

Közmenedzsment a szakigazgatásokban

HORVÁTH M. TAMÁS* – BARTHA ILDIKÓ** – BORDÁS PÉTER***

A közmenedzsment az angol *public management* fordítása, tulajdonképpen a népszerű üzleti menedzsment diszciplínájának, kurzusainak és gyakorlatának kistestvére. Szemlélet és módszer egyben, amelyik a közigazgatás értelmezésére,¹ a korábitól eltérő megközelítésére alkalmas. Az állami szférára vonatkozóan gyakran beszélnek humán-erőforrás-menedzsmentről, közbeszerzésekről és közszerződésekről, teljesítményértékelésről, projektmenedzsmentről, regionális gazdaságfejlesztési politikáról, közpénzügyi menedzsmentről és hasonlókról. A menedzselési tevékenység tartalma tehát mindenképpen értelmezhető a magánpiac körén túllépve is. Mivel azonban a közszféráról van szó, természetesen a szabályozás és a szabályalkalmazás szerepe sem mellékes.

1. A közmenedzsment fogalma

A közmenedzsment lényege az, hogy a társadalompolitikai célokat hogyan lehet a versenyszektorra jellemző eszközökkel elérni, illetve a piacgazdaság erőinek bevonása és mobilizálása útján érvényesíteni. A közös célokat persze nemcsak a kormányzat fogalmazhatja és valósíthatja meg, hanem különböző közösségek is, amilyenek a nem profitorientált társadalmi szervezetek (alapítványok, NGO-k²), a társadalmi ellátási feladatot felvállaló egyházi közösségek, valamint nem üzleti tevékenységi körükben a magán-

* Egyetemi tanár, kutatócsoport-vezető, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport.

** Egyetemi docens, tudományos főmunkatárs, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport.

*** Egyetemi adjunktus, tudományos munkatárs, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport.

¹ Fő összefüggéseinek összehasonlító elemzésére, illetve folyamatának alakulására áttekintésül l. többek között a következőket: FLYNN, Norman: *Public Sector Management*. New York, Harvester Wheatsheaf, 1993; OSBORNE, David – GAEBLER, Ted: *Új utak a közigazgatásban. Vállalkozói szellem a közigazgatásban*. Budapest, Kossuth, 1994; POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Gert: *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. New York, Oxford University Press, 2000; HUGHES, Owen E.: *Public Administration and Management*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003; CHRISTENSEN, Tom – LAEGREID, Per: *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot, Ashgate, 2007.

² Non-Governmental Organizations.

szervezetek. A kormányzat szerepe annyiban különleges, hogy a szokásos közhatalmi tevékenysége mellett lát el szakpolitikai céljai megvalósítása érdekében olyan szervezési (menedzsment-) tevékenységet, amely a piactudomány keretei közé illeszkedik.

Gondoljunk csak a következő jellemző példákra! A közbeszerzési eljárások során a kormányzati megbízásért jellemzően magánvállalkozásokat versenyeztetnek. A közszektor szerződéseket köt gazdasági társaságokkal. A közszolgálati állásokért gyakran nyílt, de szabályozott pályázatokat hirdetnek meg. Összefoglalóan tehát e fogalomkör ernyője alatt nem vagy nem kizárólag a klasszikus államhatalmi szabályozás impériumával élve rendelkeznek az erőforrások felhasználásáról, illetve igénybeviteléről. Sokkal inkább alkalmazzák ezzel szemben az olyan eszközöket, amelyek a magánszektor erőforrásainak bevonását ösztönzik.

Kétféle cél is elérhető ekként. Egyrészt költségvetési erőforrások takaríthatók meg. Másrészt az üzleti szféra megbízásokat kap, ami a gazdasági növekedésre nézve egyértelműen ösztönzőleg hat, tekintve, hogy az állam mindig is a legnagyobb megrendelő pozíciójában volt és van, még a piactudományban is.

A közmenedzsment kormányzati feladatellátási gyakorlat irányzatának feldolgozásával a magyar szakirodalomban is sokan foglalkoztak átfogóan,³ továbbá egyes témák kifejtése kapcsán, akárcsak a nemzetközi szinten, az irányzatra utalások nagyon jellemzőek. Mind a központi kormányzat ágazatainak, mind a helyi önkormányzatoknak megvan a maguk rutinja ebben a körben, miképpen az Európai Unió ún. politikái is gyakorlatilag szakterületi célkitűzések megvalósításának korszakokként változó eszközeit fűzik rendszerbe.

Jelen fejezet nem kizárólagosan ugyan, de elsősorban a menedzsment közigazgatásban való alkalmazásáról szól. Azon belül is az igazgatási szakterületeken való politikaérvényesítés meghatározott eszközrendszeréről. A közigazgatási menedzsment azonban a közmenedzsmentnek csak egy területe. Az utóbbi más hatalmi ágakban is jelen van, továbbá a fentiek szerint nemcsak állami, hanem tágabb értelemben, közösségi szervezésben is szerepet játszik.

A közmenedzsment az állami és közösségi feladatellátás szervezési politikájának mozgalmaként indult útjára. Az ún. *New Public Management* (NPM) volt kormányprogramok része, aztán igazgatási „divat”, konferenciák és tanácsadási programok kötelező fogalomrendszere. Az NPM azonban csak a hőskor, az 1980-as évek és esetleg a következő évtized elejének slágere. Később az ehhez kapcsolt nagyívű elképzelések lecsillapodtak. Ami maradt, már nem volt „új”, viszont amolyan technikai kellétként beépült a közszektor más alkalmazott eszközei és feladatellátás-szervezési modelljei közé. Gyökeresen más paradigmát az új évezred első évtizede végének fejleményei hoztak, amikor a tőkepiaci és más válságok hatására ismét kezdtek felértékelődni a határozottabban államcentrikus megoldások. A közmenedzsmentnek tehát sok alakváltozása volt és van ma is.

³ JENEI György: A közintézményi menedzsmentreformok hatása a közigazgatás modernizációjára. *Vezetéstudomány*, 2004/7–8. 73–81.; JENEI György: *Közigazgatás-menedzsment*. Budapest, Századvég, 2005; HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Budapest, Dialóg Campus, 2005; JÓZSA Zoltán: *Változó közigazgatás*. Szeged, JATEPress, 2011.

2. Történeti változások

A közösségi feladatok szervezésében a nem közhatalmi eszközök szerepe mindig is megvolt. Az állammal foglalkozó tudományok erről azonban kevésbé vettek tudomást. Az állami szerepvállalás XIX. század végi és XX. századi eleji kiterjedése, azaz a nemzetállam elterjedése után azonban ismét nóvum lett a szervezési formákhoz való visszanyúlás. Először ilyen volt a közigazgatás tudományos menedzsmentje (az ún. *scientific management* irányzata) az Egyesült Államokban. Az 1920–30-as évek Amerikája a sikeres ágazatok (például autóiipari sorozatgyártás) munkaszervezési technológiáit akarta adaptálni a nagy volumenű ügyintézésre beállított államigazgatási ügyvitelben. Ehhez a „technológiai” folyamatokat hasonló alapossággal kellett feltárni, éppenséggel azonban nem gépelemek gyártási munkamozzanatainak elkülönítése útján, hanem olyan egységekben mérve, amilyenek az ügymenetmodellek, a döntési eljárások vagy az ügyintézési határidők. Magyarországra ezt a szemléletet Magyary Zoltán és tudományos iskolája igyekezett adaptálni a '30-as években.

1. Majd fél évszázad múltán az „új közmenedzsment mozgalom” már nem egyszerűen a gépszerűen működő közszolgálat hatékonysági ideáljához, hanem a társadalmi eredményesség javítása érdekében állította előtérbe a célszerűségi megoldási utakat. A „mozgalom” kifejezés emblematikus egy szervezési újítások csomagjaként indult irányzat esetében. Több lett ugyanis, mivel kezdetben kormányok programjaival, később a jóval csendesebb és inkább szakmai igazgatási politikákkal a javaslatok kapcsolata közvetlen maradt. A mozgalom nevéből az „új” jelentése pedig az volt, hogy a jóléti állam többé nem finanszírozható. E szemlélet akkor a költségvetési költségektől és túlvállalástól való elszakadást jelentette, eredményezte, lényegében a '70-es évek olajválságai következményének átvezetésekként. A mozgalom politikai értelemben nagyjából az 1970-es évek végétől az 1990-es évek elejéig tartott Nyugat-Európában, Észak-Amerikában és más fejlett országokban.
2. A neokonzervatív kormányok többciklusos uralmát követően, az 1990-es évek közepétől azonban csökkent az irányzat radikalizmusa, nem utolsósorban a túlhajtások miatti jogos kritikák miatt. A hatékonyság és eredményesség meghirdetett követelményeit ugyanis azon a szinten semmiképpen sem tudták följavítani, miként ígérték. Az állam nem lett az ígéretek, elvárások szerinti mértékben olcsóbb, sőt egyáltalán nem lett olcsóbb; az állami alkalmazottak száma semmiképpen nem csökkent, sőt sokszor még emelkedett is. Talán csak a jóléti államban szokásos közkiadás-növekedés üteme állt meg vagy lassult. Hosszabb távon, történetileg értékelhető eredménnyé inkább a közfeladatok eredmény szemléletű újraértelmezése vált.
3. Az 1990-es évek második felétől a közmenedzsment kezdett megtisztulni a túlzó politikai felhangoktól. Másfelől pedig az immár inkább szakmaivá váló szemlélet a maga köreiben válaszokat fogalmazott meg a legjelentősebb kritikákra. A piaci mintájú eredmény elérésének célkitűzése helyett/mellett előtérbe kerültek olyan közösségi értékek, mint a nyilvánosság, az átláthatóság, a számviteli értelemben vett

és szigorúan végigvezetett elszámoltathatóság. Ezzel maradt a szemlélet és gyakorlat, immár az „új” jelző nélküli közmenedzsmentként.

Az egyes országcsoportok⁴ történelmi, igazgatási, kulturális hagyományai a közmenedzsment XX. századi történetében rendkívüli módon árnyalták a képet. Egészen más az angolszász gyökerek szerepe, mint a francia napóleoni polgári állami tradícióé vagy a német típusú vagy éppen a skandináv rendszereké. Kiemelésre azonban e helyen a kelet-közép-európai országok kerülnek, amelyek az 1990-es évekre az államszocializmusból ismét a piacgazdaság közegében működő polgári berendezkedés útjára léptek.

4. A rendszerváltások okán megvalósított állam- és közszolgáltatás-szervezési reformok jelentős részben a nyugati minták adaptálásával történtek. Mivel ez az új közmenedzsment időszaka volt, a kapott receptek ehhez igazodtak. A különböző ajánlások, amelyek a segélyprogramokon, politikai támogatásokon, nemzetközi szövetségekhez csatlakozás feltételein keresztül érkeztek, lényegében ezt a tiszta modellt favorizálták. A minták persze csak ajánlások voltak, a kormányok maguk döntöttek adott esetben követésükről saját országaik körülményeihez igazodva, érdekeiktől is vezérelve, lehetőségeik függvényében. Különböző megoldások születtek, adott államokon belül is ágazatoktól, nagy elosztási rendszerektől, azok reformokat befogadó képességétől és más társadalmi, politikai tényezőktől függően. Mindezzel együtt az ajánlásoknak ritkán lett „keleti NPM” a következménye. Valójában a rendszerváltás nagy horderejű társadalmi és állami átalakulásai közepette a mozgalom szakmai üzenetei értelemszerűen alárendelődtek más, nagyobb társadalmi céloknak.
5. Ugyanakkor a nagy integrációkba belépve és bekerülve azok működésébe, a kormányzati munka menedzsmentjének számos eleme és modellje szükségképpen a gyakorlat részévé vált ebben az országcsoportban a fejlődés következő fázisában. Kiépült formájában mindez az ezredforduló tájékára valósult meg, lett hétköznapi realitássá. Maradva az Európai Uniónál, egy adott állam taggá válásának következményeként a regionális politikához kapcsolódó projektmenedzsmentet, a stratégiai tervezést, a pályázati rendszereket, a közbeszerzési szisztémát, a pénzügyi szabályozók hangsúlyos alkalmazását, a felügyeleti formákat be kellett építeni az ország jogrendszerébe. Látható tehát, hogy az eszközök szintjén a közmenedzsment nem mehetett ki a divatból. Még akkor sem, ha és amikor feladatellátási reformideológiaként már nem igazán vagy éppenséggel egyáltalán nem használták föl. A nem közhatalmi típusú, de kormányzati és közösségi szervezési eszközök ugyanis máig jelen vannak a különböző polgári államokban.

A legkeményebb próbatételt azonban Kelet-Közép-Európában a globalizációs folyamat államszerepeket szabályozó sajátosságaival összefüggésben kellett kiállni. Ezzel elér-

⁴ FLYNN, Norman – STREHL, Franz (szerk.): *Public Sector Management in Europe*. London, Prentice Hall, 1996.

tünk a 2000-es évek első évtizedének problémájához. A régi democráciákkal szemben ezeknek az országoknak a hagyományosan már kiépült és működő garanciák hiányával kellett szembenézniük. Nem volt stabil közszolgálati rendszer, idegenek maradtak a gazdasági reguláció függetlenségi biztosítékai, hiányoztak a mindennapi erős társadalmi elvárások az államszerepek teljesítésével szemben. Ezek hiányában viszont a kívülről bevitt reformelemek gyakran „kilöködtek” vagy a fennálló rendszerek „megették”, azaz átformálták őket, és saját pragmatikus céljaik mentén egyszerűen beépítették önmagukba.

A 2010-es évek azonban új hullámokat vertek a közmenedzsment alkalmazása során is, amit a továbbiakban az ágazati szakigazgatási menedzsment⁵ gyakorlata különbözőségeinek felvillantásával és az ágazati uniós jog (az EU ún. politikái) élő joggyakorlatának alakulásával szemléltetünk.

3. Ágazati különbségek

Van a közmenedzsment gyakorlati alkalmazásának egy horizontális változatossága is, mégpedig a különböző szakigazgatási politikákban. Ennek megfelelően a közmenedzsment eszközszerkezetének és tartalmának változási folyamatát (1990–2020) két szakpolitikán (elektronikus hírközlés, posta) keresztül szemléltetjük. Ennek értelmét az adja, hogy bár az elektronikus hírközlés, valamint a postaigazgatás is az új közmenedzsment által támogatott liberalizáció és privatizáció eszközszerkezetéből táplálkozott, azok sikeressége, hatékonysága igen eltérő eredményre jutott. Így a stratégiai menedzsment, a teljesítménymenedzsment, a pénzügyi menedzsment vagy épp a szabályozó hatósági menedzsment közszolgáltatások szervezésében való alkalmazásának jó példájául szolgál a két terület liberalizációs hullámainak összevetése. Tehát ezen alpont célja az értelmezési keretek gyakorlati magyarázata, s nem a két szakpolitika tartalmának részletes ismertetése.⁶

3.1. Kormányzati menedzsment – fejlődési példán (elektronikus hírközlés) keresztül

A hírközlési szolgáltatás kormányzati szabályozáspolitikája stratégiai változásokon ment keresztül az elmúlt évtizedekben. A mai hírközlési piac egyes részterületei időben eltérően fejlődtek ki, kezdetben a liberalizációs szabályozásban a telefonszolgáltatást értették alatta (hazai fogalomhasználatban pedig a távközlés fogalma vált elfogadottá ezen okból kifolyólag). Majd 2002-t követően az uniós jogban az elektronikus

⁵ Ágazatpolitikai szakterületenkénti rendszerére l. HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Budapest, Dialóg Campus, 2016.*

⁶ L. BORDÁS Péter: Az elektronikus hírközlés hálójában. A hírközlési közszolgáltatás liberalizációja egy változó európai környezetben. *Európai Jog*, 2019/3. 17–27.

hírközlési szolgáltatás fogalma került bevezetésre az ún. keretirányelv (2002/21/EK irányelv) alapján, felismerve, hogy a technikai fejlődés következtében a hagyományos telefonszolgáltatáson túl számos új, elektronikus hírközlő hálózaton (például mobil földi távközlő hálózatok; kábeltelevízió-hálózatok; földi és műholdas rádióműsor- és televízióműsor-terjesztő hálózatok, internetalapú hálózatok) keresztül nyújtott szolgáltatást is szükséges a szabályozás alá vonni. Az integrációs és állami kormányzati szakpolitika vonatkozó tartalma az egységes európai távközlési piac liberalizációja volt.

3.1.1. Liberalizáció, privatizáció, dereguláció

E cél elérése érdekében a stratégiai menedzsment eszközeit széleskörűen alkalmazták, a klasszikus ágazati államigazgatás helyett. Kezdetben, az 1970–80-as években, a piacnyitás feltételeinek meghatározása, azaz a piacosítható, illetve nem piacosítható tevékenységek szétválasztása (ún. *unbundling*) és az előbbiben a privatizáció révén a piacnyitás megvalósítása zajlott. A magánosítás és a szabályozás sajátosan az Európai Bizottság által kibocsátott liberalizációs irányelvek által vezérelve történt. Ez a logika más volt, mint az ágazati igazgatás szokásos közhatalmi beavatkozása.

A hírközlés területén megvalósuló privatizáció ösztönzése piactervezést igényelt, és országoként eltérő sajátosságokat viselt. Az általánosságban alkalmazott módszer ugyanakkor első lépésben az állami tulajdonjog teljes körű átruházása (zártkörű vagy nyilvános részvénykibocsátások útján) volt.⁷ Az Európai Unió ennek alapján elindította a közösségi távközlés (stratégiai) menedzselésre épülő harmonizációs folyamatát, aminek célja a gazdasági logikájú egységes belső piac létrehozása, egyúttal az aszimmetrikus versenyszabályozás átalakítása volt.

3.1.2. Szabályozó hatósági menedzsment

A második szabályozási hullám során a piacnyitás által okozott feszültségeket kellett enyhíteni ösztönző-visszatartó ún. ágazati szabályozó hatóságok felállításával és deregulációval. Az állami monopóliumokból ugyanis sokszor magánmonopóliumok, jobb esetben duopóliumok jöttek létre. 2002-ben ezért egy új típusú hírközlés-szabályozási koncepció került kialakításra az említett keretirányelvet és további négy irányelvet tartalmazó elektronikus hírközlési csomag keretén belül, mellyel a kevesebb szabályozást, a könnyebb piacra lépést és az egyenlő feltételek melletti verseny megteremtését kívánták elérni. A nemzeti szabályozó hatóságok működésének alapelvei között rögzítették a függetlenséget, a fellebbezési jog gyakorlásának lehetőségét, valamint a pár-

⁷ LAPSÁNSZKY András: A hírközlés világszintű közszektor reformjának privatizációs alapjai, modelljei. In: KÖHIDI Ákos – KESERŐ Barna Arnold (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovic Barnabás tiszteletére*. Győr–Budapest, Eötvös, 2015. 255.

tatlan és átlátható hatáskörgyakorlást. Ez esetben a piaci szereplőktől való függetlenségről volt szó, s a végrehajtó hatalmon belül a gyakorlatban a minisztériumoktól való elkülönülést jelentette, ritkábban a kormányoktól való függetlenséget. A nemzeti szabályozó hatóságok menedzsmentjének személyi állománya vagy a piaci szférából került feltöltésre, vagy teljesen más területről érkezett, így például a közigazgatásból, de minden esetben függetlenségük biztosítása a működésük gyakorlatának központi témájává vált.

3.1.3. Fogyasztóvédelmi menedzsment

A harmadik hullámban a szektorspecifikus szabályozások visszaszorítása és a versenyszabályozás áttemelése kapta a főszerepet, kiegészülve a fogyasztóvédelmi szabályozással. Az Európai Bizottság javaslatcsomagot dolgozott ki a problémák kezelésére, ugyanakkor az olyan heves vitát váltott ki az együttdöntési eljárás során, hogy jogszabályi formát csak 2009-ben ölthetett. Az újonnan elfogadott keretszabályozás két irányelvből⁸ és egy, az ún. Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületét (BEREC) létrehozó rendeletről állt.⁹ A liberalizáció és a privatizáció után egyre inkább előtérbe kerültek a hiányosságok, melyek a fogyasztók kellő garanciális védelmét adták volna,¹⁰ így a fentiek mellett fontos kiemelni, hogy a módosító irányelvekben megjelent a fogyasztók védelmét biztosítani hivatott rendelkezések beiktatása is, ugyanis a túlságosan nagyra nőtt vállalatok sokszor a fogyasztók számára előnytelen szerződéseket kínáltak, melyek piaci elégtelenségekhez vezettek.¹¹

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2009. november 25-i 2009/140/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK irányelv, az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról szóló 2002/19/EK irányelv és az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló 2002/20/EK irányelv módosításáról („jobb szabályozás irányelv”); és az Európai Parlament és a Tanács 2009. november 25-i 2009/136/EK irányelve az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv, az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről szóló 2002/58/EK irányelv és a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló 2006/2004/EK rendelet módosításáról („az állampolgárok jogai irányelv”).

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2009. november 25-i 1211/2009/EK rendelete az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és Hivatalának létrehozásáról.

¹⁰ L. pl. az Európai Unió Bíróságának az alábbi ügyekben hozott döntéseit: C-243/08. sz. Pannon GSM ügy, C-339/04. sz. Nuova società di telecomunicazioni ügy; C-492/07. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügy; C-152/07. sz. Arcor és társai ügy; C-58/08. sz. Vodafone és társai ügy.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004. október 27-i 2006/2004/EK rendeletének („Rendelet a fogyasztóvédelmi együttműködésről”) módosításával erősíteni kívánták a határokon átnyúló együttműködést és jogalkalmazást.

3.1.4. Stratégiai és pénzügyi menedzsment

Az utolsó hullámban pedig a 2008-as gazdasági válságot követő hatások kezelése és a nemzeti szabályozó hatóságok különbözőségéből eredő akadályok felszámolása, az egységes uniós hírközlési piac megteremtése lett a stratégiai cél. Néhány évnyi megtorpanás után 2012-ben megszületett az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming) szóló, 2012. június 13-i 531/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, és csak három évre rá, 2015-ben fogadta el az Európai Parlament azt a módosítást, mely 2017. június 15-től eltörölte a roamingdíjakat az Unión belül.

A további egységesítés érdekében az Európai Bizottság az egységes európai elektronikus hírközlési kódex tervével állt elő, mely hosszas vita után 2018 végén öltött testet (az Európai Parlament és a Tanács 2018. december 11-i 2018/1972/EU irányelve az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról). Ez egy újabb lépcsőfoknak értékelhető az egységes európai hírközlési piac megteremtésében. Látható tehát, hogy a kormányzati politika alakításának különböző szintjei az aktív gazdaság szabályozás eszközével, menedzseléssel éltek, és annak eltérő történeti céljai érdekében vetették be a piacot orientáló eszközeiket.

3.1.5. Teljesítménymenedzsment

A piacnyitást követően jelentősen átalakult az európai hírközlési piac és a szereplők köre. A korábbi állami tulajdonban lévő vállalatok által uralt gazdaság alig évtizednyi idő alatt globálissá vált, legalábbis a felvásárlások eredményeképpen néhány nagyobb vállalati csoport érdekkörébe került (például Deutsche Telecom, Telefónica, Vodafone, Orange, British Telecom). Kezdetekben az Európai Bizottság piacnyitó politikáját támogatták az új piacokra vágyó, nemzetközi piacon terjeszkedni kívánó vállalatok, míg az EU célja a többszereplős verseny megteremtése, a monopóliumok felszámolása volt. A piac megnyitását követően az újonnan belépő vállalatoknak a motivációja a piac teljes megszerzése, a versenytársak felszámolása, a piaci monopólium kialakítása lett, mivel hamar rájöttek, hogy az európai szinten csak az óriás vállalatok szűk köre tud hatékonyan működni.

A szabályozás sajátossága, hogy a következő hullámok, reformok az előző szabályozás problémáit voltak hivatottak kezelni. Az egyik fő gond az egységes európai hírközlési piac megteremtése előtt az volt, hogy a szabályozó hatóságok nemzeti szinten szerveztettek, gyakran a tagállami kormányok irányítása alatt állnak és olykor a piaci szereplők nyomásának is kitéttek, ez pedig eltérő gyakorlatokhoz vezetett. A fogyasztóvédelmi szabályok megalkotása a problémák időleges kezelésére szolgált, azok a valós konfliktusokat nehezen oldották fel, és hatékonyságuk is megkérdőjelezhető volt. Az EU hírközlési modelljében fontos piacgazdasági, menedzselni való probléma volt, hogy sem a liberalizációtól, sem a privatizációtól, sem pedig a közösségi versenykorlátozástól önmagában nem volt elvárható, hogy a hírközlésben a hatékony verseny megjelenjen. A regulatív, az ösztönzést-visszatartást előtérbe állító, gazdasági és társa-

dalmi eredményességet célzó aktív kormányzati szervezésre ezért volt szükség – kor-szakonként természetesen más és más tartalommal. Eszközrendszere ennek a teljesít-mény mérése és piaci összehasonlítása volt, aminek mérceként alkalmazása motiváló vagy visszatartó eszköz a szabályozási cél elérése érdekében.

3.2. Kormányzati menedzsment – hagyományos példán (postai szolgáltatások) keresztül

Nem mindig jött el azonban a regulációs siker, noha az ágazati igazgatáson túli piac-szervezés eszközeit is mozgósították.

A postai hálózat kialakítása Európa-szerte az államhoz és annak intézményrend-szeréhez volt köthető, és nem tekinthető természetes monopóliumnak.¹² A hálózatos szolgáltatás ugyanakkor számos sajátossággal bír ezen a területen, mivel fizikailag egybekapcsolódó vezetékrendszerről nem beszélhetünk, mint a telefónia vagy a vasúti személyszállítás esetében. A postai szolgáltatás olyan tevékenységek köre, amelyek postai küldemények gyűjtését, feldolgozását, szállítását és szétosztását foglalják ma-gukban. Tekintettel arra, hogy a személyes kommunikáció mellett sokáig csak a posta nyújtott alternatívát a hírek, információk továbbítására a távol lévő személyek között, így a társadalom közösségi érdeke fűződik annak megbízható működtetéséhez. Nem beszélve a közigazgatási és bírósági tertivevényes hivatalos iratok kézbesítésének jel-entőségéről, vagy épp a postai szolgáltatók által nyújtott olyan szolgáltatásokról, mint a csekkbefizetés, nyugdíjak kézbesítése stb. E szolgáltatások közösségi jellegéből adó-dóan beszélhetünk egyetemes és nem egyetemes szolgáltatásokról, mely kategóriákat viszonylag hamar kialakította – egyebek között – az európai bírósági esetjog. Azaz a közszolgáltatási kötelezettség tartalma konkrét meghatározást nyert, és a teljesítmény-követelmények meghatározásra kerültek. A közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös sza-bályokról szóló, 1997. december 15-i 97/67/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: első postai irányelv) szerint az egyetemes szolgáltató olyan köz- vagy magánszervezet, amely egyetemes postai szolgáltatásokat vagy azok egy részét nyújtja egy tagállamban, és amelynek személyét az Európai Bizottságnak bejelentették. Az egyetemes szolgáltatás jelentősége és kötelezettsége abban áll, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a postai szolgáltatás folyamatosan, meghatározott minőségben és megfizethető áron rendelkezésre álljon a lakosság számára az ország egész területén.

A piacnyitás a gyakorlatban a hírközléshez képest csak korlátozottan valósult meg, azonban a menedzsment az igazgatási tényezők mellett ebben a folyamatban is szere-pet játszott. Valamennyi hálózatos szolgáltatás, így a postai szolgáltatások liberalizá-ciója terén is fontos kérdés volt, hogy a verseny tiszteletben tartása mellett az állam

¹² PÁPAI Zoltán – PAPP Bertalan: *A postai piacnyitás tanulságai. A liberalizáció versenyre gyakorolt hatása és az effektív verseny kialakulását korlátozó tényezők*. Budapest, Infrapont, 2014.

lehetséges funkcionális megjelenési formáit, mint szabályozóhatósági, hálózatüzemeltetői, illetve közszolgáltatói szerepét el tudja-e választani egymástól, és ha igen, milyen módon.

3.2.1. A hagyományos igazgatási modell és a piacra való belépés korlátai

A liberalizáció megvalósításához szorosan kapcsolódott a piacossítható és a nem piacossítható szolgáltatások köre (egyetemes szolgáltatások), valamint a piacra való belépés feltételeinek meghatározása. Ez utóbbi a postai szolgáltatások piacán speciális, mivel számos direkt és indirekt korlát áll a potenciális postai szolgáltató és a liberalizáció előtt.

Érdekes a szolgáltatás jellemzőiből adódó belépési korlátokkal kezdeni. Idetartozik a földrajzi lefedettség kérdésköre, mely az egyetemes szolgáltatás kapcsán különösen fontos. Az ún. „kimazsolázás” tilalma alapján az alacsonyabb népsűrűséggel rendelkező, kevésbé lakott területeken is ugyanazon gyűjtési és kézbesítési feltételeket kell biztosítani, mely magasabb költséggel jár.

A postai szolgáltatást a piacnyitását megelőzően szinte valamennyi tagállamban erős szabályrendszer, mesterséges (jogi és adminisztratív) belépési korlátok védtek.¹³ Ezek egy része közvetetten a mai napig tovább él, azzal a céllal, hogy a verseny ne lehetetlenítse el a technikai változásokat lassabban követő állami posta működését, mely a legtöbb esetben állami tulajdonú vállalat, s az egyik legnagyobb foglalkoztató.¹⁴ Idesorolhatjuk a tagállamok engedélyezési rendszereit is, melyek alapvetően a fogyasztók érdekvédelmét szolgálnák, de a legtöbb tagállam a piacra lépés korlátozhatóságának eszközeként tekint ezekre. Ráadásul az egyetemes szolgáltatónak a szabályozás nyílt vagy burkolt előnyöket is juttat. Idesorolható például az eltérő követelményrendszer meghatározása, valamint az a szabályozási hézag is, hogy a finanszírozására, az egyes szolgáltatások árazására, a költségek kimutatására nincs megfelelő tagállami szabályozás, melynek hiányában a szabályozó hatóság nem tud ellenőrzést végezni, s az esetleges versenyellenes magatartásokat kiszűrni. De a gyakorlat elmehet az inkumbens szolgáltató (versenyellenes) pénzügyi támogatásáig is, a számviteli átláthatatlanságból eredő, a szabályozott és a versengő szolgáltatások közötti keresztfinanszírozás problémájából adódóan – habár utóbbit a második postai irányelv kifejezetten tiltja. Az eltérő követelményrendszer másik megnyilvánulási formája az egyetemes szolgáltatásokhoz kapcsolódó áfamentesség. Az Európai Unió 28 tagállamában egy kivétellel teljesen áfamentes az egyetemes szolgáltatás keretében feladott normál levél, három tagállam kivételével az ezen szolgáltatás keretében igénybe vett postacsomag is.

¹³ KENDE Tamás: A közüzemek szabályozása az Európai Unióban. In: KENDE Tamás – SZÜCS Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, KJK–KERSZÖV, 2015. 338–339.

¹⁴ PÁPAI–PAPP i. m. (12. lj.) 33.

A belépési korlátok harmadik körét az inkumbens szolgáltató által állított belépési korlátok adják. Ilyen, az új szereplők megjelenését korlátozó magatartások lehetnek: a mennyiségi kedvezmények adása, a ragadozó árazás, árukapcsolás, hűségkedvezmények, az eszközökhöz való hozzáférés megakadályozása, új piaci szegmenseken való megjelenés.

3.2.2. A piacnyitás részlegessége: liberalizáció, teljesítmény- és pénzügyi menedzsment

A szektor liberalizációja viszonylag későn és vontatottan indult meg Európában – többek között az Európai Közösség nyomására – az 1990-es évek elején, melynek célja az volt, hogy javítsa az egyes tagállamokban postai monopóliummal rendelkező üzemeltetők által nyújtott postai szolgáltatások változó minőségét és korlátozott választékát, s biztosítsa a jó minőségű, fenntartható egyetemes szolgáltatást valamennyi fogyasztó számára.¹⁵

A liberalizáció első szakaszában, az első postai irányelv meghatározta az egyetemes szolgáltatás körét, egyben a 350 grammnál nehezebb küldemények előtti piacnyitás jelentett fontos mérföldkövet. Az irányelv lényegében a harmonizáció minimumát határozta meg, viszonylag széles tagállami rugalmasságot biztosítva. A liberalizáció második szakaszában a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások verseny számára való további megnyitása tekintetében történő módosításáról szóló, 2002. június 10-i 2002/39/EK irányelve (második postai irányelv) 2003. január 1-jétől az egyetemes szolgáltatás körébe tartozó küldemények súlyhatárának fokozatos leszállításáról határozott, valamint ehhez kapcsolódóan megtörtént a külföldre szóló küldemények piacának teljes liberalizálása is. Az európai jogalkotó ekkor már 2009-ben határozta meg a teljes postai piacnyitást.

A harmadik hullám kezdetét a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások belső piacának teljes megvalósítása tekintetében történő módosításáról szóló 2008. február 20-i 2008/6/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (harmadik postai irányelv) jelentette, mely 2010. december 31-ét jelölte meg a tagállami teljes piacnyitás határidejeként. Ugyanakkor már ekkor látható volt, hogy a tagállamok egy jelentősebb köre nem fog tudni – nem kíván – megfelelni e határidőnek, s az irányelv végrehajtásának elhalasztását engedélyezték számukra 2012. december 31-ig. Így, a teljes piacnyitás meglehetősen későn, csak 2013. január 1-jén következett be. Az új irányelv az előzőeken kívül megerősítette a nemzeti szabályozó hatóságok feladat- és hatáskörét, megváltoztatta, hogy milyen módon lehet egyetemes postai szolgáltatást nyújtani és finanszírozni, hozzáférést igényelt a postai infrastruktúra egyes elemeihez, és kiterjesztette a fogyasztóvédelemre vonatkozó rendelkezéseket is. Ugyanezen célok elősegítésére 2010-ben az Európai Bizottság szükségesnek látta – a hírközlési piachoz hasonlóan – a postai szol-

¹⁵ Kiss Károly Miklós: A postai szektor szabályozása. *Verseny és szabályozás*, 2014/1. 252.

gáltatásokkal foglalkozó szabályozó hatóságok közös európai csoportját (European Regulators Group for Postal Services – ERGP) is létrehozni,¹⁶ ugyanis a tagállami szabályozó hatóságok felállítása óta azok gyakorlatai nagyon eltérőek voltak.

A jelenleg is tartó negyedik hullám a piacnyitás következtében felmerülő fogyasztóvédelmi, versenyt korlátozó problémákra fókuszál. Így például a határokon átnyúló csomagküldéshez kapcsolódó magas árakra, az eltérő minőségre és mindezek elektronikus kereskedelemre gyakorolt negatív hatásának a felszámolására. Az Európai Parlament és a Tanács 2018-ban rendeletet adott ki, mely e piaci szegmensre vonatkozó minimumkövetelményeket tartalmazza.¹⁷

3.2.3. A közmenedzsment „anakronisztikus” példája

A jogi normák szintjén egy viszonylag jól körülhatárolt, szabályozott piaci környezetet láthatunk, mely nyitott a verseny előtt. A gyakorlatot tekintve pedig, amíg az expressz- és csomagszolgáltatások szegmensében szinte valamennyi tagországban verseny van, addig a belföldi levélküldemények piacán nincs vagy gyenge, az inkumbens (az adott piacon meghatározó helyzetben lévő) szolgáltatók továbbra is lényegében állami monopóliumok maradtak a legtöbb tagállamban. A szabályozási problémát igazából az jelentette, hogy ezek az egyetemes kötelezettséggel bíró szereplők is elkezdtek külön szolgáltatások nyújtásával a piacosított területekre befolyást nyerni, mely versenyben a speciális helyzetükből adódóan előnyökkel rendelkeznek, miáltal végeredményben torzítják a piacot.¹⁸

Az Európai Bizottság által készített jelentés szerint mind a fogyasztók, mind az online kiskereskedők rendszeresen a szállításhoz kapcsolódó szolgáltatások hiányára (mint például a küldemény nyomon követhető volta), az árak nehézkes átláthatóságára és magas összegére panaszkodnak. A piac figyelése és a csomagkézbesítési szolgáltatók szabályozói felügyelete terén az egyébként is eltérő formában működő nemzeti szabályozó hatóságoknak biztosított hatásköröket és eszközöket tekintve a tagállamok között jelentős különbségek maradtak. Az igazgatási eszközrendszer mégis ugyanúgy átalakult a hagyományoshoz képest, noha az eredmény kevésbé látványos, mint a hírközlés piacsabályozására orientált kormányzati menedzsmentben látható.

¹⁶ A Bizottság 2010. augusztus 10-i 2010/C 217/07 határozata a postai szolgáltatásokkal foglalkozó szabályozó hatóságok európai csoportjának létrehozásáról.

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2018. április 18-i 2018/644 rendelete a határokon átnyúló csomagkézbesítési szolgáltatásokról.

¹⁸ VALENTINY Pál: Versenyellenes magatartás, egyenlőtlen feltételek a teljes postai piacnyitást követően. *MTA Műhelytanulmányok*, 2015/3. 12–29.

4. Jogalkalmazási hatás a szakigazgatási eszközökre

Az ágazati liberalizáció két fent vázolt – sikeres és kevésbé sikeres – példáján keresztül az integrációs és állami kormányzati szakpolitikai célok elérése érdekében alkalmazott menedzsmenteszközöket és ezek alkalmazási környezetét már bemutattuk. Az alábbiakban – az európai uniós szakpolitikák által meghatározott kereteknél maradván – ugyancsak a liberalizációs és regulációs stratégiai célokat megvalósítani szolgáló szervezési megoldásokat vizsgáljuk, de immár azok jogi beágyazottságára fókuszálva. Közös nevezőjük, hogy egyikük sem része a klasszikus ágazati államigazgatás „kelléktárának”. Olyan eszközökről van szó, amelyek alkalmazását az ágazati uniós szabályok (tipikusan irányelvek), illetve az Unió alapító szerződésai teszik kötelezővé vagy legalábbis megengedhetővé a tagállami kormányzatok számára – habár eredetük jóval korábbra nyúlik vissza, mint az uniós liberalizáció. A jogalkalmazásnak meghatározó jelentősége van abból a szempontból, hogy hol is húzódnak e kötelezés, illetve megengedhetőség határai. Az alábbiakban mindegyik példát is hozunk az általános gazdasági érdekű szolgáltatások köréből, amelyek több esetben e területen túlmutató jelentőséggel is bírnak.¹⁹

4.1. A szerződésmenedzsment eljárásrendje: közbeszerzés és kivételei

A szerződésmenedzsment egy komplexebb rendszert takar, amelybe – meghatározott szerződéspolitika mint stratégiai cél alapján – a szerződés megkötésének folyamatán túl beletartozik a szerződéskötés előkészítése, a szerződés teljesítésének menedzselése, illetve a nyomon követés és ellenőrzés is. A közmenedzsment fogalmi közegeiben a szerződésmenedzsment leginkább a kiszervezés (*outsourcing*) fogalmához köthető, azaz ahhoz a jelenséghez, amikor a közfeladat ellátásáért felelős szervezet (így közvállalat, költségvetési intézmény vagy éppen önkormányzat) a feladatellátást nem kormányzati, illetve nem kormányzati érdekeltsgű szervezetekkel megkötött szerződés útján szervezi meg. A kiszervezés – a közfeladat-ellátási piac magánszektor előtti megnyitásával – egyértelműen az Európai Unió liberalizációs céljait is szolgáló közfeladat-szervezési megoldás.

A kiszervezés egyik szervezési következménye a versenyeztetés, azaz a szerződő partner kiválasztása nyilvános verseny útján. A közbeszerzés tehát alapvetően a köz- és a magánszektor adott szereplői közötti szerződéses kapcsolat létrehozásának eljárásrendjét jelenti, amelynek keretében az ajánlati feltételrendszer, a kiválasztás eljárá-

¹⁹ Jelen alfejezetben használt fogalom meghatározások (szerződésmenedzsment, kiszervezés, közbeszerzés, *in-house*, szabályozó hatóság) forrásai az alábbi írások: HORVÁTH M. i. m. (3. l.); HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó: Fogalomtár. In: HORVÁTH M. – BARTHA i. m. (5. l.) 905–914.; HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2015.

sa, a szerződés kötés módja és tartalma, illetve a teljesítés kontrollja is szigorúan meg van határozva. Az Európai Unió politikájához köthető stratégiai cél – hasonlóan más integrációkéhoz az adott nemzetközi dimenzióban – a közmegrendelések piacának megnyitása, vagyis hogy a nemzeti kormányok és önkormányzatok megbízásait – egyenlő versenyfeltételek mellett – ne csak hazai, hanem más tagállamok vállalkozásai is elnyerhessék – amennyiben objektív kritériumok alapján valóban ők a legalkalmassabbak. Az Európai Unióban jelenleg két közbeszerzési irányelv van hatályban: a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseire vonatkozó 2014/25/EU irányelv,²⁰ amely közszolgáltató vállalkozásokra és intézményekre irányadó, illetve a 2014/24/EU irányelv,²¹ amely a kormányzati szervek beszerzéseire vonatkozik.

Az eredményes közbeszerzési eljárás lefolytatását követően a nyertes pályázóval a megbízás teljesítésének feltételeit rögzítő szerződés (közigazgatási szerződés) jön létre. E vegyes – köz- és magánjogi vonásokat is magán viselő – jogviszonyban a felek között alapvetően mellérendeltségi viszony van, ugyanakkor a szerződésben a közigazgatási jogviszonyra jellemző elemek – így különböző kötelezések, egyoldalú feltételek – kerülnek meghatározásra. Ennek ellenoldala, hogy a kötelezett számára meghatározott többlet garanciákat kell biztosítani, érdekeinek megfelelő szintű védelme céljából.

A kiszervezés ellentétéként értékelhető megoldáscsoport az ún. *in-house* esetköré.²² Az *in-house* a közszolgáltatások megszervezésének azt a formáját jelenti, amikor a szolgáltatások (akár piaci szabályok alapján történő) nyújtására a gazdasági szereplőkkel kötött szerződések (partnerség) helyett a közszektor eszközszerével, „házon belül” kerül sor. Ilyen lehet például a belső szervezési intézkedésen alapuló feladatellátás (a hivatal egy szervezeti egysége végzi a feladatot) vagy a tulajdonon alapuló *in-house*, amikor a tevékenységet kizárólagos kormányzati tulajdonú társaság végzi. Az Európai Unió közbeszerzési irányelveinek előírásai nem alkalmazandók az *in-house* szolgáltatókra, amit az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB vagy Bíróság) esetjoga is megerősít. A Teckal-ítélet volt az első, amelyben az EUB rögzítette azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén a közvetlen (versenyeztetés nélküli) odaítélés nem tekinthető jogellenesnek.²³ Az Asemfo-döntés²⁴ pedig azokat a feltételeket határozta meg, amikor a közzállalkozás is az *in-house*-kivételek körébe tartozik,²⁵

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/25/EU irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

²¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

²² Az *in-house* és a közszektor 4.3.–4.4. pontokban bemutatott közvetlen szervezési eszközeinek részletes elemzését I. BARTHA, Ildikó – HORVÁTH, Tamás M.: An extension of exemptions: Systemic shifts in European Union law and policies. *International Review of Administrative Sciences*, 2022/2. (megjelenés alatt), online változat: 2020. 03. 08. DOI: doi.org/10.1177/0020852320905359.

²³ C-107/98. sz. Teckal, ECLI:EU:C:1999:562.

²⁴ C-295/05. sz. Asemfo, ECLI:EU:C:2007:22.

²⁵ A közjogi hatóságok e vállalkozás felett ahhoz hasonló ellenőrzést gyakorolnak, mint amelyet a saját szerveik felett, és e vállalkozás a tevékenysége lényeges részét ugyanezen hatóságok részére végzi.

de számos további példája is van az EUB jogfejlesztő gyakorlatának e téren. A közbeszerzési irányelvek újabb és újabb generációiban²⁶ – épp az EUB extenzív értelmezése nyomán – az *in-house*-kivételek köre mindinkább kiterjedtté vált. A közbeszerzési eljárás kötelező lefolytatása alól kivételt engedő előírások *in-house*-on kívüli esetei is egyre inkább kiszélesedtek. Így a jelenleg hatályos közbeszerzési irányelvek már gyakorlatilag általános mentességet biztosítanak az irányelv alkalmazása alól az általános gazdasági érdekű szolgáltatások megszervezése és finanszírozása tekintetében.²⁷

4.2. A kormányzati menedzsment eszkörendszerének átalakulása

Az *in-house*-kivételek fent vázolt kiterjedése egy általánosabb szabályozási tendenciába illeszkedik bele, amit az európai uniós politikák „fordulataként”²⁸ lehet aposztrofálni. Az Európai Unióban az 1997-es Amszterdami Szerződés 1999-es hatálybalépéséig egy azonos irányba tartó, a közszolgáltatási szektorokban is a nemzeti piacok minél teljesebb megnyitását szorgalmazó liberalizációs politika érvényesült. Az Amszterdami Szerződés kiegészítette az alapító szerződést egy új rendelkezéssel,²⁹ amely az Európai Unió alapelvei között megerősíti az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal kapcsolatos kötelezettségek jelentőségét és védelmük szükségességét. E rendelkezés – melyet a tagállami tradicionális előjogok és mérlegelési jogkör megerősítéseként értékeltek e szolgáltatások megszervezése terén³⁰ – már egyfajta előjelzése volt az uniós szakpolitikák olyanfajta változásának, melyben a közszolgáltatási szektor kormányzati politikai szempontjai határozottabban előtérbe kerültek, adott esetben már ellentétesen a liberalizációs irányvonallal. Az Amszterdami Szerződéssel bevezetett garanciális rendelkezést a Lisszaboni Szerződés (2009) kiegészítette a nemzeti autonó-

²⁶ A közbeszerzési irányelvek első generációjának a 92/50/EGK irányelvet (a Tanács 1992. június 18-i 92/50/EGK irányelve a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról), a 93/36/EGK irányelvet (a Tanács 1993. június 14-i 93/36/EGK irányelve az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról) és a 93/37/EGK irányelvet (a Tanács 1993. június 14-i 93/37/EGK irányelve az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról) tekinthetjük. A második generációba a 2004/17/EK irányelv (az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/17/EK irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról) és a 2004/18/EK irányelv (az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/18/EK irányelve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról) tartozik. A harmadik generáció a jelenleg hatályos 2014/24/EU (21. lj.) és 2014/25/EU (20. lj.) irányelveket jelenti.

²⁷ 2014/24/EU irányelv (21. lj.) 1. cikk (4) bekezdés, 2014/25/EU irányelv (20. lj.) 1. cikk (4) bekezdés.

²⁸ HORVÁTH M. i. m. (19. lj.) 191.

²⁹ Az Európai Közösségről szóló Szerződés (EKSZ) 16. cikke.

³⁰ RUSCHE, Tim Maxian: The Almunia Package: Legal Constraints, Policy Procedures, and Political Choices. In: SZYSZCZAK, Erika et al. (szerk.): *Financing Services of General Economic Interest: Reform and Modernization*. Hága, T.M.C. Asser Press, 2013.