

A Jogtudományi Közlönyben külön rovatot indítunk, amelyik empirikus módszereket alkalmazó kutatásokon alapuló tanulmányokat közöl. Ilyen elemzéseket eddig is szerepeltettünk, legutóbb Auer Ádám és munkatársai hálózatelemzési projektjének szintetizáló munkája jelent meg ezévi 5. számunkban. A rovat keretében való feltüntetéssel a jog, illetve vele összefüggésben a közszektor jelenségeinek társadalomtudományi megközelítéseire igyekszünk a figyelmet jobban ráirányítani. Remélve ezzel, hogy az itt megjelenített tartalmak érdemben és alkalmazott módszereikkel összefüggésben, együtt figyelemfelkeltőbben vitaképesek lesznek.

A szerkesztők

Horváth M. Tamás*

Kormányzati rendelkezés állami vállalatokban

Nem fog egyszerre kint s bent egeret

Az állami tulajdonú vállalatok versenytársai a magántársaságoknak. Jelenlétük a mai piacgazdaság állandó jellemzője. Létük mikor előnyös vagy hátrányos az Európai Unió belső piacán, illetve a nemzetállami szuverenitás szempontjából? E társaságok „krémje” eleve a legnagyobb piaci szereplők közé tartozik. A válságokkal összefüggésben a korábbinál nagyobb hangsúlyt kapott a rajtuk keresztül történő közhatalmi intézkedések sora szinte mindenhol a világon. Egyre inkább más megvilágításba kerül azonban ennek révén a különböző szintű kormányok befolyásolási szerepe. A közjogi és a tulajdonosi minőség közötti kapcsolat közvetlenebbé válásával szembeszökően megnöttek a gazdasági és a politikai kockázatok.

Tárgyszavak: állami tulajdonú vállalatok, kormányzati rendelkezési jogok, versenykockázat, az állam vállalkozói vagyona

Mindenki ismeri azt a csoportszituációs esetet, amikor egyszer csak a sorból, kisebb-nagyobb közösségből valaki szem elé kerül. Jó, ha felismerik a képességeit, rossz esetben azonban rászállnak. Átlagos helyzetben egyszerűen valamilyen változási irány kifejezője ez a csoportdinamikában. Az állami tulajdonú vállalat mintha mindegyik stáción átment volna a piacgazdaság utóbbi fél évszázadának történetében. Manapság e társaságok a liberalizációs

* DSc, egyetemi tanár, DE ÁJK. . A tanulmányhoz fűzött megjegyzéseimért Józsa Zoltánnak köszönettel tartozom.

időszakhoz képest jobban láthatóak, de a versenygazdaság keretei között ezzel új kérdéseket is előtérbe toltak.

A jelenség vizsgálatához¹ mindenekelőtt annak kiterjedtségét és ezen keresztül a súlyát kellett meghatározni, amihez az európai országok vállalati adatbázisát² használtuk fel. A kiinduló kutatási kérdés az volt, hogy a kormányzati rendelkezésű vállalkozói vagyoni kiterjedését illetően mi az, ami még belefér, de hol vannak az átléphetetlen határok, amelyeken túl a versenygazdaság helyrehozhatatlanul sérül. E folyamat részeként, de azért közelebbről érintve sajátosságként is említhetjük Magyarországot, amely odáig jutott, hogy a százszázalékos állami tulajdonú gazdasági társaságait közhatalmi eszközökkel kötelezi például³ személyi jellegű ráfordításaik előre meghatározott mértékű csökkentésére, mintha csak államigazgatási szervek lennének. A felvetés, egyebek között ebből is láthatóan, elevenen élő. A jelen cikkben tárgyalt kérdés vizsgálatának⁴ alapjaként és háttereként a piaci szabadságot biztosító jogi szabályozottság gazdasági meghatározottságait⁵ elemeztük az ágazati politikák különössége szintjén. A tesztelendő állítás (hipotézis) jelen cikkben az, hogy minél nagyobb a kormányzati szintek tulajdonosi rendelkezési szabadságának mértéke, annál jobbak az esélyek, illetve – másik oldalról nézve – annál fenyegetőbbek a kockázatok a versenygazdaság befolyásolására. Milyen erők határozzák meg a külső szabályozás, illetve a tulajdonosi bevásárlás összekapcsolódását, hogy az még elfogadható, avagy már káros célt szolgáljon? A tanulmány alapvetően a közmenedzsment fogalomkészletét használja, mivel a közvállalat feladatellátási tartalma oldala felől közelíti meg a témát. Ezért az állami és a kormányzati tulajdont lényegében szinonimaként használja, ami jogdogmatikai értelemben jellemzően nem feleltethető meg egymásnak közvetlenül.

I.

Állami tulajdonú vállalat a piacgazdaságban

¹ *Államelvű fordulat a piac gazdasági szabályozásában* című ITM NKFIH „OTKA” K 134499. számú projekt.

² Elsődlegesen a Bureau van Dijk vállalati adatbázist (Orbis Europe) használtuk fel, amely 48 európai ország teljes állományát tartalmazza. Az adatbázis 85 millió vállalat adatait foglalja magában folyamatos frissítéssel, kiterjedően a nemzeti fogalmak szerinti nagy-, közép- és kisvállalatokra (a mikrovállalkozásokra nem).

³ 216/2024. (III. 31.) Korm. rendelet.

⁴ A szerző által vezetett kutatócsoport (a továbbiakban: kutatócsoport) projekt munka keretében végzett elemzésének összefoglaló kötete: HORVÁTH M. TAMÁS – BARTHA ILDIKÓ – BORDÁS PÉTER – LOVAS DÓRA: *A látható kéz. Kormányzati tulajdon és szabályozó szerep vállalati körben*. Budapest, ORAC, 2024.

⁵ A jog gazdasági elemzését az alkalmazás (nem pedig elmélete) szintjén gyakoroltuk a kutatás során. Jogági és ún. szakpolitikai összefüggéseket, igazolható kapcsolatokat igyekeztünk feltárni, megokolva azok távolabbi lényeges gazdasági és társadalmi kihatásait.

A magángazdaságról alkotott közkeletű feltételezések ellenére az állami tulajdon nagyságrendje a világpiaci vállalati szférában érdemleges mértékű. Különböző becslések mellett is hitelt érdemlőnek tekinthető, hogy szám szerint a legalább résztulajdonú állami cégek aránya 2019. évi adat szerint kb. 0,1 százalék.⁶ Ugyanakkor a világ GDP-jének nagyjából 10 százalékát⁷ ez a kör állítja elő a 2010-es évek adatai szerint. A méreteket tekintve természetesen egy változó jelenségről⁸ van szó. A volument megközelítőleg alátámasztja egy másik becslés. A legnagyobb 2000 vállalat a világ összes GDP-jének kb. 50%-át állítja elő.⁹ Szám szerint ezek nagyjából egy tizede volt állami vállalat a 2010-es évek elején, és ez az arány utána folyamatosan növekszik,¹⁰ elsősorban mindenekelőtt Kína, továbbá a fejlődő országok e téren egyre kiterjedő szerepe miatt. Különösen a kínai, de más nagy, korábban fejlődő országbelinek tekintett nemzetközi állami vállalatra is igaz, hogy jelenlétük az európai országok, illetve az unió belső piacán számottevő, vagyis nélkülük a kérdés nem vizsgálható e régióban magában sem. Az állami tulajdoni résszel kapcsolatos különböző rendelkezési felhatalmazások gyakorlása tehát nem feltétlenül azon kormányzatnak a joga, amelyeknek országában a vállalatnak a tevékenysége folyik.

1. A közgazdasági szakirodalom az állami tulajdonosi beavatkozások kapcsán az országok közötti különböző utak választásának a lehetőségéről,¹¹ illetve a mérték történetileg való hullámvázáról¹² beszél. Jelen írás szempontjából e fejlemények ténye mellett azonban inkább annak van jelentősége, hogy noha a különböző korszakokban eltérő fontosságot tulajdonítottak ennek, az állami vállalati tulajdon a modern gazdaságban mindig is érdemi módon jelen lévő volt. Üzleti menedzselése ezáltal elidegeníthetetlen része lett a modern gazdaságnak. Értve ezalatt, hogy saját jogon, azaz nem egyszerűen csak a magánosítás tükörképeként vagy ellenpontjaképpen ragadható meg ez a jellegzetesség.

⁶ BERNIER, LUC-FLORIO – MASSIMO-BANCE, PHILIPPE (eds.): *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*. Oxon, Routledge, 2020. 7.

⁷ KOWALSKI, PREMYSŁAW et al.: *State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications*, *OECD Trade Policy Papers*. 2013. No. 147. Paris, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5k4869ckqk7l-en>, BRUTON, GARRY D. et al.: *State-owned enterprises around the world as hybrid organizations*. *Academy of Management Perspectives*. 2015/1. sz. <https://doi.org/10.5465/amp.2013.0069>, BERNIER et al.: i. m., BALTOWSKI, MACIEJ – KWIATKOWSKI, GRZEGORZ: *State-Owned Enterprises in the Global Economy*. Oxon, Routledge, 2022. 64. <https://doi.org/10.4324/9781003244462>.

⁸ VOSZKA ÉVA: *Az állami tulajdon pillanatai. Gazdaságtörténeti és tudománytörténeti nézőpontok*. Budapest, Akadémiai, 2018.

⁹ Forbes Global 2000 (2020) alapján.

¹⁰ WU, JINGYING: *Reforming WTO Rules on State-Owned Enterprises. In the Context of SOEs Receiving Various Advantages*. Singapore, Springer, 2019. 3.

¹¹ CSABA LÁSZLÓ: *Válság, gazdaság, világ*. Budapest, Éghajlat, 2018.

¹² VOSZKA: i. m. 43.

A liberálkapitalizmus klasszikus elméleteiben¹³ az állam látszólag teljesen háttérbe szorult. Kérdés azonban, hogy az egyoldalúságot nem a későbbi interpretációk eredményezték-e. A közösségek felelősségét ugyanis eredetileg hangsúlyozták a teoretikusok. Ennél is fontosabb az a gyakorlat, amely a városi, infrastrukturális, védelmi és más feladatok ellátásában a kormányzatoknak szükségképpen meghatározó szerepet rendelt. Az angolszász rendszerekben a polgári helyi önkormányzatokra kezdettől lényeges feladat hárult, beleértve az ellátáshoz szükséges munkaszervezet kialakítását és működtetését.

A francia típusú és a német jogrendszerek pedig eleve külön jogintézményeket fejlesztettek ki, amelyek a közfeladat-ellátást a tőkés magángazdaság szerződési környezetébe szervesen beillesztették. Az általános gazdaságelméletekben e nélkülözhetetlen sajátosságok kezdetben nem feltétlenül nyerték el súlyukhoz méltó helyüket, de az ágazati különös szintjén a szakirodalmi értelmezések és persze a rendszert alkotó gyakorlati alkalmazások stabillá és önfejlődővé váltak.

A tradicionális francia jogrendszer mindig is a közjog szerves fejlődésén alapult. Azt jelentette ez, hogy a közérdekűség kifejezésének rugalmas formái voltak, amelyek képesek voltak kifejezni a gazdasági-társadalmi szereplők érdekérvényesítési igényeit. Közöttük is meghatározott helyet foglaltak el a közvállalatok. A magánjog hatálya alá tartozókat később, 1986-tól a privatizáció is oly módon érintette,¹⁴ hogy a szabályozási hagyományt követve, de immár a kereskedelmi kódex hatálya alatt működve is megmaradt a meghatározó állami befolyás – ún. közjogi derogációkon keresztül. Ilyenek különösen a vezetőkénevezés joga, a vállalati működés egyes kérdései (például bértarifa) meghatározásának joga, egyes stratégiai döntések (például tőkeemelés) meghozatala, bizonyos kedvezményekben (például javára szóló kisajátítás) részesülés.

A másik viszonyítási pont a közvállalati formákra a német jogdogmatika precízen kialakított rendszere, amelyben a közérdekűség kifejezésére hivatott jogintézmények mindig tudatosan követték a gazdasági érdekek érvényesítésének követelményét. Változás itt is állt be, ami az ezredfordulótól a közjogiasodás¹⁵ fogalmával írható le. Állandósultak ugyanis a magánjogi megoldások mellett a privatizációból, azaz kiszervezésből való ún. „visszaszervezés” formái. A liberalizációs korszak terjedő és töretlennek látszó privatizációs

¹³ SMITH, ADAM: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London, Strahan and T. Cadell, 1776.

¹⁴ BALÁZS ISTVÁN: Állami vállalatok tulajdonosi irányítása Franciaországban. In: SZIKORA VERONIKA (szerk.): *Állami vállalatok nemzetközi összehasonlításban*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2019. 61–80., 68.

¹⁵ SZIKORA VERONIKA – HOFFMAN ISTVÁN: Állami tulajdonú vállalatok a német magánjogi és közjogi szabályozásban. In: SZIKORA (szerk.): i. m. 81–117., 85.

folyamatai mellett stabilizálódott a más irányú megoldások választásának elfogadottsága, amelyeknek a jogi kereteit, a közvállalatok alakzatait mindazonáltal töretlenül őrizte a rendszer mind a közjogban, mind a magánjogban.

A két tradicionálisan következetes rendszer mutatja, hogy a közvállalatként stabil alapja és hagyománya volt az állami tulajdonnak a társasági rendszerekben éppúgy, mint a gazdasági élet reálfolyamataiban.

2. A 20. század állama korábban azonban többet is hozzatett ezen alapokhoz. Az inga kilendült, részben a szabad piactól a beavatkozás irányába, részben a mindig is szükséges gazdasági közszerepektől egyértelműen a többletfeladatok felvállalása felé, aminek a vállalati szféra működése szinte jelképévé vált. Különösen a válságok hatására Keynes¹⁶ a beavatkozó állam mellett érvelt a piacgazdaság keretei között. Éppen ezért nem elsősorban a tulajdon oldaláról való beavatkozást, hanem a gazdasági közhatalmi eszközök alkalmazását a társadalmilag szükséges gazdasági cél érdekében megengedhetőnek tartotta. Ebből következően a hatásmechanizmus eredményét a makroökonómiai szemlélet megújításától várta, kevésbé a mikroszintet megjelenítő vállalatoktól.

Az innen kiinduló jóléti kapitalizmus saját világában ugyanakkor a piaci viszonyokra ható beavatkozások alkalmazása kevésbé az egymást kizáró dichotómiára épült. Az elméletek inkább kormányzati szerepekről beszéltek, amelyeket az árucseré viszonyaiba beágyazottként értelmeztek. Lényege ennek nem a magántulajdonos korlátozása, hanem a verseny hatékonysága érdekében történő befolyásolása. Korszakonként változó volt e kapcsolat mibenléte és gyakorlati tartalma. Az uralkodó felfogások megközelítése, szemlélete ennek megfelelően erősen megoszlott.

A neoklasszikus jóléti közgazdaságtan ugyanakkor a közszektor gazdaságtanát illetően magában a versenyszektorban is a kormányzat szükségképpeni szerepeit¹⁷ emeli ki. A piaci elégtelenségek korrekciója eszerint az árucseré és a pénzfogalom nagyobb akadályoktól mentes működését hivatott szolgálni, ideértve a társadalom közösségi jóléti szükségleteinek kielégítését. Nem véletlen azonban, hogy nem annyira az állam és a tulajdonosi jelenlét, mint inkább a kormányzat és annak politikája az, amivel a közérdeket megjelenítik.

E kettősség tartalma elkülönítő. Az állam ebben az összefüggésben elsősorban hatalommal felruházott intézményrendszer, a kormányzat pedig ennek a mindenkori

¹⁶ KEYNES, JOHN MAYNARD: *The general theory of employment, interest, and money*. London, Palgrave Macmillan, 1936.

¹⁷ STIGLITZ, J. E.: *Economics of the Public Sector*. New York, W.W. Norton and Company, 1988.

működtetője.¹⁸ Az utóbbi ekként is számos eszköz birtokában van. Közöttük a tulajdon jelen lévő jelenség volt mindig, de legalábbis az angolszász szakirodalomban¹⁹ elméletileg sosem volt annyira hangsúlyos. Megjegyzendő továbbá, hogy a jóléti állam elméletei vagy akár a keynesianizmus az állami szerep különböző motivációjú kiterjesztése ellenére sem a köztulajdon bővítésében gondolkodtak elsősorban,²⁰ ha éppenséggel a gyakorlatban történt is a mértéket illetően tényleges növekedés.

Már a jóléti rendszerek kritikai felfogásainak témái körébe tartozik, hogy önérdek az elégtelenségeket kiküszöbölni szándékozó korrekciós oldalon mindig volt. A kormányzati működés kudarcai gazdasági értelemben szintén rendszerszerűek és ekként kezelést igényelnek, miként arra egyebek között a közösségi választások elméletei²¹ sokoldalúan rámutattak. Ebben az összefüggésrendszerben megint nem a tulajdon, hanem az adott esetben hozzákapcsolódó szakpolitikai megoldások szelekciója állt a középpontban.

Mindeközben a jóléti kapitalizmusban az állami tulajdonú vállalatoknak megvolt a maguk szerepe. A klasszikus korszakból örökölt és már említett alaphelyzetet persze bővítetten kellett értelmezni az állam kiterjedtebb funkcióival összefüggésben, melyek gyakorlása során egyik megoldás a sok közül a vállalati forma volt. Megjegyzendő azonban, hogy nyilvánvalóan nemcsak ún. közvállalati alakzatban, hanem adott esetben kifejezetten vállalkozási formaként, amit az állami tulajdonlás egyáltalán nem zárt ki korábban sem.

A szocializmus korszaka nyilvánvalóan éles törést hozott témánkat illetően is a történeti folyamatban. Az államosított vállalati rendszernek azonban semmi köze nem volt a polgári jogi tulajdonláshoz, éppenséggel a vagyon közhatalmi alapon történő elvonásán alapult. A rendszernek ezért témánk szempontjából főképpen a következő időszakból visszatekintően van fontossága, másban hasonlóság föl sem merül.

3. Az állami vállalatok megítélését a polgári neokonzervatív gazdaságpolitikai fordulat változtatta meg gyökeresen. E hozzáállás kétféle forrásból táplálkozott. Egyrészt a jóléti állam válságára adott válasz igényéből, másrészt nem sokkal később a rendszerváltások kihívásaiból. A piac és az állam dichotómiájának előtérbe helyezése²² a gazdaság- és társadalompolitikában

¹⁸ LANE, JAN-ERIK – ERSSON, SVANTE: *Government and the Economy. A Global Perspective*. London, Continuum, 2002. 208–209.; SAMUELSON, P. A.: The Pure Theory of Public Expenditures. *Review of Economics and Statistics*. 1954/4. sz. 387–389.

¹⁹ Lásd és vö. a következővel: HORVÁTH M. TAMÁS: *Közmenedzsment*. Budapest, Dialóg Campus, 2005. 39–62.

²⁰ VOSZKA: i. m. 269–271.

²¹ CULLIS, JOHN – JONES, PHILIP: *Public Finance and Public Choice*. Oxford, Oxford University Press, 1998.

²² HAYEK, FRIEDRICH A.: *Law, Legislation and Liberty: The Mirage of Social Justice*. London, Routledge and Kegan, 1976.

a privatizáció meghirdetéséhez vezetett. A Milton Friedman és a chicagói iskola által az elméletben kidolgozott és több dél-amerikai országban a gyakorlatban is kipróbált megoldás révén²³ a magánosítást általános ellenszerként tételezték az államnak tulajdonított gazdasági problémákkal szemben. A thatcherizmussal és reaganomicsszal jellemezhető politikai irányzatoknak ugyanakkor sokkal inkább a hatékonyság és az eredményesség állt a középpontjában, mintsem egyszerűen a tulajdonosváltás. A központi vagy helyi kormányzati érdekeltségű vállalatok szerepe bizonyos ágazatokban stabil maradt, ha ez átalakulások mellett történt is. Például, amikor kötelezővé tették e körben is a versenyeztetést. Elsősorban arra irányították a közpolitikai figyelmet, hogy piacgazdaságban a kormányzat által tulajdonolt vállalat is magánvállalat, amelyre ugyanazok a szabályok és ugyanolyan gazdaságossági követelmények irányadók, mint minden más gazdasági társaságra. Az állam ugyanis ebben az összefüggésben elvileg semmivel nem több vagy más, mint magántulajdonos.

A neoklasszikus jóléti közgazdaságtanban és annak gyakorlatában ezért elsődlegesen a független gazdasági regulációt emelték ki a közszektor szerepeként az olyan területeken, ahol a piaci verseny eleve sérülékenyebb volt. Következett ez a piaci kudarcokra adandó válaszok rendszeréből,²⁴ ahol szigorúan határolt körben az állami szerepnek, akár tulajdonosként is, megengedett teret adtak. Azt a formát eszményítették, amelyben az állami szintek mint kormányzati szerepek gyakorlói a versenygazdaság, az EU-ban a belső piac egységességének őrzői. A neoliberalizmus politikai elméletének államfelfogása²⁵ konkretizálódott ezáltal a gazdaságpolitikában. A mérsékelt beavatkozás rendszerének eszerint ugyanakkor nagyon is határozottnak kell lennie ott, ahol elismert a közfunkció szükségessége. E felfogás ezért e körben kifejezetten erős hatalmat feltételez. Az már az elméletekben kevésbé volt hangsúlyos, inkább a szakközgazdaságtanokból²⁶ derült ki, hogy adott területen, például a közüzemi ágazatokban az állami eszközök, közte az állami (helyi önkormányzati) tulajdonú vállalat nagyon is stabil, sajátlagos történeti fejlődést bejáró intézmény.

A közép- és kelet-európai rendszerváltások ezt a felfogást adaptálták. Mivel a megelőző korszak államosítását kontrasztosan a piacgazdaság általánossá tételének célja váltotta, kevésbé

²³ Az irányzat összegzésére l.: FUKUYAMA, FRANCIS: *A liberalizmus vesszőfutása*. Budapest, Európa, 2024. 50–51.

²⁴ BROWN, CHARLES VICTOR – JACKSON, PETER M.: *Public Sector Economics*. Oxford, Blackwell, 1990., MIKESELL, JOHN L.: *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*. Chicago, Dorsey Press, 1986., SINGER, NAIL M.: *Public Microeconomics: An Introduction to Government Finance*. Boston, Little, Brown and Co., 1972., SAMUELSON, PAUL A.: The Pure Theory of Public Expenditures. *Review of Economics and Statistics*. 1954/4. sz. 387–389. <https://doi.org/10.2307/1925895>

²⁵ BIEBRICHER, THOMAS: *The Political Theory of Neoliberalism*. Stanford, Stanford University Press, 2018. 33–78.

²⁶ ILLÉS MÁRIA: *A közszolgáltató vállalatok gazdálkodási szabályozása*. Budapest, Aula, 2000.

a várt rendszerben sajátos fékek, inkább a megelőző korlátok lebontásának módjai kerültek a figyelem középpontjába. Az állam magántulajdonosként, tehát új minőségben gyakorolt szerepei ugyan lassan alakultak ki, illetve változtak át, és a gazdaságpolitikai figyelem sokáig nem is irányult erre a szegmensre, a valóságban azonban ez az átalakulás is folyamatosan zajlott. Majd egy jóval későbbi rácsodálkozás lesz, hogy ilyen szegmens, változó határokkal és tartalommal a nyugati országokban is stabilan megmaradt. Példaként a német és osztrák közüzemi vállalatok említhetők, amelyek átalakultak ugyan az általános, gazdasági társasági formává, de a helyi önkormányzat vagy tagállam tulajdonosi pozíciói megmaradtak.

A neoliberalizmus figyelme nem irányult az állami tulajdonú vállalat típusában lévő belső potenciálokra, hiszen a hangsúly a csökkentésen, illetve a magánvállalkozások számára történő piaci nyitást lehetővé tevő funkciók elhatárolásán volt. Témánk szempontjából viszont fontos, hogy a még oly jól megvalósított privatizáció után is van élet az állami tulajdon számára. Egyrészt a nem piacosítható tevékenységek esetében marad fontos gazdasági funkció, amit vállalatok végeznek. Ami itt rendszerint szóba jön, az az állami monopóliumokhoz vagy a csak meghatározott közösségi feladatokhoz kötődő korlátozottan forgalomképes vagyonhoz kapcsolódik. E körön túl azonban kormányzati rendelkezésű üzleti vagyon is van, ami stabil maradt, az előbbi tendenciától függetlenül is és az alapértelmezés szerint is, és semmiben nem más, mint a magántulajdonú társaságoké. Ez utóbbiakról is azt mondhatjuk, hogy a fejlett országokban sem szűntek meg teljesen soha, és amennyiben megfelelnek a piaci verseny követelményeinek, akkor a klasszikus elmélet szerint sem találhatunk bennük semmi kivéttnivalót.

II.

Az állami vállalattulajdon kiterjedtsége

Az inga azonban visszalendült. A sorozatos válságok az ezredfordulótól újra előtérbe állították az aktívabb kormányzati szerepvállalás szükségességét. E trendváltozás közepette egyebek között az állami tulajdonú vállalatok súlya, illetve azok időleges növekedése a 2010-es évekre egyértelműen új megvilágításba kerültek. Habár továbbra sem lineáris trendről van szó, hanem hullámvásról, a versenygazdaság ezen jelensége immár sokkal kevésbé vált megkerülhetővé, mint ahogyan azt a megelőző évtizedekben feltételezték.

Mindezen alapokon új helyzet keletkezett a 2007–2008. évi ingatlanhitelezési és bankválság után. Innentől kezdve a nemzetközi gazdasági válságok egymást követték, mint az eurozóna válsága (2008–2010), a 2020. január 31-vel realizálódott Brexit, 2019-től pedig a

Covid—19 járvány hullámai. az Oroszország ukrajnai inváziója következtében keletkezett energiaválság. Mindezek következtében az állami beavatkozások köre kiterjedt, jelesen az állami vállalatok, külön is a bankok kormányzati kivásárlását már nem tekintették szokatlannak. A válságokat kétségkívül visszaalakulási hullámok követték. Míg az angolszász országokban az állami tulajdonlás inkább átmeneti volt, azaz a gazdaság konszolidációját követően a kormányzati politika kivonult a közvetlen beavatkozások alkalmazási köréből, addig az európai országokban a kezdetben kényszerből bevezetett megoldások könnyebben maradtak úgy,²⁷ azaz jórészt változatlanul. A válságok mellett a korábbi privatizációknak beindult egy korrekciója is a 2010-es évek körül, különösen a közszolgáltatások körében. A remunicipalizáció,²⁸ valamint az energiaipar, autógyártás, légi közlekedés körében²⁹ a magánosítás kudarcait vagy nagyvállalati válságokat kezeltek több országban a kormányzati vállalati (rész)tulajdonok kiterjesztésével.

A kétezres évek első évtizedének végéhez közeledve a válságok hatására ennek megfelelően új eszköztár került elő. De ettől függetlenül is, már korábban elindult egy normatív szabályozási folyamat³⁰ az Európai Unióban, ami a jogalkotásban és a jogalkalmazásban egyaránt egyre megengedőbb lett a belső piac egysége erősítése ellenében a tagállamok rendelkezési szabadságát előnyben részesítő kivételek elfogadása iránt. Mindez először a közbeszerzési rendszer lazításával kezdődött. A közbeszerzési irányelvek 2004. évi módosításától kezdve a közmegbízások versenyeztetésének kötelezettségén egyre inkább enyhítettek, ami lehetővé tette a kormányzati tulajdonú közszolgáltató vállalatokkal ún. házon belüli (*in-house*) megállapodások kötését.³¹ Ez az eljárás a kötelező versenyeztetés alóli kivételnek volt tekinthető.

Az Európai Unió Bíróságának (EUB) gyakorlata ezt az irányt visszaigazolta és kiterjesztette. A továbbiakban pedig a kivételeket lehetővé tevő jogi szabályozás köre – uniós és tagállami szinten – is egyre inkább szélesedett. Végeredményben a tagállami és helyi önkormányzatok által tulajdonolt szervezetek közvetlen feladatellátása egyre nagyobb mértékben vált megengedetté,³² azaz a versenyszabályokkal összeegyeztethetővé. Valami tehát már a válságok előtt, azoktól még függetlenül is elkezdődött. A 2008. évi ingatlanhitelezési és

²⁷ CSABA: i. m. 147.

²⁸ HORVÁTH M.: i. m. (2005) 167–171.

²⁹ VOSZKA: i. m. 192–196.

³⁰ HORVÁTH M. TAMÁS: Csendes fordulat. A közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politika változásainak eredete és hatása. *Jogtudományi Közöny.* 2013/4. sz. 173–182.

³¹ HORVÁTH M. TAMÁS – BARTHA ILDIKÓ – BORDÁS PÉTER: Közmenedzsment a szakigazgatásokban. In: LAPSÁNYSZKY ANDRÁS (szerk.) *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése.* Budapest, Wolters Kluwer, 2020. 91–114., 104–105.

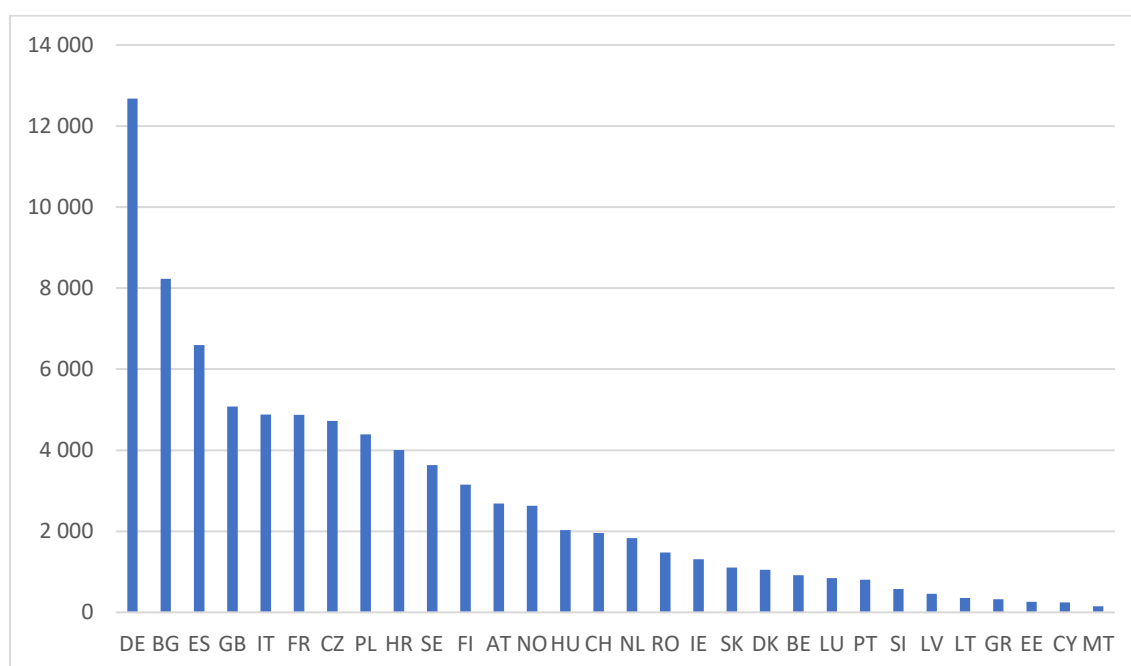
³² HORVÁTH M.–BARTHA–BORDÁS: i. m. 110.

bankválság kitörésétől kezdve azonban a beavatkozás ezen módja kifejezetten elfogadottá vált, részben az onnantól kezdve gyakrabban előálló különleges időszakok (eurókrízis, menekültválság, koronavírus-járvány hullámai, Ukrajnát ért támadás hatása) folyamányaképpen.

Miben áll ezek után a vizsgált körben a kormányzati szabadság, és mekkora a hatóköre? A bevezetőben felhívott áttekintő adatok azt mutatták, hogy az állami vállalatok súlya számottevő. Az 1. ábra most ezt kiegészítve egyszerűen számosságot mutat, amelynek értékelése összehasonlításban értelmes.

1. ábra

Az állami tulajdonú vállalatok száma az Európai Unió 27 országában, továbbá Norvégiában, Svájcban és az Egyesült Királyságban (2020)



Forrás: Kutatási feldolgozás az Orbis Europe vállalati adatbázis alapján³³

Az 1. ábrán a belső piac egysége és valós szinergiái okán az Európai Unió tagjain kívül számba vettük a szabadkereskedelmi és egyéb kétoldalú megállapodások alapján szorosan kapcsolódó Svájcot és Norvégiát,³⁴ valamint a 2020. januári Brexittel hivatalosan kilépett Egyesült Királyságot, amely azonban továbbra is nagymértékben részese a tényleges gazdasági együttműködésnek, az integrációval továbbra is konform módon. A számbavételkor továbbá figyelembe vettük az állami tulajdonrész minden mértékét, mégpedig a következő, ugyancsak elvi megfontolások alapján.

³³ Állami tulajdonú vállalként számba véve azok a gazdasági társaságok, amelyekben az állami végső tulajdonosi részesedés 0.01% és 100% közötti.

³⁴ Norvégia egyben az Európai Gazdasági Térségnek is a tagja.

A gazdasági társaságok esetében a többségi tulajdonosnak van általában egyértelmű stratégiai befolyása, azonban a jelentősebb kisebbségi részesedésekkel is érdemi beleszólásra lehet szert tenni. Az állami tulajdoni hányad nagyságától függetlenül is eredményezhet direkt vagy indirekt módon megkerülhetetlen hatást. A szakértői köznyelv, amennyiben a kisebbségi részesedés speciális többletjogosultságok birtoklásával is jár a vállalat stratégiai döntéseinek meghozatalában (így az igazgatóság tagjainak kinevezéséhez való hozzájárulás stb.), ezt „aranyrészvénynek” hívja. Az EUB ugyan ezt a konstrukciót végül ellentétesnek nyilvánította az uniós belső piaci alapszabadságokkal,³⁵ a gazdasági jelentősége az érdekérvényesítés ezen formájának továbbra is megmaradt, miként ezt jelen tanulmány is éppen igyekszik többoldalúan alátámasztani.

Mindezek alapján adataink alkalmasak arra, hogy az egyes országokra nézve összehasonlító megállapításokat tegyünk. Végeztünk idősoros vizsgálatot is, azonban az utóbbi másfél évtized vonatkozásában a válságok okozta hullámmozáson túlmenően trendeket nem tudtunk megállapítani.

Az egyes országok kapcsán az azok területén jelen lévő (székhellyel rendelkező) társaságokban a számba vett tulajdon lehet más államé, beleértve a helyi, regionális, szövetségi tagállami szinteket. Ebben a körben megjelenhet, az Európai Unió, sőt Európán kívüli állami tulajdonú, európai székhelyű cégek, leányvállalatok tömege és szerepe különösen szignifikáns. A kínai 2001. évi OECD-csatlakozás óta az előretörés szignifikáns, ráadásul igen konfliktusos is, amennyiben az állami eszközök alkalmazása nem feltétlenül konform az európai uniós belső piaci szabályokkal, azaz sokszor indokolatlan versenyelőnyt keletkeztet.

Mindezen körülmények figyelembevételével értékelve az 1. ábra adatait megállapítható, hogy a nagyobb gazdasági kapacitású országok piacán nagyobb az állami tulajdonú vállalatok jelenléte is. Egy szekunder független változó is megjelölhető, ami valószínűsíthetően a gazdasági centralizációként azonosítható. Erre utal Bulgária viszonylag előresorolt helye, míg az erősen liberalizált balti államokban a számosság kisebb, ami azonban a méretekkel is összefügghet az előbbiek szerint. Összességben a stabilitást kell kiemelni, ami jó alapot ad a megítélés változása esetén a jelentőség átértékelésére.

E létező körülmény iránti újabb keletű érdeklődés³⁶ tény, továbbá az aktuális folyamatokból joggazdasági alapon nyugvó, részletezően levezető elemzéseink nyomán a

³⁵ BARTHA ILDIKÓ: Állami befolyás és tulajdonkorlátozás „EU-jog-konform” formái az aranyrészvényítéletek után. In: BARTHA ILDIKÓ – HORVÁTH M. TAMÁS (szerk.): *Vállalatok és integráció: Tudományos szöveggyűjtemény a kormányzás új kérdéseinek értelmezéséhez*. Budapest, Dialóg Campus, 2020. 214–223.

³⁶ OECD: *State-Owned Enterprises as Global Competitors: A Challenge or an Opportunity?* Paris, OECD Publishing, 2016. <https://doi.org/10.1787/9789264262096-en>.

következők szerint megalapozottan állítható, hogy az uniós jogalkotás és joggyakorlat leképezte e változásokat. Egyrészt az állami tulajdonú vállalat az egyik olyan kormányzati eszköz,³⁷ amelyen keresztül a versenykorlátozást ilyen vagy olyan ok hatására megengedő uniós politika kiterjeszkedésének hatása³⁸ tetten érhető. Másrészt ennek a kedvezményezettjei az integrációban a tagállamok,³⁹ amelyek lényegében az uniós belső piac egysége ellenében kapnak derogációkat. Harmadrészt azonban a nemzetállamok egyúttal olyan kockázati tényezőt is jelentenek, ami az egységes belső piac, illetve a politikai integráció alapértékeit érinti⁴⁰ korlátozóan.

A folyamat alakulásának lényeges következménye ebből következően azonban nem egyszerűen a verseny mint önérték korlátlanságának megkérdőjelezése, hanem az ösztönző-visszatartó szabályozási mechanizmus, azaz a klasszikus regulációs funkciók kikezdése. Különösen a piacra lépés korlátozását, illetve a monopóliumok kontrollját nyilvánvalóan befolyásolja az amúgy elvben, ettől a szereptől teljesen független kormányzati tulajdonosi pozíció. Kockázati tényezőként mindenesetre biztosan fölmerül ez a körülmény, különösen azokban az országokban, amelyek esetében a demokratikus deficit különben is jelen lévő kormányzati valóság.

A helyzet tehát az, hogy egy létező jelenségnek és környezetének a szakágazatok szabályalakításán keresztül érvényesülő gazdaságpolitikai helyzetmegítélése észrevétlenül meg kellett, hogy változzon. A tagállamoknak adott megengedések folytán az állami tulajdon már nemcsak a privatizáció ellenében, hanem annak adott esetben mellérendelten, illetve alternatívájaként nyert új szerepet.

A 2. ábra ennek megfelelően ágazatok szerinti bontásban mutatja az állami tulajdonú vállalatok szám szerinti jelenlétét. Előrebocsátandó, hogy a közigazgatás és a humán szolgáltatások körében a kiemelkedő jelenlét a hivatali és intézeti munkaszervezeti forma jellemző voltának köszönhető (az általunk használt adatbázis adott esetben ezeket is az állami tulajdonú vállalat kategóriájába sorolja be). E körben tehát a vállalati forma nem általános, bár ekképpen szervezve is lehetséges a jellemzően nem profitorientált közszolgáltatás ellátása. Sőt

³⁷ A közbeszerzések, az állami támogatások, a kivételes jogok, az árszabályozás tekintetében ugyancsak kimutatható az uniós ágazatpolitikák eltérést jobban engedő, de legalább is eltűrő, azonban végeredményben azt lehetővé tevő gyakorlata.

³⁸ BARTHA ILDIKÓ – HORVÁTH M. TAMÁS: Mindent vissza? Nem piackonform uniós jog az általános érdek jegyében. *Magyar Jog*. 2019/12. sz. 699–707.

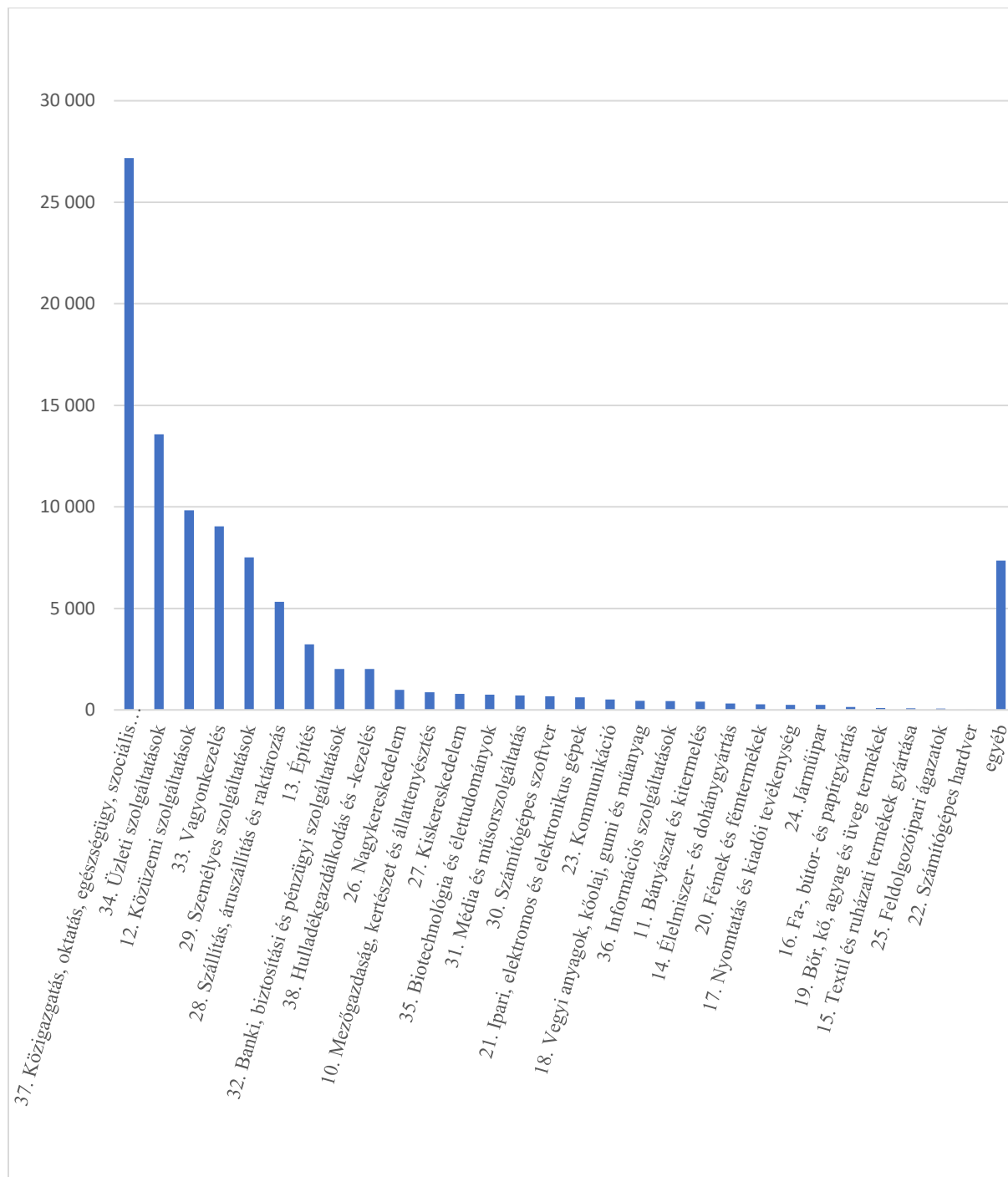
³⁹ BARTHA, ILDIKÓ – HORVÁTH, TAMÁS M.: Does not it matter? Widening of the derogation for Services of General Interests. *Maastricht Journal of European Comparative Law*. 2020/1. sz. 55–74. <https://doi.org/10.1177/1023263X19890211>.

⁴⁰ HORVÁTH, M. TAMÁS – BARTHA, ILDIKÓ: EU-Compatible State Measures and Member States Interests in Public Services: Lessons from the Case of Hungary. *International Public Administration Review*. 2018/1. sz. 137–159. <https://doi.org/10.17573/cepar.v16i1.362>.

ezen gazdasági szervezetek újrafelfedezése, ezáltal újraelismerése is lezajlott, például a közüzemek vonatkozásában több tagországban is.

2. ábra

Az állami tulajdonú vállalatok ágazatok szerinti megoszlása az Európai Unió 27 országában, továbbá Norvégiában, Svájcban és az Egyesült Királyságban (2020)



Forrás: kutatási feldolgozás az Orbis Europe vállalati adatbázis⁴¹ alapján⁴²

⁴¹ Állami tulajdonú vállalatként számba véve azok a gazdasági társaságok, amelyekben az állami végső tulajdonosi részesedés 0.01% és 100% közötti.

⁴² Az ágazatok neve előtti számok az adatbázis szektorjelző (BVD) kódjai.

A második legszámasabb ágazat az üzleti szolgáltatásoké, különösen a települési önkormányzatokhoz kötődően, mint amilyen a városüzemeltetés, ahol a helyi tulajdonú vállalatok látnak el közfeladatokat. Természetesen kiterjedt e körben közmegbízás alapján a magántársaságok tevékenysége is. A közvetlen munkaszervezeti megoldási forma azonban ma már nem csupán átmenetnek tekintendő a privatizáció felé, hanem egyenrangú megoldás. Hogy ez így alakult, abban az említett uniós szabályozási változásoknak, például a közbeszerzések kivételt engedő szabályai bővítésének nagy szerepe volt.

A közüzemi szektor mint a közszolgáltatások alapvető területe a következő a gyakorisági sorban. Látható, hogy az energia-, a víz- és csatornaellátás, a szennyvízkezelés, a távhőszolgáltatás körében az Unió ún. szabályozott ágazatainak joga a teljes liberalizációtól mozdult az állami megoldások alternatívaként valóelfogadása⁴³ irányába, és ezzel az ilyen vállalati megoldásokat stabilizálta.

A vagyonkezelés jelentősége minden kormányzati szinten igen fontos, és volumenében is meghatározó. A számosság a helyi önkormányzati érdekeltség miatt jelentős, ahol is különösen az ingatlanfejlesztésre, továbbá a komplexebb városfejlesztésre kell gondolni. E társaságok piaci környezetben működve a közérdekű célokat képviselő köztulajdonos sajátos szempontjait érvényesítik. Nem szükséges ehhez nonprofit karakter, hiszen az ingatlan piaca szignifikáns. Ennek megfelelően a magánbefektetővel való közösség természetes megoldás, ami a tulajdonrészek megoszlásával járhat, kölcsönös érdek alapján.

A személyes szolgáltatások körében különösen a kultúra és sport területeire kell gondolni, így például színházak, fürdők, zenekarok fenntartására, az idegenforgalom feltételeinek biztosítására. Ez esetben közszolgáltatásról csak részben beszélhetünk, inkább ún. szabadon felvállalható feladatokról van szó kormányzati szempontból.

A közlekedés és a szállítás olyan területek, ahol az állami szerep, főleg a fejlesztésben megkerülhetetlen. Az kormányzati tulajdonosi rendelkezésű vállalati forma azonban egyáltalán nem elengedhetetlen követelmény. Ezzel együtt az állami, önkormányzati megoldásra a működtetésben legalább is úgy tekinthetünk, mint egy versenyképes megoldásra. A 2. ábrán mutatott, a sorrendben viszonylag magas számosság az ilyen típusú jelenlétnek a jele.

Ha most a grafikon leginkább mérsékelt adatokat mutató ágazataira fordítjuk a figyelmet, ahhoz egy fontos distinkciót kell tennünk. Az alacsony értékek egyrészt természetesen annak köszönhetők, hogy a legtöbb termelőágazatban piacgazdaság keretei között nincs sok keresnivalója az államnak saját vállalattal. Ilyen a járműipar, a textilipar, a

⁴³ HORVÁTH M. TAMÁS: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest, Dialóg Campus, 2015. 151–187.

feldolgozóipari ágazatok. E kijelentés érvényességi köre azonban térben és időben nagyon változó lehet, függ az adott gazdaságpolitikától. Másrészt viszont vannak olyan ágazatok, ahol a mérsékelt számosság természetes monopóliumos közeget fed, ehhez kapcsolódva ugyanakkor adott esetben jelentős gazdálkodási volument jelent, állami érdekelttség esetén kormányzati tulajdonosi rendelkezés alatt. Ilyen a bankszektor, a média- és műsorszolgáltatás,⁴⁴ a telekommunikáció,⁴⁵ a bányászat és kitermelés.⁴⁶

A 2. ábra szektorális megoszlása rámutat az állami tulajdonú vállalati forma alkalmazásának praktikumára, ami manapság, mint említettük, más értékelést nyer, mint a liberalizáció fénykorának idején. A megítélés tartalmát érdekesebb az adott országbeli gazdasági és kormányzati politikai körülményekhez kötni, a kategorikusan elítélő, illetve a kritikátlanul elfogadó felhang helyett. A tartalmi kiindulópontja ennek az, hogy a privatizáció, más szemléletű megfogalmazásban „kiadásítás” kényszere csökkent, jobban előtérbe állítva a társadalmi célszerűség alapján való mérlegelést. Ugyancsak mérsékeltebb lett a minden körülmények között való szétválasztásnak,⁴⁷ azaz a piacósítható és a végképp nem magánkézbe adható feladatok mindenáron való megkülönböztetésének készítése.

A liberalizációra, illetve a privatizációra való célzott ösztönzést a nemzetközi (EU, OECD, WTO) elvárásokhoz kötötték, a lazítást a nemzeti kormányok törekvéseihez. E körben volt egy másik, az állami tulajdonú, illetve államilag támogatott vállalatokat érintő fejlemény, mégpedig a kínai társaságok megjelenése⁴⁸ a nemzetközi kereskedelemben, illetve az Unió belső piacán. Számosságban is és forgalomban is ez önmagában világméreteken is meghatározó tétel, ugyanakkor, és ez elemzéseink alapján is igazolható, ez más országokban is a magántulajdon korábbi térnyerésével szembeni ellenreakcióként hasonló fejleményeket gerjeszt.

Mindezek együtt tehát nem zárják ki egyes további kormányok számára a korábbi tagadásaképpen az ellenkező irányba való túlpörgést. A privatizáció újabb iránya lehet e körben az immár kormányzati tulajdonos által és ekként való motivációból történő eladás. Hasonlóképpen a gazdaságpolitika által motivált összekapcsolás, amikor a szétválasztás sajátos ellenhatásaképpen éppen egyberendezik a már nem független szabályozás és az adott

⁴⁴ BORDÁS PÉTER: Az audiovizuális médiaszolgáltatások, mint hálózatos szolgáltatások szabályozásának változása az Európai Unióban. *Magyar Jog*. 2020/12. sz. 699–710.

⁴⁵ BORDÁS PÉTER: Az elektronikus hírközlés hálójában. A hírközlési közszolgáltatás liberalizációja egy változó európai környezetben. *Európai Jog*. 2019/3. sz. 17–27.

⁴⁶ HORVÁTH M. TAMÁS – BARTHA ILDIKÓ – LOVAS DÓRA: Mikor kakukktójas? Állami vállalatulajdonos az energia- és nyersanyagpiacon. *Közjogi Szemle*. 2022/3. sz. 22–34.

⁴⁷ Az Európai Unió politikáinak terminológiájában az ún. unbundling.

⁴⁸ Kína 2001-ben lett az OECD tagja.

tulajdonosi érdek szempontjait. Mindez aligha általánosítható, de kell, hogy legyenek tényezők, amelyek magyarázzák az e téren való különbözőségeket országok, kormányzati rendszerek, nemzeti érdekcsoportok között.

III.

A probléma: narratívák vitája

Milyen társasági részvénytulajdonos az állam? Láttuk az előzőekben, hogy nem éppen kivételes, hanem nagyon is rendszerszerű. De vajon a motivációi azonosíthatók-e a normál magántulajdonoséval, tekintettel arra, hogy ez utóbbit sem kell szükségszerűen csak a profit maximálásának jellemeznie? Tulajdonképpen ez az értelmezés az uniós belső piaci elvárásokkal egyezik meg. Vagy valóság az ellenkező scenárió is, amikor a politikai érdekek összekapcsolódnak a gazdaságiakkal? Sőt még rosszabb, ha a közhatalmi feladatok gyakorlásával való összefonódás fenyegető kockázatai válnak realitássá. Az alapul fekvő opciók, de már azok elfogadhatóságának értelmezése is, szöges ellentétben állnak egymással. A jelentőségét ennek azért kell hangsúlyozni, mert a különböző alapokon folytatott gyakorlat nagyon is eltérő, amelynek megnyilvánulásai természetesen összeütközésbe is kerülnek egymással a kormányzati tevékenység, illetve és a piacgazdasági verseny különböző integrációs szintjein.

1. Az első narratíva jellemzője a pozitív szemlélet. Legjobban ez az OECD elvárásaiban⁴⁹ tükröződik, nagyjából összhangban a WTO vonatkozó szabályainak⁵⁰ szemléletével. Az EU-nak az állami vállalati jelenség felismerését követő irányultsága⁵¹ is alapvetően így jellemezhető.

a) A szokásosan első érv ebben a körben a már említett piaci elégtelenségek szükséges kezelése elsősorban a természetes monopóliumok, különösen a különböző típusú hálózatos szolgáltatások körében. A neoklasszikus liberalizmus által kiemelt szétválasztás alapján a nem piacosítható gazdálkodási terület működtetésének egyik formája a százszázalékos állami tulajdonú társaság. Példa erre a pályavasút fenntartása (elválasztva a vasúti

⁴⁹ OECD: *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris, OECD, 2015.

⁵⁰ WU, JINGYING: *Reforming WTO Rules on State-Owned Enterprises. In the Context of SOEs Receiving Various Advantages*. Singapore, Springer, 2019.

⁵¹ MARQUES, MARIA MANUEL LEITAO – NUNES, LEONOR BETTENCOURT: Deepening the freedom of services though pro-competitive regulation: the case of the EU Services Directive. In: DREXL, JOSEF – BAGONI, VICENTE (eds.): *State-Initiated Restraints of Competition*. Cheltenham, Edward Elgar, 2015. 103–134., 107.

utasszolgáltatásokról), a hálózatos vezetékek üzemeltetése (elválasztva a fogyasztói igények közvetlen teljesítésétől), az egységes vízbázisokkal való gazdálkodás, illetve a posta (ezen belül is az egyetemes kézbesítési szolgáltatások) a kötelezően nyújtandó szolgáltatások terén. E körökben is azonban természetesen nem ez az egyetlen megoldás.

b) Történetileg már kevésbé szokványos az a funkció, ahol az állami, közte önkormányzati vállalatoknak szerepe van a regionális különbségek csökkentése iránti területi politikában. Szerepük főleg az, hogy az ún. depressziós térségekben ruházzanak be a fejlődés, az új pályára állás érdekében, ami aztán beindíthatja általában a magánvállalkozások befektetéseit. A város- vagy infrastruktúrafejlesztő cégek gyakran ilyenek, adott esetben vegyes társasági formában, tehát magántőke bevonásával megvalósítva.

c) A nagy hálózatos rendszerek, például közutak, autópályák beruházásai jelentős részben közpénzekből zajlanak. Az állami tulajdonú vállalat a fejlesztések megvalósításának egyik (bár korántsem kizárólagos) formája. Ideérthetjük a díjfizetési rendszert, a mobilfizetést külön, illetve a parkolási rezsimek üzemeltetését.

d) Jelentős foglalkoztatókról is szó van. Magyarországon, a nemzetközi gyakorlattól egyáltalán nem idegen módon például a MÁV és a Magyar Posta a legnagyobb alkalmazotti állománnyal rendelkeznek. Ekként a munkahelyek fenntartásában jelentős szerepük van, ami különösen a nem nagyvárosi vidék esetében jelentős munkaerőpiaci hatásként is érvényesül. Jelentősége lehet ennek válságok kezelése idején is. Az efféle foglalkoztatásnak az alacsony jövedelmi kategóriákban továbbá azért lehet különös fontossága ilyen típusú kisebb cégek esetében, mert ez a magántársaságoknak nem lenne profitábilis. Költségvetési kiadások megtakarítása oldaláról nézve gazdasági vállalkozásként is racionális lehet a humán erőforrás felhasználására törekvő ezen üzleti megoldás.

e) Az állami tulajdonú vállalatnak közpolitikai rendeltetése van az egyes ágazatokban. A kormányzat vagyonnal való rendelkezése körében olyan stratégiai tulajdonosi célokat tűzhet ki, amelyek programja megvalósítását segítik, és ahhoz egyik eszközként ilyet is alkalmaz.

f) Fölmerül elfogadott megoldásként az állami tulajdonú társaság akkor is, ha nemzeti szempontból kulcsiparágakról van szó, mint amilyen a nyersanyag-kitermelés, a honvédelem, az energia-előállítás. Hasonlóképpen egyes környezeti politikák, mint a klímavédelem érvényesítése csak gazdasági, avagy éppenséggel gazdaságon kívüli ösztönzőkkel nem érhető el kellő eredményességgel.

g) Nem ilyen szokványos a pozitív megközelítés körében az állami profitszerzés fölemlítése, pedig egy nagyon rendszeres és korántsem új keletű dologról van szó. Az ilyen társaságok más országban is rendelkezhetnek leányvállalattal. A közművek területén, illetve a más hálózatos

szolgáltatásokban ez régóta szokásos. A nagy német köztulajdonú közüzemi vállalatcsoportok jelen vannak a közép-európai és távolabbi piacokon. Így például a rajna-vesztfáliai tartományi, városi és más német önkormányzati kézben lévő RWE Magyarországon jelenleg is tulajdonos az ELMŰ-ben és az Észak-magyarországi Áramszolgáltató (ÉMÁSZ) Zrt.-ben. A 2010-es évek előtt még kiterjedtebb volt az ilyen jelenlét különösen különböző német, osztrák, francia monopóliumok részéről, de ma sem kivételes ez. A döntő részben német szövetségi tulajdonú Deutsche Telecom számos országban jelen van, így a Magyar Telekomban is. (A magyar kormány ezzel szemben új keletűen, 2023-ban a Vodafone-ban – 2025. január 1-től One – szerzett részesedést.) A külföldi állam tulajdonlása ugyanakkor nehezen magyarázható a piaci elégtelenségekkel, hiszen a „közérdek” kezelésének ekkor nincs meg az adekvát szintje. Vagyis nem lehet ezt másképp értelmezni, csakis egy nemzetközi közjogi alany magánérdekeltségéeként. A versenyszabályok betartása mellett nincs is ezzel semmi probléma, de az állami tulajdonrész közérdekkel való indokoltsága, illetve ugyanannak a típusú vagyonnak az üzleti működtetése nem lehetséges azonos indokkal, és a függetlenítés a portfólió egészének a szintjén nehezen feltételezhető.

E rejtett konfliktust felszínre hozatalát több folyamat is kiváltotta. Globális jelentőségű ezek közül az ezredfordulótól kezdve egyre erősödően a jelentős kínai vállalatok, közöttük a valóban számottevő részben állami tulajdonúak világpiaci előretörése. 2019-ben a világ 500 legnagyobb vállalatából 119 volt kínai, és ebből 89 állami tulajdonú.⁵² A kínai gazdaság ezzel együtt piaci, beleértve ebbe az állami jelenlétet is, mert az jellemzően tőketulajdonosként⁵³ valósul meg. A piaci beavatkozások azonban ettől a körülménytől nem függetleníthetők.

Közvetlen érintettségünk okán a 2010-es évek magyarországi változásait is érdemes a figyelemre méltó fejlemények sorában említeni. A nagy hálózatos cégek jó részében érdemi tulajdonrészének visszavásárlása a '90-es évek privatizációja ellenpontjaként ugyancsak kifejezte a kormányzati akarat erősebb érvényesítésének szándékát. Amennyiben külföldi állami tulajdonosról volt szó, akkor azzal szemben „nemzeti kézbe” került a rendelkezés. Legalábbis ezt hangsúlyozták inkább, nem azt, hogy a különböző funkcióknak, mint amilyen az üzleti vagyonnal gazdálkodás, illetve a szektorreguláció, egymástól teljesen függetlenek kell lenniük. Összességében ebből levonható az a következtetés, hogy az állami társasági tulajdon lehet a piaci elégtelenségek kezelésének egyik eszköze, azonban a versenygazdaságba való beillesztés folyamán eleve konfliktushelyzetek keletkeznek. A pozitív hozzáállás eleme ugyan,

⁵² BALTKOWSKI–KWIATKOWSKI: i. m. 107.

⁵³ A kínai állam szerepe termelési értéket tekintve a GDP 20 %-aként becsülhető 2018-ban. MILANOVIC, BRATKO: *Egyedül a kapitalizmus. A világot uraló rendszer jövője*. Budapest, Osiris, 2021. 129.

hogy ezek kezelhetők az átláthatóság vállalatgazdasági,⁵⁴ illetve integritáselvű⁵⁵ – egymástól egyébként igen távol eső, de adott kormányzati szemléletet árulkodó módon tükröző – eszközeivel.

Végül érdemes kiemelni még a nem kizárólag a magyar kormányzati vásárlások során, de itt is hangsúlyozott⁵⁶ nemzeti érdeket. Eszerint a hazai tulajdon révén a megtermelt profitot itthon tartják és az helyben adózik.

2. Az ellentétes narratíva lényege a negatív hangsúly, a káros hatások kiemelése. Minden olyan érv fölmerül ebben a körben, amely eredetileg a privatizáció mellett szólt. Mégsem pusztán csak a korábbi vita ismétlődik. Részben azért, mert a magánosítás sem sikerült mindenütt, és valóban lettek rossz tapasztalatok. Másfelől, mint láttuk, szembesülni kellett újabb fejleményekkel is.

a) A neokonzervatív, illetve neoliberális korszakban a köztulajdon rosszabb hatékonysága természetes hivatkozás volt. Mára ez változott, hiszen ami jelenleg állami, az egy korábbi választás eredményének tekinthető, a szektorok közötti nem feltétlenül egyirányú váltás időközben bejáratott lett, amit a már említett visszaállamosítások és az önkormányzati körben a remunicipalizáció mutat.

b) Az államháztartási többletteleher már változatlanabb érv, amennyiben az átalakulást elkerülő vagy el nem bíró cégek veszteségét így vagy úgy, közpénzből kell fedezni. Gyakran ez a helyzet a személyszállítási vasutak és más közlekedési közszolgáltatások esetében.

c) Az innovációra való készség hiánya a profitmotiváció elégtelenségéből eredeztethető. Nincs elegendő készlet a hatékonyság növelésére eszerint, ami a technológiai megújulásban való egyre fokozódó versenyben való folyamatos elmaradáshoz, végül elkerülhetetlenül leszakadáshoz vezet a valóban versenyszereplők eredményeihez képest.

d) Új értelemben jelentkezett viszont a politikai befolyás káros szerepe. Azért más ez, mint ami korábban volt, mert alapesetben legalábbis, nem gazdaságon kívüli kényszerről van szó immár, inkább a magántulajdonosi renden belüli térnyerésről. A tulajdoni arálynak megfelelő képviselő révén való rendelkezési jog gyakorlása tehát nem közhatalmi eszközökkel valósul meg, hanem a magánjogi intézményeken belül, a gazdasági társaság szervei működése által. Az állam tehát magántulajdonosként és nem a közhatalom birtokosaként gyakorolja jogait a

⁵⁴OECD: *Guideleines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris, OECD, 2015,

⁵⁵ DOMOKOS LÁSZLÓ: Integritáselvű és eredményes vezetői irányítás a közvagyonnal működő gazdasági társaságoknál. *Polgári Szemle*. 2023/4–6. sz. 119–132.

⁵⁶ GYENIS ÁGNES: Hálózatépítők. *Heti Világgazdaság*. 2021. szeptember 2. 64–65. [Interjú Jászai Gellérttel, Államról, piacról összeesküvés-elméletekről alcímmel].

vállalatban. Az igazgatóságokban vagy/és felügyelőbizottságokban megjelennek a kormányzati, képviselő-testületi delegáltak, utóbbiak akár pártalapon. A politikai befolyás tulajdonosi rendelkezési jogok gyakorlásának álcájával érvényesülhet.

e) Innentől kezdve a kormányzati beavatkozás káros, azaz külső, nem a közérdek alapján érvényesülő tulajdonosi szempontból történő megvalósulása általában is realizálódhat, ami a gazdasági szempontot háttérbe szorítja.

f) A versenykorlátozó hatás a kritikai narratíva további eleme, aminek visszatérő vádja azért érdekes, mert föl sem merülhetne. Az állami tulajdonú vállalatra a piaci versenyben elvileg semmilyen speciális előny nem vonatkozhat. A káros monopóliumos helyzetek kiküszöbölését, illetve elkerülését éppen a független gazdasági közjogi szabályozásnak kell vagy kellene biztosítania. Ennek ellenére a magasabb árak, a kisebb innovációs képesség és készség, a gyenge minőség visszatérő kritikai elemek az állami vállalati forma alkalmazásával szemben.

g) A korrupciós kockázat főlemlítése mindenekelőtt azon a közvetlen kapcsolaton alapul, ami a kormányzat tisztségviselői, valamint a tulajdonosi jogok gyakorlására fölhatalmazott delegált tagok között rendszerint fennáll. Nagy a jelentősége a politikai rendszer egészének és a gazdaságsszabályozás intézményi mechanizmusainak abban a tekintetben, hogy mennyire képesek gátat szabni, illetve megelőzni a társadalmilag nem kívánatos kapcsolatok kialakulását.

Érdekes ebben a tekintetben a különböző országcsoportok helyzete és megítélése. A fejlettebb régiókban a demokratikus intézményrendszer nagyobb védelmet jelent a gazdaságilag káros következményekkel fenyegető veszélyek ellen. A politikai intézményrendszer sebezhetősége azonban az állami vállalati formát igen kiszolgáltatottá teszi. Ez egyben azt is jelenti, hogy a magánérdekek akadálytalanul behatolnak a köztulajdon fölötti rendelkezés körébe, sőt a közérdek képviselőjének kisajátításához is elvezethetnek.

1. táblázat

Az állami tulajdonú vállalat narratíváinak szembenállása

<i>Hatástípusok</i>	1. pozitív	2. negatív
<i>Ökonómiai</i>	a) Piaci kudarcok kiküszöbölése	a) Alacsony hatékonyság
<i>Versenypiaci</i>	b) Regionális különbségek csökkentése	b) Többlet-közkidások (támogatás)
<i>Fejlesztési</i>	c) Közcélú fejlesztések megvalósítása	c) Innovációs készség hiánya
<i>Erőforrási</i>	d) Foglalkoztatás biztosítása	d) Politikai befolyás a tulajdonosi rendelkezésre
<i>Politikai</i>	e) Közpolitikai törekvések érvényesítése	e) Kormányzati beavatkozás
<i>Szakágazati</i>	f) Kulcsiparágak kormányzati kézben tartása	f) Versenykorlátozás
<i>Anyagi</i>	g) Profitszerzés	g) Korrupciós kockázat

Forrás: A szerző saját szerkesztése

Az 1. táblázat összegezi az előbbieken vázolt, egymással ütköző narratívákat. Lehetett volna a csoportosítást „előnyök–hátrányok” címszavakkal illetni, valójában azonban nem ilyen szembesítésről van szó, inkább az értékelő szemléletéről és persze a megállapításai alapjául szolgáló tényekről. A hagyományos értelemben vett közép-európai, illetve az Európai Unión belüli „Kelet” országaira vonatkozóan a negatív scenárió érdemben jelenlévő,⁵⁷ különösen Lengyelország, Magyarország, Szlovákia, Horvátország, Románia, Bulgária megítélése vonatkozásában, bár természetesen különböző mértékben.

IV.

Fordítókar tulajdonosi transzformációhoz

Megállapítható, hogy a két narratíva szintje között létezik egy, a kormányzati politikai intézmények kölcsönhatásában megtestesülő zsilip, amely a tulajdoni szerkezet látens átfordítását is lehetővé teszi. Mint azt joggazdasági történeti és összehasonlító elemzésünk mutatta, az állami tulajdonú vállalat a versenyszférában rendszerszerű jelenség, ezért fordítsuk most figyelmünket a negatív narratívát lehetővé tevő intézményes feltételekre.

Az előzmények és a nemzetközi környezet feltárása nem volt öncélú. Egyebek között e kitekintések horizontja éppen a magyarországi helyzet megítélése szempontjából fontos. Az állami tulajdonrészek növelése önmagában láthatóan nem jogellenes és nem ellentétes az európai integráció rendszerével sem. Pusztán ezen az alapon tehát nincs jogsérelem a verseny szabadságát érintően, nem nyílik jogorvoslati lehetőség. Az ágazatok szakpolitikáiban megvalósuló fő irányvonal is módosult a rendszerváltást követő időkhöz képest az utóbbi két évtizedben, amennyiben a privatizáció mellett az állami magánjogi tulajdonbavétel is teljesen elfogadott választási lehetőség lett.

A formális rezsimnek megfelelés, sőt szabálykövetés mellett azonban legalább ennyire fontos egyfelől a gazdasági intézményi környezet állapota. Ennyiben kiinduló hipotézisünket bizonyításunk alapján akként igazoltuk, hogy nem a vagyoni rendelkezés tömege, hanem a fölötte való kormányzati döntési jog kiterjedtsége az, ami elsődleges versenykockázati tényező.

⁵⁷ Bertelmann Stiftung's Transformation Index, 2022. <https://bti-project.org/en/reports> (2024.09.05.). A témában alkalmazására l. a következőt: BARTHA, ILDIKÓ – HORVÁTH, M. TAMÁS: Rule of Law Risks in EU Competition Law in Times of Crises and Beyond. Konferenciaelőadás, elhangzott: XXXIX CLaSF [Competition Law Scholars Forum] Workshop. Markets in crisis: the stress test for competition law, 2023. április 21-én. BERNATT, MACIEJ: *Populism and Antitrust. The Illiberal Influence of Populist Government on the Competition System*. Cambridge, Cambridge University Press, 2022.

Másfelől az állami tulajdonosi joggyakorlás tartalma, azaz stratégiája meghatározó, márpedig erről a részesedések megoszlása alapján sokszor lényeges összefüggésekre nem derül fény. A gazdasági intézményi környezet kulcsfontosságú feltételeire a negatív narratíva többoldalúan mutat rá a következőképpen.

Kockázatot jelent, ha a gazdasági szabályozó szervek, mint amilyen a versenyhivatal, a közbeszerzési hatóság, a számvevőszék, a központi statisztikai hivatal elvesztik függetlenségüket. Súlyosabb esetben a hatalommegosztás maga sérül, mérsékeltebb változat mellett az adott szervek önállósága csökken. A gazdaság körében a jogállam kikezdése azonban a versenyszabályok rendszerszerű sérelmére vezet. Ilyenkor az állami tulajdon aligha kerül a vesztes pozíciójába.

Veszély továbbá az, amikor a kormányzati politikát kifejező döntések sértik a versenyszabadságot. A bankrendszer meghatározó részének megkülönböztetett tulajdonosi kör kezébe adása, az energiaszektor partikulás érdek által vezérlése, a kiskereskedelmi láncok egyenlőtlen feltételek közé állítása, a hulladékágazat központosítása például mind olyan stratégiai szakpolitikai rendelkezések, amelyek nyilvánvalóan lényeges helyzeti előnyt teremtenek a hatalom saját (tulajdonú) cégeinek.

Élesen fölmerülő probléma még az egyedi döntések körében a speciálisan sajátos jogok adása (például kötelező igénybevétel biztosítottsága a hulladékos közszolgáltatások körében) közhatalmi rendelkezések útján, ami alapesetben ismét nem jogellenes az egységes piac integrációja körében. Ha a kivételeket megfelelő közérdekkel alátámasztják és a lehetséges visszaélések elleni különböző védelmet kiépítik, akkor ezek akár megengedettek is lehetnek. Az olyan rendszerszintű felmentések azonban, mint a versenyhatóság hatásköréből történő kivonás állandósított különleges helyzetre való hivatkozással, a szabadpiac rendszeres sérelmét eredményezi. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások körének meghatározatlan mértékű kiterjesztése, a rájuk vonatkozó szabályok meghozatalának kivonása bármely általános jogforrási rendelkezés alól, rendszerszintű kockázatot teremt. Az állami tulajdonú társaságok kivételes helyzetük okán e szabályok rendszeres, bár kétségek nélkül nem kizárólagos és nem feltétlenül folyamatos kedvezményezettjei. A nemzetstratégiai érdekre hivatkozás továbbá nemcsak jogot, hanem egyedi döntést is szabályszerűen tesz kontrollmentessé, aminek jó példái az egyedi állami tulajdonosi stratégiai rendelkezések, különösen a nagy részesedéseket érintő bevásárlások.

Az állami tulajdonú vállalat mindezen intézményi feltételekkel és rájuk hajazó egyedi tulajdonosi döntésekkel együtt, valóságos kockázatgyűjtő tározó a demokratikus piacgazdaság folyamatosan mozgásban lévő, hullámozó rendje szempontjából, ahol igen nehéz feltételezni,

hogy a jogállami garanciákat és egyenlő versenyfeltételeket felfüggesztő kivételek rendszerszintű alkalmazása a közvetlen kormányzati társasági jogi rendelkezések gyakorlatában majd pontosan határolt, szétválasztott és transzparens lesz. Inkább az e rész eléjén főlemlített zsilipre kell gondolni, amely az amúgy szabályosan alkalmazott jogi technológia segítségével tulajdonképpen más szintre emeli az új fenékmélységben már különösebb feltűnés nélkül megvalósítható, immár azonban korántsem szokványos tulajdonosi célokat.

Ami e „zsilipelés” további lényeges mechanizmusát illeti, még nagyobb a tét. A kormányzati rendelkezés állami tőketulajdonban való vállalati megjelenése ugyanis olyan kiterjesztés, ami valójában túlnő önmagán. A potenciális joggyakorlás ilyen stabil, mert rendszeressé tett volta lehetővé teszi az eddigieken túlmenően még magántulajdonosok helyzetbe hozását is, mégpedig úgy, hogy azok egyúttal tartósan követik az őket életre hívó és fenntartó akarat és érdek szándékait.

Modelleset erre, amikor az állami stratégiai felvásárlást követően a portfóliót továbbadják kormányközeli vállalkozói csoportoknak. Az intézményi garanciák kiürülése annyiban játszik itt szerepet, hogy az ügylet különleges minősítése (nemzetstratégiai érdekké nyilvánítás) ellehetetleníti a garanciális kontrollt. A tulajdonosi döntés a joggyakorlás ezen formáját illetően élesen rámutat a politikai korlátok hiányára. Magánjogi értelemben a stratégiai jogok gyakorlása a befolyásoló részvénytulajdonok útján magától értetődő, beleértve azt is, hogy nem kizárólag profitmotivált döntéseket hoznak a versenygazdaságban sem. Az azonban már kétes ebből a szempontból, amikor e kétféle stratégiai érdek, a kormányzati közhatalmi szakpolitikai és a magánjogi üzletpolitikai kiegészítik egymást. Veszélyes, ha helyettesítődnek, összeadódnak, mert az ilyen interferencia irreálisan felerősíti a hatalmi befolyást. A zsilip fordítókarja közjogilag láthatatlanul működik.

Továbbmenve, egy következő kockázati modellben is, immár végképp nehéz meghúzni a határokat. Az állami befektetést ebben az esetkörben baráti magánügylet egészíti ki, akár ez utóbbinak többséget is hagyva. Az egész megállapodás lényege mégis az összefonódáson alapuló ellenséges kivásárlás, ami a piac megszerzésére irányul. Intézményi támogatásra ekkor is szükség van, már ami a garanciák érvényesítésének felfüggesztését illeti, azaz például a már említett módon a versenyhivatal nem vizsgálódhat, különleges helyzetre hivatkozás lép be alkotmányosan indokolhatóvá téve a kontrollok alkotta fékek kiengedését vagy éppenséggel kiemelt nemzetstratégiai szempont jelenik meg törvényesítve.

A kormányzattal baráti magánérdek tartósságához és annak közben tartásához alkalmazott támogató közhatalmi eszközök nem egyszerűen kilazítják az alkotmányos

kontrollok és kontrák csavarjait. Az az intézményes helyzet, amikor ezek bármikor újra élesíthetők (azaz a kedvezményezettekre alkalmazott kivételszabályok megszüntethetők) – egyben a kézbentartás eszköze is. A baráti kiárusítás tehát nem olyan privatizáció, amikor az állam, illetve az azt képviselő hatalmi körök a továbbiakban elvesztik befolyásukat, hanem éppenséggel fenntartják azt. A közhatalmat transzformálják nem alkotmányosan intézményes keretek közé, avagy – a hatalomból való kikerülés esetére – oligopóliumi birodalmi alakulat alapjaiba építik be.

Jelen tanulmány ezeknek a jelenségeknek nem a feltárására vállalkozott, csak a transzformáció kockázatának csatornázását, intézményes feltételei meglétét kutatta ki. Mi tehát csak a zsilipelésben megvalósuló átemelést, mintegy az „átfordítás” jogi-gazdasági mechanizmusát vizsgáltuk az állami tulajdonú gazdasági társaságok képében. Az ennek nyomán kialakuló jelenségek rendszerének számbavétele már túlmegy ezen elemzés keretein, amelynek azonban további elvégzésekor, illetve a létező tapasztalati jelenségek értelmezéséhez az e kutatás szerinti hallgatólágos előfeltétel bizonyítottsága megkerülhetetlen kiindulópont. Megállapítható ennek alapján, hogy legális vállalati tulajdonlási megoldások alkalmazásával, meghatározott intézményi körülmények között, a kormányzati hatalompolitika olyan piacgazdasági rendszerszerű kockázatokat élesít, amelyekkel a közhatalomgyakorlás magánüzleti előnyökké alakítható, amolyan kint is-bent is⁵⁸ játékká élesíthető. Ha ez persze nem is József Attila-i mélységű⁵⁹ konfliktus, társadalomgazdasági értelemben némileg hasonlóan azért ugyancsak feloldhatatlan. Ami közjogi rendelkezéssel vagy állami vagyonról való döntéssel nem megy vagy jobb, ha nem látható, az végképp eltűnhet az üzleti magántitok mindent homályba borító leple alatt.

⁵⁸ JÓZSEF ATTILA: Eszmélet (1934) In: József Attila: Összes versei. Budapest, Szépirodalmi 1961. 323–326.

⁵⁹ „ügyeskedhet, nem fog a macska egyszerre kint s bent egeret.” JÓZSEF ATTILA i. m.