

# A közigazgatási jog gazdasági szerepköre

**Szerző:** LAPSÁNSZKY András, BOROS Anita

**Affiliáció:** LAPSÁNSZKY András (1–3. alfejezet): tanszékvezető, Széchenyi István Egyetem ÁJK Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék; igazgató, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság / BOROS Anita (4–6. alfejezet): egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem; központvezető

**Rovat:** Közigazgatási jog

**Rovatszerkesztő:** BALÁZS István

**Lezárás dátuma:** 2021.09.27

**Idézési javaslat:** LAPSÁNSZKY András – BOROS Anita: „A közigazgatási jog gazdasági szerepköre” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-a-hatalommegosztas-rendszerében> (2021). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A szócikk a gazdasági közigazgatás elméleti alapjait, más tudományterületekkel való elválaszthatatlan összefüggéseit és legfontosabb jogintézményeit mutatja be. Ennek során elsősorban arra keresi a választ, hogy az állam miért és milyen módon avatkozik be a gazdaság működésébe és e beavatkozás miért szükségszerű. A téma feldolgozása során a piacgazdaság fogalmi elemeiből és működésének törvényszerűségeiből indul ki, hiszen ez megkerülhetetlen a gazdasági közigazgatás megfelelő és megalapozott ismertetése körében. Ennek során elemzi a tökéletes és a tökéletlen verseny elemeit, illetve hogy milyen fő összefüggésben áll a társadalom és a gazdaság. A gazdaság egyértelműen tökéletlen versenyben működik, a tökéletes verseny pusztán egy idea, így a modern állami berendezkedések keretében az államnak mindenképp be kell avatkoznia a gazdaságba. Ezt egyébként bizonyítani sem kell, hiszen a gazdasági válságok (mint például a 2008-as) vagy a jelenlegi járványhelyzet vitán felülállóan igazolja az állami gazdasági igazgatás szükségszerűségét. Főleg, ha mindezt társadalmi horizontba helyezük, hiszen a gazdaság működése közvetlen összefüggésben áll a társadalom jólétével. A szócikk bemutatja, hogy a tökéletlen verseny, a piacgazdaság kudarcai, vagyis a gazdaság működéséből eredő immanens „hibák” milyen fő területeken igénylik az állam közigazgatási beavatkozását és a gazdasági „kudarcokból” napjainkra milyen óriási közigazgatási területek, szakágazatok nőttek ki. Például a monopólium problémájából a versenyjog és a versenyigazgatás, a társadalmi egyenlőtlenségekből az adó- és a szociális igazgatás, vagy az externáliákból a környezetvédelmi igazgatás. A szócikk részletesen kitér a gazdasági igazgatás egyik legmarkánsabb, már-már teljesen elhatárolható, önálló területére, mégpedig az állam vagyonával való gazdálkodás alapvető elméleti és szabályozási kérdéseire. Az állami vagyongazdálkodás körében elemzi az állami tulajdon és a nemzeti vagyon fő összefüggéseit, a tulajdonosi joggyakorlás alapjait. Ennek keretében részletesen tárgyalja a hazai szabályozás általános kérdéseit és a nemzeti vagyonkezelést. A szócikk bemutatja a gazdaságvédelem és a gazdaságpolitika, valamint az állami vagyon kapcsolatát, illetve a járványhelyzet eredményeként szükségképpen megváltozott állami vagyongazdálkodási funkciók rendszerét.

## Tartalomjegyzék

### 1. Bevezetés

1. oldal

## 2. A piacgazdaság működése és az állam. A tökéletes verseny

## 3. A piacgazdaság kudarcai – a gazdasági igazgatás alapvető területei

### 3.1. A tökéletlen verseny

#### 3.1.1. A monopólium

#### 3.1.2. Az oligopólium

### 3.2. A külső gazdasági hatások (externáliák)

### 3.3. Közszolgáltatások, közjavak

#### 3.3.1. A közszolgáltatások gazdasági igazgatási csoportosítása

#### 3.3.2. A közjavak

#### 3.3.3. Az állami beavatkozás alapkérdései a közszolgáltatások körében

### 3.4. A piaci típusú, piaci alapú egyenlőtlenlégek

### 3.5. A gazdasági stabilitás egyensúlyi helyzete

### 3.6. Összefoglalás, következtetések

## 4. Az állami feladatellátás és a vagyongazdálkodás kapcsolatrendszere

## 5. Az állam vagyonnal való gazdálkodása

## 6. A járványhelyzet gazdasági igazgatási eszközrendszere

## 7. JEGYZETEK

---

### 1. Bevezetés

[1] A gazdasági közigazgatás egyetlen lényegi kérdése, hogy az állam miért és milyen módon avatkozik be a gazdaság működésébe a közigazgatás útján.

[2] Történeti szempontból nézve a XX. században kialakult modern állami működés előtt a gazdaság és az állam kapcsolatának legmarkánsabb elvi tétele az volt, hogy az állam lehetőség szerint tartózkodjon a gazdaságba való beavatkozástól, hiszen a gazdaság önmaga hajtóerői által működik a legtökéletesebben. Ezen pedig mindenfajta állami beavatkozás csak rontana.

[3] A gazdaság fejlődésével és a modern államiság létrejöttével ez a tétel nyilván gyorsan túlhaladottá vált, hiszen egyre inkább egyértelmű lett: az államnak már csak a gazdaság megfelelő működése érdekében is igen komolyan be kell avatkoznia a gazdasági folyamatokba, nem beszélve a társadalmi, szociális, versenyképességi és számos egyéb szempontról. A gazdaságba beavatkozó állam fontosságát és szükségességét maguk a közgazdászok, a közgazdaság-tudomány jeles kutatói, meghatározó elméleti tudósai is elismerték már a XIX. század végétől kezdődően. Mindezt pedig csak megerősítették a történelmi események, így a világháborúk, a gazdasági és egyéb válságok, az országok, régiók között egyre erősödő gazdasági verseny, a gyarmatbirodalmak felbomlása, az 1947-es „új” világgazdasági rendszer. Sőt erőteljes szélsőségek is kialakultak az állam gazdasági szerepvállalása körében, mint például a tervutasításos szocialista gazdasági rend, vagy a világháborúk során történő kiterjedt államosítások. Az állam és a gazdaság kapcsolatára további jelentős hatást gyakorolt a közszolgáltatások fejlődése, azon belül is az ún. alapvető társadalmi szükségletté fejlődött szolgáltatások. Európában meghatározó hatást gyakorolt minderre az Európai Unió létrejötte, fejlődése és gazdaságpolitikai hatása.

[4] Természetesen a gazdaságba beavatkozó közigazgatás okainak és mikéntjének elemzése csak és kizárólag a gazdaságból, azon belül a piacgazdaság törvényszerűségeiből és működési elveiből indulhat ki. Az állami, közigazgatási beavatkozás ugyanis nem önmagáért való, vagyis elválaszthatatlan az érintett társadalmi vagy gazdasági viszonytól, melyre az állam bármilyen irányú és tartalmú hatást gyakorol.

[5] Mindezek alapján a gazdasági igazgatást a piacgazdaság alapvető kérdéseinek, összefüggéseinek elemzésével közelíthetjük meg elsődlegesen.

[6] Fontos azonban megemlíteni, hogy természetesen nem a piacgazdaság az egyetlen gazdasági modell, gazdasági berendezkedés. Vagyis a piacgazdaság mellett számos államban más gazdasági modell érvényesül vagy érvényesült a múltban (például a szocialista tervutasításos vagy különféle irányított gazdasági módszerek). Jelen munkában azonban csak a piacgazdasággal (és állami összefüggéseivel) foglalkozom, miután hazánk és az Európai Unió gazdasága piacgazdaság, valamint a jelenlegi globalizálódó világgazdaság is alapvetően piacgazdasági szerkezetben működik.

## 2. A piacgazdaság működése és az állam. A tökéletes verseny

[7] A piacgazdaság és az állam viszonyrendszerének legalapvetőbb kiindulópontja, hogy a piacgazdaság működése nem tökéletes. Ebből több elvi szempont is következik. Egyrészt, hogy miután nem tökéletes, de a társadalom egészének berendezkedésére hatással van, a társadalmi jólét érdekében az állami beavatkozás elkerülhetetlen. A piacgazdaságba való állami beavatkozás szükségessége tehát a modern állami működésben axióma. Másrészt a piacgazdaság legfontosabb elvi elemét képező tökéletes verseny fogalma (azaz a piacgazdaság tökéletes működése) egyértelműen csak egy idea, egy elvi cél, amely jelenlegi ismereteink szerint soha nem fog tudni bekövetkezni. Viszont megmutatja azt az idealisztikus célt, melyhez az állami beavatkozásnak közelítenie kellene a piacgazdaság működését. Harmadrészt, miután alaptétel, hogy a piacgazdaság nem tökéletes, ezért ennek okaira és magyarázatára egységes és komplett fogalmi, illetve tudományos meghatározás alakult ki, mégpedig a piacgazdaság kudarcai elnevezés alatt. Lényegében a piacgazdaság kudarcai mutatják meg a gazdaságba való állami beavatkozás legfontosabb csomópontjait, elemeit, mert egyértelmű, hogy ami a piacgazdaság működésében kudarcc, az az állam oldaláról általában szükségszerű beavatkozási terület. Ha pedig egy szempont alapján szeretnénk megvilágítani, hogy miért is szükséges az egyes piaci kudarccok tekintetében az állami beavatkozás, e szempont: a jólét. Vagyis minél jobban tudja az állam pozitív értelemben ellensúlyozni a piaci kudarccokat, az elvileg annál jobban segíti növelni a társadalmi jólétet, mely kérdés így már közpolitikai jelentőséggel is párosul. E közpolitikai jelentőség lényege pedig az, hogy minél sikeresebb az állami beavatkozás és ezáltal a társadalmi jólét fokozása, annál sikeresebb napjainkban az adott kormányzat. A társadalom és a gazdaság kapcsolatában tehát az egyik legfontosabb szempont a jólét maximalizálása, mely azért gazdasági cél is, mert csak a gazdaság megfelelő működése képes a társadalmi jólét fokozására. Ezen összefüggés a központi kérdése az ún. jóléti közgazdaságtan elméleteinek, azaz, hogy a gazdaság milyen összefüggésben, kölcsönhatásban áll a társadalmi jóléttel. Továbbá, hogy a társadalmi jólét fokozása milyen állami beavatkozásokat igényel a társadalmi és a gazdasági folyamatokba.

[8] A jóléti közgazdaságtan mellett azonban a piac és az állam viszonyának más elméletei is kialakultak, melyek közül a *laissez-faire* doktrína emelendő ki. A *laissez-faire* doktrína alapvető tartalmi eleme, hogy az állam gazdasági beavatkozása kizárólag, illetve a lehetőségek szerinti legszükségesebb mértékre szorítkozhat.<sup>[1]</sup>

[9] Vagyis a társadalom gazdasági jólétének alapja, optimuma, ha a kormányzat nem befolyásolja a gazdasági tevékenységek rendszerét, a piaci verseny működését. Az állami gazdasági igazgatási típusú beavatkozás a *laissez-faire* elmélet alapján csak és kizárólag:

- a „jogállam” és a közrend fenntartására,
- a tulajdon védelmének garantálására,
- a honvédelemre,
- a piaci termelés és a „magángazdasági” viszonyok körén kívül eső közjavak nyújtására (azon belül azokra, amelyekkel való ellátás a piaci mechanizmusok keretében nem működtethető, illetve amelyek termelése, nyújtása magánvállalati formában gazdasági és egyéb észszerűségek mentén lehetetlen),

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

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

**[11]** Az állam gazdasági beavatkozása és annak szükségszerűsége tekintetében természetesen egyetlen elmélet sem alkalmazható kizárólagosan, mivel ez a kérdés egyrészt túlmutat a közgazdaságtudomány térrénumán, másrészt nagy mértékben függ egy ország társadalmi, gazdasági berendezkedésétől, fejlettségétől, nemzeti sajátosságaitól, kultúrájáról, hagyományaitól, harmadrészt folyamatosan változik is e kérdés alapja, hiszen a gazdaság folyamatosan fejlődik.

**[12]** Napjaink globalizálódó világgazdasági fejlődésében és a versenyképesség körében folytatott, országok, régiók közötti „versenyben”, az állami gazdasági igazgatás is elmozdult mind a jóléti közgazdaságtani, mind a laissez-faire elméletektől.

**[13]** A piacgazdaság a tökéletes verseny (az ún. kompetitív piac) feltételei mellett, vagyis a piaci kudarcok hiányában a lehető legtöbb hasznos terméket és szolgáltatást termelné a rendelkezésre álló forrásokból. A tökéletes verseny elméleti szempontból az ún. „láthatatlan kéz” vezérlete mellett jöhet létre, melyben tulajdonképpen minden gazdálkodó és fogyasztó független és önző gazdasági magatartása a láthatatlan kéz. Az egyes egyének önző (a profiton kívül másokra tekintettel nem lévő) egyedi gazdasági magatartása tehát olyan optimális helyzetet idézhet elő a gazdaságban, mely annak tökéletes állapotát jelentheti. Mindez persze csak idea és elméleti modell. Sok elméleti összetevő és feltétel mentén megállapítható, hogy egyes egyének önos érdekeik követésén alapuló „láthatatlan keze” teljesen optimális eredményhez vezethet a gazdaságban.<sup>[2]</sup> Általánosan elfogadott alaptétel szerint ugyanis minden ember igyekszik saját érdekeit (a munkamegosztás keretében is)<sup>[3]</sup> követve akként felhasználni erőforrásait, hogy az eredmény a lehető legértékesebb legyen. Ennek során nem a közérdek előmozdítására törekszik és általában nincs is azzal tisztában, hogy mennyire szolgálja azt. A láthatatlan kéz vezérlete mellett a saját érdekeiket követő egyének – a vonatkozó elméletek szerint – hatékonyabban szolgálják a társadalom, a gazdaság érdekeit, mintha ténylegesen azt akarnák előmozdítani.<sup>[4]</sup>

**[14]** A kompetitív, tökéletesen versenyző piac egyik legfontosabb feltétele és eleme, hogy a vállalatok a profit maximalizálására törekednek, vagyis az összbevétel és az összköltség különbségét igyekeznek minél nagyobbra növelni. Ugyanígy alapfeltétel a tökéletes versenyben, hogy a vállalatok árelfogadó magatartást kénytelenek tanúsítani, ugyanis a tökéletes versenyben a piachoz mérten a vállalat olyan kicsi, hogy képtelen befolyásolni az összpiaci árat, azaz a piaci ár számára adottság.<sup>[5]</sup>

**[15]** A tökéletes verseny elméleti és idealisztikus (vagyis pusztán modellezett) feltételei mellett a piaci szereplők mindegyike azonos terméket állít elő, és nem képesek befolyásolni az adott évi összpiaci árszintet (például búzatermelők, cipőgyárok). A tökéletesen versenyző piacgazdaságban továbbá valamennyi termék és szolgáltatás önkéntesen cserél gazdát, pénzért és piaci árakon,<sup>[6]</sup> vagyis minden terméknek, szolgáltatásnak ára van és azokat a piacon cserélik. (A fenti példaként említett búzatermelés, gabonapiac akkor tökéletesen kompetitív, ha a legnagyobb gabonatermelő sem gyakorolhat értékelhető hatást a búza adott évi egységnyi eladási árára, mivel legnagyobb termelőként is csak a gabonatermelés elhanyagolható töredékét adja.<sup>[7]</sup>)

**[16]** A tökéletes verseny legfontosabb feltételei összefoglalva:

a) Az árelfogadás: a vevő és az eladó nem képes egyénileg hatást gyakorolni a termék összpiaci

egységnyi árképzésére, árszintjére, az árat tehát a piac határozza meg és azt a termelők, illetve a vevők is adottságként elfogadják.

b) A szabad belépés: bármely gazdálkodó képes a piacra belépni és onnan kilépni külön költségek nélkül (nem érvényesül piacrálépési korlát).

c) Nincsenek externáliák (erről lásd később): minden vállalat a termelési folyamat teljes költségét viseli, és nem okoz más piaci szereplők számára externáliát (külső gazdasági hatást), azaz ellenszolgáltatás nélküli költséget.

d) Tranzakciós költségek nem terhelik a piaci szerkezetet: a piacon történő megjelenés érdekében sem a vevőket, sem az eladókat nem terheli költség vagy díj.

e) A tökéletes információ:<sup>[8]</sup> a vevő és az eladó a piacra vonatkozó minden releváns információ birtokában van (különösen a termék ára, minősége).

f) A tökéletes verseny alapesete feltételezi a nagyszámú vállalatot és fogyasztót a piacon, azonban ha a piaci szereplők ténylegesen árelfogadó helyzetben vannak és teljesen szabad a piaci be- és kilépés, akkor egyes iparágak sajátosságaik alapján rendelkezhetnek a tökéletes verseny feltételeivel kevés számú gazdasági szereplő jelenléte esetében is.<sup>[9]</sup>

**[17]** A tökéletes verseny hatékonysága, egyensúlyi rendszere körében kiemelendő a Pareto optimum fogalma, amely a jólét elvi maximumát jelenti<sup>[10]</sup> és amelyben lehetetlen a termelés, vagy a csere bármely feltételének<sup>[11]</sup> megváltoztatásával javítani bárki jólétét anélkül, hogy másnak a jólét szempontjából vett helyzete ne romlana. A Pareto optimum Vilfredo Pareto által kidolgozott, a közgazdaság-tudományban meghatározó elméleti alapról kapta elnevezését. Pareto elemzései alapozták meg a már említett jóléti közgazdaságtan elméleti rendszerét.<sup>[12]</sup>

**[18]** A tökéletes verseny kritériumai azonban a modern gazdaságban egyik piacon sem jellemzőek, érvényesülésük egyszerűen lehetetlen. A fejlett piacgazdaságban tehát egyetlen piacon sem jellemző a tökéletes verseny szerkezete, fogalma,<sup>[13]</sup> ugyanis a piacok alapvető tulajdonsága a diverzifikáció. Ebből következően a piacgazdaságokban a verseny csak akkor bontakoztathatja ki viszonylagos rendező szerepét, ha a piaci szereplők nagyjából egyenlő hatalommal bírnak, vagy egyikük sem rendelkezik meghatározó erővel, gazdasági hatalommal.

**[19]** A gazdasági verseny szempontjából tehát a piacgazdasági modell hatékony működésébe vetett átfogó (világgazdasági szintű) bizalom alapja a piac és a verseny által betöltött közérdekű funkciórendszer, amely alapjaiban meghatározza a gazdasági közigazgatás funkcióit is. E funkciók:<sup>[14]</sup>

a) Jóléti funkció: a verseny a fogyasztás körében a fogyasztók számára megalapozza mindazon választási lehetőséget, amely lehetővé teszi az egyéni viszonyoktól függő legteljesebb jólét elérését.<sup>[15]</sup>

b) Hatékonysági funkció: a versenyben való helytállás, azaz a fogyasztók „pénzszavazatainak” megszerzésében folyó küzdelem a lehető leghatékonyabb működésre, a legalacsonyabb ráfordítások, költségek elérésére szorítja a piaci szereplőket.

c) Allokációs funkció:<sup>[16]</sup> a verseny kiemelt szerepe, hogy a termelők a fogyasztók igényeihez igazodó termelésre összpontosítják az erőforrásokat, beruházásokat.<sup>[17]</sup>

**[20]** A gazdasági verseny említett alapfunkciói a gazdasági, társadalmi fejlettség mai szintjén más modellel megfelelően nem helyettesíthetők, ezért alapvető közérdek fűződik a verseny fennmaradásához, hatékony intenzitásához. Miután a tökéletes gazdasági verseny a modern piacok keretében egyáltalán nem természetes állapot, ezért a verseny működtetése, fenntartása tevékeny, tudatos és összetett állami beavatkozást,<sup>[18]</sup> szabályozást igényel.

**[21]** A működő piacgazdaságban tehát az ún. piaci kudarcok általános hatást gyakorolnak a tökéletes verseny ideáltipikus piaci szerkezetére és alapvetően „lerontják” azt.<sup>[19]</sup> A piacgazdaság kudarcai tehát alapjaiban határozzák meg az állami, kormányzati beavatkozás csomópontjait, főbb típusait és ez jelöli ki a gazdasági közigazgatás legfőbb szabályozási területeit, ágazatait és a jogintézményeit.

### 3. A piacgazdaság kudarcai – a gazdasági igazgatás alapvető területei

#### 3.1. A tökéletlen verseny

[22] A piacgazdaság a tökéletes verseny „ideáltipikus” berendezkedéséhez képest nem tökéletes, vagyis tökéletlen versenyként működik. A valóságban tehát minden gazdasági ágazatban megtalálható a tökéletlen verseny valamely változata.<sup>[20]</sup> Fontos kiemelni, hogy a tökéletlen verseny alapjaiban nem zárja ki a versenyt, a piaci versengést, rivalizálást, sőt a tökéletlen verseny feltételei mentén működő vállalatok gyakran igen intenzív küzdelemre kényszerülnek a piaci részesedés növelése érdekében. Az intenzív verseny fennállása tehát nem a tökéletes versenyhez kötődik, hanem a tökéletlen versenyhez. Olyannyira, hogy a tökéletes verseny működése, fogalmi rendszere önmagában még nem utal a verseny, a versengés létre, feltételeire. A tökéletes verseny fogalmi szempontból tehát „csak” annyit jelent, hogy az adott iparágban egyetlen vállalat sem képes befolyásolni a piaci árat.<sup>[21]</sup>

[23] A tökéletlen verseny fennállásának egyik legfontosabb feltétele egy iparágban: ha az egyéni eladók, illetve vállalatok a kibocsátásuk árait bizonyos mértékig befolyásolni képesek.<sup>[22]</sup> A tökéletlen verseny esetén<sup>[23]</sup> valamely eladó, vagy vevő hatást gyakorol a termék árára, amely egyfelől a költségeket meghaladó extraprofitokhoz vezethet, másfelől a fogyasztók vásárlása emiatt nem éri el a hatékony szintet. A túl magas ár és a túl alacsony kibocsátás fontos jellemzője a tökéletlen verseny esetén fellépő hatékonyságvesztésnek.

[24] A tökéletlen verseny szerkezetének, működésének két alaptípusa ismert.

##### 3.1.1. A monopólium

[25] A monopólium a tökéletlen verseny szélsőséges esete. A monopólium egyetlen eladóként uralja az adott ágazatot,<sup>[24]</sup> tehát egyetlen termelőnek minősül az adott piacon és nincs olyan iparág, amely közeli helyettesítő terméket termel.<sup>[25]</sup>

[26] Általánosan megállapítható, hogy a monopólium abban az esetben válik a piac természetes állapotává, amennyiben a monopolista szolgáltató olyan költségelőnnyel rendelkezik bármely más lehetséges szolgáltatóval szemben, amely a termelési folyamat belső sajátosságaiból keletkezik és ezért mások számára nem elérhető. Ilyen esetekben tisztán piaci eszközökkel, az árverseny keretében más szolgáltatók nem képesek piacra lépni.<sup>[26]</sup>

[27] Egy vállalat akkor tekinthető monopóliumnak, ha egyedül kínál egy olyan terméket, amelynek nincs közeli helyettesítője. A monopóliumok kialakulását meghatározó legáltalánosabb szempontok egyrészt a vállalatok viselkedése, másrészt az állami gazdasági beavatkozás és a vonatkozó jogi szabályozás tartalma, eszközei, harmadrészt az eredetileg többkínátú piacon bekövetkező jelentős költségelőny (akár technológiai változás, fejlődés). A meghatározó költségelőnnyel rendelkező szolgáltató, termelő ugyanis képes kiszorítani a versenytársakat a piacról és monopolistává, azaz egyedüli kínálóvá válhat.

[28] Az árelfogadó versenyző vállalattal szemben a monopólium pontosan megválaszthatja, meghatározhatja a piaci árakat és a választott ár eladott mennyiségre gyakorolt hatását. Amennyiben egy vállalat képes befolyásolni a termékeiért kapott árat, akkor minden esetben monopolerővel vagy piaci erőfölénnyel (*market power*) rendelkezik.<sup>[27]</sup> A monopolerő és a piaci erőfölény annak leírására is szolgál, hogy a versenyzői szintnél magasabb ár számottevő, a közösségi érdekekkel ellentétes extraprofitot eredményez.<sup>[28]</sup>

[29] A jelentős költségelőnnyel és a monopolerővel rendelkező monopóliumot kizárólag piacon kívüli eszközökkel lehet megtörni, mégpedig tipikusan állami beavatkozás útján.<sup>[29]</sup> A monopólium káros piaci következményeinek ellensúlyozása alapján tehát jól szemléltethető az állami beavatkozás szükségessége a gazdaságban. Ezen állami beavatkozás közigazgatási területe

a gazdasági versenyjog.

**[30]** A monopóliumok esetében az állami beavatkozás szükségessége és tartalma szempontjából a nem hatékony vállalati viselkedés következményeit, másrészt a holtteherveszteséget szükséges kiemelni.

**[31]** A nem hatékony gazdasági viselkedés következményei különbözőek a monopóliumok és a versenyző vállalatok tekintetében. A nem hatékony versenyző vállalat veszteséges működés alapján kiesik a piacról, míg a nem hatékony monopólium a gazdasági hatékonyságtól függetlenül továbbra is nyereségesen működhet, melyet mindenképp szabályozásban kell tiltani vagy legalábbis ellensúlyozni.

**[32]** A holtteherveszteség akkor éri a társadalmat,<sup>[30]</sup> ha a monopólium a határkölség fölé emeli az árat. Vagyis a társadalom holtteherveszteséget szenved, ha a fogyasztóknak a versenyző árnál magasabb monopolárat kell fizetniük. A holtteherveszteség mértéke pedig egyenlő a fogyasztók vesztesége és a monopólium nyeresége közötti különbséggel. A monopólium piaci működése ebből következően társadalmi szempontból is káros, azaz a jóléttel ellentétes irányban hat, így az állami beavatkozással ellensúlyozandó.

**[33]** Egyértelműen káros a monopólium piaci szerkezete, működése, ha kialakulása a versenyző piacon valamennyi vállalat fúzióra irányuló döntésén, vagy a piacon működő vállalatok határkölséghez képest aránytalan áremelésén alapul. Ilyen esetekben ugyanis a monopólium léte a társadalmi, közösségi érdekek, a gazdaság működése, illetve a piaci verseny szempontjából sem garantál semmilyen előnyt.

**[34]** A monopólium létéből eredő károkat, hátrányokat azonban számos előny, haszon ellensúlyozhatja. A monopólium piaci berendezkedésének leginkább szembetűnő előnyei a kutatás-fejlesztés területén,<sup>[31]</sup> illetve a monopol-profit vállalati innovációra, új egyedi termékek kifejlesztésére ható ösztönző erejében ismerhetők fel. Amennyiben ugyanis egy adott vállalat sikeresen kifejleszt új terméket és arra szabadalmat kap, akkor a gazdaság egésze, a verseny, illetve a közérdek szempontjából is előnyösen kizárhat más vállalatokat a technológia alkalmazásából, a termék piacáról. A monopólium létéből eredő károkat arányosan ellensúlyozza továbbá a természetes monopóliumok berendezkedése is, hiszen a természetes monopólium esetén éppen az jelenti a leghatékonyabb gazdasági megoldást, ha egyetlen vállalat állítja elő a teljes piaci mennyiséget. Megállapítható tehát, hogy a monopólium berendezkedése nem minden esetben hátrányos a gazdaság és a társadalom szempontjából.

**[35]** A monopóliumok alapvetően nem káros hatású kialakulásának, sajátos berendezkedésének és a piaci versenyben is „hasznos” fennmaradásának legfontosabb típusai:

a) A kutatás, fejlesztés, speciális ismeretek. Ez esetben a terméket csak az adott vállalat képes előállítani vagy a terméket minden más vállalatnál alacsonyabb költségek mentén, olcsóbban képes termelni (különleges eljárásokkal stb.), illetve olyan különleges, újszerű vagy a korábbiaknál számottevően jobb minőségű terméket állít elő, amelyre más vállalatnak nincs lehetősége. Az állam gazdasági beavatkozása e kutatási, fejlesztési ösztönzés körében a szabadalmi jogban teljesedik ki, nemzetközi értelemben is.

b) Az állam által létrehozott, fenntartott monopólium, amely esetben a kormányzati eszközök rendszere megóvja a vállalatot a piac megtámadásától, a piacra lépő új szereplőktől, a piaci versenytől. Ilyenek különösen a közszolgáltatások, az újításnak minősülő, egész nemzetgazdaságot érintő termékek, kormányzati érdekű kereskedelmi korlátok.

c) A természetes monopólium. A természetes monopólium több ágazatban is optimálisnak tekinthető abban az értelemben, hogy az adott piaci kereslet ellátását minimális költséggel biztosítja.<sup>[32]</sup> A természetes monopólium azonban magában foglal optimálistól eltérő tulajdonságokat is, továbbá gazdasági, társadalmi, technológiai változások alapján a természetes

monopólium optimális jellemzői jelentősen változhatnak, átalakulhatnak. A közgazdaságtudományban általánosan elfogadott elméleti alapok szerint a villamosenergia-, a gáz-, a hírközlési, postai szolgáltatás, szolgáltatók, valamint egyéb „közművek” (például vízszolgáltatás), továbbá a közlekedés és a szállítás számos területe a természetes monopólium tulajdonságaival rendelkezik/rendelkezik, így a legtöbb ilyen szolgáltatás napjainkban is az állam által védett természetes monopólium formájában, piaci szerkezetében működik. Napjainkban azonban olyan éles verseny folyik a globalizálódó világgazdasági versenyben, hogy egyrészt a védett monopóliumok többségének is számolnia kell valamelyest a piaci versennyel, másrészt a gazdaság egészét tekintve határozottan visszaszoruló tendenciát mutat a monopóliumok egyes típusait érintő állami védelem hatóköre.

**[36]** A gazdaság fejlettségének mai szintjén tehát egy adott piaci szerkezet teljes körű, ún. tiszta monopóliumként<sup>[33]</sup> történő berendezkedésének kialakulása pusztán gazdasági alapokon viszonylag ritka, ezért a monopóliumok valamennyi típusa tekintetében a kormányzati beavatkozás sajátos kettőssége figyelhető meg:

a) Egyrésztől napjainkban a monopóliumok létrejöttének alapvető, szükségszerű eleme a változatos mértékű kormányzati beavatkozás (védelem) és a jogi szabályozás. Ide sorolható például a már említett szabadalom, amely új felfedezésekhez, termékekhez monopolhelyzetet társít, illetve a közszolgáltatások – társadalmi szükségletek szerint változó – köre, például áram- és vízszolgáltatás.

b) Másfelől a piacgazdaságban a kormányzati beavatkozás egyik legelemibb funkciója a tökéletlen verseny szélsőséges formáinak szintén már említett, fokozatos visszaszorítása, általában versenyjogi, verseny-igazgatási eszközökkel.

### 3.1.2. Az oligopólium

**[37]** Az oligopólium piaci szerkezetében kevés számú eladó látja el az egész iparágat homogén vagy differenciált termékekkel. Az oligopólium legfontosabb jellemzője, hogy az adott piacon mindegyik vállalat képes a piaci ár befolyásolására.<sup>[34]</sup>

**[38]** A piaci szereplők között fennálló „függőség” elméleti alapját a versenytársak egymás közötti magatartására és azok működésére, működési elveire épülő elemzések képezik. A vonatkozó elméletek szerint a kisszámú vállalat magatartása lehet kooperatív és nem kooperatív.<sup>[35]</sup>

**[39]** Kooperatív módon viselkednek a vállalatok, ha minimalizálni igyekeznek az egymás közötti versenyt. Ha az oligopol piaci szerkezetben az egyes piaci szereplők egymással érdemben, tevékenyen együttműködnek, akkor a piac összejátszásos oligopóliumként működik. Ez esetben két vagy több gazdálkodó szervezet együttesen határozza meg az árakat, a kibocsátást, illetve felosztják egymás között a piacot vagy közösen hoznak meg különböző gazdasági döntéseket.<sup>[36]</sup> Mivel a kisszámú piaci szereplő ilyen összejátszása tulajdonképpen monopolhelyzetet eredményez a piacon, ezért ez esetben ugyanúgy szükséges az állam gazdasági beavatkozása e káros működés megszüntetése, „üldözése” érdekében. E beavatkozás szintén a versenyjog keretében történik, mégpedig a kartell tiltásának és felügyeletének jogintézményével.<sup>[37]</sup>

**[40]** Az egymásra tekintettel lévő vállalatok között nincs kooperáció, ha mindegyikük saját elhatározását, üzleti stratégiáját követi és nem kötnek nyílt vagy hallgatólagos megállapodásokat. (E magatartásmód következménye lehet az ún. árháború.) A kevés számú eladó egy piacon tehát nem feltétlenül jelent hátrányos piaci működést, sőt, ha e piaci szereplők egymással nem működnek együtt, akkor sokkal kiélezettebb verseny alakulhat ki e piacokon (például számítástechnikai ipar, mobiltelefon piac), mint a sokszereplős piacon. A szoros kölcsönhatásban működő piaci, gazdasági viszonyok elemzésének alapja a játékelmélet.



### 3.2. A külső gazdasági hatások (externáliák)

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

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

[43] Externália keletkezik tehát, ha a fogyasztók vagy a vállalatok nem kötelesek viselni az általuk vagy termelésük által másoknak okozott kár vagy haszon teljes költségét. A külső gazdasági hatások lehetnek negatívak és pozitívak, de a lényeg, hogy mindkettő állami szerepvállalást igényel.<sup>[38]</sup> Napjainkban azonban a szabályozás, az állami beavatkozás szempontjából kiemeltebb jelentőséggel rendelkeznek a negatív külső gazdasági hatások.<sup>[39]</sup>

[44] A negatív külső gazdasági hatások korunkban már igen komoly fenyegetettséget okoznak a társadalom egészére nézve, ugyanis a helyenként sűrű népesség, a környezetvédelmi problémák, a vegyi anyagok előállítás, az energiaigény, a hulladékkezelés, a kockázatos gyógyszerek, egészségügyi termékek, élelmiszerek külső hatásmechanizmusa, az ún. túlcsoportulás, egyre erőteljesebb állami beavatkozást indokol.<sup>[40]</sup> A kedvezőtlen külső gazdasági hatások (vagy külső gazdaságtalanság) keretében a külső hatást okozó tevékenység jelentős mértékben csökkenti az érintett fél, vagy terület termelését, illetve hasznosságát.<sup>[41]</sup>

[45] A külső gazdasági hatásokon belül a gazdaság egésze szempontjából kiemelt szerepet töltenek be a pozitív externáliák. A pozitív externália (vagy külső gazdaságosság) körében a külső hatást képviselő tevékenység növeli az általa érintett fél termelését vagy hasznosságát. A külső gazdaságosságot jelentő gazdasági tevékenységek komoly hasznot okoznak más iparágak számára, és e haszon egészéért – vagy annak egy részéért – nem részesülnek ellenszolgáltatásban. A piaci alapú közszolgáltatások, a természetes monopóliumként működő piacok többsége számottevő pozitív külső gazdasági hatást is okoz. (Így a hírközlés információ-átviteli szolgáltatási rendszere is.)

[46] A szabályozás, a gazdasági igazgatási beavatkozás az externália mindkét esetében összetett műszaki, közgazdasági, természet- és jogtudományi alapú vizsgálatot, elemzést, illetve mérlegelést igényel, amelyet határozottan nehezít, hogy a külső gazdasági hatást okozó ágazatokban a döntéshozókra komoly politikai nyomás terhelődik, e „politikai hatást” pedig erőteljes gazdasági alapú befolyás, érdekvényesítés ostromolja.

[47] Mindenesetre a gazdasági igazgatás számos területe az externáliák miatt alakult ki és lett ilyen bonyolult közigazgatási szabályrendszer. Ide sorolható többek között a környezetvédelmi igazgatás, a természetvédelem, részben az építési igazgatás, a területfejlesztés és -rendezés területe, valamint az agrárigazgatás externáliákat ellensúlyozó része.

### 3.3. Közszolgáltatások, közjavak

[48] A közszolgáltatások fogalma, működése az állam és a közigazgatás fogalmának, szerepének XX. század elején bekövetkezett korszakos jelentőségű átalakulásával, szerkezeti és tartalmi értelemben vett alapvető változásával alakult ki. Ekkoriban a közszolgáltatások rendszerének legfontosabb alapját és célját a piaci verseny negatív hatásainak, kudarcainak kiküszöbölése,<sup>[42]</sup> határozott korrekciója, valamint a piac egyensúlyi helyzetének erősítése képezte.

[49] A közszolgáltatások tekintetében az állami beavatkozás piaci korrekció szempontjából vett fontosabb elemei közül kiemelendő:

a) A közszolgáltatások piaci viszonyokhoz nem igazítható hatékony ellátási rendszerének sajátos tartalmú megszervezése, a megfizethető ár biztosítása és garanciarendszere.

- b) A közszolgáltatások és a külső gazdasági hatások összefüggéseinek szabályozása.
- c) A közérdek, a közösségi érdekek sajátos védelme, felelőssége, az alapvető szükségletek biztosítása.
- d) A közérdeknek megfelelő folyamatos fejlődésük garantálása.

**[50]** A közszolgáltatások externális összefüggéseinek elméleti rendszerét, módszeres számbavételét meghatározó jelentőséggel elsőként Arthur Cecil Pigou dolgozta ki (1910-es, 1920-as években).<sup>[43]</sup> A közjóság, a közjavak (állami pénzügyekkel összefüggő) elméleti alapjainak úttörő jellegű kidolgozása pedig Paul A. Samuelson tudományos munkásságához köthető (1950-es évek).<sup>[44]</sup>

**[51]** A közszolgáltatások struktúráját, ellátórendszerének működését a keynesi (John Maynard Keynes) elméleti rendszer és gazdaságpolitika jelentősen szélesítette, fokozta. A keynesi elmélet alapja, hogy a gazdaság termelőerőinek kihasználatlansága esetében a pénzmennyiség szaporítása még önmagában nem okoz feltétlenül inflációt, hanem a keresletet élénkíti. Továbbá a közszolgáltatások fejlesztése, a közszolgáltatások területén kialakított új munkalehetőségek kedvező hatást gyakorolhatnak a gazdaság egészére és fejlődésére. E felfogás azután egyre inkább erősödött a II. világháború után,<sup>[45]</sup> amikor a jóléti állam kiterjedésével a közszektorban megvalósuló államosítások révén a közszolgáltatások rendszere Nyugat-Európában is egyre inkább kiterjedt, Közép-Kelet-Európában pedig a szocialista gazdaság keretei között egyeduralkodóvá vált.

**[52]** A fejlett piacgazdaságokban azonban a XX. század második felében (1960-as, 1970-es évek) egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a jóléti állam, illetve a kiterjedt állami közszolgáltató rendszer a piaci kudarcok sikeres kiküszöbölésével és a piaci egyensúly mesterséges biztosításával párhuzamosan igencsak „rontotta” a piac szerves fejlődését és a piaci verseny előnyeit.<sup>[46]</sup> Az állam tehát nemcsak a piac hiányosságait, kudarcait küszöbölte ki, hanem annak előnyeit is. A jóléti állam, és a jóléti közgazdaságtan tehát, számos előnye mellett, jelentősen visszavetette az erőforrások felhasználásának és elosztásának, vagyis a piaci verseny hatékonyságát.

**[53]** Mindezek alapján egyrészt megjelentek a közszolgáltatások piaci hátrányaira és a jóléti állammal kapcsolatos reformokra, vagyis a közszolgáltatási rendszer és a jóléti állam kijavítására vonatkozó elméletek. Másrészt a közszolgáltatás területein különféle piaci szempontok, átláthatóságot garantáló intézmények, illetve a gazdasági hatékonyság mérését, közösségi ellenőrzését szolgáló eszközök kerültek bevezetésre. (Az említett általánosan érvényesülő módszerek, elméleti alapok közül kiemelendők a költség-haszon elemzések és a Ramsey-árak.)

**[54]** A jóléti állam kijavítására, óvatos reformjára vonatkozó elméleti rendszerekkel párhuzamosan pedig fokozatosan megerősödtek a közszolgáltatási rendszer teljes szerkezeti változását, szabályozásának új alapokra helyezését (széleskörű liberalizációját és privatizációját) hangsúlyozó, „követelő” és a szerkezeti reformok szükségességét bizonyító elméleti irányzatok.<sup>[47]</sup>

**[55]** E módszerek alkalmazásában az „angolszász” országok, különösen az Egyesült Királyság járt az élen.

### **3.3.1. A közszolgáltatások gazdasági igazgatási csoportosítása**

**[56]** A közszolgáltatásokkal kapcsolatos állami beavatkozás szabályozása szempontjából a szolgáltatások legfontosabb elhatárolási ismervét a piac alapján történő osztályozási rend képezi. A piac szerinti csoportosításban megkülönböztethetők a piaci és nem piaci szolgáltatások, amelyekben belül élesen elhatárolhatók, önállóan jellemezhetők a közszolgáltatások. Tehát a közszolgáltatások is piaci és nem piaci alapú típusokra tagolhatók.<sup>[48]</sup>

**[57]** A piaci alapú (más szóval gazdasági) közszolgáltatások közös jellemzője, hogy általánosan közszükségletet, közösségi érdeket látnak el, jellemzően ún. „közüzemek” útján. A legtipikusabb piaci alapú közszolgáltatások a villamosenergia-szolgáltatás, a távhőellátás, a gázszolgáltatás, az ivóvízellátás, a szennyvízelvezetés, a vasúti, közúti, és légi közlekedés, szállítás, egyéb

tömegközlekedés, a postai és hírközlési szolgáltatások (sajátosan a műsorterjesztés). A piaci alapú közszolgáltatások a piacon keresztül is biztosíthatók, de tipikusan közösen fogyasztható javaknak minősülnek azon sajátos jellemzővel, hogy fogyasztásukból bárki tökéletesen kizárható.<sup>[49]</sup> A piaci mechanizmusok azért működhetnek e közszolgáltatások körében, mert a fogyasztásból való kizárás lehetőségével a felhasználók érdekében áll az igénybevétel megfizetése, amelyből következően a „termelők” eladásra kínálhatják a terméket, a szolgáltatást, azonban a közösségi érdekek alapján nyilvánvalóan meghatározott keretek között.

**[58]** A „köz” érdekeit, az alapvető szükségleteket országosan, vagy annál is tágabb körben biztosító piaci közszolgáltatások általában – a korábbiakban részletesen kifejtett jellemzők alapján – természetes monopóliumként működtek (számos országban pedig ma is ilyen formában működnek) és erőteljes közérdekű állami fellépést, beavatkozást igényeltek, igényelnek. A piaci alapú közszolgáltatások elválaszthatatlanul szoros összefüggésben állnak a szolgáltatás nyújtását megalapozó infrastruktúrával, amelynek minősége, kiterjedése, működése az egész nemzetgazdaság fontos jellemzője, meghatározó tényezője.

**[59]** A piaci közszolgáltatások körében az állami gazdasági beavatkozás legfontosabb része a társadalom számára egyenlő feltételekkel történő igénybevételi lehetőség, a szolgáltatás folyamatosságának biztosítása, valamint az ellátási kötelezettség érvényesítése.

**[60]** A piaci közszolgáltatások is tagolhatók helyi, regionális, valamint országos (és nemzetközi) szinten. Más típusú közszolgáltatásokhoz képest azonban csak a piaci alapú közszolgáltatások sajátos jellemzője, hogy az országos szinten működő közszolgáltató rendszerek földrészeket behálózó, világméretű egységes közszolgáltató hálózatokká alakulnak át. A piaci folyamatok mentén zajló globalizációnak és a vállalati méretek növekedésének általános, meghatározó hatása ugyanis döntően a piaci alapú közszolgáltatásokat érinti.

### **3.3.2. A közjavak**

**[61]** A közszolgáltatások és azok pozitív externália hatásainak jól elhatárolható, legszűkebb „tisztá” halmazát a közjavak jelentik.

**[62]** A közjavak általánosan olyan termékek, amelyek esetében a szolgáltatás kiterjesztése további személyekre nem jár külön költséggel és általánosan érvényesülő fogalmi elemét képezi, hogy az egyéneket nem lehet kizárni fogyasztásukból.<sup>[50]</sup> A közszolgáltatásokon belül a közjavak egyik fő sajátossága az egyéni, konkrét igénybevétel nélküli, pusztán rendelkezésre állás. Vagyis, ha a közjavak egy adott szintjét az állam létrehozta, megszervezte és fenntartja, akkor abból mindenki egyformán részesül az egyéni, konkrét igényektől, igénybevételtől függetlenül.<sup>[51]</sup>

**[63]** A közjavak tehát olyan típusú termékek, amelyeket az állam az egész közösség javát szolgálva oszthatatlanul biztosít, mégpedig a konkrét, individuális, piaci alapú fogyasztási igényektől függetlenül.

**[64]** Tartalmi szempontból általánosíthatóan közjavaknak minősülnek például a honvédelem, a rendvédelem, a katasztrófavédelem, a tudományos alap kutatások támogatása, a közegészségügy színvonalát emelő intézkedések, a hulladékkezelés, a meteorológiai szolgálat, a közúthálózat, a közigazgatási, igazságszolgáltatási tevékenységek jelentős része.<sup>[52]</sup>

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

**[66]** E termékek magántermelése ugyanis általában nem valósítható meg, mert a belőlük eredő hasznok annyira sajátosak, teljes közösséget érintő (társadalmi szintű) jelentőségűek és a társadalom tagjai között oly mértékben szóródnak, hogy egyetlen vállalatnak sem éri meg a

termelés, a szolgáltatás-nyújtás, mégpedig az ellenérték szinte lehetetlen beszedése és az óriási költségek miatt.

**[67]** A közjavak köre, tartalma, ellátási színvonala természetesen egyfelől a gazdasági, társadalmi és politikai berendezkedésektől, világgazdasági okoktól, egyedi kormányzati döntésektől függően – illetve koronként is – jelentős változékonyságot és változatosságot mutat. Másfelől azonban a közjavak rendszerében határozottan jellemzők az állandónak tekinthető elemek is.<sup>[53]</sup> (Ilyen állandó elemek többek között a védelmi célú feladatokhoz köthetők.)

### **3.3.3. Az állami beavatkozás alapkérdései a közszolgáltatások körében**

**[68]** A gazdasági közszolgáltatási rendszer (és tulajdonképpen minden közszolgáltatás) legáltalánosabb szintű alapkérdése, hogy az adott társadalmi, gazdasági viszonyok mentén egyáltalán mely szolgáltatások tartozzanak a közszektor keretébe. Vagyis a piaci közszolgáltatási rendszer alapvető eleme, hogy az adott gazdasági, társadalmi, közpolitikai fejlettségi szinten, mely szolgáltatások vonatkozásában szükségszerű az állam által garantált, illetve az állami keretekben történő közellátási mechanizmus működtetése.<sup>[54]</sup>

**[69]** A társadalom, a közösség által kötelezően felvállalandó közszolgáltatási szükségletek meghatározása az egyes országok összetett társadalompolitikai, gazdaságpolitikai, közpolitikai, közpénzügyi és szabályozási rendszerén alapul. Emellett azonban a közszolgáltatás államilag biztosítandó minőségi színvonala, működtetési formája, finanszírozási rendszere, valamint a megkülönböztetés-mentes, megfelelő minőségű és árszintű igénybevételi lehetősége is egységes kormányzati döntéshozatali mechanizmust igényel.

**[70]** Fogalmi szempontból nézve az egyértelmű közszolgáltatási tartalmat az a szempont alapozza meg, hogy az állam ugyan eltérő módszerekkel, de a piaci folyamatok meghatározott körét átalakítva közvetlenül beavatkozik a szolgáltatás-nyújtás rendjébe.

**[71]** Ez a közvetlen állami beavatkozás alapvetően két fő típusra, két fő állami eszközrendszerre tagolható:

a) Az állam közvetlenül maga nyújtja a szolgáltatást, vagyis az állam működteti az ellátást (például állami vállalat útján).

b) Az állam a piaci folyamatokra, magánszervezetekre bízta a szolgáltatás-nyújtást, de szigorú, a piac szinte minden részét átható közjogi alapú gazdasági korlátok mentén szabályozza a szolgáltatás egész mechanizmusát.

**[72]** A gazdasági közszolgáltatások keretébe sorolt szolgáltatásoknak nem képezi fogalmi elemét, rendszerezési szempontját az adott társadalom minden tagja általi egyenlő feltételű és minőségű igénybevétel lehetősége (hiszen van, amikor például fejlettségi, földrajzi vagy egyéb okokból a hálózat még nem mindenhol kiépített), de az „igenis” fogalmi feltétele, hogy a szolgáltató a szolgáltatásnyújtásban, annak fejlesztésében, kiépítésében nem részesítheti előnyben a gazdaságilag hatékonyan, gazdaságosan kiszolgálható területeket és fogyasztókat.

**[73]** A szolgáltató tehát a műszaki, technológiai, földrajzi és gazdasági akadályok hiányában ugyanolyan ütemben és minőségben köteles kiszolgálni a piaci szempontból gazdaságtalan területeket és fogyasztókat. Vagyis a közszolgáltató gazdasági döntéseit nem alapíthatja kizárólag a hatékonyság, a profitorientáció szempontjaira. (Hiszen akkor nagyon kevés fogyasztó jutna például „villanyhoz”.)

**[74]** A közszolgáltatások fogalmának elméleti alapjával és az állami beavatkozás módjával összefüggésben megjegyzendő, hogy az Egyesült Államokban mind történetileg, mind napjainkban igen hangsúlyos a piaci verseny és a magántulajdon struktúrája. Ebből következően a gazdasági beavatkozás és a közszolgáltatások közötti összefüggések elméleti szempontból is megalapozott és egyik legkifinomultabb szabályozási rendszere az Egyesült Államokban jellemző.

Az Egyesült Államok igen sajátos és sok szempontból egyedülálló, közszolgáltatásokra vonatkozó szabályozása keretében a magántulajdonú közszolgáltatás olyan részletes közjogi szabályozás alá vont, mely tulajdonképpen kiüresíti a közszolgáltatás magántulajdonát és szinte minden szempontból a közösségi érdekek érvényesülnek a működésében. Az Európai Unióban a folyamatban lévő és egyre kiterjedtebb liberalizációs struktúra alapján pedig jelentős változás, fejlődés indult a közszolgáltatások fogalmi alapjainak kidolgozása, pontos rendszerezése tekintetében, amely azonban napjainkig lényeges, számottevő eredményt nem hozott. E fejlődés alapján annyi „már” megállapítható, hogy a piaci alapú közszolgáltatások megfelelője az Unióban az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalma, a nem piaci alapú közszolgáltatások fogalmi megfelelője pedig az általános érdekű szolgáltatások fogalmi rendszere – legalábbis a tendencia ezirányban halad.

**[75]** Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások az átfogó liberalizációs folyamatokkal, törekvésekkel párhuzamosan az Unió kulcsfontosságú elemeivé váltak. Az Amszterdami Szerződés alapján továbbá egyértelműen megfogalmazódott, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások az európai gazdaság általános versenyképességében is kiemelt fontosságú szerepet képviselnek.

**[76]** A közszolgáltatások léte tehát egyértelmű bizonyítéka az állam gazdasági beavatkozásának szükségszerűségére, hiszen ezen társadalmi szempontból alapvető szükségletet képező szolgáltatások az állami beavatkozás nélkül nem léteznének, nem működnének a társadalmakban (lásd például a közjavakat). Ha pedig egy részük még működne is, akkor nagyon korlátozott mértékben, ugyanis állami beavatkozás hiányában, pusztán a gazdasági ésszerűségek mentén csak a nyereségesen ellátható fogyasztók irányában lenne szolgáltatásnyújtás (például villany, gáz, víz). Mivel e közszolgáltatások nagyon költségesek, az ellátás a társadalom, a gazdasági szereplők nagyon kis részére terjedne ki (például nagyvárosok tehető fogyasztói, nagy ipari üzemek).

**[77]** A gazdasági közigazgatás rendkívül bonyolult szabályozási területei pontosan a fenti okok alapján, a közszolgáltatások egyes területein alakultak ki, ilyenek többek között az iparigazgatás (villamos energia, gáz, atomenergia, bányászat), a rendészeti, a közlekedési, az építési, a vízügyi, hulladékgazdálkodási, a pénzügyi szolgáltatási, közbeszerzési, a hírközlési igazgatás, a honvédelem és részben a fogyasztóvédelem.

### **3.4. A piaci típusú, piaci alapú egyenlőtlenségek**

**[78]** A piacok még tökéletes működés esetében sem hoznak létre szükségképpen méltányos jövedelemelosztást. Egy piacgazdaságban a fogyasztás és a jövedelmek egyenlőtlenségének szinte elfogadhatatlan magas szintjei, különbségei alakulhatnak ki. A jövedelmi különbségek a szegénység, a megélhetési problémák elfogadhatatlan változataihoz is vezethetnek, tehát egyetlen nemzet sem kénytelen elfogadni a versenyző piac hátrányos, méltányosságot nélkülöző és a társadalmi szempontokat figyelmen kívül hagyó következményeit.<sup>[55]</sup>

**[79]** A társadalmi egyenlőtlenségek állami beavatkozás nélkül elfogadhatatlan helyzetbe hozhatják a társadalmat, ugyanis a piacgazdaság saját hajtóerői mentén nincs tekintettel és nem is érzékeny a társadalmi problémákra, így különösen a szegénységre, egészségügyi helyzetre, szociális szempontokra. Történetileg nézve az állam piaci beavatkozását tagadó időszakban és országokban, a szabadversenyes kapitalizmus szélsőséges érvényesülése esetében a nyugati társadalmakban is megoldhatatlan problémák alakultak ki, mint például a nyomor, a nyomornegyedek; a gyerekmunka; a társadalomban eluralkodó szegénység; szűk felső, nagyon gazdag réteg; a társadalmi osztályok egyenlőtlen és egyensúlyt nélkülöző berendezkedése, a „középréteg” hiánya.

**[80]** Mindebből következően egyértelművé vált a XX. században, hogy a társadalmi egyenlőtlenségek hátrányos következményeit az államnak muszáj ellensúlyoznia, megváltoztatnia.

Vagyis az államnak a piaci működés okozta társadalmi egyenlőtlenségek ellensúlyozására napjainkban számos tevőleges kötelezettsége van.<sup>[56]</sup>

**[81]** Az állami beavatkozás legfontosabb igazgatási területei a társadalmi egyenlőtlenségek ellensúlyozása érdekében az adózás (azon belül részben a progresszív adóztatás),<sup>[57]</sup> a szociális igazgatás, részben pedig a gyermekvédelmi és a közoktatási igazgatás. Mindezek napjainkra óriási közigazgatási jogterületekké nőttek ki magukat.

### 3.5. A gazdasági stabilitás egyensúlyi helyzete

**[82]** A piacgazdaságban a természetes gazdasági folyamatok révén számos, igen súlyos mértékű infláció és visszaesés következhet be, amely áremelkedéssel, munkanélküliséggel és sok egyéb negatív következménnyel jár. John Maynard Keynes és követőinek elméleti rendszere alapján a közgazdaság-tudomány a makrogazdaság fejlődése mentén kidolgozta e körkörös folyamat, az ún. konjunktúra-ciklusok legnagyobb-legrosszabb kilengéseinek féken tartását<sup>[58]</sup> elősegítő módszereket. A konjunktúra-ciklus, vagyis a gazdasági felívelést követő recesszió és visszaesés, illetve esetlegesen a gazdasági válság ugyanis teljesen természetes velejárója, mondhatni immanens része a piacgazdaság működésének. A konjunktúra-ciklus tehát állami beavatkozás és ellensúlyozás nélkül mindenképp és szükségszerűen bekövetkezik bizonyos, előre nem meghatározható időközönként a piaci verseny működésében.

**[83]** A konjunktúra-ciklusok bekövetkezésének visszaszorításához, negatív hatásainak csökkentéséhez is egyértelműen kormányzati szerepvállalás szükséges, mivel csak a gondosan előkészített kormányzati költségvetési és a pénzügyi politika képes hatékonyan befolyásolni<sup>[59]</sup> a kibocsátás, az infláció és a munkanélküliség alakulását, folyamatait.<sup>[60]</sup>

**[84]** Az állami beavatkozás oldaláról nézve a konjunktúra-ciklus ellensúlyozásának három fő módszere van. Az egyik a költségvetési politika, melynek fő eszközei az adóztatás, a közkiadások működtetése, a közpénzügyi igazgatás, az állami vagyonkezelés és hasznosítás, valamint a külkereskedelemben alkalmazott beruházási és egyéb korlátozások (például vámok, kvóták intézményei). A másik a monetáris politika, mely a pénzkínálat és a kamatlábak, illetve a hitelfelvételek szabályozása útján avatkozik be a piaci folyamatok struktúrájába.<sup>[61]</sup> A monetáris politika szoros értelemben nem tartozik a közigazgatási jog területéhez, de a pénzügyi szektor felügyelete mégis hidat képez a monetáris politika és a közigazgatási jog területe között.

**[85]** Az 1980-as évektől egyre elterjedtebb, a hosszú távú célokat szolgáló makrogazdasági politika pedig harmadikként a gazdasági növekedésre és a termelékenység ösztönzésére irányuló kormányzati tevékenységeket fogja össze. A gazdaság egészét meghatározó, továbbá a gazdasági fejlődést és a versenyképességet alapvetően befolyásoló egységes makrogazdasági politika legfőbb eszközei az átfogó beruházási programok, a nemzeti megtakarítások növelése, valamint a költségvetési hiány csökkentése.

### 3.6. Összefoglalás, következtetések

**[86]** Általánosan megállapítható, hogy az állam, a közigazgatás gazdasági funkciórendszere alapvetően a hatékonyság növelése, a piaci verseny közérdekű működésének garantálása, fenntartása, a méltányos jövedelemelosztás elősegítése, a közjavak ellátása, biztosítása, illetve a makrogazdasági stabilitás fenntartása és ezzel összefüggésben a gazdasági növekedés élénkítése köré csoportosítható.

**[87]** A XX. század második felében az állam gazdasági igazgatási funkciója egyre átfogóbb és határozottabb méreteket öltött, amely alapvető összefüggésben állt a szerteágazó és fokozatosan bővülő közösségi igényekkel, illetve a közösségi érdekek garantálásával.<sup>[62]</sup> A gazdasági, piaci viszonyok keretébe történő állami beavatkozás tehát fokozatosan kiterjedt a piacgazdaság minden

szintjére.

**[88]** Az így kialakult „jóléti állam” hatékonysága azonban az 1980-as évektől általános kételyek keresztjébe került és fenntartását egyre fokozódó kritikák, támadások érték.<sup>[63]</sup> E támadások különösen a közkiadások általuk feltételezett magas szintjét hozták fel, amely e kritikák szerint egyre erőteljesebben hátráltatta a gazdasági növekedést. Felhozták továbbá a piaci kudarcok mellett ugyanúgy fennálló kormányzati kudarcokat,<sup>[64]</sup> mégpedig a politikai alapú kormányzati döntések gazdaságra káros hatását, a növekvő adóterhek miatt a társadalmi megtakarítások csökkenését, valamint a makrogazdasági szintű kormányzati törekvésekben elhibázott döntések gazdaság egészére kiható jelentőségét, illetve sokszor visszafordíthatatlanul káros hatását.

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

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

**[90]** Az állami beavatkozás gazdaságban okozott sikerei, a felhozott problémák és a kritikák ellenére is vitathatatlaná tették az állam gazdasági beavatkozásának fontosságát és szükségességét, valamint, hogy a piac és a közigazgatás közötti határvonal megfelelő kialakítása a gazdaság egésze szempontjából meghatározó szerepet képvisel és a gazdaság működését, szerkezetét tekintve elemi fontossággal rendelkezik. Habár a jóléti állam „hanyatlása”, vagyis inkább átalakulása<sup>[65]</sup> alapjaiban érintette a gazdasági viszonyok szerkezetét, hatékonyságát, egyensúlyi helyzetét, az állami beavatkozás eszközeit, a piac és a közigazgatás közötti határvonalat, de a piac és az állam szükségszerűen egységes, egymásra ható működésére épülő, vegyes gazdasági berendezkedés elvi alapjait nem változtatta meg.<sup>[66]</sup> Az észszerűség talaján állva tehát a modern piactudomány viszonyokban sem lehet megkérdőjelezni a gazdaságba való állami beavatkozás szükségességét, vagyis a vegyes gazdaság létjogosultságát és piaci hatékonyságát.

#### **4. Az állami feladatellátás és a vagyongazdálkodás kapcsolatrendszere**

**[91]** Ahogyan láttuk, a közfeladatok ellátása a gazdasági közigazgatás kérdéskörét is markánsan érinti. Az állam és a helyi önkormányzatok számos tekintetben sajátos jogi entitások, amelyekre az általános jogalanyokhoz képest eltérő szabályok vonatkoznak. Az azonban bizonyos, hogy a közfeladatok ellátásához a megfelelő jogszabályi felhatalmazás mellett szervezet- és eszközrendszer, valamint a működési feltételeket biztosító költségvetési források szükségesek. Az állami közfeladatellátás éppen ezért nehezen elválasztható a közpénzügyek és a nemzeti vagyon kérdésétől. Ezekben a területeken az állami szerepvállalás eszközrendszere az elmúlt harminc évben jelentős változásokon esett át.

**[92]** Az 1980-as évekre Magyarország súlyosan eladósodott, a GDP növekedési iránya 1985-től negatív volt, és az akkori magyar gazdaság „egységnyi GDP előállításához 40%-kal több energiát és 50%-kal több tőkét használt fel, mint az akkori OECD országok.”<sup>[67]</sup> Az 1989-es Alkotmánymódosítást követően a dereguláció és a privatizáció érvényesülése, mindemellett a költségvetési szubvenciók, a beruházási aktivitás és ezzel párhuzamosan a termelékenység drasztikus csökkenése következett be az állami vagyon magánkézbe kerülésével párhuzamosan, amely a külföldi tulajdonszerzés mellett a hazai tulajdon arányának lényeges csökkenését eredményezte.<sup>[68]</sup> A korszakban megfigyelhető másik jellemző folyamat az állam szabályozó és ellenőrző funkcióinak a redukciója.<sup>[69]</sup> Így a magyar piactudományi modellre történő átállás egy gyors, átmenet nélküli, Lentner Csaba megfogalmazásában inkább „piactudományi modellimport” volt,<sup>[70]</sup> amelynek atipikus jellegét erősítette a nemzetközi szervezetek részéről érkező elvárásrendszer is. Ennek köszönhetően

folyamatosan növekedett a külföldi (tőke)kitettségünk, mind az államadósság finanszírozása, mind pedig a gazdaság modernizációs és a rendkívül gyorsan átalakuló fogyasztási igények kielégítése miatt.<sup>[71]</sup> Az elavult termelési szerkezet révén az akkori gazdaságpolitika a töredezett megoldások eredményeként keletkezett veszteséget nem tudta költségvetési ágon finanszírozni. A kárpótlási törvények eredményeként az állam vagyont, főként termőföldet, önkormányzati ingatlanokat, bérlakásokat engedett át a jogosultaknak közel száznegyven milliárd forint értékben.<sup>[72]</sup> A legjelentősebb stratégiai gazdasági ágazatokban nagy arányban érvényesült a külföldi tulajdon, hiszen az erre vonatkozó állami szabályozók elmaradása révén az erőtlen, tőkeszegény hazai tulajdonosok nem tudtak többségi tulajdoni arányokat szerezni. A tulajdonosi és tőkeszerkezet nemzeti kontrolljának elmaradása révén az állami szerepek fokozatosan beszűkültek.

Hozzájárulás a bruttó hazai termék (GDP) változásához nemzetgazdasági áganként (termelési oldal), előző év azonos időszakához viszonyított indexekből számítva (százalékpont)

Év	Mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halászat	Ipar	Szolgáltatások összesen	Termékdók és -támogatások egyenlege	GDP összesen (piaci beszerzési áron)
1996	0,3	0,8	0,3	-1,1	0,1
1997	-0,3	2,6	0,0	0,5	3,1
1998	0,3	1,9	0,7	0,6	3,9
1999	0,2	1,2	0,9	0,6	3,1
2000	-0,5	0,9	3,0	0,7	4,5
2001	0,6	0,7	1,9	0,4	4,1
2002	-0,8	1,4	3,0	0,6	4,7
2003	0,1	1,2	2,4	0,4	4,1
2004	2,0	1,3	0,8	0,7	4,8
2005	-0,3	0,7	2,6	0,7	4,2
2006	-0,2	1,4	2,5	0,6	4,0
2007	-0,7	1,3	-0,1	0,1	0,2
2008	1,9	-1,0	0,3	0,3	1,1
2009	-0,4	-3,0	-2,2	-0,9	-6,7
2010	-0,7	1,4	0,9	0,0	1,1
2011	0,5	-0,1	1,2	0,2	1,9
2012	-0,9	-0,4	0,2	-0,2	-1,4
2013	0,6	-0,5	1,8	-0,2	1,9
2014	0,6	1,4	1,5	0,5	4,2
2015	0,0	1,8	1,3	0,6	3,8
2016	0,5	0,4	1,5	0,3	2,1
2017	-0,3	0,5	2,7	0,7	4,3
2018	0,2	0,7	3,4	0,6	5,4
2019	0,0	0,7	2,7	0,7	4,6

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal<sup>[73]</sup>

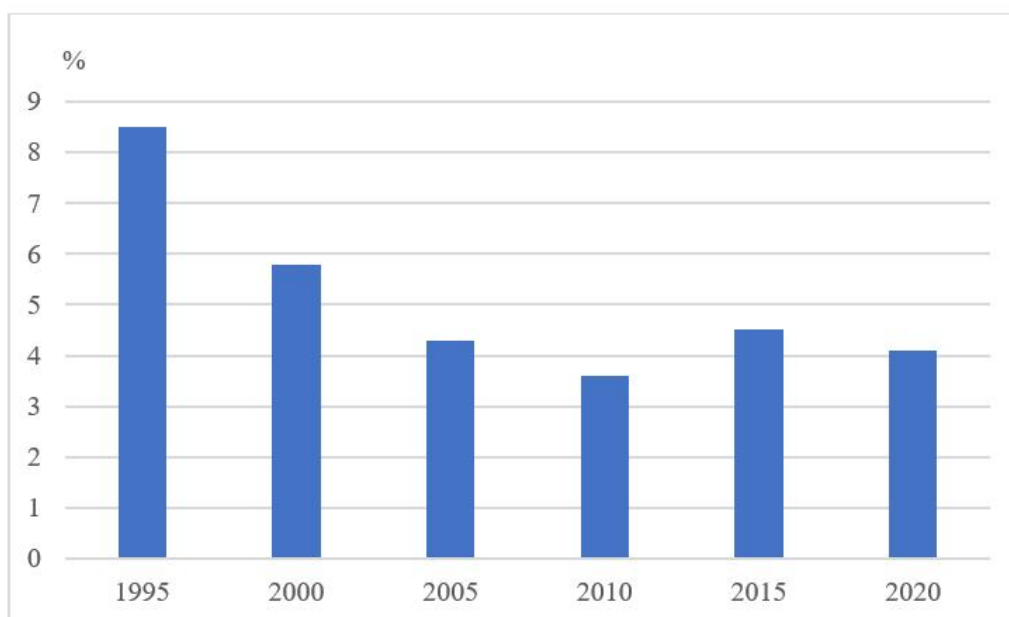
**[93]** A mezőgazdasági ágazatok már a privatizációs folyamatot megelőzően is sérültek és a 80-as évekre jelentősen csökkent a jövedelemtermelő képességük,<sup>[74]</sup> az élelmiszeriparban az alapanyaggyártó vállalatok majdnem fele többségi külföldi tulajdonba került, a kárpótlási folyamat eredményeként a mezőgazdasági földterületeink felén törpebirtokok jöttek létre.<sup>[75]</sup> Az állattenyésztési mutatók szintén romlottak. Csökkent a foglalkoztatottsági arány is, és 2016-ra a mezőgazdaság éves munkaerő-egységre jutó kibocsátása nem érte el az uniós átlag (EU-28) felét sem.<sup>[76]</sup> A mezőgazdaság az akkor elszenvedett intézkedéseket azóta sem tudta kiheverni. Noha a mezőgazdaság kibocsátása és bruttó hozzáadott értéke folyó áron 2012 óta nő, a Központi Statisztikai



Hivatal (a továbbiakban: KSH) adatai alapján Az Európai Unióban a mezőgazdasági kibocsátás volumene 2020-ban elmaradt az előző évitől. Hazánk a kibocsátásból 2,1%-kal részesedett, az egyes mezőgazdasági termékeket tekintve a kukorica aránya volt a legmagasabb.<sup>[77]</sup> Az Unióhoz történő csatlakozást követően a bruttó hozzáadott értéket növelő hányad folyamatosan csökkent, a 2004. évi 44%-ról 2014-ben 6,6%-ra. Az Európai Unió 28 tagállamára elkészült második előrejelzés szerint 2019-ben a közösség mezőgazdasági kibocsátásának értéke 443 milliárd euró volt, amelynek hazánk 1,9%-át állította elő.<sup>[78]</sup> 2020-ban az előzetes becslés szerint az Európai Unió mezőgazdasági kibocsátási értéke 412 milliárd euró volt, 1,4%-kal kevesebb az egy évvel korábinál. A kibocsátás volumene az előző évihez képest 0,8%-kal csökkent.<sup>[79]</sup>

**[94]** A KSH 2020-ra vonatkozó éves adatai alapján a mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halászat részesedése a bruttó hozzáadott értékből 4,1%, a mezőgazdasági termelői árak a 2019. évinél nagyobb, a ráfordítási árak kisebb mértékben emelkedtek, ennek eredményeként az agráröllő nyílt, 106,4% volt az értéke.<sup>[80]</sup>

A mezőgazdaság bruttó hozzáadott értéke (%)



Forrás: A KSH adatai alapján saját szerkesztés

**[95]** Mindeközben a finanszírozási problémák is rányomták a maguk bélyegét a privatizációs folyamatokra. A 90-es évek közepére közel háromezer szervezet állt csődeljárás alatt. Ezek tartozása meghaladta a százötven milliárd forintot és a csődeljárás alá vont vagyonuk a nemzetgazdasági vagyon 6,3%-át képezte.<sup>[81]</sup> Ez egyúttal a bankszektor likviditását is megingatta, így több körben megvalósuló banki konszolidációra került sor.

**[96]** A problémát súlyosbította az 1991-es társasági adótörvény is, amely bizonyos léptékű beruházások esetén a külföldi részvételű gazdasági társaságokat adókedvezményben részesítette. Az államháztartás konszolidált bruttó adóssága a GDP százalékában, 1995-re elérte a 84%-ot.<sup>[82]</sup> 1990 és 1994 között 1,4 millió munkahely szűnt meg és 1989-hez képest több mint húsz százalékkal csökkentek a reálbérek is,<sup>[83]</sup> így a vállalatok és a lakosság is az olcsóbb devizahitelek irányába fordult.

**[97]** Az ilyen előzmények és a szinergiákat kihasználni nem tudó intézkedéssorozatok eredményeként az újjáépítésre szomjazó magyar gazdaságot is elérte a 2007-2008-ban kibontakozó világválság, amely valójában a gazdaság minden szintjén érezte a hatását. 2010-ben ezért merőben más gazdaságpolitikai irányok kerültek meghatározásra, ahol az állam aktív szereplője volt a

gazdaságpolitika alakításának.<sup>[84]</sup> A csődhelyzet elkerülése mellett átfogó versenyképesség-növelő szabályozásra és intézkedésekre volt szükség.<sup>[85]</sup>

**[98]** Az Alaptörvény elfogadásával az állam gazdasági szerepe és igazgatási funkciói is új megvilágításba helyeződtek. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése kimondja:

Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.

**[99]** A nemzeti vagyonnal és a közpénzügyekkel kapcsolatos szabályozás új alkotmányos tartalommal bíró fiskális szabályokat határozott meg a stabil állami pénzügyek, a gazdasági növekedés és a versenyképességi fordulat realizálhatósága érdekében.

**[100]** Az államadósságra vonatkozó alkotmányos klauzulák végrehajtásához elfogadásra került a Stabilitási törvény, majd az első sarkalatos törvény is az Állami Számvevőszékről, egy teljesen új típusú ellenőrzési metodikát meghonosítva. A törvényi szintű fiskális szabályok köréhez 2013-ban csatlakozott a monetáris politika alapjait meghatározó, a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényünk, az államháztartás folyamatos működésének alapvető szabályait lefektető államháztartási törvényünk és jónéhány adótörvény is, hiszen 2010 és 2013 között sor került az adórendszer átalakítására is a költségvetési egyensúly helyreállítása és az arányosabb közteherviselés érdekében a tőkeerősebb adóalanyok megadóztatásával, valamint a jövedelmet érintő adóterhek csökkentésével.<sup>[86]</sup>

**[101]** Az államadósság csökkenése mellett kiemelendő, hogy bővülésnek indult a nemzeti vagyon is. Ez arra is visszavezethető, hogy teljesen új vagyonpolitikai feltétel- és szabályrendszer került kidolgozásra 2010 után. A következő fejezetben bemutatásra kerülő nemzeti vagyonról és az állami vagyonról szóló jogi szabályozók megteremtették annak a lehetőségét, hogy szignifikánsan is összekapcsolódhasson a költségvetési- és a vagyonpolitika. A közfeladatok hatékony ellátása érdekében ez egy elengedhetetlen feltétele volt az új típusú gazdasági növekedésre állásnak.

**[102]** Ebben az együttműködési rendszerben az erős állami szerepvállalás létjogosultsága bizonyosságot nyert, hiszen a már említett 2007-2008-ban kirobbanó világválság, illetve a 2020-as COVID járvány gazdaságpolitikai eszközei és az azok végrehajtására szolgáló gazdasági igazgatási eszközök is bebizonyították, hogy a magyar válságkezelési mechanizmusok sokkal hatékonyabbak, mint más államoké.

**[103]** Az állam közfeladat ellátása ezzel új alapokra helyeződött.

**[104]** Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 3/A. § (1) bekezdése szerint a közfeladat az állam vagy az önkormányzatok számára jogszabályban meghatározott feladat lehet. Ezek a jogszabályok a közfeladatok ellátásához kapcsolódó szervezeti és költségvetési kereteket is meghatározzák. A közfeladatot az állam és a helyi önkormányzatok nevében különböző szervezetek láthatják el, akár a saját költségvetési szerveik, de az Áht. arra is lehetőséget biztosít, hogy valamilyen államháztartáson kívüli szervezet közreműködjön az ilyen feladat ellátásában.

## 5. Az állam vagyonnal való gazdálkodása

**[105]** „Az, hogy az állam is jó gazda legyen, a nemzeti vagyon megőrzésének, gyarapításának szempontjából minden állampolgár részéről teljesen jogos elvárás. Az állami vagyon körében nagyon sokféle vagyonelem van, sok ezer milliárd forintnyi értékben. Vannak olyan elemei is, amelyek értékben, pénzben ki sem fejezhetőek” – áll az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) 2018-as

elemzésében.<sup>[87]</sup>

**[106]** Ahogyan azt az előző fejezetben említettük, az Alaptörvény hatálybalépése óriási előrelépést jelentett a költségvetési- és a vagyonjog összekapcsolódása szempontjából.

**[107]** A nemzeti vagyonnal való gazdálkodás kereteit az Alaptörvény már hivatkozott 38. cikke határozza meg, ahol az említett szabályon túl az is megfogalmazásra került, hogy az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit az előző pontban meghatározottak szerinti célokra tekintettel sarkalatos törvény határozza meg;<sup>[88]</sup> nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevételével;<sup>[89]</sup> továbbá a nemzeti vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható.<sup>[90]</sup> Szintén e szakasz fogalmazza meg azt az elvárást is, miszerint az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.<sup>[91]</sup>

**[108]** Az Alaptörvény 39. cikke ehhez kapcsolódóan azt is kimondja, hogy a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni.

**[109]** Az alkotmányos szabályok részletezésére a nemzeti vagyonnól szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) hivatott. Az Nvtv. a nemzeti vagyon – azaz az állami és a helyi önkormányzatok tulajdonában lévő vagyon – tekintetében határozza meg a közös irányadó szabályokat. Az alkotmányos keretekhez hozzátartozik az önkormányzati vagyon tekintetében releváns szabályokat lefedtető önkormányzati törvényünk is, és természetesen jónéhány olyan jogviszony is keletkezhet a nemzeti vagyonkörbe tartozó vagyonelemek tekintetében, amelyek vonatkozásában a Polgári Törvénykönyv, vagy éppen ágazati törvényi szabályozók határozzák meg az irányadó rendelkezéseket.

**[110]** Az Nvtv.-hez fűzött miniszteri indokolás<sup>[92]</sup> (a továbbiakban: Nvtv.-indokolás) szerint:

[a] törvény célja, hogy az alaptörvényi kötelezésnek megfelelően legmagasabb jogszabályi szinten kerüljenek meghatározásra az állami és önkormányzati közfeladatok ellátásának elsődleges infrastruktúráját jelentő nemzeti vagyon védelmének és a vagyonnal történő gazdálkodásnak általános alapelvei. [...] A nemzeti vagyon Alaptörvény szerinti behatárolása azt a célkitűzést fejezi ki, hogy az állam és az önkormányzatok által ellátott közfeladatok törvényben meghatározott megosztásának elve érvényesüljön az adott feladat ellátásához rendelt vagyonnak az állam tulajdonából önkormányzati tulajdonba, vagy – az adott feladatnak az államhoz történő telepítése esetén – önkormányzati tulajdonból állami tulajdonba kerülése során. A törvény a nemzeti vagyon elsődleges rendeltetéseként a közfeladatok ellátásának biztosítását határozza meg, és megteszi a közfeladatok fogalmának általános jellegű definiálását oly módon, hogy figyelemmel van a közfeladatok, közszolgáltatások fogalmának egyéb jogszabályokban alkalmazott jelentéseire.<sup>[93]</sup>

**[111]** Az Nvtv. határozza meg egyfelől a nemzeti vagyon fogalomkörébe tartozó egyes vagyontípusokat - ezen belül az állami és az önkormányzati vagyon tárgyait és azok megőrzésének és védelmének szabályait -, valamint a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás szabályait.

**[112]** A már hivatkozott Nvtv. indokolás szerint:

a nemzeti vagyonnal való rendelkezésnek, a vagyon kezelésének és hasznosításának

jogi-alapelvei rendszere az alábbi fő elvek mentén került megfogalmazásra:

- A nemzeti vagyon közérdeket szolgál, közös szükségletet elégít ki, legfőbb rendeltetése szerint a közfeladatok ellátását biztosítja.
- A nemzeti vagyonnal való gazdálkodás célja a természeti erőforrások megóvása, a nemzeti értékek megőrzése és méltó hasznosítása, a jövő nemzedéke szükségleteinek figyelembevételével. A nemzeti vagyonnal folytatott gazdálkodás követelménye a nemzeti vagyon költségtakarékos, értékmegőrző, értéknövelő működtetése és hasznosítása.
- A nemzeti vagyon átruházására, hasznosítására vonatkozó szerződés kizárólag olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, szervezete, tevékenysége átlátható.
- Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.
- A nemzeti vagyon nyilvántartása, a transzparencia biztosítása a társadalmi elvárásokra és a vagyonkezelési, gazdálkodási érdekekre figyelemmel kerül szabályozásra.<sup>[94]</sup>

**[113]** Az Nvtv. mellett kiemelés érdemel az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Vtv.) is, amely tovább részletezi az állami vagyonnal való gazdálkodás szabályait. Ennek végrehajtási szabályai az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet) található.

**[114]** Az állam vagyonának több (féle) tulajdonosi joggyakorlója is lehet. A Vtv. 3. § (1) bekezdés alapján a rábízott állami vagyon felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét – ha törvény vagy miniszteri rendelet eltérően nem rendelkezik – a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban: MNV Zrt.) gyakorolja. Emellett tulajdonosi joggyakorló lehet külön törvényben kijelölt tulajdonosi joggyakorló szervezet, valamint az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter által – az egyes gazdasági társaságok felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét gyakorló szervezet kijelöléséről szóló miniszteri rendelettel – kijelölt tulajdonosi joggyakorló szervezet.

**[115]** 2021 nyarán az Országgyűlés elfogadta az állami vagyonnal való fenntartható gazdálkodás megteremtése érdekében egyes vagyongazdálkodást érintő törvények módosításáról, valamint egyéb vagyongazdálkodási rendelkezésekről szóló 2021. évi LXXXIV. törvényt, amelynek egyik legfontosabb rendelkezése az MNV Zrt. tehermentesítése és a korábban, az MNV Zrt. közvetlen kezelésében lévő, állami feladatok ellátásához nem szükséges vagy arra nem alkalmas, illetve nehezen vagy egyáltalán nem értékesíthető, nagyszámú, kis értékű vagyonelemekkel kapcsolatos tulajdonosi joggyakorló feladatok egy olyan szervezet részére történő átadása, amelynek elsődleges feladata a kis értékű állami vagyon további felhalmozódásának megakadályozása, a már felhalmozott és állami feladatokhoz nem szükséges vagyonelemekből álló portfólió kitisztítása, ennek keretében a piaci viszonyokhoz, lehetőségekhez igazodó értékesítési eljárások lefolytatása, vagy vagyonelemek társadalmilag hasznos célú, ingyenes átruházása.<sup>[95]</sup>

**[116]** Az Nvtv. értelmező rendelkezései szerint kivezetésre szánt állami vagyon az állami vagyonnak az a része, amely nem tartozik sem a kincstári vagyon, sem az üzleti vagyon körébe, és amely a vagyon jellegére, állapotára, jogi helyzetére vagy egyéb körülményekre tekintettel nem alkalmas a nemzeti

vagyon alapvető rendeltetését szolgáló vagyongazdálkodási feladatok ellátására vagy e feladatok ellátására történő igénybevétele nem észszerű.<sup>[96]</sup>

**[117]** Az említett vagyonelemek állami tulajdonból történő kivezetésének feladatait 2022. január 1. napjától az MNV Zrt. tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó, 100%-os állami tulajdonban álló, a TLA Vagyonkezelő és -hasznosító Zártkörűen Működő Társaság átszervezésével létrejövő Maradványvagyon-hasznosító Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban: MVH) látja el. Az MVH sajátos tulajdonosi joggyakorló szervezetként egyszerűsített eljárások keretében gondoskodik az ún. kivezetésre szánt állami vagyon átruházásával, illetve átmeneti jellegű hasznosításával kapcsolatos feladatok ellátásáról. A kivezetésre szánt vagyonnal történő gazdálkodásra az Nvtv. és a Vtv. rendelkezéseitől eltérő, rugalmasabb szabályrendszer kerül bevezetésre.

**[118]** A kivezetésre szánt állami vagyon körébe tartoznak az állam szükségképpen törvényes öröklése útján, a köztartozások fejében állami tulajdonba kerülő vagyonelemek, az MNV Zrt. által – a tulajdonosi joggyakorlása alatt álló, általa közvetlenül hasznosított, kis értékű vagyonelemek köréből – kivezetésre szánt állami vagyonba tartozó vagyonnak minősített és az MVH részére átadott vagyonelemek, valamint az államra öröklés útján átszállt, továbbá a köztartozások fejében átvett, az MNV Zrt. által az MVH részére átadott követelések.<sup>[97]</sup>

**[119]** 2018-tól kezdődően jelentős változást jelentett, hogy az egyes állami tulajdonban álló gazdasági társaságok felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét gyakorló személyek kijelöléséről szóló 1/2018. (VI. 25.) NVTNM rendelet alapján az azt megelőzően az MNV Zrt. tulajdonosi joggyakorlásába tartozó gazdasági társaságok tekintetében új tulajdonosi joggyakorló szervezetek kerültek kijelölésre.

**[120]** Az MNV Zrt. rábízott vagyonában közel százötven társaság, közvetlen kezelésében több mint negyvenezer ingatlan található és közel százezer ingóság megfelelő vagyonkezeléséért felelős.

**[121]** Az MNV Zrt. rábízott vagyonába tartozó társasági részesedések összetételének összesített adatait és annak változását az alábbi táblázat tartalmazza:

Az MNV Zrt. portfóliójába tartozó társasági részesedések összetételének összesített adatai (2021. szeptember 12-ei állapot)

Társasági részesedések	Társasági részesedés mértéke (db)	Társasági részesedés mértéke (%)
az MNV Zrt. portfóliójába tartozó társasági részesedések összesen	143 db	100,00%
ebből az MNV Zrt. által közvetlenül kezelt részesedések összesen	139 db	97,20%
ebből megbízásba, vagyonkezelésre átadott részesedések összesen	4 db	2,80%
az MNV Zrt. által közvetlenül kezelt társasági részesedések-ből többségiállami tulajdonú (50 %+1 szavazattal) összesen	91 db	65,47%
az MNV Zrt. által közvetlenül kezelt társasági részesedésekből kisebbségi állami tulajdonú összesen	48 db	34,53%
az MNV Zrt. által közvetlenül kezelt társasági részesedésekből működő társaságok összesen	105 db	75,54%
az MNV Zrt. által közvetlenül kezelt társasági részesedésekből nem működő (v.a. f.a. kt.a.) társaságok összesen	34 db	24,46%

Forrás: MNV Zrt.<sup>[98]</sup>

**[122]** Az MNV Zrt. rábízott vagyonában nyilvántartott, állami feladatok ellátásához, költségvetési szervek elhelyezéséhez nem szükséges ingatlanokat az állami vagyonra és az állami vagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó jogszabályok alapján értékesíti.

**[123]** A 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet a nyilvános vagy zártkörű pályázat, a nyilvános árverés útján, illetve a versenyztetés nélkül történő értékesítési módokon túl kiegészítésre került az elektronikus árverés szabályaival, amely alapján 2015. szeptember 16-án elindult az állami vagyonelemek elektronikus értékesítése.

**[124]** Az MNV Zrt. hivatalos honlapja<sup>[99]</sup> alapján az MNV Zrt. tulajdonosi joggyakorlásában 553 415 ingatlan áll, ebből több mint 262 099 földterület, 280 522 épület, illetve építmény és 10 794 lakás vagy egyéb helyiség. Emellett vagyonkezelésben áll további 511 524 ingatlan és az MNV Zrt. közvetlen kezelésében is áll majdnem 42 ezer.

**[125]** Az ingóságok száma 98 700 db, amelynek döntő többsége – 94 276 - valamilyen gép, berendezés vagy felszerelés, míg a fennmaradó eszközállomány a képzőművészeti alkotásokból, hangszerekből, az ügyviteli és számítástechnikai eszközökből, a közúti és vízi járművekből, az intézményi működést szolgáló gépekből, berendezésekből, felszerelésekből tevődik össze.

**[126]** A Vtv. szerint a tulajdonosi joggyakorlás és a vagyongazdálkodás feladata

az állami vagyon rendeltetésének megfelelő – az állami feladatok ellátásához, a társadalmi szükségletek kielégítéséhez, valamint a Kormány gazdaságpolitikája megvalósításának elősegítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, önálló ágazatként megjelenő – hatékony, költségtakarékos, értékmegőrző, értéknövelő felhasználásának biztosítása (közvetlen felhasználás), illetve közvetett hasznosítása (beleértve a vagyoni kör változását eredményező értékesítést), valamint az állami vagyon gyarapítása (ideértve a vagyoni kör bővítését is).<sup>[100]</sup>

[127] Erre vonatkozóan sajátos rendelkezések érvényesülnek az állami vagyon hasznosítására és elidegenítésére. Ez azt jelenti, hogy az ilyen vagyonelemek hasznosítása vagy tulajdonba vétele csak a vagyoni jogi szabályozókban meghatározott szervezet által lefolytatott szigorú eljárásrendben, az ott és a közpénzügyi szabályozókban meghatározott személyek, szervezetek számára lehetséges. Ezek az ún. garanciális szabályok védik az állami vagyon megfelelő célhoz kötött, hatékony és átlátható felhasználását, hasznosítását, megóvását.

[128] A vagyongazdálkodás ellenőrzése tekintetében a Vtv. előírja a Kormány számára, hogy az állam nevében tulajdonosi jogokat gyakorló szervezetek működéséről, az állami vagyon állományának alakulásáról, az állami vagyonnal való gazdálkodás folyamatairól évente, a tárgyévét követő év december 31. napjáig beszámoljon az Országgyűlésnek. Emellett a Vtv. azt is leszögezi, hogy az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységeket az ÁSZ évente ellenőrzi. A Nemzeti Földalap feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenység éves gyakorisággal történő ellenőrzéséről pedig a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 14. § (1) bekezdése rendelkezik.

## 6. A járványhelyzet gazdasági igazgatási eszközszerkezete

[129] 2020 számos tekintetben rendhagyó évnek tekinthető: az állam addig kialakított feladatrendszerét átalakult és alárendelődött egy járványhelyzeti közfeladat-ellátási, védekezési, gazdaságvédelmi feladatcsoportnak.

[130] Hazánk 2019-ben kiemelkedő gazdasági teljesítményt nyújtott. A KSH adatai alapján a magyar gazdaság teljesítménye 2019-ben 4,9%-kal emelkedett az egy évvel korábbihoz képest. Emelkedett a foglalkoztatottság és mérséklődött a munkanélküliség.

[131] A költségvetési szervek mellett a legalább 50 főt foglalkoztató vállalkozások is növelték beruházási teljesítményüket. Ezzel együtt a fogyasztói árak 2018-hoz képest 3,4%-kal emelkedtek, a felpörgő kereslet miatt a lakáspiac szintén drágult. 2019 végén a regisztrált vállalkozások 71%-a önálló vállalkozó volt. 2018-ban a kkv-k szerepe nőtt, a vállalkozások hozzáadott értékének 46%-át, az egy évvel korábbinál 2,4 százalékponttal nagyobb részarányát tették ki. A külföldi leányvállalatok a hozzáadott értékből 48%-kal részesedtek, a nagyvállalatok körében arányuk elérte a 74%-ot.<sup>[101]</sup>

[132] A termelési oldalon 2019-ben a piaci alapú szolgáltatások, a feldolgozóipar és az építőipar is számottevően hozzájárult a gazdaság növekedéséhez. 2019-ben az agrárium teljesítménye valamelyest (0,3%-kal) elmaradt az egy évvel korábbitól, ez a változás érdemben nem befolyásolta a GDP növekedési ütemét. Az iparban a bruttó hozzáadott érték volumene a korábbi éveknél nagyobb mértékben, 5,0%-kal nőtt, amihez elsősorban a járműgyártás, az elektronikai ipar és a villamos berendezés gyártása járult hozzá. Az építőiparban folytatódott a dinamikus bővülés, a 2017. és a 2018. évi 22, illetve 19%-os emelkedés után 2019-ben 21%-kal nőtt a nemzetgazdasági ág teljesítménye. A beruházások volumene 2019-ben az addig mért legmagasabb szintre emelkedett. A 2019. évi, 14%-os növekedéshez hozzájárultak az uniós forrásból finanszírozott – jórészt infrastrukturális – fejlesztések, de szerepük kisebb volt, mint a korábbi években. A vállalkozások kapacitásbővítő fejlesztései, valamint a továbbra is élénk lakásépítések és ingatlanfejlesztések egyaránt fokozták a beruházási aktivitást. Az ágazati hozzáadott érték közel kétharmadát előállító szolgáltatás-szektor a korábbi évekhez hasonlóan, 2019-ben is nagymértékben járult hozzá a GDP növekedéséhez. A kedvező gazdasági környezetben az üzleti szolgáltatások teljesítménye 6,7%-kal emelkedett. A jellemzően államháztartás által finanszírozott közösségi szolgáltatások (közigazgatás, oktatás, egészségügyi, szociális ellátás) hozzáadott értéke viszont 1,4%-kal csökkent.<sup>[102]</sup>

[133] 2020 I. negyedévében még folytatódott a magyar gazdaság bővülése, de a koronavírus okozta járvány miatt márciustól radikálisan megváltozott gazdasági környezetben jelentősen lassult a növekedés üteme. Az előzetes adatok szerint a GDP volumene 2,2%-kal nőtt a 2019. I. negyedévihez

képest. A járvány a legtöbb nemzetgazdasági ág teljesítményét visszafogta, az I. negyedévi növekedéshez nagyobb mértékben a piaci alapú szolgáltatások, kisebb részben az ipar járultak hozzá.

**[134]** A 2019 végén kibontakozó Covid19-járvány 2020. március elejére világméretűvé vált, amely sajnos kedvezőtlen hatást gyakorolt a hazai felívelő gazdasági-társadalmi folyamatokra is és egy nagyon fontos változást hozott az állam gazdasági igazgatási funkcióiban.

**[135]** A 2020-as válság kibontakozása ugyanis felszínre hozta az állam közegészségügyi, egészségvédelmi, gazdaságvédelmi funkcióinak egy sajátos szinergiára épülő érvényesülésének igényét. Gyorsan, a megszokott rendtől eltérően kellett reagálni, eszközöket beszerezni, infrastruktúrát biztosítani, szakemberállomány rendelkezésre állását megszervezni, a védekezés feladatrendszerét kimunkálni és nem utolsósorban az ehhez szükséges szabályozókat elfogadni és egyes esetekben a kormányzati döntések végrehajtását ellenőrizni, szankcionálni.

**[136]** Magyarország Kormánya az elsők között reagált a válsághelyzetre: megalakult a Koronavírus-fertőzés Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs, kormányrendelet szabályozta az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt vészhelyzet során teendő intézkedéseket.

**[137]** 2020. március végén elfogadta az Országgyűlés a koronavírus elleni védekezésről szóló törvényt, amely értelmében a Kormány a veszélyhelyzetben – a törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseken túl – az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. Ezt a jogkörét – szükséges és arányos mértékben – a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, elhárítása céljából gyakorolhatja – rögzíti a márciusban elfogadott jogszabály. A létrehozott Honvédelmi Irányító Törzsök több mint hetven, az ország működése szempontjából létfontosságú gazdasági társaságnál kezdtek el tevékenykedni.<sup>[103]</sup>

**[138]** Kiegészült a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) is például a járványügyi védekezés akadályozásával, valamint a rémhírterjesztésre vonatkozó szabályozással.

**[139]** A járvány első hulláma alatt a vírushelyzet következményeinek leküzdése a nemzetállamok gyors reakcióján és a megfelelően átgondolt lépéseken múlt. Kétségtelen, hogy egy olyan új helyzettel került szembe az egész világ, amely megváltoztatta az addigi klasszikus államigazgatási feladatköröket. Az államnak a védekezésre, a járvány visszaszorítására, az egészségügyi ellátó rendszer megfelelő felkészítésére kellett fókuszálnia. Mindeközben az emberéletek védelme érdekében meg kellett hozni azokat a döntéseket, amelyek egyes ágazatok szinte teljes kényszerleállását eredményezte.

**[140]** A Kormány 2020. március 18-án jelentette be első gazdasági mentőcsomagját a Gazdaságvédelmi Akciótervet (a továbbiakban: GVA), amelynek kiemelt célja a munkahelyek védelme, helyreállítása és újjak teremtése, valamint a gazdaság újraindítása (volt).

**[141]** Ez az intézkedéscsomag egy óriási támogatási csomag volt a gazdaság számára, hiszen több mint 6000 milliárd Ft kerül vagy már került kifizetésre a GVA keretében.

A Kormány a koronavírus járvány elleni védekezés keretében meghozott intézkedésekkel – többek között – olyan finanszírozási mechanizmusokat aktivált, amelyek a járvány okozta válság idején segítenek a vállalkozásoknak megtartani a munkavállalókat, hozzájárulnak a háztartások vásárlóerejének fenntartásához, továbbá megakadályozzák, hogy a járvány által leginkább érintett lakosok elveszítsék otthonaikat.<sup>[104]</sup>



[142] Az intézkedéseknek is köszönhetően az ipari termelés 2019 szeptemberéhez mérten 2,2, az előző hónaphoz képest 2,3%-kal nőtt, áprilishoz képest pedig 61%-kal nőtt.<sup>[105]</sup>

[143] Az állami vagyongazdálkodás egy sajátos etapjaként 2020 márciusában a honvédelmi miniszter vezetésével megalakult a Létfontosságú Magyar Vállalatok Biztonságáért Felelős Akciócsoport, amelynek feladata volt, hogy irányító törzseket delegáljon az ország lakóinak ellátásbiztonsága érdekében az előzetesen kijelölt gazdasági társaságokhoz. Az irányító törzsek fő feladata, hogy szakmai tudásukkal és a Magyar Honvédség eszközeivel szükség esetén segítséget nyújtsanak például logisztikai, teher- és személyszállítási, ellátási, őrzés-védelmi vagy biztonsági feladatokban.<sup>[106]</sup>

[144] 2020 áprilisában elkészült Magyarország első mobil járványkórháza és nagyon rövid idő alatt kellett gondoskodni a védőeszközök beszerzéséről és allokálásáról is.

[145] A fiskális és a vagyoni jogi kérdések a válságkezelés során sem hagyhatók figyelmen kívül. A járványhelyzet következményeit a jogalkotó számos ágazat tekintetében igyekezett kedvezményekkel mérsékelni, főként a hatások tekintetében legintenzívebben kitett szektorok vonatkozásában. A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény számos államháztartási, pénzügyi és vagyoni jogi rendelkezést is tartalmazott, így többek között kitalta egyes beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségek határidejét, a központi költségvetés terhére nyújtott költségvetési támogatásból megvalósuló programokkal, projektekkel összefüggő támogatási jogviszonyokban meghosszabbította a támogatott tevékenység időtartamát. Továbbá fizetési moratóriumot biztosított az adósnak a hitelező által üzletszerűen nyújtott hitel- és kölcsönszerződésből, illetve pénzügyi lízingszerződésből eredő törlesztési, kamat-, illetve díjfizetési kötelezettsége alól 2020. december 31-éig, illetve meghosszabbodtak a veszélyhelyzet fennállása alatt lejáró, az állam vagy helyi önkormányzat tulajdonában lévő lakásra kötött lakásbérleti, valamint az állami vagy önkormányzati tulajdonú helyiségekre vonatkozó bérleti szerződések is.

[146] 2020 májusában aztán lezárult a járványügyi védekezés első fázisa, a vírus tömeges elterjedését a hatékony kormányzati igazgatási és költségvetési intézkedéseknek köszönhetően sikerült megakadályozni. Az Országgyűlés a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvényben döntött a rendkívüli jogrend megszüntetéséről, a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendeletben a Kormány döntött a veszélyhelyzet megszüntetéséről, majd a 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelettel a járványügyi készültség bevezetéséről.

[147] A járványhelyzet negatív hatásainak tompítása érdekében jelentős pótlólagos költségvetési forrásokra volt szükség és a 2021. évi költségvetés tervezésére is a járványhelyzeti kihívásokra reagálva került sor. A 2021. évre vonatkozó költségvetési törvény közel 3000 milliárd forintos Egészségbiztosítási és Járvány Elleni Védekezési Alappal, valamint kicsit több mint 2600 milliárd forintos Gazdaságvédelmi Alappal tervez.

[148] Az intézkedések eredményeként a járványügyi helyzet javulásával, a korlátozó intézkedések enyhítésével a gazdaság fokozatosan újraindulni látszott 2020 szeptemberében. Az ÁSZ járványhelyzeti értékeléséből azonban az is látszik, hogy a vállalkozások és a fogyasztók a gazdasági válsághelyzetet átmenetinek tekintették.

[149] 2020 őszén a vírushelyzet második hulláma is kormányzati beavatkozásokat igényelt. Ez a hullám másféle állami beavatkozási megoldásokat kívánt. Az első etap során az ismeretlennel való hadakozás révén mindenre fel kellett készülni, de elsődlegesen az emberek életének a megóvása érdekében az egészségügyi infrastruktúra és szakszemélyzet átstrukturálására került sor. A gazdaság védelme ennek az elsődleges célnak a támogatása mentén volt csak elképzelhető.

[150] A járvány második szakaszának felfutása sokkal intenzívebbnek bizonyult, ezért szükség volt újabb korlátozó intézkedések bevezetésére.

[151] A koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvény

preambuluma szerint a törvény megalkotásának általános rendeltetése az alábbi:

Az Országgyűlés szem előtt tartva különösen annak lehetőségét, hogy az Országgyűlés ülészése a koronavírus-világjárvány második hulláma következtében szünetelhet, annak tudatában, hogy vészterhes időkben felelős döntéseket kell hozni, és hogy az eddig megtett – és a potenciálisan előttünk álló – intézkedések szokatlan és idegen korlátozásnak tűnnek, de ezek betartása, az összefogás és a fegyelmezettség a magyarság legfontosabb erőforrása lehet, a közös cselekvés, a nemzeti összefogás, az egészségügyben és a rendfenntartásban dolgozók, illetve valamennyi érintett áldozatos munkája elismerésével, a Kormány veszélyhelyzetben alkotott rendeletei hatályának meghosszabbítására vonatkozó felhatalmazás megadására.

**[152]** Emellett elfogadásra került a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet is. Az első fázishoz hasonlóan a második fázis elleni védekezés során is a miniszterelnök a Kormány a koronavírus világjárvány következményeinek elhárításáért felelős kormánytag, akit a feladatának ellátásában a járványügyi készülség során a továbbiakban is az Operatív Törzs segíti.

**[153]** Létrejött az Országos Kórházi Főigazgatóság, mint központi hivatalként működő központi költségvetési szerv, és folyamatosan kerülnek bevezetésre a védekezés megszervezéséhez szükséges intézkedések és a végrehajtáshoz szükséges sajátos állami szervezési, szervezeti együttműködési, ellenőrzési, szankcionálási keretszabályok is.

**[154]** A járványhelyzet első hullámát követően 2020 nyarán elkezdődött a kilábalás szakasza és a kormányzati konszolidációs intézkedések révén, a tavaszi mélypontot követően ismét növekedésnek indult szinte mindegyik nemzetgazdasági ág. 2020 novemberében ennek hatása már markánsan érezhető volt, hiszen 38 ezer fővel dolgoztak kevesebben, mint egy évvel ezelőtt, 4,3% volt a munkanélküliségi ráta és 2020 III. negyedében az előző év azonos időszakhoz képest 12, az előző negyedévihez mérten 2,1%-kal csökkent a beruházások mértéke.

**[155]** A járvány első, júniusig tartó hullámának lecsengésével, a korlátozások fokozatos feloldásával a gazdaság is élénkült, de összességében érezhető nyomokat hagyott a járványhelyzet a gazdaságunkon: 2020-ban a legtöbb nemzetgazdasági ág teljesítménye visszaesett. Az ipar bruttó hozzáadott értéke 4,9%-kal csökkent, a szolgáltatások teljesítménye összességében 4,7%-kal maradt el az egy évvel korábbtól.<sup>[107]</sup>

**[156]** 2020 decemberében megérkezett hazánkba az Európában elsőként engedélyezett koronavírus elleni oltóanyag első szállítmánya is, amely közel ötezer egészségügyi dolgozó oltását biztosította, majd az oltási tervnek megfelelően a szociális intézményekben, illetve a szépkorúak kerültek beoltásra. Vélhetően senki sem gondolta néhány évvel ezelőtt, hogy vakcinák, lélegeztető gépek és egyéb, a védekezést segítő vagyontárgyak kerülnek majd az állami vagyon portfólióba. Ezekre a vagyonelemekre természetesen sajátos vagyoni jogi szabályok alkalmazását rendelte a Kormány:<sup>[108]</sup> így például lehetővé vált az állam tulajdonában álló orvostechikai eszközök, fertőtlenítőszeresek, gyógyszerek értékesítése során a versenyeztetés mellőzése, illetve a koronavírus-világjárvány megelőzéséhez, terjedésének megakadályozásához szükséges mértékben, és erre vonatkozó, indokolt, közfeladat ellátására vagy azzal szorosan összefüggő célból történő térítésmentes átruházása.

**[157]** A Kormány ezzel párhuzamosan igen széles körű intézkedési csomag keretében, számos intézkedéssel igyekezett támogatni a lakosság és a vállalkozások válsághelyzetből való kilábalását: 2021. január 1-től évi másfél millió államigazgatási ügy intézése ingyenessé, az elsőfokú közigazgatási eljárások illetékmentessé váltak, meghosszabbításra került a hiteltörlesztési moratórium. Nehéz is lenne felsorolni mi minden történt 2021-ben, de az bizonyos, hogy a vírushelyzet teljesen új (vagyon)gazdálkodási szabályokat, rapid-beavatkozási és reagálási metódust, újszerű, a lakosság

egészet mozgósítani, ellenőrizni képes államigazgatási eszközöket követelt minden érintett állam kormányzatától. 2021 márciusában ismét kormányzati korlátozó intézkedésekre került sor, amelyek aztán április elejétől fokozatosan feloldásra kerültek. A számtalan támogatási forma mellett 2021 augusztusától lehetővé vált a lakosság számára a harmadik oltásra való időpontfoglalás is, sőt jövőre a debreceni nemzeti oltóanyaggyárban hazai oltóanyag gyártása kezdődhet meg, amely lehetővé teszi a megfelelő és gyors vakcinaellátást.<sup>[109]</sup>

**[158]** Magyarországon a járvány második és harmadik hulláma alatt a megbetegedések és a halálozások száma jóval nagyobb, a gazdaságot ért veszteség kisebb volt, mint az első hullám idején. 2021 I. negyedévében az Unió egészére számított GDP volumene 1,2%-kal elmaradt az egy évvel korábbi, a pandémia által már érintett, alacsony szinttől. Az egyes tagállamokban a változások iránya és mértéke a korlátozó intézkedések formájától és hosszától, valamint az országoként eltérő bázishatástól is függött. A két évvel korábbi, a járvány által még nem érintett szintet a 27 uniós tagállamból mindössze 8-ban haladta meg a gazdaság 2021. I. negyedévi teljesítménye. A visegrádi országok közül hazánk és Lengyelország tartozott ebbe a körbe.<sup>[110]</sup> A gazdaság teljesítménye nálunk 2021 I. negyedévében az előző év azonos időszakához képest 2,1%-kal mérséklődött.<sup>[111]</sup>

**[159]** Ugyanakkor 2021 I. félévében az uniós tagországok többségében, az egy évvel korábbi csökkenés után már nőtt a bruttó állóeszköz-felhalmozás volumene.<sup>[112]</sup>

**[160]** 2021 II. negyedévében a fejlesztések volumene az egy évvel korábbi, a járvány által leginkább érintett időszakhoz képest 10,8%-kal bővült. Elsősorban a feldolgozóiparban és a szolgáltatásban tevékenykedő vállalkozások gépberuházásai növelték a teljesítményt.<sup>[113]</sup> A 2021. május-júliusi időszakban a foglalkoztatottak átlagos létszáma 4 millió 647 ezer fő volt, ami 62 ezer fővel több, mint az előző év azonos időszakában. A hazai elsődleges munkaerőpiacon nőtt, a külföldön dolgozók körében csökkent a foglalkoztatottság.<sup>[114]</sup> 2021 II. negyedévében folytatódott a nemzetgazdasági beruházások 2020 IV. negyedévében megindult növekedése, amelyet a legnagyobb mértékben a vállalkozások 2020 I. negyedéve óta először növekvő fejlesztési aktivitása támogatott.<sup>[115]</sup>

**[161]** Ebből a rövid összefoglalóból is látható, hogy 2020-ban és 2021-ben is az általános szabályoktól eltérő, új típusú feladatokat kellett az államnak, az állami szerveknek kényszerrel, de annál gyorsabban kimunkált intézkedésekkel, szabályozási módokkal megvalósítani, amelyek a gyorsaság ellenére meghatározóak a hazai gazdaságpolitika és nem utolsósorban a gazdasági igazgatás szempontjából is. A járványhelyzet elhúzódása, illetve a napi változókkal tarkított kihívásokra adott válaszok jelentősen befolyásolják a gazdasági folyamatok alakulását, az intézkedések közép- és hosszú távú hatásait.

**[162]** Sajnos a veszély nem múlt el: az új vírusvariánsok rohamos gyorsasággal terjednek, ezért a negyedik hullám küszöbén 2021 szeptemberében az Országgyűlés döntött a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló törvény hatályának meghosszabbításáról, így az 2022. január 1-jéig érvényben marad.

## 7. JEGYZETEK

---

[1] LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1981, 131–138.; Juraj NEMEC – Glen WRIGHT (szerk.): *Közösségi pénzügyek*, Budapest, Aula, 2000, 36.

[2] James M. BUCHANAN: *Piac, állam, alkotmányosság. Válogatott tanulmányok*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992, 38–43.

[3] Adam SMITH: *A nemzetek gazdasága. E gazdaság természetének és okainak vizsgálata*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992, 26. (Az eredeti mű [1776] első két könyvét tartalmazza.)

- [4] Adam SMITH: *The Wealth of Nations*, New York, Random House, 1994, 485. (a negyedik könyv keretében).
- [5] Paul A. SAMUELSON – William D. NORDHAUS: *Közgazdaságtan*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2005, 134.
- [6] CSIKÓS-NAGY Béla: *Közgazdaságtan a globalizáció világában, I. kötet* (szerk.: GLATZ Ferenc), Budapest, MTA Társadalomkutató Központ, 2002, 138.
- [7] Lásd SAMUELSON–NORDHAUS (5. j.) 35.
- [8] Dennis W. CARLTON – Jeffrey M. PERLOFF: *Modern piacelmélet*, Budapest, Panem, 2003, 88.
- [9] Lásd CARLTON–PERLOFF (8. j.) 89.
- [10] Per-Olov JOHANSSON: *An Introduction to Modern Welfare Economics*, Cambridge, Cambridge University, 1991, 10–21.; Joseph V. FEMIA: *Pareto and Political Theory (Routledge Studies in Social and Political Thought)*, Abingdon, Routledge, 2006, 10., 65., 93.; Jean-Jacques LAFFONT: *Fundamentals of Public Economics*, Cambridge, MIT, 1988, 3., 13–16., 36–37., 51–52.; Barry R. WEINGAST – Donald WITTMAN (szerk.): *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford, Oxford University, 2006, 377., 379., 408–413., 454–456., 480., 483–491.; Stuart S. NAGEL (szerk.): *Encyclopedia of Policy Studies. (Public Administration and Public Policy/53)*, New York, Marcel Dekker, 1994, 54., 490–491., 499., 859.; Peter J. HAMMOND: „Theoretical Progress In Public Economics: A Provocative Assessment” *Oxford Economic Papers* 1990, 6–33.
- [11] Lásd BUCHANAN (2. j.) 52–53.; John CULLIS – Philip JONES: *Közpénzügyek és közösségi döntések*, Budapest, Aula, 2003, 1–3.
- [12] Joseph E. STIGLITZ: *A kormányzati szektor gazdaságtana*, Budapest, KJK-Kerszöv, 2000, 79–83.; Robin W. BOADWAY – Bruce NIEL: *Welfare Economics*, Oxford, Basil Blackwell, 1984, 4–5., 18–19., 31–60.; W. M. GORMAN: „The Intransitivity of Certain Criteria Used In Welfare Economics” *Oxford Economic Papers* 1955, 25–34.
- [13] John GRAHL – Photis LYSANDROU: „Capital market trading volume: an overview and some preliminary conclusions” *Cambridge Journal of Economics* 2006, 955–979.
- [14] PAPP Ilona (szerk.): *Szolgáltatások a harmadik évezredben*, Budapest, Aula, 2003, 117.
- [15] Joseph E. STIGLITZ: „Capital-market Liberalization, Globalization, and the IMF” *Oxford Review of Economic Policy* 2004, 57–71.; David KELSEY: „Maximin Expected Utility And Weight of Evidence” *Oxford Economic Papers* 1994, 425–444.; J. R. HICKS: „The Scope And Status Of Welfare Economics” *Oxford Economic Papers* 1975, 307–326.
- [16] Timothy J. COELLI – D.S. Prasada RAO – Christopher J. O’DONNELL – George E. BATTESE: *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*, New York, Springer, 2005, 41., 51., 57.
- [17] David ENCAOUA – Abraham HOLLANDER: „Competition Policy and Innovation” *Oxford Review of Economic Policy* 2002, 63–79.
- [18] Lásd CSIKÓS-NAGY (6. j.) 147–148.
- [19] Cass R. SUNSTEIN: *Free Markets and Social Justice*, New York, Oxford University, 1997. 20., 96., 158., 169–170., 213.
- [20] Lásd SAMUELSON–NORDHAUS (5. j.) 35.
- [21] Lásd SAMUELSON–NORDHAUS (5. j.) 150.
- [22] E. G. DOWDELL: „Oligopoly And Imperfect Competition” *Oxford Economic Papers* 1949, 217–226.; Christos N. PITELIS: „On Globalisation And Governance; Some Issues” *Contributions to Political Economy* 2005, 1–12.; David B. AUDRETSCH – A. Roy THURIK: „What’s New about the New Economy?”

Sources of Growth in the Managed and Entrepreneurial Economies" *Industrial and Corporate Change* 2001, 267–315.

[23] Roy E. BAILEY: *The Economics of Financial Markets*, Cambridge, Cambridge University, 2005, 18., 22., 50., 88.

[24] Milind M. LELE: *Monopoly Rules*, New York, Random House, 2005, 21–39.; Joseph A. SCHUMPETER: *The Economics and Sociology of Capitalism*, Princeton, Princeton University, 1991, 114., 197–200., 205–208., 309–311., 321., 324., 328.

[25] Lásd SAMUELSON–NORDHAUS (5. j.) 151.

[26] KISS Ferenc: „Monopólium és verseny a távközlésben” *Magyar Távközlés* 1993, 31–39.

[27] Simon LEE – Stephen MCBRIDE (szerk.): *Neo-Liberalism, State Power and Global Governance*, Dordrecht, Springer, 2007, 56., 194.; Steven ROSEFELDE: *Comparative Economic Systems: Culture, Wealth, and Power in the 21st Century*, Malden, Blackwell, 2002, 29., 185., 262.; S. Craig PIRONG: *The Economics, Law, and Public Policy of Market Power Manipulation*, Norwell, Kluwer Academic, 1996, 6., 8., 11–12., 20., 24., 32., 64., 75–76., 235.; Dominick T. ARMENTANO: *Antitrust and Monopoly: Anatomy of a Policy Failure (Independent Studies in Political Economy)*, Oakland, The Independent Institute, 1999, 14., 18–22., 24., 33–35., 40–41., 43. Lásd ENCAOUA–HOLLANDER (17. j.) 63–79.; Richard A. BREALEY – Ian A. COOPER – Michel A. HABIB: „Investment appraisal in the public sector” *Oxford Review of Economic Policy* 1997, 12–28.; Catherine W. PRICE: „Competition and regulation in the UK gas industry” *Oxford Review of Economic Policy* 1997, 47–63.

[28] HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Közigazgatás – szorítóban*, Budapest, Unió, 1998, 53.

[29] Lásd CSIKÓS-NAGY (6. j.) 148.

[30] Klaus WINKLER: *Negotiations with Asymmetrical Distribution of Power: Conclusions from Dispute Resolution in Network Industries. (Contributions to Economics)*, Heidelberg, Physica, 2006, 87. Lásd ARMENTANO (27. j.) 21., 22.; Jan-Erik LANE: *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, London, SAGE, 2000, 120–130., 138.

[31] Lásd CARLTON–PERLOFF (8. j.) 128.

[32] Lásd KISS (26. j.) 31–39.

[33] Paul R. KRUGMAN – Maurice OBSTFELD: *Nemzetközi gazdaságtan*, Budapest, Panem, 2003, 138.

[34] Lásd SAMUELSON–NORDHAUS (5. j.) 151.

[35] Lásd CARLTON–PERLOFF (8. j.) 151.

[36] George J. STIGLER: *The Organization of Industry*, Chicago, The University of Chicago, 1983. 14., 19., 36., 39–45., 55–56., 157–159., 212–217.; Mark COOPER: *Cable Mergers and Monopolies: Market Power in Digital Media and Communications Networks*, Washington, D.C., Economic Policy Institute, 2002, 12., 14., 54., 127., 128.; Diana L. MOSS: *Network Access, Regulation and Antitrust (The Economics of Legal Relationships)*, Abingdon, Routledge, 2005, 148.; Murray BROWN – Shin-Hwan CHIANG: *Coalitions in Oligopolies: An Introduction to the Sequential Procedures (Contributions to Economic Analysis)*, Amsterdam, Elsevier, 2003, 9–13.

[37] Joseph E. STIGLITZ – G. Frank MATHEWSON (szerk.): *New Developments in the Analysis of Market Structure*, Cambridge, MIT, 1986, 103., 211., 213., 216., 244–247.

[38] Lásd BUCHANAN (2. j.) 101.; LAFFONT (10. j.) 6–7., 17–18., 33.

[39] Richard CORNES – Todd SANDLER: *The Theory of Externalities Public Goods, and Club Goods*, Cambridge, Cambridge University, 1996, 45., 59., 61., 247–248., 281., 288–289.; William J. BAUMOL – Wallace E. OATES: *The Theory of Environmental Policy*, Cambridge, Cambridge University, 1988, 29., 50–51., 112., 127.; Stefan DERCON: „Income Risk, Coping Strategies, and Safety Nets” *World Bank Research*

Observer 2002, 141–166.; Gunnar S. ESKELAND – Emmanuel JIMENEZ: „Policy Instruments for Pollution Control in Developing Countries” *World Bank Research Observer* 1992, 145–169.; Ha-Joon CHANG: „The economics and politics of regulation” *Cambridge Journal of Economics* 1997, 703–728.

[40] Lásd STIGLITZ (12. j.) 93., 237–254.

[41] David W. PEARCE (szerk.): *A modern közgazdaságtan ismerettára (Macmillan Dictionary of Modern Economics)*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1993, 203.

[42] Arthur C. PIGOU : *The Economics of Welfare, Volume I.*, New York, Cosimo, 2005, 350., 363–364., 372–373., 377–378., 386–392., 404., 406.

[43] George J. STIGLER: *Piac és állami szabályozás (Válogatott tanulmányok)*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1989, 315.; HELLER Krisztina: „A távközlés állami szabályozása” *Közgazdasági Szemle* 1990, 485–499.; Jürg NIEHANS: *A History of Economic Theory: Classic Contributions, 1720–1980*, Baltimore, The John Hopkins University, 1994, 319., 321., 333., 335.; Jerry Z. MULLER: *Adam Smith in His Time and Ours*, Princeton, Princeton University, 1995, 199.; David COLLARD: „Pigou and future generations: a Cambridge tradition” *Cambridge Journal of Economics* 1996, 585–597. Lásd HICKS (15. j.) 307–326.

[44] Lásd STIGLER (43. j.) 317.; VIGVÁRI András: *Közpénzügyeink*, Budapest, KJK-Kerszöv, 2005, 83.; WEINGAST WITTMAN (10. j.) 986.

[45] CSORBA Imre: „A távközlés szabályozása – múltban és jelenben” *Magyar Távközlés* 1992, 13–14.; BERÉNYI Sándor: *Közigazgatás a modern társadalmakban*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1990, 44–51.

[46] SZENTES Tamás és munkaközössége: *Fejlődés Versenyképesség Globalizáció II.*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2006, 251.

[47] Lásd HELLER (43. j.) 485–499.

[48] Lásd PAPP (14. j.) 21.

[49] Emanuel S. SAVAS: *Privatizáció. Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból?*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1993, 49.

[50] Lásd CORNES–SANDLER (39. j.) 36., 43.; WEINGAST–WITTMAN (10. j.) 84–85., 479. (479–500.), 986–990.

[51] Lásd SAMUELSON–NORDHAUS (5. j.) 324.

[52] Lásd CORNES–SANDLER (39. j.) 6.; Victor C. BROWN – McLeod P. JACKSON: *Public Sector Economics*, Oxford, Blackwell, 1990, 42.

[53] Lásd SAMUELSON–NORDHAUS (5. j.) 36.; KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*, Budapest, Politzer, 1907. bevezetés: XVI., illetve II. könyv II–VI. rész; MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás (A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje)*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 162–174., 247., 446.

[54] Lásd SAVAS (50. j.) 129–132.; CULLIS–JONES (11. j.) 150–169.; SZONTAGH Vilmos: *A közigazgatási jogtudomány tankönyve. I. kötet: Jogtudományos alapvetés*, Debrecen, Debreceni Tudományegyetem, 1948. 81.; BOÉR Elek: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*, Kolozsvár, Stief Jenő és Társa, 1908., XXVIII–XXX.; Max WEBER: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai. 2/1. A gazdaság, a társadalmi rend és a társadalmi hatalom formái*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992. 30–32.

[55] Lásd SAMUELSON–NORDHAUS (5. j.) 37., 278., 284.; CULLIS–JONES (11. j.) 15.

[56] Lásd SAMUELSON–NORDHAUS (5. j.) 9., 25., 277.

- [57] Lásd SAMUELSON–NORDHAUS (5. j.) 38.; James M. BUCHANAN – Richard E. WAGNER: *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, San Diego, Academic, 1977, 69–70.
- [58] SÁRKÖZY Tamás: *Magyar gazdasági jog. I. kötet, Gazdasági státuszjog*, Budapest, Aula, 2007. 33.; Lásd BERÉNYI (45. j.) 44–45.
- [59] Lásd SZENTES (46. j.) 259–264.; IMRE Miklós (szerk.): *Közigazgatás és gazdaság*, Budapest, HVG-ORAC, 2007, 183–187.; MAGYARY (54. j.) 462.
- [60] Lásd VIGVÁRI (44. j.) 55. (illetve tágabb értelemben, történetileg is: 60–73.).
- [61] Lásd BUCHANAN–WAGNER (58. j.) 8., 23–34., 42–43., 46–50., 112.
- [62] THE WORLD BANK: *The State in a Changing World (World Development Report 1997)*, New York, Oxford University, 1997, 19–28.; Lásd BERÉNYI (45. j.) 11–21., 47–51.
- [63] Lásd HORVÁTH (48. j.) 31.; SÁRKÖZY Tamás: *A rendszerváltás és a privatizáció joga*, Budapest, MTA, 1997, 24–25.; GULYÁS Gyula – JENEI György: *Összehasonlító közpolitika*, Budapest, Aula, 2002, 413–414.; VÁMOS Dóra (szerk.): *Hatékony és közszolgáltatás I.*, Budapest, Közzolgálati Tanulmányi Központ, 1996, 48.
- [64] Lásd STIGLITZ (12. j.) 28–29.
- [65] SÁRKÖZY Tamás: *Kormányzás, civil társadalom, jog*, Budapest, Kossuth, 2004, 19–22.; Manuel Castells: *Az információ kora. Gazdaság, társadalom és kultúra, I. kötet: A hálózati társadalom kialakulása*, Budapest, Gondolat–Infonia, 2005, 191–222.; SZIGETI Péter: *Világrendszernézőben. A globális „szabad verseny” – a világgazdaság jelenlegi stádiuma*, Budapest, Napvilág, 2005, 87–101., 125–127. Lásd WEINGAST–WITTMAN (10. j.) 601–618., 624–637.; NAGEL (10. j.) 169–174., 533–547.
- [66] Lásd STIGLITZ (12. j.) 26.; VADÁL Ildikó: „Korszerű közigazgatás – avagy: kényszer szülte megoldások a közszolgáltatások megszervezésében” *Magyar Közigazgatás* 2000. 6.; VIGVÁRI (44. j.) 45.; SÁRKÖZY (64. j.) 21.; VEREBÉLYI Imre: „A nemzetközi közigazgatási tendenciák és a magyar közigazgatás” in SZIGETI Ernő: *A magyar közigazgatás és az Európai Unió (konferencia-kiadvány)*, Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2005, 64–69.; IMRE (60. j.) 75–77.
- [67] KÁDÁR Béla: „Magyar gazdaság a rendszerváltás küszöbén” *Rubicon* 2016/2. 78.
- [68] LENTNER Csaba: *Rendszerváltás és pénzügypolitika. Tények és tévhitek*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2016, 234–244.
- [69] LENTNER Csaba: *A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig*, Budapest, L’Harmattan, 2019, 125.
- [70] Lásd LENTNER (69. j.) 128.
- [71] LENTNER Csaba: „A magyar gazdasági válság és válságkezelés néhány történelmi és nemzetközi aspektusa” *Pénzügyi Szemle* 2010/3. 565.
- [72] Lásd Lentner (69. j.) 137.
- [73] Hozzájárulás a bruttó hazai termék (GDP) növekedéséhez, előző év azonos időszakához viszonyított indexekből számítva.
- [74] SIPOS Aladár – HALMAI Péter: *Válaszúton az agrárpolitika*, Budapest, Akadémiai, 1988, 305.
- [75] Lásd LENTNER (69. j.) 141.
- [76] Lásd LENTNER (69. j.) 144.
- [77] Központi Statisztikai Hivatal: *Helyzetkép a mezőgazdaságról, 2020.*
- [78] Központi Statisztikai Hivatal: *Helyzetkép a mezőgazdaságról, 2019.*
- [79] Központi Statisztikai Hivatal: *Helyzetkép a mezőgazdaságról, 2020.*

- [80] Központi Statisztikai Hivatal: *Helyzetkép a mezőgazdaságról*, 2020.
- [81] TARAFÁS Imre: *Bankrendszer és monetáris politika Magyarországon 1987–2000*, Budapest, Aula, 2002, 57.
- [82] Az államháztartás adóssága (1995–2016).
- [83] KÖVES András: „Fordulópont a magyar gazdaságpolitikában?” *Társadalmi Szemle* 1995/8–9. 37–39.
- [84] KOLOZSI Pál Péter: „Együttműködés és ösztönzés: Egy új közpénzügyi állammodell megalapozása Magyarországon” in AUER Ádám – BERKE Gyula – GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére. Liber Amicorum in honorem Georgii Kiss aetatis suae LXV*, Budapest, Dialóg Campus, 2018, 519–530.
- [85] PALOTAI Dániel – VIRÁG Barnabás: *Versenyképesség és növekedés*, Budapest, Válasz, 2016, 831.
- [86] Lásd LENTNER (69. j.) 177.
- [87] Elemzés az állami vagyon korszerű és megfelelő nyilvántartásáról 5.
- [88] Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdés.
- [89] Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdés.
- [90] Alaptörvény 38. cikk (4) bekezdés.
- [91] Alaptörvény 38. cikk (5) bekezdés.
- [92] A nemzeti vagyonról szóló törvényjavaslat (T/5161.).
- [93] Lásd ehhez DRINÓCZI Tímea: „A tulajdonhoz való jog az Alaptörvényben” *Jogtudományi Közöny* 2012, 227–231.
- [94] A nemzeti vagyonról szóló törvényjavaslat (T/5161.).
- [95] Lásd a Végső előterjesztői indokolás az állami vagyonnal való fenntartható gazdálkodás megteremtése érdekében egyes vagyongazdálkodást érintő törvények módosításáról, valamint egyéb vagyongazdálkodási rendelkezésekről szóló 2021. évi LXXXIV. törvényhez – Indokolások Tára 2021/82.
- [96] Lásd Nvtv. 3. § (1) bekezdés 7. pont.
- [97] Lásd Vtv. 42/A. § (1) bekezdés.
- [98] Az MNV Zrt. portfóliójába tartozó társasági részesedések összetételének összesített adatai (2021.09.12-i állapot).
- [99] Az MNV Zrt. ingó- és ingatlanportfóliójának, valamint ingatlanos szakterületének bemutatása.
- [100] Vtv. 2. § (1) bekezdés.
- [101] Központi Statisztikai Hivatal: *Magyarország 2019*, 10–15.
- [102] Központi Statisztikai Hivatal: *Magyarország 2019*, 1–32.
- [103] LENTNER Csaba – CSEH Balázs: „Állami tulajdonban lévő közüzemi vállalatok működésfenntartásának egyes gazdasági és jogszabályi kérdései veszélyhelyzet esetén” *Gazdaság és Jog* 2020/5, 1–5.
- [104] Állami Számvevőszék: „Elemzés. A COVID-19 járvány közpénzügyi hatásainak értékelése” 2020. június.
- [105] Központi Statisztikai Hivatal: „Az ipari termelés 2019 szeptemberéhez mérten 2,2, az előző hónapoz képest 2,3%-kal nőtt.”
- [106] „Újabb vállalatokhoz érkeznek Honvédelmi Irányító Törzsek.”
- [107] „Magyarország számokban, 2020.”



[108] Lásd a veszélyhelyzet ideje alatt az állam tulajdonában álló gyógyszerek, orvostechnikai eszközök, valamint egyéni védőeszközök járvány megelőzéséhez, terjedésének megakadályozásához szükséges hasznosításáról, továbbá az állami, egyes önkormányzati fenntartású egészségügyi intézmények kötelezettségvállalásának egyes szabályairól szóló 692/2020. (XII. 29.) Korm. rendelet.

[109] A Kormány a 84/2021. (II. 24.) Korm. rendelet értelmében döntött a Nemzeti Oltóanyaggyár, és a Nemzeti Koronavírus-oltóanyaggyár létrehozásával kapcsolatos egyes hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról.

[110] KSH: Magyarország, 2021. I. negyedév.

[111] KSH: Magyarország, 2021. I. negyedév.

[112] KSH: Heti Monitor.

[113] KSH gyorstájékoztató, 2021. augusztus 31.

[114] KSH gyorstájékoztató, 2021. augusztus 27.

[115] KSH: Heti Monitor.