

Közszolgáltatások fogyasztása és finanszírozása

Horváth Ferenc¹

Magyarországon mára kialakult egy közepesen fejlettnak nevezhető fogyasztói társadalom, melyben a zömében piaci alapon előállított termékek és szolgáltatások értékesítése verseny piacokon történik. A fogyasztó megnyerése minden versenyben lévő cég számára elsődleges szempont. A kialakult üzleti stratégiával rendelkező vállalkozások e cél érdekében nem sajnálnak jelentős összegeket fordítani marketing kiadásokra, amelyet az előállított áru fogyasztói árába be is építenek.

Tanulmányunkban arra teszünk kísérletet, hogy a közszolgáltatások fogyasztásával, illetve ezek előállításával kapcsolatos finanszírozási kérdéseket megvizsgáljuk. Mondandónkat egy nagyobb egységbe illesztjük, melyben a piaci viszonyok között előállított javak természetének bemutatásából kiindulva kívánunk a jellemzően nem piaci jellegű közszolgáltatásokra általános megállapításokat tenni, illetve kiemelni a két eltérő típusú szolgáltatás közötti különbözőségeket.

Kulcsszavak: közzsféra, nem piaci jellegű javak előállítása, közszolgáltatások finanszírozása

1. A piaci viszonyok között történő előállítás és értékesítés

A piacgazdaságra történt átállás óta eltelt bő egy évtized tapasztalatai alapján megállapítható, hogy Magyarországon mára kialakult egy közepesen fejlettnak nevezhető fogyasztói társadalom, melyben a zömében piaci alapon előállított termékek és szolgáltatások értékesítése verseny piacokon történik. Ebben az értékesítési folyamatban kétségtelenül igen intenzíven kerülnek felhasználásra a marketing eszközök, és ezek között kiemelt szerep jut a reklámnak, mint a fogyasztói kereslet rövidtávú befolyásolására alkalmas eszköznek.

A fogyasztó megnyerése és megtartása minden versenyben lévő cég számára elsődleges szempont. A kialakult üzleti stratégiával rendelkező vállalkozások e cél érdekében nem sajnálnak jelentős összegeket fordítani marketing kiadásokra, amelyeket az előállított áru fogyasztói árába be is építenek. Ez különösen a multinacionális vállalatok gyakorlatára jellemző, amelyeknél egyes termékek, illetve termékcsoportok esetében a fogyasztói árakban akár 25-40 százaléknyi hányadot is kitehetnek az értékesítéssel kapcsolatos költségek.

¹ dr. Horváth Ferenc, egyetemi tanársegéd, SZTE Gazdaságtudományi Kar Pénzügytani Tanszék (Szeged)

A „közepesen fejlett” értékelés tehát nem alaptalan. A fentieket figyelembe véve megállapíthatjuk, hogy a hazai fogyasztói piac egyelőre inkább csak az áru (termék és szolgáltatás) értékesítésének színtere, de az áru valódi értékelése nem történik meg a piacon.

Ennek elsődleges oka a fogyasztó tapasztalatlansága, további okok pedig a hazai fogyasztó-védelmi rendszerek fejletlensége, illetve az etikai- és reklámszabályokkal kapcsolatos erélytelenség. Nem elhanyagolható tény az sem, hogy a magyar társadalomból továbbra is hiányzik a kiegyensúlyozott fogyasztási struktúra kialakítására alkalmas jövedelemmel rendelkező széles(ebb) középréteg.

2. A nem piaci jellegű javak és szolgáltatások előállítása

A versenyszférával ellentétben a közszolgáltatások piacán néhány korábbi kezdeményezés után csak a legutóbbi években tapasztalható az a tendencia, amely az itt előforduló szolgáltatások piacosításának kérdésével foglalkozik. A témával jelenleg a kormányzat is komolyan foglalkozik; jelzi ezt, hogy több – a közszolgáltatások „termelésében” érintett – tárca is érintett a lehetséges megoldások keresésében. S talán nem járunk messze az igazságtól, ha a kormányzat részéről a piacosítás kérdésének felvetését elsősorban fiskális okokra vezetjük vissza, azaz arra, hogy a közszolgálati szféra milyen átalakítása lenne kívánatos (illetve lehetséges), hogy ezen szolgáltatások előállítására minél kevesebb forrást kelljen fordítani a központi költségvetésből?

Magyarországon – a 2000-2002. évi költségvetési törvényjavaslatot alapul véve –, az újraelosztás szintje jelenleg is 42-45 százalék között van, tehát a belföldön előállított javak és szolgáltatások igen jelentős hányadát továbbra is az állam biztosítja valamilyen közkiadás (közszolgáltatás) keretében. Mára azonban a materializálható javak előállításában csak igen csekély részben vesz részt az állam. Ez elsősorban abból következik, hogy a korábban állami tulajdonú termelő vállalatok az elmúlt évtizedben különféle privatizációs technikák felhasználása útján magánkézbe kerültek, az új piaci helyzethez alkalmazkodni képtelen (versenyképtelen) cégek pedig tönkrementek.

E folyamat nyilvánvalóan átstrukturálta az egész hazai tulajdonosi szerkezetet, és ez különösen érintette a különböző nagy elosztóhálózatokkal működő közüzemi szolgáltatókat is. Az így kialakult piaci helyzet sajátosságairól a későbbiekben még részletesen lesz szó.

A 42-45 százalékos újraelosztási szint tehát azt jelenti, hogy az állam túlnyomórészt *intézményi jellegű szolgáltatások* biztosításával vesz részt a hazai össztermék értékének bővítésében.

3. A közsféra helyzete

Talán elfogadható az a megállapítás, hogy a rendszerváltozás legkevésbé a közszolgáltatásban ment végbe, hiszen az elmúlt több mint tíz évben sikerült átalakítani a politikai intézményrendszer szinte valamennyi elemét, továbbá a gazdasági mechanizmust, ugyanakkor a nagy intézményi újraelosztó rendszerek működtetésében csak elenyésző reformértékű változ(tat)ást sikerült végrehajtani.

Az egészségügyben teljes egészében elmaradt a reform, az oktatási szférában is csak részleges átalakítások történtek, a nyugdíj-rendszerben 1997-ben végrehajtott módosításokkal kapcsolatos álláspontját pedig két év után részben megváltoztatta a kormány.

Nagyszabású átalakítás(ok) előtt persze szükséges (lenne) pontos helyzetképpel rendelkezünk a jelenlegi állapotokról, azaz részletesen fel kellene mérni, hogy milyen kiindulási pozícióval rendelkezünk, mert megítélésünk szerint ez nagyban meghatározza a tényleges mozgásteret. Mindenképpen fontosnak tartjuk, hogy az elméletben rendelkezésre álló általános lehetőségeken túl a hazai sajátosságok és adottságok figyelembevételével olyan cselekvési terve(ke)t kínáljunk fel, amelyek a „mindennapok” gyakorlata számára is reálisan használható alternatívá(ka)t jelenthetnek!

E dolgozat azonban terjedelmi okánál fogva sem lesz alkalmas arra, hogy választ tudjon adni a közszolgáltatások nyújtásával kapcsolatban felmerülő valamennyi időszerűnek nevezhető kérdésre. Arra azonban talán alkalmasnak tekinthető, hogy a legjelentősebb alapvetéseket szisztematikusan tagolva összefoglalja.

A kiinduló helyzet pontos ismerete, valamint egy szisztematikus vezérfonal követése megkönnyítené annak feltárását, hogy az elméletben nyitva álló lehetőségek közül mi lenne az, amit a magyar társadalom és gazdaság múltból hozott adottságaival, illetve jelenbeli teljesítményével, a jövőben el tudunk elérni.

Feltételezhető, hogy a közszolgáltatással, illetve tágabb értelemben a közszférával kapcsolatos kérdéseket másképp közelíti meg egy közgazdász, és másképp egy jogász. Ez alapvetően nem probléma. Megítélésünk szerint azonban e két diszciplína művelőinek jobban meg kellene ismerniük és elfogadniuk a másik fél módszereit, illetve az azonos témára vonatkozó eredményeit, és ekkor talán komplexebb választ lehetne adni a felmerülő problémákra.

4. A közszféráról általában

A közszolgáltatásokra általában történő hivatkozás sok esetben eredményezhet kommunikációs zavarokat: ennek oka, hogy a *közsféra*, illetve az e tárgykörben *felmerülő fogalmak* még nem tisztázódtak, ezért az erről szóló értekezésekben a definiálások is sokszínűek. A statisztikai megközelítés a közsféra által végzett tevékenységek körét két csoportra bontja (Pukli 2002). Az egyik csoportba az *üzemi jel-*

legű tevékenységeket, illetve szolgáltatásokat, a másikba pedig az *intézményi jellegű szolgáltatásokat* sorolja. Pukli (2002) hivatkozik továbbá az Egyesült Nemzetek Szervezete által ajánlott *System of National Account* (továbbiakban: SNA) rendszerre, illetve arra, hogy e metodika használata az *Európai Unió tagállamaiban már kötelező*, s amely tartalmában *hasonló elgondolások alapján értékeli az egyes közszolgáltatásokat*.

Ennek alapján értelmezhetjük tágabb értelemben a közszolgáltatásokat, ide sorolva a közszféra által nyújtott valamennyi szolgáltatást; illetve alkalmazhatunk egy szűkebb értelmezést, amikor egyértelműen *az állam által biztosított – valamilyen intézményi keretek közt megvalósított – társadalmi közös fogyasztás szolgáltatás* nyújtásáról van szó. Pukli (2002, 26. o.) az SNA rendszeréből a közszolgáltatások tekintetében az alábbi fontos momentumokat emelte ki:

„A közszolgáltatások jellemzői, hogy

1. a közösség minden tagja, vagy a közösség egy-egy adott csoportja egyformán igénybe veheti,
2. az igénybevételük általában passzív, és nincs szükség meghatározott megállapodásra, vagy az érintettek aktív részvételére.
3. a fogyasztók között nincs verseny a szolgáltatás megszerzéséért.

Az általános közigazgatás, a védelem, a háztartásoknak nyújtott »nem-piaci« oktatási-, egészségügyi- és egyéb szolgáltatások tartoznak ebbe a körbe.”

Jól érzékelhetően az előző definícióhoz képest szűkebb azon tevékenységek köre, melyek a közszolgáltatások részét képezik.

Nehézséget okoz az állam által nyújtott szolgáltatások értékelése is, mivel ezen szolgáltatások fogyasztása nem piaci körülmények között történik, tehát a fogyasztóknak nem kell megfizetniük értük a piaci árat. Ez különösen igaz az intézményi jellegű közszolgáltatások esetében, hiszen nem versengő szervezetek nyújtják a szolgáltatásokat, így a hatékony gazdálkodás sem rendszerszervező elv.

Ugyanígy igaz ez a másik oldalról is; ugyanis a szolgáltatások előállítására nem kompetitív piacon történik, és mindemellett az előállításához szükséges anyagi források majdnem korlátlanok tekinthetők. Példaként említenénk az egészségügyi szolgáltatások finanszírozását hazánkban, ahol a munkáltatót és a munkavállalót különböző mértékű járulékfizetési kötelezettség terheli, melyet az Egészségbiztosítási Alapba fizetnek be. Mivel azonban az Alap forrásai a mai kiadási struktúrában nem elegendők a nyújtott szolgáltatások finanszírozására, ezért az állam további forrást teremtett Egészségügyi hozzájárulás címen, amelyet a befizetésre kötelezett a központi adóhatóság szervezetén keresztül fizet be a Központi költségvetésbe. A központi költségvetés pedig támogatást nyújt bizonyos egészségügyi szolgáltatások biztosítása érdekében az Egészségbiztosítási Alapnak.

A közszolgáltatások megbontását „közüzemi szolgáltatásokra”, illetve „közintézményi szolgáltatásokra” az alább következő kifejtéssel kívánjuk indokolni. Ennek

során párhuzamosan vizsgáljuk meg, hogy mi a sajátos természete az általunk két csoportra bontott közszolgáltatási tevékenységeknek.

Először a közszolgáltatások fogyasztásával kapcsolatos különbözőségekre kívánjuk felhívni a figyelmet, majd a két csoportba sorolt szolgáltatások finanszírozásában tapasztalható eltéréseket vizsgáljuk meg.

5. A közszolgáltatások értelmezésének szűkítése

„A nemzeti számlák rendszerében található a közszolgáltatásoknak egy másik értelmezése is. Ismertetésére azért érdemes kitérni, mert gyakran fordul elő, hogy a közösségi fogyasztási kiadásokra vonatkozó adatokat, helytelenül értelmezve a közszolgáltatások termelési adatai helyett használják, és fordítva.

A nemzeti számlák rendszerében található a közszolgáltatásoknak egy másik értelmezése is [...]. Ismertetésére azért érdemes kitérni, mert gyakran fordul elő, hogy a közösségi fogyasztási kiadásokra vonatkozó adatokat helytelenül értelmezve, a közszolgáltatások termelési adatai helyett használják, és fordítva.

A közösségi fogyasztási kiadások két kategóriába sorolhatók:

1. azoknak a termékeknek és szolgáltatásoknak az értéke, amelyet a kormányzat maga állít elő;
2. azoknak a piaci termelők által előállított termékeknek és szolgáltatásoknak a vétele, amelyeket a kormányzat a háztartások számára, átalakítás nélkül rendelkezésre bocsát, mint természetbeni szociális transzfert, azaz a kormányzat csak fizet azokért az árukért és szolgáltatásokért, amit az eladók a háztartásoknak nyújtanak.

Ebben az előzőektől eltérő szemléletű megközelítésben a közszolgáltatások a fogyasztó oldaláról kerülnek lehatárolásra. Körük részben szélesebb, másrésztől pedig szűkebb, mint a termelési oldalú számbavétel.” (Pukli 2002, 28. o.)

Amennyiben tehát közszolgáltatásokról beszélünk, kétféle megközelítést alkalmazhatunk attól függően, hogy

1. a szolgáltatásokat aszerint kívánjuk csoportosítani, hogy *kik* „fogyasztják” *el azt*, és
2. a csoportosítás alapját az képezi, hogy *a szolgáltatás* „előállítás” hogyan történik.

A második esetben a „Hogyan?” kérdésnél nem a szolgáltatást ténylegesen nyújtó intézményrendszert tekintjük fontosnak, hanem azt vizsgáljuk, hogy a szolgáltatás biztosításának fedezetét milyen források jelent(het)ik.

Ma már a közkiadások jórészt bizonyos köz módjára fogyasztott-, illetve előállított szolgáltatásokra fordítódnak, amelyeket együtt tekinthetünk a társadalmi közös fogyasztás kiadásainak.

Az általunk közüzemi szolgáltatásokként külön csoportba sorolt közzolgáltatások ugyanakkor jellemzően kommunális jellegű szolgáltatások nyújtását jelentik. Ezen szolgáltatásokat ma már nem is az állam biztosítja, hanem – a korábban állami szolgáltatók privatizációja után – túlnyomórészt külföldi tulajdonban lévő szolgáltató cégek. Ez különösen az energia iparban jellemző.

Az egyéb közüzemi szolgáltatások biztosítását ugyanakkor ma már a helyi önkormányzatok kötelező feladataivá tették:

„A települési önkormányzat feladata a helyi közzolgáltatások körében különösen:

a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és a csapadékvíz elvezetés, a csatornázás, a köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, helyi tömegközlekedés, a köztisztaság és településtisztaság biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.”²

A felsorolt feladatok közül a települési önkormányzat maga határozhatja meg a lakosság igényei alapján, valamint anyagi lehetőségeitől függően, hogy mely feladatokat-, illetve milyen mértékben és módon lát el. Az említett törvény értelmében azonban a települési önkormányzatok kötelezhetők arra, hogy egyes közzolgáltatásokról és közhatalmi helyi feladatok ellátásáról mindenképpen gondoskodjanak. A felsorolt szolgáltatások közül:

„A települési önkormányzat köteles gondoskodni az egészséges ivóvízellátásról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról.”³

E felsorolás első részét azok a közzolgáltatások képezik, amelyeket intézményi közzolgáltatásnak nevezhetünk, és kimondottan valamely humán jellegű szolgáltatások nyújtásával lehet megvalósítani. Ezek tehát valamilyen *személyhez kötött szolgáltatási tevékenységet* végeznek: oktatás, egészségügyi ellátás, szociális ellátások (juttatások). A felsorolás második részébe a „klasszikusan” kommunális jellegű közüzemi szolgáltatások nyújtásának kötelező előírását tekintette fontosnak a törvényalkotó.

A felsorolt szolgáltatásokon túlmenően különleges szolgáltatásnak tekinthető az igazságszolgáltatás, valamint a kultúrával és a sporttal összefüggő (ez utóbbiakra

² A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdés.

³ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (4) bekezdés.

ma már nem túl jelentős összegeket áldozva a központi keretből) kiadások, amelyek ugyanakkor már nem a helyi önkormányzatok szolgáltatási körébe tartoznak, hanem a központi költségvetés által támogatottak.

6. Közszolgáltatások a fogyasztási oldalról

1. Mindenek előtt tehát annak tisztázását tartjuk fontosnak, hogy mit is vegyünk a „közszolgáltatások” fogalomkörébe. Amennyiben a közszolgáltatások körébe tartozónak tekintjük a „közüzemi szolgáltatásokat” is, akkor a szolgáltatás fogyasztói szempontjából képeztünk kategóriát, tehát a közösség (a társadalom) igen nagy részét – de nem minden tagját – érintő szolgáltatások fogyasztásáról tudunk beszélni.

Ezzel azonban egy túlságosan kiterjesztett és heterogén – s ezáltal nehezen kezelhető- kategóriát kaptunk, amelyben az „egy kalapba vett” nagyon is eltérő jellegű egyes szolgáltatások válnak nehezen körülhatárolhatóvá.

Amennyiben a közszolgáltatások körét szűkítjük a szolgáltatások előállításának módja szerinti értelmezésre, azaz a közösségi (társadalmi) szinten előállított szolgáltatásokra, akkor kategóriánkat annak alapján képeztük, hogy a szolgáltatások *finanszírozása milyen módon történik*.

Megítélésünk szerint ez utóbbi leszűkítéssel a közintézményi szolgáltatások, illetve a közüzemi szolgáltatások kettéválasztásával könnyebben kezelhető, homogénebb jellegű fogalmakhoz (szolgáltatásokhoz) jutottunk, amely nagyban megkönnyíti a további gondolatkifejtést.

Ezért a következőkben külön értelmezzük a piaci módon nyújtható közüzemi szolgáltatásokat, amelyek többségében kommunális típusú szolgáltatásokat jelentenek, illetve a piaci feltételekkel nem finanszírozható közintézményi szolgáltatások körét, amelybe gyakorlatilag a humán szolgáltatások tartoznak.

2. Az nem vitatható, hogy a közüzemi szolgáltatások körében – villamos áram, gáz, távfűtés, víz és csatorna, kommunális hulladék szállítása és kezelése, valamint a távközlési szolgáltatások igen színes palettája – ma már majdnem maradéktalanul érvényesülhetnek a piaci viszonyok. E szolgáltatások esetében tehát a profit elérése a szolgáltatás nyújtásának elsődleges mozgatórugója.

Az általunk közintézményi szolgáltatásnak tekintett humán jellegű „jóságok” úgymint az oktatás, az egészségügyi ellátás, a szociális támogatási rendszer, illetve a kultúra és sport szolgáltatása azonban jellemzően nem-piaci szolgáltatások, tehát nem létezik olyan piaci ár, amely kifejezné a tényleges kereslet és kínálat egyensúlyát, illetve nem működik a piaci verseny által kiváltott kényszer a hatékonyság növelésére, a profit elérése e szolgáltatások nyújtása esetében gyakorlatilag fel sem merül.

3. A két típusba tartozó szolgáltatások igénybevételének lehetősége is eltérést mutat: a közüzemi szolgáltatások igénybevétele sok esetben helyhez kötött, tehát nem az igénybevevő személyéhez kötődő szolgáltatások. Az ilyen szolgáltatás, illetve annak igénybevételének lehetősége általában a szűkebb-tágabb lakóhelyhez tartozik.

Ha megváltozik az igénybevevő személye (pl. lakóhely változása miatt), akkor ezt a tényt a közüzemi szolgáltatónak be kell jelenteni, és kérni kell az új fogyasztónak a szolgáltatás újbóli megindítását.

A fenti megállapítás alól kivételt képeznek a mobil távközlési szolgáltatások, de ilyen értelemben ez igen speciálisnak tekinthető.

Bizonyos kommunális típusú közüzemi szolgáltatások viszont annyira a lokális adottságoktól függenek, hogy még határozott fogyasztói szándék esetén sem lehetséges igénybe venni (pl. bizonyos perifériás területeken nincs kiépített szolgáltatói hálózat).

Ezzel szemben a közintézményi szolgáltatást csak természetes személyek vehetik igénybe. Az igénybevételre való jogosultság általában valamilyen személyhez kötött jogalpból fakad: például állampolgárság, vagy egyéb jogcímből származó tartózkodási jog.

A szolgáltatás éppen ezért nem valamely lokális ponthoz köthető, hanem az ország területén levő bármely szolgáltatási ponton igénybe vehető. Amennyiben lakóhelyváltozás következik be az igénybe vevőnél, ez nem befolyásolja az igénybevétel jogosultságának tényét, nem kell újra igényelnie a szolgáltatást, amennyiben az egyéb feltételek nem változtak.

A közintézményi szolgáltatások tehát nem hálózathoz kötöttek, a szolgáltatás igénybevételére bárhol éljek az állam területén, nevesített alapjogomnál fogva folyamatosan jogosult vagyok. Az erre vonatkozó garanciát maga az Alkotmány tartalmazza, az alábbiak szerint:

„A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.”⁴

4. A szolgáltató és a szolgáltatást igénybevevő közötti jogviszony is igen jelentős eltéréseket mutat:

A közüzemi szolgáltatások minden esetben és kizárólagosan szerződéses, tehát polgári jogviszonyon alapulnak, azaz keletkezésükre, illetve megszűntetésükre Polgári Törvénykönyv szabályai az irányadók. E jogviszonyokban a felek egymással mindig mellérendeltségi kapcsolatban állnak.

⁴ A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 1949. évi XX. törvény 70/E. § (1) és (2) bekezdés.

A közintézményi szolgáltatások igénybevételére ezzel szemben valamilyen jogi status ad lehetőséget, az hogy az állam elismeri bizonyos jogállásomat, amivel az államhoz kötődöm, (tehát jogokat biztosít, de ezzel szemben kötelezettségeket is elvár) ilyen értelemben ez hatalmi jogviszonyt jelent, amelyre alá- és fölé rendeltség jellemző. E jogviszony keletkezése tehát az alkotmányos jogokkal áll kapcsolatban.

7. A közszolgáltatások finanszírozási oldala

1. Amennyiben elfogadjuk azt, hogy a közüzemi szolgáltatások nyújtása ma már piaci alapon történik, akkor ebből nyilvánvalóan adódik, hogy a szolgáltatás mindenkori árát az ezen a piacon megjelenő fogyasztó fizeti meg.

A közintézményi szolgáltatások nagy részének finanszírozásához ugyanakkor az állam a különböző jogcímeiken elfogadott elvonásokból teremt forrást. Ezen elvonásokból teljes egészében, vagy jórészen támogatja a közszolgáltatások fogyasztását.

Az így megállapított finanszírozáshoz az említett fennálló hatalmi jogviszony miatt kötelező a hozzájárulás. A hozzájárulás formájáról és mértékéről mindig törvényi formában kell dönten.

2. Mindenképpen érdemes kitérni arra is, hogy az igénybe vett szolgáltatások finanszírozása *a fogyasztó részéről* milyen forrásból történik?

A közüzemi szolgáltatásokat a fogyasztók minden esetben a már megszerzett – jövedelemadóval és egyéb járulékbefizetéssel csökkentett – nettó módon rendelkezésre álló jövedelmeikből tudják finanszírozni.

A közüzemi szolgáltatásból „elfogyasztott” mennyiség és az érte fizetett díj mindig arányban áll egymással, továbbá a szolgáltatás díját mindig a szolgáltatás fogyasztója fizeti meg.

A közintézményi szolgáltatások nyújtása azonban olyan kiemelten fontos feladat, hogy ennek folyamatos biztosítása érdekében a finanszírozását az állam „felvállalta” valamely éves költségvetésből gazdálkodó központi alap terhére.

A közintézményi szolgáltatások fogyasztói tehát a bruttó jövedelmükből finanszírozzák ezen szolgáltatásokat, és *egyáltalán nem biztos, hogy a fogyasztott mennyiség és az elvont jövedelemrész egymással arányos*. Az ilyen közkiadás finanszírozása tehát még az előtt megtörténik mielőtt a jövedelem tényleges megszerzése megtörténne a fogyasztó részéről.

A közintézményi szolgáltatások fogyasztása, illetve ezen szolgáltatások finanszírozása tehát térben és időben eltávolodtak egymástól. E szolgáltatások fogyasztását elvileg a társadalom valamennyi tagja számára biztosítja az állam; azonban befizetés kötelezettségével elsősorban a munkaadókat és munkavállalókat terheli meg. Az ilyen esetekben, amikor a fogyasztás és az érte való fizetés *időben és térben távol kerül* egymástól, tulajdonképpen egy hitelezett fogyasztásról beszélhetünk.

Ezzel kapcsolatban felmerülhet a „potyázás” lehetősége is. „A potyázás (free riding), vagyis a felek egyik-másikának (netán külön-külön mindegyiknek) titkolt szándékát jelenti, hogy ingyen vegyen részt a közös javak (public goods) élvezetében”. (Garai 1998, 181. o.).

A közjavak elfogyasztója tehát „a jövőbeni fejleményért annál kevesebbet hajlandó a jelenben áldozni, minél távolabbi e várható fejlemény az időben. Sejtésem szerint mármost ugyanilyen leszámítolásra kerül sor *térben*, amikor az egyén annál kevesebbet hajlandó saját eszközeiből a közösen élvezhető termékekért áldozni, minél tágabb közösség közjavairól van szó.” (Garai 1998, 181. o.).

3. A szolgáltatás árazásánál alapvető eltéréseket állapíthatunk meg a két szolgáltatás-kategória között:

„Az árak legfőbb szabályozója a piac és a gazdasági verseny. Az árakra vonatkozó közvetlen kormányzati beavatkozás csak ott indokolt, ahol a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvényben foglaltak nem elégségesek a káros versenykorlátozás és a gazdasági fölényvel való visszaélés megakadályozására.”⁵

A közüzemi szolgáltatások előállítása esetében elsősorban a tulajdonosoknak van lehetőségük a piaci kereslet-kínálati viszonyok ismeretében a stratégiai célok és döntések meghozatalára, ezen belül is különösen a szolgáltatás árának meghatározására.

Az országos elosztóhálózattal rendelkező szolgáltató cégek tulajdoni viszonyait tekintve ma már csak alig kötődnek az államhoz. Így tehát az államnak igen korlátozott lehetősége van ezen szolgáltatások árának meghatározására, illetve a velük kapcsolatos kereslet-kínálati viszonyokra való közvetlen ráhatásra.

A helyi-, vagy regionális szolgáltató vállalatok – tulajdonjogi szempontból – pedig már egyáltalán nem kötődnek az állam valamely központi szervezetéhez. A helyi önkormányzatokat közvetlenül nem tekinthetjük a centrális hatalom „kirendeltségeinek”, a központi hatalomtól jogilag függetlenek. Ezt rögzítették a helyi önkormányzatokról szóló törvényben, amikor a helyi önkormányzatot jogi személynek ismerték el, s számukra külön nevesített jogokat és kötelezettségeket állapítottak meg.

4. Ezek után megállapítható, hogy az államnak egyes közüzemi szolgáltatások esetében legfeljebb a hatósági ármegállapítása eszközével van bizonyos befolyásolási lehetősége a szolgáltatás (köz)fogyasztását segíteni.

Az árak megállapításáról szóló törvény mellékletében a felsorolt termékekre, szolgáltatásokra az ott feltüntetett miniszter, illetve a helyi önkormányzat legmagasabb árat vagy legalacsonyabb árat állapít(hat) meg.

⁵ Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény Preambuluma.

„A termék hatósági árát a pénzügyminiszterrel egyetértésben kell megállapítani, ha az árát a miniszter állapítja meg, vagy az árát az állami költségvetés támogatja.”⁶

Az elmúlt év „fogyasztói-árcsatái” váltakozó kimenetelű eredményeket hoztak: amíg a lakossági földgáz árának hirtelen és drasztikus emelését el tudta háritani a Kormány, addig a villamos energia-szolgáltató cégek egyszerűen nem fizették ki a „szétozott” energia árát a villamos energiát megtermelő – zömében állami tulajdonú – cégeknek, ezzel kompenzálva a hatósági ármegállapításból adódó (állítólagos) üzemi veszteségüket.

Mondhatjuk tehát, hogy a Magyar Államnak csak kevés korlátozó hatása van a közüzemi szolgáltatások árának, és színvonalának alakulására. A szolgáltató cégek többsége egyebekben – rendkívül leleményes módon – képes kijátszani a hatósági árszabásból adódó korlátokat: például havi fix előfizetői díjak bevezetése a villamos- és gázszolgáltatóknál, vagy különböző korrekciós tényezők beépítése az árképletbe, esetleg hívás-felépítési díj bevezetése a telekommunikációs szolgáltató cégeknel.

8. Néhány szó a marketingről...

Amennyiben bizonyos termék vagy szolgáltatás előállításában, finanszírozásában, valamint fogyasztásában a piaci verseny feltételei korlátlanul, vagy alig befolyásoltan képesek érvényesülni, akkor ezen áruk esetében kétségtelenül van értelme a szolgáltatással kapcsolatos marketing tevékenységet kifejteni. De mi van azokban az esetekben, amikor a piaci feltételek nem-, vagy csak korlátozottan érvényesülhetnek az árumozgás különböző fázisaiban?

A közintézményi szolgáltatások során biztosított javak – a fentebb kifejtettek szerint – ebbe az utóbbi körbe sorolhatók. Akkor ezek fogyasztásába van-e értelme marketing eszközökkel beavatkozni?

Ennek eldöntéséhez a marketing fogalmát leíró, illetve „küldetését” meghatározó alap-definíciókat vesszük alapul. A marketing témájával foglalkozó egyes szerzők más, és más meghatározást adnak erre, amelyből – ízelítőként – néhányat idéznénk.

A marketing Kotler megfogalmazásában „társadalmi és vezetési lépések láncolata, melynek során az egyének és csoportok termékeket és értékeket alkotnak s cserélnek ki egymás között, mialatt kielégítik szükségleteiket és igényeiket.” (Kotler 1991, 23. o.).

Rédey éretlmezése szerint „a marketing módszerek és eszközök együttese, melyekkel a piac kikutatható, melyek segítenek a jó piaci stratégiát kidolgozni, a piaci igényeknek megfelelő termékeket, árakat kialakítani, kedvező értékesítési mód-

⁶ Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény.

szereket találni, s mind a vállalkozás mind a termék számára hatékony reklámot készíteni.” (Rédey 1990, 25. o.).

Bauer és Berács szerint „kiterjesztett értelemben a marketing minden értékkel rendelkező jószággal (termék, szolgáltatás, eszme, ötlet, érzés stb.) cseréje. Az üzleti vállalati szférán túl kiterjed az olyan nem nyereségorientált területekre is mint pl. oktatás, kultúra, vallás politika stb.” (Bauer–Berács 1992, 9. o.).

A Kotler-féle definíció vizsgálatunk tárgya szempontjából túl általános, „termékek és értékek” *cseréjét* említi, amelyben így nem jelenik a finanszírozás momentuma.

A Rédey-féle meghatározás csak a piaci szempontból hatékony módszerek és eszközök együtteseként jellemzi a marketinget.

A fent idézett definíciók közül a Bauer-Berács-féle meghatározás az, amely felveti az általunk közszolgáltatásokként aposztrofált oktatás, kultúra, egészségügy és szociális ellátás állam által finanszírozott szolgáltatások bizonyos marketing elemekkel való kapcsolatát, bár e lehetőség további kifejtésével az idézett mű is adós maradt.

A piaci jellegű termékek és szolgáltatások fogyasztásánál a marketing-mix elemeinek optimális kombinálásával a fogyasztott mennyiség viszonylag rövidebb időtávban is befolyásolható.

Ezzel szemben a közszolgáltatások fogyasztását, vagy nem-fogyasztását, csak hosszabb távon lehet befolyásolni, ehhez azonban a társadalom preferenciáit is át kell(ene) strukturálni.

9. A közszolgáltatások 'túlfogyasztásának' veszélye

A közintézményi szolgáltatások esetében a többletfogyasztást – ellentétben a marketing hagyományosnak nevezhető versenyző piaci területeivel – alapvetően nem a piaci kereslet-kínálat szabályai alakítják.

A közszolgáltatásokból való többlet előállítását nem a kompetitív piac által kínált helyzetek befolyásolják, hanem az a mindenkori kormányzatok különböző ágazati politikái által irányított. Az ilyen szolgáltatások iránti fokozott kereslet csak közvetett módon áll összefüggésben a gazdaság, illetve a piac aktuális folyamataival.

„A Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik.” – tartalmazza az Alkotmány 17. §-a

A túlzott állami gondoskodással kapcsolatban azonban Ludwig Erhard a következőkre hívta fel a figyelmet:

„A gondoskodó állam felé vezető veszélyes úton további lépések visznek előre, így a jövedelmek felhasználásának növekvő társadalmisítása, az életvezetés fokozódó közösségi jellege, az egyre erőteljesebb gyámkodás az egyes ember felett, az államtól vagy a közösségtől való függőség erősödése, amivel szükségszerűen együtt

jár a piacgazdaság fejlődésének lényeges előfeltételét jelentő szabad és működőképes tőkepiac elszármazása is, s az út végén ott áll a szociális alattvaló, akinek anyagi biztonságát a mindenható állam gyámkodása biztosítja, ez pedig egyúttal a szabad gazdasági haladás megbénulását is magával hozza.” (Erhard 1993, 166. o.).

Ugyanakkor a közkiadások keretében megvalósított közszolgáltatások finanszírozásával kapcsolatban felmerül, hogy az ezek nyújtásával kapcsolatos elvonások ne akadályozzák a gazdaság fejlődését.

„Az újraelosztás arányának növekedése egy ideig kedvező volt: a gazdasági növekedést és az összkeresletet ösztönözte. A nemzetgazdasági jövedelmek növekvő központosítása azonban növekvő adóterhekkel és egyéb elvonásokkal járt, így a magánszféra gazdasági tevékenysége gátolta, sőt gyakran korlátozta. Az állami kiadások egyre kevesebb beruházást indukáltak, viszont a közigazgatási kiadások felduzzadásához vezettek [...] jelenleg tehát „a jóléti állam legnagyobb kihívása az, hogy miként lehet az egészségügy, a nyugdíjak és más jóléti juttatások, az oktatás és az infrastruktúra működőképességét és fejlődését biztosítani, – milyen szerepet játszhat az állam ebben a jövőben, és miként tudja finanszírozni szerepvállalását?” (Kőrösi 1997, 6. o.).

10. Kizáródás a közszolgáltatások fogyasztásából

Végül visszakanyarodtunk tehát az állam allokációs funkciójának kérdéséhez, azaz vannak olyan javak, olyan szolgáltatások, amelyek előállítása, illetve rendelkezésre bocsátása a piaci mód alapján nem lehetséges, vagy nem elég hatékony. A hatékony piaci működés feltételezi a rivalizáló fogyasztást és a fogyasztásból való kizárás lehetőségét.

Azon javak, illetve „szolgáltatások, amelyek tekintetében a fogyasztásbeli rivalizálás nem egyértelmű, a kizárás megvalósítható, mégis általában és túlnyomórészt az állam nyújtja, s nagyrészt ingyen vehető igénybe, – ezek az úgynevezett gyakorlati közjavak.” (Vármay 1997, 256.o.).

Ilyenek az általam humán jellegűnek nevezett szolgáltatások, amelyek előállítása és rendelkezésre bocsátása a piaci működés szabályai szerint jellemzően nem hatékony; ezért különböző nagy intézményi hálózatokon keresztül az állam biztosítja, mely szolgáltatások a társadalom igen széles rétegei számára válnak így elérhetővé.

Ugyanakkor ma már a közintézményi szolgáltatások csak elvileg tekinthetők ingyenesnek. Azon túl ugyanis, hogy ezen kiadások forrását alapvetően különböző címeken történő jövedelem-elvonások jelentik, a nyújtott szolgáltatások jelentős részénél valamilyen további szolgáltatási díjat is meg kell még fizetnie az igénybevevőknek.

Az pedig, hogy az állam részére történő kötelező jövedelem elvonások után az egyénnél jövedelme mekkora hányada marad meg, illetve hogy a közjavak fogyaszt-

tásához milyen további díjakat kell fizetni, és ennek a szolgáltatási díjnak a mértéke mennyiben aránylik a az előállítás költségéhez, mindezek együttesen a társadalom bizonyos részénél eldönthetik, hogy *ki lesz képes potenciálisan fogyasztóvá válni!*

Ezzel egyúttal azt is kijelenthetjük, hogy bizonyos – az állam által támogatott – közjavak nyújtotta előnyökből szintén csak azok képesek részesülni, akiknek a piaci körülmények között egyébként is jobb lehetőségük van (vagy lenne) a fogyasztásra.

A közszolgáltatások fogyasztásának akciókkal való támogatása tehát csak bizonyos szociális helyzetet elérők számára biztosít előnyöket, és vannak olyanok, akik így sem tudnak ezen szolgáltatásokból részesülni. Számukra viszont éppen a szociális juttatásokból való nagyobb arányú fogyasztás jelenthet(ne) bizonyos kompenzációs lehetőséget.

Azt, hogy melyek legyenek a nem piaci viszonyok szerint biztosított javak és szolgáltatások, illetve mekkora legyen-, és milyen formában történjen ezen szolgáltatásokért a kötelező hozzájárulás, végső soron politikusok döntenek el. A közjavak biztosításával kapcsolatos szakmai érvek tehát csak ezen a „politikai szűrőn” át képesek érvényesülni, és ez a szűrő képes meghatározni, hogy a köz számára nyújtott szolgáltatások a köz- és magánjavak közötti skálán hol helyezkedjenek el.

Felhasznált irodalom

- Bauer A. – Berács J. 1992: *Marketing*. AULA, Budapest.
- Erhard, L. 1993: *Jólétet mindenkinek*. Konrad Adenauer Alapítvány, Budapest.
- Garai L. 1998: *Emberi potenciál, mint tőke: Bevezetés a gazdaságpszichológiába*. AULA, Budapest.
- Kotler, P. 1991: *Marketing management*. Műszaki Könyvkiadó, Budapest.
- Kőrösi I. 1997: *Búcsú a jóléti államtól (álmotól)*. Kihívások, 98. szám. MTA Világgazdasági Kutató Intézet, Budapest.
- Pukli P. 2002: A közszolgáltatások kutatásának információs háttere. In Hetesi E. (szerk.): *A közszolgáltatások marketingje és menedzsmentje*. SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei 2002. JATEPress, Szeged, 24-32. o.
- Rédey P. 1990: *Hétköznapi marketing*. Intertrade, Budapest.
- Várnai E. 1997: Az államháztartás joga. In Földes G. (szerk.): *Pénzügyi jog II*. KJK Budapest, 161-256. o.