

# Közzolgáltatások

**Szerző:** BORDÁS Péter

**Affiliáció:** tudományos munkatárs, MTA-DE Közzolgáltatási Kutatócsoport; adjunktus, DE ÁJK

**Rovat:** Közigazgatási jog

**Rovatszerkesztő:** BALÁZS István

**Lezárás dátuma:** 2020.06.10

**Idézési javaslat:** BORDÁS Péter: „Közzolgáltatások” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozzszolgaltatasok> (2021). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

„A közigazgatás feladatai az elmúlt száz évben mind mennyiségi, mind minőségi értelemben nagyon megváltoztak. Amíg az állam feladatainak sokáig csak a belső rend fenntartását, az igazságszolgáltatást és a külső ellenség elhárítását tartották, addig az utolsó száz évben ezekhez a negatív feladatokhoz pozitív, kulturális, gazdasági és szociális feladatok járultak, amelyek máris többszörösen túlszárnyalják az előbbi feladatok méretét” – írja Magyary Zoltán az 1931-ben megjelent, A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása című művében. Napjainkban ez még inkább aktuális, és a közösségi feladatok köre még differenciáltabbá vált. Az államok által a közösségi szükségletek kielégítése céljából előállított javakat (például oktatás, egészségügy, közvilágítás, közutak) a társadalom széles köre élvezi. A javak társadalmi szintű előállítása, szervezése sokféle formában történhet, ahogy azon javak köre sem állandó, amelyek közösségi szervezést igényelnek. Ezért a közzolgáltatásnak nem létezik mindenki által elfogadott, globálisan alkalmazható fogalma. Általánosságban azt mondhatjuk, hogy a közzolgáltatás olyan, országonként eltérő feladat és tevékenység, amelyet az adott állam (jogalkotó) adott időpontban a közös szükségletek kielégítése érdekében speciális szabályozás alá von, függetlenül attól, hogy azt a szolgáltatást az állam vagy magánszervezet (egyház, nonprofit szervezet) állítja elő. A tartalmát folyamatos változás jellemzi, amely nagyban függ az állami (kormányzati) szerepvállalás mindenkori mélységétől, céljaitól. Így például a 2008-as pénzügyi-gazdasági válság után globálisan változott meg az állam szerepe a közzolgáltatások szabályozásában, szervezésében. A közzolgáltatásokat számos sajátosság különíti el a piaci szolgáltatásoktól, különböző aspektusból közelítik meg a tudományterületek, eltérő tartalommal töltik meg az állami jogszabályok, ugyanakkor pontosan e változó jellemzők adják a fogalom többértelműségét is.

## Tartalomjegyzék

- 1. A közzolgáltatás fogalma**
- 2. A közzolgáltatás közösségi tartalma**
- 3. A közzolgáltatás fogalmának értelmezési problémája a társadalomtudományokban**
  - 3.1. Közgazdaság-tudományi megközelítésben
  - 3.2. Szociológiai megközelítésben
  - 3.3. Közigazgatás-tudományi megközelítésben
  - 3.4. Jogtudományi megközelítésben

#### 4. A közszolgáltatás fogalmának sajátosságai

- 4.1. A francia service public eszméje
- 4.2. Az angolszász közösségi szervezés
- 4.3. A közszolgáltatások sajátossága a gazdasági szolgáltatásokhoz képest
- 4.4. A közszolgáltatások közösségi jellegének nézőpontjai

#### 5. A közszolgáltatások csoportosítása

- 5.1. A közszolgáltatás piacosíthatósága szerint
- 5.2. A közszolgáltatás tartalma szerint
- 5.3. Az országos és a helyi közszolgáltatások

#### 6. A közszolgáltatások ellátása, szervezése

- 6.1. A közszolgáltatás-ellátás szolgáltatói modellje
- 6.2. A közszolgáltatás-ellátás szabályozási modellje

#### 7. A közszolgáltatások fogalmának uniós jogi aspektusa

- 7.1. Általános érdekű szolgáltatások
- 7.2. Általános gazdasági érdekű szolgáltatások
- 7.3. Általános érdekű nem gazdasági szolgáltatások
- 7.4. Általános érdekű szociális szolgáltatások

### 8. JEGYZETEK

---

#### 1. A közszolgáltatás fogalma

[1] A közszolgáltatásnak nem létezik általánosan elfogadott fogalma, tekintettel arra, hogy tartalmát dinamizmus jellemzi. A dinamizmus területi, időbeni és értelmezési tartománybeli szempontoktól függ. Általánosságban azt mondhatjuk, hogy a legtágabb fogalomhasználat szerint a közszolgáltatás olyan, országonként eltérő feladat és tevékenység, melyet az állam (jogalkotó) a közös szükségletek kielégítése érdekében speciális szabályozás alá von, vagy amely önmagában közösségi szervezést igényel, függetlenül attól, hogy azt a szolgáltatást az állam vagy magánszervezet állítja elő. Minden egyéb, a fogalmat illető kiegészítés a közszolgáltatások speciális – országonként eltérő – sajátosságaiból, illetve az eltérő nézőpontból fakad.

[2] A közszolgáltatásokkal foglalkozó jelentős nemzetközi szakirodalom – amely olyan kérdésekre terjed ki, mint például a közszolgáltatás-szervezés, menedzselés, finanszírozás vagy az elszámoltathatóság – nagyrészt átugorja azt, hogy mi a közszolgáltatás. Egyesek a tartalmának ismeretét feltételezik,<sup>[1]</sup> mások pedig a közszféra szerepével kapcsolatos vitával azonosítják. Így igen eltérő és sokrétű magyarázatokkal és fogalmakkal találkozhatunk.

[3] Stephen Bailey hangsúlyozza, hogy a közszolgáltatások fogalma nem egyenlő a közszférával annak ellenére, hogy gyakran azonosítják őket. A közszféra a kormányok irányítása vagy legalábbis ellenőrzése alatt áll, míg a közszolgáltatások esetében nem feltétlenül. Ugyanis néhány közszolgáltatást független, önkéntes és nonprofit szervezetek alapítanak, fejlesztenek és működtetnek.<sup>[2]</sup> Erre példák az egyetemek, amelyek egyes országokban a közszektorban működnek, mások pedig független nonprofit szervezetek; vagy a szociális lakások, amelyeket gyakran önkéntes lakásszövetségek kezelnek; vagy például a franciaországi foglalkoztatási központok (Assédics), amelyeket a munkaadók és a szakszervezetek közötti együttműködés hozott létre és tart fenn.

[4] Bill Jordan általános megfogalmazása szerint a közszolgáltatások a lakosságot szolgálják ki, árukat vagy szolgáltatásokat nyújtanak egyének, családok és közösségek számára.<sup>[3]</sup>

[5] Paul Spicker kiemeli, hogy a közszolgáltatások prioritásai, költségeik, kapacitásuk szempontjából

különböznek a nyereségorientált termeléstől. A közszolgáltatások sajátosságai nemcsak a közrendi célú beavatkozásából fakadnak, hanem az alábbi négy meghatározó jellemzőből: közpolitikai okokból léteznek, a közösségnek nyújtanak szolgáltatást, újraelosztók és bizalmi alapon működnek.<sup>[4]</sup>

**[6]** McKevitt a közszolgáltatásokat a személyes és szakmai szolgáltatásokkal azonosítja, ahol a termék és a termelési tevékenység megegyezik. Mint indokolja, a szolgáltatás tartalma a tevékenység és a közönség közötti viszonyban rejlik, nem pedig az előállítás formájában.<sup>[5]</sup>

**[7]** A közszféra szerepét hangsúlyozza Hellmut Wollmann és Gérard Marcou, amikor úgy fogalmaznak, hogy a közszolgáltatás egy közjogi szervezetnek a közösségi igények kielégítésére irányuló jogi hatásköre.<sup>[6]</sup>

**[8]** A tradicionális megközelítést tükrözi Léon Duguit definíciója is, mely szerint a közszolgáltatás olyan, legalább részben a közigazgatási jog által szabályozott közérdekű cselekvés, melyet a közjog hatálya alá tartozó szervezet végez vagy ellenőriz.<sup>[7]</sup>

**[9]** A magyar közigazgatási jog szakirodalmában is számos eltérő szemléletmód figyelhető meg, melyre jó példák az alábbi fogalomalkotások.

**[10]** Horváth M. Tamás szerint „olyan feladatok ellátásának biztosítása, amelyek adott társadalmi és műszaki-technikai feltételek mellett meghatározott szintig közösségi szervezést igényelnek, és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják”.<sup>[8]</sup> Tehát ebből a szempontból nem szükségszerű fogalmi elem az állami elismerés, közszolgáltatásról beszélhetünk akkor is, ha azt nem állami forrásból működtetik, de a közösség érdekét szolgálja, lásd például a különféle karitatív szervezetek tevékenységét, vagy olyan közösségi jogintézményeket, mint a víztársulatok, erdőbirtokossági társulatok.

**[11]** Hoffman István szerint „azok a gazdasági és társadalmi szempontból új érték teremtésével járó tevékenységek tekinthetők közszolgáltatásnak, melyek tiszta vagy vegyes közjavak előállításához és az azokkal összefüggő szolgáltatásokhoz kapcsolódnak, s nem foglalják magukba az állam közhatalom birtokában ellátott tevékenységét”.<sup>[9]</sup> E megközelítés kizárja az állam közhatalmi tevékenységét, így például a közigazgatás normatív és egyedi jogi aktusait is.

**[12]** Lapsánszky András pedig úgy fogalmaz, „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”.<sup>[10]</sup> Ebből a szempontból az állam szabályozó szerepköre a hangsúlyos.

**[13]** Balázs István a közigazgatási tevékenység tartalma kapcsán kifejti, hogy az egyfelől a normatív és egyedi jogi aktusok kibocsátását jelenti, míg másik nagy csoportját a „közszolgáltatások biztosítása képezi, hagyományosan a polgárok javainak és személyének védelme, szociális, gazdasági, pénzügyi stb. általános érdekeltségű közszolgáltatások nyújtása, vagy azok megszervezéséért való felelősség, mely történelmi koronként és az uralkodó politikai filozófia mentén szűkebb vagy tágabb lehet, és mint ilyen, folyamatosan változó”<sup>[11]</sup> (->a közigazgatás). E klasszikus közigazgatási jogi megközelítés az állam cselekvését emeli ki, s azt tekinti közszolgáltatásnak, amit jogszabály adott országban és körülmények között annak nyilvánít, és megszervezését vagy ellátását az állam közigazgatási feladattá teszi.

**[14]** Mint láthatjuk, a fogalmak némiképp eltérőek, ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy nem állnak szinkronban egymással. Csupán az eltérő szemléletmód az (még a jogtudományon belül is), ami a fogalom tartalmát másképpen tölti fel. E nézőpontokat és a belőlük eredő sajátosságokat az alábbiakban mutatjuk be.

## 2. A közszolgáltatás közösségi tartalma

[15] A közszolgáltatás fogalmának tartalmát dinamizmus jellemzi, amely nagyban függ az állami (kormányzati) szerepvállalás mindenkori terjedelmétől, céljaitól.<sup>[12]</sup> Így a fogalom tisztázását érdemes a közösségi igényt közvetítő állami szerepek aspektusából indítani, még akkor is, ha közszolgáltatás nem csak az lehet, amit az állam jogi úton elismer. A modern kori állam kialakulásával együtt fejlődött az általa ellátott feladatok köre, és a közösségek által ellátott feladatokat egyre inkább jogi szabályozás alá vonták. Természetesen ez térben és időben vizsgálva nagyon eltérő lehet, ahogyan az állam által vallott szerepvállalási ideológiák is nagyban befolyásolják azt. Ez előrevetíti, hogy nincs általánosan elfogadott definíció arra, mit nevezünk közszolgáltatásnak.<sup>[13]</sup>

[16] A társadalom és az egyén is a szükségletei kielégítésére törekszik, különféle javak fogyasztásával. Az emberi szükségletek nagyon eltérőek lehetnek, de egy részük a társadalom széles körének igényeivel azonosítható. Az állami szerepvállalás örök kérdése, hogy ezen szükségletek kielégítésében (kiszolgálásában, finanszírozásában, szabályozásában) az állam milyen formában és mértékben vegyen részt.<sup>[14]</sup> Legyen bármekkora mértékű is, az állam alapvetően jogi, szabályozási úton határozza meg a közszolgáltatások körét, ezek nyújtásának feltételeit és finanszírozását. A szerepvállalás mögöttes oka a piaci kudarcokban gyökerezik, miszerint a piac olykor nem a fogyasztók számára szükséges mértékben – vagy egyáltalán nem – állítja elő a javakat, és ilyen szempontból a közjavak köre is piaci kudarcnak tekinthető, aminek feloldására az állam vállalkozik.<sup>[15]</sup>

[17] Tipikusan olyan közjavak, illetve nem tisztán magánjavak előállítását vállalja az állam, mint az oktatás, egészségügy, honvédelem, vagy például a közvilágítás. E feladatkör az aktuális kormányzati politika tükrében változhat, bár vannak tradicionális közfeladatok – mint a rendvédelem –, amelyek piacosítására nem – vagy csak speciális módon és feltételek mellett – kerülhet sor. Azaz az állam által nyújtott közszolgáltatások mértéke a mindenkori kormányzati politikától függ, így országonként és ciklusonként eltérő lehet, sőt kormányzati szintenként is változhat. Erre a legújabb szakirodalmak a *territorial choice* fogalmát használják, utalva arra, hogy az egyes közszolgáltatások hatékony ellátása más és más területi szinten valósulhat meg.<sup>[16]</sup>

[18] A közszolgáltatás fogalmát az adott feladat közösségi jellege határozza meg, és független attól, hogy azt az állam vagy valamely piacgazdasági szereplő (ideértve az egyházakat és a nonprofit szférát is) nyújtja. Tehát olyan feladatok ellátásának biztosításáról van szó, amelyek az adott feltételek között közösségi szervezést igényelnek, és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják.<sup>[17]</sup>

[19] Közismert, hogy Adam Smith, Jeremy Bentham, Karl Marx vagy épp John Maynard Keynes eltérő álláspontot képviselt a tekintetben, hogy mi is az állam szerepe. A XIX. században a klasszikus liberalizmus elmélete kapta a hangsúlyt Adam Smith révén, aki a „láthatatlan kéz” elméletével a be nem avatkozást hangsúlyozta az állam részéről, arra alapozva, hogy az állam rossz vállalkozó, mivel nem a saját pénzével gazdálkodik, így pazarló és hanyag magatartást folytat.<sup>[18]</sup> Ugyanakkor Smith is elismerte, hogy vannak olyan szociális jellegű feladatok, melyek ellátásában közérdekből lehet szerepe az államnak.

[20] A közszolgáltatások fogalmának és tartalmának kialakulása az állam és a közigazgatás szerepének a XX. század elején bekövetkezett reformjával vette igazán kezdetét. Az angolszász jogirodalomban megjelent a szolgáltató közigazgatás (Forsthoﬀ) gondolata, míg a francia irodalomban a *service public* eszméje terjeszkedett. Arthur Pigou az 1920-as években határozta meg a kormányzati szektor és a közszolgáltató intézmények elméleti keretét – alapvetően gazdasági szempontból.<sup>[19]</sup> A klasszikus liberalizmus alapjaira építkezve jelent meg a XX. században Keynes elmélete, mely az erősebb állami szerepeket a szabadpiac helyett a szabályozott piaci környezettel társította.<sup>[20]</sup> Az állam a piac keresleti oldalán beavatkozva mint megrendelő lépett fel, számos közszolgáltatás kiépítésével, biztosításával. Azaz a közszolgáltatások fejlesztése és az e területhez kapcsolódó munkahelyek teremtése (például a vasúthálózat, az autópálya-hálózat kiépítése) pozitív hatást gyakorolt az egész gazdaságra.

[21] Megemlíthető továbbá Paul Samuelson, aki 1954-es, *A közkiadások tiszta elmélete* és 1955-ös, *A közkiadások elméletének vázlatos kifejtése* című tanulmányaiban elemezte a közjavak kérdéskörét,

valamint kiemelendő Kenneth Arrow piaci és nem piaci megosztással foglalkozó, 1970-es tanulmánya is.<sup>[21]</sup> A különféle kormányzatok a jóléti gazdaságtan ezen elméleteit adaptálták, és beköszöntött az ún. jóléti államok kora, kiterjedt közszolgáltatási funkciók jelentek meg, a közszolgáltatások megszervezése és szabályozása a közigazgatás egyik legfontosabb feladatává vált.

[22] Adam Müller és Ludwig von Haller konzervatív kritikája a liberalizmus társadalmi kohéziójának megbontására reflektál, és az állam sokoldalú szerepkörét hangsúlyozza. Majd Karl Marx és Friedrich Engels egészen odáig megy, hogy szocialista elméletük szerint a kapitalista piaci viszonyok okozta társadalmi ellentétek csak a termelési eszközök állami tulajdonba vonásával oldhatók fel.<sup>[22]</sup> Erre pedig az 1950-es évektől számos állami program épült.

[23] A közszolgáltatások terjedelmi meghatározásában változást hozott az új közmenedzsment (*New Public Management*) 1970–80-as években kibontakozó mozgalma, mely a válságok okozta megszorítások révén értelmezte újra az állami szerepeket és a közszolgáltatások szervezési kérdéseit. Bár megjegyzendő – ahogyan már volt róla szó –, hogy az angolszász gyakorlatban a magán- és nonprofit szektor által nyújtott szolgáltatások tradicionálisan a közszolgáltatások körében voltak értelmezhetők, és az állam ilyen tekintetben nem feltétlen mozgatórugójuk. Ezzel új, alapvetően piaci megoldásokat alkalmaztak a közszektorban. A reform azon problémákból táplálkozott, melyek a piaci elégtelenségekből, illetve a kormányzati kudarcokból fakadtak. Az újonnan megjelenő elképzelések jelentősen átalakították a közszolgáltatások nyújtásának, szabályozásának elméleti és gyakorlati rendszerét.<sup>[23]</sup> A szerkezeti reformok az egyes mintaállamokban is nagyon eltérőek voltak, ahogyan a közszolgáltatások fogalma és köre sem egységes. Egyúttal tehát egyfajta hatékonysági, közösségi pénzügyi fordulat következett be a jóléti szolgáltatások körében és szervezésében. E reformhullám hatása jó néhány évtizedig tartott, az ún. rendszerváltó országokban csak az 1990-es években realizálódott, több-kevesebb sikerrel. Másrészt beépült az Európai Unió szakpolitikáiba is, különösen a hálózatos szolgáltatásokhoz kapcsolódó liberalizáció és a privatizáció révén.

[24] A XXI. század elején olyan új, a közszolgáltatások tartalmát is érintő ideológiák jelentek meg, mint a Neo-Weberian State (NWS) paradigmája, mely alapvetően Pollitt és Bouckaert 2004-es tanulmányára vezethető vissza.<sup>[24]</sup> Az elgondolás a neoliberais politika problémáira adott válaszként a korábbi weberi elvekhez nyúlt vissza, melyhez erősebb állami szerepeket társított. A szerzők célja nem egy normatív modell kidolgozása volt, hanem egy empirikus-analitikus modell megteremtése.<sup>[25]</sup> Az erősebb állam ugyanakkor nem a piaci viszonyokkal szemben jelent meg, inkább az addig is meglévő szerepek hatékonyabbá tételének oldalán. Sőt, többek között a nonprofit és a civil szektor bevonását, az átláthatóság kialakítását, a politikai felelősség tisztább viszonyainak megteremtését célozta.<sup>[26]</sup>

[25] Végezetül megemlíthetjük a New Public Governance (NPG) elméletét is, amely megpróbál túllépni a piac és az állam viszonyáról alkotott régi érveken, és arra kíván rávilágítani, hogy egy modern, komplex társadalmi rendszer csak akkor lehet hatékony, ha a kormány, a piaci szektor és a civil társadalom szabályozott módon, hálózatos formában működik együtt.<sup>[27]</sup>

### 3. A közszolgáltatás fogalmának értelmezési problémája a társadalomtudományokban

[26] A közszolgáltatásra mint fogalomra és tevékenységre a közigazgatással foglalkozó tudományok különböző aspektusból és mélységben tekintenek. Bár pontosan ez teszi nehezkessé a fogalom definiálását, mégis alkalmas arra, hogy közelebb vigyen annak megértéséhez az eltérő nézőpontok egymás mellé helyezésével, a különbségek és azonosságok feltárásával.

#### 3.1. Közgazdaság-tudományi megközelítésben

[27] A közgazdaság-tudomány valamennyi szolgáltatásra úgy tekint, mint amely alkalmas a fogyasztói igények kielégítésére. Ilyen szempontból a közszolgáltatás egy jószágnak – árunak (például gáz, elektromos áram, ivóvíz) vagy szolgáltatásnak (például tömegközlekedés, oktatás, szociális ellátás) – tekinthető, és gazdasági szempontból különösen fontos ennek piaci alapon

kínálható formája. Tehát még ha van is közösségi tartalma, a profit miatt a vállalati érdekek is megjelennek. Viszont az ilyen szolgáltatások speciális tulajdonságokkal bírnak, részben abból adódóan, hogy a társadalom egy szélesebb körének azonos igényeit elégítik ki, amihez valamilyen formában társadalmi, állami (kormányzati) érdek is fűződik – a közösségi gazdaságtan széles irodalma foglalkozik a javak osztályozásával, melyek közül az alábbiak állnak szoros kapcsolatban a közszolgáltatásokkal: közjavak, közös készletű javak, díjfizetéses javak. Hoffman István szemléletét követve gazdasági szempontból a fogalom alá tartozik minden gazdasági tevékenység, ami nem minősül mezőgazdasági, (feldolgozó)ipari vagy bányászati tevékenységnek.<sup>[28]</sup> Ennek alapján e körbe sorolandó akár az állam által végzett közhatalmi tevékenység is.

### 3.2. Szociológiai megközelítésben

[28] A szociológia szintén eltérően közelít a fogalomhoz. A szakirodalmak nem definiálják külön, ha igen, akkor is a jogi vagy közgazdaságtani megfogalmazást adaptálják, és inkább a gyakorlati jelentőségére – mint eszközre - helyezik a hangsúlyt.<sup>[29]</sup> Alapvetően mint a közösségi szükségletek kielégítésének funkciójára, a társadalomban betöltött szerepére – többek között az oktatásra, az egészségügyre (a társadalmi integráció, a felzárkóztatás egyik eszközére, a szegregáció megszüntetésére) vagy az infrastruktúra-fejlesztésre (a térbeli különbség kezelési lehetőségére) – fókuszálnak. Azaz a közszükséglet és a társadalmi jólét maximalizálása áll a szociológiai megközelítés középpontjában,<sup>[30]</sup> így olyan szolgáltatások is e körbe sorolandók, amelyek gazdasági értéket nem képviselnek, viszont társadalmi hatást kíválnak.<sup>[31]</sup> Ide sorolható az új közszolgáltatás (*new public service*) elmélete,<sup>[32]</sup> amely a demokratikus állampolgárságon, a közösségen és a civil társadalmon, valamint a szervezeti humanizmuson és a diskurzuselméleten alapuló mozgalom.

### 3.3. Közigazgatás-tudományi megközelítésben

[29] Érdemes a fogalmat a közigazgatás-tudomány oldaláról is megközelíteni, amennyiben a jogtudomány önálló tudományszakaként tekintünk rá.<sup>[33]</sup> E tekintetben persze nehézségbe ütközhetünk a „köz” előtag poliszemiája miatt, amely egyszerre utalhat a szolgáltatások kedvezményezettjeire, az állami hatóságokra, de épp a szolgáltatást nyújtó vállalkozások tulajdonjogi formáira is. Ilyen szempontból a közigazgatás-tudomány a közszolgáltatásokat mint igazgatási jelenségeket értelmezi és elemzi.

[30] A tudományszak sajátosságából fakad, hogy szűkebb és tágabb értelmezése is lehet a fogalomnak. Az igazgatási megközelítés tágabb teret biztosít, és minden olyan szolgáltatást a közszolgáltatások közé sorol, amit az állam nyújt a társadalom szélesebb rétegének, ideértve az egész törvényhozást, közigazgatást, igazságszolgáltatást és bűnüldözést is.<sup>[34]</sup> A „jogias” megközelítés szűkebben értelmezi az állami tevékenységet, és a közszolgáltatások alatt az állam vagy a magánszemélyek (szervezetek) által nyújtott szolgáltatásokat érti, kivéve az állam egyoldalú, közhatalmi aktusait.<sup>[35]</sup> A legtágabb értelmezési keretet az az angolszász nézőpont adja, mely a közjog szabályaival összeegyeztethetően a nem állami, de közösségi szervezést igénylő feladatokat is a fogalom alá veszi. Ezzel ellentétes ugyanakkor a legtöbb magyar szakirodalmi álláspont, amely az állami feladatellátást, felelősséget tekintti kiindulópontjának.

[31] A közigazgatási jogtudomány szempontjából vitatott az is, hogy az állam által biztosított közhatalmi tevékenységek (a hatósági tevékenységen túl a honvédelem, igazságszolgáltatás stb.) a fogalom alá tartoznak-e.<sup>[36]</sup> Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a „szolgáltató állam” előretörésével például egyes hatósági szolgáltatások is jelentős átalakuláson mentek keresztül. Míg a hagyományos megközelítés a hatósági típusú feladatokat nem érti e fogalomkörbe, addig a közmenedzsment tágabb megközelítése ezt is a fogalom alá vonja – mivel az állam szolgáltatást nyújt, amely minőségileg, mennyiségileg stb. mérhető.<sup>[37]</sup> Ugyanakkor közös elem, hogy igazgatási és szervezési kérdésként tárgyalva a szolgáltatásnyújtás szervezési logikája, megoldási formái, a köz- és magánszféra szerepeinek meghatározása állnak a középpontjukban.<sup>[38]</sup>



### 3.4. Jogtudományi megközelítésben

[32] A jogtudomány általánosságban a közszolgáltatás nyújtásának és szervezésének jogi szabályait és szabályozási kereteit vizsgálja. Ha e szempont – és nem pusztán a közigazgatási jog - oldaláról közelítjük meg a fogalmat, akkor szintén államonként, azaz jogrendszerenként eltérő eredményre juthatunk. Ugyanis ha a jogi normák szintjét vizsgáljuk, akkor nagyon különböző, hogy egy adott országban a jogalkotó és a jogszabály mit minősít közszolgáltatásnak. Így tehát azt mondhatjuk, hogy közszolgáltatás az, amit az adott jogrendszer, adott időpontban ilyennek minősít. Ez ellentétes azzal a negatív jogi megközelítéssel, amely szerint létezhet olyan közszolgáltatás is, melyet a jog nem minősített azzá, és elegendő hozzá csupán a közösségi igény, szervezés. Utóbbira történeti példa az indiai faluközösség vízellátás-öntözés szolgáltatásának megszervezése.<sup>[39]</sup> Bár való igaz, hogy a jog fejlődésével sokszor e tevékenységek is a jogi szabályozás tárgyává váltak, az állami szerepvállalás, szabályozás nélkül is közszolgáltatásnak tekinthetők.

[33] Kiemelendő, hogy alkotmányjogi szempontból a közszolgáltatás lehet egy alkotmányos alapjog, amely a közjavakhoz való hozzáférést biztosítja különösen például a humán, szociális, egészségügyi, oktatási, közlekedési, kulturális, energetikai területeken.<sup>[40]</sup>

[34] Hagyományosan a közigazgatási jog általános része a közszolgáltatások elméleti alapjait, megszervezésének formáit vizsgálja, míg az egyes ágazatok, szolgáltatási területek jellemzőit a közigazgatási jog különös része tárgyalja. Ugyanakkor ezen kettéválasztás mára – a fogalom szempontjából is – megkérdőjeleződik a szakmai diskurzusban.<sup>[41]</sup>

[35] A jogtudomány szempontjából fontosak a közszolgáltatás szervezésének szerződéses megjelenési formái is. A tág értelemben vett közszolgáltatási szerződések felölelik az állami és a magán- (piaci) szféra közötti szerződéses kapcsolatokat. E szerződések különféle magánjogi és közjogi sajátosságokat hordoznak, és országonként nagyban eltérők. Így például Franciaországban nagy hagyománya van a delegált közfeladat-ellátásnak (*service public*), a koncessziós szerződésnek (*le contrat de concession*), a bérleti szerződésnek (*l'affermage*), a megosztott érdekelttségnek (*la régie intéressée*), vagy épp a menedzsmentszerződésnek (*gérance*).<sup>[42]</sup> Az angolszász területeken a közszolgáltatási szerződések (*public service contract – PSC*) mellett a közbeszerzési (*public procurement*) szabályozásnak, valamint a köz-magán együttműködésnek (*public-private partnership: PPP*) is régi hagyománya van.<sup>[43]</sup> A német megoldásban a társasági jog szabályain keresztül érzékeltethetjük legjobban a közszolgáltatás (*öffentliche Dienstleistungen*) megközelítését. Itt lényegében az állam tulajdoni részesedésének (*beteiligungsmanagement*) van fontos szerepe a közszolgáltatást nyújtó gazdasági társaságokban, melyeknek számos formáját ismeri a német társasági jog.<sup>[44]</sup>

## 4. A közszolgáltatás fogalmának sajátosságai

### 4.1. A francia *service public* eszméje

[36] A közösség szolgálatának eszméje (*service public*) a XX. század elején alakult ki a francia jogban, és több egy puszta fogalomnál, az egész közjogi berendezkedést áthatja.<sup>[45]</sup> Bár kézenfekvő lenne, de nem azonosítható csupán a közszolgáltatás fogalmával, több annál:<sup>[46]</sup> olyan dogmatika, amely hatással volt Európa szinte összes közigazgatási rendszerére.<sup>[47]</sup> A szakirodalomban legalább hármas értelmet tulajdonítanak neki, így értik alatta a közigazgatást mint szervezetet,<sup>[48]</sup> tevékenységet, továbbá mint önálló feladattal rendelkező intézményt. Ez utóbbi szolgáltatási aspektus áll legközelebb a közszolgáltatás definíciójához. Léon Duguit – akinek neve összefonódott a bordeaux-i közszolgáltatás-iskolával - államelmélete szerint<sup>[49]</sup> egy tevékenységből a társadalmi fejlődés során lehet *service public*, azaz a közösségi igény határozza meg, hogy valamely feladat mikor válik közfeladattá. Így a közszolgáltatás olyan, legalább részben a közigazgatási jog által szabályozott közérdekű cselekvés, amelyet a közjog hatálya alá tartozó szervezet (jogi személy)

végez vagy ellenőriz.<sup>[50]</sup> Ezt erősíti meg Louis Rolland megfogalmazása, aki szerint a tág értelemben vett vállalkozást érthetjük közszolgáltatás alatt, mely kormányzati irányítás mellett a közösség szükségleteinek kielégítését szolgálja.<sup>[51]</sup> Eszerint az állam – és különösen a kormányzat – feladata a közszolgáltatások szabályozása, megszervezése a társadalmi egység biztosítása érdekében. Duguit így jut el odáig, hogy azt állítja, az államot a közszolgáltatás mint egyfajta legfőbb joguralom alapozza meg.<sup>[52]</sup>

**[37]** A toulouse-i iskolát képviselő Maurice Hauriou kritizálta Duguit fentebbi tág értelmezését. Abból a felvetésből indult ki, hogy a népszuverenitásból lehet levezetni az állam hatalmát, melynek korlátja az alkotmánybíráskodás és a közigazgatás döntéseinek bírósági felülvizsgálata.<sup>[53]</sup> Ebből adódóan a közszolgáltatást egy intézményként definiálta, amely a közösség számára szolgáltatást nyújt, és a hagyományos közhatalom nem kezelhető közszolgáltatásként.<sup>[54]</sup>

**[38]** Valló József felidézi, hogy a fogalom megközelíthető a közigazgatási jog oldaláról, a köztulajdon fogalmán keresztül, amikor is bizonyos javak felett az állam gyakorolja a tulajdonosi jogokat, és a jog ezért speciális szabályokat alkot. Ezek egy részét a közhasználat kielégítésére rendelik (például közterek, utak, hidak), melyek a fogalom alá tartoznak (kivéve az állam magánvagyonát).<sup>[55]</sup> Ha pedig egy francia szerv a *service public* fogalmkörébe tartozik, akkor a vagyona közpénz, és speciális közjogi szabályok társulnak hozzá. Azaz a francia irodalomban valóban széles körű jelentéstartalmú „eszmével” találkozunk, mely a francia politikai filozófia meghatározó eleme és a nemzeti identitás jelképe is.<sup>[56]</sup>

**[39]** A francia feladatellátásban fontos szerep hárul a helyi önkormányzatokra is, amelyek szabadon dönthetnek arról, hogy maguk látják el a közszolgáltatásokat, vagy delegálják azt más piaci szereplőknek (*la délégation des services public*), az előző pontban ismertetett különféle szerződéses kapcsolatok útján.

**[40]** Tehát a francia jogban a *service public* eszméje keretében értelmezik a közszolgáltatások fogalmát. Azon belül nem tesznek érdemi különbséget a tevékenység jellege szerint, és minden humán, személyes jellegű, közüzemi, infrastrukturális szolgáltatást a fogalom alatt értenek, ahogyan az e szemléletmódot követő dél-európai államok is teszik.

## 4.2. Az angolszász közösségi szervezés

**[41]** Az angolszász irodalomban sincs egységes fogalma a közszolgáltatásnak. A brit közszolgálat (*public service*) mint önálló kifejezés bevett a gyakorlatban, ugyanakkor legalább két további kifejezéssel társul, mosódik össze.<sup>[57]</sup> Így például a *civil service* fogalmával,<sup>[58]</sup> ami lényegében a közigazgatást és a köztisztviselőket jelenti, továbbá a közszolgáltatások (*public services*) többes számú alakjával, amely magába foglalja a helyi és központi szintű kormányzati egységek által az állampolgárok számára nyújtott különféle közszolgáltatásokat, mint például az egészségügy, oktatás, rendvédelem stb. Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a britek használják a közművek (*public utilities*) kifejezést is, amely az ún. hálózatos, közüzemi szolgáltatások nagyobb részét fedi le, mint például gáz, villamos energia, víz és szennyvíz, postai szolgáltatások, távközlés. Ugyanakkor, ahogy Marcou<sup>[59]</sup> is megjegyzi, ennek nincs valódi magyarázó értéke a fogalomra tekintettel, azaz nem azonosítható csupán ezzel a közszolgáltatások köre.<sup>[60]</sup>

**[42]** Bár a közszolgáltatások fogalmi leírása a közgazdaságtanban és a közigazgatási tudományban jól kidolgozott, jogi szempontból közelítve Bell és Kennedy odáig mennek, hogy „jogi vákuumnak” nevezik, tekintettel arra, hogy a meghatározás nem egy keresztirányú fogalom, amelynek célja a törvény és az ítélkezési gyakorlat felépítése.<sup>[61]</sup> Ahogy Mangenot fogalmaz, a jogalkotó feladata, hogy meghatározza az érintett tevékenységek körét, azok létrehozását és szabályozását, a jogszabályok pedig megpróbálják biztosítani a szolgáltatás minőségét és a fogyasztók védelmét.<sup>[62]</sup>

**[43]** Az angolszász országokban a közszolgáltatás fogalma az 1980-as évektől szorosan összekapcsolódott a már korábban idézett *New Public Management* mozgalmával is, mely a



közösségi szolgáltatások privatizációját, kiszervezését, a magánszektor bevonását szorgalmazta azok ellátásában. Ez többek között arra is épült, hogy a közszolgáltatások nyújtásában a magánszférának, a közösségi szervezeteknek (*charity*) mindig is jelentős szerepe volt.<sup>[63]</sup> Különösen a rászorulóknak nyújtott humán szolgáltatások okán szorosan összekapcsolódott a közszolgáltatás fogalmával is. Ebből következőleg az angolszász felfogásban a terminológiának nem szükségszerű eleme az „állam”, hiszen a közösségi szervezésnek számos azon kívüli formája is elképzelhető, léteznek más közösségi források, amelyek fedezhetik e tevékenységek költségeit.<sup>[64]</sup> Sőt, az Egyesült Királyságban lehetőség van arra, hogy közszolgáltatásokat jótékonyági, nonprofit szervezetek nyújtsanak a hatóságokkal kötött finanszírozási megállapodás alapján.

[44] Tehát az angolszász terminológiában sincs egységes közszolgáltatás-fogalom, ugyanakkor a franciához képest nagyobb szerepet kapnak az egyházak, a nonprofit szervezetek és a különféle közösségek által nyújtott szolgáltatások (például bányamentők, önkéntes tűzoltóságok, szeretetszolgálat stb.). Ebben az értelemben a közszolgáltatás fogalma a közösségi szervezés igényével és megvalósításával azonosítható.

### 4.3. A közszolgáltatások sajátossága a gazdasági szolgáltatásokhoz képest

[45] A szakirodalmi álláspontokat áttekintve az látható, hogy gyakran keveredik a közszolgáltatás és a közszféra (ideértve a közszolgálatot) kifejezése. Ez abból is fakad, hogy országonként eltérő szabályok vonatkoznak e területekre, így a szakirodalmak is részben eltérő módon töltik fel e fogalmakat tartalommal. Ezért szükségesnek látszik meghatározni a gazdasági értelemben használt szolgáltatás fogalmához való viszonyát, jobban mondva elhatárolni tőle. Mi az, amitől egy szolgáltatásból közszolgáltatás válik, milyen speciális jellemzői vannak a közszolgáltatásnak?

[46] Általánosságban elmondható, hogy a közjavak korábban hivatkozott fogalmi elemeiből önmagában nem következik, hogy egy szolgáltatás csak akkor válhat közszolgáltatássá, ha a teljes lakosság számára elérhető – már csak azért sem mert léteznek az ún. helyi közjavak (*local public goods*), közszolgáltatások is, melyek esetében a kereslet területenként eltérő.<sup>[65]</sup> Továbbá a teljes ellátási kötelezettség sem lehet feltétel, mivel a közszolgáltatások teljes körű ellátását az adott állam pénzügyi-gazdasági (vagy földrajzi) paraméterei nem mindig teszik lehetővé.<sup>[66]</sup>

[47] Érdemes tehát a közszolgáltatásokat elhatárolni a piac által nyújtott szolgáltatásoktól – hiszen a közigazgatás-tudomány is e gazdasági értelemben vett fogalomból indul ki -, mely sajátosságok az alábbiak szerint foglalhatók össze. A piaci szolgáltatásokhoz képest a közszolgáltatások a lehető legszélesebb körű ellátás érdekében a legtöbb esetben állami szabályozási garanciával, ellátási kötelezettséggel rendelkeznek, ilyen például a gyakorlatban az egyetemes szolgáltatás követelménye a liberalizált szolgáltatások esetében.<sup>[67]</sup> A szolgáltatás nyújtására speciális, jogszabályban rögzített minőségi, biztonsági feltételek vonatkoznak, különösen a fogyasztók védelme érdekében.

[48] A közszolgáltatásokra legtöbb esetben igaz a közjavak három – de legalább az egyik – tulajdonsága, azaz nem rivalizáló, másrészt nem kizáró, végezetül nem visszautasítható.<sup>[68]</sup> A szolgáltatásból csak a jogszabályban meghatározott feltételeken túl van lehetőség kizárni a fogyasztót, amire a szolgáltatás ára sem lehet indok, mivel jellemzően a szolgáltatás nyújtása megfizethető áron, diszkriminációtól mentesen történik. A közszolgáltatások további alapjellemezője, hogy szorosan kötődik a társadalom alapvető szükségleteihez, alapvető jogaihoz,<sup>[69]</sup> az igénybevétel általában nem egyediesített, a hozzáférés többnyire azonos feltételekkel történik. S ahogyan korábban már szó volt róla, egyes közszolgáltatások esetében a piaci működtetés (vagy állami támogatás nélküli ellátás) lehetetlen, például méretgazdaságossági okok miatt – ahogyan az a természetes monopóliumok legtöbbjére igaz.<sup>[70]</sup> Ez utóbbi persze nem zárja ki, hogy egyes közszolgáltatásokat ne piaci szereplők nyújtsanak, ugyanakkor sok esetben a piaci szereplő valójában állami tulajdonban lévő gazdasági társaság.

**[49]** A közszolgáltatások fogalmát és annak sajátosságait az Európai Parlament tanulmánya a fentiekől kissé eltérően definiálja. Ez alapján a közszolgáltatás olyan közérdekű gazdasági tevékenység, amelyet az államok határoznak meg, hoznak létre és irányítanak, illetve amely eltérő mértékben speciális jogi szabályozás alá tartozik, függetlenül attól, hogy azt köz- vagy magánszervezet látja el.<sup>[71]</sup> E nézőpont szerint a közszolgáltatások az állami beavatkozás egyéb formáitól abban térnek el, hogy konkrét termelési tevékenységnek minősülnek. A tanulmány a közszolgáltatások három sajátosságát, alapelvét nevesíti, melyek a következők. Az első jellemzője az egyetemesség, amely alapján mindenki számára azonos feltételek mellett kell elérhetőnek lennie, általában egységes áron. Második sajátossága a folytonosság: a szolgáltatást folyamatosan és rendszeresen kell nyújtani, azaz szolgáltatási kötelezettség jellemzi. Végezetül sajátos vonása a kiigazítás: a társadalmi szükségletek változásához kell igazítani az előállítását, és végül megszüntetni, ha már nincs rá szükség.<sup>[72]</sup>

#### **4.4. A közszolgáltatások közösségi jellegének nézőpontjai**

**[50]** A közszolgáltatás fogalmában a közösségi jelleg meghatározása nem egyértelmű, különféle nézőpontokból megközelítve jutunk el tágabb, illetve szűkebb értelmezéséhez, ezzel lehatárolva annak tartalmát.

**[51]** A közszolgáltatás mint sajátos szolgáltatás megközelítése Hoffman István szerint három szinten lehetséges, lényegében az előzőekben említett sajátosságok tartalmára támaszkodva. A legtágabb megközelítésben a közszolgáltatások mindazon szolgáltatásokat magukba foglalják, amelyeket az állam nyújt az állampolgárai számára, így ideértjük<sup>[73]</sup> – jogi szempontból a leginkább vitatottan – magát a közigazgatást, a törvényhozást, az igazságszolgáltatást és a bünydöző tevékenységet is.<sup>[74]</sup> E megközelítésbe illeszkedik az a meghatározás is, mely szerint azon társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgáló feladatok ellátásának biztosítását jelenti, amelyek az adott társadalmi és műszaki-technikai feltételek mellett bizonyos szintű közösségi szervezést igényelnek.<sup>[75]</sup> Tehát a közösségi jelleg és az állami beavatkozási, feladatellátási igény önmagában meghatározza a közszolgáltatások körét, mellyel a szolgáltató közigazgatás koncepciója is azonosítható. E szemléletet követte és követi az új közmenedzsment logikája is, tekintettel arra, hogy az angolszász fogalomhasználatban – és a franciában is - az állam által végzett közhatalmi tevékenységre is alkalmazható a fogalom, legalábbis nincs efféle különbségtétel, ahogy fentebb láthattuk.<sup>[76]</sup>

**[52]** Az előzőekben említett vitás szemléletből juthatunk el a közszolgáltatás fogalmának szűkebb megközelítéséhez, melyben kizárjuk az állam közhatalmi tevékenységeit (jogalkotás, igazságszolgáltatás, honvédelem stb.). Így közszolgáltatás lehet minden olyan állami vagy piaci szereplők által nyújtott szolgáltatás, amely a társadalom széles körének nyújt valamilyen ellátást, és a fenti kizárás alapján csupán a közigazgatás szolgáltatásszervező, intézményfenntartó szerepköre tartozhat bele.<sup>[77]</sup> Persze kérdésként merülhet fel, hol húzódik a határ: például egy természetbeni szociális ellátásra való jogosultságot teremtő egyedi határozat nem, míg maga a szociális ellátás tekinthető közszolgáltatásnak?

**[53]** A fogalom legszűkebb értelmezésében csak azok a szolgáltatások tekinthetők közszolgáltatásnak, amelyek esetében tényleges, személyes jellegű szolgáltatás nyújtására kerül sor, közvetve vagy közvetlenül az állam által.<sup>[78]</sup> Így nem tartoznak ide azon támogatások, melyek a szolgáltatás megszerzéséhez járulnak hozzá (például a különféle pénzbeli támogatások: segélyek, nyugdíjak stb.). Ellentétben a legszélesebb megközelítéssel, amely pusztán a „közösségi” jellegből indul ki, itt ez csupán a jogi szabályozásra korlátozódik, és a piaci szabályok kevésbé vagy egyáltalán nem relevánsak.

**[54]** A fentiekén túl érdemes megemlíteni egy másik – az előbbivel részben szemben álló - megközelítést is, mely szerint a közszolgáltatás körébe szűken értelmezve csak az állam közintézményei által nyújtott szolgáltatások tartoznak, és a piacosítható szolgáltatásokat ún.

közüzemi szolgáltatásoknak nevezhetjük.<sup>[79]</sup> Ez abból a logikából fakad, hogy a két szolgáltatási kör nagyon heterogén, jellemzőiben és szervezésében egyaránt. Így például annak meghatározásában, hogy hol húzza meg a fogalom alkotója a „közösség” határát, ugyanis a közintézmények által nyújtott szolgáltatásokat jellemzően magánszemélyek vehetik igénybe, míg a közüzemi szolgáltatásokat jogi személyek is. Ugyanakkor ez rávilágít: nem mindegy, hogy a közszolgáltatások milyen típusáról beszélünk.

**[55]** E megközelítések alkalmazása tehát csupán nézőpont kérdése. Maga a tételes jog és a jogtudomány sem képes egységes fogalom kialakítására. Már csak azért sem, mert maguk a jogszabályok is gyakran eltérő fogalmakkal operálnak egy adott jogrendszeren belül.<sup>[80]</sup> Tehát nagyban befolyásolja az értelmezést – az előzőeken kívül – az ágazatpolitika és annak szabályozása is.

## 5. A közszolgáltatások csoportosítása

**[56]** A közszolgáltatások csoportosítása több szempont alapján lehetséges, ahogyan ez már a fogalom sajátosságai körében is előkerült, ugyanakkor a fogalmi eltérés a csoportosítást is bonyolítja, és a gyakorlatban nincs egységes tipológia. Lehetőség van a közszolgáltatások csoportosítására azok piacossíthatósága szerint, tartalmuk szerint, a megszervezésért felelősséggel tartozó kormányzati szintek szerint, továbbá a közszolgáltatást nyújtó jogállása szerint, vagy éppen profit- és területi alapon is. A következőkben az első három szempontot tárgyaljuk részletesen, tekintettel arra, hogy a további szempontok az írás különböző részeiben előkerülnek.

### 5.1. A közszolgáltatás piacossíthatósága szerint

**[57]** A legáltalánosabb elkülönítési szempont – a főbb külföldi szakirodalmakra is tekintettel –, hogy a közszolgáltatás nyújtása piaci vagy nem piaci alapon történik. A szolgáltatások általános jellemzőitől az előzőekben elhatároltuk a közszolgáltatás fogalmát, ami nem jelenti azt, hogy az ne lehetne piaci alapon nyújtható. Azaz a közszolgáltatások lehetnek piaci, illetve nem piaci alapúak is.<sup>[81]</sup> Az elhatárolás alapja, hogy az adott közszolgáltatáshoz kapcsolódhat-e gazdasági jellegű tevékenység, vagy sem. Bár valamennyi szolgáltatás esetében felmerülhet – még ha csak közvetetten is – a gazdasági jelleg, de az vagy kevésbé érvényesül, vagy jelentéktelen, azaz a közösségi érdek felülírja. Így, bár e csoportosítás is szubjektív, érdemes a két fő kategóriát megvizsgálni.<sup>[82]</sup>

**[58]** Abban az esetben beszélhetünk piaci alapú közszolgáltatásokról, amikor a közösségi érdek alapján közszükségletet elégítenek ki, leggyakrabban közüzemek útján, és a szolgáltatás a piacon keresztül is nyújtható.<sup>[83]</sup> Azaz van olyan gazdasági érdek – profit, állami támogatás –, amely miatt a piaci szereplők érdekében áll a közszolgáltatás előállítása, annak mindenféle speciális jellemzője és szabályozottsága mellett is. Tehát bár közszükségletet elégít ki, itt legtöbbször mégsem ingyenes szolgáltatásról van szó, sőt egyenesen a fogyasztó által fizetendő díj az, ami biztosítja a fogyasztásából való kizárhatóságot (ún. díjfizetési javak). Azaz a piacossítható közszolgáltatás fogyasztója ismert, a termelő által beazonosítható. E körbe tipikusan az ún. hálózatos szolgáltatások (illetve természetes monopóliumok) tartoznak, mint a gázzolgáltatás, ivóvízellátás, távhőszolgáltatás, villamosenergia-szolgáltatás, hulladékelszállítás, a közösségi közlekedés különféle formái, postai szolgáltatások, hírközlési szolgáltatások.<sup>[84]</sup> E katalógust áttekintve láthatjuk: ha piacossítható egy szolgáltatás, nem biztos, hogy azt valóban a piac fogja nyújtani. Kezdetben a legtöbb fenti közszolgáltatás állami monopólium formájában működött – akár profitszerzési céllal vagy anélkül –, és csak az 1980-as évek politikai fordulata indította el a piacosítási folyamatokat. Azaz a lehetőség adott, az egyes államok döntenek arról, milyen formában és hogyan bízzák e feladatok ellátását a piacra, ugyanakkor közös bennük, hogy a „közösségi” jelleg a szabályozásban, az ellátási kötelezettségben megmarad.

[59] Másrészt a szakirodalom értelmezi a nem piaci alapú közszolgáltatások körét is. Ezek olyan szolgáltatások, amelyek nem biztosíthatók piaci alapon, mivel nem állíthatók elő gazdaságosan, vagy az államnak nem fűződik érdeke ahhoz, hogy profitorientálttá tegye. Ennek részben alapjogi követelményei is vannak, hogy bizonyos szolgáltatásokhoz mindenki, kvázi korlátozások nélkül hozzájuthasson, például a közvilágításhoz, közutakhoz. Speciális jellemzője a nem piaci alapú szolgáltatásoknak, hogy nem képezik adásvétel tárgyát, nyújtásukban a profitnak nincs szerepe, a társadalom valamennyi tagja részesülhet belőlük, kizárhatóságra nincs lehetőség, és nem rivalizálnak a fogyasztók, azaz mindenki számára elérhető, a nem fizetők is igénybe vehetik.<sup>[85]</sup> Tipikusan e körbe tartoznak az ún. tiszta közjavak, illetve az állami szerepvállalás mértékétől függően a közoktatás, közegészségügyi ellátás, szociális ellátás, a rendvédelem, vagy az utóbbi időkben a környezetvédelem is. Ez utóbbiak annyiban térnek el a közjavaktól, hogy itt a piac egyes szolgáltatásokat képes megszervezni, de a társadalom egy széles körét kizárja azok fogyasztásából, tehát csak kiegészítő formában lehetnek jelen.<sup>[86]</sup> Amennyiben a közszolgáltatások tágabb definícióját elfogadjuk, akkor ebben az értelemben a nem piaci alapú szolgáltatások közé kell sorolnunk az állam közhatalmi tevékenységét is, így a közigazgatást, az igazságszolgáltatást, jogalkotást, honvédelmet is.<sup>[87]</sup>

## 5.2. A közszolgáltatás tartalma szerint

[60] A közszolgáltatások tartalmi szempontból többféleképpen csoportosíthatók. E körben a szakirodalom két nagyobb csoportot különböztet meg: a humán közszolgáltatásokat és a műszaki, infrastrukturális szolgáltatásokat.<sup>[88]</sup> Utóbbi kategóriát nevezhetjük gazdasági közszolgáltatásnak is.<sup>[89]</sup> A tartalmi csoportosítás persze nagyban függ attól, hogy a közszolgáltatás tágabb vagy szűkebb fogalmát vesszük alapul. A fenti csoportosítás a kevésbé tág fogalomból indul ki. Ugyanakkor, a fentebb vázolt tágabb fogalmat alapul véve érdemes – bár a hazai szakirodalom ezt eddig nem tették meg – egy harmadik kört is nevesíteni, az állam közhatalmi szolgáltatásait (jogalkotás, igazságszolgáltatás, rend- és honvédelem, közigazgatási tevékenység: különösen ideértve a hatósági szolgáltatásokat).

[61] Horváth M. Tamás a helyi közszolgáltatások tipizálása körében a közüzemi szolgáltatásokat, a kommunális szolgáltatásokat, a humán szolgáltatásokat és a helyi rendészeti közszolgáltatásokat nevesíti.<sup>[90]</sup> A fenti szempontokat és azt is figyelembe véve, hogy a fogalom országoként eltérő tartalmú, az alábbiak szerint csoportosíthatjuk a közszolgáltatásokat.

[62] A humán szolgáltatásba azon közszolgáltatások tartozhatnak, melyek közvetlenül az emberek testi és szellemi szükségleteit elégítik ki,<sup>[91]</sup> és jellemzően nem piaci alapú szolgáltatások. Ennek alapján a következő főbb szolgáltatáscsoportok tartozhatnak e körbe: az oktatás, bölcsődei-óvodai nevelés, egészségügyi ellátás, szociális ellátás, kulturális szolgáltatások. Ezen belül Hoffman István különválasztja a jóléti szolgáltatásokat, valamint a művelődéshez, kultúrához, oktatáshoz kötődő közszolgáltatásokat.<sup>[92]</sup> E szolgáltatások tartalma, a szolgáltatás szintje és színvonala merőben eltérő az egyes országokban, így további alcsoportok bemutatása indokolatlan.

[63] A másik nagy csoportot a műszaki, infrastrukturális közszolgáltatások adják. Ezen belül értelmezhetjük a közüzemi szolgáltatásokat és a kommunális szolgáltatásokat.<sup>[93]</sup>

[64] A közüzemi szolgáltatások (az angol *public utilities* kifejezéssel összhangban) alatt alapvetően olyan hálózatos szolgáltatásokat értünk, melyek a gazdaságos üzemméretből adódóan jellemzően (természetes) monopóliumként jöttek létre. Azaz az állam legalább a hálózat üzemeltetésében, szabályozásában részt vesz, még ha ezeket a jellemzően piaci alapú közszolgáltatásokat piaci szereplők nyújtják is. Közüzemi szolgáltatások lehetnek: gázosztályítás, ivóvízellátás, szennyvízelvezetés, távhőszolgáltatás, villamosenergia-szolgáltatás, közösségi közlekedés (vízi, légi, szárazföldi), közutak, postai szolgáltatások, hírközlési szolgáltatások, közvilágítás.

[65] A kommunális szolgáltatások alapvetően helyi szinthez kötöttek – persze országos szinten is

elláthatók –, és a településüzemeltetés tevékenységéhez kapcsolhatók, helyi igényeket elégítenek ki. E körbe sorolhatjuk az alábbi közszolgáltatásokat: köztemetők fenntartása, szilárd és folyékony hulladék gyűjtése, közterületek és közparkok fenntartása, helyi rendészeti szolgáltatások, bérlakásrendszer működtetése.<sup>[94]</sup>

### 5.3. Az országos és a helyi közszolgáltatások

**[66]** A közszolgáltatásokat két nagy körre oszthatjuk aszerint, hogy egy adott szolgáltatást országosan vagy regionálisan, lokálisan nyújtanak. Ez két okra vezethető vissza. Egyfelől a közszolgáltatások megszervezésének létezik egy optimális mérete, másrészt ehhez szorosan kapcsolódva a kormányzati szintek között szükséges a feladatmegosztás. A közigazgatási jog oldaláról megközelítve klasszikusan ez a decentralizációval hozható összefüggésbe, nevezetesen, hogy az állam (központi kormányzat) egyes feladatok ellátását és annak felelősségét helyi önkormányzat szintre telepíti. Például a [Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény](#) kifejezetten nevesíti, hogy az önkormányzatok feladata a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása.<sup>[95]</sup> Emellett természetesen léteznek egyéb, helyi szinten keletkező közösségi feladatok is, azaz nem attól lesz egy szolgáltatás helyi, mert a jogszabály azzá nyilvánítja, hanem a helyi közösségi jellegétől (lásd helyi közjavak). Tipikus példája az alapfokú oktatás. Magyarországon jelenleg központilag szervezett, állami feladat, de ennek ellenére egy helyi közszolgáltatásról van szó, melynek előnyeit csak egy adott település, térség lakosai élvezhetik.

**[67]** Tehát általánosságban azt mondhatjuk, hogy a helyi közszolgáltatások azok, melyeket az adott ország népességének csak egy meghatározott földrajzi területén élők vehetnek igénybe. A gyakorlatban majdnem minden olyan közszolgáltatást ide sorolhatunk, melynek előállítása helyi szinthez köthető, így példaként említhető a helyi közparkok, közutak, játszóterek fenntartása, a közvilágítás, az idősgondozás, az alapfokú gyermeknevelés és oktatás, alapfokú egészségügyi ellátás, hajléktalanellátás, helyi rendfenntartás, távhőszolgáltatás, ivóvízellátás stb. Oates szerint, ha a közjavak iránti kereslet földrajzi területenként eltérő, akkor a decentralizáció növelheti a társadalmi jólétet.<sup>[96]</sup> Magyarul, e közjavak, közszolgáltatások helyi szintű ellátása hatékonyabb és gazdaságosabb lehet, hiszen a helyi szinten felmerülő kereslethez igazíthatja a közjavak előállítását. A pontosabb helyi információk által elkerülhető a helyi közjavak túl- vagy épp alultermelése, a minőségi problémák, amelyek központi szintű szervezés esetében gyakoriak. Ugyanakkor érvényesülhet a túlcsondulási hatás (*spillover effect*), mivel a decentralizált egységek a helyi közjavak előállítása során nincsenek tekintettel a közigazgatási határokra, és tevékenységük egy másik egység számára pozitív vagy negatív hatást eredményezhet. A gyakorlatban tipikusan ilyen közszolgáltatás az oktatás és az egészségügyi ellátás, amikor egy másik településen élők veszik igénybe a szolgáltatást egy nagyobb városban, azaz a közszolgáltatás terheinek viselője és az igénybevevők köre elválik. Tehát, amikor a helyi közszolgáltatások minőségét, mennyiségét és az ehhez tartozó optimális méret meghatározását vizsgáljuk, akkor minden közszolgáltatás esetében külön-külön el kell azt végezni, nem határozhatunk meg általános kormányzati szintet.<sup>[97]</sup> Így például az alapfokú egészségügyi ellátás megszervezésének észszerű mérete nagy valószínűséggel nem esik egybe az alapfokú oktatás számára megállapított mérettel, és ez így igaz szinte valamennyi közszolgáltatásra. Tehát az előző kategóriákat használva, alapvetően a humán szolgáltatások nagyobb része, a nem piaci alapon nyújtható szolgáltatások széles köre, valamint a hálózatos szolgáltatások egy szűkebb köre tartozhat e kategóriába, ami helyi közösségi szervezést igényel.

**[68]** A másik típusba tartoznak a központi kormányzati szinten szabályozott és szervezett közszolgáltatások, melyek az egész ország lakosságának igényét elégítik ki, jellemzően nagyon hasonló minőségi paraméterek mellett. Tipikusan ilyenek a piaci alapon is nyújtható szolgáltatások, a közüzemi szolgáltatások nagyobb része, mint a gázszolgáltatás, villamosenergia-ellátás, távolsági közúti és vasúti tömegközlekedés, hulladékgazdálkodás, postai szolgáltatás stb. Ezek tehát költséghatékonyan csak országos szinten láthatók el, tekintettel arra, hogy jellemzően a kialakításuk



és a működtetésük nagy költségigényű, azaz ún. természetes monopóliumok. Továbbá állami szinten nyújtható szolgáltatás lehet a humán szolgáltatások másik része, mint az egészségügyi szakellátás, felsőfokú oktatás, valamint a közszolgáltatás tág fogalmát alapul véve a honvédelem, rendvédelem, egyes hatósági szolgáltatások köre stb.

## 6. A közszolgáltatások ellátása, szervezése

[69] Amennyire a közszolgáltatások meghatározása is nagyban függ az állami szerepvállalás módjától, azok ellátása és szervezése is e szemléletbeli kérdéshez kapcsolódik. A következőkben a közszolgáltatások szervezési kérdéseit vesszük sorra, tekintettel a közszolgáltatások előzőekben meghatározott fogalmára és csoportosítási ismérveire is.

### 6.1. A közszolgáltatás-ellátás szolgáltatói modellje

[70] Hagyományos megközelítés szerint az állam feladata és felelőssége a közszolgáltatások biztosítása. E szolgáltatói (vagy közvetlen feladatellátási) modellben az állami közigazgatáson, illetve az ahhoz közvetlenül kapcsolódó közintézményeken és közüzemekeken keresztül, vagy állami tulajdonú vállalatok útján látja el az állam a közszolgáltatásokat. Míg előbbi eset a hagyományos közjogi szabályokat követi, addig a második eset a magánjog szabályai alá esik a tulajdonosi jogok gyakorlásával.<sup>[98]</sup> De mindkettőben közös, hogy az állam közvetlenül gyakorolja érdekeit a szolgáltatás nyújtásában és szabályozásában egyaránt. Ugyanakkor nem jelenti azt, hogy e forma ne rejtene számos módot az állam számára, hiszen a közvetlen feladatellátás sokféle megoldási lehetősége létezik, például: belső szervezeti egység, költségvetési intézmény, társulások, intézményfenntartás, intézményirányítás, vagyonrészesezéssel való gazdálkodás, közösségi működtetés stb.<sup>[99]</sup> A közszolgáltatások megszervezésének azt a formáját, amikor a szolgáltatást a gazdasági szereplőkkel kötött szerződések helyett a közjog eszközrendszerével, házon belül oldják meg, *in-house* megoldásnak nevezzük.<sup>[100]</sup>

[71] Lapsánszky András az alábbi jellemzőkben foglalja össze e változatot: az állam ebben az esetben vagy elkülönült vállalati formában, vagy közvetlenül költségvetési forrásból nyújtja a szolgáltatást; a piaci folyamatokat vagy kizárják, vagy csak korlátozottan érvényesülnek; a közszolgáltatást pedig jellemzően ingyenesen vagy díjfizetés fejében, esetleg piaci típusú árak ellenében nyújtja. Utóbbi esetében megjegyzendő, hogy az államok jellemzően a piaci árakhoz képest alacsonyabban kínálják e szolgáltatásokat.

### 6.2. A közszolgáltatás-ellátás szabályozási modellje

[72] A másik koncepció szerint – amely köthető az új közmenedzsment 1980-as években kibontakozó hullámához is<sup>[101]</sup> – az állam feladata nem a szolgáltatás közvetlen nyújtása, hanem a közszolgáltatások szervezése. A szemléletváltás a korábbiakban említett gazdasági és pénzügyi hatások következtében erősödött meg, és az állami szerepvállalás csökkentését hangsúlyozta. Ez utóbbi részben a jogi szabályozási környezet, részben szerződéses kapcsolatok kialakításával tölti be a szerepét. A szabályozói koncepcióban<sup>[102]</sup> az állam feladata, hogy biztosítsa a szolgáltatás nyújtásának és igénybevételeinek egyetemességét, alapvetően szabályozáson keresztül. Tehát ebben az esetben a közszolgáltatást magánszereplők (ideértve az alapítványokat, egyházakat is) nyújtják, és a feladatellátást az állam különféle eszközökkel befolyásolja. A közmenedzsment fogalmi közegeben a szerződésmentes legközvetlenebbül a kiszervezés (*outsourcing*) fogalmához köthető, azaz ahhoz a jelenséghez, amikor a közfeladat ellátásáért felelős szervezet (közvállalat, költségvetési intézmény vagy önkormányzat) a feladatellátást nem kormányzati, illetve nem kormányzati érdekeltéssel megkötött szerződés útján szervezi meg (ahogyan erről már a közszolgáltatások francia fogalmának elemzésekor szó volt). De mégis mi biztosít garanciát? Ahogy Lapsánszky András kiemeli, ebben az esetben az állam a piac szinte teljes egészét



átható, közjogi alapú szabályokkal korlátozza a szolgáltatásnyújtás egész mechanizmusát.<sup>[103]</sup> E változatos eszközöket három nagyobb csoportba sorolhatjuk.

**[73]** Az egyik lehetőség, hogy az állam a magánszereplő által előállított szolgáltatás költségeinek megtérítését – részben vagy egészében – szerződésben vállalja az állami költségvetés terhére, azaz finanszírozza az ellátást. Ilyen megoldásokkal találkozhatunk például a szociális ellátás, oktatás, egészségügyi szolgáltatások körében. A másik lehetőség, hogy az állam a magánvállalkozás számára speciális jogokat biztosít, és az ebből származó hasznok miatt éri meg a közszolgáltatást előállítani/nyújtani. A gyakorlatban részben ilyenek a koncessziós szerződések, például amikor egy autópálya létrehozását és üzemeltetését meghatározott ideig egy magánvállalkozás végzi, a beszedett díjak fejében. A harmadik eszköz pedig maga az állami szabályozás<sup>[104]</sup> a szolgáltatás mennyiségi, minőségi, árazási paramétereire vonatkozóan. Tipikusan ilyen eszközöket alkalmaznak az államok a hálózatos szolgáltatások esetében, például a távközlés, postai szolgáltatás, a villamosenergia-szolgáltatás, a gázszolgáltatás esetében, amikor ellátási kötelezettséget írnak elő, vagy hatósági árplafont határoznak meg.

**[74]** A fentiekén kívül természetesen a szakirodalmak számos egyéb szolgáltatásszervezési megoldást ismernek, különösen az új közmenedzsment által közvetített megoldások révén. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy e szolgáltatásszervezési megoldások a 2008-as gazdasági és pénzügyi válságot követően megváltoztak, a korábban jelzett állami szerepvállalás erősödésével együtt háttérbe szorultak, illetve részben beépültek a közvetett állami feladatellátásba.

## 7. A közszolgáltatások fogalmának uniós jogi aspektusa

**[75]** A közszolgáltatások fogalmának ismertetése körében kikerülhetetlen az uniós jogi fogalomhasználat ismertetése és a szükséges elhatárolások megtétele. Az Európai Unió a közszolgáltatások meghatározását alapvetően a tagállamokra bízta, ugyanakkor az uniós jog kiegészíti a tagállami szabályozást, és speciális fogalmakat használ.<sup>[105]</sup>

**[76]** Az Európai Unión belül az 1990-es évek óta használatos az univerzális vagy más néven egyetemes szolgáltatás (*universal service*) fogalma azon közszolgáltatásokra nézve,<sup>[106]</sup> melyek az uniós belső piacon közös keretszabályozás alá esnek. Kezdetben csak a távközlés és a postai szolgáltatások körére szorítkozva került elő,<sup>[107]</sup> majd egyre szélesebb értelmet nyert a piaci alapon szervezett, általános érdekű szolgáltatások körében (például villamos energia vagy földgáz szolgáltatása).<sup>[108]</sup> Bár általános fogalmat egyik uniós jogforrás sem ad, tartalmát tekintve azt jelenti, hogy a fogyasztók megfizethető áron és egységes minőségi feltételek mellett jussanak hozzá e szolgáltatásokhoz, függetlenül attól, hogy a tevékenység nyereséges vagy veszteséges.<sup>[109]</sup> E tekintetben a fogalom a közszolgáltatások csak egy szűk – jellemzően hálózatos – körét öleli fel, és inkább elv, mint speciális szolgáltatástípus, s az uniós terminológia más fogalmakkal operál.

**[77]** Az uniós jog által használt általános érdekű szolgáltatás (*services of general interest: SGI*), általános gazdasági érdekű szolgáltatás (*services of general economic interest: SGEI*), valamint általános érdekű nem gazdasági szolgáltatások (*non economic services of general interest: NESGI*) fogalmait nem szabad összekeverni a közszolgáltatáséval. Már csak azért sem, mert utóbbinak tagállamonként különböző jelentése lehet, ezért zavart okozhat.<sup>[110]</sup> A közszolgáltatás fogalma tagállami szinten vonatkozhat többek között a szolgáltatásokat nyújtó szervezetekre, illetve az általuk nyújtott általános érdekű szolgáltatásokra is. A tagállamok pedig akár nemzeti, akár regionális szinten róhatnak közszolgáltatási kötelezettségeket valamely szolgáltatást nyújtó szervezetre.<sup>[111]</sup> Éppen ezért az uniós jog a közszolgáltatás fogalmát nem, helyette a fenti speciális elnevezéseket használja, melyek tartalma az alábbiak szerint foglalható össze.

### 7.1. Általános érdekű szolgáltatások

**[78]** Az uniós jogban az általános érdekű szolgáltatás fogalma bír a legszélesebb tartalommal. Az

Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 26. jegyzőkönyve nevesíti, viszont a fogalmat nem tisztázza.<sup>[112]</sup> Ugyanakkor a Bizottság által 2011-ben elfogadott általános érdekű szolgáltatások európai minőségi keretrendszere<sup>[113]</sup> feloldja a fogalmi tisztázatlanságot, és részletesen meghatározza azt. Eszerint olyan szolgáltatásokat értünk alatta, amelyeket a tagállamok közszolgáltatásnak minősítenek, és amelyekre ezért meghatározott közszolgáltatási kötelezettségek vonatkoznak, függetlenül attól, hogy az állam vagy a magánszektor nyújtja ezeket. A fogalom széles horizontját mutatja, hogy e fogalom felöleli az általános gazdasági, általános érdekű nem gazdasági és általános érdekű szociális szolgáltatás fogalmát.

## 7.2. Általános gazdasági érdekű szolgáltatások

[79] Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalma is több helyen megjelenik az uniós joganyagokban (a már idézett EUMSZ 14. és 106. cikkében, a 26. jegyzőkönyvben), de fogalom meghatározást szintén a Bizottság közleménye ad. E szerint olyan gazdasági tevékenység, amely közjavak létrehozását eredményezi, és amelyet a piaci nem állítana elő, vagy csak a fogyasztók számára aránytalan feltételek mellett (például a minőségre, biztonságra, megfizethetőségre, egyenlő elbánásra vagy egyetemes hozzáférésre tekintettel), ezért állami beavatkozásra van szükség. Tehát lényegében általános gazdasági hasznossággal bíró kereskedelmi szolgáltatásokról van szó, mint például a postai szolgáltatás, energiaellátás, közlekedési szolgáltatás, hírközlési szolgáltatás stb. Ennek meghatározására a tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. Viszont a közszolgáltatónak olyan általános érdekű feltételek alapján kell teljesíteni a közszolgáltatást megbízás útján, hogy a szolgáltatás rendeltetésének teljesítése érdekében a szolgáltatás nyújtására a piaci körülményektől eltérő feltételek mellett is sor kerüljön.<sup>[114]</sup> Az uniós jog alapvetően nem ír elő kötelezettséget a tagállamoknak, hogy egy feladatot vagy szolgáltatást hivatalosan is általános gazdasági érdekűnek kellene nevezni, kivéve azt a néhány esetet, amikor uniós jogszabályok - például az egyetemes postai és távközlési szolgáltatások esetében - kifejezetten előírják.<sup>[115]</sup> Arra, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működésével kapcsolatban jogszabályokat fogadjanak el az uniós intézmények a [Lisszaboni Szerződés](#) (EUMSZ 14. cikke és 26. jegyzőkönyve) által létrehozott új jogalap ad lehetőséget, ugyanakkor a tagállam szolgáltatásszervezési szabadságát ez sem korlátozza.

## 7.3. Általános érdekű nem gazdasági szolgáltatások

[80] Az általános érdekű nem gazdasági szolgáltatások fogalmát a bizottsági közlemény sem részletezi, csupán megjegyzi, hogy e körre nem vonatkoznak uniós szabályok, így a belső piaci és versenypolitikai rendelkezések sem, azaz ezek szabályozása teljesen tagállami hatáskör.<sup>[116]</sup> Így e fogalmon olyan közszolgáltatásokat érthetünk, mint a rendvédelem, igazságszolgáltatás, közigazgatási tevékenységek. Korlátot csupán az elsődleges uniós jog általános elvárásai jelentenek, amelyek például a megkülönböztetés tilalmára, az egyenlő bánásmódra vonatkoznak.

## 7.4. Általános érdekű szociális szolgáltatások

[81] Az általános érdekű szociális szolgáltatás fogalma alatt - a szolidaritás és az egyenlő hozzáférés elve alapján - az uniós jog egyfelől a szociális biztonsági rendszereket, valamint az egyének számára közvetlenül nyújtott alapvető szolgáltatásokat is érti. Bár alapvetően az uniós Bíróság nem tekinti a szociális szolgáltatásokat gazdasági tevékenységnek, de az ítélezési gyakorlatból leszűrhető, hogy valamely szolgáltatás szociális jellege önmagában nem eredményezi a nem gazdasági szolgáltatások közé sorolását.<sup>[117]</sup> Tehát ebből következik, hogy a szociális szolgáltatások lehetnek gazdasági és nem gazdasági jellegűek egyaránt. Ide tartoznak például a tagállamok társadalombiztosítási rendszere keretében nyújtott szolgáltatások, a foglalkoztatási és a szociális lakhatási szolgáltatások, a fogyatékkal vagy egészségügyi problémával élő személyek beilleszkedését segítő szolgáltatások.<sup>[118]</sup> Továbbá azon szolgáltatások is, amelyek a társadalmi

kohéziót (rehabilitáció, bevándorlók nyelvi képzése) és a munkaerőpiacra való belépést (képzés, beilleszkedési támogatások) segítik.<sup>[119]</sup>



## 8. JEGYZETEK

- [1] Christopher POLLITT: *Managerialism in the Public Services*, Oxford, Blackwell, 1993; Alan LAWTON - David MCKEVITT: *Case studies in public services management*, Oxford, Blackwell, 1996.
- [2] Stephen BAILEY: *Public sector economics*, Basingstoke, Palgrave, 2002.
- [3] Bill JORDAN: „Public services and the service economy” *Journal of Social Policy* 2006/1, 143–162.
- [4] Paul SPICKER: „The Nature of Public Service” *International Journal of Public Administration* 2009/11, 970–991.
- [5] David MCKEVITT: *Managing core public services*, Oxford, Blackwell, 1998.
- [6] Hellmut WOLLMANN – Gérard MARCOU (szerk.): *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Cheltenham – Northampton, Edward Elgar, 2010, 2.
- [7] BALÁZS István: „A közigazgatás cselekvésének eszközrendszere” in BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatás-elmélet*, Debrecen, Dupress, 2017, 86.
- [8] HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezés és politikái. Merre tartanak?* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2015, 910.
- [9] HOFFMAN István: „A közszolgáltatások fogalmának főbb megközelítései a jogi szabályozásokban – interdiszciplináris kitekintéssel” *Magyar Jog* 2015/4, 223.
- [10] LAPSÁNSZKY András: *A közszolgáltatások közigazgatás-tudományi alapjai*, Budapest, Dialóg Campus, 2019, 9.
- [11] BALÁZS István: „A közigazgatás” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)*, (2018) [56].
- [12] Ewan FERLIE - Laurence E. LYNN Jr. - Christopher POLLITT (szerk.): *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- [13] Barnali CHOUDHURY: *Public Services and International Trade Liberalization*, Montréal, McGill University, 2012, 44.
- [14] Lásd ehhez Adam SMITH: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London, W. Strahan and T. Cadell, 1776.
- [15] Joseph E. STIGLIZ: *A kormányzati szektor gazdaságtana*, Budapest, KJK-Kerszöv, 2000.
- [16] Harald BALDERSHEIM – Lawrence E. ROSE (szerk.): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, 1-19.
- [17] HORVÁTH M. Tamás: *Közszolgáltatások szervezése és irányítása*, Budapest, Közigazgatási szakvizsga, 2007, 3–12.

- [18] Lásd SMITH (14. j.).
- [19] Arthur C. PIGOU: *The Economics of Welfare*, London, Macmillan and Co., 1920.
- [20] John Maynard KEYNES: *The End of Laissez-faire*, Oxford, Macmillan, 1926, 272–294.
- [21] Kenneth ARROW: „The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-market Allocation” in R. H. HAVEMAN - J. MARGOLIS (szerk.): *Public expenditures and Policy Analysis*, Chicago, Markham, 1970, 23–39.
- [22] Karl MARX: *Capital. A Critique of Political Economy*, New York, International Publishers, 1887, 71–76.
- [23] BALÁZS István: „A „jó közigazgatás” illúziójáról” in *Közjog és jogállam: tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*, Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2016, 31-43.
- [24] Christopher POLLITT – Geert BOUCKAERT: *Public Management Reform. A Comparative Analysis. New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press, 2004.
- [25] Wolfgang DRECHSLER: „Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration” *Halduskultuur* 2009/10, 6-21.
- [26] Laurence E. LYNN: *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*, Chicago, University of Chicago, Draft, 2008, 10-11.
- [27] Lásd POLLITT–BOUCKAERT (24. j.) 23.
- [28] HOFFMAN István: „Adalékok a közszolgáltatás fogalmához” *Jogi Tanulmányok* 2006/1, 85-112.
- [29] Lásd POLLITT–BOUCKAERT (24. j.)
- [30] SZABÓ Tamás – OBADOVICS Csilla: „A közszolgáltatások szerepe a területi versenyképességben” *Gazdaság és Társadalom* 2018/1, 26–47.
- [31] HOFFMAN István: „A közszolgáltatások fogalma” in Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II.*, Budapest, Ötvös, 2017, 19.
- [32] Robert B. DENHARDT - Janet Vinzant DENHARDT: „The New Public Service: Serving Rather Than Steering” *Public Administration Review* 2002/6, 549–559.
- [33] TAMÁS András: „A közigazgatás-tudomány helye és szerepe a tudományokon belül” *Pro Publico Bono* 2013/2, 28-30.
- [34] Lásd HOFFMAN (28. j.) 25.
- [35] Lásd HOFFMAN (28. j.) 26.
- [36] Jean HARTLEY: „Governance and Public services: Past and Present” *Public Money and Management* 2005/1, 27–29.
- [37] HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2005, 17.
- [38] Lásd HORVÁTH–BARTHA (8. j.) 910.
- [39] David HALL – Emanuele Lobina: *Water as a public service*, Greenwich, PSIRU, Business School, University of Greenwich, 2006, 15–26.
- [40] KAISER Tamás (szerk.): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenzió*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.
- [41] Lásd ehhez JÓZSA Zoltán: „A köz érdekében? Közigazgatás és közösségi szerepek változásáról” *Közjavak* 2019/3, 13-21.
- [42] Lásd HORVÁTH (37. j.) 53.
- [43] Abdelhalim BOUSSABINE: *Cost Planning of PFI and PPP Building Projects*, London, Routledge, 2007,

- [44] Wolfgang GERSTLBERGER - Michael SIEGL: „Öffentliche Dienstleistungen: unverzichtbarer Baustein der Daseinsvorsorge!“ *Diskurs* 6/2009.
- [45] VALLÓ József: *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban*, Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1940, 7-9.
- [46] Edoardo ONGARO – Sandra Van THIEL (szerk.): *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, Basingstoke, London, Palgrave Macmillan, 2018, 72.
- [47] BALÁZS (7. j.) 86.
- [48] Gaston JÉZE: *Les principes généraux de droit administratif*, Paris, 1914.
- [49] Léon DUGUIT: *Traité du droit constitutionnel*, Paris, Ancienne Librairie Fontemoing, 1921; Léon DUGUIT: *Les transformations du droit public*, Paris, Librairie Armand Colin, 1913.
- [50] BALÁZS (7. j.) 86.
- [51] Louis ROLLAND: *Précis de droit administrative*, Paris, Librairie Dalloz, 1937.
- [52] Lásd ONGARO – VAN THIEL (46. j.) 72.
- [53] BALÁZS (7. j.) 87.
- [54] Maurice HAURIOU: *Précis de droit administratif et de droit public*. Paris, Sirey, 1933, 13-14.
- [55] Lásd VALLÓ (45. j.) 8.
- [56] Philippe JOURDAN: „La formation du concept de service public“ *Revue du Droit Public*, 1/1987, 89–118.
- [57] Stephen BAILEY: *Public sector economics*, Basingstoke, Palgrave, 2002.
- [58] Sylvia HORTON: „The Public Service Ethos in the British Civil Service: An Historical Institutional Analysis“ *Public Policy and Administration* Vol. 21, 1/2006.
- [59] Franck MODERNE - Gérard MARCOU (szerk.): *L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- [60] Pierre BAUBY – Mihaela Maria SIMILIE: *Public Services in The European Union and in The 27 Member States*, CEEP, European Commission, 2010.
- [61] John BELL - T. P. KENNEDY: „La notion de service public au Royaume-Uni et en Irlande“ in Franck MODERNE - Gérard MARCOU (szerk.): *L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- [62] Michel MANGENOT (szerk.): *Public Administrations and Services of General Interest: What Kind of Europeanisation?* Maastricht, EIPA, 2005; Franck MODERNE - Gérard MARCOU: *Droit de la régulation, service public et intégration régionale, Comparaisons et commentaires*, Paris, L'Harmattan, 2005.
- [63] James REES - David MULLINS (szerk.): *The Third Sector Delivering Public Services. Developments, Innovations and Challenges*, Bristol, Policy Press, 2017, 81-83.
- [64] Jenny CLARK - Karl WILDING: „Trend sin Voluntary Sector Employment“ in Ian CUNNINGHAM – Philip JAMES (szerk.): *Voluntary Organizations and Public Service Delivery*, New York – London, Routledge, 2011, 40-41.
- [65] Wallace E. OATES: *Fiscal federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- [66] Lásd LAPSÁNSZKY (10. j.) 44-45.
- [67] NAGY Csongor István: *Az egyetemes szolgáltatás metamorfózisai. Verseny és szabályozás 2010*, Budapest, MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, 2011, 120–124.

- [68] VALENTINY Pál: *A hálózatos közszolgáltatások szabályozási reformjáról. Verseny és szabályozás*, 2007. Budapest, MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, 2008, 234.
- [69] Lásd LAPSÁNSZKY (10. j.) 44-45.
- [70] Lásd OATES (65. j.).
- [71] European Parliament: „Public Undertakings and Service in The European Union, Public service missions attributed to undertakings in the Member States” *Working Paper, Economic Series W-21*, 1996, 3.
- [72] European Parliament (63. j.) 3.
- [73] Lásd RIXER Ádám: *Humán közszolgáltatások igazgatása. Az egészségügy, az oktatás, a kultúra és a sport igazgatása*, Budapest, Patrocinium, 2011, 11.
- [74] Lásd HOFFMAN (9. j.) 211.
- [75] Lásd HORVÁTH-BARTHA (8. j.) 910.
- [76] Lásd HORVÁTH (37. j.).
- [77] Lásd HOFFMAN (9. j.) 211.
- [78] Lásd HOFFMAN (31. j.) 19.
- [79] HORVÁTH Ferenc: „Közszolgáltatások fogyasztása és finanszírozása” in HETESI Erzsébet (szerk.): *A közszolgáltatások marketingje és menedzsmentje*, Szeged, JATEPress, 2002, 50-63.
- [80] Lásd FERLIE-LYNN-POLLITT (12. j.).
- [81] LAPSÁNSZKY András: „A közszolgáltatás fogalmának, tartalmának, tagolásának általános alapjai a hírközlési szolgáltatási rendszer mintáján keresztül” *Jog – Állam – Politika* 2009/3, 68.
- [82] NYIKOS Györgyi – SOÓS Gábor Gergely: *A közszolgáltatás-szervezés, a közfeladat-ellátás stratégiai. Szervezési ismeretek*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018, 11.
- [83] Lásd LAPSÁNSZKY (81. j.) 68.
- [84] Lásd LAPSÁNSZKY (81. j.) 68.
- [85] Lásd LAPSÁNSZKY (81. j.) 70.
- [86] Lásd NYIKOS-SOÓS (82. j.) 12.
- [87] VALENTINY Pál: „Az univerzális szolgáltatás és a közszolgáltatások értelmezéséről az Európai Unióban” *Közgazdasági Szemle* 2000. április, 343.
- [88] HORVÁTH M. Tamás - KÖKÉNYESI József - PITTI Zoltán: *Közszolgáltatások szervezése és irányítása. Közigazgatási szakvizsga*, Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2002, 31.
- [89] KOVÁCS András György: „A jogi közszolgáltatás-fogalom meghatározásának szintjei. A közszolgáltatások osztályozása és megszervezésük módjai” in FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II.*, Budapest, ELTE Eötvös, 2017, 75.
- [90] HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2015, 28.
- [91] Lásd KOVÁCS (89. j.) 75.
- [92] HOFFMAN István: „A humán közszolgáltatások köre, értelmezése és csoportosítása” *Közjogi Szemle* 2019/2, 1-6.
- [93] Lásd HORVÁTH 2015 (90. j.) 153. és KOVÁCS (89. j.) 75.
- [94] Lásd HORVÁTH 2015 (90. j.) 153. és KOVÁCS (89. j.) 75.
- [95] 2011. évi CLXXXIX. törvény.



- [96] Wallace E. OATES: *Fiscal federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- [97] Bruce W. HAMILTON: „The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: A Theoretical Comment” *Journal of Political Economy* 1976/3, 647–650.
- [98] Lásd VALENTINY (68. j.) 232.
- [99] Lásd HORVÁTH (90. j.) 151–153.
- [100] Az *in-house* és a közvetlen szervezési eszközök részletes elemzését lásd Ildikó BARTHA Ildikó – Tamás M. HORVÁTH: „An extension of exemptions: Systemic shifts in European Union law and policies” *International Review of Administrative Sciences* Marc 2020.
- [101] BALÁZS (23. j.) 31-43.
- [102] Lásd NYIKOS-SOÓS (82. j.) 9.
- [103] Lásd LAPSÁNSZKY (10. j.) 44 .
- [104] Lásd VALENTINY (68. j.) 232.
- [105] VARJU Márton: „A közszolgáltatások szabályozása az Európai Unióban” in HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Kilengések – Közszolgáltatási változások*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2013, 103–134.
- [106] Johannes M. BAUER (1999): „Universal service in the European Union” *Government Information Quarterly* 4/1999, 329–343.
- [107] Az Európai Parlament és a Tanács 2002/22/EK irányelve (2002. március 7.) az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról (Egyetemes szolgáltatási irányelv) (HL L 108., 2002.4.24., 51–77. o.).
- [108] VALENTINY (87. j.) 343.
- [109] SZTANKÓ Éva: „Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások és az egyetemes szolgáltatás értelmezéséről az Európai Unióban” *Competito* 2008/1, 50.
- [110] Pierre BAUBY – Mihaela Maria SIMILIE: *Public Services in The European Union and in The 27 Member States*. CEEP, European Commission, 2010, 10.
- [111] Glosszárium az összefoglalókhoz.
- [112] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, 26. jegyzőkönyv (O) C 326, 26.10.2012, 47–390).
- [113] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az általános érdekű szolgáltatások európai minőségi keretrendszere, COM/2011/0900 végleges.
- [114] Lásd a Bizottság közleménye (113. j.).
- [115] SZTANKÓ (109. j.) 49–46.
- [116] Lásd a Bizottság közleménye (113. j.).
- [117] Lásd C-180/98–C184/98, Pavlov és mások ítélet, C:2000:151, 118. pont; C-218/00, Cisal és INAIL-ítélet, C:2002:36, 37. pont; C-355/00, Freskot-ítélet, C:2003:298.
- [118] Általános érdekű szolgáltatások, beleértve az általános érdekű szociális szolgáltatásokat: új európai kötelezettségvállalás, COM/2007/725 végleges, 2007. november 20.
- [119] Európai Bizottság: *Útmutató az Európai Unió állami támogatási, közbeszerzési és belső piaci szabályainak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra és különösen az általános érdekű szociális szolgáltatásokra történő alkalmazásáról*, SWD/2013/53 final/2, Brüsszel, 29.4.2013, 22–23.