása, a piaci szereplőkkel való hatékony együttműködés kialakítása, a jogszabály-előkészítés, a nemzetközi együttműködés, koordináció előkészítése vagy ellátása, a nem hatósági típusú piaci elemző-értékelő funkciók, szolgáltatási tevékenységek.

A szabályozó hatóság az igazgatási területek terjedelme, hatóköre szempontjából megfelelő észszerűségek és garanciák mentén rugalmasan alakítható. A liberalizáció közérdekű kibontakozását, illetve a piaci verseny működését ugyanis legáltalánosabb értelemben a piac fejlődését és a közösségi érdekek egyensúlyát biztosító közszolgáltatási politika, a megfelelő szektorspecifikus szabályozás és a szabályozásban biztosított piaci viszonyokhoz igazodó hatáskörök, jogérvényesítési módszerek garantálják.

2.2. A szabályozó hatóság függetlenségének kérdései

A szabályozó hatóságok függetlenségének alapjait tekintve elhatárolható egymástól:

- a piaci szereplők, a piaci viszonyok irányában érvényesítendő,
- az államszervezeten belüli,
- a hatóság szervezetét és tevékenységét illetően biztosítandó függetlenség rendszere, továbbá
- sajátosan a szervezet anyagi alapjának, pénzügyi „függetlenségének” biztosítása.

1. Mindenekelőtt általánosan megállapítható, hogy a szabályozó hatóságok – mind a szervezet, mind a tevékenység értelmében vett – függetlenségének elsődleges alapja és szempontja a piactól, a piaci szereplőktől való függetlenség teljes körű és garanciális biztosítása a szabályozás keretében.

2. A piactól való függetlenséghez képest másodlagos jelentőségű a szabályozó hatóságok államszervezeten belüli – szervezeti értelemben vett – függetlenségének garantálása.

A szabályozó hatósági, gazdasági igazgatási feladatok jellege, jogérvényesítési tartalma, „hatóköre” általában nem igényli a szervezeti autonómiát elérő függetlenséget. Vagyis a szabályozó hatóság függetlenségének jelentősége nem éri el az államhatalmi ágak, az alkotmányos garanciák szintjét, elvi alapját, így a hatalmi ágak szintjét elérő függetlenség (autonómia) e szervezetek esetében általában nem indokolt. (Az ez alóli két kivételről lásd jelen pontban alább.)

Ebből következően a szabályozó hatóságok szervezeti függetlenségének „legmagasabb foka” általában a minisztériumoktól, illetve viszonylag ritkán a kormánytól való függetlenség biztosítása. Ezekben az esetekben a szabályozó hatóságot teljes egészében kivonják a miniszter vagy a kormány irányítása és a legtöbb esetben felügyeleti jogköre alól is.

A szabályozó hatóságok szervezeti függetlensége tehát a) az alkotmányjogi összefüggéseket elérő szervezeti autonómia és b) a közigazgatási hierarchia között helyezkedik el.

a) A szervezeti értelemben vett „közigazgatási-alkotmányjogi” autonómiát a következő okok miatt nem szükséges biztosítani a szabályozó hatóságok tekintetében:

- Igazgatási hatáskörük nem a gazdasági verseny egészének igazgatását, hanem egyes sajátos és elhatárolható szektorainak igazgatását jelenti (kivéve a gazdasági verseny igazgatását, amely kivételről lásd jelen pontban később).
- Alapvetően gazdasági és műszaki igazgatást látnak el, tehát alapesetben annak ellenére, hogy igazgatási területeik napjainkra a legtöbb alkotmányos alapvető jog érvényesülésének egyfajta hátterét, alap-infrastruktúráját képezik, az alapvető jogok lényeges tartalmával közvetlen összefüggést nem mutatnak, az alapvető jogokkal kapcsolatos szabályozást érdemben nem érintik, továbbá közvetlenül nem is befolyásolják az alapvető jogok tartalmát.
- Az állami, kormányzati, gazdasági berendezkedés egészét, a közszektor teljes szerkezetét tekintve – egyenként nézve – meghatározó jelentőséggel nem rendelkeznek.
- A gazdasági és társadalmi viszonyok valamennyi rendszerére kiható befolyással, hatással nem bírnak.
- Tevékenységük nem rendelkezik olyan tartalommal, amelyet a kormány érdekeivel szemben szükséges érvényesíteni.
- Alapesetben szervezetüket és feladataikat nem indokolt a kormány irányítási befolyásától, gazdaságpolitikai befolyásától védeni. (Ide nem értve a hatóság tevékenységeinek, hatósági hatásköreinek gyakorlását, de ez a hatósági eljárás általános eljárási szabályaiból [hatáskörelvonás tilalma] következik.)

b) A közigazgatási (államigazgatási) hierarchia, azon belül is döntően a kormány irányítása alá tartozó központi közigazgatás (például minisztériumok) hierarchikus szervezeti és szakmai irányítási befolyása alól viszont általában szükséges „kiemelni” a szabályozó hatóságokat, illetve tevékenységeiket, mégpedig az alábbi okok miatt:

- Napjaink gazdasági és társadalmi viszonyainak egészében ugyan közvetett módon, de jelentős hatást gyakorolnak.
- Tevékenységük különösen érinti a gazdasági alkotmányosság elveinek megfelelő érvényesülését, az egyes országok gazdasági versenyképességét, a gazdaság és a kereskedelem működésének, illetve fejlődésének szinte teljes struktúráját.
- Alapvető és meghatározó részét képviselik a piacgazdaság szerkezetének.
- Tevékenységük közvetett összefüggésben áll az alapvető jogokkal.
- Igazgatási területeik különösen igénylik a gyors, szakmailag független és megalapozott döntéshozatalt, illetve a szervezeti stabilitást, a döntések szakmai következetességét, továbbá a piaci egyensúly folyamatos és határozott biztosítását (ugyanis ezen ágazatokban óriási „elsüllyedt” (vagyis nagyon lassú megtérülésű) befektetési költségek jellemzők, továbbá a piaci verseny működése, fejlődése nagyon labilis).
- A globalizálódó világgazdaság és kereskedelem, illetve az „információs társadalom” alapvető hálózati és szolgáltatási rendszereit képezik.
- Fokozott nemzetközi jelentőség és világszinten egységes működési követelményrendszer jellemzi.

- A társadalmi „jólét” szempontjából a szabályozó hatóságok igazgatási terebélyébe tartozó igazgatási területek úgynevezett alapvető szükségleteknek, közszolgáltatásoknak minősülnek.

Mindezek alól általánosan két kivétel van (a szabályozó típusú hatóságok körében): a gazdasági verseny igazgatása és szervezete, valamint a médiaigazgatás és szervezete.

A gazdasági verseny és a média igazgatása ugyanis olyan sajátosságokkal rendelkezik mind tevékenységeit, mind alkotmányos alapjait illetően, amelyek feltétlenül indokolják, megalapozzák az autonóm jogállást, a kormányzati szervezeti rendszeren belüli garanciális függetlenséget. Továbbá miután a média, az informatika és a hírközlés kiterjedt konvergenciája mentén, világszinten általános közigazgatási szervezeti folyamat a média és a hírközlés közigazgatási feladatainak, szervezeteinek összevonása, ezért napjainkban a hírközlés igazgatása is e körbe sorolható, hiszen a szervezeti összevonás alapján a médiaigazgatásban szükségeszerű autonómia kiterjed, kihat a hírközlési igazgatásra is.)

3. A szabályozó hatóságok függetlensége elengedhetetlenül szükséges, és garanciális szabályozási kereteket igényel tevékenységeinek gyakorlása, megfelelő ellátása körében.

Alapvetően fontos szabályozási követelmény a szabályozó hatóság tevékenységeire vonatkozó államszervezeten belüli, különösen a „politikától” való függetlenség biztosítása. A szabályozó hatóságok ugyanis a gazdasági és társadalmi viszonyok szinte egészét, illetve a piaci verseny közérdekű tartalmát érintő, igen sajátos tevékenységeket gyakorolnak, amelyekben kiemelten fontos a feladatellátás és a döntéshozatal függetlenségének garanciája.

Az államszervezeten belül országoként változóan érvényesülő szervezeti és szakmai irányítási viszonyok keretéből tehát általánosan szükséges kivonni a szabályozó hatóságok tevékenységeit (feladat- és hatásköreinek ellátását).

E függetlenség biztosítására különböző módszerek alakultak ki, amelyek közül a legfontosabbak:

- a) A hierarchikus irányító szerv jogosultságai körében korlátozzák vagy teljesen kizárják a konkrét utasítási jogkört, a tág mérlegelést biztosító aktus-felülvizsgálati jogkört, a jogszabálynak nem minősülő (és ebből következően a jogalkotással összefüggő garanciákat nem tartalmazó), de normatív típusú irányítási, szabályozói eszközök alkalmazásának lehetőségét.
- b) A jogi szabályozás garantálja, hogy a szabályozó hatóság alkalmazottai tevékenységük ellátása keretében nem irányíthatók, nem utasíthatók.
- c) A szabályozó hatóság hatáskörei rögzítettségének, „elmozdíthatatlanságának”, elvonhatatlanságának garantálása (ez azonban általában következik a hatósági eljárás garanciális eljárásrendjének szabályozásából is).

4. A szabályozó hatóság anyagi alapjának, finanszírozásának pénzügyi, költségvetési típusú függetlensége.

A szabályozó hatóságok függetlenségének kiemelt biztosítója a szervezet anyagi, pénzügyi függetlensége. A pénzügyi függetlenség nem az állami költségvetéstől való függetlenséget, hanem a hatóság garanciális védelmét jelenti anyagi alapjainak – egyedi gazdasági, politikai érdekek mentén történő – kiüresítésétől.

A hatóság működésének pénzügyi alapjai ugyanis jelentősen befolyásolják a hatóság hatékony feladatellátását és önállóságát. A hatóságok finanszírozására vonatkozó szabályok keretében tehát pontosan kell meghatározni a hatóság feladatainak, hatásköreinek független és maradéktalan ellátásához szükséges költségvetést, pénzügyi alapokat.

Kiemelten fontos garanciális elv a hatóság finanszírozási rendszerét biztosító állami vagy egyéb szervezetek (akár piaci szereplők)

eseti döntéseitől való függőséget kizáró finanszírozási eljárások, módszerek szabályozása a hatóság működésének anyagi alapjai körében.

Általánosan alkalmazott módszer, hogy a jogi szabályozásban részletesen meghatározott feltételek mentén a piaci szereplőkre kirótt díjfizetési kötelezettség biztosítja a szabályozó hatóság finanszírozását, anyagi alapját. Ebben az esetben olyannyira objektív, pontosan meghatározott, továbbá „egyszerű”, hatékonyan érvényesíthető és átlátható díjfizetési rendszer kialakítása szükséges, amely nem veszélyezteti a hatóság piaci szereplőktől való teljes körű függetlenségének érvényesülését, garanciális kereteit.

Összefoglalóan a szabályozó hatóságok szervezetének („szervezeti”), illetve tevékenységének („szakmai”) függetlensége körében fontos meghatározni azokat az alapvető és általánosítható szabályozási követelményeket, amelyek garantálják, biztosítják a szabályozó hatóság közérdeknek megfelelő, illetve a szükségeshez mérten kialakított független működését:

- a) A feladatellátás és a „függetlenség” garanciáinak, kereteinek jogi szabályozásban (azon belül általában törvényi szinten) történő rendezése. A hatóság szervezetét és működését meghatározó jogszabályokban világosan, egyértelműen szükséges rögzíteni e hatóságok jogállását, feladat- és hatásköreit, jogérvényesítési módszereit, eszközeit, eljárási mechanizmusait és annak részletes szabályait, sajátos felelősségét, tagjai, alkalmazottai kinevezésére és elmozdítására, összeférhetlenségére, valamint a szervezet anyagi forrásaira, finanszírozására, költségvetésére vonatkozó rendelkezéseket.
- b) A hatóságok független működése körében a hatóságok vezetőjének/vezetőinek, tagjainak kinevezését átlátható, a szakmaiságot garantáló módon (például: pályázat, érdekképviseleti szervek bevonása, szigorú képesítési feltételek stb.) és részletes jogi szabályozás keretében szükséges biztosítani.

Szervezeti és szakmai szempontból is fontos garanciája lehet a hatóság függetlenségének a testületi vezetés és a testületi döntéshozatal meghatározása, szabályozása.

- c) A szabályozó hatóság függetlenségének fontos biztosítéka lehet a hatóság vezetőjének/testületi vezetőinek határozott idejű, illetve a választási cikluson túlnyúló megbízási időtartamra történő kinevezése. A szakmai függetlenség érvényesülése érdekében a hatóság vezetőinek, tagjainak elmozdítását, „megbízásuk visszavonását” garanciálisan szükséges szabályozni, amelyben biztosítani kell a politikai alapú döntések, eszközök és a függetlenség csorbítására alkalmas gyakorlatok kizárását.
- d) A hatóság tagjaira vonatkozó összeférhetlenségi szabályok, amelynek a hatóság szakmai függetlensége szempontjából legfontosabb funkciója, hogy megalapozza a hatóság tagjainak objektív, „külső” befolyástól mentes tevékenységét (vagyis kizárja a politikai, gazdasági, piaci szereplők és érdekképviseleti szervek közvetlen befolyását, a lobbitevékenység eredményes érvényesítését). Az összeférhetlenség szabályozásában alapvető szintű, általánosan alkalmazott garanciális, tartalmi elemek: a hatóság tagja, különösen vezetője nem lehet egyidejűleg tagja a törvényhozásnak, illetve nem lehet tagja a kormánynak, a pártoknak, nem láthat el politikai jellegű megbízást, nem létesíthet jogviszonyt, és nem rendelkezhet érdekeltséggel, befolyással a piaci szereplők, gazdálkodó szervezetek vagy azokkal szorosan összefonódó szervezetek körében (ez utóbbi a piaci szereplőktől való függetlenség kiemelt garanciája).

2.3. A szabályozó hatóság „szabályozó” hatásköre

Általánosan megállapítható, hogy a szabályozó hatóságok kisebb része rendelkezik jogszabályalkotási hatáskörrel, jogszabályok létrehozására

és jogforrási szintű normaalkotásra vonatkozó jogosítványokkal. A szabályozó hatóságok igazgatási területein is tehát nagyjából elváltva működik a jogszabályalkotó hatáskör és a hatóság jogalkalmazó, jogérvényesítő típusú feladat- és hatásköre. Ebből következően – ahogy már említettem – a szabályozó hatóság más típusú „hatóságoktól”, közigazgatási szervektől való elhatárolási ismerve nem a szervezeti függetlenségben és nem is a jogszabályalkotási hatáskörben keresendő.

A szabályozó hatóságok jogalkotási hatáskörével összefüggésben mindenekelőtt két elvi szempontot fontos kiemelni.

Egyrészt, hogy a szabályozó hatóságok „eredetükben”, „eredeti” jogintézményükben, vagyis az angolszász jogrendszerekben valódi szabályozási feladatot és közigazgatási funkciót töltenek be, e jogrendszerek jellemzői alapján. Vagyis olyan közigazgatási jogérvényesítési funkciókban, igazgatási területeken jöttek létre, ahol az angolszász jogrendszer sajátosságaival fontos és indokolt volt a hatósági jogalkalmazáson kívül a szabályozási feladatkör. (Ilyen indokok a közszolgáltatási rendszer liberalizálása, a piaci verseny sajátos, aszimmetrikus fenntartása, fejlesztése, a kiemelt és gyorsan változó műszaki, hálózati szabályozási szempontok, a sajátos és nagy tömeget érintő fogyasztóvédelem stb.)

Másrészt a jogalkotási hatáskörön belül megkülönböztethető a valódi jogszabályalkotás és a jogszabályalkotáson kívüli, de normatív típusú aktuskibocsátási hatáskör (ezen belül is az úgynevezett „soft law” eszközök kiadására vonatkozó jogkör). A szabályozó hatóságoknak ugyan kisebb része rendelkezik konkrét jogszabályalkotási felhatalmazással, de szinte mindegyike rendelkezik a jogszabályokon kívüli normatív típusú eszközökkel, normatív aktusok kibocsátására vonatkozó felhatalmazásokkal, illetve elvi típusú és/vagy az egyedi ügyektől elvonatkoztatható, általánosabb jellegű döntéshozatali jogkörrel (ez utóbbi tipikus példája az úgynevezett piacszabályozási és az úgynevezett piacfelügyeleti hatáskör, lásd a következő pontban).

Szinte minden országban tehát, még ott is, ahol a szabályozó hatóság viszonylag „idegen” intézménynek számít, a szabályozó hatóságok széles körű piacsabályozási hatáskörrel és funkciókkal rendelkeznek, amelyen belül jelentős piaci hatású normatív típusú, „általános érvényességű” döntéshozatali jogkörrel bírnak. Továbbá szintén széles körben kapnak felhatalmazást a vonatkozó jogszabályok autentikus, az egyedi ügyek terjedelmén kívüli értelmezésére általában különféle normatív eszközökkel (például: ajánlás, iránymutatás, közlemény, elvi döntés, tájékoztatás, különböző eljárási „iratminták”).

Természetesen a szabályozó hatóságok normatív típusú aktusaival, eszközeivel összefüggésben az egyes országok jelentős változatosságot mutatnak egyrészt abban, hogy egyáltalán biztosított-e széleskörűen a normatív aktuskibocsátási jogkör, másrészt pedig a normatív aktusok, eszközök típusainak szabályozása, tartalma, garanciái tekintetében is.

A jogszabályalkotási hatáskörrel jelen tanulmányban részletesen nem foglalkozom, miután a szabályozó hatóság számára biztosított jogszabályalkotási felhatalmazást minden jogállamban az alkotmányos, a jogalkotásra vonatkozó kiforrott, „hagyományos” alkotmányjogi garanciák övezik. Vagyis a szabályozó hatóságok jogszabályalkotási hatásköre szinte mindig a jogalkotásra vonatkozó általános szabályozás kereteiben érvényesül, a jogalkotásra vonatkozó általános szabályozás hatálya alá tartozik. Ebből következően a szabályozó hatóság jogszabályalkotása olyan általános alkotmányjogi témakör, amelyre sem terjedelmi okból, sem a tanulmányom közigazgatási jogi tárgyköre miatt nem térek ki.

A szabályozó hatóságok normatív típusú jogkörei azonban elméletileg és a gyakorlatban is viszonylag kimunkálatlan kérdéseket jelentenek, amelynek néhány közigazgatási vonatkozását, szempontját szükséges röviden elemzés alá vonni.

A piaci folyamatokkal, a piaci verseny gyorsan változó fejlődésével összefüggő normatív típusú (nem egyedi, hanem) általános jog-

értelmezési hatáskör vitán felül álló alapvető és jogállami keretekben nélkülözhetetlen eleme, hogy kizárólag a jogalkotás egyértelműen meghatározott felhatalmazásán keresztül és annak terjedelmi határaiban biztosítható, továbbá pontos kidolgozást és garanciális szabályozást igényel tartalma, meghozatalának eljárási menete-struktúrája, esetleges kötelező jellege, a jogorvoslat rendszere, valamint a – közigazgatási szervezethez képest – elkülönült külső jogalanyokat, piaci szereplőket érintő jogi hatása.

Kiemelten fontos, hogy a szabályozó hatóság hatásköreit rendező jogi szabályozás keretében a normatív jellegű hatáskörök kizárólag a piaci verseny fejlődése, a megfelelően megalapozott jogérvényesítés és a közérdekű garanciák érdekében biztosíthatók, amelyben kifejezett és részletező rendelkezésekkel szükséges védeni a piaci szereplők jogait. E normatív aktusok ugyanis általános tartalmúak, így nehezen biztosítható a velük szembeni jogorvoslat. Ha a döntés általánosabb jellegű, és a meghozatala hatósági hatáskörben, eljárásban történik (például piacszabályozási, piacfelügyeleti hatósági döntés), akkor a jogorvoslati jogot messzemenően és garanciálisan biztosítja a hatósági eljárásjog, ideértve az alapvető garanciát jelentő bírósági felülvizsgálat intézményét is. Amennyiben azonban a normatív jellegű aktus kibocsátása a szabályozásban nélkülözi a hatósági eljárási garanciákat (például soft law eszközök, azon belül iránymutatás, ajánlás stb.), akkor a jogorvoslati jog már általában nem biztosított, illetve a bírósági felülvizsgálat jogintézménye nem is tud érvényesülni e körben.

A normatív jellegű aktusok körében a piaci szereplők jogainak garanciális védelmét biztosító rendelkezések közül kiemelhető:

- az előzetes konzultáció,
- a piaci szereplők, illetve az érintett jogalanyok bevonása a döntés-előkészítésbe,
- a hatóságnak kötelező megvizsgálnia a konzultációk körében beérkezett véleményeket, észrevételeket,

- egyéb együttműködési, koordinációs viszonyok a piaci szereplőkkel,
- a szabályozás garanciálisan biztosítja, hogy a normatív aktus közvetlen kötelezettséget nem telepíthet, vagyis a külső jogalanyok számára nem kötelező, csak ajánlás jellegű (és esetlegesen a normatív aktus szerinti tartalommal az érintett jogalanyok számára egyedi és közvetlen jogok, illetve kötelezettségek meghatározása egyedi hatósági eljárást, döntést igényel),
- a „szabályozó hatáskör” kötelező tartalom nélkül kizárólag a piaci jogalanyok önkéntes jogkövetését segíti, a közhatalmi, hatósági jogérvényesítés elkerülése, megelőzése céljából stb.

A szabályozó hatóság normatív aktusok kibocsátására vonatkozó felhatalmazása tehát felvet problémákat, ugyanakkor számos olyan előnyt is magában hordoz, amelyek miatt szinte nem lehet eltekinteni e hatáskörök biztosításától (különösen, hogy a szabályozó hatóság kialakulása is ezen okokra, indokokra vezethető vissza). Ezek közül – általánosítható értelemben – az alábbiak emelendők ki:

1. A szabályozó hatóságok egyedi ügyektől elvonatkoztatott általános jellegű, normatív tartalmú aktusai megfelelő garanciák mentén kellően alkalmazkodnak az érintett szolgáltatások összetett technológiai, gazdasági alapjaihoz, sajátos jogérvényesítési módszereihez, és rugalmasan segítik a szabályozott piac rohamosan fejlődő, folyamatosan változó működését. (Az Amerikai Egyesült Államokból kiinduló hírközlési liberalizáció nem valósulhatott volna meg ilyen óvatos, de a piaci viszonyok fejlődéséhez igazodó szabályozó hatósági aktusok nélkül, ugyanis a műszaki, gazdasági fejlődés adott szintjén egy erőteljesebb szabályozói beavatkozás visszafordíthatatlan piaci, gazdasági károkat okozhatott volna a szektorban, mely adott piaci viszonyokhoz teljesen igazodó beavatkozás jogszabályok útján nem biztosítható).

2. A szabályozó hatóságok jelentős szakértelemmel, jogalkalmazói tapasztalattal rendelkeznek a szabályozott piac egészének bonyolult szerkezetét tekintve, különösen a piacszabályozás, a piacvédelem, a piaci verseny közérdekű fejlődése és közszolgáltatási tartalom garantálása szempontjából.
3. Biztosítja az általános jogértelmezést olyan társadalmi és gazdasági viszonyok tekintetében, amelyek kialakulására, működésére a vonatkozó jogszabályok megalkotása idején nem lehetett számítani, vagy olyan összetett, újszerű elemeket tartalmaznak, amelyekre a jogi szabályozás még alapos, körültekintő jogalkalmazás, jogszabály-értelmezés alapján sem adhat egyértelmű megoldást.
4. Hatékonyabban garantálhatja az adott piac – utólag korrigálhatatlan – alapvető stratégiai irányainak kijelölését, közérdekű fejlődésének védelmét, illetve szerteágazó gazdasági és társadalmi hatásait.

A szabályozó hatóságok normatív típusú aktusainak, eszközeinek fontosabb típusai, tartalmi elemei, garanciális elvei az alábbiak szerint rendszerezhetők.

1. Alapvetően kizárólag a szabályozott tevékenységekre vonatkoznak, vagyis az adott, az igazgatott terület hatálya alá tartozó piaci szereplők tevékenységét befolyásolják általánosabb tartalmi keretekben. A fogyasztók, felhasználók, előfizetők (tehát a szolgáltatásokat igénybe vevők) tekintetében általában nem alkalmazhatók, nem irányadók. A normatív aktusok hatálya tehát a szolgáltatásokat igénybe vevőkre közvetlenül nem terjed ki.
2. Az érintett piaci szereplők vonatkozásában sem bírnak közvetlenül kötelező tartalommal, hanem közvetett módon érvényesülnek. Vagyis kifejezetten a szabályozó hatóság jogalkalmazásának fő tartalmi elemeit, a jogérvényesítésben figyelembe

veendő, értékelhető releváns piaci magatartásokat, a mérlegelési szempontokat, a vonatkozó jogszabályok értelmezésének alapvető elveit határozzák meg, amelyek csak egyedi jogalkalmazás útján, az egyedi eljárás garanciális keretében érvényesülnek a szolgáltatók tekintetében. A normatív típusú szabályozói aktus azonban ily módon közvetetten befolyásolhatja a piaci szereplők tevékenységét, rugalmassá teheti a piacsabályozást, ugyanis számos egyedi jogalkalmazás, közhatalmi beavatkozás elkerülhető, ha a szolgáltatók előzetesen megismerik a szabályozó hatóság egyes ügyekkel, jogszabályokkal összefüggő következetes jogértelmezésének irányát, szempontjait, az esetlegesen jogszabálysértésként értékelt magatartásokat és azok piaci súlyát, továbbá a valószínűsíthetően alkalmazásra kerülő szankcionálás gyakorlatát, mérlegelési szempontrendszerét, elvi alapját.

Egyes országokban következetesen helytelennek tartják az ilyen típusú piaci befolyást (a hazai Alkotmánybíróság is számos döntésében ezt képviselte), azon az alapon, hogy az adott normatív eszköz ugyan egyedi jogalkalmazás eredményeként válik kötelezővé, és így általában többfokú jogorvoslat garantálja a piaci szereplők védelmét, mégis előzetesen befolyásolja a piaci szerkezetet, a szolgáltatók magatartását, amely ellen nem biztosított a „jogorvoslat”. Ezen elv képviselői szerint a szolgáltatók magatartására vonatkozó esetlegesen téves hatósági befolyás a jogállamban beláthatatlan következményekkel járhat, ugyanis ha a szolgáltatók követik a normatív jellegű aktusban foglalt hatósági jogértelmezést (például a jogszabálysértés, a szankció elkerülése érdekében), és ebből következően nem is kerülnek a hatósági jogalkalmazás közhatalmi jogviszonyainak keretébe, akkor a vonatkozó tárgykörben egyedi hatósági aktus sem keletkezik a szolgáltatók irányában, amellyel szembeni jogorvoslat során egyáltalán megállapítható lenne a hatóság téves

jogalkalmazási gyakorlata. Ezen elv alapján tehát az általános normatív jellegű aktus „nyomására”, hatására kvázi önkéntes magatartások útján akként érvényesül a közjogi norma, hogy a hatóságok jogértelmezésének tartalmával szemben a szolgáltatók jogvédelmét nem töltik ki garanciális (jogorvoslati) biztosítékok. Vagyis a „soft law” eszközökkel szembeni ezen elvi élű kritika szerint, ha például a szabályozó hatóság egy ajánlásában foglaltakat a szolgáltatók önként követik, és az ajánlásban foglaltak tévesek, akkor az ajánlás anélkül befolyásolja hátrányosan, jogellenesen az egész érintett piac működését, hogy hatósági eljárásra sor került volna. Ráadásul egyrészt nem minden ajánlás tárgyában biztosított a hatósági eljárás lefolytatásának lehetősége/kötelezettsége, másrészt a szolgáltató az ajánlást önmagában nem támadhatja, nem vitathatja jogorvoslattal, így „láthatatlan jog” alakulhat ki, amelynek a piacon konkrétan érvényesülő hatása van (hiszen önkéntes jogkövetéssel a piaci szereplők általában követik az ajánlásban foglaltakat). (Mindez komoly probléma az Európai Unió szervei által alkalmazott „soft law” eszközökkel kapcsolatban is.)

Más megközelítés szerint viszont megfelelő garanciákkal e hátrányok kizárhatók, illetve olyannyira csökkenthetők, hogy a normatív típusú aktusok rugalmasságában, piaci viszonyokhoz, műszaki, technológiai fejlődéshez való gyors igazíthatóságában, valamint a piaci verseny szerkezetére is kiható jogsértések megelőzésében rejlő előnyei meghaladják annak hátrányait.

A „kettő közötti” egyensúlyt képező megoldások, eszközök kialakításakor az egyes országok konkrét igazgatási területein komoly hatásvizsgálatok szükségesek a normatív jellegű köz-igazgatási aktusok korlátainak megfelelő meghatározásához és a közérdekű általános (normatív alapú) piaci hatások kiváltásával járó előnyök megfelelő kiaknázásához.

3. Általánosan érvényesülő modellnek tekinthető az egyedi, konkrét eljárások megfelelő lefolytatásához szükséges eljárási cselekmények vonatkozásában biztosított normatív típusú aktuskibocsátási jogosultság a szabályozó hatóság számára.

Az ilyen tartalmú „szabályozási” jogkör – akár közvetlenül kötelező jelleggel – az egyes piacszabályozási, piacfelügyeleti eljárásokhoz szükséges formai, tartalmi követelmények („formanyomtatványok”, „minták”, adatszolgáltatási táblázatok stb.) előírására vonatkozó normatív jellegű hatásköröket foglalja magában az eljárások egyszerűsítése, az érintettek számára követhetőbbé, világosabbá tétele, illetve a közérdeknek megfelelő egységesítése érdekében. Alkalmazása, szabályozási módszere minden esetben egyedi, konkrét hatósági hatáskörökhöz és eljárásokhoz kötött.

Az idesorolható normatív eszközök, aktustípusok tekintetében az egyedi eljárások garanciái, így jogorvoslati rendszere is érvényesül, ezért széles körben alkalmazott és elfogadott módszer. Alapvetően a piaci szereplők eljárási jogait és kötelezettségeit határozza meg általánosabb értelemben és a piaci szereplők érdekében, azaz a piaci szereplők egyes eljárásokban való részvételének könnyítését, segítését, egyszerűsítését célozza. (Például az adott piacszabályozási hatósági eljárásban szükséges széles körű adatszolgáltatás általános jellegű, előzetes meghatározása, esetlegesen a kitöltéshez szükséges magyarázatokkal, indokkal.)

4. Szintén a normatív eszközök körébe sorolható a piaci szereplők tájékoztatása, egyes bonyolult eljárásokban való „felkészülésének” elősegítése, továbbá az önkéntes jogérvényesítés ösztönzése érdekében kiadott közlemények, iránymutatások, tájékoztatások kibocsátása. Előkészítésük általában a piaci szereplők bevonásával és a piaci szereplők véleményének figyelembevételével történik.

(Például: a jelentősebb és összetett piacszabályozási hatáskörök menetét, a vizsgálat szempontjait, módszereit, a releváns adatköröket, a vonatkozó piaci tevékenységeket, a jogalkalmazás elveit ismertető közlemények, továbbá a piacfelügyelet vizsgálati szempontjait képező főbb piaci magatartásokra, szankcionálási politikára vonatkozóan kiadott tájékoztatások.)

2.4. A szabályozó hatóság fő elhatárolási ismérve: közigazgatási tevékenységeinek rendszere

Ahogy már említettem, a szabályozó hatóságok tevékenységének rendszere képezi a szabályozó hatóság önálló elhatárolási ismérveinek, szervezeti sajátosságainak legfontosabb alapját. Természetesen az állami funkciók, az állami feladatok struktúrája általánosan is alapvető hatást gyakorol a feladatot ellátó közigazgatási szervezet felépítésére, funkcióira, működésére, ez azonban különösen érvényesül a szabályozó hatósági állami beavatkozás, állami feladatellátás keretében. A szabályozó hatóságok által igazgatott piacok sajátos szerkezete, jellemzői alapján tehát a szabályozó hatóságok általában a piac működésének teljességét érintő beavatkozási, igazgatási hatáskörökkel rendelkeznek, illetve e feladat- és hatáskörük is igen jellemző sajátosságokat mutat. A szabályozó hatóságok közigazgatási tevékenységeinek általánosított, sajátos jellemzői közül az alábbiak emelendők ki.

1. Alapvető a konkrét piaci szereplők egyedi „ismerete” és a velük kialakított konzultatív, együttműködési típusú kapcsolat.
2. A közhatalmi, hatósági beavatkozás mellett kiemelten fontos a szabályozó hatóság „szolgáltató” típusú feladatellátása, a piaci versenyben betöltött stratégiai, informatív szerepe.
3. A piacfelügyelettel összefüggő egyedi hatósági jogalkalmazás, különösen a szankcionálás lehetőségei szerinti elkerülése a jogszabályban biztosított módszerek alapján. A szabályozó

hatóság szolgáltató, operatív, szervező tevékenységek mentén is „próbálja” biztosítani, elősegíteni a piac működését, közérdekű fejlődését, ezen belül a piaci szereplők – lehetőség szerinti – önkéntes jogkövető magatartását. Különösen a piacfelügyelet keretében a szabályozó hatóság általában minden jogszabályban biztosított eszközzel a jogsértések megelőzésére törekszik, és nem a hatósági eszközök egyedi alkalmazására.

4. A szabályozó hatóság piaci verseny fenntartásával, fejlesztésével, intenzitásának növelésével összefüggő hatósági hatásköreinek és egyedi jogérvényesítési módszereinek kiemelten fontos és alapjaiban sajátos tevékenysége a piacsabályozás.
5. A szabályozó hatóságok másik legalapvetőbb és legjellemzőbb tevékenysége a piacfelügyelet.
6. A szabályozó hatóságok a piacsabályozási és piacfelügyeleti tevékenységeken kívül is kiterjedt hatósági funkciókat gyakorolnak, amelyek közül kiemelendő: a piacra lépés feltételeinek biztosítása, a piacra lépéssel kapcsolatos jogalkalmazás, az egyedi engedélyezésre vonatkozó hatósági hatáskörök, számos ágazatban az úgynevezett egyetemes szolgáltatással összefüggő hatósági feladat- és hatáskörök ellátása (különösen a „megfizethető árakkal” összefüggő árszabályozás), a szolgáltatók közötti jogvitarendezési eljárástípusok, a széles körű fogyasztóvédelmi és minőségvédelmi feladatok,
7. A szabályozó hatóságok alapvetően fontos tevékenységét jelenti a hatósági tevékenységeikkel összefüggő, de nem közhatalmi, azaz a nem hatósági típusú szakmai feladatellátás, idesorolható különösen: a nemzetközi szinten, illetve az államszervezeti rendszeren belül, valamint a piaci szereplők irányában folytatott kiterjedt egyeztetési, koordinatív funkciók, operatív, szervező tevékenységek és szolgáltatói feladatok, az ágazatpolitikai, ágazatstratégiai feladatok, a nem hatósági típusú piaci elemző, értékelő tevékenység, a széles körű döntés-előkészítő funkció.

3. A KÖZIGAZGATÁSI MŰKÖDÉS ÚJ INTÉZMÉNYEI

A közszolgáltatások fejlődése, liberalizációja alapján indult el a közigazgatás működése azon a fejlődési úton, amelyen napjainkra teljesen elmozdult az engedélyező tevékenységtől a felügyeleti tevékenység irányába, vagyis az előzetesen beavatkozó közigazgatási jogérvényesülési módszertől az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő közigazgatási jogalkalmazás irányába. A közigazgatás működése tehát határozottan elmozdult a klasszikus jogalkalmazástól a felügyeleti típusú tevékenység irányába. E folyamat részletes ismertetése nem tartozik jelen munka körébe, annyi azonban a téma jelentőségére tekintettel megjegyzendő, hogy ezen átalakulás egyik legfőbb oka, hogy a jogalkalmazási típusú hatásköröket (például: klasszikus engedélyezés) szinte minden ország erőteljesen szorítja vissza, különösen a gazdasági fejlődés érdekében, illetve a világgazdasági globalizáció, a kereskedelmi akadályok egyre határozottabb lebontása miatt. A közigazgatási típusú engedélyezés ugyanis számos esetben egyfajta „belépési”, piacralépési korlátnak is tekinthető, amelyet a legtöbb ország igyekszik „lebontani”. Számos tevékenység, szolgáltatás megkezdése így egyre inkább pusztá (formális) regisztrációhoz vagy formálisabb bejelentéshez, vagy az uniós jog szerinti „általános engedélyhez” kötött, illetve a közigazgatási jog tárgykörébe vont számos magatartás, társadalmi viszony úgynevezett „önkéntes jogkövetésre” utalt. Ezáltal a közigazgatási jogérvényesítésben a hatósági jogalkalmazástól inkább az erős hatósági felügyeletre helyeződik a hangsúly. Mindez kihat a közigazgatási szabályozás módszereire, a már említett jogérvényesülési folyamatra is, mégpedig a korábbiakhoz képest egyre jelentősebbé válik az önkéntes jogkövetés (ex lege) felügyeleti típusú jogérvényesülési módszere, a „jogalkalmazásos” (például: engedélyezés) módszerhez képest.

A piaci közszolgáltatások közigazgatási működésre gyakorolt hatása alapján jelent meg új közigazgatási tevékenységfajtaként a piacszabályozás és a piacfelügyelet.

3.1. A piacfelügyelet és a piacszabályozás „térhódításának” alapja

A piacfelügyeleti és a piacszabályozási hatáskörök mind szélesebb körű alkalmazása szempontjából kiemelendő, hogy a közigazgatási jogérvényesítés fejlődése körében általánosan is, bizonyos (köz)igazgatási ágazatokban pedig különösen szükségessé váltak az újszerű és modern eszközök, a speciális típusú felügyeleti tevékenységek, felügyeleti jogosítványok, a rugalmasabb eljárásjogi modellek, a hatósági szolgáltatási tevékenységek, valamint a közvetítő-, együttműködési-, konzultatív-, illetve egyéb, a hatósági típusú beavatkozást segítő mechanizmusok.

Világszerte átalakulóban van ugyanis a közigazgatási funkciók, jogérvényesítési módszerek kerete, a vonatkozó feladat- és hatáskörök rendszere, illetve a jogalkalmazási eszközök, aktusok struktúrája, tartalma, jogi hatása, eljárási szabályozása. Mindebből következően, illetve mindezek hatására jelentős változások, reformok jellemzik a közérdekű állami, közigazgatási beavatkozás szervezetét és működését is. Az átalakulás fő indokát természetesen az alapjaiban változó társadalmi és gazdasági viszonyok képezik, amelyben a közigazgatás funkciói szempontjából a leginkább szembeötlő változás a piaczgazdaság egyes területein, különösen a liberalizációval összefüggő területein figyelhető meg. (A gazdasági igazgatás egyes ágaiban a közigazgatási típusú jogviszonyok is alapvetően megváltoztak.) Mint például: az iparigazgatás (villamos energia, bányászat stb.), a hírközlés, a posta, a közlekedés, a digitális-elektronikus műsorterjesztés, illetve audiovizuális piac, a versenyjog, a fogyasztóvédelem közigazgatási ágazataiban.

E folyamat hangsúlyos alapja, hogy a liberalizált közszolgáltatások területein nagyon nehéz megtalálni a megfelelő egyensúlyt

- a) a továbbra is kiemelt, sajátosan „közszolgáltatás”-tartalmú közérdek és
- b) a piacgazdasági verseny szabadsága között.

A gazdasági viszonyok körében ugyanis a közigazgatás „hagyományos” gazdaságigazgatási funkcióinak mozgástere kizárólag a gazdasági racionalitás kibontakozásának elősegítésére terjedhet ki, mégpedig a gazdaságra ható, ezzel ellentétes hatásokkal szemben. A gazdasági igazgatáson belül továbbá a közigazgatás fontos feladata annak biztosítása, hogy a gazdasági racionalitás megmaradjon a piacgazdaság keretében, és azon ne terjeszkedjen túl más funkciók teljesítésére szerveződött társadalmi rendszerekre.

Ehhez képest azonban a gazdasági igazgatási funkciók egészen más alapokra és közérdekű feladatokra épülnek a piaci közszolgáltatások körében, ahol az állami beavatkozás szempontjából a gazdasági racionalitás sokkal erősebben ütközik a közösségi érdekekkel, továbbá a piaci verseny szabadsága, a gazdasági érdek és hatékonyság racionális szempontja más gazdasági ágazatokhoz képest jelentősen kisebb hangsúlyt kap. A folyamatosan változó és fejlődő gazdasági viszonyok tehát átértékelik a „beavatkozó”, „jogérvényesítő” közigazgatás tevékenységeinek, így a közhatalmi tevékenységeinek tartalmát, eszközrendszerét és szervezetét is.

Általánosan megállapítható, hogy napjainkban a közigazgatás legtöbb ágazatában a hatékony jogérvényesülés már nem egyértelműen alapítható csak és kizárólag a közigazgatás közhatalmi, hatósági tevékenységére, közhatalmi alapú jogérvényesítő módszereire. Már csak a piacfelügyeletet jellemző gazdasági igazgatás körében is a közigazgatás közhatalma számos olyan jellegű közérdeket, valamint a hatékony piaci fejlődéssel, a verseny kibontakozásával összefonódó gazdasági, stratégiai érdekeket érvényesít, amelyek gazdaságpolitikai

eszközei, intézményei alapjaiban feszítik a közhatalmi beavatkozás és a hatósági eljárási mechanizmus hagyományosnak tekinthető szabályozási rendszerét. Példaként kiemelendő, hogy a piaci közszolgáltatások ágazataiban gazdaságilag igen jelentős, akár világgazdasági súlyú piaci szereplők „állnak a közigazgatással szemben”. Ráadásul e piaci szereplők ugyan a piaci verseny szerkezetében, de tartalmukat tekintve közérdekű szolgáltatásokat nyújtanak, és igen komoly, számos esetben más ágazatokba „át nem vihető” (elsüllyedt) beruházásokat, fejlesztéseket eszközöltek. A liberalizált piacokon továbbá alapvető szempontot képez a közérdekű szolgáltatási, ellátási rendszer folyamatosságának, illetve a piaci verseny hatékony fejlődési mechanizmusának garantálása. Fontos hangsúlyozni azt is, hogy az önkéntes jogkövetés hiánya, illetve az esetleges jogszabálysértések széles körű és kiemelten súlyos társadalmi és gazdasági hatásokkal járhatnak.

Mindezek és számos – terjedelmi okokból itt nem felsorolható – egyéb ok alapján tehát a közhatalmi típusú jogérvényesítő, hatósági beavatkozás sok esetben és ügýtípusban nem elegendő a jogalkotói célok maradéktalan érvényesüléséhez.

Számos olyan terület, ágazat, illetve gazdasági viszonyrendszer figyelhető meg, amelyben az egyedi hatósági jogalkalmazás kerete vagy nem észszerű, illetve nem szükségszerű, vagy épp hogy nem elégséges, nem elegendő beavatkozási módszer. Ebből következően a közigazgatás szabályozási rendszerében egyre kiterjedtebb és átfogóbb jelentőséggel rendelkeznek a piacsabályozási típusú hatáskörök, a speciális hatósági felügyelet jogintézményei, a különböző piacfelügyeleti, bizottsági, közvetítő és egyeztetési eljárások, a szolgáltató tevékenységek, a konzultatív mechanizmusok, továbbá a speciális jogállású közigazgatási szervek (különösen a szabályozó hatóság) struktúrái. Mindezek döntő hatást gyakorolnak, és kifejeződnek a piacsabályozás és a piacfelügyelet jogintézményében, sajátos fogalmi elemeiben, tartalmában, speciális jogérvényesítési módszereiben, illetve a piacra gyakorolt hatásaikban is.

3.2. A piacsabályozás és a piacfelügyelet a jogérvényesülés rendjében

Miután a piacfelügyelet és a piacsabályozás is a hatósági tevékenység fogalmi elemét és elválaszthatatlan részét alkotja, ezért megkerülhetetlen a hatósági jogviszonyok elméleti alapjainak áttekintése e két új tevékenységfajta vonatkozásában.

A közigazgatás hatósági feladatai arra irányulnak, hogy a jogszabályban meghatározott közérdeket és a méltánylandó egyéni érdekeket közhatalom birtokában érvényesítsék, illetve a létező társadalmi viszonyokat e szempontból alakítsák és ellenőrizzék. A közigazgatás tehát része a jogérvényesülés folyamatának. A jogérvényesülés folyamata a hatósági tevékenység szempontjából alapvetően három fő módon történhet: 1. önkéntes jogkövetéssel megvalósuló jogérvényesülés – ex lege szabályozási mód,²²⁶ 2. jogalkalmazás útján megvalósuló – előzetes beavatkozáson alapuló jogérvényesülés és 3. a hatósági döntések érvényesítése útján.

3.2.1. Az önkéntes jogkövetéssel megvalósuló jogérvényesülés – piacfelügyelet

A tartalmában, szabályozási módszerében (ex lege) önkéntes jogkövetésen alapuló közigazgatási jogi normák azáltal töltik be rendeltetésüket, hogy a jogalanyok közvetlenül értelmezhetik a jogi normákban foglaltakat, és az ott meghatározott magatartási szabályokat teljesítik, betartják. Azt, hogy a jogalanyok a közigazgatási jogi normákban foglaltaknak eleget tesznek-e, a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási szervek általában, elsődlegesen a hatósági eljárástól elkülönült hatósági ellenőrzés keretében ellenőrzik. Rendszertani szempontból idesorolható a piacfelügyeleti tevékenység és az azon belül elkülönült jogviszonyt jelentő piacfelügyeleti ellenőrzés. (Eltérő ágazati szabályozás hiányában mindez nem jelenti azt, hogy a tényfeltárás,

az „ellenőrzés” érdekében a hatóság ne indíthatna „egyből”, vagyis az ellenőrzési „szakaszt” mellőzve, hatósági eljárást. Az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő normák esetén tehát csak általános alapesetnek mondható, hogy a hatóság általában ellenőrzéssel kezdi a jogi norma érvényesülésének, jogalanyok általi teljesítésének vizsgálatát.)

Amennyiben az ellenőrzés során a hatóság a „konkrét jogalany” magatartásában jogszabálysértést tapasztal, akkor jön létre egyedi hatósági eljárási jogviszony a jogszabálysértő és a jogalkalmazásra hatáskörrel rendelkező hatóság között.²²⁷ Az ellenőrzést követő hatósági eljárás célja, hogy a konkrét tényállásra irányuló hatósági jogalkalmazás keretében a hatóság hatósági, piacfelügyeleti döntést hozzon, azaz a jogszabályokban foglalt eszközrendszer alapján helyreállítsa a megsértett rendet (e piacfelügyeletet követő hatósági jogalkalmazási eljárás a jogi szabályozástól függően akár piacsabályozási eljárás is lehet).

Az önkéntes jogkövetésen alapuló normák érvényesülésének ellenőrzése során a hatóság és az ellenőrzött jogalany közötti jogviszonyrendszernek négy fő típusa van:

1. Ha a hatóság az ellenőrzés alá vont jogalany tevékenységét ellenőrzi iratok, egyéb tények vizsgálatával vagy helyszíni ellenőrzés keretében – az ügyfél közreműködése nélkül – külső vizsgálattal (szemrevételezéssel, méréssel), és a jogalany nem is értesül, nem is tud az ellenőrzésről, akkor a hatóság és a jogalany között hatósági típusú jogviszony nem jön létre. Az ellenőrzés e típusába sorolható számos esetben az ellenőrzött jogalanyok köre nem is konkrét, előre nem is meghatározható. (Miután pedig a konkrét jogviszony feltétele, hogy abban konkrét alanyok „szerepeljenek”, így ez esetben valódi, konkrét jogviszony nem is jöhet létre.) Ez esetben akkor indul piacfelügyeleti hatósági eljárás, ha a hatóság jogszabálysértést észlelt az ellenőrzés során.
2. Amennyiben az adott tevékenység, magatartás ellenőrzéséhez helyszíni ellenőrzés nem szükséges, és a hatóság adatszolgáltatásra hívja fel az ügyfelet, vagy egyéb tájékoztatást kér, akkor

az ügyfél és a hatóság között sajátos ellenőrzési jogviszony jön létre. Az ellenőrzés ez esetben ugyanis a hatóság székhelyén, hivatali helyiségeiben az iratok alapján történik (tehát nem az ellenőrzött ügyfél tevékenységének helyszínén). Ha az ellenőrzés során a hatóság nem tapasztal jogszabálysértést, akkor az ügyfél és a hatóság között hatósági vagy más eljárási jogviszony nem követi az ellenőrzést.

3. A helyszíni ellenőrzés keretében helyszíni ellenőrzési jogviszony keletkezik az ügyfél és a hatóság között.
4. Amennyiben a hatóság az ellenőrzési (azon belül értve a helyszíni ellenőrzést is) jogviszony keretében, illetve annak eredményeként jogszabálysértést állapít meg, és e jogszabálysértésre irányuló jogalkalmazás hatósági hatáskörbe utalt (tehát nem például: szabálysértési vagy büntetőeljárás), akkor hatósági eljárási jogviszony jön létre az ügyfél és az ellenőrzést lefolytató vagy más hatóság között. Amennyiben az ellenőrzés során feltárt jogszabálysértés nem az ellenőrzést folytató, hanem más hatóság hatósági hatáskörébe tartozik, például: a fogyasztóvédelemért felelős hatóság adóigazgatási jogszabálysértést észlel, amely az adóügyekért felelős hatóság hatáskörébe utalt, vagy például: az adóhatóság olyan súlyú adójogi jogszabálysértést tapasztal, amely álláspontja szerint a büntetőjog körébe tartozik. Ilyen esetben az ellenőrzést végző hatóság köteles a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását kezdeményezni (ügynevezett eljárást kezdeményező aktussal).

3.2.2. A jogalkalmazás útján megvalósuló jogérvényesülés – piacszabályozás

A jogalkalmazás útján megvalósuló jogérvényesülés esetében a jogi normákban foglalt rendelkezések csak hatósági jogalkalmazás útján érvényesülhetnek. A jogalkotó ebben az esetben nem bízta a jogalanyokra

a jogszabályi rendelkezések önkéntes követését, hanem a jogérvényesülés folyamatába előzetesen beépíti a közigazgatási szervek hatósági jogalkalmazási tevékenységét. Rendszertanilag e jogalkalmazási tevékenység körébe tartozik a piacsabályozás is. Ez esetben a közigazgatási anyagi jogi norma az erre kijelölt, felhatalmazott közigazgatási szerv egyedi jogalkalmazó tevékenysége nélkül jogszerűen nem teljesíthető, nem alkalmazható a jogalanyok által (például piacsabályozási döntés, engedélyezési eljárás és annak eredményeként az engedély kiadása).

A hatósági jogalkalmazás – azaz a jogalkalmazással megvalósuló jogérvényesülés – körében ellenőrzési jogviszonyról nem beszélhetünk, ugyanis a kérelemre induló hatósági (jogalkalmazási) eljárás során a tényállás tisztázásának intézménye és nem az elkülönült jogviszonyt jelentő ellenőrzés szolgál a tények feltárására. A jogalkalmazás útján megvalósuló jogérvényesülés folyamatában a jogalkalmazásra irányuló hatósági eljárás eredményeként hozott anyagi jogi hatású hatósági (akár piacsabályozási) határozat felügyelete során jön létre önálló ellenőrzési, azon belül erre vonatkozó hatáskör esetén piacfelügyeleti ellenőrzési jogviszony. Vagyis amennyiben a hatóság ellenőrzi a hatósági határozatában foglaltak betartását, teljesítését, akkor ez is tipikusan hatósági ellenőrzési és azon belül erre vonatkozó hatáskör esetén piacfelügyeleti ellenőrzésnek minősül.

3.2.3. A hatósági döntések (ideértve a piacsabályozási döntéseket is) érvényesülésének, teljesítésének felügyelete – piacfelügyelet

A hatósági döntések tekintetében folytatott hatósági felügyelet modellje hasonlít az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő normák felügyeletéhez, annyi különbséggel, hogy a hatósági döntésben (például engedélyek) foglaltak érvényesülésének felügyelete konkrét, meghatározott jogalanyok – a határozatot kibocsátó hatóság és az abban szereplő, az engedéllyel feljogosított ügyfél – közötti ellenőrzési jogviszony keretében

történik. (Az elhatárolás alapja tehát, hogy az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő jogszabályok ellenőrzése nem a hatósági döntésekben foglaltak teljesítésének ellenőrzésére irányul, illetve számos esetben nem konkrét jogalany irányában folytatódik.)

A hatósági döntésekre vonatkozó hatósági felügyelet körében tehát a hatóság a döntés érvényesülését, illetve a döntés – címzettek általi – teljesítését felügyeli, ellenőrzi. Amennyiben a hatóság a döntésben foglaltak megsértését tapasztalja, akkor az adott egyedi tényállástól, a hatósági döntés tartalmától és a jogi szabályozástól függően két típusú hatósági jogviszony keletkezhet: a hatósági döntés végrehajtására irányuló eljárás jogviszony (azaz a végrehajtási eljárás) vagy a hatósági döntés megsértése tárgyában indítható jogalkalmazásra irányuló hatósági eljárás, amelynek eredménye az anyagi jogszabályban meghatározott jogkövetkezmények alkalmazása (általában szankció) és szintén hatósági döntésbe foglalása.

Napjainkban már szinte valamennyi közigazgatási ágazati szabályozás rendezi az adott ágazati szabályok alapján kibocsátott hatósági döntések megsértése esetére irányadó szabályokat, különösen a megindítható hatósági eljárást, illetve a jogkövetkezményeket. A döntésekben foglaltak megsértése esetére tételezett ágazatspecifikus szabály ugyanis nyilván hatékonyabb, erősebb, az adott ágazat szakmai sajátosságaihoz igazított szankciórendszert biztosít, mint az általános eljárás szabályozás határozatok megsértésére vonatkozó eljárásrendje, azaz a végrehajtási eljárás. Így a legtöbb hatóság döntése teljesítésének ellenőrzése során feltárt tények alapján választhat, hogy határozatának megsértése tárgyában végrehajtási eljárást (például úgynevezett meghatározott cselekmény végrehajtására) vagy „saját” ágazati szabályozása által lehetővé tett hatósági eljárást indít, amelyben alkalmazza a „saját” ágazati szabályozásában tételezett jogkövetkezményeket. Természetesen vannak olyan hatósági ügýtípusok, döntéstípusok, amelyek teljesítésének elmaradása szinte kivétel nélkül a végrehajtási eljárást vonja maga után. Ezek olyan hatósági döntések, amelyek teljesítése,

érvényesülése körében nincs relevanciája az ágazati típusú szakmai vagy egyéb ágazatspecifikus szabályoknak, például: eljárási vagy anyagi jogi bírság kiszabása és végrehajtása.

Kiemelendő viszont e körben a piacszabályozási eljárás és döntés, mert ennek sajátossága éppen az, hogy fogalmából, tartalmából adódóan soha nem követheti a „klasszikus” hatósági eljárásjogi végrehajtási eljárás. Vagyis amennyiben a hatóság a piacfelügyeleti hatásköre keretében megállapítja, hogy a piacszabályozási döntésében foglaltakat a kötelezett nem teljesíti, akkor minden esetben az ágazati szabályozás ezen esetekre tételezett jogalkalmazási eljárása és jogkövetkezményei jelentik a jogérvényesítés módját. Ellenkező esetben a piacszabályozási határozatnak (a végrehajtási eljárás általánossága, kötöttségei és tartalma miatt) nem lehetne érvényt szerezni, ami óriási közérdekű problémához vezetne e területeken.

3.3. A piacszabályozás

A piacszabályozás fogalma és jellemzői a piaci közszolgáltatási szektor speciális működésére és ebből következően az aszimmetrikus szektor-specifikus szabályozásra vezethető vissza. A piaci versennyel összefüggésben ugyanis az állami beavatkozás nemcsak a verseny tisztaságát védi, hanem alapvető feladata a verseny kialakulásának, feltételeinek, fenntartásának, közérdekű fejlődésének biztosítása is.

A liberalizált közszolgáltatási piac már ismertetett szerkezeti jellemzői (a piacra lépés magas költségszintje, az „elsüllyedt” beruházási költségek, a szűk keresztmetszetek, az infrastrukturális erőforrások stb.) alapján ugyanis egyértelműnek mondható, hogy hatékony gazdasági igazgatás nélkül a liberalizált piac könnyen a közösségi érdekekkel ellentétesen működő „magánmonopólium” piaci szerkezetébe jut, amelynek az állami monopóliumokhoz képest a közérdek szempont-

jából vett hátrányosabb működését a vonatkozó elméletek is egyöntetűen, egyértelműen bizonyítják.

A liberalizáció közérdekű, közösségi érdekeknek megfelelő valódi értékei csak és kizárólag a piaci verseny hatékony működésével garantálhatók. Ebből következően a piacsabályozás a jogszabály-módosítás rendszeréhez képest jelentősen gyorsabb, hatékonyabb és a piaci viszonyokhoz igazítható jogérvényesítési módszerek alkalmazására jogosítja fel a szabályozó hatóságokat. A liberalizált piaci közszolgáltatások versenyszabályozása alapvetően keretsabályozás, amely általában tág mérlegelési jogkört biztosít a hatóság számára. E szektorspecifikus keretsabályozás piaci viszonyoknak megfelelően alkalmazható jogérvényesítési módszere a piacsabályozás.

Az elméleti szempontból még kidolgozatlan és így félreértelmezésekkel is övezett piacsabályozási hatáskörrel kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy egyértelműen hatósági (vagyis közhatalmi) és egyedi jogalkalmazási hatáskört jelent. Ebből következően a piacsabályozás tekintetében is érvényesülnek a közhatalommal, a hatósági tevékenységgel összefüggő jogállami garanciális elvek. Miután tehát a piacsabályozás az állami szervezetrendszerből elkülönült külső jogalanyok (piaci szereplők) irányában beavatkozó hatósági hatáskör, ezért alkotmányos garanciákat igényel eljárásainak, az eljárások eredményeként hozható aktusok tartalmának, típusának és az igénybe vehető jogorvoslatok meghatározásának szabályozása.

A piacsabályozási hatósági tevékenység alapvető sajátosságai közül kiemelendő a tág mérlegelési jogkör, a piacsabályozási döntések folyamatos jellegű, „hivatalbóli” anyagi jogi felülvizsgálatának és új piacsabályozási döntések meghozatalának lehetősége, a piaci szerkezet teljességére kiterjedő jogalkalmazási, piacelemzési, „tényfeltárási” eszközrendszer. Sajátossága továbbá, hogy a piacsabályozás eredményeként hozott hatósági döntés a teljes piaci versenyre, a piac működésének egészére kihat, bár konkrét és közvetlen jogi hatást csak a döntés címzettjeinek viszonyaiban vált ki.

A piacszabályozási hatósági hatáskör és döntés sajátos jellemzői tekintetében kiemelendő az is, hogy számos esetben önmagában alapoz meg, keletkeztet további hatósági eljárásokat. (Vagyis nem a jogi szabályozásból, hanem piacszabályozási döntésből ered számos hatósági, általában szintén piacszabályozási típusú eljárás, jogérvényesítési hatáskör. Fontos azonban megjegyezni, hogy a piacszabályozási hatáskörökön alapuló eljárásokat a piaci szereplők jogainak védelmében legalább keretjelleggel szabályozni szükséges. Ilyen típusú piacszabályozási funkció például a piaci erő meghatározása, ugyanis a piaci erőfölény, a meghatározó piaci „szerep” hatóság általi megállapítása az adott piaci szereplő tekintetében számos újabb hatósági eljárást eredményez, a piaci erővel kapcsolatos jogalkalmazás, jogérvényesítés érdekében.)

A piacszabályozási hatáskör azon kívül, hogy a teljes piaci működést érinti, általában szoros összefüggést mutat a szabályozó hatóság igazgatási területével kapcsolatos nemzetközi koordinációval, nemzetközi feladatokkal, illetve érinti az országhatáron átnyúló piaci viszonyokat, szolgáltatási rendszereket is.

A piacszabályozási közhatalmi beavatkozás körébe sorolható legfontosabb és világviszonylatban általánosan érvényesülő hatáskörök, tevékenységek különösen:

- a) A piaci erő meghatározása, azonosítása.
- b) A jogszabályokban keretjelleggel rendezett hálózati együttműködés rendszerének igazgatása, egyedi jogérvényesítés kereteiben történő biztosítása a piaci verseny hatékony fejlődése, működése érdekében.
- c) A szolgáltatások egységes rendszerét, együttműködését, folyamatosságát és a közérdekű garanciáit, minőségét biztosító hatáskörök.
- d) A teljes piac szerkezetét befolyásoló kiterjedt árszabályozási hatáskörök.
- e) Kifejezetten a piaci verseny korlátozásának megakadályozására, megelőzésére vonatkozó feladat- és hatáskörök.

3.4. A piacfelügyelet

A közigazgatási tevékenységek a felügyeletfajták, azon belül is különösen a speciális hatósági felügyelet önálló, illetve sajátos fogalmi elemeket magában foglaló típusa a piacfelügyelet. A piacfelügyelet fogalma, elméleti alapja legáltalánosabban a liberalizált piaci közszolgáltatások körében szükségszerű állami – gazdasági – beavatkozáshoz, a gazdasági verseny igazgatásához, valamint a fogyasztóvédelmi igazgatáshoz kötődik.

Elméleti alapokon a piacfelügyelet is alapvetően két fő részre tagolható: a piacfelügyeleti ellenőrzés kiterjedt és sajátos eszközeire és az ellenőrzés eredményeként alkalmazható piacfelügyeleti jogkörökre.

Miután a piacfelügyelet a közigazgatási tevékenységfajták rendszertanában a hatósági felügyeleti tevékenységek részét képezi, és miután a legtágabb hatókörű felügyeletet jelenti a felügyeletfajták körében, így magában foglalja az úgynevezett általános hatósági felügyelet összes elemét, ezért a piacfelügyelet részletei elemzésének érthetősége érdekében e helyütt vázlatosan szükséges megemlíteni a közigazgatási felügyelet és hatósági felügyelet legalapvetőbb elméleti részeit.

3.4.1. A piacfelügyelet a közigazgatási felügyelet körében

A közigazgatási felügyelet fogalma tágabb az ellenőrzésnél annyiban, hogy a felügyelet egyrészt magában foglalja az ellenőrzés fogalmát, az ellenőrzési jogkört (tehát az ellenőrzés célját, az ellenőrzési jogosítványokat, eszközöket). Másrészt az ellenőrzési jogosítványokon túlmenően tartalmazza – az ellenőrzés eredményétől függően – a beavatkozás eszközeit, a különböző típusú jogi és nem jogi következmények alkalmazásának jogát, a felügyelet alá vont jogalany működésére vonatkozó – meghatározott irányú – befolyást, az ellenőrzés eredményeként feltárt hiányosság, jogszabálysértés, hiba, mulasztás elhárításának, helyreállításának, orvoslásának eszközeit, valamint

a felelősségre vonás jogi és nem jogi eszközrendszerét, azaz összefoglalóan a felügyeleti jogkört. A felügyelet fogalma tehát az ellenőrzést és az annak eredményeként alkalmazható jogi és nem jogi eszközöket foglalja magában.

A felügyelet alapesete tehát, hogy az ellenőrzés és a felügyeleti jogkör alkalmazása egységes tevékenységként valósul meg, vagyis az ellenőrzés során feltárt jogszabálysértés tekintetében az ellenőrzést végző szerv alkalmazza a felügyeleti jogkört, a felügyeleti eszközt (általában jogkövetkezményt). Az ellenőrzés tehát alapesetben a felügyelet „tényfeltáró eszközcsoportja”.

Közigazgatásitevékenység-elméleti szempontból – alapesetben – az egységesen kezelt felügyelet és ellenőrzés azonban nem jelenti azt, hogy az ellenőrzés ne lenne teljesen önálló jogviszony az adott felügyeleten belül, vagy ne lehetne teljesen elkülönült és önálló közigazgatási tevékenység.

Önálló, a felügyelettől elkülönült ellenőrzésre példa: az ellenőrzés a felügyelettől elhatárolható önálló tevékenységet képez azokban az esetekben, ha az ellenőrzést követően az ellenőrzésre felhatalmazott szerv „nem kapja meg” a felügyeleti hatáskört, jogkört, vagyis az ellenőrzés eredményeként feltárt jogszabálysértés tekintetében nem hozhat érdemi döntést, nem alkalmazhat jogkövetkezményt. Erre példa – szabályozástól függően – valamely autonóm közigazgatási szervezet, helyi önkormányzat feletti törvényességi ellenőrzési hatáskör, amelynek körében az ellenőrzési hatáskörrel felruházott közigazgatási szerv csak feltárhatja a tényeket, de nem avatkozhat be az ellenőrzött viszonyaiba, még akkor sem, ha az ellenőrzés során jogszabálysértést tár fel (ilyen esetben a szabályozás más szervhez telepíti a döntési hatáskört, amelyhez fordulnia kell az ellenőrzést gyakorló szervnek, úgynevezett eljárást kezdeményező aktusban). Ebből a szempontból a hatósági ellenőrzés is sajátos konstrukció, ugyanis a hatósági ellenőrzés és az ellenőrzés eredményeként megállapított jogszabálysértés tárgyában a jogkövetkezmény-alkalmazás két elkülönült

jogviszonyban történik, tehát nem egy egységes eljárásban. A hatósági ellenőrzés tehát elkülönült „eljárás”, jogviszony, amelyet jogszabálysértés megállapítása esetén általában egy másik, mégpedig hatósági vagy más eljárási jogviszony, vagyis a jogszabálysértés tárgyában indított eljárás és ebben a felügyeleti eszközök (jogkövetkezmények) alkalmazása követ. Sőt előfordulhat, hogy a hatósági ellenőrzés olyan elkülönült, önálló hatósági tevékenységként működik, amelyet nem követ felügyeletijogkör-alkalmazás, felügyeleti típusú hatósági eljárás. Erre példa, ha a hatósági ellenőrzés eredményeként a hatóság intézkedést vagy felhívást alkalmaz, és azt az ügyfél teljesíti.

A felügyelet legáltalánosabb csoportosítási szempontja a közigazgatási tevékenységekhez, a felügyelt alanyokhoz és a felügyelet tárgyához igazodik. E szempontrendszer alapján megkülönböztethető a felügyelet két fő típusa: 1. a szervezetek feletti és 2. a tevékenységek feletti felügyelet.²²⁸

1. A szervezetek feletti felügyelet a felügyelt szervezetére és működésére irányul. A szervezetek feletti felügyeleten belül megkülönböztethető a szervezetek közötti felügyelet (hierarchikus felügyelet) és a törvényességi felügyelet (azaz szervezetek feletti „közhatalmi típusú” felügyelet). E két felügyeletfajta közül egyik sem tartozik a hatósági eljárásjogok hatálya alá, azaz nem minősülnek olyan felügyeletnek, amelyekben a hatósági eljárásjog – hazánkban a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (a továbbiakban: Ákr.) – szabályozása érvényesülne.
2. A tevékenység feletti felügyelet a jogszabályokban kifejezetten meghatározott jogalanyok tevékenységére, magatartására irányul. A tevékenységek feletti felügyelet egyetlen és alapvető típusa a hatósági felügyelet, amelynek részeleme a hatósági ellenőrzés. A tevékenység feletti felügyelet egészében a hatósági eljárásjog hatálya alá tartozik, ilyen típusú tevékenység tehát

csak a hatósági eljárásjog (házánkban az Ákr.) szabályai szerint végezhető.

A felügyelethez képest a közigazgatási ellenőrzés a közigazgatás funkcióinak, tevékenységeinek hatékony gyakorlását, megvalósítását, a közigazgatási jogi normákban foglalt közérdekű célok megfelelő érvényesülését, a közigazgatás szervezetei által végzett eredményes, megalapozott jogérvényesítést biztosító legalapvetőbb eszközrendszer, jogosítványncsoport.

Az ellenőrzés általános értelemben vett célja az információszerzés, a különböző tények feltárása, megismerése, az azok alapján történő ténymegállapítás, továbbá a tevékenység ellátásának, a működés eredményének megfigyelése, lemérése, a kitűzött célokkal történő egybevetése, vizsgálata és mindezek alapján az ellenőrzés tárgykörére vonatkozóan következtetések levonása, illetve azok értékelése. Az ellenőrzés tehát az ellenőrzés tárgyát képező tények feltárása, megfigyelése, az azokhoz kapcsolódó információgyűjtés.

A közigazgatás tevékenységének fajtái keretében az ellenőrzési tevékenységnek számos típusa ismeretes. Elméleti szempontból az ellenőrzés egyes típusait azon közigazgatási tevékenységek szerint lehet csoportosítani, amely tevékenység fogalmához az adott ellenőrzési jogosítványncsoport szorosan kapcsolódik. Miután az ellenőrzés általános értelemben szinte valamennyi közigazgatási tevékenység elválaszthatatlan részét képezi (hiszen az ellenőrzés, illetve ellenőrzési eszközök szinte minden közigazgatási tevékenység alapelemét képezik), így beszélhetünk a hatósági felügyeleten, hierarchikus irányításon, a vezetésen (belső igazgatáson) és a szervezetek közötti felügyeleten (azaz törvényességi felügyeleten) belüli ellenőrzéstípusokról.

A piacfelügyelet szempontjából a fentiekben rendszerezett felügyelet- és ellenőrzéstípusok közül a legfontosabb a hatósági felügyelet típusa, tekintve, hogy a piacfelügyelet a hatósági felügyelet részét képezi.

A hatósági felügyelet típusai napjainkra tulajdonképpen két alapvető típusban „egyesültek”, főleg abból következően, hogy a közigazgatás működése határozottan elmozdult a klasszikus jogalkalmazástól a felügyeleti típusú tevékenység irányába.

A hatósági felügyelet, azon belül pedig a hatósági ellenőrzés alábbiakban tárgyalt típusait – bár közöttük éles határvonal nincs – a felügyeleti tevékenység tárgya, tartalma, eszközrendszere, a felügyeletet végző közigazgatási szerv és a felügyelték közötti viszonyrendszer, valamint a felügyeleti jogkör, illetve az alkalmazható jogkövetkezmények alapján indokolt megkülönböztetni, elhatárolni.

A hatósági felügyelet három típusát különíthetjük el: 1. az általános hatósági felügyelet, 2. az általános hatósági felügyelet „speciális” altípusa és 3. a piacfelügyelet.

1. Az általános hatósági felügyelet

A hatósági felügyelet alapvető általános típusának tekinthető, amennyiben a hatóság az általa hozott hatósági döntés teljesítését, érvényesülését felügyeli. A hatósági felügyeleti jogviszony tartalmát ez esetben az anyagi jogi hatású – döntően – határozat és az ahhoz kapcsolódó, azzal összefüggő anyagi jogi normák töltik ki.

A jogosító hatósági határozat érvényesülése keretében végzett hatósági ellenőrzés során a hatóság nemcsak a határozatban foglaltak megfelelő teljesítését, hanem a határozatot megalapozó anyagi jogi normákban foglalt rendelkezések betartását is ellenőrzi. A hatósági érdemi döntés ugyanis általában nem tartalmazza az ügy tárgyával kapcsolatos összes – közigazgatási anyagi jogi normában foglalt – jogot és kötelezettséget. Valamely tevékenységre határozattal „feljogosított” címzett (ügyfél) tehát nemcsak a határozatban foglaltakat, hanem a vonatkozó anyagi jogi normákat is köteles betartani.²²⁹

Az általános hatósági felügyelet alapvető típusa a kötelezettséget megállapító hatósági határozatok tekintetében érvényesül.

(Valamint kivételesen néhány eljárási kötelezettséget tartalmazó eljárási döntés tekintetében, például: eljárási bírság, költségviselés stb.)

A hatóságok e csoportba sorolható – tehát a kötelezettséget megállapító döntések tekintetében érvényesülő – általános hatósági felügyeleti hatáskörét hazánkban az Ákr. szabályozása is konkrétan rendezi.

A hatósági eljárásjog általánosan biztosítja minden hatóság számára, hogy hatósági ellenőrzés keretében feltárja az általa kiadott egyedi kötelezettséget tartalmazó hatósági döntés teljesítését, és amennyiben azt állapítja meg, hogy a határozatban foglaltakat a címzettek nem vagy nem megfelelően teljesítik, akkor intézkedjen a határozat végrehajtásáról.

2. Az általános hatósági felügyelet speciális típusa az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő normák érvényesítését szolgálja sajátos anyagi jogi eszközökkel. E hatósági felügyelet valamely tevékenységnek a társadalom védelme szempontjából különös figyelmet érdemlő szakmai jellegzetességeit fogja át, és tartalmát szinte teljes egészében az egyes ágazati közigazgatási anyagi jogszabályok határozzák meg, így a hatáskör terjedelmét, tartalmát és eszközrendszerét is.

Az általános hatósági felügyelet e sajátos típusa a felügyelet tárgya, a felügyeleti tevékenység és annak tartalma, valamint az alanyok szempontjából is sajátos, ugyanis kifejezetten a közigazgatási anyagi jogi normák érvényesülésére, jogalanyok általi jogszerű teljesítésére irányul. Sajátos a tekintetben, hogy számos esetben a felügyelt jogalanyok köre nem is előzetesen meghatározott konkrét címzettekől áll, hanem az „ügyféli kör” az ellenőrzés során konkretizálódik (például: rendőrhatósági közlekedési ellenőrzés). A felügyeleti tevékenység tartalmát pedig – mint ahogy említettem – szinte teljes egészében az ága-

zati közigazgatási anyagi jogi normák határozzák meg, különös tekintettel a felügyeleti jogkörre, annak eszközrendszerére.

A jogszabályban foglaltak folyamatos felügyeletének legfontosabb funkciója, hogy biztosítsa a jogszabályok érvényesülésének ellenőrzését, a jogszabálysértések megvalósításának megelőzését, illetve a jogellenes magatartás, állapot hatóságok általi megszüntetését. Amennyiben a jogszabályban foglaltak hatósági felügyelete körében a hatóság jogszabálysértést tapasztal, akkor mind jogtudományi, mind pedig fogalmi szempontból is lehetetlen a végrehajtás iránt intézkedni, hiszen e felügyelet tárgykörében nincs végrehajtható hatósági határozat. E sajátos hatósági felügyelet keretében (azaz a jogszabályi rendelkezések ellenőrzése során) feltárt jogszabálysértés esetén tehát csak hatósági intézkedés, hatósági jogalkalmazási eljárás vagy más típusú eljárás (például büntetőeljárás) következhet az ellenőrzést követően.

Az általános hatósági felügyeleti és azon belül ellenőrzési jogkör azért nevezhető „általánosnak”, mert minden hatósági döntéshozatalra jogosult hatóság hatáskörrel rendelkezik a saját határozatában és a feladatköre szerinti jogszabályokban foglaltak ellenőrzésére.

3. A piacfelügyelet (lásd az alábbiakban).

3.4.2. A piacfelügyelet általános jellemzői, fogalmi elemei

A piacfelügyelet az egyéb speciális jellegű hatósági felügyeletekhez képest tágabb felügyeleti hatáskört jelent a piacfelügyelet alá vont társadalmi és gazdasági viszonyok tekintetében. Magában foglalja ugyanis a piacfelügyelet alá tartozó gazdasági és társadalmi viszonyok általános szakmai értékelési, döntés-előkészítési célú, piacelemzési típusú ellenőrzését, jogszerűségi szempontú átfogó hatósági felügyeletét, valamint az „általános” hatósági felügyeletre jellemző felügyeleti jogköröket is.

A piacfelügyelet tehát az adott elhatárolható gazdasági ágazatra, piacra, szolgáltatásra vagy annak egy meghatározott részére kiterjedő átfogó ellenőrzés és felügyelet, amelyben a közigazgatási ellenőrzési tevékenység valamennyi célja egyszerre, egységesen valósul meg, azaz: a megelőzés, a jogszabálysértések feltárása, valamint a jogszabály-előkészítés, a jogszabály-módosítás és egyéb döntés-előkészítési tevékenység megalapozása.

A piacfelügyeleti tevékenységben külön kiemelendő a piacfelügyeleti ellenőrzés, amely a piacfelügyeleti hatáskör elválaszthatatlan és igen sajátos szerepet képviselő része. A tág hatókörű piacfelügyeleti ellenőrzés alapján ugyanis a hatóság átfogó, a piac egészére kiterjedő piaci elemző, értékelő tevékenységet folytat. Az ellenőrzés tárgykörei, különösen:

- a) az adott gazdasági viszonyok zavartalan, eredményes működése,
- b) a piaci verseny szerkezete, közérdekű fejlődése,
- c) a gazdasági szereplők közötti piaci viszonyok és együttműködések rendszere,
- d) a szolgáltatásokat, a javakat igénybe vevők (fogyasztók, előfizetők, felhasználók) érdekeinek, jogainak érvényesülése,
- e) a piacsabályozási hatáskörben hozott, a piac egészét érintő kiemelt döntések megfelelő teljesítése, piaci hatása, hatékonysága, esetleges felülvizsgálatának szükségessége,
- f) a jogszabályi rendelkezések érvényesülése, piaci viszonyokra gyakorolt hatása, a jogszabályok felülvizsgálatának esetleges indokoltsága,
- g) a piacot jellemző tevékenység, szolgáltatás minőségi fejlődése, a fogyasztók számára megfelelő színvonalú és garanciákkal védett biztosítása, a fogyasztói érdekek védelme,
- h) a piaci viszonyok változása, fejlődése, iránya.

Ebből következően a piacfelügyeleti ellenőrzés igen sajátos és széles körű tényfeltárást biztosító eszközökkel rendelkezik. (Speciális adat-

szolgáltatási kötelezettség, átfogó kérdőívek, nyilvános meghallgatás, piacelemzés, -értékelés, mintavétel, mérés, elemzési módszerek, próbavásárlás, közvélemény-kutatás stb.)

3.4.3. A piacfelügyelet sajátosságai

A piacfelügyelet mind az ellenőrzési jogosítványok, mind a felügyelet hatóköre, jogalapja, mind pedig a felügyeleti jogkör szempontjából sajátos hatósági tevékenységnek minősül. A piacfelügyelet már célját tekintve is sajátos „közösségi ellenőrzésnek” tekinthető, ugyanis alapvető és elsődleges célja nem a jogszabálysértések szankcionálása, hanem olyan információk, tények, adatok feltárása, amelyek elősegítik, megalapozzák a közigazgatás hatékony közhatalmi jogérvényesítését és egyéb piaci beavatkozásait, továbbá a piac közösségi érdekű fejlődését. A piacfelügyeleti tevékenység keretében tehát a konkrét felügyelt jogalanyokhoz képest a piacfelügyelet tárgya, a felügyelt tevékenység jelentősebb hangsúlyt kap.

A piacfelügyelet ebből a szempontból elsősorban inkább egyfajta döntés-előkészítési, jogszabály-előkészítési, gazdasági, gazdaságpolitikai elemzési tevékenység, és csak ezzel összefüggésben irányul a jogszabálysértések vizsgálatára.

A jogszabálysértések tekintetében is megállapítható, hogy általános esetben a piacfelügyelet elsődleges célja nem a szankcióalkalmazás, hanem a jogszabálysértések feltárásából eredő tapasztalatok alapján:

- a) a piacszabályozási hatáskörök megfelelő ellátása, fejlesztése,
- b) a közérdeket érvényesítő, tisztességes és hatékony piaci verseny fenntartása,
- c) a szolgáltatási rendszer működésének, esetleges közszolgáltatási tartalmának biztosítása,
- d) a piaci szereplők jogkövető magatartásának előmozdítása, ösztönzése,
- e) a további jogszabálysértések megelőzése.

Az ellenőrzés nyomán feltárt jogszabálysértések vonatkozásában azonban a hatóság a szükségszerű és megfelelő jogérvényesítés érdekében hatékony és erős beavatkozást biztosító felügyeleti jogkörökkel, szankcióalkalmazási hatáskörrel rendelkezik. (Például: kiemelten magas felső összeghatárral meghatározott anyagi jogi bírságok, a jogszabálysértés nyilvánosságra hozatalának eszközei, kötelezettségek előírása, a tevékenységvégzés, a szolgáltatásnyújtás feltételeinek meghatározása, tiltó, eltiltó hatáskörök, végső soron a gazdálkodó szervezet szolgáltatásnyújtásra vonatkozó jogosítványainak felfüggesztése, visszavonása stb.)

A piacra vonatkozó jogszabályok, illetve a hatóság egyedi döntéseiben foglaltak átfogó ellenőrzése nyomán megállapított jogszabálysértések tekintetében a hatóság általában az ellenőrzés eredményeként elkészített összefoglaló elemzés, értékelés alapján alkalmazza a szükséges jogkövetkezményeket.

A piac szerkezetének összefüggéseiből következően ugyanis számos esetben nem szolgálna hatékonyan a gazdasági igazgatás céljait a címzettek jogszabálysértő magatartásaira vonatkozó jogkövetkezmények elkülönült és nem összehangolt alkalmazása. Másrészt az adott piacfelügyeleti vizsgálat keretében a jogszabálysértések összefüggéseiben, egymásra tekintettel történő értékelése megalapozottabb szankcióalkalmazást biztosít.

A piacfelügyelet általános jogintézménye, hogy a szabályozó hatóság előzetesen közzéteszi a jövőben tervezett piacfelügyeleti ellenőrzések tervezetét (tárgyát és alanyait). A piacfelügyelet tervezett menetének, tárgyköreinek, alanyainak előzetes nyilvánosságra hozatala megalapozza a piacfelügyelet céljainak megfelelő hatékony ellenőrzés folytatását, az ügyfelek garanciális jogainak védelmét, felkészülési lehetőségét és az esetleges jogszabálysértések megelőzését.

Általános esetben a hatóságon belül jóváhagyott és nyilvánosságra hozott piacfelügyeleti terv köti a piacfelügyeletet ellátó hatóságot is az ellenőrzés lefolytatása, menete, tárgya tekintetében. (A piacfel-

ügyeleti tervtől függetlenül azonban a hatóság – a jogi szabályozástól függően – akár kérelem, akár bejelentés, akár hivatalbóli tudomása alapján bármikor indíthat piacfelügyeleti eljárást.)

A piacfelügyelet során a hatóság természetesen nagyszámú, de konkrétan meghatározott jogalany, piaci szereplő irányában folytat ellenőrzést, és annak eredménye alapján számos egyedi jogalkalmazó, általában szankcionáló, kötelezettséget megállapító tartalmú közhatalmi aktust, hatósági döntést hoz. Az is általánosan megállapítható, hogy a piacfelügyelet keretében a piacfelügyeleti ellenőrzést végző hatóság és a felügyeleti jogkört, jogkövetkezményeket alkalmazó hatóság általában ugyanaz a szerv. (A nagyszámú ellenőrzött jogalany miatt ugyanis enélkül a piacfelügyelet nem lenne hatékony.)

A piacfelügyelet alapvető eszközeinek tekinthető a nyilvánosság mind a jogszabálysértések esetében alkalmazott jogkövetkezmények, mind az egyéb jogalkalmazó döntések, mind a különböző beszámolók, eredmények, mind pedig az elvégzett elemzések, értékelések szempontjából. A piacfelügyeleti tevékenység piaci szereplők és fogyasztók számára is kiemelten fontos eleme a piacfelügyeleti eljárás eredményeinek összefoglalása és közzététele. Az eredmények, elemzések közzététele általában magában foglalja az egyedi jogerős piacfelügyeleti döntések közzétételét is. (A piacfelügyelet eredményeinek összefoglalója általában az alkalmazott jogkövetkezmények egységes tapasztalatait, a jogszabály-módosítási, -előkészítési javaslatokat és az átfogó piaci elemzéseket, értékeléseket tartalmazza.)

A piacfelügyelet azonban mindezek ellenére teljes tartalmában és eszközeiben is a közigazgatási szervezeti rendszertől elkülönült, külső jogalanyok irányában végzett, közhatalmi-hatósági felügyeleti típusú tevékenység. Ebből következően a piacfelügyelet fogalma, szabályozása tekintetében is érvényesül a hatósági felügyelettel összefüggő garanciális alkotmányos elvek rendszere. Azaz a piacfelügyelet is csak jogszabályban kifejezetten meghatározott hatáskörben végezhető, a hatáskör terjedelmében és eszközeivel. Továbbá a piacfelügyelet

eredményként alkalmazható felügyeleti jogkör és az egyedi piacfelügyeleti döntések ellen rendelkezésre álló jogorvoslati eszközök pontos jogszabályi rendezése is alapvető követelmény.

Fontos megjegyezni, hogy elméleti szempontból a piacfelügyeleti tevékenység és a piacfelügyeleti hatáskör a legtágabb értelemben vett közhatalmi, hatósági felügyeleti tevékenység. Ebből következően elvileg magában foglalja az általános és az esetlegesen érvényesülő speciális jellegű hatósági felügyeleti jogköröket. Általánosan alkalmazható szabályozási módszernek tekinthető az is, ha a piacfelügyeleti hatáskörrel felruházott szabályozó hatóságok számára a jogi szabályozás nem a piacfelügyeleti hatáskör részeként, hanem a piacfelügyeleti hatáskör mellett önállóan biztosítja az általános és az esetlegesen szükséges speciális felügyeleti jogkört (elkülönült hatásköri szabályozásban).

Kiemelendő, hogy a piacfelügyeleti hatáskörrel rendelkező hatóságok csak abban az esetben képesek közigazgatási feladat- és hatásköreiket hatékonyan ellátni, amennyiben a piacfelügyelet keretében vagy „amellett” biztosított számukra az általános és a speciális hatósági felügyeleti hatáskör. Mindez megfordítva nem igaz. A piacfelügyeleti hatáskör fogalmának tehát alapvető része az általános és a speciális jellegű felügyelet, viszont az általános és a speciális felügyelet távolról sem feltételezi a piacfelügyeleti hatáskört, „jogosítványt”. Vagyis minden piacfelügyeleti hatáskörrel rendelkező hatóság szükségképpen rendelkezik az általános és speciális felügyeleti hatáskörrel, de nem minden általános és speciális felügyeleti hatáskörrel rendelkező hatóság jogosult piacfelügyeleti tevékenységre.

Mindenesetre általánosan megállapítható, hogy a piacfelügyeleti tevékenység tartalma, eszközrendszere, sajátos folyamatai és elméleti alapja szempontjából is még egyaránt kidolgozatlan, rendszerezetlen jogintézmény a közigazgatási jogalkotás, jogalkalmazás, illetve a vonatkozó tudományos elemzések keretében (nemzetközi összehasonlításban és hazánkban is).

4. A SEKTORSPECIFIKUS, SEKTORSEMLEGES, EX ANTE SZABÁLYOZÁSI MÓDSZER

A liberalizáció folyamatában, illetve a liberalizált piaci szerkezet keretében a piaci közszolgáltatások piaci versennyel összefüggő, világszerte érvényesülő szabályozási módszere az úgynevezett sektorspecifikus, szektorsemleges és ex ante szabályozási rendszer.

A szabályozás szektorsemlegességének alapja, hogy a liberalizált közszolgáltatási piac keretében a jogi szabályozás a szolgáltatás részterületeit, szektorait illetően az általánosság szintjén nem tartalmaz különbségeket.

A sektorspecifikusság fogalma a gazdasági versenyjoghoz képest jelent specifikus szabályozási módszert, mégpedig a versenyjog általános szabályainak, jogalkalmazási rendjének piaci közszolgáltatásokra vonatkozó elégtelensége miatt. A sektorspecifikus szabályozás tehát a versenyjoghoz viszonyítva jelent speciális szabályozási modellt, ugyanis kiindulópontja azon piaci szegmensek meghatározása, ahol a verseny kialakítása, működése, élénkítése érdekében szükséges a gazdasági verseny igazgatásához, szabályozásához képest eltérő, azaz kizárólag az adott piaci közszolgáltatás sajátos piaci jellemzőihez igazodó szabályozás bevezetése. A sektorspecifikus szabályozás alapvető indoka, hogy a liberalizált közszolgáltatási piacon természetes, szerves gazdasági fejlődéssel nem alakulhat ki hatékony piaci, gazdasági verseny. Ebből következően a versenyjogtól alapjaiban eltérő, kifejezetten e piacra szabott jogi szabályozás szükséges.

Szintén a piaci közszolgáltatások és a versenyjog közötti alapvető szabályozási, elméleti különbségekre utal az ex ante szabályozás fogalma.

Az ex ante szabályozási rendszer a közigazgatás-tudomány és nem a szabályozás alapján meghatározható fogalom, amely alapvetően a gazdasági közigazgatás működésének leírására alkalmas. Az ex ante szabályozás a gazdasági verseny kialakulása, működése érdekében előzetes, átfogó jellegű, a piac egészét érintő közigazgatási, közhatalmi típusú beavatkozás. (Az ex ante szabályozási módszer jellemzi a piac-szabályozási hatáskörök jelentős részét.)

Az állami beavatkozás tehát a liberalizált közszolgáltatási piac nemzetgazdaság egészére kiható és a közérdekekkel összefüggő jelentősége miatt olyannyira „nem bízik meg” a megnyitott piac szereplőiben, hogy erős közhatalmi típusú előzetes beavatkozás mentén szabályozza a piac egészének szerkezetét, és a piaci verseny elindulása, fejlődése érdekében határozottan korlátozza a piaci szereplők gazdasági tevékenységét. Ahogy már említettem, a versenyjoghoz képest azért szükséges a piaci közszolgáltatásokra vonatkozó eltérő, kiegészítő szektorspecifikus, ex ante szabályozás, mert a liberalizáció kezdetén a piacon még nem működik a gazdasági verseny mechanizmusa, illetve a verseny önmagától, önmaga hajtóerője alapján nem képes kibontakozni. Ebből következően a liberalizáció folyamatában a szabályozás alapvető, elsődleges, közérdekű célja a verseny kialakulásának, fennmaradásának, azután pedig hatékony fejlődésének garantálása.

Az ex ante szabályozási módszer alapja, hogy a közigazgatási típusú beavatkozás az érintett piac minden részére kihatóan megelőzze a jogszabálysértések bekövetkezését, a tisztességtelen piaci magatartásokat és a verseny korlátozását, vagyis a liberalizált piaci verseny közérdekű fejlődésének ellehetetlenítését. Az ex ante szabályozási módszerrel megakadályozandó magatartások például az egyes piaci szereplők erőfölényével való esetleges visszaélés, az új szereplők piacra lépésének, piaci fejlődésének akadályozása, korlátozása, a versenytársak piacról való kizárása, a hálózatok együttműködésének hátráltatása, illetve a fogyasztók jogainak megsértése. A megnyitott közszolgáltatási piacon okozott, a verseny kialakulását, működését,

illetve a hálózatok együttműködését érintő sérelmeket ugyanis csak óriási gazdasági erőfeszítések, veszteségek árán lehet, vagy számos piaci részterület, illetve a piacról kizárt piaci szereplő vonatkozásában lehetetlen utólagosan helyreállítani.

A versenyjog pedig mindehhez képest utólagos, vagyis ex post szabályozási rend, amely egyrészt a versenyjogi szabályok megsértése esetén utólagos jogérvényesítést, jogalkalmazást jelent a jogsértéssel okozott hátrányok megszüntetése, elhárítása, szankcionálása érdekében, másrészt mindig egyedi, konkrét gazdasági szereplők irányában, a piaci szereplők konkrét gazdasági viszonyaira ható jogalkalmazás, amely átfogó, a gazdasági verseny egészét vagy akár egy ágazatának teljes szerkezetét érintő hatással nem rendelkezik, nem rendelkezhet.

Az ex ante szabályozás tehát a versenyjog utólagos, ex post szabályozási módszerétől eltérően az adott piacon a verseny és a gazdasági viszonyok működése érdekében az arányosság és a szükségszerűség elvei mentén előzetesen, előremutatóan beavatkozó, garanciális tartalmú jogérvényesítést meghatározó szabályozási rend. Az ex ante közhatalmi beavatkozási modell tartalmában komplex szabályozási módszer, amely magában foglalja:

- a) az adott piac egészét, a piaci szereplők jogait és kötelezettségeit átfogóan érintő felügyeleti és piacsabályozási tartalmú jogalkalmazási tevékenységeket, mégpedig egységes eljárási mechanizmuson belül,
- b) az egyedi eljárásokban alkalmazható speciális jogintézmények, anyagi jogi eszközök, beavatkozási módszerek és jogkövetkezmények egész rendszerét, valamint
- c) az ex ante beavatkozáshoz szorosan kapcsolódó, nem közhatalmi típusú döntés-előkészítési, adatkezelési, piaci elemző, értékelő tevékenységeket, illetve a piaci szereplők bevonásával (például: nyilvános konzultációk, egyeztetések) összefüggő funkciókat.

Az ex ante versenyszabályozás célja az, hogy a hatósági jogalkalmazással és a szabályozó hatóságnak biztosított hatáskörökkel eleve, előre kizárja a verseny torzításának, korlátozásának, a verseny megsértésének és a tisztességtelen piaci magatartásoknak még a lehetőségét is. Vagyis az általános versenyjoghoz képest nem akkor biztosít beavatkozási lehetőséget, ha a piaci verseny konkrét sérelme már bekövetkezett, megvalósult, hanem arra az esetre is, ha ennek lehetősége egyáltalán fennáll. Az ex ante szabályok alapján folytatott piacsabályozási hatósági eljárások lényege tehát az, hogy a szabályozó hatóság megvizsgálja, hogy az adott közszolgáltatási piacon vagy annak egy területén egyáltalán fennáll-e a lehetőség a piaci verseny torzításának, korlátozásának. Ennek keretében a hatóság azt vizsgálja például, hogy melyek az elkülöníthető piaci szegmensek, és e piaci területeken van-e egyáltalán olyan piaci erővel rendelkező szolgáltató, amely képes lenne a többi piaci szereplővel szemben versenykorlátozó magatartásra (vagy egyes piaci szereplők piacról való kizárására). Ha van ilyen szolgáltató, vagy lehetséges ilyen piaci magatartásforma, akkor a hatóság piacsabályozási hatósági döntésében olyan kötelezettségeket ír elő, a megvédendő piaci szereplők számára pedig olyan jogokat biztosít, amelyek garantálják, hogy a verseny működjön és fejlődjön. (Ilyen kötelezettségek például a gazdasági átláthatóság, a számviteli szétválasztás, a különböző szerződéskötési, a többi piaci szereplővel való együttműködési kötelezettségek, a piaci szereplők egymás közötti viszonyaiban való árszabályozás.)

Az ex ante piacsabályozási hatáskör rendszerében a közigazgatási beavatkozás a jogalkotási és a hatósági jogérvényesítő tevékenység között helyezkedik el, és e két tevékenység jellemzőit ötvözi.

A szektorspecifikus, ex ante szabályozás lényeges jellemzője továbbá, hogy aszimmetrikus, azaz a piaci szereplők meghatározott csoportjára, különösen a meghatározó piaci erővel, gazdasági erőfölénnyel rendelkező szolgáltatókra többletkötelezettségeket állapít meg

az erőfölény kiegyenlítése és az új gazdasági szereplők piacra lépésének lehetősége, elősegítése érdekében. E szabályozási módszer ily módon kiszámíthatóságot, stabilitást, illetve folyamatosan egyensúlyozott piaci működést, fejlődést biztosít a liberalizált piaci közszolgáltatások piaci szereplői számára.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ABBOTT, Alden F. – MICHEL, Suzanne (2006): Exclusion payments in patent settlements: a legal and economic perspective. *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, Vol. 1. No. 3. 207–223.
- ADLUNG, Rudolf (2006): Services Negotiations in the Doha Round: Lost in Flexibility? *Journal of International Economic Law*, Vol. 9. No. 4. 865–893.
- AHAMED, Liaquat (1986): Stabilization Policies in Developing Countries. *World Bank Research Observer*, Vol. 1. No. 1. 79–110.
- ALEXANDER, Kern – DHUMALE, Rahul – EATWELL, John (2006): *Global Governance of Financial Systems: The International Regulation of Systemic Risk*. New York, NY, Oxford University Press.
- AMAN, Alfred C. (1992): *Administrative Law in a Global Era*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- ANDERSON, Robert D. (1998): The Interface Between Competition Policy and Intellectual Property in the Context of the International Trading System. *Journal of International Economic Law*, Vol. 1. No. 4. 655–678.
- ANTONELLI, Cristiano (1995): Localized Technological Change in the Network of Networks: the Interaction between Regulation and the Evolution of Technology in Telecommunications. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 4. No. 4. 737–754.
- ARGY, Victor – SALOP, Joanne (1983): Price and Output Effects of Monetary and Fiscal Expansion in a Two-Country World Under Flexible Exchange Rates. *Oxford Economic Papers*, Vol. 35. No. 2. 228–246.
- ARMENTANO, Dominick T. (1999): *Antitrust and Monopoly: Anatomy of a Policy Failure*. 2. ed. Oakland, CA, The Independent Institute. (Independent Studies in Political Economy.)

- ARUP, Christopher (2000): *The New World Trade Organization Agreements: Globalizing Law through Services and Intellectual Property*. Cambridge, Cambridge University Press.
- AUSTVIK, Ole Gunnar (2003): Conflict and cooperation with respect to European natural-gas regulations. *Applied Energy*, Vol. 75. No. 1–2. 23–32.
- BACHE, Ian – GEORGE, Stephen (2006): *Politics in the European Union*. Oxford, Oxford University Press.
- BAILEY, Roy E. (2005): *The Economics of Financial Markets*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BALDWIN, Robert E. – HAMILTON, Carl B. – SAPIR, André eds. (1988): *Issues in US-EC Trade Relations*. Conference Report. Chicago, The University of Chicago Press.
- BARA Zoltán – SZABÓ Katalin szerk. (2001): *Gazdasági rendszerek, országok, intézmények. Bevezetés az összehasonlító gazdaságtanba*. Budapest, Aula Kiadó.
- BARTLE, Ian (2005): *Globalisation and EU Policy-Making: The Neo-Liberal Transformation of Telecommunications and Electricity*. Manchester, Manchester University Press. (European Policy Research Unit Series.)
- BARTON, John H. – GOLDSTEIN, Judith L. – JOSLING, Timothy E. – STEINBERG, Richard H. (2006): *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- BAUMOL, William J. – LEE, Kyu Sik (1991): Contestable Markets, Trade, and Development. *World Bank Research Observer*, Vol. 6. No. 1. 1–17.
- BAUMOL, William J. – OATES, Wallace E. (1988): *The Theory of Environmental Policy*. 2. ed. Cambridge, Cambridge University Press.
- BAUMOL, William J. – PANZAR, John C. – WILLIG, Robert D. (1986): On the Theory of Perfectly-Contestable Markets. In STIGLITZ, Joseph E. – MATHEWSON, G. Frank eds.: *New Developments in the Analysis of Market Structure*. Cambridge, MA, MIT Press. 339–359.
- BAUMOL, William J. – SIDAK, J. Gregory (1994): *Toward Competition in Local Telephony*. Cambridge, MA, MIT Press – Washington, D. C., AEI Press.
- BEATH, John – KATSOULACOS, Yannis (1991): *The Economic Theory of Product Differentiation*. Cambridge, Cambridge University Press.

- BEESLEY, Michael E. (1997): *Privatization, Regulation and Deregulation*. 2. ed. London, Routledge.
- BERÉNYI Sándor (1990): *Közigazgatás a modern társadalmakban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BERÉNYI Sándor (2003): *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok*. Budapest, Rejtjel Kiadó.
- BERG, Sanford V. – FOREMAN, R. Dean (1995): Price Cap Policies in the Transition from Monopoly to Competitive Markets. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 4. No. 4. 671–681.
- Better Regulation Task Force (2003): *Independent Regulators*. London, Cabinet Office.
- BHAGWATI, Jagdish ed. (2002): *Going Alone: The Case for Relaxed Reciprocity in Freeing Trade*. Cambridge, MA, MIT Press.
- BIJL, Paul – PEITZ, Martin (2002): *Regulation and Entry into Telecommunications Markets*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BINMORE, Ken – HARBORD, David (2005): Bargaining over Fixed-to-Mobile Termination Rates: Countervailing Buyer Power as a Constraint on Monopoly Power. *Journal of Competition Law and Economics*, Vol. 1. No. 3. 449–472.
- BLACK, Sharon K. (2002): *Telecommunications Law in the Internet Age*. San Diego, CA, Academic Press – San Francisco, CA, Morgan Kaufmann Publishers.
- BLAHÓ András szerk. (2002): *Világ gazdaságtan*. II. kötet. *Globális fejlődés – gazdaságdiplomácia*. Budapest, Aula Kiadó.
- BOADWAY, Robin W. – BRUCE, Neil (1984): *Welfare Economics*. Oxford, Basil Blackwell Publisher.
- BOÉR Elek (1908): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Kolozsvár, Stief Jenő és Társa Papirosáruházának Könyvnyomdája.
- BOGDANDY, Armin – MAVROIDIS, Petros C. – MÉNY, Yves (2002): *European Integration and International Co-Ordination: Studies in Transnational Economic Law in Honour of Claus-Dieter Ehlermann*. Hague, Kluwer Law International.
- BOLTER, Walter G. – MCCONNAUGHEY, James W. – KELSEY, Fred J. (1990): *Telecommunications Policy for the 1990s and Beyond*. Armonk, NY, M. E. Sharpe.

- BOURGUIGNON, Francois – PLESKOVIC, Boris (2005): *Annual World Bank Conference on Development Economics 2005: Lessons of Experience*. Washington, D. C., The World Bank – New York, NY, Oxford University Press.
- Bös, Dieter (1993): Privatization in Europe: A Comparison of Approaches. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 9. No. 1. 95–111.
- Bös, Dieter (1994): *Pricing and Price Regulation*. 3. ed. Amsterdam, Elsevier Science B.V. (North Holland).
- BRADFORD, Travis (2006): *Solar Revolution: The Economic Transformation of the Global Energy Industry*. Cambridge, MA, MIT Press.
- BREALEY, Richard A. – COOPER, Ian A. – HABIB, Michel A. (1997): Investment appraisal in the public sector. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13. No. 4. 12–28.
- BRITO, Dagobert L. – HAMILTON, Jonathan H. – SLUTSKY, Steven M. – STIGLITZ, Joseph E. (1990): Pareto Efficient Tax Structures. *Oxford Economic Papers*, Vol. 42. No. 1. 61–77.
- BROWN, Stephen J. – SIBLEY, David Sumner (1986): *The Theory of Public Utility Pricing*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BROWN, Victor C. – JACKSON, McLeod P. (1990): *Public Sector Economics*. 4. ed. Oxford, Blackwell Publishers.
- BUCHANAN, James M. (1992): *Piac, állam, alkotmányosság (Válogatott tanulmányok)*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BUCHANAN, James M. – WAGNER, Richard E. (1977): *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. San Diego, CA, Academic Press.
- BUFFIE, Edward F. (1986): *Input Price Shocks in the Small Open Economy*. Oxford Economic Papers, Vol. 38. No. 3. 551–565.
- BURNS, Philip – WEYMAN-JONES, Thomas G. (1998): Is the Gas Supply Market a Natural Monopoly? Econometric Evidence from the British Gas Regions. *Energy Economics*, Vol. 20. No. 2. 223–232.
- CAIRNS, Walter (1999): *Bevezetés az Európai Unió jogrendszerébe*. Budapest, CO-NEX Könyvkiadó – Ernst & Young.
- CAMERON, Rondo (1998): *A világgazdaság rövid története*. Budapest, Maecenas Könyvek – Talentum.

- CAPORASO, James – RISSE, Thomas – COWLES, Maria Green (2001): *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, New York, Cornell University Press.
- CARLTON, Dennis W. – PERLOFF, Jeffrey M. (2003): *Modern piacelmélet*. Budapest, Panem Könyvkiadó.
- CARVALHO, Nuno Pires (2002): *The TRIPS Regime of Patent Rights*. Hague, Kluwer Law International.
- CASTELLS, Manuel (2005): *Az információ kora. Gazdaság, társadalom és kultúra*. I. kötet. *A hálózati társadalom kialakulása*. Budapest, Gondolat–Infonia.
- CAVE, Martin – DOYLE, Chris (1994): Access Pricing in Network Utilities in Theory and Practice. *Utilities Policy*, Vol. 4. No. 3. 181–189.
- CAVE, Martin, E. – MAJUMDAR, Sumit K. – VOGELANG, Ingo eds. (2002): *Handbook of Telecommunications Economics*. Volume 1. *Structure, Regulation and Competition*. Amsterdam, Elsevier Ltd.
- CHANDER, Parkash – DRÉZE, Jacques – LOVELL, C. KNOX – MINTZ, Jack (2006): *Public Goods, Environmental, Externalities and Fiscal Competition. Selected Papers on Competition, Efficiency, and Cooperation in Public Economics by Henry Tulkens*. New York, NY, Springer Science+Business Media, LLC.
- CIMOLI, Mario – KATZ, Jorge (2003): Structural reforms, technological gaps and economic development: a Latin American perspective. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 12. No. 2. 387–411.
- CLARK, Robert M. – KIM, H. Youn (1988): Economies of Scale and Scope in Water Supply. *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 18. No. 4. 479–502.
- CLIFTON, James A. (1983): Administered Prices in the Context of Capitalist Development. *Contributions to Political Economy*, Vol. 2. No. 1. 23–38.
- COELLI, Timothy J., – RAO, D. S. Prasada, – O'DONNELL, Christopher J. – BATTESE, George E. (2005): *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*. 2. ed. New York, NY, Springer Science+Business Media.
- COLLARD, David (1996): Pigou and future generations: a Cambridge tradition. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 20. No. 5. 585–597.
- COMMANDER, Simon (1992): Inflation and the Transition to a Market Economy: An Overview. *World Bank Economic Review*, Vol. 6. No. 1. 3–12.

- COMPAINE, Benjamin M. – GREENSTEIN, Shane eds. (2001): *Communications Policy in Transition: The Internet and Beyond*. TPRC – MIT Press. (Telecommunications Policy Research Conference.)
- COOPER, Mark (2002): *Cable Mergers and Monopolies: Market Power in Digital Media and Communications Networks*. Washington, D. C., Economic Policy Institute.
- COOPER, Robert G. – EDGETT, Scott J. (1999): *Product Development for the Service Sector: Lessons from Market Leaders*. New York, NY, Perseus Books Group.
- CORNES, Richard – SANDLER, Todd (1996): *The Theory of Externalities Public Goods, and Club Goods*. Cambridge, Cambridge University Press.
- COWAN, Simon (1997): Competition in the water industry. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13. No. 1., 83–92.
- CRAMPES, Claude – LAFFONT, Jean-Jacques (2001): Transport Pricing in the Electricity Industry. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 17. No. 3. 313–328.
- CULLIS, John – JONES, Philip (2003): *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Budapest, Aula Kiadó.
- CSÁKI György (2003): *A nemzetközi gazdaságtan alapjai*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- CSIKÓS-NAGY Béla (2002a): *Közgazdaságtan a globalizáció világában*. I. kötet. (Szerkesztő: Glatz Ferenc.) Budapest, MTA Társadalomkutató Központ.
- CSIKÓS-NAGY Béla (2002b): *Közgazdaságtan a globalizáció világában*. II. kötet. (Szerkesztő: Glatz Ferenc.) Budapest, MTA Társadalomkutató Központ.
- CSORBA Imre (1998): Nemzetközi tapasztalatok a távközlés privatizációjában. *Magyar Távközlés*, 3. sz. 44–49.
- CSORBA Imre (1992): A távközlés szabályozása – múltban és jelenben. *Magyar Távközlés*, 2. sz. 13–14.
- DASGUPTA, Partha – STIGLITZ, Joseph E. (1988): Learning-by-doing, Market Structure and Industrial and Trade Policies. *Oxford Economic Papers*, Vol. 40. No. 2. 246–268.
- DAVIS, Jeffrey M. – OSSOWSKI, Rolando – FEDELINO, Annalisa eds. (2003): *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*. Washington, D. C., International Monetary Fund.

- DAVIS, Jeffrey – OSSOWSKI, Rolando – RICHARDSON, Thomas – BARNETT, Steven (2000): *Fiscal and Macroeconomic Impact of Privatization*. Washington, D. C., International Monetary Fund. (Occasional Paper, 194.)
- DE JONG, Henry W. – SHEPHERD, William G. eds. (2007): *Pioneers of Industrial Organization: How the Economics of Competition and Monopoly Took Shape*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- DERCON, Stefan (2002): Income Risk, Coping Strategies, and Safety Nets. *World Bank Research Observer*, Vol. 17. No. 2. 141–166.
- DEUTSCH, Klaus Günter – SPEYER, Bernhard eds. (2001): *The World Trade Organization Millennium Round: Freer Trade in the Next Century*. London, Routledge.
- DILLON, Sara (2002): *International Trade and Economic Law and the European Union*. Oxford, Hart Publishing.
- DINH, Nguyen Quoc – DAILLIER, Patrick – PELLET, Alain – KOVÁCS Péter (2005): *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris Kiadó.
- DONAHUE, John D. (1989): *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*. Perseus Books Group.
- DORNBUSCH, Rudiger – FISCHER, Stanley (1993): Moderate Inflation. *World Bank Economic Review*, Vol. 7. No. 1. 1–44.
- DOW, Alexander C. – DOW, Sheila C. (2005): The application of development economics: general principles and context specificity. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 29. No. 6. 1129–1143.
- DOWDELL, E. G. (1949): Oligopoly And Imperfect Competition. *Oxford Economic Papers*, Vol. 1. No. 2. 217–226.
- DOYLE, Chris (1998): Liberalizing Europe’s Network Industries: Ten Conflicting Priorities. *Business Strategy Review*, Vol. 9. No. 3. 55–66.
- DRAHOS, Peter (2004): The Regulation of Public Goods. *Journal of International Economic Law*, Vol. 7. No. 2. 321–339.
- EASTER, K. William – ROSEGRANT, Mark W. – DINAR, Ariel (1999): Formal and Informal Markets for Water: Institutions, Performance, and Constraints. *World Bank Research Observer*, Vol. 14. No. 1. 99–116.

- Eleventh Report of the Community on Competition Policy* (1981). Brussels–Luxembourg, Commission of the European Communities.
- ELGSTRÖM, Ole – JÖNSSON, Christer (2005): *European Union Negotiations: Processes, Networks and Institutions*. Abingdon, Routledge.
- ELIASSEN, Kjell A. – FROM, Johan eds. (2007): *The Privatisation of European Telecommunications*. Aldershot, Ashgate Publishing.
- ELLMAN, Michael (1997): The political economy of transformation. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13. No. 2. 23–32.
- Emirates Center for Strategic Studies and Research (2001): *The Future of Natural Gas in the World Energy Market*. Abu Dhabi, The Emirates Center for Strategic Studies and Research.
- ENCAOUA, David – HOLLANDER, Abraham (2002): Competition Policy and Innovation. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 18. No. 1. 63–79.
- ENCARNATION, Dennis J. (1993): *Rivals Beyond Trade: America Versus Japan in Global Competition*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- ESKELAND, Gunnar S. – JIMENEZ, Emmanuel (1992): Policy Instruments for Pollution Control in Developing Countries. *World Bank Research Observer*, Vol. 7. No. 2. 145–169.
- ESTY, Daniel C – GERADIN, Damien (2000): Regulatory co-opetition. *Journal of International Economic Law*, Vol. 3. No. 2. 235–255.
- FARAZMAND, Ali ed. (2001): *Privatization or Public Enterprise Reform?: International Case Studies with Implications for Public Management*. Westport, Greenwood Publishing Group.
- FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk. (2005): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris Kiadó.
- FEIGENBAUM, Harvey – HENIG, Jeffrey – HAMNETT, Chris (1998): *Shrinking the State: The Political Underpinnings of Privatization*. Cambridge, Cambridge University Press.
- FEMIA, Joseph V. (2006): *Pareto and Political Theory*. Abingdon, Routledge. (Routledge Studies in Social and Political Thought, 48.)
- FINE, Ben (2001): *Social Capital Versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*. London, Routledge.

- FINE, Ben – LAPAVITSAS, Costas – PINCUS, Jonathan eds. (2001): *Development Policy in the Twenty-first Century: Beyond the Post-Washington Consensus*. London, Routledge. (Routledge Studies in Development Economics.)
- FLETCHER, George P. (1996): *Basic Concepts of Legal Thought*. New York, NY, Oxford University Press.
- FOLSOM, Ralph H. – GORDON, Michael Wallace – SPANOGLE, John A. (2004): *International Trade And Economic Relations: In a Nutshell*. 3. ed. St. Paul, MN, West Group Publishing.
- FOREMAN-PECK, J. S. (1987): Natural Monopoly and Railway Policy in the Nineteenth Century. *Oxford Economic Papers*, Vol. 39. No. 4. 699–718.
- FRIEDEN, Robert (2001): *Managing Internet-Driven Change in International Telecommunications*. Norwood, MA, Artech House Publishers.
- GALLAGHER, Peter (2005): *The First Ten Years of the WTO: 1995–2005*. Cambridge, Cambridge University Press.
- GASMI, Farid – KENNET, D. Mark – SHARKEY, William W. – LAFFONT, Jean-Jacques (2002): *Cost Proxy Models and Telecommunications Policy: A New Empirical Approach to Regulation*. Cambridge, MA, MIT Press.
- GASMI, Farid – SHARKEY, William W. – LAFFONT, Jean-Jacques (2002): The Natural Monopoly Test Reconsidered: An Engineering Process-based Approach to Empirical Analysis in Telecommunications. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 20. No. 4. 435–459.
- GERADIN, Damien ed. (2001): *The Liberalization of Electricity and Natural Gas in the European Union*. Hague–London, Kluwer Law International (European Monographs, 27.)
- GERADIN, Damien – LUFF, David eds. (2004): *The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-Visual Services*. Cambridge, Cambridge University Press.
- GERADIN, Damien – PETIT, Nicolas (2006): Price Discrimination Under EC Competition Law: Another Antitrust Doctrine in Search of Limiting Principles? *Journal of Competition Law and Economics*, Vol. 2. No. 3. 479–531.
- GEROSKI, P. A. (1990): Innovation, Technological Opportunity, and Market Structure. *Oxford Economic Papers*, Vol. 42. No. 3. 586–602.

- GERTLER, Meric S. – WOLFE, David A. eds. (2002): *Innovation and Social Learning: Institutional Adaptation in an Era of Technological Change*. Basingstoke, Palgrave Macmillan Ltd.
- GILARDI, Fabrizio (2003): Evaluating Independent Regulators. In *Regulatory Management and Reform Division*. Paris, OECD.
- GILARDI, Fabrizio – BRAUN, Dietmar (2006): *Delegation in Contemporary Democracies*. Abingdon, Routledge.
- GLAISTER, Stephen – STARKIE, David – THOMPSON, David (1990): The Assessment: Economic Policy for Transport. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 6. No. 2. 1–21.
- Global Economic Prospects: Trade, Regionalism, and Development* (2005). Washington, D. C., The International Bank for Reconstruction and Development – The World Bank.
- GLYN, Andrew (1995): The Assessment: Unemployment and Inequality. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 11. No. 1. 1–25.
- GOLEMBIEWSKI, Robert T. – RABIN, Jack eds. (1997): *Public Budgeting and Finance*. 4. ed. New York, NY, Marcel Dekker.
- GÓMEZ-IBÁÑEZ, José A. (2003): *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts, and Discretion*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- GORDON, Jeffrey N. – ROE, Mark J. eds. (2004): *Convergence and Persistence in Corporate Governance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- GORMAN, W. M. (1955): The Intransitivity of Certain Criteria Used In Welfare Economics. *Oxford Economic Papers*, Vol. 7. No. 1. 25–35.
- GRAACK, Cornelius (1997): *Telekommunikationswirtschaft in der Europäischen Union: Innovationsdynamik, Regulierungspolitik und Internationalisierungsprozesse*. Heidelberg, Physica-Verlag.
- GRAHAM, Cosmo – SMITH, Fiona (2004): *Competition, Regulation and the New Economy*. Portland, OR, Hart Publishing.
- GRAHL, John – LYSANDROU, Photis (2006): Capital market trading volume: an overview and some preliminary conclusions. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 30. No. 6. 955–979.

- GRENADIER, Steven R. (1999): Information Revelation through Option Exercise. *Review of Financial Studies*, Vol. 12. No. 1. 95–129.
- GRIMWADE, Nigel (1996): *International Trade Policy: A Contemporary Analysis*. London, Routledge.
- GROSSMAN, Peter Z. – COLE, Daniel H. eds. (2003): *The End of a Natural Monopoly: Deregulation and Competition in the Electric Power Industry*. Abingdon, Elsevier Science Ltd.
- GUILLÉN, Mauro (2005): *The Rise of Spanish Multinationals: European Business in the Global Economy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- GULYÁS Gyula – JENEI György (2002): *Összehasonlító közpolitika*. Budapest, Aula Kiadó.
- GUZMAN, Andrew T. – SYKES, Alan O. eds. (2007): *Research Handbook in International Economic Law*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- HAHN, Robert W. – LITAN, Robert E. – SINGER, Hal J. (2007): The Economics of Wireless Net Neutrality. *Journal of Competition Law and Economics*, Vol. 3. No. 3. 399–451.
- HAIRAULT, Jean-Olivier – KEMPF, Hubert eds. (2002): *Market Imperfections and Macroeconomic Dynamics*. Norwell, MA, Kluwer Academic Publishers.
- HALL, Bronwyn H. (2002): The Assessment: Technology Policy. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 18. No. 1. 1–9.
- HAMMOND, Peter J. (1990): Theoretical Progress In Public Economics: A Provocative Assessment. *Oxford Economic Papers*, Vol. 42. No. 1. 6–33.
- HAY, George A. (1985): Competition Policy. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 1. No. 3. 63–79.
- HELD, David – MCGREW, Anthony (2007): *Globalization Theory: Approaches and Controversies*. Cambridge, Polity Press.
- HELLER Krisztina (1990): A távközlés állami szabályozása. *Közgazdasági Szemle*, 37. évf. 4. sz. 485–499.
- HELLER Krisztina (1995): Távközlési reformok. *Közgazdasági Szemle*, 42. évf. 3. sz. 301–319.
- HELLER Krisztina – NÁDASDI Ferenc szerk. (1990): *A távközlés társadalmi és gazdasági összefüggései*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

- HELM, Dieter (1991): The Assessment: Energy Policy. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 7. No. 2. 1–16.
- HELM, Dieter – PEARCE, David (1990): Assessment: Economic Policy Towards the Environment. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 6. No. 1. 1–16.
- HEMMING, Richard – MANSOOR, Ali M. (1988): *Privatization and Public Enterprises*. Washington, D. C., International Monetary Fund. (Occasional Paper, 56.)
- HILLS, Jill (2007): *Telecommunications and Empire. History of Communication*. Urbana–Chicago, Illinois, University of Illinois Press.
- HITIRIS, Theo (1995): *Az Európai Unió gazdaságtana*. Budapest, Műszaki Könyvkiadó.
- HODGE, Graeme A. (2000): *Privatization: An International Review of Performance*. Boulder, CO, Westview Press.
- HODGE, Graeme A. ed. (2006): *Privatization And Market Development: Global Movements in Public Policy Ideas*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- HOEKMAN, Bernard M. – MATTOO, Aaditya – ENGLISH, Philip eds. (2002): *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*. Washington, D. C., The World Bank. (World Bank Trade and Development Series.)
- HOEKMAN, Bernard – MATTOO, Aaditya – SAPIR, André (2007): The Political Economy of Services Trade Liberalization: A Case for International Regulatory Cooperation? *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 23. No. 3. 367–391.
- HORVÁTH M. Tamás (1998): *Közigazgatás – szorítóban*. Budapest, Unió.
- HORVÁTH M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- HUFBAUER, Gary Clyde (2002): International Economic Law in Times that are Stressful. *Journal of International Economic Law*, Vol. 5. No. 1. 3–16.
- HUGHES HALLETT, A. J. (1986): Autonomy and the Choice of Policy in Asymmetrically Dependent Economies: An investigation of the gains from international policy co-ordination. *Oxford Economic Papers*, Vol. 38. No. 3. 516–544.
- ILLÉS Mária (2000): *A közszolgáltató vállalatok gazdasági szabályozása*. Budapest, Aula Kiadó.
- IMRE Miklós szerk. (2007): *Közigazgatás és gazdaság*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó.

- International Telegraph and Telephone Consultative Committee (1986): *Új szolgáltatások gazdasági hatása a távközlési vállalkozásokra*. (Ford.: Mesterházy Tiborné.) Budapest, Közlekedési Dokumentációs Vállalat.
- JACKSON, John H. (2000): *The Jurisprudence of GATT and the WTO: Insights on Treaty Law and Economic Relations*. Cambridge, CB, Cambridge University Press.
- JACOBS, Scott – COOLIDGE, Jacqueline (2006): *Reducing Administrative Barriers to Investment: Lessons Learned*. Washington, D. C., The World Bank. (Fias Occasional Papers, 17.)
- JAFFEE, Steven – SRIVASTAVA, Jitendra (1994): The Roles of the Private and Public Sectors in Enhancing the Performance of Seed Systems. *World Bank Research Observer*, Vol. 9. No. 1. 97–117.
- JOHANSSON, Per-Olov (1991): *An Introduction to Modern Welfare Economics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- JOSKOW, Paul L. (1996): Introducing Competition into Regulated Network Industries: from Hierarchies to Markets in Electricity. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 5. No. 2. 341–382.
- JUNG, Volker – WARNECKE, Hans-Jürgen Hrsg. (2002): *Handbuch für die Telekommunikation*. 2. Auflage. Berlin–Heidelberg, Springer-Verlag.
- KATZ, Ariel (2005): The Potential Demise of Another Natural Monopoly: Rethinking The Collective Administration of Performing Rights. *Journal of Competition Law and Economics*, Vol. 1. No. 3. 541–593.
- KAUL, Inge (2001): Global Public Goods: What Role for Civil Society? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 30. No. 3. 588–602.
- KECSKÉS László (2005): *EU-jog és jogharmonizáció*. Második, bővített kiadás. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó.
- KELSEY, David (1994): Maximin Expected Utility And Weight of Evidence. *Oxford Economic Papers*, Vol. 46. No. 3. 425–444.
- KESSIDES, Ioannis (2005): Crafting Regulation for Privatized Infrastructure. In OECD: *Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation. Expert Meeting London, 10–11 January 2005*.

- KIM, Jae-Young (2002): *Sorting Out Deregulation: Protecting Free Speech and Internet Access in the United States, Germany, and Japan*. New York, NY, LFB Scholarly Publishing.
- KINDLEBERGER, Charles P. (1993): *A Financial History of Western Europe*. 2. ed. New York, NY, Oxford University Press.
- KISS Ferenc (1993): Monopólium és verseny a távközlésben. *Magyar Távközlés*, 3. sz. 31–39.
- KITSON, Michael (2005): Economics for the future. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 29. No. 6. 827–835.
- KLARE, Michael T. (2004): *Blood and Oil: The Dangers and Consequences of America's Growing Dependency on Imported Petroleum*. New York, NY, Metropolitan Books – Henry Holt and Company.
- KLEIN, Michael U. – HADJIMICHAEL, Bitá (2003): *The Private Sector in Development: Entrepreneurship, Regulation, and Competitive Disciplines*. Washington, D. C., The World Bank.
- KMETY Károly (1907): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. 5. javított kiadás. Budapest, Politzer-féle Könyvkiadó-vállalat.
- KNIEPS, Günter – BRUNEKREEFT, Gert Hrsg. (2003): *Zwischen Regulierung und Wettbewerb: Netzsektoren in Deutschland*. 2. Auflage. Heidelberg, Physica-Verlag.
- KOENIG, Christian – BARTOSCH, Andreas – BRAUN, Jens-Daniel – ROMES, Marion eds. (2002): *EC Competition and Telecommunications Law: A Practitioner's Guide*. Hague, Kluwer Law International.
- KÖVES András – MÁRER Pál szerk. (1991): *Külgazdasági liberalizálás. Nemzetközi tapasztalatok és a magyar gazdaságpolitika*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KRANCKE, Jan (2003): *Internationaler Handel mit Kommunikationsdienstleistungen: Anforderungen an ein multilaterales Regelwerk und die Reform des GATS*. Berlin–Heidelberg, Springer-Verlag.
- KRIEGER, Joel ed. (2001): *The Oxford Companion to Politics of the World*. 2. ed. New York, NY, Oxford University Press.

- KRUGMAN, Paul R. – OBSTFELD, Maurice (2003): *Nemzetközi gazdaságtan*. Budapest, Panem Könyvkiadó.
- KUCZYNSKI, Pedro-Pablo – WILLIAMSON, John eds. (2003): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, D. C., Peterson Institute for International Economics. 24–25.
- KÜNNKE, Rolf W. (1999): Electricity Networks: How 'Natural' is the Monopoly? *Utilities Policy*, Vol. 8. No. 2. 99–108.
- KÜNNKE, Rolf W. – CORRELJÉ, Aad F. – GROENEWEGEN, John P. M. eds. (2005): *Institutional Reform, Regulation and Privatization: Process and Outcomes in Infrastructure Industries*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- LAEGREID, Per – CHRISTENSEN, Tom eds. (2007): *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot, Ashgate Publishing.
- LAFFONT, Jean-Jacques (1988): *Fundamentals of Public Economics*. Cambridge, MA, MIT Press.
- LAFFONT, Jean-Jacques – BEATO, Paulina eds. (2002): *Competition Policy in Regulated Industries: Approaches for Emerging Economies*. Washington, D. C., Inter-American Development Bank.
- LAFFONT, Jean-Jacques – MARTIMORT, David (2002): *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- LAFFONT, Jean-Jacques – TIROLE, Jean (1990): The Politics of Government Decision Making: Regulatory Institutions. *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 6. No. 1. 1–31.
- LANE, Jan-Erik (2000): *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. 3. ed. London, SAGE Publications.
- LEE, Simon – McBRIDE, Stephen eds. (2007): *Neo-Liberalism, State Power and Global Governance*. Dordrecht, Netherlands, Springer.
- LEEB, Stephen – LEEB, Donna (2004): *The Oil Factor*. New York, NY, Time Warner Book Group.
- LELE, Milind M. (2005): *Monopoly Rules*. New York, NY, Crown Publishing Group – Random House.

- LIU, Kuotsai Tom ed. (1998): *Handbook of Economic Development*. New York, NY, Marcel Dekker. (Public Administration and Public Policy, 69.)
- LIU, Kuotsai Tom ed. (2001): *Handbook of Public Management Practice and Reform*. New York, NY, Marcel Dekker. (Public Administration and Public Policy, 91.)
- LITTLECHILD, Stephen (1988): Economic Regulation of Privatised Water Authorities and some Further Reflections. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 4. No. 2. 40–68.
- LLOYD, Peter – MILNER, Chris eds. (1998): *The World Economy: Global Trade Policy 1998*. Oxford, Blackwell Publishers.
- LOWENFELD, Andreas F. (2002): *International Economic Law*. Oxford, Oxford University Press.
- LŐRINCZ Lajos (1981): *A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (2005): *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó.
- LUO, Yadong (1999): *Entry and Cooperative Strategies in International Business Expansion*. Westport, Quorum Books – Greenwood Publishing Group.
- MACRORY, Patrick F. J. – APPLETON, Arthur E. – PLUMMER, Michael G. eds. (2005): *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*. New York, NY, Springer.
- MADARÁSZ Tibor (1987): *Közigazgatás és jog*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- MADARÁSZ Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos (2004): *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MAJONE, Giandomenico (1996): *Regulating Europe*. London, Routledge. (European Public Policy.)

- MAJOR Iván (1998): *A távközlés privatizációja*. Budapest, ÁPV Rt. (Számadás a talentumról.)
- MAJUMDAR, Sumit K. (1998): The Impact of Human Capital Quality on the Boundaries of the Firm in the US Telecommunications Industry. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 7. No. 4. 663–677.
- MANDELBAUM, Michael (2002): *The Ideas that Conquered the World: Peace, Democracy, and Free Markets in the Twenty-first Century*. New York, NY, PublicAffairs – Cambridge, MA, Perseus Books Group.
- MANNER, Jennifer A. (2002): *Global Telecommunications Market Access*. Norwood, MA, Artech House.
- MANZETTI, Luigi (1999): *Privatization South American Style*. Oxford, Oxford University Press.
- MARJÁN Attila szerk. (2005): *Az Európai Unió gazdasága. Minden, amit az EU gazdasági és pénzügyi politikáiról tudni kell*. Budapest, HVG Kiadói Rt.
- MARTIN, Stephen – PARKER, David (1997): *The Impact of Privatization. Ownership and Corporate Performance in the UK*. London, Routledge.
- MATTOO, Aaditya – SAUVE, Pierre eds. (2003): *Domestic Regulation and Service Trade Liberalization*. Washington, D. C., The World Bank – Oxford University Press. (World Bank Trade and Development Series.)
- MATTOO, Aaditya – STERN, Robert M. – ZANINI, Gianni eds. (2008): *A Handbook of International Trade in Services*. Oxford, Oxford University Press – World Bank.
- MCGRATH, Michael E. (2001): *Product Strategy for High Technology Companies*. New York, NY, The McGraw-Hill Companies.
- MCLINDON, Michael P. (1996): *Privatization and Capital Market Development: Strategies to Promote Economic Growth*. Westport, Greenwood Publishing Group.
- MEAD, Walter Russell (2002): *Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World*. New York, NY, Routledge.
- MEGGINSON, William L. (2005): *The Financial Economics of Privatization*. New York, NY, Oxford University Press.
- MILLER, Marcus (1985): Measuring the Stance of Fiscal Policy. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 1. No. 1. 44–57.

- MILLWARD, Robert (2005): *Private and Public Enterprise in Europe: Energy, Telecommunications and Transport, 1830–1990*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MITCHELL, Bridger M. – VOGELSANG, Ingo (1991): *Telecommunications Pricing: Theory and Practice*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MITRA, Pradeep K. (1994): *Adjustment in Oil-Importing Developing Countries: A Comparative Economic Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MODY, Bella – BAUER, Johannes M. – STRAUBHAAR, Joseph D. eds. (1995): *Telecommunications Politics: Ownership and Control of the Information Highway in Developing Countries*. Mahwah, NJ, Lawrence Erlbaum Associates.
- MOE, Ronald, C. (1994): A privatizáció korlátai. In STILLMAN, Richard J. szerk.: *Közgazgatás*. Budapest, Osiris–Századvég. 157–167.
- MOORE, Lynden (1999): *Britain's Trade and Economic Structure: The Impact of the European Union*. London, Routledge.
- MOORE, Michal C. (2005): Maintaining Efficient and Effective Relations Between Regulatory Authorities. In OECD: *Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation. Expert Meeting London, 10–11 January 2005*.
- MOREAU, François (2004): The role of the state in evolutionary economics. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 28. No. 6. 847–874.
- MULLER, Jerry Z. (1995): *Adam Smith in His Time and Ours*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- MUSSELLI, Irene – ZARRILLI, Simonetta (2005): Oil and Gas Services: Market Liberalization and the Ongoing GATS Negotiations. *Journal of International Economic Law*, Vol. 8. No. 2. 551–581.
- NAFTEL, Mark – SPIWAK, Lawrence J. (2000): *The Telecoms Trade War: The United States, the European Union and the World Trade Organisation*. Portland, OR, Hart Publishing.
- NAGEL, Stuart S. ed. (1994): *Encyclopedia of Policy Studies*. 2. ed. New York, NY, Marcel Dekker. (Public Administration and Public Policy, 53.)
- NAGEL, Stuart S. ed. (2002): *Handbook of Public Policy Evaluation*. Thousand Oaks, CA, Sage Publications.

- NAGY Pongrác (2004): *A rendszerváltás gazdaságpolitikája*. 2. kiadás. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- NELSON, Richard R. (1998): The agenda for growth theory: a different point of view. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 22. No. 4. 497–520.
- NELSON, Richard R. (2002): The problem of market bias in modern capitalist economies. *Industrial and Corporate Change*, Vol 11. No. 2. 207–244.
- NEMEC, Juraj – WRIGHT, Glen (2000): *Közösségi pénzügyek*. Budapest, Aula Kiadó.
- NEUBECKER, Leslie (2006): *Strategic Competition in Oligopolies with Fluctuating Demand*. Berlin–Heidelberg, Springer-Verlag. (Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems, 569.)
- NEWBERY, David M. (1999): *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*. Cambridge, MA, MIT Press.
- NIEHANS, Jürg (1994): *A History of Economic Theory: Classic Contributions, 1720–1980*. Baltimore, Maryland, John Hopkins University Press.
- NIHOUL, Paul – RODFORD, Peter (2004): *EU Electronic Communications Law: Competition and Regulation in the European Telecommunications Market*. Oxford, Oxford University Press.
- NOAM, Eli M. – WOLFSON, Alex J. eds. (1997): *Globalism and Localism in Telecommunications*. Amsterdam, Elsevier Science B. V. (North Holland).
- NOVY-MARX, Robert (2007): An Equilibrium Model of Investment Under Uncertainty. *Review of Financial Studies*, Vol. 20. No. 5. 1461–1502.
- NYEVRÍKEL Emília (2000): Árképzési elvek és tendenciák (Piaci szempontok – költség-orientáció). *Magyar Távközlés*, 1. sz. 32–34.
- OCAMPO, José Antonio (2002): Rethinking the development agenda. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 26. No. 3. 393–407.
- OECD (1997): *Privatisation of Utilities and Infrastructure: Methods and Constraints*. Paris, OECD.
- OECD (1998): *Open Markets Matter: The Benefits of Trade and Investment Liberalisation*. Paris, OECD.
- OECD (2002a): *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. Paris, OECD.
- OECD (2002b): *Gats: The Case for Open Services Markets*. Paris, OECD.

- O'HARA, Phillip Anthony (2006): *Growth and Development in the Global Political Economy: Social structures of accumulation and modes of regulation*. Abingdon, Routledge.
- ONKVISIT, Sak – SHAW, John J. (2004): *International Marketing: Analysis and Strategy*. 4. ed. London, Routledge.
- OSBORNE, David – GAEBLER, Ted (1994): *Új utak a közigazgatásban*. Budapest, Kossuth Kiadó.
- PAPP Ilona szerk. (2003): *Szolgáltatások a harmadik évezredben*. Budapest, Aula Kiadó.
- PARKER, David – SAAL, David (2003): *International Handbook on Privatization*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- PARRY, Geraint – QURESHI, Asif – STEINER, Hillel eds. (1998): *The Legal and Moral Aspects of International Trade: Freedom and Trade*. Volume III. London, Routledge.
- PATYI András – VARGA Zs. András (2008): *Általános közigazgatási jog*. Budapest, Mandamus Publishing.
- PEARCE, David W. szerk. (1993): *A modern közgazdaságtan ismerettára (Macmillan Dictionary of Modern Economics)*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- PEIRCE, William Spangar (1996): *Economics of the Energy Industries*. 2. ed. Westport, Praeger Publishers.
- PERRAKIS, Stylianos – WARSKEIT, George (1986): Uncertainty, Economies of Scale and Barrier to Entry. *Oxford Economic Papers*, Vol. 38. 58–74.
- PIRRONG, S. Craig (1996): *The Economics, Law, and Public Policy of Market Power Manipulation*. Norwell, MA, Kluwer Academic Publishers.
- PITELIS, Christos N. (2005): On Globalisation And Governance; Some Issues. *Contributions to Political Economy*, Vol. 24. No. 1. 1–12.
- PIVEN, Frances Fox – CLOWARD, Richard (1993): *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. New York, NY, Vintage Books.
- POCIASK, Steve – RUTNER, Jack (2000): *MCI WorldCom's Sprint Toward Monopoly: An Analysis of the Proposed Telecommunications Merger*. Washington, D. C., Economic Policy Institute.

- PORTER, Theodore – ROSS, Dorothy eds. (2003): *The Modern Social Sciences*. Cambridge, Cambridge University Press. (The Cambridge History of Science, 7.)
- PRANDLER Árpád szerk. (2001): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest, Aula Kiadó.
- RABIN, Jack – HILDRETH, W. Bartley – MILLER, Gerald J. eds. (1998): *Handbook of Public Administration*. New York, NY, Marcel Dekker. (Public Administration and Public Policy, 65.)
- RAMANADHAM, Venkata Vemuri (1993a): *Constraints and Impacts of Privatisation*. London, Routledge.
- RAMANADHAM, Venkata Vemuri ed. (1993b): *Privatization: A Global Perspective*. London, Routledge.
- RAMANADHAM, Venkata Vemuri ed. (1994): *Privatization and After: Monitoring and Regulation*. London, Routledge.
- RESCHENTHALER, Gil B. – THOMPSON, Fred (1996): The Information Revolution and the New Public Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 6. No. 1. 125–143.
- ROGERS, Mark (2004): Absorptive capability and economic growth: how do countries catch-up? *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 28. No. 4. 577–596.
- ROSEFIELDE, Steven (2002): *Comparative Economic Systems: Culture, Wealth, and Power in the 21st Century*. Malden, MA, Blackwell Publishers.
- ROSENBAUM, Eckehard F. – BÖNKER, Frank – WAGENER, Hans-Jürgen eds. (2000): *Privatization, Corporate Governance and the Emergence of Markets*. London, Macmillan Press.
- RYAN, Daniel J. ed. (1997): *Privatization and Competition Telecommunications: International Developments*. Westport, CT, Greenwood Publishing Group – Praeger Publishers.
- SAEZ, Sebastian ed. (2005): *Trade in Services Negotiations: A Review of the Experience of the United States and the European Union in Latin America*. New York, NY, United Nations Publications.
- SALVATORE, Dominick ed. (1993): *Protectionism and World Welfare*. Cambridge, Cambridge University Press.

- SAMUELSON, Paul A. – NORDHAUS, William D. (2005): *Közgazdaságtan*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- SANGER, Mary Bryna (2003): *The Welfare Marketplace: Privatization and Welfare Reform*. Washington, D. C., The Brookings Institution.
- SÁRKÖZY Tamás (1997): *A rendszerváltozás és a privatizáció joga*. Budapest, MTA.
- SÁRKÖZY Tamás (2004): *Kormányzás, civil társadalom, jog*. Budapest, Kossuth Kiadó.
- SÁRKÖZY Tamás (2007): *Magyar gazdasági jog*. I. kötet. *Gazdasági státuszjog*. Budapest, Aula Kiadó.
- SAUVÉ, Pierre – ZAMPETTI, Americo B. (2000): Subsidiarity perspectives on the new trade agenda. *Journal of International Economic Law*, Vol. 3. No. 1. 83–114.
- SAVAS, Emanuel S. (1993): *Privatizáció. Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból?* Budapest, Akadémiai Kiadó.
- SCHILLER, Dan (2000): *Digital Capitalism: Networking the Global Market System*. Cambridge, MA, MIT Press.
- SCHIPKE, Alfred (2001): *Why Do Governments Divest? The Macroeconomics of Privatization*. Berlin–Heidelberg, Springer-Verlag.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1991): *The Economics and Sociology of Capitalism*. (Ed.: Richard Swedberg.) Princeton, NJ, Princeton University Press.
- SCOTT, Maurice (1984): Maintaining Capital Intact. *Oxford Economic Papers*, Vol. 36. Issue supp. 59–73.
- SEGERFELDT, Fredrik (2005): *Water for Sale: How Business and the Market Can Resolve the World's Water Crisis*. Washington, D. C., Cato Institute.
- SEVEN, Bulent (2001): *Legal Aspects of Privatisation: A Comparative Study of European Implementations*. Dissertation.com.
- SHAW, Malcolm N. (2001): *Nemzetközi jog*. Budapest, Osiris Kiadó.
- SHERMAN, Roger (1989): *The Regulation of Monopoly*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SHY, Oz (2001): *The Economics of Network Industries*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SHY, Oz (2008): *How to Price: A Guide to Pricing Techniques and Yield Management*. New York, NY, Cambridge University Press.

- SIDAK, Gregory J. (2006): A Consumer-Welfare Approach to Network Neutrality Regulation of the Internet. *Journal of Competition Law and Economics*, Vol. 2. No. 3. 349–474.
- SIMAI Mihály – GÁL Péter szerk. (2000): *Új trendek és stratégiák a világgazdaságban. Vállalatok, államok, nemzetközi szervezetek*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- SIMMONS, Matthew R. (2005): *Twilight in the Desert: The Coming Saudi Oil Shock and the World Economy*. Hoboken, NJ, John Wiley & Sons.
- SINGER, Hal J. (2006): The Competitive Effects of a Cable Television Operator’s Refusal to Carry DSL Advertising. *Journal of Competition Law and Economics*, Vol. 2. No. 2. 301–331.
- SMITH, Adam (1992): *A nemzetek gazdasága (E gazdaság természetének és okainak vizsgálata)*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SMITH, Adam (1994): *The Wealth of Nations*. (Ed.: Edwin Cannan.) New York, NY, Random House. (Modern Library.)
- SPILLER, Pablo T. (1993): Institutions and Regulatory Commitment in Utilities’ Privatization. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 2. No. 1. 387–450.
- SPULBER, Nicolas (1997): *Redefining the State: Privatization and Welfare Reform in Industrial and Transitional Economies*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SPULBER, Nicolas – SABBAGHI, Asghar (1998): *Economics of Water Resources: From Regulation to Privatization*. 2. ed. Norwell, MA, Kluwer Academic Publishers. (Natural Resource Management and Policy, 13.)
- SRINIVASAN, T. N. (2000): The Washington Consensus a Decade Later: Ideology and the Art and Science of Policy Advice. *World Bank Research Observer*, Vol. 15. No. 2. 265–270.
- STARKIE, David (2002): Airport regulation and competition. *Journal of Air Transport Management*, Vol. 8. No. 1. 63–72.
- STERNER, Thomas (2003): *Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management*. Washington, D. C., Resources of the Future, RFF Press – The World Bank – The Swedish International Development Cooperation Agency (Sida).

- STEWART, Richard B. – SUNSTEIN, Cass R. – VERMEULE, Adrian – BREYER, Stephen G. (2006): *Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text, and Cases*. 6. ed. New York, NY, Aspen Publishers.
- STIGLER, George J. (1983): *The Organization of Industry*. Chicago, The University of Chicago Press.
- STIGLER, George J. (1989): *Piac és állami szabályozás. Válogatott tanulmányok*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- STIGLITZ, Joseph E. (1994): Economic Growth Revisited. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 3. No. 1. 65–110.
- STIGLITZ, Joseph E. (2000): *A kormányzati szektor gazdaságtana*. Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó.
- STIGLITZ, Joseph E. (2001): Principles of Financial Regulation: A Dynamic Portfolio Approach. *World Bank Research Observer*, Vol. 16. No. 1. 1–18.
- STIGLITZ, Joseph E. (2002): *Globalization and Its Discontents*. New York, NY, W. W. Norton & Company.
- STIGLITZ, Joseph E. (2003): Globalization and the economic role of the state in the new millennium. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 12. No. 1. 3–26.
- STIGLITZ, Joseph E. (2004a): Capital-market Liberalization, Globalization, and the IMF. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 20. No. 1. 57–71.
- STIGLITZ, Joseph E. (2004b): *The Roaring Nineties: A New History of the World's Most Prosperous Decade*. New York, NY, W. W. Norton & Company.
- STIGLITZ, Joseph E. (2006): *Making Globalization Work*. New York, NY, W. W. Norton & Company.
- STIGLITZ, Joseph E. – CHARLTON, Andrew (2005): *Fair Trade for All: How Trade Can Promote Development*. New York, NY, Oxford University Press.
- STIGLITZ, Joseph E. – GREENWALD, Bruce (2003): *Towards a New Paradigm in Monetary Economics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- STIGLITZ, Joseph E. – MATHEWSON, G. Frank eds. (1986): *New Developments in the Analysis of Market Structure*. Cambridge, MA, MIT Press.
- STIGLITZ, Joseph E. – PLESKOVIC, Boris eds. (1999): *Annual World Bank Conference on Development Economics 1998*. Washington, D. C., The World Bank.

- STROUSE, Karen G. (1999): *Marketing Telecommunications Services: New Approaches for a Changing Environment*. Norwood, MA, Artech House.
- SUGDEN, Roger – WILSON, James R. (2005): Economic Globalisation: Dialectics, Conceptualisation and Choice. *Contributions to Political Economy*, Vol. 24. No. 1. 13–32.
- SUMMERTON, Neil (1998): The British Way in Water. *Water Policy*, Vol. 1. No. 1. 45–65.
- SUNSTEIN, Cass R. (1997): *Free Markets and Social Justice*. New York, NY, Oxford University Press.
- SWITZER, Sheldon – TROUT, Jeffrey P. (2007): The „Optimal” Structure of the Deregulated Electric Utility Industry. *The Electricity Journal*, Vol. 20. No. 6. 8–17.
- SZENTES Tamás és munkaközössége (2006): *Fejlődés – Versenyképesség – Globalizáció II*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- SZIGETI Péter (2005): *Világrendszernézőben. Globális „szabad verseny” – a világkapitalizmus jelenlegi stádiuma*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- SZONTAGH Vilmos (1948): *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*. I. kötet. *Jogtudományos alapvetés*. Debrecen, Debreceni Tudományegyetemi Nyomda.
- TAM, Mo-Yin S. (1988): A Mechanism to Induce Ramsey Pricing for Natural Monopoly Firms. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 6. No. 2. 247–261.
- TAYLOR, Martyn D. (2006): *International Competition Law: A New Dimension for the WTO?* Cambridge, Cambridge University Press.
- THATCHER, Mark (2005): Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe. In OECD: *Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation. Expert Meeting London, 10–11 January*. 202–217.
- The World Bank (1997): *The State in a Changing World. World Development Report 1997*. New York, NY, Oxford University Press.
- The World Bank (2000): *Entering the 21st Century. World Development Report 1999/2000*. New York, NY, Oxford University Press.
- THUROW, Lester (1985): *Zero-Sum Solution*. New York, NY, Simon & Schuster.

- TRACHTMAN, Joel P. (2003): Legal Aspects of a Poverty Agenda at the WTO: Trade Law and 'Global Apartheid'. *Journal of International Economic Law*, Vol. 6. No. 1. 3–21.
- TRAIN, Kenneth E. (1991): *Optimal Regulation: The Economic Theory of Natural Monopoly*. Cambridge, MA, MIT Press.
- TRAIN, Kenneth E. (1997): *Optimal Regulation: The Economic Theory of Natural Monopoly*. 5. ed. Cambridge, MA, MIT Press.
- TREBILCOCK, Michael J. – HOWSE, Robert (1999): *The Regulation of International Trade*. 2. ed. London, Routledge.
- TSUR, Yacov – DINAR, Ariel (1997): The Relative Efficiency and Implementation Costs of Alternative Methods for Pricing Irrigation Water. *World Bank Economic Review*, Vol. 11. No. 2. 243–262.
- United Nations Conference on Trade and Development (2005): *International Investment Agreements in Services*. New York – Geneva, United Nations Publication. (UNCTAD Series on International Investment Policies for Development.)
- VADÁL Ildikó (2000): Korszerű közigazgatás – avagy: kényszer szülte megoldások a közszolgáltatások megszervezésében. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 1. sz. 1–6.
- VAGLIASINDI, Maria (2004): Regulation of Infrastructure Services. In *Transition Report on Infrastructure*. Office of the Chief Economist (OCE) – European Bank for Reconstruction and Development (EBRD).
- VAITILINGAM, Romesh ed. – BERGMAN, Lars – DOYLE, Chris – GUAL, Jordi – HULTKRANTZ, Lars – NEVEN, Damien – RÖLLER, Lars-Hendrik – WAVERMAN, Leonard (1998): *Europe's Network Industries: Conflicting Priorities: Telecommunications*. London, Centre for Economic Policy Research. (Monitoring European Deregulation, 1.)
- VÁMOS Dóra szerk. (1996a): *Hatékonyág és közszolgáltatás I*. Budapest, Közzolgálati Tanulmányi Központ.
- VÁMOS Dóra szerk. (1996b): *Hatékonyág és közszolgáltatás II*. Budapest, Közzolgálati Tanulmányi Központ.
- VAN DEN BOSSCHE, Peter (2005): *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*. Cambridge, Cambridge University Press.

- VAN PUYMBROECK, Rudolf ed. (2003): *The World Bank Legal Review: Law and Justice for Development*. I. Washington, D. C., The World Bank.
- VEREBÉLYI Imre (2005): A nemzetközi közigazgatási tendenciák és a magyar közigazgatás. In SZIGETI Ernő szerk.: *A magyar közigazgatás és az Európai Unió*. Konferenciakiadvány. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 64–69.
- VICKERS, John (1996): Market Power and Inefficiency: A Contracts Perspective. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 12. No. 4. 11–26.
- VICKERS, John – YARROW, George (1988): *Privatization: An Economic Analysis*. Cambridge, MA, MIT Press.
- VIGVÁRI András (2005): *Közpénzügyeink*. Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó.
- VÖRÖS Imre (2004): *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. I. Budapest, Krím.
- WADDAMS PRICE, Catherine (1997): Competition and Regulation in the UK Gas Industry. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13. No. 1. 47–63.
- WADDAMS PRICE, Catherine (2005): The Effect of Liberalizing UK Retail Energy Markets on Consumers. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 21. No. 1. 128–144.
- WEBER, Max (1987): *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. 1. kötet. *Szociológiai kategóriatan*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- WEBER, Max (1992): *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. 2/1. kötet. *A gazdaság, a társadalmi rend és a társadalmi hatalom formái*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- WEIGEL, Wolfgang (1998): Economic Analysis of Law. In WRIGHT, Glen ed.: *Administrative Law*. Budapest, NISPAcee. 27–40.
- WEINGAST, Barry R. – WITTMAN, Donald eds. (2006): *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford, Oxford University Press.
- WELFENS, Paul J. J. – GRAACK, Cornelius (1996): *Telekommunikationswirtschaft: Deregulierung, Privatisierung und Internationalisierung*. Berlin-Heidelberg, Springer-Verlag.
- WENDERS, John T. (1990): Natural Monopoly and the Deregulation of Local Telephone Service. *Telecommunications Policy*, Vol. 14. No. 2. 125–138.

- WIARDA, Howard J. (1997): *Cracks in the Consensus: Debating the Democracy Agenda in U.S. Foreign Policy*. Westport, CT, Praeger Publishers.
- WICKHAM-JONES, Mark – ARTIS, M. – COBHAM, D. (1992): Social Democracy in Hard Times: The Economic Record of the Labour Government 1974–1979. *Twentieth Century British History*, Vol. 3. No. 1. 32–58.
- WILLIAMSON, John ed. (1994): *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, D. C., Institute for International Economics.
- WILLIAMSON, John – BERGSTEN, C. Fred eds. (2003): *Dollar Overvaluation and the World Economy*. Washington, D. C., Institute for International Economics. (Special Reports, 16.)
- WILLIAMSON, Oliver E. (1995): Hierarchies, Markets and Power in the Economy: An Economic Perspective. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 4. No. 1. 21–49.
- WINKLER, Klaus (2006): *Negotiations with Asymmetrical Distribution of Power: Conclusions from Dispute Resolution in Network Industries*. Heidelberg, Physica-Verlag. (Contributions to Economics.)
- WISEMAN, J. (1957): The Theory of Public Utility Price – An Empty Box. *Oxford Economic Papers*, Vol. 9. No. 1. 56–74.
- World Trade Organization (2005): *A Handbook on the GATS Agreement*. Cambridge, Cambridge University Press. (A WTO Secretariat Publication.)
- WOROCH, Glenn A. (1998): Facilities Competition and Local Network Investment: Theory, Evidence and Policy Implications. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 7. No. 4. 601–614.
- WROBEL, Leo A. – POPE, Eddie M. (1995): *Understanding Emerging Network Services, Pricing, and Regulation*. Norwood, MA, Artech House.
- YERGIN, Daniel – STANISLAW, Joseph (1998): *The Commanding Heights: The Battle for the World Economy*. New York, NY, Simon & Schuster.
- ZACHER, Mark W. – SUTTON, Brent A. (1996): *Governing Global Networks: International Regimes for Transportation and Communications*. Cambridge, Cambridge University Press. (Cambridge Studies in International Relations, 44.)
- ZHEN-WEI QIANG, Christine et al. (2006): *2006 Information and Communications for Development: Global Trends and Policies: Main Report*. Washington, D. C., World Bank.

JEGYZETEK

- ¹ PIRRONG, S. Craig (1996): *The Economics, Law, and Public Policy of Market Power Manipulation*. Norwell, MA, Kluwer Academic Publishers. 34., 77., 209., 257.; TRAIN, Kenneth E. (1997): *Optimal Regulation: The Economic Theory of Natural Monopoly*. 5. ed. Cambridge, MA, MIT Press. 185.; STERNER, Thomas (2003): *Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management*. Washington, D. C., Resources of the Future, RFF Press – The World Bank – The Swedish International Development Cooperation Agency (Sida). 117., 151., 152.; WILLIAMSON, Oliver E. (1995): Hierarchies, Markets and Power in the Economy: An Economic Perspective. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 4. No. 1. 21–49.
- ² BACHE, Ian – GEORGE, Stephen (2006): *Politics in the European Union*. Oxford, Oxford University Press. 16., 419–420.; WELFENS, Paul J. J. – GRAACK, Cornelius (1996): *Telekommunikationswirtschaft: Deregulierung, Privatisierung und Internationalisierung*. Berlin-Heidelberg, Springer-Verlag. 45., 50.; MEGGINSON, William L. (2005): *The Financial Economics of Privatization*. New York, NY, Oxford University Press. 73., 277.; MAJONE, Giandomenico (1996): *Regulating Europe*. London, Routledge. (European Public Policy.) 20.; CAPORASO, James – RISSE, Thomas – COWLES, Maria Green (2001): *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, New York, Cornell University Press. 62–69., 77.
- ³ BUCHANAN, James M. (1992): *Piac, állam, alkotmányosság (Válogatott tanulmányok)*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 38–43.
- ⁴ SMITH, Adam (1992): *A nemzetek gazdasága (E gazdaság természetének és okainak vizsgálata)*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. (Az eredeti mű [1776] első két könyvét tartalmazza.) 23–26.
- ⁵ SMITH, Adam (1994): *The Wealth of Nations*. (Ed.: Edwin Cannan.) New York, NY, Random House. (Modern Library.) 485. (a negyedik könyv keretében)
- ⁶ SAMUELSON, Paul A. – NORDHAUS, William D. (2005): *Közgazdaságtan*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 134.
- ⁷ CSIKÓS-NAGY Béla (2002a): *Közgazdaságtan a globalizáció világában*. I. kötet. (Szerkesztő: Glatz Ferenc.) Budapest, MTA Társadalomkutató Központ. 138.
- ⁸ SAMUELSON–NORDHAUS (2005): *i. m.*, 35.
- ⁹ HORVÁTH M. Tamás (1998): *Közgazdaság – szorítóban*. Budapest, Unió. 52.
- ¹⁰ CARLTON, Dennis W. – PERLOFF, Jeffrey M. (2003): *Modern piacelmélet*. Budapest, Panem Könyvkiadó. 88.
- ¹¹ CARLTON–PERLOFF (2003): *i. m.*, 89.
- ¹² JOHANSSON, Per-Olov (1991): *An Introduction to Modern Welfare Economics*. Cambridge, Cambridge University Press. 10–21.; FEMA, Joseph V. (2006): *Pareto and Political Theory*. Abingdon, Routledge. (Routledge Studies in Social and Political Thought, 48.) 10., 65., 93.; LAFFONT, Jean-Jacques (1988): *Fundamentals of Public Economics*. Cambridge, MA, MIT Press. 3., 13–16., 36–37., 51–52.; BAUMOL, William J. – SIDAK, J. Gregory (1994): *Toward Competition in Local Telephony*. Cambridge, MA, MIT Press – Washington, D. C., AEI Press. 23–27.; WEINGAST, Barry R. – WITTMAN, Donald eds. (2006): *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford, Oxford University Press. 377., 379., 408–413., 454–456., 480., 483–491.; NAGEL, Stuart S. ed. (1994): *Encyclopedia of Policy Studies*. 2. ed. New York, NY, Marcel Dekker. (Public Administration and Public Policy, 53.) 54., 490–491., 499., 859.; HAMMOND, Peter J. (1990): Theoretical Progress In Public Economics: A Provocative Assessment. *Oxford Economic Papers*, Vol. 42. No. 1. 6–33.; BRITO, Dagobert

- L. – HAMILTON, Jonathan H. – SLUTSKY, Steven M. – STIGLITZ, Joseph E. (1990): Pareto Efficient Tax Structures. *Oxford Economic Papers*, Vol. 42. No. 1. 61–77.
- ¹³ BUCHANAN (1992): *i. m.*: 52–53.; CULLIS, John – JONES, Philip (2003): *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Budapest, Aula Kiadó. 1–3.
- ¹⁴ STIGLITZ, Joseph E. (2000): *A kormányzati szektor gazdaságtana*. Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó. 79–83.; BOADWAY, Robin W. – BRUCE, Neil (1984): *Welfare Economics*. Oxford, Basil Blackwell Publisher. 4–5., 18–19., 31–60.; GORMAN, W. M. (1955): The Intransitivity of Certain Criteria Used In Welfare Economics. *Oxford Economic Papers*, Vol. 7. No. 1. 25–35.
- ¹⁵ GRAHL, John – LYSANDROU, Photis (2006): Capital market trading volume: an overview and some preliminary conclusions. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 30. No. 6. 955–979.
- ¹⁶ PAPP Ilona szerk. (2003): *Szolgáltatások a harmadik évezredben*. Budapest, Aula Kiadó. 117.
- ¹⁷ Részletesebben: STIGLITZ, Joseph E. (2004a): Capital-market Liberalization, Globalization, and the IMF. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 20. No. 1. 57–71.; KELSEY, David (1994): Maximin Expected Utility And Weight of Evidence. *Oxford Economic Papers*, Vol. 46. No. 3. 425–444.
- ¹⁸ Részletesebben: COELLI, Timothy J., – RAO, D. S. Prasada, – O'DONNELL, Christopher J. – BATTESE, George E. (2005): *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*. 2 Ed. New York, NY, Springer Science+Business Media. 41., 51., 57.
- ¹⁹ ENCAOUA, David – HOLLANDER, Abraham (2002): Competition Policy and Innovation. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 18. No. 1. 63–79.
- ²⁰ CSIKÓS-NAGY (2002a): *i. m.*, 147–148.
- ²¹ SUNSTEIN, Cass R. (1997): *Free Markets and Social Justice*. New York, NY, Oxford University Press. 20., 96., 158., 169–170., 213.
- ²² BAILEY, Roy E. (2005): *The Economics of Financial Markets*. Cambridge, Cambridge University Press. 18., 22., 50., 88.
- ²³ SAMUELSON–NORDHAUS (2005): *i. m.*, 35. o.
- ²⁴ DOWDELL, E. G. (1949): Oligopoly And Imperfect Competition. *Oxford Economic Papers*, Vol. 1. No. 2. 217–226.; PITELLIS, Christos N. (2005): On Globalisation And Governance; Some Issues. *Contributions to Political Economy*, Vol. 24. No. 1. 1–12.
- ²⁵ SAMUELSON–NORDHAUS (2005): *i. m.*, 150.
- ²⁶ LUO, Yadong (1999): *Entry and Cooperative Strategies in International Business Expansion*. Westport, Quorum Books – Greenwood Publishing Group. 7., 10., 166–169., 175., 202–206.; ANTONELLI, Cristiano (1995): Localized Technological Change in the Network of Networks: the Interaction between Regulation and the Evolution of Technology in Telecommunications. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 4. No. 4. 737–754.; PERRAKIS, Stylianos – WARSKEIT, George (1986): Uncertainty, Economies of Scale and Barrier to Entry. *Oxford Economic Papers*, Vol. 38. 58–74.
- ²⁷ JACOBS, Scott – COOLIDGE, Jacqueline (2006): *Reducing Administrative Barriers to Investment: Lessons Learned*. Washington, D. C., The World Bank. (Fias Occasional Papers, 17.) 12–22., 25–30.; STEWART, Richard B. – SUNSTEIN, Cass R. – VERMEULE, Adrian – BREYER, Stephen G. (2006): *Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text, and Cases*. 6. ed. New York, NY, Aspen Publishers. 2–10., 146., 354.; AMAN, Alfred C. (1992): *Administrative Law in a Global Era*. Ithaca, NY, Cornell University Press. 21., 54–55., 77–82.; KLEIN, Michael U. – HADJIMICHAEL, Bitá (2003): *The Private Sector in Development: Entrepreneurship, Regulation, and Competitive Disciplines*. Washington, D. C., The World Bank. 35., 36–38., 41., 55., 94–100.; HAIRAULT, Jean-Olivier – KEMPF, Hubert eds. (2002): *Market Imperfections and Macroeconomic Dynamics*. Norwell, MA, Kluwer Academic Publishers. 8.; WEBER, Max (1987): *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. 1. kötet. *Szociológiai kategóriáiban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 99.
- ²⁸ CARVALHO, Nuno Pires (2002): *The TRIPS Regime of Patent Rights*. Hague, Kluwer Law International. 3., 8–13., 97–99., 133–138.; KATZ, Ariel (2005): The Potential Demise of Another Natural Monopoly: Rethinking The Collective Administration of Performing

- Rights. *Journal of Competition Law and Economics*, Vol. 1. No. 3. 541–593.; ABBOTT, Alden F. – MICHEL, Suzanne (2006): Exclusion payments in patent settlements: a legal and economic perspective. *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, Vol. 1. No. 3. 207–223.
- ²⁹ LUO (1999): *i. m.*, 149., 155–156., 209., 212., 263.
- ³⁰ BEATH, John – KATSOUALACOS, Yannis (1991): *The Economic Theory of Product Differentiation*. Cambridge, Cambridge University Press. 1–12., 14–18.; MCGRATH, Michael E. (2001): *Product Strategy for High Technology Companies*. New York, NY, The McGraw-Hill Companies. 21–26., 71., 157–189.; COOPER, Robert G. – EDGETT, Scott J. (1999): *Product Development for the Service Sector: Lessons from Market Leaders*. New York, NY, Perseus Books Group. 61.
- ³¹ SAMUELSON–NORDHAUS (2005): *i. m.*, 153.
- ³² CARLTON–PERLOFF (2003): *i. m.*, 151.
- ³³ Részletesebben: LELE, Milind M. (2005): *Monopoly Rules*. New York, NY, Crown Publishing Group – Random House. 21–39.; SCHUMPETER, Joseph A. (1991): *The Economics and Sociology of Capitalism*. (Ed.: Richard Swedberg.) Princeton, NJ, Princeton University Press. 114., 197–200., 205–208., 309–311., 321., 324., 328.; BOLTER, Walter G. – MCCONNAUGHEY, James W. – KELSEY, Fred J. (1990): *Telecommunications Policy for the 1990s and Beyond*. Armonk, NY, M. E. Sharpe. 6–22.
- ³⁴ SAMUELSON–NORDHAUS (2005): *i. m.*, 151.
- ³⁵ GÓMEZ-IBÁÑEZ, José A. (2003): *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts, and Discretion*. Cambridge, MA, Harvard University Press. 4., 7–10., 39., 64., 68., 70., 78., 85., 87., 174., 185., 190., 220., 224–225., 248–249., 253., 256., 301.; DE JONG, Henry W. – SHEPHERD, William G. eds. (2007): *Pioneers of Industrial Organization: How the Economics of Competition and Monopoly Took Shape*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing. 86., 150., 151., 174., 191.; BROWN, Victor C. – JACKSON, McLeod P. (1990): *Public Sector Economics*. 4. ed. Oxford, Blackwell Publishers. 28.; LAFFONT, Jean-Jacques – MARTIMORT, David (2002): *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*. Princeton, NJ, Princeton University Press. 8., 18.; LAFFONT (1988): *i. m.*, 68., 83., 85–87.; LAFFONT, Jean-Jacques – BEATO, Paulina eds. (2002): *Competition Policy in Regulated Industries: Approaches for Emerging Economies*. Washington, D. C., Inter-American Development Bank. 147–149.; NEWBERY, David M. (1999): *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*. Cambridge, MA, MIT Press. 1–4., 27–28., 133–135., 138.; KNEIPS, Günter – BRUNEKREEFT, Gert Hrsg. (2003): *Zwischen Regulierung und Wettbewerb: Netzsektoren in Deutschland*. 2. Auflage. Heidelberg, Physica-Verlag. 11., 13., 15–16., 68., 91., 95., 101., 145., 179., 186., 204., 253.; GRAACK, Cornelius (1997): *Telekommunikationswirtschaft in Der Europäischen Union: Innovationsdynamik, Regulierungspolitik und Internationalisierungsprozesse*. Heidelberg, Physica-Verlag. 25., 26.; SHY, Oz (2001): *The Economics of Network Industries*. Cambridge, Cambridge University Press. 7–8., 102.; WINKLER, Klaus (2006): *Negotiations with Asymmetrical Distribution of Power: Conclusions from Dispute Resolution in Network Industries*. Heidelberg, Physica-Verlag. (Contributions to Economics.) 99.; TRAIN (1997): *i. m.*, 1., 5–17.; SHERMAN, Roger (1989): *The Regulation of Monopoly*. Cambridge, Cambridge University Press. 58., 80–84., 124.; PARKER, David – SAAL, David (2003): *International Handbook on Privatization*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing. 2., 19., 49–50., 52–53., 75–77., 88., 105., 477–478., 537–549., 560.; PEIRCE, William Spangar (1996): *Economics of the Energy Industries*. 2. ed. Westport, Praeger Publishers. 142., 150., 162., 166., 173., 181.; KÜNNEKE, Rolf W. – CORRELJÉ, Aad F. – GROENEWEGEN, John P. M. eds. (2005): *Institutional Reform, Regulation and Privatization: Process and Outcomes in Infrastructure Industries*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing. 24., 59., 67–71., 77–83.; STOFT, Steven (2002): *Power System Economics: Designing Markets for Electricity*. The Institute of Electrical and Electronics Engineers. 6–10., 18., 22., 53., 58., 130., 369.; GERADIN, Damien ed. (2001): *The Liberalization of Electricity and Natural Gas in the European Union*. Hague–London, Kluwer Law International (European Monographs, 27.) 4–5., 37. (74–76., 129–131.,

132–136., 185., 276.); VAITILINGAM, Romesh ed. – BERGMAN, Lars – DOYLE, Chris – GUAL, Jordi – HULTKRANTZ, Lars – NEVEN, Damien – RÖLLER, Lars-Hendrik – WEVERMAN, Leonard (1998): *Europe's Network Industries: Conflicting Priorities: Telecommunications*. London, Centre for Economic Policy Research. (Monitoring European Deregulation, 1.) 20–22.; Emirates Center for Strategic Studies and Research (2001): *The Future of Natural Gas in the World Energy Market*. Abu Dhabi, The Emirates Center for Strategic Studies and Research. 6–7., 9., 11–13., 23., 32–35.; SPULBER, Nicolas – SABBAGHI, Asghar (1998): *Economics of Water Resources: From Regulation to Privatization*. 2. ed. Norwell, MA, Kluwer Academic Publishers. (Natural Resource Management and Policy, 13.) 180., 183., 193., 233., 293–298.; OECD (1997): *Privatisation of Utilities and Infrastructure: Methods and Constraints*. Paris, OECD. 11.; SEGERFELDT, Fredrik (2005): *Water for Sale: How Business and the Market Can Resolve the World's Water Crisis*. Washington, D. C., Cato Institute. (A mű eredeti címe: *Vatten till salu. Hur företag och marknadkan lösa världens vattenkris*. Eredeti kiadás: Timbro, Stockholm, 2003.) 81–82., 105., 110.; COOPER, Mark (2002): *Cable Mergers and Monopolies: Market Power in Digital Media and Communications Networks*. Washington, D. C., Economic Policy Institute. 65., 68.; STIGLITZ, Joseph E. (2004b): *The Roaring Nineties: A New History of the World's Most Prosperous Decade*. New York, NY, W. W. Norton & Company. 89., 93., 101., 248–249.; MATTOO, Aaditya – STERN, Robert M. – ZANINI, Gianni eds. (2008): *A Handbook of International Trade in Services*. Oxford, Oxford University Press – World Bank. 38–39., 68–69., 339–343., 392.; SZONTAGH Vilmos (1948): *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*. I. kötet. *Jogtudományos alapvetés*. Debrecen, Debreceni Tudományegyetemi Nyomda. 81.; LAFFONT, Jean-Jacques – TIROLE, Jean (1990): The Politics of Government Decision Making: Regulatory Institutions. *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 6. No. 1. 1–31.; COWAN, Simon (1997): Competition in the water industry. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13. No. 1., 83–92.; LITTLECHILD, Stephen (1988): Economic Regulation of Privatised Water Authorities and some further Reflections. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 4. No. 2. 40–68.; JOSKOW, Paul L. (1996): Introducing Competition into Regulated Network Industries: from Hierarchies to Markets in Electricity. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 5. No. 2. 341–382.; MOREAU, François (2004): The role of the state in evolutionary economics. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 28. No. 6. 847–874.; HELM, Dieter (1991): The Assessment: Energy Policy. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 7. No. 2. 1–16.; BÖS, Dieter (1993): Privatization in Europe: A Comparison of Approaches. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 9. No. 1. 95–111.; GLAISTER, Stephen – STARKIE, David – THOMPSON, David (1990): The Assessment: Economic Policy for Transport. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 6. No. 2. 1–21.; FOREMAN-PECK, J. S. (1987): Natural Monopoly and Railway Policy in the Nineteenth Century. *Oxford Economic Papers*, Vol. 39. No. 4. 699–718.; HAY, George A. (1985): Competition Policy. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 1. No. 3. 63–79.; NELSON, Richard R. (2002): The problem of market bias in modern capitalist economies. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 11. No. 2. 207–244.; HALL, Bronwyn H. (2002): The Assessment: Technology Policy. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 18. No. 1. 1–9.; BREALEY, Richard A. – COOPER, Ian A. – HABIB, Michel A. (1997): Investment appraisal in the public sector. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13. No. 4. 12–28.; RESCHENTHALER, Gil B. – THOMPSON, Fred (1996): The Information Revolution and the New Public Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 6. No. 1. 125–143.; DASGUPTA, Partha – STIGLITZ, Joseph E. (1988): Learning-by-doing, Market Structure and Industrial and Trade Policies. *Oxford Economic Papers*, Vol. 40. No. 2. 246–268.; SWITZER, Sheldon – TROUT, Jeffrey P. (2007): The „Optimal” Structure of the Deregulated Electric Utility Industry. *The Electricity Journal*, Vol. 20. No. 6. 8–17.; AUSTVIK, Ole Gunnar (2003): Conflict and cooperation with respect to European natural-gas regulations. *Applied Energy*, Vol. 75. No. 1–2. 23–32.; GASMI, Farid – SHARKEY, William W. – LAFFONT, Jean-Jacques (2002): The Natural Monopoly Test Reconsidered: An Engineering Process-based Approach to Empirical Analysis in Telecommunications. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 20. No. 4. 435–459.; STARKIE, David

- (2002): Airport regulation and competition. *Journal of Air Transport Management*, Vol. 8. No. 1. 63–72.; KÜNNEKE, Rolf W. (1999): Electricity Networks: How 'Natural' is the Monopoly? *Utilities Policy*, Vol. 8. No. 2. 99–108.; BURNS, Philip – WEYMAN-JONES, Thomas G. (1998): Is the Gas Supply Market a Natural Monopoly? Econometric Evidence from the British Gas Regions. *Energy Economics*, Vol. 20. No. 2. 223–232.; SUMMERTON, Neil (1998): The British Way in Water. *Water Policy*, Vol. 1. No. 1. 45–65.; CAVE, Martin – DOYLE, Chris (1994): Access Pricing in Network Utilities in Theory and Practice. *Utilities Policy*, Vol. 4. No. 3. 181–189.; WENDERS, John T. (1990): Natural Monopoly and the Deregulation of Local Telephone Service. *Telecommunications Policy*, Vol. 14. No. 2. 125–138.; CLARK, Robert M. – KIM, H. Youn (1988): Economies of Scale and Scope in Water Supply. *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 18. No. 4. 479–502.; TAM, Mo-Yin S. (1988): A Mechanism to Induce Ramsey Pricing for Natural Monopoly Firms. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 6. No. 2. 247–261.; WATERSON, Michael (1987): Recent Developments in the Theory of Natural Monopoly. *Journal of Economic Surveys*, Vol. 1. No. 1–2. 59–80.; DOYLE, Chris (1998): Liberalizing Europe's Network Industries: Ten Conflicting Priorities. *Business Strategy Review*, Vol. 9. No. 3. 55–66.
- ³⁶ GÓMEZ-IBÁÑEZ (2003): *i. m.*, 4., 7–9.; TRAIN, Kenneth E. (1991): *Optimal Regulation: The Economic Theory of Natural Monopoly*. Cambridge, MA, MIT Press. 5–12.; WINKLER (2006): *i. m.*, 39., 61., 92.; SPULBER-SABBAGHI (1998): *i. m.*, 12., 204., 245–246., 266., 268.; MILLWARD, Robert (2005): *Private and Public Enterprise in Europe: Energy, Telecommunications and Transport, 1830–1990*. Cambridge, Cambridge University Press. 42., 93., 111., 133., 152., 155–156., 258.; BROWN-JACKSON (1990): *i. m.*, 28.
- ³⁷ STIGLITZ (2000): *i. m.*, 89.
- ³⁸ SAMUELSON-NORDHAUS (2005): *i. m.*, 154.
- ³⁹ KISS Ferenc (1993): Monopólium és verseny a távközlésben. *Magyar Távközlés*, 3. sz. 31–39.
- ⁴⁰ KRUGMAN, Paul R. – OBSTFELD, Maurice (2003): *Nemzetközi gazdaságtan*. Budapest, Panem Könyvkiadó. 138.
- ⁴¹ SAMUELSON-NORDHAUS (2005): *i. m.*, 151.
- ⁴² STROUSE, Karen G. (1999): *Marketing Telecommunications Services: New Approaches for a Changing Environment*. Norwood, MA, Artech House. 14., 28–31., 37.; WOROCH, Glenn A. (1998): Facilities Competition and Local Network Investment: Theory, Evidence and Policy Implications. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 7. No. 4. 601–614.
- ⁴³ STIGLITZ, Joseph E. – MATHEWSON, G. Frank eds. (1986): *New Developments in the Analysis of Market Structure*. Cambridge, MA, MIT Press. 244–246., 248., 250., 252., 256., 258., 260.; STIGLER, George J. (1983): *The Organization of Industry*. Chicago, The University of Chicago Press. 14., 19., 36., 39–45., 55–56., 157–159., 212–217.; ELIASSEN, Kjell A. – FROM, Johan eds. (2007): *The Privatisation of European Telecommunications*. Aldershot, Ashgate Publishing. 79.; NEUBECKER, Leslie (2006): *Strategic Competition in Oligopolies with Fluctuating Demand*. Berlin–Heidelberg, Springer-Verlag. (Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems, 569.) 2., 6., 18.
- ⁴⁴ STIGLITZ-MATHEWSON (1986): *i. m.*, 103., 211., 213., 216., 244–247.
- ⁴⁵ STIGLER, George J. (1989): *Piac és állami szabályozás. Válogatott tanulmányok*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 34.
- ⁴⁶ McGRATH (2001): *i. m.*, 21–31., 68–71., 108–115.
- ⁴⁷ SAMUELSON-NORDHAUS (2005): *i. m.*, 151–152.
- ⁴⁸ SAMUELSON-NORDHAUS (2005): *i. m.*, 36.; BUCHANAN (1992): *i. m.*, 101.; WEIGEL, Wolfgang (1998): Economic Analysis of Law. In WRIGHT, Glen ed.: *Administrative Law*. Budapest, NISPAcee. 27–40.
- ⁴⁹ CORNES, Richard – SANDLER, Todd (1996): *The Theory of Externalities Public Goods, and Club Goods*. Cambridge, Cambridge University Press. 45, 59, 61., 247–248., 281., 288–289.; BAUMOL, William J. – OATES, Wallace E. (1988): *The Theory of Environmental Policy*. 2. ed. Cambridge, Cambridge University Press. 29., 50–51., 112., 127.; STIGLITZ, Joseph E. (2006): *Making Globalization Work*. New York, NY, W. W. Norton & Company. 162–165., 181., 190., 217., 280–284.; DERCON, Stefan (2002): Income Risk, Coping Strategies, and Safety Nets.

- World Bank Research Observer*, Vol. 17. No. 2. 141–166.; ESKELAND, Gunnar S. – JIMENEZ, Emmanuel (1992): Policy Instruments for Pollution Control in Developing Countries. *World Bank Research Observer*, Vol. 7. No. 2. 145–169.; GRENADIER, Steven R. (1999): Information Revelation through Option Exercise. *Review of Financial Studies*, Vol. 12. No. 1. 95–129.; JAFFEE, Steven – SRIVASTAVA, Jitendra (1994): The Roles of the Private and Public Sectors in Enhancing the Performance of Seed Systems. *World Bank Research Observer*, Vol. 9. No. 1. 97–117.
- ⁵⁰ STIGLITZ (2000): *i. m.*, 93., 237–254.
- ⁵¹ PEARCE, David W. szerk. (1993): *A modern közgazdaságtan ismerettára (Macmillan Dictionary of Modern Economics)*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 203.
- ⁵² CAVE, Martin, E. – MAJUMDAR, Sumit K. – VOGELSSANG, Ingo eds. (2002): *Handbook of Telecommunications Economics*. Volume 1. *Structure, Regulation and Competition*. Amsterdam, Elsevier Ltd. 9–11., 17., 25–26., 75–80., 83–84., 92–95., 101–103., 126–129., 341–345., 367–373., 427–429., 444–454., 465–467.; BIJL, Paul – PEITZ, Martin (2002): *Regulation and Entry into Telecommunications Markets*. Cambridge, Cambridge University Press. 31., 32., 108., 129., 133., 161., 164–170.; COMPAINE, Benjamin M. – GREENSTEIN, Shane eds. (2001): *Communications Policy in Transition: The Internet and Beyond*. TPRC – MIT Press. (Telecommunications Policy Research Conference.) 65–67., 70., 149., 152–153., 185.; HAHN, Robert W. – LITAN, Robert E. – SINGER, Hal J. (2007): The Economics of Wireless Net Neutrality. *Journal of Competition Law and Economics*, Vol. 3. No. 3. 399–451.; MAJUMDAR, Sumit K. (1998): The Impact of Human Capital Quality on the Boundaries of the Firm in the US Telecommunications Industry. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 7. No. 4. 663–677.; ROGERS, Mark (2004): Absorptive capability and economic growth: how do countries catch-up? *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 28. No. 4. 577–596.
- ⁵³ SAMUELSON–NORDHAUS (2005): *i. m.*, 37., 278., 284.; CULLIS–JONES (2003): *i. m.*, 15.
- ⁵⁴ SAMUELSON–NORDHAUS (2005): *i. m.*, 9., 25., 277.
- ⁵⁵ SAMUELSON–NORDHAUS (2005): *i. m.*, 38.; BUCHANAN, James M. – WAGNER, Richard E. (1977): *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. San Diego, CA, Academic Press. 69–70.
- ⁵⁶ LÓRINCZ Lajos (1981): *A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 131–138.; NEMEC, Juraj – WRIGHT, Glen (2000): *Közösségi pénzügyek*. Budapest, Aula Kiadó. (A mű eredeti címe, kiadása: NEMEC, Juraj – WRIGHT, Glen (ed.): *Public Finance: Theory and Practice in Central European Transition*, NISPACE, 1997.) 36.; BROWN–JACKSON (1990): *i. m.*, 54.
- ⁵⁷ SÁRKÖZY Tamás (2007): *Magyar gazdasági jog*. I. kötet. *Gazdasági státuszjog*. Budapest, Aula Kiadó. 33.; BERÉNYI Sándor (1990): *Közigazgatás a modern társadalmakban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 44–45.
- ⁵⁸ SZENTES Tamás és munkaközössége (2006): *Fejlődés Versenyképesség Globalizáció II*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 259–264.; IMRE Miklós szerk. (2007): *Közigazgatás és gazdaság*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó. 183–187.; MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 462.
- ⁵⁹ VIGVÁRI András (2005): *Közpénzügyeink*. Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó. 55. (illetve tágabb értelemben, történetileg is: 60–73.)
- ⁶⁰ BUCHANAN–WAGNER (1977): *i. m.*, 8., 23–34., 42–43., 46–50., 112.
- ⁶¹ The World Bank (1997): *The State in a Changing World. World Development Report 1997*. New York, NY, Oxford University Press. 19–28.; BERÉNYI (1990): *i. m.*, 11–21., 47–51.
- ⁶² HORVÁTH M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 31.; SÁRKÖZY Tamás (1997): *A rendszerváltozás és a privatizáció joga*. Budapest, MTA. 24–25.; GULYÁS Gyula – JENEI György (2002): *Összehasonlító közpolitika*. Budapest, Aula Kiadó. 413–414.; VÁMOS Dóra szerk. (1996a): *Hatékonyág és közzszolgáltatás I*. Budapest, Közzszolgálati Tanulmányi Központ. 48.

- ⁶³ STIGLITZ (2000): *i. m.*, 28–29.
- ⁶⁴ SÁRKÖZY Tamás (2004): *Kormányzás, civil társadalom, jog*. Budapest, Kossuth Kiadó. 10–12., 20.; SÁRKÖZY (1997): *i. m.*, 24–25.
- ⁶⁵ SÁRKÖZY (2004): *i. m.*, 19–22.; (a „globalizáció” szempontjából: CASTELLS, Manuel [2005]: *Az információ kora. Gazdaság, társadalom és kultúra*. I. kötet. *A hálózati társadalom kialakulása*. Budapest, Gondolat–Infonia. 191–222.); BERÉNYI (1990): *i. m.*, 11–21.; SZIGETI Péter (2005): *Világrendszernézében. Globális „szabad verseny” – a világgazdaság jelenlegi stádiuma*. Budapest, Napvilág Kiadó. 87–101., 125–127.; WEINGAST – WITTMAN (2006): *i. m.*, 601–618., 624–637.; NAGEL, Stuart S. ed. (2002): *Handbook of Public Policy Evaluation*. Thousand Oaks, CA, Sage Publications. 7–12.
- ⁶⁶ STIGLITZ (2000): *i. m.*, 26.; VADÁL Ildikó (2000): Korszzerű közigazgatás – avagy: kényszer szülte megoldások a közszolgáltatások megszervezésében. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 1. sz. 1–6.; VIGVÁRI (2005): *i. m.*, 45.; BERÉNYI Sándor (2003): *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok*. Budapest, Rejtjel Kiadó. 416–417.; NEMEC–WRIGHT (2000): *i. m.*, 25.; VEREBÉLYI Imre (2005): A nemzetközi közigazgatási tendenciák és a magyar közigazgatás. In SZIGETI Ernő szerk.: *A magyar közigazgatás és az Európai Unió*. Konferenciakiadvány. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 64–69.; BERÉNYI (1990): *i. m.*, 11–21., 204.; IMRE (2007): *i. m.*, 75–77.
- ⁶⁷ STIGLER (1989): *i. m.*, 315.; HELLER Krisztina (1990): A távközlés állami szabályozása. *Közgazdasági Szemle*, 37. évf. 4. sz. 485–499.; NIEHANS, Jürg (1994): *A History of Economic Theory: Classic Contributions, 1720–1980*. Baltimore, Maryland, John Hopkins University Press. 319., 321., 333., 335.; MÜLLER, Jerry Z. (1995): *Adam Smith in His Time and Ours*. Princeton, NJ, Princeton University Press. 199.; PORTER, Theodore – ROSS, Dorothy eds. (2003): *The Modern Social Sciences*. Cambridge, Cambridge University Press. (The Cambridge History of Science, 7.) 181., 284.; FLETCHER, George P. (1996): *Basic Concepts of Legal Thought*. New York, NY, Oxford University Press. 163–166.; BROWN–JACKSON (1990): *i. m.*, 62.; RABIN, Jack – HILDRETH, W. Bartley – MILLER, Gerald J. eds. (1998): *Handbook of Public Administration*. New York, NY, Marcel Dekker. (Public Administration and Public Policy, 65.) 995.; COLLARD, David (1996): Pigou and future generations: a Cambridge tradition. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 20. No. 5. 585–597.; SCOTT, Maurice (1984): Maintaining Capital Intact. *Oxford Economic Papers*, Vol. 36. Issue supp. 59–73.; HELM, Dieter – PEARCE, David (1990): Assessment: Economic Policy Towards the Environment. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 6. No. 1. 1–16.
- ⁶⁸ STIGLER (1989): *i. m.*, 317.; VIGVÁRI (2005): *i. m.*, 83.
- ⁶⁹ CSORBA Imre (1992): A távközlés szabályozása – múltban és jelenben. *Magyar Távközlés*, 2. sz. 13–14.; BERÉNYI (1990): *i. m.*, 44–51.
- ⁷⁰ CSORBA (1992): *i. m.*, 13–14.
- ⁷¹ SZENTES (2006): *i. m.*, 251.
- ⁷² HELLER (1990).
- ⁷³ SAVAS, Emanuel S. (1993): *Privatizáció. Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból?* Budapest, Akadémiai Kiadó. 129–132.; BOÉR Elek (1908): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Kolozsvár, Stief Jenő és Társa Papirosáruházának Könyvnyomdája. XXVIII–XXX.; MAGYARY (1942): *i. m.*, 174.; WEBER, Max (1992): *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. 2/1. kötet. *A gazdaság, a társadalmi rend és a társadalmi hatalom formái*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 30–32.
- ⁷⁴ SZENTES (2006): *i. m.*, 251.
- ⁷⁵ LEE, Simon – MCBRIDE, Stephen eds. (2007): *Neo-Liberalism, State Power and Global Governance*. Dordrecht, Netherlands, Springer. 56., 194.; ROSEFELDE, Steven (2002): *Comparative Economic Systems: Culture, Wealth, and Power in the 21st Century*. Malden, MA, Blackwell Publishers. 29., 185., 262.; PIRRONG (1996): *i. m.*, 6., 8., 11–12., 20., 24., 32., 64., 75–76., 235.; LELE (2005): *i. m.*, 24–25., 44.; SHERMAN (1989): *i. m.*, 65., 178.; WINKLER (2006): *i. m.*, 1–3., 6–7., 11–14., 33., 66., 70., 73–74., 90–91., 130.; STERNER (2003): *i. m.*, 178–179.; STOFT (2002): *i. m.*, 319–328., 338., 340., 407.; Emirates Center for Strategic Studies and Research (2001): *i. m.*, 6–10.; POCIASK, Steve – RUTNER, Jack (2000):

- MCI WorldCom's Sprint Toward Monopoly: An Analysis of the Proposed Telecommunications Merger. Washington, D. C., Economic Policy Institute. 9., 16., 20., 33.; CLIFTON, James A. (1983): Administered Prices in the Context of Capitalist Development. *Contributions to Political Economy*, Vol. 2. No. 1. 23–38.; VICKERS, John (1996): Market Power and Inefficiency: A Contracts Perspective. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 12. No. 4. 11–26.; BINMORE, Ken – HARBORD, David (2005): Bargaining over Fixed-to-Mobile Termination Rates: Countervailing Buyer Power as a Constraint on Monopoly Power. *Journal of Competition Law and Economics*, Vol. 1. No. 3. 449–472.; SINGER, Hal J. (2006): The Competitive Effects of a Cable Television Operator's Refusal to Carry DSL Advertising. *Journal of Competition Law and Economics*, Vol. 2. No. 2. 301–331.; EASTER, K. William – ROSEGRANT, Mark W. – DINAR, Ariel (1999): Formal and Informal Markets for Water: Institutions, Performance, and Constraints. *World Bank Research Observer*, Vol. 14. No. 1. 99–116.
- ⁷⁶ HORVÁTH (1998): *i. m.*, 53.
- ⁷⁷ CSIKÓS-NAGY (2002a): *i. m.*, 148.
- ⁷⁸ KISS (1993): *i. m.*, 31–39.
- ⁷⁹ PIRRONG (1996): *i. m.*, 34., 77., 209., 257.; ARMENTANO, Dominick T. (1999): *Antitrust and Monopoly: Anatomy of a Policy Failure*. 2. ed. Oakland, CA, The Independent Institute. (Independent Studies in Political Economy.) 21., 22.; TRAIN (1997): *i. m.*, 185. LANE, Jan-Erik (2000): *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. 3. ed. London, SAGE Publications. 120–130., 138.; NOVY-MARX, Robert (2007): An Equilibrium Model of Investment Under Uncertainty. *Review of Financial Studies*, Vol. 20. No. 5. 1461–1502.; GEROSKI, P. A. (1990): Innovation, Technological Opportunity, and Market Structure. *Oxford Economic Papers*, Vol. 42. No. 3. 586–602.;
- ⁸⁰ DE JONG – SHEPHERD (2007): *i. m.*, 173–174., 191–192.
- ⁸¹ CARLTON–PERLOFF (2003): *i. m.*, 128.
- ⁸² CARLTON–PERLOFF (2003): *i. m.*, 133.
- ⁸³ CARLTON–PERLOFF (2003): *i. m.*, 720.
- ⁸⁴ LAFFONT–BEATO (2002): *i. m.*, 199–215.
- ⁸⁵ Az Európai Közösség, az Európai Közösségek, vagy az Európai Unió fogalmáról, pontos fogalomhasználatáról lásd KECSKÉS László (2005): *EU-jog és jogharmonizáció*. Második, bővített kiadás. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó. 74–78.; CAIRNS, Walter (1999): *Bevezetés az Európai Unió jogrendszerébe*. Budapest, CO-NEX Könyvkiadó – Ernst & Young. 9–10.
- ⁸⁶ ILLÉS Mária (2000): *A közszolgáltató vállalatok gazdasági szabályozása*. Budapest, Aula Kiadó. 24.
- ⁸⁷ ILLÉS (2000): *i. m.*, 22.
- ⁸⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 12-i 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról, OJ L 376, 36., 2006. XII. 27.
- ⁸⁹ HORVÁTH (2005): *i. m.*, 107.
- ⁹⁰ PAPP (2003): *i. m.*, 21.
- ⁹¹ SAVAS (1993): *i. m.*, 49.
- ⁹² SAVAS (1993): *i. m.*, 58.; VIGVÁRI (2005): *i. m.*, 83–84.; CULLIS–JONES (2003): *i. m.*, 78–79.; CORNES–SANDLER (1996): *i. m.*, 36., 43.
- ⁹³ STIGLITZ (2000): *i. m.*, 92.
- ⁹⁴ CSIKÓS-NAGY Béla (2002b): *Közgazdaságtan a globalizáció világában*. II. kötet. (Szerkesztő: Glatz Ferenc.) Budapest, MTA Társadalomkutató Központ. 69.
- ⁹⁵ SAVAS (1993): *i. m.*, 51.
- ⁹⁶ CORNES–SANDLER (1996): *i. m.*, 6.
- ⁹⁷ STIGLITZ (2000): *i. m.*, 147.
- ⁹⁸ HORVÁTH (1998): *i. m.*, 54.; BERÉNYI (1990): *i. m.*, 61–78.
- ⁹⁹ BUCHANAN (1992): *i. m.*, 129.
- ¹⁰⁰ VAMOS Dóra szerk. (1996b): *Hatékonyság és közszolgáltatás II*. Budapest, Közszolgálati Tanulmányi Központ. 33–35.

- ¹⁰¹ PAPP (2003): *i. m.*, 100.
- ¹⁰² PAPP (2003): *i. m.*, 102.; BERÉNYI (2003): *i. m.*, 87.
- ¹⁰³ CORNES–SANDLER (1996): *i. m.*, 36., 43.; ZACHER, Mark W. – SUTTON, Brent A. (1996): *Governing Global Networks: International Regimes for Transportation and Communications*. Cambridge, Cambridge University Press. (Cambridge Studies in International Relations, 44.) 26–28.; BARTLE, Ian (2005): *Globalisation and EU Policy-Making: The Neo-Liberal Transformation of Telecommunications and Electricity*. Manchester, Manchester University Press. (European Policy Research Unit Series.) 41–42.
- ¹⁰⁴ SAMUELSON–NORDHAUS (2005): *i. m.*, 324.
- ¹⁰⁵ CHANDER, Parkash – DRÉZE, Jacques – LOVELL, C. KNOX – MINTZ, Jack (2006): *Public Goods, Environmental, Externalities and Fiscal Competition. Selected Papers on Competition, Efficiency, and Cooperation in Public Economics by Henry Tulkens*. New York, NY, Springer Science+Business Media, LLC. 28.
- ¹⁰⁶ CORNES–SANDLER (1996): *i. m.*, 6.; BROWN–JACKSON (1990): *i. m.*, 42.
- ¹⁰⁷ SAMUELSON–NORDHAUS (2005): *i. m.*, 36.; KMETY Károly (1907): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. 5. javított kiadás. Budapest, Politzer-féle Könyvkiadó-vállalat. Bevezetés: XVI., illetve II. könyv II–VI. rész; MAGYARY (1942): *i. m.*, 162–174., 247., 446.
- ¹⁰⁸ WEBER (1992): *i. m.*, 32.
- ¹⁰⁹ LŐRINCZ (1981): *i. m.*, 125–138.
- ¹¹⁰ MADARÁSZ Tibor (1987): *Közigazgatás és jog*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 235., 237., 245–258., 318–330.
- ¹¹¹ ILLÉS (2000): *i. m.*, 11.
- ¹¹² CULLIS–JONES (2003): *i. m.*, 159.
- ¹¹³ STIGLITZ (2000): *i. m.*, 209–210.
- ¹¹⁴ CARLTON–PERLOFF (2003): *i. m.*, 709.; BAUMOL, William J. – PANZAR, John C. – WILLIG, Robert D. (1986): On the Theory of Perfectly-Contestable Markets. In STIGLITZ, Joseph E. – MATHEWSON, G. Frank eds.: *New Developments in the Analysis of Market Structure*. Cambridge, MA, MIT Press. 339–359.
- ¹¹⁵ International Telegraph and Telephone Consultative Committee (1986): *Új szolgáltatások gazdasági hatása a távközlési vállalkozásokra*. (Ford.: Mesterházy Tiborné.) Budapest, Közlekedési Dokumentációs Vállalat. (A mű eredeti címe, kiadása: GAS 5 Economic Studies at the National Level in the Field of Telecommunications: Determination of the Economic Impact of New Services on Telecommunication Undertakings. The International Telegraph and Telephone Consultative Committee, Geneva, 1984.) 100–105.
- ¹¹⁶ BROWN, Stephen J. – SIBLEY, David Sumner (1986): *The Theory of Public Utility Pricing*. Cambridge, Cambridge University Press. 4., 26., 44., 45., 164–167.; KNEIPS–BRUNEKREFFT (2003): *i. m.*, 2., 36., 41., 51., 53., 74., 97., 261.; MITCHELL, Bridger M. – VOGELSANG, Ingo (1991): *Telecommunications Pricing: Theory and Practice*. Cambridge, Cambridge University Press. 11., 24–26., 37., 38., 40., 118–126., 13–132., 141–142.; NYEVRIKEL Emilia (2000): Árképzési elvek és tendenciák (Piaci szempontok – költségorientáció). *Magyar Távközlés*, 1. sz. 32–34.
- ¹¹⁷ ILLÉS (2000): *i. m.*, 128.
- ¹¹⁸ ILLÉS (2000): *i. m.*, 128.
- ¹¹⁹ A Hírközlési Döntőbizottság DB-2875-10/2002. sz. határozata; a Fővárosi Bíróság 3.K.32090/2002/21. számú ítélete, a Fővárosi Ítéletábra 2.Kf.27.344/2003/14. sz. ítélete; valamint a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának Kfv.E.37.205/2004/2. sz. végzése.
- ¹²⁰ ILLÉS (2000): *i. m.*, 126–127.
- ¹²¹ MITCHELL–VOGELSANG (1991): *i. m.*, 16–17., 19., 65., 150., 167–168.; LAFFONT–MARTIMORT (2002): *i. m.*, 18.; NEWBERRY (1999): *i. m.*, 38–43.; MILLWARD (2005): *i. m.*, 44., 46., 50., 52., 57., 71., 179., 261.; GASMI, Farid – KENNET, D. Mark – SHARKEY, William W. – LAFFONT, Jean-Jacques (2002): *Cost Proxy Models and Telecommunications Policy: A New Empirical Approach to Regulation*. Cambridge, MA, MIT Press. 4., 8–12., 99., 114.; WROBEL, Leo A. – POPE, Eddie M. (1995): *Understanding Emerging Network Services, Pricing, and Regulation*. Norwood, MA, Artech House. 26., 31–32.; NOAM, Eli M. – WOLFSON,

- Alex J. eds. (1997): *Globalism and Localism in Telecommunications*. Amsterdam, Elsevier Science B. V. (North Holland). 80., 132., 134., 151.; Bös, Dieter (1994): *Pricing and Price Regulation*. 3. ed. Amsterdam, Elsevier Science B.V. (North Holland). 6., 23., 68., 70., 269–277.; BOURGUIGNON, Francois – PLESKOVIC, Boris (2005): *Annual World Bank Conference on Development Economics 2005: Lessons of Experience*. Washington, D. C., The World Bank – New York, NY, Oxford University Press. 128., 161–162., 163., 165., 169., 175., 190., 232.; GROSSMAN, Peter Z. – COLE, Daniel H. eds. (2003): *The End of a Natural Monopoly: Deregulation and Competition in the Electric Power Industry*. Abingdon, Elsevier Science Ltd. 13., 59., 63., 70., 84–85., 95–97., 169., 172., 182–184.; BERG, Sanford V. – FOREMAN, R. Dean (1995): Price Cap Policies in the Transition from Monopoly to Competitive Markets. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 4. No. 4. 671–681.; SPILLER, Pablo T. (1993): Institutions and Regulatory Commitment in Utilities' Privatization. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 2. No. 1. 387–450.; BAUMOL, William J. – LEE, Kyu Sik (1991): Contestable Markets, Trade, and Development. *World Bank Research Observer*, Vol. 6. No. 1. 1–17.
- ¹²² SAMUELSON–NORDHAUS (2005): *i. m.*, 302.
- ¹²³ LAFFONT–BEATO (2002): *i. m.*, 199–215.
- ¹²⁴ ILLÉS (2000): *i. m.*, 148–153.; CULLIS–JONES (2003): *i. m.*, 184.
- ¹²⁵ Bös (1994): *i. m.*, 353.; GROSSMAN–COLE (2003): *i. m.*, 97–98., 103.
- ¹²⁶ ILLÉS (2000): *i. m.*, 162–163.
- ¹²⁷ BROWN–SIBLEY (1986): *i. m.*, 2., 62., 66–70., 80–84., 91–92., 94–96., 166., 167.; KNIEPS–BRUNEKREFT (2003): *i. m.*, 64., 197., 227.; SHY, Oz (2008): *How to Price: A Guide to Pricing Techniques and Yield Management*. New York, NY, Cambridge University Press. 107–108., 171–178.; MITCHELL–VOGELSANG (1991): *i. m.*, 24., 32., 36–37., 61., 75., 77–81., 83–84., 95., 97–105., 114–115., 151–152., 154., 156.; RABIN–HILDRETH–MILLER (1998): *i. m.*, 1025.; TSUR, Yacov – DINAR, Ariel (1997): The Relative Efficiency and Implementation Costs of Alternative Methods for Pricing Irrigation Water. *World Bank Economic Review*, Vol. 11. No. 2. 243–262.; WISEMAN, J. (1957): The Theory of Public Utility Price – An Empty Box. *Oxford Economic Papers*, Vol. 9. No. 1. 56–74.; CRAMPES, Claude – LAFFONT, Jean-Jacques (2001): Transport Pricing in the Electricity Industry. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 17. No. 3. 313–328.; COWAN (1997): *i. m.*, 83–92.; WADDAMS PRICE, Catherine (2005): The Effect of Liberalizing UK Retail Energy Markets on Consumers. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 21. No. 1. 128–144.
- ¹²⁸ International Telegraph and Telephone Consultative Committee (1986): *i. m.*, 108–111.
- ¹²⁹ ILLÉS (2000): *i. m.*, 164–165.
- ¹³⁰ ILLÉS (2000): *i. m.*, 165–166.
- ¹³¹ BROWN–SIBLEY (1986): *i. m.*, 2., 4., 160–167.; LAFFONT–BEATO (2002): *i. m.*, 199–200., 205–210.; BLACK, Sharon K. (2002): *Telecommunications Law in the Internet Age*. San Diego, CA, Academic Press – San Francisco, CA, Morgan Kaufmann Publishers. 14., 16.; Bös (1994): *i. m.*, 186.; VAITILINGAM et al. (1998): *i. m.*, 124.; GROSSMAN–COLE (2003): *i. m.*, 136.; WADDAMS PRICE, Catherine (1997): Competition and Regulation in the UK Gas Industry. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13. No. 1. 47–63.; GERADIN, Damien – PETIT, Nicolas (2006): Price Discrimination Under EC Competition Law: Another Antitrust Doctrine in Search of Limiting Principles? *Journal of Competition Law and Economics*, Vol. 2. No. 3. 479–531.; VICKERS (1996); SIDA, Gregory J. (2006): A Consumer-Welfare Approach to Network Neutrality Regulation of the Internet. *Journal of Competition Law and Economics*, Vol. 2. No. 3. 349–474.
- ¹³² CSORBA Imre (1998): Nemzetközi tapasztalatok a távközlés privatizációjában. *Magyar Távközlés*, 3. sz. 44–49.
- ¹³³ Mindezekről lásd részletesebben: MAJOR Iván (1998): *A távközlés privatizációja*. Budapest, ÁPV Rt. (Számadás a talentumról.) 12–22.; CAMERON, Rondo (1998): *A világgazdaság rövid története*. Budapest, Maecenas Könyvek – Talentum. 401–404., 43–434., 437–460., 465–473.; NAGY Pongrác (2004): *A rendszerváltás gazdaságpolitikája*. 2. kiadás. Budapest, Akadémiai Kiadó. 10–15., 37–47., 61–64., 75–80.; HELLER Krisztina – NÁDASDI Ferenc

- szerk. (1990): *A távközlés társadalmi és gazdasági összefüggései*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 11–26.; BARA Zoltán – SZABÓ Katalin szerk. (2001): *Gazdasági rendszerek, országok, intézmények. Bevezetés az összehasonlító gazdaságtanba*. Budapest, Aula Kiadó. 245–357.
- ¹³⁴ LOWENFELD, Andreas F. (2002): *International Economic Law*. Oxford, Oxford University Press. 17–18., 500–503.; STIGLITZ, Joseph E. (2002): *Globalization and Its Discontents*. New York, NY, W. W. Norton & Company. 9., 11., 13.; TAYLOR, Martyn D. (2006): *International Competition Law: A New Dimension for the WTO?* Cambridge, Cambridge University Press. 148–151.; KRIEGER, Joel ed. (2001): *The Oxford Companion to Politics of the World*. 2. ed. New York, NY, Oxford University Press. 282–283., 412., 465–466.; TREBILCOCK, Michael J. – HOWSE, Robert (1999): *The Regulation of International Trade*. 2. ed. London, Routledge. 20., 24., 95.; JACKSON, John H. (2000): *The Jurisprudence of GATT and the WTO: Insights on Treaty Law and Economic Relations*. Cambridge, CB, Cambridge University Press. 7., 99., 203.; GERTLER, Meric S. – WOLFE, David A. eds. (2002): *Innovation and Social Learning: Institutional Adaptation in an Era of Technological Change*. Basingstoke, Palgrave Macmillan Ltd. 48–53., 58.; PARRY, Geraint – QURESHI, Asif – STEINER, Hillel eds. (1998): *The Legal and Moral Aspects of International Trade: Freedom and Trade*. Volume III. London, Routledge. 23.; ALEXANDER, Kern – DHUMALE, Rahul – EATWELL, John (2006): *Global Governance of Financial Systems: The International Regulation of Systemic Risk*. New York, NY, Oxford University Press. 20–23., 81–82.; KINDLEBERGER, Charles P. (1993): *A Financial History of Western Europe*. 2. ed. New York, NY, Oxford University Press. 5., 10., 414–419., 429., 452–454.
- ¹³⁵ Az aranydeviza-rendszerről és alkalmazásának csekély sikeréről lásd részletesen: SIMAI Mihály – GÁL Péter szerk. (2000): *Új trendek és stratégiák a világgazdaságban. Vállalatok, államok, nemzetközi szervezetek*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 114–117.; BLAHÓ András szerk. (2002): *Világgazdaságtan*. II. kötet. *Globális fejlődés – gazdaságdiplomácia*. Budapest, Aula Kiadó. 166.; LOWENFELD (2002): *i. m.*, 9–14., 524–525.; KRIEGER (2001): *i. m.*, 323.; JACKSON (2000): *i. m.*, 7., 87., 99., 260., 399., 409., 418.; SALVATORE, Dominick ed. (1993): *Protectionism and World Welfare*. Cambridge, Cambridge University Press. 244–249.; HILLS, Jill (2007): *Telecommunications and Empire. History of Communication*. Urbana-Chicago, Illinois, University of Illinois Press. 133.
- ¹³⁶ BLAHÓ (2002): *i. m.*, 166.; SHAW, Malcolm N. (2001): *Nemzetközi jog*. Budapest, Osiris Kiadó. 729.; DINH, Nguyen Quoc – DAILLIER, Patrick – PELLET, Alain – KOVÁCS Péter (2005): *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris Kiadó. 495., 502.
- ¹³⁷ PRANDLER Árpád szerk. (2001): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest, Aula Kiadó. 159.; DINH et al. (2005): *i. m.*, 495–496.; FINE, Ben – LAPAVITSAS, Costas – PINCUS, Jonathan eds. (2001): *Development Policy in the Twenty-first Century: Beyond the Post-Washington Consensus*. London, Routledge. (Routledge Studies in Development Economics.) 10–14., 44., 54., 58–60., 69.; STIGLITZ (2002): *i. m.*, 10–13., 16–18., 23–24., 195–196.; STIGLITZ (2004b): *i. m.*, 202–203.; STIGLITZ, Joseph E. – CHARLTON, Andrew (2005): *Fair Trade for All: How Trade Can Promote Development*. New York, NY, Oxford University Press. 20., 33., 34., 37., 80–81., 131.; STIGLITZ, Joseph E. – GREENWALD, Bruce (2003): *Towards a New Paradigm in Monetary Economics*. Cambridge, Cambridge University Press. 261–270., 272–275.; STIGLITZ, Joseph E. – PLESKOVIC, Boris eds. (1999): *Annual World Bank Conference on Development Economics 1998*. Washington, D. C., The World Bank. 67., 71.; WILLIAMSON, John – BERGSTEN, C. Fred eds. (2003): *Dollar Overvaluation and the World Economy*. Washington, D. C., Institute for International Economics. (Special Reports, 16.) 37–39., 270–271., 277–281.; HELD, David – MCGREW, Anthony (2007): *Globalization Theory: Approaches and Controversies*. Cambridge, Polity Press. 106., 113., 190., 194.; GERTLER–WOLFE (2002): *i. m.*, 48., 51–52., 91.; GUZMAN, Andrew T. – SYKES, Alan O. eds. (2007): *Research Handbook in International Economic Law*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing. 364–365., 404–410., 413.; ONKVISIT, Sak – SHAW, John J. (2004): *International Marketing: Analysis and Strategy*. 4. ed. London, Routledge. 535–541., 558–564.; STIGLITZ (2004a); STIGLITZ, Joseph E. (1994): *Economic Growth Revisited. Industrial and Corporate Change*, Vol. 3. No. 1. 65–110.; STIGLITZ,

- Joseph E. (2003): Globalization and the economic role of the state in the new millennium. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 12. No. 1. 3–26.
- ¹³⁸ PRANDLER (2001): *i. m.*, 165–169.; STIGLITZ (2002): *i. m.*, 17., 52., 241–244.; STIGLITZ (2004): *i. m.*, 216–220., 225., 229.
- ¹³⁹ BLAHÓ (2002): *i. m.*, 169–180.
- ¹⁴⁰ FINE-LAPAVITSAS-PINCUS (2001): *i. m.*, 44., 52–54., 64–69.; STIGLITZ (2002): *i. m.*, 17., 52., 53–57.; STIGLITZ (2004b): *i. m.*, 220–221., 229–230.; LAEGREID, Per – CHRISTENSEN, Tom eds. (2007): *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot, Ashgate Publishing. 93–95.; BOGDANDY, Armin – MAVROIDIS, Petros C. – MÉNY, Yves (2002): *European Integration and International Co-Ordination: Studies in Transnational Economic Law in Honour of Claus-Dieter Ehlermann*. Hague, Kluwer Law International. 398., 400.
- ¹⁴¹ CSIKÓS-NAGY (2002b): *i. m.*, 64.; GULYÁS-JENEI (2002): *i. m.*, 376.; The World Bank (2000): *Entering the 21st Century. World Development Report 1999/2000*. New York, NY, Oxford University Press. 17., 21–22.; STIGLITZ (2004b): *i. m.*, (87., 91–101., 113.), 202., 205–209., 220–221., 226., 229–230., 292.; STIGLITZ-CHARLTON (2005): *i. m.*, 34., 80–81., 89., 94., 205.; HELD-MCGREW (2007): *i. m.*, 106., 113., 190., 194.; SEVEN, Bulent (2001): *Legal Aspects of Privatisation: A Comparative Study of European Implementations*. Dissertation.com. 58–60.
- ¹⁴² PRANDLER (2001): *i. m.*, 169.
- ¹⁴³ BLAHÓ (2002): *i. m.*, 178–179.
- ¹⁴⁴ BLAHÓ (2002): *i. m.*, 145.
- ¹⁴⁵ KRUGMAN-OBSTFELD (2003): *i. m.*, 623., 630–637.
- ¹⁴⁶ CSIKÓS-NAGY (2002b): *i. m.*, 120.
- ¹⁴⁷ Az olajválságról – a világgazdasági válság fő okairól lásd részletesebben: TREBILCOCK-HOWSE (1999): *i. m.*, 21., 368., 487.; MACRORY, Patrick F. J. – APPLETON, Arthur E. – PLUMMER, Michael G. eds. (2005): *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*. New York, NY, Springer. 10.; SIMMONS, Matthew R. (2005): *Twilight in the Desert: The Coming Saudi Oil Shock and the World Economy*. Hoboken, NJ, John Wiley & Sons. 10., 50., 56., 59–62.; LEEB, Stephen – LEEB, Donna (2004): *The Oil Factor*. New York, NY, Time Warner Book Group. 6–12., 15–22.; KLARE, Michael T. (2004): *Blood and Oil: The Dangers and Consequences of America's Growing Dependency on Imported Petroleum*. New York, NY, Metropolitan Books – Henry Holt and Company. 9–13.; BRADFORD, Travis (2006): *Solar Revolution: The Economic Transformation of the Global Energy Industry*. Cambridge, MA, MIT Press. 3., 16., 40–42., 58–62., 63., 89., 98.; PIVEN, Frances Fox – CLOWARD, Richard (1993): *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. New York, NY, Vintage Books. 348.; NEWBERY (1999): *i. m.*, 2–3., 7–8.; YERGIN, Daniel – STANISLAW, Joseph (1998): *The Commanding Heights: The Battle for the World Economy*. New York, NY, Simon & Schuster. 45–47., 71., 92., 111., 282–283., 318.; MEAD, Walter Russell (2002): *Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World*. New York, NY, Routledge. 68., 74.; GOLEMBIEWSKI, Robert T. – RABIN, Jack eds. (1997): *Public Budgeting and Finance*. 4. ed. New York, NY, Marcel Dekker. 111–113., 381.; ENCARNATION, Dennis J. (1993): *Rivals Beyond Trade: America Versus Japan in Global Competition*. Ithaca, NY, Cornell University Press. 111–112., 117–118., 160., 176.; THUROW, Lester (1985): *Zero-Sum Solution*. New York, NY, Simon & Schuster. 33–34., 87.; MANDELBAUM, Michael (2002): *The Ideas that Conquered the World: Peace, Democracy, and Free Markets in the Twenty-first Century*. New York, NY, PublicAffairs – Cambridge, MA, Perseus Books Group. 228., 284–285.; DAVIS, Jeffrey M. – OSSOWSKI, Rolando – FEDELINO, Annalisa eds. (2003): *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*. Washington, D. C., International Monetary Fund. 4–5., 101., 106., 110., 112., 148., 177., 185., 276.; MITRA, Pradeep K. (1994): *Adjustment in Oil-Importing Developing Countries: A Comparative Economic Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press. 1–8., 20., 32–34., 45., 82–83.; DORNBUSCH, Rudiger – FISCHER, Stanley (1993): Moderate Inflation. *World Bank Economic Review*, Vol. 7. No. 1. 1–44.; BUFFIE, Edward F. (1986): *Input Price Shocks in the Small Open Economy*. Oxford Economic Papers, Vol. 38. No. 3.

- 551–565.; AHAMED, Liaquat (1986): Stabilization Policies in Developing Countries. *World Bank Research Observer*, Vol. 1. No. 1. 79–110.; GLYN, Andrew (1995): The Assessment: Unemployment and Inequality. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 11. No. 1. 1–25.; WICKHAM-JONES, Mark – ARTIS, M. – COBHAM, D. (1992): Social Democracy in Hard Times: The Economic Record of the Labour Government 1974–1979. *Twentieth Century British History*, Vol. 3. No. 1. 32–58.; HUGHES HALLETT, A. J. (1986): Autonomy and the Choice of Policy in Asymmetrically Dependent Economies: An investigation of the gains from international policy co-ordination. *Oxford Economic Papers*, Vol. 38. No. 3. 516–544.; COMMANDER, Simon (1992): Inflation and the Transition to a Market Economy: An Overview. *World Bank Economic Review*, Vol. 6. No. 1. 3–12.; MILLER, Marcus (1985): Measuring the Stance of Fiscal Policy. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 1. No. 1. 44–57.; ARGY, Victor – SALOP, Joanne (1983): Price and Output Effects of Monetary and Fiscal Expansion in a Two-Country World Under Flexible Exchange Rates. *Oxford Economic Papers*, Vol. 35. No. 2. 228–246.; NELSON, Richard R. (1998): The agenda for growth theory: a different point of view. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 22. No. 4. 497–520.
- ¹⁴⁸ LOWENFELD (2002): *i. m.*, 567–574.; LIU, Kuotsai Tom ed. (1998): *Handbook of Economic Development*. New York, NY, Marcel Dekker. (Public Administration and Public Policy, 69.) 554.
- ¹⁴⁹ LOWENFELD (2002): *i. m.*, 585–590., 592–596., 644–646.; STIGLITZ, Joseph E. (2001): Principles of Financial Regulation: A Dynamic Portfolio Approach. *World Bank Research Observer*, Vol. 16. No. 1. 1–18.
- ¹⁵⁰ BLAHÓ (2002): *i. m.*, 144–149.
- ¹⁵¹ WILLIAMSON, John ed. (1994): *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, D. C., Institute for International Economics. 3–8., 11–28. (26–28.), 29–34., 35–43. (39–40.), 44–48.; KUCZYNSKI, Pedro-Pablo – WILLIAMSON, John eds. (2003): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, D. C., Peterson Institute for International Economics. 24–25.; WIARDA, Howard J. (1997): *Cracks in the Consensus: Debating the Democracy Agenda in U.S. Foreign Policy*. Westport, CT, Praeger Publishers. 13., 16., 19., 50.; FINE-LAPAVITSAS-PINCUS (2001): *i. m.*, 1–4., 10., 66–67., 80–82., 99–101., 102., 104–106.; STIGLITZ-CHARLTON (2005): *i. m.*, 2., 17., 22., 88–89.; FINE, Ben (2001): *Social Capital Versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*. London, Routledge. 20., 131–143., 153–156., 168–170.; WEINGAST-WITTMAN (2006): *i. m.*, 766.; SRINIVASAN, T. N. (2000): The Washington Consensus a Decade Later: Ideology and the Art and Science of Policy Advice. *World Bank Research Observer*, Vol. 15. No. 2. 265–270.; KAUL, Inge (2001): Global Public Goods: What Role for Civil Society? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 30. No. 3. 588–602.; STIGLITZ (2004a); ELLMAN, Michael (1997): The political economy of transformation. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13. No. 2. 23–32.; DOW, Alexander C. – Dow, Sheila C. (2005): The application of development economics: general principles and context specificity. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 29. No. 6. 1129–1143.; OCAMPO, José Antonio (2002): Rethinking the development agenda. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 26. No. 3. 393–407.; KITSON, Michael (2005): Economics for the future. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 29. No. 6. 827–835.; SUGDEN, Roger – WILSON, James R. (2005): Economic Globalisation: Dialectics, Conceptualisation and Choice. *Contributions to Political Economy*, Vol. 24. No. 1. 13–32.; HUFBAUER, Gary Clyde (2002): International Economic Law in Times that are Stressful. *Journal of International Economic Law*, Vol. 5. No. 1. 3–16.; CIMOLI, Mario – KATZ, Jorge (2003): Structural reforms, technological gaps and economic development: a Latin American perspective. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 12. No. 2. 387–411.; TRACHTMAN, Joel P. (2003): Legal Aspects of a Poverty Agenda at the WTO: Trade Law and 'Global Apartheid'. *Journal of International Economic Law*, Vol. 6. No. 1. 3–21.
- ¹⁵² BLAHÓ (2002): *i. m.*, 154–159.

- ¹⁵³ CSÁKI György (2003): *A nemzetközi gazdaságtan alapjai*. Budapest, Napvilág Kiadó. 172.; KÖVES András – MÁRER Pál szerk. (1991): *Külgazdasági liberalizálás. Nemzetközi tapasztalatok és a magyar gazdaságpolitika*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 49–70.
- ¹⁵⁴ A protekcionizmust támogató elméleti irányzatok alapvető tételeiről lásd részletesen: SZENTES (2006): *i. m.*, 259.; VAN DEN BOSSCHE, Peter (2005): *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*. Cambridge, Cambridge University Press. 19–28.; SALVATORE (1993): *i. m.*, 1–11.
- ¹⁵⁵ A protekcionizmus – a kereskedelmi korlátozások – legalapvetőbb eszközeiről lásd részletesen: KRUGMAN–OBSTFELD (2003): *i. m.*, 159., 211–212., 223–226.; CULLIS–JONES (2003): *i. m.*, 532.; HITIRIS, Theo (1995): *Az Európai Unió gazdaságtana*. Budapest, Műszaki Könyvkiadó. 25–31.; LOWENFELD (2002): *i. m.*, 242–250.; GRIMWADE, Nigel (1996): *International Trade Policy: A Contemporary Analysis*. London, Routledge. 96–105.
- ¹⁵⁶ STIGLITZ–CHARLTON (2005): *i. m.*, 3., 41–45., 83., 84.; KOENIG, Christian – BARTSCH, Andreas – BRAUN, Jens-Daniel – ROMES, Marion eds. (2002): *EC Competition and Telecommunications Law: A Practitioner's Guide*. Hague, Kluwer Law International. 1–5.; FOLSOM, Ralph H. – GORDON, Michael Wallace – SPANOGLE, John A. (2004): *International Trade And Economic Relations: In a Nutshell*. 3. ed. St. Paul, MN, West Group Publishing. 34–38.; BHAGWATI, Jagdish ed. (2002): *Going Alone: The Case for Relaxed Reciprocity in Freeing Trade*. Cambridge, MA, MIT Press. 85–109.; JACKSON (2000): *i. m.*, 15., 32., 42., 50.; VAN DEN BOSSCHE (2005): *i. m.*, 78–82.; BARTON, John H. – GOLDSTEIN, Judith L. – JOSLING, Timothy E. – STEINBERG, Richard H. (2006): *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*. Princeton, NJ, Princeton University Press. 29–40.; GALLAGHER, Peter (2005): *The First Ten Years of the WTO: 1995–2005*. Cambridge, Cambridge University Press. 2., 4., 7–18.; GERTLER–WOLFE (2002): *i. m.*, 27–28., 33., 37., 105.; GUZMAN–SYKES (2007): *i. m.*, 1–10.; ONKVISIT (2004): *i. m.*, 74–75., 146.; SALVATORE (1993): *i. m.*, 1–5., 10–12., 24–25., 77., 150–151., 180–186.; BALDWIN, Robert E. – HAMILTON, Carl B. – SAPIR, André eds. (1988): *Issues in US-EC Trade Relations*. Conference Report. Chicago, The University of Chicago Press. 1–3., 17–64.
- ¹⁵⁷ BLAHÓ (2002): *i. m.*, 166–167.; SHAW (2001): *i. m.*, 774–775.; DINH et al. (2005): *i. m.*, 502–504.; MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos (2004): *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 172–174.
- ¹⁵⁸ LOWENFELD (2002): *i. m.*, 23–26.; TAYLOR (2006): *i. m.*, 151–153., 155., 183., 220., 296.; TREBILCOCK–HOWSE (1999): *i. m.*, 21., 35., 36., 469.; DEUTSCH, Klaus Günter – SPEYER, Bernhard eds. (2001): *The World Trade Organization Millennium Round: Freer Trade in the Next Century*. London, Routledge. 161.; GALLAGHER (2005): *i. m.*, 10.; MACRORY–APPLETON–PLUMMER (2005): *i. m.*, 47., 53–54.; GRIMWADE (1996): *i. m.*, 10., 337., 355.
- ¹⁵⁹ VÖRÖS Imre (2004): *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. I. Budapest, Krim. 76.
- ¹⁶⁰ LOWENFELD (2002): *i. m.*, 25., 46–54., 54–60., 61–67.; BHAGWATI (2002): *i. m.*, 85–109.; MACRORY–APPLETON–PLUMMER (2005): *i. m.*, 93.
- ¹⁶¹ LOWENFELD (2002): *i. m.*, 25., 46.; VAN DEN BOSSCHE (2005): *i. m.*, 82., 390.
- ¹⁶² LOWENFELD (2002): *i. m.*, 46.; JACKSON (2000): *i. m.*, 30.; BARTON et al. (2006): *i. m.*, 42–45.
- ¹⁶³ STIGLITZ–CHARLTON (2005): *i. m.*, 42–45.; DILLON, Sara (2002): *International Trade and Economic Law and the European Union*. Oxford, Hart Publishing. 39.; O'HARA, Phillip Anthony (2006): *Growth and Development in the Global Political Economy: Social structures of accumulation and modes of regulation*. Abingdon, Routledge. 104.; MACRORY–APPLETON–PLUMMER (2005): *i. m.*, 92–94.; GUZMAN–SYKES (2007): *i. m.*, 6., 13–14.
- ¹⁶⁴ STIGLITZ–CHARLTON (2005): *i. m.*, 42–45.; TAYLOR (2006): *i. m.*, 154.; JACKSON (2000): *i. m.*, 34–39., 52–54., 65–67., 88–89., 93–95., 261.; VAN DEN BOSSCHE (2005): *i. m.*, 82., 180., 390., 393–394., 396., 515.; GRIMWADE (1996): *i. m.*, 21., 45–46.
- ¹⁶⁵ STIGLITZ–CHARLTON (2005): *i. m.*, 2., 44–53., 103., 112., 118., 191–193.
- ¹⁶⁶ STIGLITZ (2002): *i. m.*, 5–6., 59., 61.; LOWENFELD (2002): *i. m.*, 61–67.; STIGLITZ (2004b): *i. m.*, 20., 202., 206., 209., 211.; KOENIG et al. (2002): *i. m.*, 4–5., 13.; World Trade Organization (2005): *A Handbook on the GATS Agreement*. Cambridge, Cambridge University Press.

- (A WTO Secretariat Publication.) 26–27, 35–38.; GRAHAM, Cosmo – SMITH, Fiona (2004): *Competition, Regulation and the New Economy*. Portland, OR, Hart Publishing. 162–164.; NAFTEL, Mark – SPIWAK, Lawrence J. (2000): *The Telecoms Trade War: The United States, the European Union and the World Trade Organisation*. Portland, OR, Hart Publishing. 91.; HOEKMAN, Bernard M. – MATTOO, Aaditya – ENGLISH, Philip eds. (2002): *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*. Washington, D. C., The World Bank. (World Bank Trade and Development Series.) 33., 39., 41., 45–52.; SAEZ, Sebastian ed. (2005): *Trade in Services Negotiations: A Review of the Experience of the United States and the European Union in Latin America*. New York, NY, United Nations Publications. 16–17.; United Nations Conference on Trade and Development (2005): *International Investment Agreements in Services*. New York – Geneva, United Nations Publication. (UNCTAD Series on International Investment Policies for Development.) 65., 73.; TAYLOR (2006): *i. m.*, 158–163.; BARTON et al. (2006): *i. m.*, 20., 21., 23., 48–50., 65–68., 92–95., 127–128.; VAN PUymbROECK, Rudolf ed. (2003): *The World Bank Legal Review: Law and Justice for Development*. I. Washington, D. C., The World Bank. 44.; GALLAGHER (2005): *i. m.*, 1., 7–8., 11–13., 15., 18.; ARUP, Christopher (2000): *The New World Trade Organization Agreements: Globalizing Law through Services and Intellectual Property*. Cambridge, Cambridge University Press. 106–110.; LLOYD, Peter – MILNER, Chris eds. (1998): *The World Economy: Global Trade Policy 1998*. Oxford, Blackwell Publishers. 1–2., 15–16., 21., 23., 75., 101., 139., 140., 154.; MATTOO–STERN–ZANINI (2008): *i. m.*, 40., 53–55., 70–72., 185–186., 259–262., 264., 266., 389–400.
- 167 JACKSON (2000): *i. m.*, 62., 65.; BARTON et al. (2006): *i. m.*, 39., 47., 163., 190.; BOGDANDY–MÁVROIDIS–MÉNY (2002): *i. m.*, 46.
- 168 LOWENFELD (2002): *i. m.*, 69–71.
- 169 STIGLITZ (2002): *i. m.*, 61.; BLACK (2002): *i. m.*, 171–174.; FRIEDEN, Robert (2001): *Managing Internet-Driven Change in International Telecommunications*. Norwood, MA, Artech House Publishers. 219–220.; GALLAGHER (2005): *i. m.*, 1–2.; BOGDANDY–MÁVROIDIS–MÉNY (2002): *i. m.*, 100–101.; PARRY–QURESHI–STEINER (1998): *i. m.*, 50–52., 135–136.
- 170 PRANDLER (2001): *i. m.*, 176–177.; SHAW (2001): *i. m.*, 774–775.; VÖRÖS (2004): *i. m.*, 78–84.
- 171 The World Bank (2000): *i. m.*, 5–6., 32–33.; STIGLITZ–CHARLTON (2005): *i. m.*, 90., 192., 206.; WILLIAMSON–BERGSTEIN (2003): *i. m.*, 280–281.; NIHOUL, Paul – RODFORD, Peter (2004): *EU Electronic Communications Law: Competition and Regulation in the European Telecommunications Market*. Oxford, Oxford University Press. 1., 3., 57–60., 488–489., 626., 682–685.; LLOYD–MILNER (1998): *i. m.*, 1–2., 5–7., 20–24., 29–32., 44., 74.; OECD (1998): *Open Markets Matter: The Benefits of Trade and Investment Liberalisation*. Paris, OECD. 77–92.
- 172 The World Bank (2000): *i. m.*, 51–67.; OECD (1998): *i. m.*, 77–92.
- 173 The World Bank (2000): *i. m.*, 69–85.
- 174 CASTELLS (2005): *i. m.*, 167–168.
- 175 BLAHÓ (2002): *i. m.*, 193.
- 176 A seattle-i és a dohai fordulóról, azok céljairól, politikai és tárgyalási kudarcairól, e kudarckok okairól, illetve a WTO szerepéről és tevékenységéről lásd részletesen: CSAKI (2003): *i. m.*, 176.; MARJÁN Attila szerk. (2005): *Az Európai Unió gazdasága. Minden, amit az EU gazdasági és pénzügyi politikáiról tudni kell*. Budapest, HVG Kiadó Rt. 33–35.; STIGLITZ–CHARLTON (2005): *i. m.*, 1–6., 8., 52–54., 57–60.
- 177 JACKSON (2000): *i. m.*, 62., 65.; BARTON et al. (2006): *i. m.*, 39., 47., 163., 190.; DEUTSCH–SPEYER (2001): *i. m.*, 269.
- 178 BLAHÓ (2002): *i. m.*, 198.
- 179 BLAHÓ (2002): *i. m.*, 392.
- 180 Részletesebben: Az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről szóló 1998. évi IX. törvény (1/B melléklet); illetve www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm – azon belül: The Uruguay Round agreements – Annex 1B General Agreement on Trade in Services (GATS), vagy *General*

- Agreement on Trade in Services. Elérhető: www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats.pdf (A letöltés ideje: 2019. 08. 12.)
- ¹⁸¹ STIGLITZ-CHARLTON (2005): *i. m.*, 115–118.; LOWENFELD (2002): *i. m.*, 110–130.; RYAN, Daniel J. ed. (1997): *Privatization and Competition Telecommunications: International Developments*. Westport, CT, Greenwood Publishing Group – Praeger Publishers. 8., 12., 17.; KOENIG et al. (2002): *i. m.*, 6–10.; KRANCKE, Jan (2003): *Internationaler Handel mit Kommunikationsdienstleistungen: Anforderungen an ein multilaterales Regelwerk und die Reform des GATS*. Berlin–Heidelberg, Springer-Verlag. 2–6.; ZHEN-WEI QIANG, Christine et al. (2006): *2006 Information and Communications for Development: Global Trends and Policies: Main Report*. Washington, D. C., World Bank. 33–35.; GRAHAM-SMITH (2004): *i. m.*, 164–169.; SAEZ (2005): *i. m.*, 16–19.; United Nations Conference on Trade and Development (2005): *i. m.*, 16.; OECD (2002b): *Gats: The Case for Open Services Markets*. Paris, OECD.; *Global Economic Prospects: Trade, Regionalism, and Development* (2005). Washington, D. C., The International Bank for Reconstruction and Development – The World Bank. 29., 31., 103., 105., 111–112., 140–142.; KRIEGER (2001): *i. m.*, 923–924.; VAN PUYMBROECK, Rudolf ed. (2003): *The World Bank Legal Review: Law and Justice for Development*. I. Washington, D. C., The World Bank. 11., 44.; ARUP (2000): *i. m.*, 68–70.; LLOYD-MILNER (1998): *i. m.*, 2–3., 38., 43–44., 77., 154., 172.; MACRORY-APPLETON-PLUMMER (2005): *i. m.*, 820–821.; ZACHER-SUTTON (1996): *i. m.*, 172–173.; ALEXANDER-DHUMALE-EATWELL (2006): *i. m.*, 100., 102–103., 106–110., 115–116., 129.; MATTOO-STERN-ZANINI (2008): *i. m.*, 48–83.; ELGSTRÖM, Ole – JÖNSSON, Christer (2005): *European Union Negotiations: Processes, Networks and Institutions*. Abingdon, Routledge. 157.; BARTLE (2005): *i. m.*, 81–82.; MUSSELLI, Irene – ZARRILLI, Simonetta (2005): Oil and Gas Services: Market Liberalization and the Ongoing GATS Negotiations. *Journal of International Economic Law*, Vol. 8. No. 2. 551–581.; ADLUNG, Rudolf (2006): Services Negotiations in the Doha Round: Lost in Flexibility? *Journal of International Economic Law*, Vol. 9. No. 4. 865–893.; SAUVÉ, Pierre – ZAMPETTI, Americo B. (2000): Subsidiarity perspectives on the new trade agenda. *Journal of International Economic Law*, Vol. 3. No. 1. 83–114.; ANDERSON, Robert D. (1998): The interface between competition policy and intellectual property in the context of the international trading system. *Journal of International Economic Law*, Vol. 1. No. 4. 655–678.; DRAHOS, Peter (2004): The Regulation of Public Goods. *Journal of International Economic Law*, Vol. 7. No. 2. 321–339.; HOEKMAN, Bernard – MATTOO, Aaditya – SAPIR, André (2007): The Political Economy of Services Trade Liberalization: A Case for International Regulatory Cooperation? *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 23. No. 3. 367–391.; ESTY, Daniel C – GERADIN, Damien (2000): Regulatory co-opetition. *Journal of International Economic Law*, Vol. 3. No. 2. 235–255.
- ¹⁸² KRANCKE (2003): *i. m.*, 16–17., 28., 34., 73., 75., 78., 85–86., 121–123., 129., 137., 158–159.; HOEKMAN-MATTOO-ENGLISH (2002): *i. m.*, 62., 66.; *Global Economic Prospects: Trade, Regionalism, and Development* (2005): *i. m.*, 98–105.
- ¹⁸³ World Trade Organization (2005): *i. m.*, 10–12., 35.; NAFTEL-SPIWAK (2000): *i. m.*, 91–94.
- ¹⁸⁴ World Trade Organization (2005): *i. m.*, 37.; KRANCKE (2003): *i. m.*, 119–126.; NAFTEL-SPIWAK (2000): *i. m.*, 93–94.
- ¹⁸⁵ World Trade Organization (2005): *i. m.*, 3., 7., 13., 23–24., 33., 35–38., 41., 46–47.; LOWENFELD (2002): *i. m.*, 118–119.; GERADIN, Damien – LUFF, David eds. (2004): *The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-Visual Services*. Cambridge, Cambridge University Press. 29–30., 35., 45–48., 125–126., 148., 150., 155., 159., 161.; ZHEN-WEI QIANG (2006): *i. m.*, 34., 42., 50.; SAEZ (2005): *i. m.*, 17.; MATTOO, Aaditya – SAUVE, Pierre eds. (2003): *Domestic Regulation and Service Trade Liberalization*. Washington, D. C., The World Bank – Oxford University Press. (World Bank Trade and Development Series.) 14–18.; GUZMAN-SYKES (2007): *i. m.*, 116–117., 120.; GRIMWADE (1996): *i. m.*, 302., 307.
- ¹⁸⁶ World Trade Organization (2005): *i. m.*, 3., 7–8., 11–16., 20., 30–33., 41.; GRAHAM-SMITH (2004): *i. m.*, 164–169.; SAEZ (2005): *i. m.*, 16., 18.; United Nations Conference on Trade and Development (2005): *i. m.*, 34., 36., 58., 64–65.; TREBILCOCK-HOWSE (1999): *i. m.*, 280–281.;

- DEUTSCH-SPEYER (2001): *i. m.*, 41., 87., 90–91., 170.; ARUP (2000): *i. m.*, 56–57., 110–112., 134–138.; GERTLER-WOLFE (2002): *i. m.*, 33., 35–37., 55–57.; MACRORY-APPLETON-PLUMMER (2005): *i. m.*, 821–822., 827–833., 843–844., 992., 1014–1017., 1020., 1026–1027., 1030–1032.
- ¹⁸⁷ World Trade Organization (2005): *i. m.*, 3–9., 16–20., 48–49.; LOWENFELD (2002): *i. m.*, 118–119.; SAEZ (2005): *i. m.*, 16., 18., 19.; TREBILCOCK-HOWSE (1999): *i. m.*, 280–289.; VAN DEN BOSSCHE (2005): *i. m.*, 365–368.; BARTON et al. (2006): *i. m.*, 128., 133.; DILLON (2002): *i. m.*, 252–256.; PARRY-QURESHI-STEINER (1998): *i. m.*, 140., 142–143., 145.; GRIMWADE (1996): *i. m.*, 301., 304–306.
- ¹⁸⁸ A Bizottság 1980. június 25-i 80/723/EGK irányelve a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, OJ L 195, 1985. VII. 29.
- ¹⁸⁹ Transzparencia-irányelv 4. cikk b) pont.
- ¹⁹⁰ A Bizottság 1985. július 24-i 85/413/EGK irányelve a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló 80/723/EGK irányelv módosításáról, OJ L 229, 1985. VIII. 28.
- ¹⁹¹ EUMSZ 345. cikk: „A Szerződésnek nem sértheti a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.”
- ¹⁹² EUMSZ 106. cikk: „(1) A közvállalkozások és az olyan vállalkozások esetében, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, a tagállamok nem hozhatnak és nem tarthatnak fenn az e szerződéssel, különösen a 18. és 101–109. cikkben foglalt szabályokkal ellentétes intézkedéseket.
(2) Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak e szerződés szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes az Unió érdekeivel.
(3) A Bizottság biztosítja e cikk rendelkezéseinek alkalmazását, és szükség esetén megfelelő irányelveket vagy határozatokat intéz a tagállamokhoz.”
- ¹⁹³ A kizárólagos és különleges jogok fogalmát több irányelv is meghatározza a „távközlési szektor keretére, számára” (például: A Parlament és a Tanács 1997. június 30-i 97/33/EK irányelve az összekapcsolásról a távközlésben, tekintettel az egyetemes szolgáltatás, valamint az interoperabilitás biztosítására a nyílt hálózati hozzáférés [ONP] alapelveinek alkalmazásán keresztül, OJ L 199, 1997. VII. 26.; A Bizottság 1994. október 13-i 94/46/EK irányelve a 88/301/EGK és 90/388/EGK irányelvek különösen a műholdas távközlés tekintetében történő módosításáról, OJ L 268, 1994. X. 19., 2. cikk; A Bizottság 2002. szeptember 16-i 2002/77/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről, OJ L 249, 2002. IX. 17., 1. cikk), valamint általánosabb értelemben a transzparencia-irányelv 2000. évi módosítása is meghatározza az irányelv számára (A Bizottság 2000. július 26-i 2000/52/EK irányelve a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló 80/723/EGK irányelv módosításáról, OJ L 193, 2000. VII. 29.). Mindezek alapján a kizárólagos és a különleges jogok – közvállalkozások, közüzemi szektor, illetve a közérdekű szolgáltatásokat ellátó vállalatok körében meghatározható – közös alapja: a) Kizárólagos jogok: Valamely tagállam által bármilyen törvényi, rendeleti vagy közigazgatási eszközzel egy adott vállalkozásra ruházott jogosultságok összessége, amely biztosítja, fenntartja azt a jogot, hogy az adott földrajzi területen (távközlési) szolgáltatást végezzen vagy tevékenységet folytasson. b) Különleges jogok: Valamely tagállam által bármilyen törvényi, rendeleti vagy közigazgatási eszközzel korlátozott számú vállalkozásra ruházott jogosultságok, jogosítványok rendszere, amelyek egy adott földrajzi területen: ba) a szolgáltatás végzésére és a tevékenység folytatására jogosult vállalkozások számát olyan kritériumok alapján korlátozzák kettőre vagy annál többre, amelyek nélkülözik a tárgyilagosságot (objektivitás), arányosságot és a diszkriminációmentességet (megkülönböztetéstől való mentesség) biztosítását, vagy bb) az objektivitás, az arányosság és a diszkriminációmentesség kritériumaitól, feltételeitől eltérő módon, eszközzel jelölnék ki több egymással versenyben álló vállalkozást, amelyek

- jogosultak a szolgáltatás végzésére vagy a tevékenység folytatására, vagy bc) az említett kritériumoktól eltérő módon juttatnak bármely vállalkozás vagy vállalkozások részére olyan kifejezetten jogszabályi vagy egyéb szabályozáson alapuló előnyöket, amelyek jelentősen befolyásolják más vállalkozások azon lehetőségeit, hogy ugyanazon a földrajzi területen lényegében azonos feltételekkel nyújthassák ugyanazokat a (távközlési) szolgáltatásokat és folytathassák ugyanazokat a tevékenységeket.
- ¹⁹⁴ Közvállalkozások: „minden olyan vállalkozás, amelyre a hatóságok közvetve vagy közvetlenül meghatározó befolyást gyakorolhatnak annak tulajdonosaként, a vállalkozásban fennálló pénzügyi részesedésükön keresztül vagy a vállalkozásra vonatkozó szabályok által” (Transzparencia-irányelv [1980]: 2. cikk).
Továbbá a hatóságok meghatározó befolyása vélelmezhető abban az esetben, „ha ezek a hatóságok, közvetve vagy közvetlenül, egy vállalkozással kapcsolatban: a) a vállalkozás jegyzett tőkéjének többségi tulajdonosai; vagy b) a vállalkozás által kibocsátott részvényekhez kötődő szavazati jogok többségével rendelkeznek; vagy c) a vállalkozás igazgatási, vezetői vagy felügyeleti testülete tagjainak több mint a felét kijelölhetik” (Transzparencia-irányelv [1980]: 2. cikk).
- ¹⁹⁵ C-188/80 (1982), C-189/80 (1982), C-190/80 (1982) ECR 2545., 2579., C-118/85 (1987) ECR 2599.
- ¹⁹⁶ EUMSz 119. cikk: (1) „Az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikkében meghatározott célok megvalósítása érdekében a tagállamok és az Unió tevékenysége – a Szerződésekből előírtak szerint – magában foglalja egy olyan gazdaságpolitika bevezetését, amely a tagállamok gazdaságpolitikájának szoros összehangolásán, a belső piacon és a közös célkitűzések meghatározásán alapul, és amely a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban valósítanak meg.”
- ¹⁹⁷ EUMSz 345. cikk: „A Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.”
- ¹⁹⁸ EUMSz 106. cikk (2) bekezdés: Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a Szerződések szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatokat végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes az Unió érdekeivel.
- ¹⁹⁹ C-155/73 (1974) ECR 409, 430.; illetve: a Közösség 11. jelentése a versenypolitikáról: *Eleventh Report of the Community on Competition Policy* (1981). Brussels–Luxembourg, Commission of the European Communities. 155.
- ²⁰⁰ C-155/73 (1974) ECR 409, 430.
- ²⁰¹ A távközlési végberendezések körében is meghatározták, C-18/88 (1991) ECR 5941.
- ²⁰² a) A jövedelemtermelő monopóliumok sajátosan elhatárolható gazdasági, piaci szerkezetet, tevékenységi kört foglalnak magukban, és kívül esnek a piaci alapú, hálózati közszolgáltatások fogalmának, rendszerének keretéből. (Ide tartozhatnak például: a dohánytermékekkel, alkohollal, szerencsejátékkal összefüggő monopóliumok, amelyek fenntarthatóságát napjainkig tartó jogértelmezési vita övezi az Unióban.)
b) A tagállamok közötti kereskedelem érintettsége az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal összefüggésben nem igényel külön részletes elemzést, egyrészt ugyanis a jelentős hálózati alapú piaci közszolgáltatások szinte mindegyike, de a távközlés különösen érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Másrészt az uniós versenyszabályok vonatkozó alkalmazhatóságának eleve alapját, feltételét képezi a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége. Harmadrészt a 106. cikk szempontjából (az eddig említett két szempont alapján is) nem a tagállamok közötti kereskedelem érintettségén van a hangsúly, hanem egyfelől azon, hogy megalapozza a Bizottság beavatkozási hatáskörét, és garanciálisan kijelöli annak terjedelmét, határait; másfelől pedig azon, hogy mennyiben, milyen mértékben hat ellentétesen a kereskedelem fejlődésére (ennek vizsgálata, bizonyítása a 106. cikk egészének tartalmát tekintve azonban rendkívül nehéz, és minden esetben egyedi mérlegelést igényel az összes körülmény és a vonatkozó érdekek alapján).

- 203 Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások rendszerében is elhatárolhatóan sajátos szabályozás, feltételrendszer érvényesül az alapvető és „tisztá” közszolgáltatási tartalmú honvédelmi funkción, tevékenységen belüli sajátos piaci mechanizmusok tekintetében, EUMSZ 346. cikk: „(1) A Szerződés rendelkezései nem zárják ki a következő szabályok alkalmazását: [...] b) a tagállamok megtehetik az alapvető biztonsági érdekek védelme érdekében általuk szükségesnek tartott, fegyverek, lőszeres és hadianyagok előállításával vagy kereskedelmével kapcsolatos intézkedéseket; ezek az intézkedések nem befolyásolhatják hátrányosan a belső piacon belüli versenyfeltételeket a nem kifejezetten katonai célokra szánt termékek tekintetében.”
- 204 C-10/71 (1971) ECR 430.; C-127/73 (1974) ECR 51.; C-7/82 (1983) ECR 483.
- 205 EUMSZ 106. cikk (3) bekezdés: „A Bizottság biztosítja e cikk rendelkezéseinek alkalmazását, és szükség esetén megfelelő irányelveket vagy határozatokat intéz a tagállamokhoz.”
- 206 A Bizottság 1988. május 16-i 88/301/EGK irányelve a távközlési végberendezések piacának versenyről, OJ L 131, 1988. V. 27.
- 207 EC Commission: Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council, Document, Luxembourg, 1985.
- 208 OSBORNE, David – GAEBLER, Ted (1994): *Új utak a közigazgatásban*. Budapest, Kossuth Kiadó. 94.; STIGLITZ (2000): *i. m.*, 222–223.
- 209 OSBORNE–GAEBLER (1994): *i. m.*, 103.
- 210 McCRAW, Thomas K. (1994): A köz- és a magánszektor történelmi áttekintésben. In STILLMAN, Richard J. szerk.: *Közigazgatás*. Budapest, Osiris–Századvég. 176.
- 211 BAUMOL–PANZAR–WILLIG (1986): *i. m.*, 339–365.;
- 212 HORVÁTH (2005): *i. m.*, 44–45., 107–114.; BERÉNYI (2003): *i. m.*, 444–446.; CULLIS–JONES (2003): *i. m.*, 176–186.; MOE, Ronald, C. (1994): A privatizáció korlátai. In STILLMAN, Richard J. szerk.: *Közigazgatás*. Budapest, Osiris–Századvég. 157–167.; IMRE (2007): *i. m.*, 145–159.; SAVAS (1993): *i. m.*, 19–20.; CSORBA (1998): *i. m.*, 44–49.; LIU, Kuotsai Tom ed. (2001): *Handbook of Public Management Practice and Reform*. New York, NY, Marcel Dekker. (Public Administration and Public Policy, 91.) 389–401.; GORDON, Jeffrey N. – ROE, Mark J. eds. (2004): *Convergence and Persistence in Corporate Governance*. Cambridge, Cambridge University Press. 161–190.; NEWBERY (1999): *i. m.*, 111–119.; RAMANADHAM, Venkata Vemuri ed. (1993b): *Privatization: A Global Perspective*. London, Routledge. 1–5.; RAMANADHAM, Venkata Vemuri ed. (1994): *Privatization and After: Monitoring and Regulation*. London, Routledge. 1–34., 35–46.; RAMANADHAM, Venkata Vemuri (1993a): *Constraints and Impacts of Privatisation*. London, Routledge. 1–63.; MOORE, Lynden (1999): *Britain's Trade and Economic Structure: The Impact of the European Union*. London, Routledge. 1., 16., 23., 80., 109., 372.; OECD (1997): *i. m.*, 11–23.; DONAHUE, John D. (1989): *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*. Perseus Books Group. 3–33., 37–56.; HODGE, Graeme A. (2000): *Privatization: An International Review of Performance*. Boulder, CO, Westview Press. 13–34., 35–39., 77–107.; HODGE, Graeme A. ed. (2006): *Privatization and Market Development: Global Movements in Public Policy Ideas*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing. 36–77.; VICKERS, John – YARROW, George (1988): *Privatization: An Economic Analysis*. Cambridge, MA, MIT Press. 7–44., 79–120.; SANGER, Mary Bryna (2003): *The Welfare Marketplace: Privatization and Welfare Reform*. Washington, D. C., The Brookings Institution. 9–27., 72–97.; FEIGENBAUM, Harvey – HENIG, Jeffrey – HAMNETT, Chris (1998): *Shrinking the State: The Political Underpinnings of Privatization*. Cambridge, Cambridge University Press. 1–35.; McLINDON, Michael P. (1996): *Privatization and Capital Market Development: Strategies to Promote Economic Growth*. Westport, Greenwood Publishing Group. 1–12., 13–40., 61–68.; KÜNNEKE–CORRELLÉ–GROENEWEGEN (2005): *i. m.*, 1–36.; DAVIS, Jeffrey – OSSOWSKI, Rolando – RICHARDSON, Thomas – BARNETT, Steven (2000): *Fiscal and Macroeconomic Impact of Privatization*. Washington, D. C., International Monetary Fund. (Occasional Paper, 194.) 1–15.; ROSENBAUM, Eckehard F. – BÖNKER, Frank – WAGENER, Hans-Jürgen eds. (2000): *Privatization, Corporate Governance and the Emergence of Markets*. London, Macmillan Press. 1–15., 69–82.; BEESLEY, Michael E. (1997): *Privatization, Regulation and Deregulation*. 2. ed. London,

- Routledge. 26–41. FARAZMAND, Ali ed. (2001): *Privatization or Public Enterprise Reform?: International Case Studies with Implications for Public Management*. Westport, Greenwood Publishing Group. 3–41.; HEMMING, Richard – MANSOOR, Ali M. (1988): *Privatization and Public Enterprises*. Washington, D. C., International Monetary Fund. (Occasional Paper, 56.) 6–16.; MARTIN, Stephen – PARKER, David (1997): *The Impact of Privatization. Ownership and Corporate Performance in the UK*. London, Routledge. 1–30.; SCHIPKE, Alfred (2001): *Why Do Governments Divest? The Macroeconomics of Privatization*. Berlin-Heidelberg, Springer-Verlag. 15–22., 30–36.; SEVEN (2001): *i. m.*, 8–40., 62–78., 145–153., 193–208.; SPULBER, Nicolas (1997): *Redefining the State: Privatization and Welfare Reform in Industrial and Transitional Economies*. Cambridge, Cambridge University Press. 69–93.
- ²¹³ SCHILLER, Dan (2000): *Digital Capitalism: Networking the Global Market System*. Cambridge, MA, MIT Press. 45–46.; MANNER, Jennifer A. (2002): *Global Telecommunications Market Access*. Norwood, MA, Artech House. 66–67.; MEGGINSON (2005): *i. m.*, 270–309.; MODY, Bella – BAUER, Johannes M. – STRAUBHAAR, Joseph D. eds. (1995): *Telecommunications Politics: Ownership and Control of the Information Highway in Developing Countries*. Mahwah, NJ, Lawrence Erlbaum Associates. 3–27.; GORDON–ROE (2004): *i. m.*, 161–190.; JUNG, Volker – WARNECKE, Hans-Jürgen Hrsg. (2002): *Handbuch für die Telekommunikation*. 2. Auflage. Berlin–Heidelberg, Springer-Verlag. VI: 58–62.; PARKER–SAAL (2003): *i. m.*, 105–128.; NEWBERY (1999): *i. m.*, 291–337.; KIM, Jae-Young (2002): *Sorting Out Deregulation: Protecting Free Speech and Internet Access in the United States, Germany, and Japan*. New York, NY, LFB Scholarly Publishing. 53–64.; OECD (1997): *i. m.*, 11–23.
- ²¹⁴ VIGVÁRI (2005): *i. m.*, 205.
- ²¹⁵ HELLER Krisztina (1995): Távközlési reformok. *Közgazdasági Szemle*, 42. évf. 3. sz. 301–319.
- ²¹⁶ SÁRKÖZY (2004): *i. m.*, 38.
- ²¹⁷ MEGGINSON (2005): *i. m.*, 218–221.
- ²¹⁸ GUILLÉN, Mauro (2005): *The Rise of Spanish Multinationals: European Business in the Global Economy*. Cambridge, Cambridge University Press. 31–33., 86–89., 132., 189., 147., 218–220.
- ²¹⁹ CSORBA (1998).
- ²²⁰ A Bizottság 1980. június 25-i 80/723/EGK irányelve a tagállamok és a közzállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, OJ L 195, 1985. VII. 29.
- ²²¹ A Bizottság 1988. május 16-i 88/301/EGK irányelve a távközlési végberendezések piacának versenyéről, OJ L 131, 1988. V. 27.
- ²²² C-202/88 (1991) ECR 1223.; Franciaország (Belgium, Németország, Görögország, Olaszország támogatásával) fordult a Bírósághoz. A Bíróság döntése hatályában fenntartotta az irányelvet, és megerősítette a Bizottság vonatkozó (és egyben a liberalizációval összefüggő) hatáskörét, jogérvényesítő szerepét. A Bíróság döntésében kifejezetten hangsúlyozta, hogy a Bizottság – az EKSZ 86. cikk (3) bekezdése alapján – előírhatja a tagállamok által meghozott vagy fenntartott kizárólagos és különleges jogok megszüntetését, amennyiben azok nem állnak összhangban az EKSZ szabályozásával.
- ²²³ GORDON–ROE (2004): *i. m.*, 161–163., 169–172., 174–175., 178–179.; WELFENS (1996): *i. m.*, 57–58.;
- ²²⁴ MANZETTI, Luigi (1999): *Privatization South American Style*. Oxford, Oxford University Press. 120–124., 284., 327., 321., 325.
- ²²⁵ HORVÁTH (2005): *i. m.*, 98.; OECD (2002a): *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. Paris, OECD. 9–31.; Better Regulation Task Force (2003): *Independent Regulators*. London, Cabinet Office. 5–10.; VAGLIASINDI, Maria (2004): Regulation of Infrastructure Services. In *Transition Report on Infrastructure*. Office of the Chief Economist (OCE) – European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). (Chapter 3), 53–65.; GILARDI, Fabrizio – BRAUN, Dietmar (2006): *Delegation in Contemporary Democracies*. Abingdon, Routledge. 99–110., 125–144.

JEGYZETEK

- ²²⁶ MADARÁSZ Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 260.; FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk. (2005): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris Kiadó. 71.
- ²²⁷ LŐRINCZ Lajos szerk. (2005): *Közigazgatási eljárásjog*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó. 562.
- ²²⁸ FAZEKAS–FICZERE (2005): *i. m.*: 257., 342.; PATYI András – VARGA Zs. András (2008): *Általános közigazgatási jog*. Budapest, Mandamus Publishing. 178–182., 185., 188–191.
- ²²⁹ Példa: Az ügyfél nemcsak az építési vagy frekvenciahasználati engedélyében foglaltakat, hanem azon anyagi jogi rendelkezéseket is köteles betartani, amelyek a hatásköri szabályok alapján ugyan nem képezték a hatósági jogalkalmazás tárgyát (így értelemszerűen nem részei az engedélynek), de a vonatkozó jogosítás által kiterjednek a jogosultra. Ezen anyagi jogi normák természetesen csak azért terjednek ki az ügyfélre, mert az építésre vagy a frekvencia használatára jogosultságot kapott. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a legtöbb hatósági eljárás-jogalkalmazás keretébe nem lehet – a hatásköri szabályok között – a tevékenységet érintő szerteágazó szabályozás minden elemét bevonni.

Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.
Székhely: 1089 Budapest, Orczy út 1.
Kapcsolat: info@ludovika.hu

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató
Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata
Olvasószerkesztő: Szabó Ilse
Korrektor: Mohay Zsuzsanna
Tördelőszerkesztő: Kőrösi László
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

ISBN 978-615-6020-89-5 (nyomtatott)
ISBN 978-615-6020-90-1 (elektronikus – PDF)
ISBN 978-615-6020-91-8 (elektronikus – EPUB)

Sorozatunk IV. kötete a napjainkban igencsak aktuális, tudományterületeken átívelő, a gazdasági és társadalmi viszonyokat, valamint az egyes országok versenyképességét alapvetően meghatározó közszolgáltatások témakörét dolgozza fel egyetemi oktatási és szakkönyvi célzattal. A kötet a közszolgáltatások fogalmát, elméleti alapjait, ellátásának megszervezését, reformlehetőségeit, illetve mindennek közigazgatási vonatkozásait mutatja be a piaci közszolgáltatások mintáján keresztül és alapvetően nemzetközi viszonylatban. A könyvben különös hangsúlyt kap a piaci közszolgáltatásreform (liberalizáció és privatizáció) világviszonylatban általánosítható alapjának, jellemzőinek és közigazgatási eszközeinek elemzése. A kötet feltárja azokat a közigazgatási jogintézményeket, amelyek nemzetközi értelemben egységesen nélkülözhetetlenek a közszolgáltatások sikeres megszervezéséhez, valamint e sajátos piacokon a verseny közérdek szempontjából elnyős fenntartásához, fejlődéséhez.

A kiadvány
a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó
közszolgáltatás-fejlesztés” című projekt
keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE