***Bordás Mária:***

**A közigazgatás gazdaságtana**

**– a gazdasági kormányzás lehetőségei és dilemmái -**

**Lektorálta: Prof. Dr. Lentner Csaba**

Második kiadás

2014.

Budapest

Bordás Mária fénykép

Habilitált egyetemi tanár a nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán, ahol a gazdasági kormányzás, és a hatékony állam kérdéseivel kapcsolatos tárgyakat tanítja alapszakon, mesterszakon, valamint a Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolában, angol és magyar nyelven. A Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola törzstagja.

Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán szerzett diplomát 1984-ben, majd ugyanott PhD fokozatot 1997-ben. 2009-ben habilitált a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán.

Rövidebb idejű tanulmányokat folytatott a Strasbourgban, 1990-ben, az Institute of Comparative Law, 1993-ban Firenzében az Academy of European Law, valamint 1995-ben, Salzburgban, a Centre for the Sudy of American Culture and Language oktatási intézményeiben.

2012-2013-ban tudományos dékán-helyettes volt a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán, ugyanebben az időszakban a Közpolitika és Közigazgatás-fejlesztési Tanszék vezetője is. 2013-ban akadémiai tanácsadó volt a NATO COE-DAT (Centre of Excellence Defence Against Terrorism) intézményében, Ankarában.

Fulbright vendégprofesszor volt 1999-ben az amerikai egyetemen: Virginia Politecnic Institute and State University, Department of Urban Affairs and Planning, ahol a privatizáció és az egészségügy kérdéseit oktatta és kutatta. 2013-ban vendégelőadó volt az ankarai egyetemen: METU (Middle East Technical University) Faculty of Economic Sciences, Department of International Relations, ahol EU jogot oktatott.

Különböző amerikai és európai intézményeknél végzett kutatásokat a közigazgatás területén. Ezek közül a legjelentősebbek: NATO COE-DAT (Centre of Excellence Defence Against Terrorism, Ankara, ASPA (American Society for Public Administration) USA, NISPAcee (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) Bratislava, Local Government and Public Service Initiative (Open Society Institute) Budapest, Constitutional and Legislative Policy (Open Society Institute) Budapest, National Forum Foundation, USA., Commission of the European Communities, Brüsszel, Állami Számvevőszék, Miniszterelnöki Hivatal, valamint a Corvinus Alapítvány és a Telenor Magyarország Zrt. közös kutatási projektjeiben.

Amerikai és európai nemzetközi konferenciákon rendszeresen prezentálja kutatási eredményeit angol nyelven.

Könyveket és számos tanulmányt publikált hazai és külföldi folyóiratokban, tanulmánykötetekben a közszolgáltatások szervezése, a közszektor versenyfelügyelete, az egészségügy és a jóléti szféra reformja, a privatizáció és a liberalizáció, a gazdasági kormányzás, a hatékony állam, az állami korrupció és etika, a közigazgatási vezetés, a dereguláció és az elektronikus közigazgatás területén.

Jogi tanácsadó volt az Egészségügyi Minisztérium World Bank Project Management Unit egészségügyi reformkísérletében 1998-ban, majd 1999-ben az Egészségügyi Minisztériumban az egészségügyi alapellátás privatizációjának törvény-előkészítésében.

1991-től tagja a Magyar Ügyvédi Kamarának. Korábban ügyvédi praxist is folytatott, ennek keretében jogi szakvéleményeket készített, és peres ügyeket látott el. Legjelentősebb volt ügyfelei: Magyar Orvosi Kamara, Magyar Gyógyszerész Kamara, Szociális és Családügyi Minisztérium, Fővárosi Önkormányzat és Pest Megyei Önkormányzat.

Legfontosabb közéleti tevékenységei: két amerikai folyóiratban szerkesztőbizottsági tag, valamint akadémiai tanácsadó tag, két magyar folyóirat szerkesztőbizottsági tagja, a Magyar Jogászegylet Európai Unió Joga Szakosztály elnöke, az MTA köztestületi tagja, a Corvinus Alapítvány kuratóriumi elnöke.

# Előszó

Ez a könyv eredetileg azzal a céllal készült, hogy a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának mesterszakán, a 2008-ban a mesterszakon indult “Közigazgatás és gazdaság” elnevezésű kurzus számára tananyag legyen, később az egyetem jogutóda, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán is ugyanezzel az elnevezéssel oktatott törzstárgy kötelező tankönyve lett a mesterszakon.

A könyv azonban – eredeti céljától eltérően – nem elsősorban tankönyvként szolgál, hanem olyan szakkönyv, amely monografikus jelleggel dolgozza fel azt a kérdéskört, hogy a történelem során, valamint napjainkban is, a gazdasági kormányzás milyen eszközökkel és módszerekkel képes befolyásolni a gazdasági folyamatokat, és hogy ennek a tevékenységnek melyek a lehetőségei és korlátjai.

A korábbi, gazdasági közigazgatási megközelítéssel szemben, a könyv nemcsak a gazdasági kormányzással foglalkozó szervezetek jogállását, hatáskörét, eljárását mutatja be, és nem is közgazdaság-tudományi mű, amelynek célja a gazdasági folyamatok elemzése. „A közgazdasági fejtegetések – és ez adja a mű eredetiségét – a közigazgatáshoz kötődően nyernek kifejezést, vagyis azt ismerheti meg az olvasó, hogy a közigazgatás mit tesz s milyen közigazgatási irányzathoz kapcsolódóan a világ vezető államaiban, valamint Magyarországon a gazdasági élet jó irányba történő befolyásolása érdekében.” (Részlet a könyv első kiadásának lektora, Lőrincz Lajos lektori véleményéből.)

A magyar gazdaság helyzetéért az elmúlt 25 év során sokan a gazdasági kormányzás alacsony színvonalát tették felelőssé. Ebben sok igazság van. Amikor ismert magyar közgazdászok nyilatkoznak, ugyanarról a gazdasági kérdésről gyakran egymásnak homlokegyenest ellentmondó véleményt fogalmaznak meg. Könnyen az a benyomásunk támad ezáltal, hogy véleményüket politikai hovatartozásuk határozza meg. Mindez nem könnyíti meg a tisztánlátást, és a kormány gazdaságirányító tevékenységének értékelését sem.

A közigazgatás és gazdaság kapcsolatának átfogó, elméleti szintű feldolgozására eddig legfeljebb egyes részterületeken került sor. A közgazdaságtudomány a gazdasági folyamatokat írja le, és csak érintőlegesen foglalkozik a kormány gazdasági szerepével. A közigazgatási tankönyvek pedig túlnyomó részben a gazdasági szervezeti-jogi szabályozást ismertetik. Egyikből sem érthető meg igazán, hogy a közigazgatás milyen szerepet tölt be a gazdasági folyamatok alakulásában.

Ez a könyv nemcsak arról szól, hogy a közigazgatás milyen eszközökkel irányítja a gazdasági folyamatokat, hanem arról is, hogy milyen célokat kell követnie annak érdekében, hogy a gazdaság az elvárásoknak megfelelően működjön. Ezért ahhoz, hogy a közigazgatás gazdasági funkciói érthetővé váljanak, röviden be kellett mutatnunk a gazdasági folyamatok működését is. Ahhoz, hogy a kormány gazdasági szerepét elemezhessük, azt is látnunk kell, hogy mi az, amit működtetnie kell.

A közigazgatás a gazdaságra sokféle módon gyakorol befolyást, és ennek során különféle dilemmákkal szembesül. A könyv kísérletet tesz a gazdaság és a közigazgatás bonyolult és sokrétű kapcsolatának bemutatására. Először a gazdasági közigazgatás történetileg kialakult modelljeit ismertetjük, majd a következő fejezetekben azt elemezzük, hogy a közigazgatásnak milyen gazdasági problémákat kell megoldania, és ennek melyek a lehetőségei és a korlátjai.

Az elméleti megközelítésen túl a könyv bemutatja a napjainkban érvényesülő nemzetközi tendenciákat, és a magyarországi átmenet időszakának legfontosabb gazdasági közigazgatási kérdéseit is.

*Köszönetnyilvánítás*

Hálával tartozom a 2010-ben elhunyt Lőrincz Lajos professzor úrnak, akinek tanácsai és segítségnyújtása sokat segítettek ennek a könyvnek a megírásában, és akitől volt alkalmam rengeteget tanulni az elmúlt évtizedek során.

Köszönetet mondok Kiss László professzor úrnak szakmai támogatásáért, és azért, mert a könyv 2010-ben megtartott bemutatóján ismertette és méltatta a könyvet.

Köszönettel tartozom még Lentner Csaba professzor úrnak is, aki elvállalta a könyv második kiadásának lektorálását, és tanácsaival segített a könyv tovább-fejlesztésében.

A szerző

Budapest, 2014. május 14.

Tartalomjegyzék

[Előszó 4](#_Toc35692254)

[1.1. Mikor tekinthető egy gazdaság jól működőnek? 9](#_Toc35692255)

[1.2. Mikor kell az államnak beavatkoznia a gazdaság működésébe? 12](#_Toc35692256)

[*1.3. Mi várható el a gazdasági közigazgatástól?* 14](#_Toc35692257)

[1.4. Hogyan irányítsa az állam a gazdasági folyamatokat? 16](#_Toc35692258)

[2. A GAZDASÁGIRÁNYÍTÁS TÖRTÉNETILAG KIALAKULT MODELLJEI 22](#_Toc35692259)

[2.1. Az ókori államok és a gazdaság 22](#_Toc35692260)

[2.2. Gazdasági intézkedések a középkorban 25](#_Toc35692261)

[2.2.1. A korai és a virágzó feudalizmus gazdasága 25](#_Toc35692262)

[2.2.2. A feudális abszolutizmus gazdaságpolitikája. 27](#_Toc35692263)

[2.3. A kapitalizmus gazdasági rendje 28](#_Toc35692264)

[2.3.1. Az állam szerepe a liberálkapitalizmus idején 28](#_Toc35692265)

[2.3.2. Gazdaságirányítás a fejlett kapitalizmusban 32](#_Toc35692266)

[2.4. A kommunista gazdaságirányítási rendszer 36](#_Toc35692267)

[2.4.1. A szovjet modell 36](#_Toc35692268)

[2.4.2. A közép-kelet európai modellek 38](#_Toc35692269)

[2.5. Magyarország gazdaságirányítási rendszere 40](#_Toc35692270)

[2.5.1. A középkor 40](#_Toc35692271)

[2.5.2. A kapitalizmus 42](#_Toc35692272)

[2.5.3. A kommunizmus 45](#_Toc35692273)

[3. A GAZDASÁGPOLITIKÁT MEGHATÁROZÓ TÉNYEZŐK 48](#_Toc35692274)

[3.1. A menedzsment szemléletű gazdaságpolitika 49](#_Toc35692275)

[3.2. Az Új Közmenedzsment hatása Európában 53](#_Toc35692276)

[3.3. Új kihívások a gazdaságpolitika számára 55](#_Toc35692277)

[3.3.1. *Új elvárások a gazdasági kormányzással szemben* 55](#_Toc35692278)

[3.3.2. A közérdek érvényesítésének mechanizmusa 56](#_Toc35692279)

[3.3.3. A gazdasági alkotmányosság és a gazdasági kormányzás 57](#_Toc35692280)

[3.3.4. Az Európai Unió gazdaságpolitikája és a gazdasági kormányzás kérdései a tagállamokban 62](#_Toc35692281)

[3.3.5. A nemzetközi szervezetek hatása a nemzetállamok gazdasági kormányzására 70](#_Toc35692282)

[3.3.6. A globalizmus és a nemzetállamok 72](#_Toc35692283)

[3.3.7. A régió, mint a gazdaságfejlesztés új területe 73](#_Toc35692284)

[3.4. A magyar gazdaságpolitika 77](#_Toc35692285)

[3.4.1. A politika és a gazdasági kormányzás kérdései 77](#_Toc35692286)

[3.4.2. A magyar gazdasági alkotmányosság 80](#_Toc35692287)

[3.4.3. A globalizmus Magyarországon 84](#_Toc35692288)

[3.4.4. Viták és koncepciók a magyarországi régiókról 85](#_Toc35692289)

[4. A GAZDASÁGI KÖZIGAZGATÁS SZEREPE A GAZDASÁGPOLITIKA KIALAKÍTÁSÁBAN 92](#_Toc35692290)

[4.1. A költségvetési és a monetáris politika 93](#_Toc35692291)

[4.1.1. A konjunktúraciklus 93](#_Toc35692292)

[4.1.2. A gazdaságpolitika lehetőségei és korlátjai 93](#_Toc35692293)

[4.1.3. A keynesi gazdaságpolitika 94](#_Toc35692294)

[4.1.4. A költségvetési politika 95](#_Toc35692295)

[4.1.5. A monetáris politika 96](#_Toc35692296)

[4.1.6. A költségvetési és a monetáris politika hatékonyságának kérdései 98](#_Toc35692297)

[4.2. A munkanélküliség kezelése 101](#_Toc35692298)

[4.2.1. A munkanélküliség oka 101](#_Toc35692299)

[4.2.2. A munkanélküliség mérése 102](#_Toc35692300)

[4.2.3. A foglalkoztatás növelése 102](#_Toc35692301)

[4.2.4. A foglalkoztatás szervezete. 104](#_Toc35692302)

[4.3. Az infláció 105](#_Toc35692303)

[4.4. A jövedelempolitika 105](#_Toc35692304)

[4.4.1. A jövedelempolitika szempontjai. 105](#_Toc35692305)

[4.4.2. Tulajdonból származó jövedelem 106](#_Toc35692306)

[4.4.3. A munkajövedelem 106](#_Toc35692307)

[4.4.4. Szociális juttatások 108](#_Toc35692308)

[4.4.5. A vállalkozásból származó jövedelem 109](#_Toc35692309)

[4.5. Gazdasági és monetáris unió. 110](#_Toc35692310)

[4.6. Magyarország stabilizációs politikája 113](#_Toc35692311)

[5. A VERSENYFELÜGYELET 129](#_Toc35692312)

[5.1. A piaci verseny jellemzői és a kormányzati beavatkozás eszközei 129](#_Toc35692313)

[5.2. A versenyjog és a versenypolitika 132](#_Toc35692314)

[5.2.1. Az Európai versenyjog története 132](#_Toc35692315)

[5.2.2. Az amerikai versenyjog története 132](#_Toc35692316)

[5.2.3. A versenyjog intézményei 134](#_Toc35692317)

[5.2.4. Versenypolitika 137](#_Toc35692318)

[5.3. Az állam versenykorlátozó tevékenysége 140](#_Toc35692319)

[5.3.1. A monopóliumok kialakulása 140](#_Toc35692320)

[5.3.2. Az árszabályozás 142](#_Toc35692321)

[5.3.3. Állami támogatások 144](#_Toc35692322)

[5.4 Az Európai Unió versenyjoga 145](#_Toc35692323)

[5.4.1. A versenykorlátozások joga 145](#_Toc35692324)

[5.4.2. Az állam versenykorlátozó tevékenységének uniós jogi szabályai 148](#_Toc35692325)

[5.5. Versenyjog Magyarországon 152](#_Toc35692326)

[5.5.1. Az állami monopóliumok 152](#_Toc35692327)

[5.5.2. A magyar versenyjogi szabályozás 154](#_Toc35692328)

[5.5.3. Versenypolitika az átmenet időszakában 158](#_Toc35692329)

[5.5.4. Állami támogatások 162](#_Toc35692330)

[6. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZERVEZÉSE 168](#_Toc35692331)

[6.1. A közszolgáltatások szervezésének kérdései 168](#_Toc35692332)

[6.2. A közigazgatás sajátosságai és a közszolgáltatások 171](#_Toc35692333)

[6.3. Az infrastrukturális közszolgáltatások 173](#_Toc35692334)

[6.3.1. A közszolgáltató üzem jogállása és irányítása 173](#_Toc35692335)

[6.3.2. A közszolgáltatások működtetésére kötött szerződések 174](#_Toc35692336)

[6.4. A közszolgáltatások piacosításának kérdései 175](#_Toc35692337)

[6.4.1. Az amerikai neoliberalizmus privatizációs gyakorlata 175](#_Toc35692338)

[6.4.2. Az európai privatizáció megoldásai 178](#_Toc35692339)

[6.5. A közszolgáltató monopóliumok versenyjogi megítélése 179](#_Toc35692340)

[6.6. Az Európai Unió közszolgáltatásokkal kapcsolatos politikája 182](#_Toc35692341)

[6.7. Az infrastrukturális közszolgáltatások Magyarországon 188](#_Toc35692342)

[6.8. Az egészségügyi szolgáltatások 197](#_Toc35692343)

[6.8.1. Egészségügyi modellek a fejlett piacgazdaságokban 197](#_Toc35692344)

[6.8.2. A szolidaritás és a hatékonyság kérdései a magyar egészségügyben. 202](#_Toc35692345)

[7. AZ ÁLLAMI TULAJDON KEZELÉSE ÉS A KÖZPÉNZEK FELHASZNÁLÁSA 210](#_Toc35692346)

[7.1. A közvagyon és a gazdasági hatékonyság kérdései 211](#_Toc35692347)

[7.2. Az állami tulajdon kérdései 212](#_Toc35692348)

[7.2.1. Az állami tulajdon története 212](#_Toc35692349)

[7.2.2. Az állami tulajdon formái. 213](#_Toc35692350)

[7.2.3. Az állami tulajdon története Magyarországon 215](#_Toc35692351)

[7.2.4. A privatizáció Magyarországon az átmenet időszakában 217](#_Toc35692352)

[7.2.5. Az állami tulajdon Magyarországon 1990-től 223](#_Toc35692353)

[7.3. A közpénzek felhasználása 226](#_Toc35692354)

[7.3.1. A közpénzek felhasználásának jelentősége 226](#_Toc35692355)

[7.3.2. A közpénzek felhasználásának modelljei 226](#_Toc35692356)

[7.3.3. Közpénzek szabályozásának története Magyarországon 228](#_Toc35692357)

[7.4. Az üzleti elvek alkalmazhatósága a közpénzek felhasználása során 231](#_Toc35692358)

[7.4.1. Nemzetközi tendenciák a hatékonyság érvényesítésében 231](#_Toc35692359)

[7.4.2. Közigazgatás és üzleti elvek Magyarországon 235](#_Toc35692360)

[7.5. Az állami korrupció 239](#_Toc35692361)

[8. A GAZDASÁGI TEVÉKENYSÉGEK SZABÁLYOZÁSA 248](#_Toc35692362)

[8.1. A szabályozás tárgyai 248](#_Toc35692363)

[8.2. Fogyasztóvédelem 250](#_Toc35692364)

[8.2.1. A fogyasztóvédelem kialakulása. 250](#_Toc35692365)

[8.2.2. A fogyasztóvédelem eszközei. 250](#_Toc35692366)

[8.2.3. A fogyasztóvédelem jogintézményei. 251](#_Toc35692367)

[8.2.4. A fogyasztói igények érvényesítése 255](#_Toc35692368)

[8.2.5. A fogyasztóvédelem uniós szabályai. 255](#_Toc35692369)

[8.3. A pénzügyi szektor felügyelete 257](#_Toc35692370)

[8.4. Dereguláció és elektronikus ügyintézés. 264](#_Toc35692371)

[8.5. A vállalkozások adminisztratív terhei és az elektronikus ügyintézés lehetőségei 266](#_Toc35692372)

[Irodalom 271](#_Toc35692373)

1. **A GAZDASÁGI KÖZIGAZGATÁS DILEMMÁI**

1.1. Mikor tekinthető egy gazdaság jól működőnek?

Ahhoz, hogy megértsük a közigazgatás gazdaságban betöltött szerepét, azt a kérdést kell megválaszolnunk, hogy a közigazgatás miként segítheti elő a gazdaság jobb működését. A kérdés azonban azt a további kérdést veti fel, hogy mikor tekinthetjük ideálisnak a gazdaság fejlődését?

Széles körben elfogadott közgazdaságtudományi nézet, hogy a kormány gazdaságpolitikájának a gazdaság növekedését, hatékonyságát és az egyének jólétét kell szolgálnia, mert ezek a legfontosabb elvárások a gazdaság működésével szemben.

***A gazdasági növekedés.*** Gazdasági elemzők legtöbbször a gazdasági növekedés mértékével mérik a gazdaság sikerességét. Gazdaságtörténészek azonban az egyes történelmi korokat abból a szempontból vizsgálják, hogy a gazdaság miként fejlődött. A bruttó nemzeti jövedelem (GDP) a gazdasági növekedés mutatója, de ebből önmagában nem vonható le következtetés arra, hogy a gazdaság fejlődött-e egy adott időszakban, mert a gazdasági fejlődést más szempontok is meghatározzák.

A gazdasági fejlődés egyértelmű jelének kell tekinteni, amikor a gazdaság egy fejlettebb termelési módra tér át, például az önellátó gazdaságról a piacgazdaságra. Amikor a mezőgazdaság, az ipari termelés és a szolgáltató szektor aránya ez utóbbiak javára tolódik el, szintén a gazdasági fejlődés bizonyítékai. A kapitalizmus előtti társadalmakban a földművelés és az állattenyésztés volt a meghatározó, mivel a termelékenység olyan alacsony volt, hogy elsősorban a lét fenntartásáról kellett gondoskodni. Később, amikor a mezőgazdaság fejlődése már olyan szintet ért el, hogy az emberi erőforrás átcsoportosítható volt más területekre, lehetővé vált az iparosodás. Napjainkban a jövedelmek növekedésével együtt a kereslet a szolgáltatások iránt nő, kevésbé a fogyasztási cikkek iránt, és egy gazdaság fejlettségét a szolgáltató szektor nagyságával is szokás jellemezni.

A közgazdaságtudomány kénytelen bizonyos értékeket és erkölcsi elvárásokat is megfogalmazni a gazdaság optimális működésének kritériumaként, bár tény, hogy ezeket sok közgazdász kevésbé tartja közgazdaságtudományi kérdésnek, sokkal inkább olyannak, amely a politikától függ. A közgazdaságtudomány egyébként nemigen tud mit kezdeni a politikával, azt úgy tekinti, mint racionálisan kevéssé megfogható tényezőt, amely lehet, hogy a gazdasági folyamatokra a köz érdekében gyakorol befolyást, de gyakran szűk látókörű módon hoz döntéseket, vagy személyes érdekeket szolgál.

*A konkrét esetekben nem mindig könnyű eldönteni, hogy a politika az adott helyzetben valóban a gazdaság fejlődése szempontjából a legoptimálisabb döntést hozta-e.*

*Magyarországon például a privatizációt rendszerint éles viták kísérik. A privatizációt lebonyolító kormányokat támogatók szerint a privatizáció elősegítette a magyar gazdaságban a piacgazdaság intézményeinek gyors létrejöttét, a versenyszféra vállalatait fellendítette, a közszolgáltatásokat hatékonyabbá tette, és az összes hibája ellenére szükségszerű volt. A privatizáció kritikusai szerint azonban a nemzeti vagyont a privatizációval elkótyavetyélték, elősegítették a volt kommunista politikai elit hatalmának átmentését, és teret engedtek a nemzetközi tőke egészségtelen befolyásának. A privatizáció – az ilyen vélekedések szerint - a legtöbb esetben korrupt módon zajlik, célja kizárólag a politikai elit személyes meggazdagodása.*

*A 2010 óta zajló ellentétes folyamat, a közszolgáltató szektor vállalatainak, valamint a nemzetgazdaság szempontjából stratégiailag alapvető fontosságú vállalatoknak az állam által történő felvásárlása sem kevésbé képezi vita tárgyát a közgazdaság-tudományi irodalomban. Célja és előnye a „visszaállamosításnak”, hogy a magyar nemzetgazdaságot függetlenítse a nemzetközi tőke befolyásától, annak érdekében, hogy a magyar kormány saját, a nemzet érdekeit képviselő gazdaságpolitikát tudjon kialakítani. Mások viszont féltik a piaci verseny intézményét az állami tulajdon dominánssá válása, az állam monopolhelyzetbe kerülése miatt.*

A közgazdaságtudomány két irányzatot képvisel: a leíró közgazdaságtan azokkal a gazdasági jelenségekkel foglalkozik, amelyek számszerűsíthetők, vagy tényszerűen leírhatók - mint például az infláció, vagy a munkanélküliség mértéke és hatása - és amelyre egzakt megoldásokat lehet kidolgozni. A normatív közgazdaságtan által felvetett kérdésekben, amelyek valamilyen módon értékítéletet tartalmaznak - például hogy a munkanélküliség felszámolása, vagy az infláció csökkentése a fontosabb gazdasági cél - nem véletlenül, a legnagyobbak a nézetkülönbségek.

***A gazdaság hatékonysága.***A gazdasági közigazgatás másik céljaként megfogalmazhatjuk a gazdaság hatékonyságát is. A közgazdaságtudomány a legáltalánosabb értelemben azt a gazdaságot tekinti hatékonynak, amelyik a termelési lehetőségeinek határán van. A hatékonyság mértékének a konkrét esetekben történő megállapításához bonyolult közgazdasági elemzések és számítások szükségesek, ehhez azonban elvek és kritériumok meghatározása szükséges.

Kiindulhatunk abból, hogy mikor működik jól, vagy rosszul egy gazdaság. A gazdasági folyamatokat kedvezőtlenül befolyásolják a piaci kudarcok, amelyek sokfélék lehetnek, például a monopólium, az infláció, a munkanélküliség, a recesszió, stb. Ebből következően tehát, ideális esetben, a gazdaságban piaci verseny van, a gazdaság növekszik, stabil és magas a foglalkoztatás is. Kérdés, hogy mely tényezők határozzák meg azt, hogy a gazdasági folyamatok ebbe az irányba fejlődnek-e?

Kétségtelen, hogy elsősorban az állam felelős azért, hogy olyan gazdaságpolitikát folytasson, és a gazdaság működéséhez olyan közigazgatási környezetet alakítson ki, amelyik elősegíti annak jó működését.

A gazdaság hatékony működését ugyanakkor egy időszakban más tényezők is meghatározzák. A termelési tényezők, mint a föld, a természeti erőforrások, a munkaerő és a tőke össztermelése, mint objektív tényezők, határozzák meg egy gazdaság teljesítőképességének határát. A kollektivizálás, mint a mezőgazdasági földtulajdon átalakítása például jelentős szerepet játszott a kommunista gazdaság kiépítésében, vagy a tőketulajdon kialakulása a kapitalista gazdaság megerősödésében az eredeti tőkefelhalmozás idején. A munka formáinak változásai, a rabszolgaságtól, a jobbágyságon keresztül egészen a bérmunkás rendszerig, szintén jelentősen meghatározta a gazdasági hatékonyság fokát, ugyanúgy, mint a természeti adottságok - éghajlat, föld minősége, vízellátás – is.

A korai találmányok - nyomda, gőzgép, távíró, stb. - és az újak - az elektronika, és az informatika - vagy a szervezés tökéletesítése, látványos eredményeket értek el a gazdasági hatékonyság növelésében.

A társadalmi intézmények - a szokások, a vallás, az ideológia, a társadalmi értékek, attitűdök, a társadalmi struktúra - bonyolult és sokrétű tényezők, amelyek elemzése a gazdasági folyamatok szempontjából a legnehezebben kezelhetők.

*Klasszikus közgazdasági példa a vallás gazdasági szerepére az indiai szent tehenek esete, amelyek közgazdasági szemszögből az erőforrások irracionális felhasználását jelentik akkor, amikor a lakosság nagy része éhezik.*

*Hozzánk közelebbi példa alapján is érzékeltethető, hogy a társadalmi értékek és attitűdök milyen mértékben lehetetlenítik el a gazdasági célokat: az adózás kikerülésének gyakorlata a méltányos közteherviselés, a kommunista tradíciókból adódó közvagyon tiszteletének hiánya pedig a közpénzek hatékony felhasználásának legfőbb akadályát képezték a magyar gazdaságban, az átmenet időszakában..*

*Vagy, a paternalista állam örökségeként az állampolgárok egy jelentős része mind a mai napig olyan túlzott elvárásokat támaszt az állami gondoskodással szemben, ami a munkanélküli ellátások és a szociális segélyezés kiadásainak csökkentésére irányuló kísérletekre politikai kockázat jelent. A 2010-től bevezetett közmunka intézménye ezt a problémát igyekezett megoldani azzal, hogy a közszférában munkalehetőséget teremtettek, a jövedelem elsődleges forrásaként a munkát határozták meg, ezzel együtt a munkanélküli, és a szociális segélyezést szűkebb körűre vonták.*

Vannak olyan speciális tényezők is, amelyek ugyancsak meghatározzák egy gazdaság hatékony működését. Ilyennek kell tekintenünk, például az emberi erőforrást, amely a munkaerő tudását, képességét, szakértelmét jelenti, vagy a gazdaság innovatív képességét, amely a kutatás-fejlesztés révén azonnal képes reagálni a technikai fejlődésre. Ezek a tényezők a fejlett gazdaságokban szembetűnően nagy hangsúlyt kapnak.

***A társadalom jóléte.***A GDP növekedése és a hatékonyság magas foka ellenére sem tekinthetjük a gazdaságot jól működőnek, ha például keveseknek kiugróan magas a jövedelme, míg a többség mélyszegénységben él, vagy ha a környezetszennyezés felborítja a természet ökológiai egyensúlyát.

Napjainkban a gazdaságtól elvárt követelményeket egyre inkább a versenyképesség fogalmával szokás leírni. A versenyképesség szélesebb fogalom, mint a hatékonyság, vagy a termelékenység, mivel magában foglalja azt is, hogy a gazdaság fejlődésének végső soron az egyének jólétét kell szolgálnia.

Egy olyan állam például, amelyik hadiipara fejlesztését és a fegyverkezést tekinti elsőrendű célnak, nyilvánvalóan nem az egyének jólétét tartja szem előtt. Ugyanez mondható el a kommunista tervgazdaságról is, amelyik az egyéni fogyasztás drasztikus visszaszorításával ért el – legalábbis átmenetileg - gazdasági növekedést.

*Nem véletlenül, napjaink egyik legtöbbet vitatott kérdése Magyarországon, hogy a megszorításokra épülő gazdaságpolitikának - amelyik az állampolgárok áldozatvállalását feltételezi egy bizonytalan jövőbeni jólét reményében – van-e létjogosultsága. A növekvő elégedetlenség oka az volt, hogy a többség úgy érezte, a kormányok felelősek a gazdasági recesszióért, ennek ellenére elvárják a lakosságtól, hogy megértéssel fogadja az egyre drasztikusabb megszorító intézkedéseket.*

*Vizsgálatok tárták fel, hogy a kormányzati szférában az állami vagyon és a közpénzek hihetetlen mértékű pazarlása folyt, amely az elhibázott gazdaságpolitika mellett szintén rontotta a gazdasági növekedés esélyeit. Erről azonban a kormányzatok részéről nem esett szó, sokkal inkább a lakosság túl-fogyasztásáról, valamint arról, hogy aki a megszorító intézkedések ellen érvel, populista.*

*A második Orbán kormány 2010-től határozottan szakítani kívánt az addigi, megszorításokra épülő gazdaságpolitikával, és az un. unortodox gazdaságpolitika keretében igyekezett a közterheket a multinacionális vállalatokra tenni, válságadó és különadó formájában, ugyanakkor a lakosság terheit mérsékelni például a rezsicsökkentéssel, a családtámogatások kiszélesítésével, és az egykulcsos személyi jövedelemadó bevezetésével.*

1.2. Mikor kell az államnak beavatkoznia a gazdaság működésébe?

A fentiekben láttuk, milyen nehézségeket okoz annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a gazdaság működése mikor tekinthető ideálisnak, azt milyen szempontok szerint lehet meghatározni, valamint hogy a gazdaság fejlődését mely tényezők befolyásolják. Még nehezebb dolgunk van akkor, amikor a politikai, állami és közigazgatási intézmények szerepét vizsgáljuk ebben az összefüggésben.

Az állami beavatkozás alapkérdése, hogy a piac spontán működését az állam milyen mértékben hagyja érvényesülni. A piac működésének mechanizmusa leegyszerűsítve azt jelenti, hogy a fogyasztói kereslet meghatározza, a piacon a vállalatok milyen árukat és szolgáltatásokat állítsanak elő, ennek hatására a vállalatok – mivel azokat a verseny a lehető legmagasabb profit elérése ösztönzi – a piaci versenyben rákényszerülnek a leghatékonyabb termelési módszerek alkalmazására, ezáltal a legalacsonyabb ár alkalmazására. Ilyen módon a kereslet- kínálat meghatározza az árakat, valamint a béreket és a profitot, vagyis a jövedelmeket.

Abban egyetértés mutatkozik a közgazdaságtudomány művelő között, hogy sehol sem létezik - bár az lenne az ideális - kizárólag piaci gazdaság, mert még a klasszikus kapitalizmus idején sem volt tökéletes a verseny. Ezért az állami beavatkozás szükségszerű, de a kizárólag az állami döntéseken alapuló piac nem működőképes, amint azt a kommunizmus tervgazdasága is bizonyítja. A két szélső eset között az állami beavatkozás konkrét formáit illetően sokféle elmélettel és gyakorlati megoldással találkozunk.

Egyedül Adam Smith – a klasszikus kapitalizmus közgazdásza - volt azon az állásponton, hogy a szabad verseny a piacon tökéletesen és automatikusan szabályozza a gazdasági rendet, és mindenféle állami beavatkozás károsan hat ennek mechanizmusára.

***Piaci kudarcok.*** A klasszikus kapitalizmus óta eltelt idő bebizonyította, hogy a piacnak vannak kudarcai, amelyek csak állami eszközökkel küszöbölhetők ki. A piaci kudarcok az alábbiak szerint kezelhetők:

* Az állam költségvetési és monetáris hatalmával képes biztosítani a piaci stabilitást, amelyet az infláció, a munkanélküliség és a gazdasági recesszió fenyegeti.
* Az állam a piaci versenyt fenntartja, és megakadályozza a monopóliumok létrejöttét, amelyek egyébként a fogyasztók érdekeivel ellentétesek.
* Az újraelosztással az állam a túlságosan egyenlőtlen jövedelmeket egyenlíti ki, azért, hogy támogassa azokat, akik önhibájukon kívül nem tudnak a létfenntartásukról gondoskodni.
* Azokért a közszolgáltatásokért, amelyek tisztán piaci körülmények között nem működtethetők, az állam felelősséget vállal: támogatást nyújt, közszolgáltató vállalatokat működtet, illetve azokat szabályozza és felügyeli.
* Az állam támogat, vagy közvetlenül végez olyan gazdasági tevékenységeket - például közegészségügy, alapkutatások - amelyek közérdekű célt szolgálnak, és amelyek iránt az üzleti vállalkozások nem érdeklődnek.
* A külső gazdasági (externális) hatásokat - mint például környezetszennyezés, egészségkárosító termékek, globális felmelegedés - az állam különféle szabályozó eszközökkel igyekszik megszüntetni.
* Amikor az egyének nem rendelkeznek megfelelő információval gazdasági döntéseikhez, az állam ezeket a területeket szabályozza - például fogyasztóvédelem, munkavédelem, pénzügyi szervezetek felügyelete, engedélyezés, minőségi és biztonsági előírások - útján.

***Kormányzati kudarc.***A piaci kudarcokhoz hasonlóan a közgazdászok beszélnek a kormány kudarcáról is, mivel sokszor az állam piaci folyamatokba történő beavatkozása sem sikeres. A kormányzati kudarcok oka általában, hogy a gazdaságpolitikai döntések túlságosan bonyolultak, a kormányzati szerveknek nincs elég információjuk arról, hogy a gazdasági intézkedés valóban a célzott folyamatokat indítja el, és hogy a gazdaság szereplői hogyan fognak ezekre reagálni. Ez nem meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy az egyre bonyolultabb gazdasági folyamatokban lehetetlen az összes tényezőt előre látni és kiszámítani.

*A lakáspiacon például a lakbérek szabályozása a 20. század elején azt célozta, hogy az alacsony jövedelmű bérlők lakhatását biztosítsa. Az alacsony lakbérek miatt a lakások bérbe adása megszűnt jövedelmező tevékenység lenni, emiatt a vállalkozások elhagyták a lakáspiacot. Ez pedig a lakáskínálat csökkenéséhez vezetett.*

*Köztudott az is - és erre a magyar gyakorlat is példa - hogy az adóemelés sem járt mindig a költségvetési bevételek emelkedésével, mert a vállalkozások csődbe mentek, másik országba tették át működésüket, vagy elkerülték az adófizetést. Az adók növelése sem csökkentette feltétlenül a vállalkozások nyereségét, mert a vállalkozások a magasabb adót az árak emelése révén áthárították a fogyasztókra. Ez utóbbi történt például a második Orbán kormány által, a bankokra kivetett különadók következményeként: a bankok megpróbálták a szolgáltatási díjak emelésével áthárítani veszteségeiket a fogyasztókra, amelynek eredményeként a kormány különféle szankciókat helyezett kilátásba velük szemben.*

Tovább nehezíti a kormány helyzetét, hogy a gazdasági intézkedések választás elé is kényszerítik a gazdaságpolitikát, és a kormánynak a döntéseiben politikai értékítéletet kell alkotnia.

*Magyarországon az 1990-es évek elején az állami tulajdonban levő veszteséges nehézipari vállalatok, vagy bányák bezárása például kedvező volt a költségvetés szempontjából, de krónikus munkanélküliséget idézett elő ezekben a régiókban, ami szociális feszültségekhez vezetett, ez pedig a munkanélküli és szociális ellátásokra fordított finanszírozási források növelését tette szükségessé.*

*A 2007-ben bevezetett vizitdíj és kórházi napidíj sem feltétlenül az egészségügyi szolgáltatások racionálisabb igénybe vételéhez – ezáltal a költségek csökkenéséhez - vezetett, hanem másfelől az egészségügyi kiadásokat növelte is azáltal, hogy a szegények nem fordultak időben orvoshoz, amivel a gyógyításuk még költségesebbé vált.*

*A liberális egészségügyi kormányzat által 2007-ben, a népszavazás által leszavazott egészségügyi reform is az egészségügy hatékonyabbá tételét célozta a piaci verseny létrehozásával az egészségügyi biztosítás területén, ennek ellenére a lakosság úgy vélte, hogy ez által az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés alapja a fizetőképesség lesz, és nem a szolidaritás.*

*A második Orbán kormány 2010-ben – szakítva a neoliberális gazdaságfilozófiával - egy erős állam létrehozását tűzte ki célként, amely a kormány gazdaságpolitikáját határozottan és következetesen képes végrehajtani Ennek feltétele viszont az Alkotmánybíróság gazdaságpolitikai kérdésekben való hatáskörének drasztikus csökkentése volt, amely viszont a fékek és ellensúlyok rendszerében addig fontos szerepet töltött be.*

*1.3. Mi várható el a gazdasági közigazgatástól?*

A gazdaság és az állam kapcsolatát vizsgálnunk kell abból a szempontból is, hogy a közigazgatásnak mit kell tennie ahhoz, hogy a gazdasági folyamatokat megfelelően irányítsa, más szóval, maga a közigazgatás mikor tesz eleget a vele szemben támasztott követelményeknek? A gazdasági közigazgatás működésével szemben számos elvárás fogalmazható meg, például a piacfelügyeletet ellátó szervek eljárásának jogszerűsége, a vállalkozások engedélyezésekor az ügyintézés zökkenőmentessége, gyorsasága, az adók ésszerű felhasználása, a közpénzek visszaélésmentes kezelése. Kérdés, hogy a gazdasági közigazgatással szemben megfogalmazott követelmények sokasága elrendezhető-e bizonyos elvek köré?

A különböző közigazgatás-tudományi irányzatok – az adott közigazgatási kultúra értékeinek függvényében – eltérő módon határozták meg azt, hogy a közigazgatásnak milyen elveket kell követnie, például az üzleti értékeket, a törvényességet, a jogszabályoknak való alárendeltséget, a politikai befolyástól mentességet, a bürokratikus szakértelmet, a jó munkaszervezést, a köztisztviselők pozitív munkavégzési attitűdjeit, a döntéshozatal folyamatának optimalizálását, stb.

Ezek az irányzatok alapvetően két csoportba sorolhatók: a köz- és a magánjog elhatárolásán alapuló, a közérdeket érvényesítő közigazgatási, illetve az üzleti elveket alkalmazó, és a közigazgatási hatékonyságot középpontba állító elméletekre.

***Az európai közigazgatás.*** A polgári forradalmak idején Európában a feudális abszolutizmus önkényével szemben a közigazgatás törvényessége, joghoz kötöttsége fogalmazódott meg legfontosabb követelményként a közigazgatással szemben, amelyről úgy vélték, hogy csak a közjogi szabályozás tudja érvényesíteni.[[1]](#footnote-1)

A közjogi szabályozású európai közigazgatási rendszereket szokás ezért „hagyományos”, vagy weberi modellként is leírni, amely a hangsúlyt a jogi normák minél pontosabb körülírására és alkalmazására helyezi, de általában figyelmen kívül hagyja, hogy a jogi szabályozás valamely társadalmi cél elérésére irányul, ezért ennek tényleges megvalósulása iránt közömbös.

***Az amerikai közigazgatás****.* Az üzleti kultúrán alapuló amerikai gazdaságban és társadalomban vált központi kérdéssé, hogy a közigazgatás mennyire használható fel bizonyos célok elérésére. Az amerikai közigazgatást szokás üzleti célokat követő közigazgatásként is jellemezni, ahol a köz- és a magánigazgatás soha nem volt szétválasztható.

Az amerikai felfogás szerint a közigazgatás működését ugyanolyan elvek jellemzik, mint az ipari üzemekét, ezért a rendszer-szemléletből kiindulva, a közigazgatás működését „üzemszerű” módon, a „lehető legkisebb ráfordítás – a lehető legnagyobb eredmény” követelménye mentén képzeli el.[[2]](#footnote-2)

Az amerikai modellben a közigazgatás működése akkor gazdaságos, ha kivonul a gazdaságnak azokról a területeiről, amelyek piaci elvek alapján is működtethetők, tehát a lehető legkisebb erőforrásokat vonja el a gazdaságból, például nem működtet közszolgáltatásokat ingyenesen, vagy a piaci áron aluli díjért. A közigazgatás akkor hatékony, ha a kitűzött célokat - például foglakoztatás növelése - a lehető legkisebb egységnyi ráfordítással, azaz költséggel, éri el. Eredményesnek pedig ekkor lehet a közigazgatást tekinteni, ha a kitűzött célokat a lehető legteljesebb mértékben elérte, például megszüntette a munkanélküliséget.

***Új tendenciák.*** Vannak, akik szerint ma már nem az a legfőbb probléma, hogy el tudjuk határolni egymástól a közigazgatás köz- és magánjogi elemeit, és nem is a gazdaságirányítás bürokratikus, illetve üzleti elvei közötti választás, hanem az, hogy az állam képes legyen a gazdaságban a nemzetállami irányítási eszközöket a nemzetközi tendenciák követelményeihez igazítani. Ilyen követelmény például Európában a globális folyamatok kezelésére alkalmas intézmények létrehozása, a régiók új intézményi keretei között történő fejlesztések, az Európai Unió szabályaihoz való alkalmazkodás, vagy az uniós források hatékony felhasználása.

Ismét mások azt tartják a legfontosabb követendő célnak, hogy a gazdasági közigazgatás minél szélesebb körben használja fel az információs technológiát, elektronizálja a közigazgatási ügyintézést.

A neoliberális gazdaságpolitika háttérbe szorulása a 2008-as gazdasági világválság következménye, ugyanis az állam szerepének drasztikus csökkentése mellett érvelő Új Közmenedzsmentet az utóbbi évtizedben kezdik egyre inkább olyan színben feltüntetni, mint a gyenge, korlátozott hatalmú, irányításra és a közérdekű problémák megoldására képtelen államot, valamint a globális tőke nemzetgazdaságokra gyakorolt túlzott gazdasági befolyásáért, a jóléti államok felszámolásáért felelős tényezőt. Helyette egyre inkább az erős állammal szembeni elvárásokat hangsúlyozzák, amelyik a közérdekű problémákat határozottan és gyorsan oldja meg. A neoliberalizmust ugyanis az európai szemlélet sokkal inkább a megszorításokra épülő gazdaságpolitika, és az állam piacszabályozó szerepének visszaszorítása miatt utasította el.

Annak ellenére, hogy a neoliberális gazdasági ideológia az elmúlt évtizedben általános elutasításra talált, nem jelenti azt, hogy teljesen háttérbe szorult volna. Sőt, ezzel ellentétesen, a hatékonyság szempontja egyre inkább előtérbe került az európai államokban is, mert a gazdaság érdekei ezt kívánták meg: a költségvetési mutatók, az államadósság mértéke, a gazdaság innovatív képessége, a regionális fejlesztések, a fenntartható fejlődés mind olyan gazdasági szempontok, amelyek csak az állam hatékony fellépésével érvényesíthetők. A hatékony állam szempontjai beépültek az európai közjogi szabályozásba, anélkül, hogy a jogállam intézményeit ezzel korlátozták volna. Bizonyítást nyert, hogy a gazdasági hatékonyságot garantáló intézmények beépülése az államszervezetbe nem áll kibékíthetetlen ellentétben a jogállamiságot hangsúlyozó elvekkel.

1.4. Hogyan irányítsa az állam a gazdasági folyamatokat?

A gazdasági közigazgatással szembeni elvárások csak akkor elemezhetők, ha tudjuk, mit értünk gazdasági közigazgatás alatt. A gazdasági közigazgatás leírására a közigazgatást hagyományosan felosztó „szervezet – funkció - személyi állomány” hármasa nem alkalmas, mert a közigazgatás gazdaságot befolyásoló tevékenysége ettől jóval sokrétűbb.

A gazdasági közigazgatás intézményeit az alábbiak szerint határozzuk meg:

* **A gazdasági kormányzás szervezete**

A gazdaság irányításában egyaránt részt vesznek a politikai pártok, az országgyűlés és a közigazgatás szervei – ezen belül a kormány, a neki alárendelt közigazgatási szervek - valamint a helyi önkormányzatok, ezért az állam gazdasági beavatkozása alatt általában a politikai, a képviseleti és a végrehajtó szervek együttes tevékenységét értjük.

***A politikai pártok szerepe.*** A gazdaságpolitika irányát – az alkotmányos szabályok szerint - alapvetően a parlamenti többséget élvező, és kormányt alakító politikai pártok határozzák meg, ezért a gazdaságpolitika szükségképpen a hagyományosan kialakult jobb-, vagy a baloldali gazdasági irányvonalat képviseli.

A konzervatív pártok például gazdaságélénkítő célból előszeretettel alkalmazzák a piaci eszközöket, és kevésbé riadnak vissza a megszorító intézkedésektől. A baloldali pártok viszont fontosabbnak értékelik a jóléti elvek alkalmazását. A konzervatív vagy baloldali gazdaságpolitikai irányt fejezi ki az alkalmazott monetáris vagy a fiskális gazdaságpolitikai eszközök dominanciája.

*Magyarországon a pártok sok szempontból nem minősíthetők konzervatívnak vagy baloldalinak - sőt elnevezésük ellenére rendszerint éppen a másik politikai oldal gazdaságfilozófiáját követik – mert az alkalmazott gazdaságpolitikák sokszor sokféle, egymásnak ellentmondó elemeket tartalmaznak. Például, baloldali kormányok magas adókat vetettek ki, amely a baloldali gazdaságpolitikában a magasabb szintű jóléti ellátások alapja, ezzel egyidejűleg viszont az állampolgárokat egyre inkább az öngondoskodásra ösztönözték, és az alacsony szintű állami közszolgáltatások szükségességét hirdették, amely az amerikai, konzervatív gazdaságpolitika irányzat elveit képviseli. Más esetekben, a jobboldali kormányok centralizációs és államosító gazdaságpolitikát folytattak, azzal a nem titkolt szándékkel, hogy a gazdasági folyamatokat erősebben kézben tartsák, és saját gazdaságpolitikájukat így könnyebben végre tudják hajtani, amely így egy baloldali, vagy inkább paternalista jellegű gazdasági kormányzás kialakulását eredményezte.*

***Az állami szervek.*** A politikai pártok által meghatározott gazdaságpolitikai irányvonal alapján a képviseleti szervek és a kormány döntenek gazdaságpolitikai kérdésekben, amit a közigazgatási szervek szakértő apparátusa hajt végre, jogi szabályozás, jogalkalmazás vagy egyedi döntések útján. Jellemző, hogy a bürokrácia többé-kevésbé mindenhol átpolitizált, ezért a szakmai szempontok következetesebb érvényesíthetősége érdekében a közigazgatás szakértő apparátusa is részt vesz a gazdaságpolitikai döntések előkészítésében.

 *Magyarországon a politikai és állami szervek gazdaságirányító tevékenysége egyre kevésbé választható el, mert a politika zsákmányrendszere egyre mélyebbre hatol a közigazgatásba, ami a gazdaság irányításában jelenleg a legnagyobb gondot okozza. A közigazgatási apparátusban a pozíciók betöltésénél nem a szakértelem, hanem a politikai megbízhatóság a döntő, ami a gazdaságpolitikai döntésekben háttérbe szorítja a szakmai szempontokat a politikai érdekekkel szemben.*

A gazdaságpolitikához az alkotmányok is adhatnak egyfajta keretet. Egyértelmű, hogy a gazdaság nem működhet szabályozás nélkül, és nem vethető alá totális állami kontrollnak sem. Az állam gazdaságirányító szerveinek döntései azonban a köztes esetekben is súlyos gazdasági következményekkel járhatnak, ezért szükségessé válik az állami szervek cselekvésének alkotmányos eszközökkel történő korlátozása. A gazdasági alkotmányosság ezzel egyfajta kiszámíthatóságot biztosít a gazdaság szereplői számára a kormány olyan gazdasági beavatkozó törekvéseivel szemben, amelyek gazdasági anomáliákhoz vezethetnek.

Az adott helyzetben adekvát gazdaságpolitikai döntések meghozatalát nagymértékben elősegíti a közpolitikai szemlélet is, amely a nemzetközi gyakorlatban is egyre inkább elterjedt. Lényege, hogy a kormány a gazdasági érdekcsoportokkal együtt – konszenzus alapján - valamint empirikus kutatásokkal, hatáselemzésekkel és az eredményekre koncentráló végrehajtással alkalmazzon gazdaságpolitikai eszközöket. A közpolitikai módszerek alkalmazásával növelhető a demokrácia és a szakértelem szempontjainak érvényesülése a politika dominanciájával szemben.

*Magyarországon mind a mai napig sokat vitatott kérdés, hogy az egymást követő kormányok hogyan követhettek el olyan súlyos gazdaságpolitikai hibákat, amelyek - a világgazdasági válság hatásával együttesen - mély recessziót idéztek elő a gazdaságban. A kérdés általánosabban úgy vetődik fel, hogy a kormány hogyan akadályozható meg abban, hogy olyan gazdasági döntéseket hozzon, amelyek hosszú távon is megállítják a gazdasági növekedést, és ezzel súlyos áldozatokra kényszerítik a lakosságot és a vállalkozásokat.*

***Nemzetközi szervezetek.*** Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a nemzetállamok közigazgatásának gazdasági cselekvési lehetőségeit az Európai Unió szervei és más nemzetközi szervezetek - például WTO, Világbank, Nemzetközi Valutaalap - is egyre szélesebb körben határozzák meg. Az Európai Unió joga számos, a gazdaságpolitikát is mélyen érintő kérdésben kötelezi a tagállamokat a hazai jogban történő alkalmazásra, amely néhány tagállamban már elindított egyfajta unióellenes folyamatot a lakosság körében. A Világbank és a Nemzetközi Valutaalap nemzetállamokra gyakorolt gazdasági befolyása az államokkal kötött szerződéseken alapul, és erősen vitatott, hogy ez mennyiben előnyös az adott államnak, vagy inkább a gazdasági kényszerűség következményeiről van szó.

*A második Orbán kormány határozott célkitűzése volt már megalakulásától, 2010-től kezdődően, hogy ezektől a nemzetközi szervezetektől gazdaságpolitikájában egyre inkább függetlenítse magát. Ennek első lépéseként felmondta a még a Gyurcsány kormány által, 2007-ben, a Nemzetközi Valutaalappal kötött hitelszerződést, és többször kinyilvánította, hogy a magyar kormány joga, hogy saját gazdaságpolitikáját szabadon alakíthassa, még akkor is, ha ennek un. unortodox jellege az Európai Unió gazdaságfilozófiai felfogásával bizonyos kérdésekben ellentétes.*

* **A gazdasági közigazgatás tevékenység-fajtái**

***A gazdaságpolitika.*** A kormányzat a gazdaság egyes szektorait – például, külkereskedelem, mezőgazdaság, pénzügyi szektor, közszolgáltató szektor – vagy a gazdaság egészét érintő területeket, mint például a verseny, a költségvetés, az állami vagyon – bizonyos tervek, célok alapján, meghatározott módon próbálja alakítani.

A különböző gazdasági célok elérésére irányuló törekvések jelentik a kormány gazdaságpolitikáját. A célok sokfélék lehetnek, irányulhatnak például az infláció, a munkanélküliség csökkentésére, a gazdasági növekedésre, az államadósság és a költségvetési hiány csökkentésére, az infrastruktúra, a régiók fejlesztésére, vagy a piaci verseny fokozására.

A gazdaságpolitikai döntések előkészítésének, a döntés meghozatalának, és a megvalósítás módjának sikeressége határozza meg végső soron azt, hogy a közigazgatás a gazdasági folyamatokat milyen módon képes a céloknak megfelelően befolyásolni. A gazdaságpolitika ilyen értelemben felfogható egyfajta közpolitikának is.

***Jogalkotó tevékenység.*** A közigazgatás rendeletalkotó tevékenysége – annak ellenére, hogy csak a törvények keretei között, azok végrehajtására irányulhat – mennyiségét, és jelentőségét tekintve meghatározó a gazdaság irányításában. Fontos szerepük van a gazdaság irányításában a jogszabálynak nem minősülő állami irányítási eszközöknek, a határozatoknak, a jegybanki rendelkezésnek, és a törvényelőkészítő feladatoknak is.

A közigazgatás jogalkotó tevékenysége diszfunkcionálissá válhat, és torzulásokat okozhat a gazdaságirányítás folyamatában. Ennek egyik esete, amikor a rendeleti jogalkotás válik meghatározóvá a törvényalkotással szemben, amellyel a kormány a gazdasági döntéseket kivonja a parlament ellenőrzési jogköre alól. Ilyenkor a jogszabályok rendszerint gyakran változnak, kiszámíthatatlanná válnak, amely megnehezíti az alkalmazkodást. Másik veszély, ha a közigazgatási jogi szabályozás túlburjánzik, és bürokratikussá válik, amely a jogi szabályozást átláthatatlanná teszi. Ilyenkor a gazdaság szereplőinek többlet pénzt, időt és energiát kell fordítaniuk arra, hogy a jogszabályi előírásoknak megfelelően működhessenek. Ezt a vállalkozások adminisztratív költségének nevezik, amelynek nagysága ma már nemzetgazdasági szinten is pontosan mérhető, és a gazdasági versenyképesség egyik mutatójaként alkalmazzák.

A közigazgatási jogalkotás minősége utólagosan is – ha a közigazgatási joganyag már egészségtelenül nagy mennyiségűvé és kaotikussá vált – javítható a dereguláció módszerével. A kormány ilyen esetekben független szakértői testületeket hoz létre annak érdekében, hogy a feleslegessé váló jogszabályi rendelkezéseket kiiktassák, és a jogszabályok között az összhangot megteremtsék.

***Hatósági jogalkalmazás.*** A közigazgatás szervei a hatósági jogalkalmazás során a törvényeket és rendeleteket alkalmazzák egyedi esetekben, amelyek a gazdaság irányításában tipikusan nem jogvitás ügyek, hanem valamely gazdasági tevékenységre vonatkozó engedélyek megadása, vagy ellenőrzés. Az előbbire is van azért példa: a versenyjogi, vagy a fogyasztóvédelmi eljárások egy részében a gazdaság szereplői jogvitát kezdeményeznek, amelyet a közigazgatási szervek – másodfokon gyakran a bíróságok – döntenek el. A hatósági jogalkalmazás tartalmilag jelentheti gazdaságpolitikai koncepciók végrehajtását is, gondoljunk például a jegybank monetáris irányító tevékenységére, a kormány közvagyonnal kapcsolatos feladataira, vagy a versenyfelügyeleti szervnek a versenypolitika alakításában betöltött szerepére.

A hatósági jogalkalmazás is gyakran válhat inadekváttá, és akadályozza a gazdaság működését, ha bürokratikussá válik, például a vállalkozások létrehozása indokolatlanul bonyolult, és hosszú időt vesz igénybe, vagy a vállalkozások ellenőrzése a szükségesnél kiterjedtebbé válik. A napjainkban viharos sebességgel terjedő elektronikus ügyintézés – megfelelő jogszabályi háttérrel – tűnik a legígéretesebb módszerek az ilyen jellegű problémák a megoldására.

Lényeges az is, hogy a hatósági jogalkalmazás kiszámítható legyen, amelyhez szükséges, hogy a tényállásokat a jogalkotó kellően részletesen fogalmazza meg, és a jogszabályok ne legyen egymásnak ellentmondóak, vagy homályosak. A versenyjogban például a legtöbb gondot az un. generálkauzula jellegű megfogalmazások jelentik, amelyek egy-egy tényállás megvalósulását valamely gazdasági cél megvalósulásához kötik, amelynek megítélése nem jogi, hanem gazdasági elemzést igénylő kérdés.

A jegybank monetáris irányító, illetve a kormány közvagyonnal kapcsolatos tevékenysége – bár mindkettő törvényeken alapul – nem tekinthető a szó valódi értelmében vett hatósági jogalkalmazásnak. A nemzeti valuta árfolyamának alakítása, a jegybanki alapkamat meghatározása, a privatizációs vagy közbeszerzési eljárások lefolytatása során a gazdaságpolitikai kérdésekben való mérlegelés sokkal inkább dominál, mint a törvényi rendelkezések egyszerű alkalmazása, bár ez utóbbi – a törvényesség szempontjából – is elengedhetetlenül szükséges. Az állami vagyon kezelésének és a közpénzek felhasználásának egyik sarokpontja éppen az, hogy a kormány tartsa be azokat a jogszabályokat, amelyek a közvagyont védik, feltéve persze, hogy vannak ilyenek.

***A közszolgáltatások szervezése.*** A közigazgatás – az adott ország hagyományainak megfelelően – felelősséget vállal bizonyos közérdekű szolgáltatásokért, olyan módon, hogy azok mindenki számára, és elérhető áron, hozzáférhetővé váljanak, akkor is, ha azokat saját szervei, vagy üzleti vállalkozások nyújtják. Más szóval, a közigazgatás szolgáltatásokat is szervez, amelyek közül a gazdaság működése szempontjából az infrastrukturális közszolgáltatásoknak, és a társadalombiztosítás szolgáltatásainak van jelentősége.

A gazdasági fejlődéshez ma már elengedhetetlennek tartják a megfelelő infrastruktúra - például autópályák, vasutak, repülőterek, hírközlési szolgáltatások - meglétét, és a fejlesztésre szánt források jelentős részét fordítják az infrastruktúra kiépítésére. Az infrastrukturális közszolgáltatások jelentőségét mutatja, hogy a magas színvonalú szolgáltatások elérésére irányuló törekvések a nemzetközi gyakorlatban is egyre nagyobb hangsúlyt kapnak. Ma már kiterjedt gyakorlata van a közszolgáltatások hatékonyságát növelő módszerek alkalmazásának, például a liberalizációnak, amely a monopóliumok megszüntetését és a piacra lépés korlátozásának feloldását jelenti.

A társadalombiztosításnak abból a szempontból van jelentősége, hogy mint az egyénektől járulékok formájában beszedett közpénzt az állam szervei milyen hatékonysággal működtetik, és abból milyen színvonalú szolgáltatásokat nyújtanak. Az alacsony színvonalú egészségügy okozta rossz egészségi állapot, például további költségeket okoz a költségvetés számára a táppénz, a rokkantsági nyugdíj és a kieső munkaerő formájában. Nem mellékes az sem, hogy az állam a társadalombiztosításból nyújtott jóléti jellegű kifizetéseket milyen elvek szerint állapítja meg, mert ha például a munkavállalás ellen ösztönöz, káros gazdasági folyamatokat indíthat el, illetve a jóléti kiadások túlzott mértéke is fékezően hat a gazdasági növekedésre. Mindez nyilván nem szemlélhető kizárólag a gazdasági racionalitás alapján, hanem a jóléti szempontokat, mint a szociális biztonság, vagy az egyének elégedettségét, is figyelembe kell venni.

***Az állami tulajdon kezelése és a közpénzek felhasználása.*** A gazdasági folyamatokat szintén közvetlenül befolyásoló tényező, hogy az állam milyen szempontok szerint dönt az állami tulajdonban maradó vagyontárgyak köréről, az állami tulajdont hogyan kezeli, milyen eljárásban értékesíti az állami vállalatokat, illetve képes-e biztosítani a közpénzek gazdaságos, hatékony és célszerű felhasználását

Az állami tulajdon kezelésére nem adhatók egzakt megoldások, mert a köztulajdon aránya, formái - például vállalkozói, kincstári vagyon - vagy a privatizálhatósága nagyban függ az adott közigazgatási hagyományoktól és kultúrától. Ebben a tekintetben szélső megoldásokkal találkozunk. Van, ahol az állami tulajdont egyértelműen károsnak tartják, mert csak a magántulajdonról gondolják, hogy képes hatékonyan működni. Máshol lényegesnek tartják, hogy a stratégiailag fontos vagyontárgyak - mint például a közművek, utak, vasutak, közműhálózatok, vagy a nemzeti jellegű állami vállalatok - állami tulajdonban maradjanak. Ennek érdekében sok helyen alkotmányos szabályokkal védik a közvagyont, és törvényekben korlátozzák a kormány privatizációs törekvéseit. A privatizáció lehet gazdaságilag racionális abban az esetben, ha az állami vagyont a magánvállalkozás valóban hatékonyabban működteti, mint az állami szervek, de lehet, hogy a privatizációs döntés mögött csak a kormány bevételszerző törekvése áll. Nem lényegtelen az sem, hogy az állami vállalatok eladásánál a kormány képes-e az állam érdekeit képviselni, vagy az állam számára hátrányos üzleti feltételeket hoz létre.

A közpénzeket mindenhol a költségvetés kezeli meghatározott pénzügyi-számviteli szabályok szerint. Az államháztartási törvény szabályai meghatározzák, hogy a költségvetés bevételei milyen forrásokból származhatnak, és kiadásai milyen elveken, és szempontokon alapulhatnak. Az állam a költségvetés alakításával ilyen módon saját fiskális politikáját is érvényesíti. Másfelől azonban van a közpénzek felhasználásának egy olyan vetülete is, hogy a kormány ne használja fel pazarló módon. Ez a veszély különösen akkor fenyeget, amikor a kormány egyes közigazgatási feladatok ellátására a magánvállalkozásokat bevonja, és nincs olyan tárgyalási pozícióban, vagy nem rendelkezik olyan szakértelemmel, hogy az állam számára előnyös szerződéseket köthessen.

A privatizáció és a közpénzek felhasználása közismerten az állami korrupció melegágya. Ennek kiküszöbölésére ismertek olyan megoldások, mint a pályáztatás, az egyenlő esélyek megteremtéses érdekében, a nyilvánosság ereje, az ellenőrző szervek megfelelő jogosítványokkal történő felruházása, és a kormányzati szervek elszámoltathatósága. Azonban az intézményi rendszer létrehozása és a jogi szabályozás önmagában nem elégséges eszköz akkor, ha az adott ország politikai elitjében nem alakult ki az etikai normák tisztelete. Ugyanis a legtökéletesebb jogi szabályozás is kikerülhető és a legjobb ellenőrző szervek is kijátszhatók.

# A GAZDASÁGIRÁNYÍTÁS TÖRTÉNETILAG KIALAKULT MODELLJEI

**Bevezetés**

Az állam gazdasági szerepére vonatkozó nézetek viszonylag későn, a feudális abszolutizmus idejében alakultak ki, és csak a kapitalizmus kezdetétől történt az állami beavatkozás tudományosan megalapozott elméletek alapján. Pedig a gazdaság a korábbi időszakokban sem mindig spontán módon fejlődött, mert az állam – bár a modern korokhoz képest sokkal kisebb mértékben – több-kevesebb szerepet játszott a gazdasági folyamatok alakulásában. A liberálkapitalizmus az állami be nem avatkozás gazdaságpolitikáját vallotta, és többnyire csak magánjogi eszközöket alkalmazott. Ezért a mai értelemben vett gazdaságirányítás csak a 19. század végétől alakult ki. Azóta az állam és gazdaság kapcsolatára vonatkozó elméletek és gyakorlatok egyre bonyolultabb formát öltenek.

A gazdaságirányítás modelljeinek elemzése annak a történetét tárja fel, hogy a gazdaság spontán működött, vagy az állam működtette a gazdaságot, más szóval, az állam mennyire engedte a piaci folyamatokat érvényesülni.

2.1. Az ókori államok és a gazdaság

***Az ókori gazdasági modell.*** Az ókori államok gazdasági berendezkedésére jellemző volt, hogy fejlett árutermeléssel és pénzgazdálkodással rendelkeztek, és az állam a magántulajdon, a szerződések és a vagyonjogi perek szabályozásával, azaz magánjogi eszközökkel védte az áru- és pénzviszonyokat.

A termelés alapja a földtulajdon volt, bár jelentős gazdasági tevékenységet jelentett a kézművesség és a kereskedelem is. A munkaerőt a rabszolgák és a szabad parasztok szolgáltatták. Kialakult a gazdag földbirtokos és vállalkozói réteg is.

Az állam gazdaságszervező tevékenysége rendkívül fejlett volt, képes volt arra, hogy a hatalmas birodalmak építkezéseit, a földek csatornázását, öntözését, utak építését központilag megszervezze. A pénzügyi igazgatásra – amely legfőképpen az adók beszedését és az uralkodó vagyonának kezelését jelentette – ugyancsak differenciált szervezetrendszert hoztak létre. Az állam a gazdasági folyamatokba ritkán avatkozott be közvetlen állami intézkedésekkel, és ezek – a mai szemmel kezdetleges, felszíni kezelést jelentő – intézkedések általában inkább rontottak a helyzeten, és a gazdasági válságot tovább mélyítették.

***Gazdaság.*** Kezdetben az ókori államok mindegyikében az emberek állattenyésztésből és földművelésből éltek, majd kialakult a kézművesség és a kereskedelem. Ezeknek az államoknak a többségében a tengeri kereskedelem is fejlett volt.

Az ókori Kelet államaiban – Egyiptomban, Mezopotámiában, a Perzsa Birodalomban, Indiában és Kínában - már a Kr. e. 4. évezredtől, az ókori görög államokban Kr. e. 12. századtól, a Római Birodalomban a Kr. e. 3. századtól alakult ki a piac és a kereskedelem. A római gazdaság a Kr. u. 1. és 2. században érte el a legmagasabb fejlettségi szintjét, Róma lakossága ekkor több mint egymillió volt.

Az áru- és pénzviszonyok joga. Az ókori államokra egyaránt jellemző, hogy fejlett kereskedelmi joggal rendelkeztek.

Az ókori Kelet államaiban kőbe vésett törvénykönyvekben szabályozták a vagyoni viszonyokat, ismerték a szerződések, a hitelügyletek, az uzsora, a kamat, a birtokvédelem, a bérlet, a kártérítés, az adósrabszolgaság, és az elzálogosítás intézményeit, megsértőit szigorúan büntették.

Az ókori görög államokban a magánjogi szabályozás kevésbé volt központi kérdés, a figyelem sokkal inkább a demokratikus állami intézmények létrehozására irányult. A piaci viszonyok jogi szabályozása ennek ellenére itt is viszonylagos fejlettséget ért el, amelynek megoldásait később a római magánjog is átvette.

Az ókori államok közül a Római Birodalomban került sor a vagyoni viszonyok legdifferenciáltabb jogi szabályozására, amely a kontinentális európai államok polgári jogának jelenleg is az alapja. A római jog nemcsak a magánszemélyek, hanem az állam, mint magánjogi jogalany ügyleteit, az állammal szemben elkövetett vagyoni jogsértéseket, és az ezekkel kapcsolatos jogi eljárásokat is szabályozta. Az állam, mint a római polgárok összessége - populus Romanus - szerződéskötési képességgel rendelkezett, földje, rabszolgája és más vagyontárgya lehetett.

***A földtulajdon.*** A közösségi földtulajdon minden ókori államban jellemző volt a nemzetségi társadalom időszakában. A földmagántulajdon az osztálytársadalom kialakulásával együtt jött létre, de mindenhol más formában.

Az ókori Kelet államaiban a föld tulajdonosa az uralkodó volt, de ez a gyakorlatban a földek közösségi birtoklását jelentette, mert az öntözés, a csatornázás és a közmunkák megszervezése csak földközösségi formában volt lehetséges. A közösségi földtulajdon a nemzetségek felbomlása után is fennmaradt. A földmagántulajdon lassan alakult ki, attól kezdve, hogy az uralkodó földet adományozott a papoknak, állami tisztségviselőknek és a harcosoknak.

Az ókori görög államokban a Kr. e. 16. századtól a föld közösségi tulajdonban volt, ami csak a poliszok kialakulásának időszakában, a Kr. e. 12. században kezdett átalakulni, a földmagántulajdon és a királyi földtulajdon létrejöttével. A királyi földeket rabszolgák és szabad paraszti bérlők művelték meg. A földmagántulajdon sajátossága volt, hogy a közösségtől nem volt elidegeníthető, ha mégis, a közösségnek elővásárlási joga volt.

A Római Birodalom alapításának idejében, a Kr. e. 8. és 7. században, a patriarchális társadalomban a föld szintén a közösség tulajdonában volt, majd a nemzetségek felbomlásával együtt megjelent a patríciusok és plebejusok földmagántulajdona is. A tulajdoni viszonyok később átrendeződtek: a patríciusok hatalmas földbirtokokat, latifundiumokat szereztek, a földjüket elvesztő, elszegényedett plebejusok pedig a városokba költöztek. A Gracchus fivérek a Kr. e. 2 században gazdasági reformokat hajtottak végre, amelyek a közföldekből a városi plebejusok földhöz juttatását célozták, és coloniákat is alapítottak a kisparasztok részére. A római jog a földtulajdont már viszonylag korán felosztotta közföldekre, közösségi, és magánföldekre.

***Gazdaságszervezés.*** Az állam az ókorban fejlett gazdaságirányító tevékenységet végzett.

Az ókori Kelet államaiban központi szervezetek kezelték az uralkodó vagyonát, irányították az adók behajtását, szervezték a közmunkákat, felügyelték a földek megművelésének rendjét, az öntözőcsatornák karbantartását, az utak, és a gátak építését.

Az ókori görög államokban, a poliszokban, szétszórtságuk miatt nem került sor birodalmi méretű gazdaságszervező tevékenységre. Egy Kr. e. 2. századából fennmaradt forrás számol be először a gazdaságot közvetlenül érintő állami intézkedésről: miután a királyi földeket megművelő szabad paraszti bérlők az állandó háborúk és sanyarú sorsuk miatt a földjeikről elszöktek, visszavitték őket, és elrendelték kényszerbérletüket. A mezőgazdasági termelést olyan módon is próbálták fenntartani, hogy katonáknak adták bérbe a földet, és a paraszti bérlőkéhez képest többlet-jogokat adományoztak nekik.

A gazdaság igazgatása a Római Birodalomban érte el a legfejlettebb szintet. A római állam hatalmas hadsereget és bürokráciát épített ki a birodalom védelmére és igazgatására. A Római Birodalom fénykorában, a Kr. e. 3. században egységes, fejlett közigazgatási rendszert alakítottak ki. Külön hivatalt hoztak létre a közrend fenntartására, amelyben a rendőrség és a tűzoltóság is önálló szervezetet alkotott. A gazdasági ügyek igazgatását is differenciált szervezetrendszer végezte. Az adók beszedésére is külön hivatalt hoztak létre, amely a hadsereg és az igazgatás költségeit is az adókból fedezte, sőt a városi lakosságot is lényegében a földművesektől beszedett adókból tartotta el. Az állam a városi proletároknak is rendszeresen szervezett cirkuszi előadásokat és osztott ingyen gabonát. Külön kezelője -praefectusa - volt az állami- és hadikincstárnak, a birodalmi postának, és curátorok felügyelték a hadiutakat, a vízvezetékeket, a csatornákat és a középítkezéseket. Az uralkodónak saját kancelláriája volt, amelynek egyik része foglalkozott a császári magánkincstár, a fiscus casesaris kezelésével. A császári kincstár bevételeinek és kiadásainak kezelésére, jogi védelmére, felügyeletére és a kincstári perekre kimunkált jogi szabályozást alkottak. A császár magánvagyonából később közvagyon lett, amely nem a császár magánjogi örökösei, hanem a későbbi császár tulajdonává vált. A császárnak ettől kezdve megkülönböztették a személyes tulajdonát, amely nem képezte a császári közvagyon részét.

***A Római Birodalom gazdasági hanyatlása.*** Az állam a Római Birodalomban csak a késői császárkortól, a Kr. u. 3. századtól alkalmazott gazdasági intézkedéseket, attól kezdve, hogy a római gazdaság válságba került. A válságnak több oka volt. Mivel a nagybirtokok adómentességet élveztek, a kisparaszti földbirtokokra kivetett adók nem tudták eltartani a hadsereget, a közigazgatási apparátust és a városi lakosságot. Mindezt tetézték a földközi tengeri kereskedelmet akadályozó rablótámadások. Az államkincstár kiadásai – a rendszeresen megnövelt adók ellenére is - rendszerint meghaladták a bevételeket, amely inflációt eredményezett. A kisbirtokos parasztok elhagyták földjeiket, és a nagybirtokosok védelme alá helyezték magukat. Az akadozó élelmiszerellátás hatására a városok is egyre jobban elnéptelenedtek. Diocletianus császár a Kr. u. 4. század elején ezt a folyamatot drasztikus gazdasági intézkedésekkel próbálta megakadályozni. Törvényileg szabályozta az árakat és a béreket, bevezette az adók helyett a természetbeni beszolgáltatást, valamint szigorú büntetéseket szabott ki azokra, akik ezeket a szabályokat megsértették. Az intézkedések ellenére a piacra termelés egyre jobban hanyatlott. Diocletianus császár ezért úgy rendelkezett, hogy kötelezően öröklődővé tett minden foglalkozást, a földművességet, a kézművességet, a kereskedőséget és a hivatalokat is, ezzel gyakorlatilag „röghöz kötötte” az egyes foglalkozásokat, de főleg azokat, akik a piacon jövedelemtermelő termelőtevékenységet láttak el.

A gazdasági visszaesést ezek az állami beavatkozások nem tudták megállítani. A gazdaság szerkezetében olyan mélyreható változások következtek be, mint az árutermelés- és pénzgazdálkodás hanyatlása, ezzel párhuzamosan az önellátó nagybirtokok kialakulása. Gazdaságtörténészek kiemelik, hogy a Római Birodalom gazdasága állami intézkedésekkel már nem volt megmenthető, mivel a gazdaság fejlődése annak hatására torpant meg, hogy a termelő technika az ókorban egyáltalán nem fejlődött. Kisebb technikai újítások - mint például a háziasított növények és állatok, az öntözéses földművelés, a vetésforgó, a textil, az agyagedény, a fémművesség, a kerék és a vitorlás hajó – történtek, de ezek már az ókor kezdeti szakaszában, a Kr. e. 2. évezredben is megjelentek, és a Római Birodalom bukásának korszakáig alig változtak. Amellett, hogy az állam a Római Birodalomban utakat, vízvezetékeket, csatornákat, impozáns épületeket építtetett, valamint hogy a társadalom- és természettudományok művelésére is nagy hangsúlyt helyezett, az arisztokrácia a termelőmunkát alantas tevékenységnek tekintette, amit rabszolgákkal és parasztokkal végeztettek. A technikai újítások ezért szorultak háttérbe, ami hosszú távon a gazdaság hanyatlásához vezetett. [[3]](#footnote-3)

2.2. Gazdasági intézkedések a középkorban

### 2.2.1. A korai és a virágzó feudalizmus gazdasága

***A központi államszervezet és a gazdaság.*** A Római Birodalom gazdasági válságának elmélyülése a központi államhatalom összeomlásához vezetett. A középkorban, a feudális abszolutizmus idejéig nem is nagyon beszélhetünk központi állami gazdasági beavatkozásokról. Az uralkodó gazdasági hatalma elsősorban saját földtulajdonán és monopóliumain - mint például a pénzverés, nemesérc-, és sóbányászat, vámok - alapult, valamint a királyi hűbérbirtokokon. Az uralkodó bevételeinek beszedésére és vagyonának kezelésére elkülönült szervek jöttek létre.

***A feudális önellátó nagybirtok.*** A korai kapitalizmus idején a gazdálkodás fő formája az önellátó nagybirtok lett, amely igazságszolgáltatási és igazgatási funkciókat is ellátott. A feudális földbirtok tulajdonjoga sok szempontból korlátozás alá esett: a hűbérbirtok csak a jogosult élete végéig lehetett a hűbéres tulajdonában, gyakori volt a végrendelkezés kizárása, vagy a visszaváltási és az elővételi jog kikötése. A földek egy része a feudális nagybirtokon a jobbágyok használatában volt. A jobbágyok – akiknek röghöz kötöttségét a feudális jog jó ideig biztosította - művelték a földeket, és többféle szolgáltatásra, például adófizetésre, robotra, voltak kötelezve.

Ebben a modellben – a központi államszervezet gyengesége következtében - nem beszélhetünk állami gazdaságszervezésről, mivel a földesúri nagybirtok önellátó és önigazgató jellegű volt, ráadásul sokáig piac sem jött létre.

***A városok.*** A városokban – különösen a középkor kezdetén kialakuló itáliai városállamokban – fejlett árutermelés, kereskedelem és piac működött. A város saját igazgatási szervekkel rendelkezett, amelyek elkülönültek a feudális nagybirtoktól. A városokban a korán kialakult árutermelés hatására a kereskedelmet és a pénzgazdálkodást a római jog rendszerére épülő magánjog szabályozta. A gazdálkodás azonban a városokban sem volt teljesen szabad, mivel a kereskedelem és a kézművesség csak a céhek szervezeti keretei között volt gyakorolható, és szigorú szabályok - például felvétel a céhbe, meghatározott évekig történő inaskodás, engedély a tevékenység gyakorlására - védték a céhek monopóliumát. A városi hatóságok jogosultak voltak vámokat szedni a területükre bevitt és onnan kihozott áruk után.

***Gazdasági folyamatok és állami beavatkozások.*** A 14. századi pestisjárvány következtében új gazdasági helyzet alakult ki. Addig a népesség növekedésével együtt nőtt a kereslet a mezőgazdasági termékek iránt, ami az árak növekedéséhez, és a napszámos munka bérének csökkenéséhez vezetett. A pestisjárvány okozta drasztikus népességcsökkenés a kereslet, majd az árak csökkenéséhez, ezzel együtt munkaerőhiányhoz és a bérek növekedéséhez is vezetett. A városi hatóságok és földbirtokosok ekkor bérkontrollt vezettek be, általában sikertelenül, mivel paraszt- és munkáslázadások törtek ki. A városokban a céhek a keresletcsökkenésre úgy reagáltak, hogy kartelleket vezettek be - ami a kínálatot a termelés csökkentésével, az árak és a bérek szabályozásával próbálta ellenőrzése alatt tartani - valamint azzal is, hogy megnehezítették új tagok belépését a céhekbe.

A 15. századtól kezdve ismét megnőtt a népesség, amit a mezőgazdasági termelés - az alacsony szintű technika miatt - mennyisége nem tudott követni, ezért sokan vidékről az éhínség miatt a városokba költöztek.

Az európai államok tengerentúli terjeszkedése, amelynek révén új és nagy mennyiségű kereskedelmi árucikk – például keleti fűszerek, nemesfémek, kávé, kakaó, tea - áramlott Európába, és új tápláléknövények – mint például a cukornád, burgonya, kukorica, - terjedtek el, ismét gazdasági fellendülést hozott.

Az ipar területén – különösen a textiliparban – jelentős újítások születtek, amelyek a termelés hatékonyságát növelték. A hatóságok azonban sokszor betiltották ezeket a gépi találmányokat, attól tartva, hogy a munkaerőt feleslegessé teszi, és a munka nélküli szegények számát szaporítja.

Ebben az időszakban már megjelent Hollandiában a tőzsde őse, a börze is, és az állam támogatásával létrejöttek az első, magánkézben levő bankok is – a Mediciek és a Fuggerek tulajdonában - amelyek hitelezéssel és pénzváltással foglalkoztak.

A 16. században árrobbanás következett be, amelynek több oka volt. A gyarmatokról behozott arany és ezüst a többszörösére növelte a forgalomban levő pénz mennyiségét, ami áremelkedést és inflációt idézett elő. Az uralkodók pénzleértékelései ezt a folyamatot tovább erősítették. Az árrobbanás a jövedelmi és vagyoni helyzeteket átrendezte: a bérmunkából élők, valamint a szegényebb paraszti bérlők jövedelme nem követte az inflációt, ezért ezek a rétegek tömegesen elszegényedtek.

### 2.2.2. A feudális abszolutizmus gazdaságpolitikája.

A feudális abszolutista uralkodók. A nemzetállamok egységes gazdasági hatalma csak viszonylag későn, a 17. századtól alakult ki, azonban még ekkor sem beszélhetünk az állam részéről átfogó gazdasági intézkedésekről. A modern értelemben vett közgazdaságtudomány ekkor még nem létezett, és az a gazdaságpolitika érvényesült, amelynek hasznosságáról az uralkodót tanácsadói – például Colbert XIV. Lajost - meg tudták győzni. Az abszolutista államokban egyedül az uralkodó döntött az alkalmazandó gazdaságpolitikáról, amely csak ritkán nyugodott racionális alapokon, és esetleges volt, hogy eléri-e a célzott hatást, mindenesetre gyakran nem szolgált más érdeket, mint területszerző ambíciókat. [[4]](#footnote-4)

***Merkantilizmus.*** A spanyol uralkodók, XIV. Lajos francia király, és Nagy Frigyes császár előszeretettel alkalmazta a merkantilista gazdaságpolitikát.

A merkantilista felfogás szerint egy nemzetállam gazdagságát – hasonlóan egy vállalkozásokhoz – az határozza meg, hogy többet kell eladni, mint vásárolni, vagyis növelni kell az exportot és csökkenteni az importot, amely így az államkincstár vagyonát felhalmozza. A merkantilisták a gazdaság fő forrásának ezért a külkereskedelmet tekintették, és az állam feladatának az exportcikkeket termelő kézművesek támogatását tekintették. A hazai termelés védelme érdekében magas védővámokat vetettek ki az importtermékekre, a hazai termékeket pedig monopoljogokkal és különféle támogatásokkal segítették. A gazdasági intézkedések része volt az is, hogy az uralkodók igyekeztek minél több nemesfémet felhalmozni, amely a gyarmatosítás egyik fő célja is volt. Később ezt a célt szolgálta a gabona- és élelmiszerkészletek növelése is.

A merkantilizmus gazdaságfilozófiája a modern közgazdaságtudomány mércéjével mérve sok téves nézetet vallott, de akkor, az eredeti tőkefelhalmozás időszakában mégis a tőkés fejlődésnek nyitott utat.

***Fiziokratizmus.*** A fiziokrata gazdasági nézetek a 18. század második felében terjedtek el, sok tekintetben a merkantilizmus kritikájaként. A fiziokraták károsnak tekintették a gazdaságpolitikai kötöttségeket, mivel nézeteik szerint az állami beavatkozás megzavarja a gazdasági folyamatok természetes menetét, és nem hagyja érvényesülni a gazdasági törvényszerűségeket. A merkantilista felfogással ellentétesen, a fiziokraták a mezőgazdaságot tekintették a gazdaság fő forrásának és az adózás tárgyának, az ipart pedig terméketlen gazdasági tevékenységnek.

A fiziokrata nézetek inkább csak a francia gazdaságpolitikára voltak hatással, ahol Turgot pénzügyminiszter és Mireabu márki tanácsára rövid ideig alkalmazták is. Turgot minisztersége idején a mezőgazdaság feudális kötöttségeinek feloldására több intézkedést is tettek, de azokat később visszavonták.

***Kameralizmus.*** A Németországban és Ausztriában kialakult kameralizmus a merkantilista elvekre épült, a legfontosabb gazdasági célnak az állam külső gazdasági függőségének megszüntetését tartotta, amelyet az önellátó képesség növelésével kívánt elérni. Ennek érdekében támogatta a hazai ipar fejlődését, védővámokat épített ki, és a gazdaságilag fejletlenebb területeket fejlesztette a külföldi vállalkozók és kézművesek letelepedéséhez adott támogatással.

2.3. A kapitalizmus gazdasági rendje

### 2.3.1. Az állam szerepe a liberálkapitalizmus idején

***A liberálkapitalizmus kialakulása.*** A németalföldi államokban - a gazdag kereskedőréteg befolyásának köszönhetően – korán, már a 15. században eltörölte a törvényhozás a feudális korlátozásokat, és a szabad piacot biztosító rendelkezéseket hozott. Anglia a 17. század végétől folytatott olyan gazdaságpolitikát, amely a kapitalista értékeket követte. A liberálkapitalizmus a legtöbb országban a polgári forradalmak után, a 18. század végétől alakult ki, amikor a tőkés gazdasági fejlődés intézményi feltételei létrejöttek.

***Az ipari forradalom.*** A 18. század végétől egyre több helyen működtek manufaktúrák, amelyek már a nagyüzemi termelés munkamegosztási rendjét alkalmazták. A munkamegosztás eredményeképpen a textilipar után új iparágak - mint például a fém- üveg-, hajó- és fegyvergyártás, valamint a vegyipar - is létrejöttek. A modern ipari nagyvállalatok a gőzgép felhasználásával egy időben alakultak ki, először Angliában, a 19. század elején, majd más technikai találmányok és újítások - mint elektromos áram, vasút, távíró - ipari alkalmazása után számuk rohamosan nőtt.

***Mezőgazdaság.*** Az angol mezőgazdaság fejlődésének alapja a földek bekerítése volt, amelynek nyomán nagyméretű, gépekkel művelő, bérmunkásokat alkalmazó farmergazdaságok jöttek létre. Lényegében az angol mezőgazdaság fejlődése tette lehetővé Angliában a nagymértékű iparosítást, azáltal, hogy munkaerőt szabadított fel az ipar számára, később pedig felvevőpiacot is jelentett az ipari termékeknek.

A kontinentális Európában a mezőgazdaság más fejlődési utat járt be. Poroszországban például a jobbágyfelszabadítást követően a paraszti földeket a nagybirtokosok szerezték meg, Franciaországban a kisbirtokos paraszti gazdaságok váltak jellemzővé. A déli és a keleti országokban a mezőgazdasági termelés sehol sem mutatott látványos növekedést.

***Bankrendszer.*** A bankrendszer az ipari forradalom hatására terjedt el, és jelentős szerepet játszott a gazdaság fejlődésében. A kereskedelmi bankok hiteleket nyújtottak a vállalkozások számára, a londoni tőzsde ebben az időszakban már szintén meghatározó tényező volt a pénzügyi folyamatok alakulásában.

A bank Angliában vált először kereskedelmi bankból olyan közigazgatási szervvé, amelyik jogosulttá vált a pénzügyi folyamatok irányítására. A 17. század végén létrehozott Bank of England kezdetben monopolhelyzetet élvezett, de a 19. század elejétől lehetővé tették bankok alapítását, azzal a korlátozással, hogy a bankjegykibocsátás továbbra is a Bank of England kizárólagos jogát képezte. A 18. század első felében más európai országokban is kialakult a bankjegykibocsátó központi bank, és a vállalkozásokat hitelező kereskedelmi bankok rendszere. Az első amerikai bankot is ekkor hozták létre, és ezzel egy időben a kormány bizonyos lépéseket is tett a belső pénzpiac stabilizálására - például emelte a kamatlábakat - ezzel egy időben szabályozta a bankjegyek kibocsátását, és a hitel nyújtásának feltételeit.

***A gazdasági liberalizmus.*** Adam Smith közgazdász 1776-ban, „A nemzetek gazdasága” c. könyvében fektette le a gazdasági liberalizmus alapjait. Franciaországban a 17. század második felében a fiziokraták már foglalkoztak a gazdasági szabadság gondolatával, de Adam Smith volt az első, aki munkájában ezt a gazdasági ideológiát tudományos alapokra helyezte. A „láthatatlan kéz” elmélete szerint a piaci mechanizmusok mintegy láthatatlan kézként, tökéletesen irányítják magukat, ezért állami beavatkozásra nincs szükség. A „laissez faire” elve kétségtelenül az amerikai és az angol gazdaságban volt a legnagyobb hatású, a kontinentális Európában a gazdasági etatizmusnak mindig is nagyobb hagyománya volt.

***Alkotmányos elvek.*** A 17. századtól sorozatosan kibontakozó európai polgári forradalmak hatására a polgári alkotmányok a tőkés gazdasági rendszer intézményeit, a piac, a verseny és a vállalkozás szabadságát alkotmányos elvekben szabályozták. A magántulajdon szentsége a tulajdonnal való korlátlan rendelkezési jogot, és a tulajdon védelmét jelentette. A szerződéses szabadság elve szerint bárki tetszése szerinti gazdasági tartalommal köthetett szerződést a kereskedelmi forgalomban, vagy a munkaereje áruba bocsátása során. Az arányos közteherviselés a mindenki számára kötelező, jövedelemarányos adózást deklarálta. A jogegyenlőség a gazdasági viszonyok tekintetében azt fejezte ki, hogy bárkinek joga volt ahhoz, hogy a termelési eszközök tulajdonosává váljon, azzal gazdasági tevékenységet folytasson, vagy a munkaerejét áruba bocsássa. A vállalkozások számára a gazdasági tevékenység kiszámíthatóságát jelentette a törvényesség elvének deklarálása is, amely szerint a gazdasági viszonyokat – más társadalmi viszonyokhoz hasonlóan – csak a parlament által hozott törvény, valamint ennek keretei között a közigazgatás által alkotott jogi szabályozás határozhatja meg.

Ezek az alkotmányos elvek azonban egyáltalán nem vették figyelembe, hogy a tőketulajdon gazdasági erőfölénye miatt ténylegesen aligha érvényesíthető a gazdasági szabadság, legalábbis azok számára nem, akik nem rendelkeztek gazdasági hatalommal.

***Az állami beavatkozás formái.*** A 19. században az állam gazdaságban betöltött szerepét csak a gazdasági szabadság tekintetében jellemezte a be nem avatkozás, valójában az állam gazdaságot szabályozó tevékenysége különböző formákat öltött:

* Magánjog. Már ebben a korszakban is jellemző volt, hogy az állam jogi szabályozás útján teremtette meg a kereteket a gazdaság működése számára. Ezek között első helyen kell említenünk a tulajdonviszonyok és a szerződések szabályozását. A gazdaságtörténet is igazolja, hogy a piac nem működhet anélkül, hogy az állam az áru- és pénzviszonyok alapvető szabályait ne rögzítené. Ez a magánjogi jellegű szabályozás – mint korábban láttuk – az ókortól kezdve minden piacgazdaság része volt. A tisztességtelen piaci magatartások joganyaga a szabadversenyes kapitalizmusban szintén a „játékszabályok” magánjogi eszközökkel történő szabályozását jelentette.
* Támogatások. A klasszikus kapitalizmus időszakában – jóllehet csökkenő mértékben – voltak az államnak olyan támogatási formái is, amelyekkel ösztönözni vagy korlátozni kívánt bizonyos gazdasági tevékenységeket. Ilyenek voltak például a védővámok, amelyek exportnövelő és importkorlátozó hatásúak voltak, vagy egyes árszabályozó intézkedések, például a vasúti szállítás díja Amerikában, amellyel a kormány az áruszállítást szándékozott megkönnyíteni. Ezt segítette elő a kormányzat részéről Amerikában a vasúttársaságok támogatása, kormányzati földhöz juttatás révén.
* Szabályozás. A minőségi, biztonsági, egészségügyi szempontok alapján történő szabályozást ebben a korban már széles körben alkalmazták. Több gazdasági tevékenység - például vasút, posta – szabályait munkavédelmi szempontból, illetve egyes áruk és szolgáltatásokét - például dohány, vendéglátók, fogadók - minőségi okokból rögzítették. Később – a biztonságosság érdekében – sor került a gőzhajók szabályozására is. Az amerikai telepesek Angliában már a 16. századtól a földnyilvántartás rendszerét alkalmazták, amelybe bevezették a földet érintő változásokat, és amelyeket jogvitákban bizonyítékként lehetett használni.
* Állami tulajdon. Ebben a korban az államnak már nemcsak kincstári, hanem vállalkozói vagyona is volt. Franciaországban például az állam erdőkkel és haditengerészeti felszerelést gyártó iparvállalatokkal rendelkezett, máshol a manufaktúra üzemek - például az ólomkristályt, porcelánt gyártók - voltak állami tulajdonban, illetve Poroszországban a bányatársaságok. Az állami tulajdonban levő vállalkozások közül Angliában a Kelet-Indiai Társaság, Franciaországban pedig a Szuezi Csatornatársaság szerzett jelentős bevételt. Tény azonban, hogy az állami vállalatok száma csökkenő tendenciát mutat ebben az időszakban, amelynek oka az állami vállalatoknak az üzleti vállalkozásokhoz képest az új technológiákhoz való nehezebb alkalmazkodási képessége volt. Angliában és Amerikában nem volt jellemző, hogy a kormány saját tulajdonú vállalkozásokat működtetett volna.
* Közszolgáltatások. A gazdasági infrastrukturális szolgáltatások területén mindenhol találkozunk az állami beavatkozás valamilyen formájával. A modern postaszolgálatot először Angliában hozták létre állami tulajdonú közszolgáltatás formájában, később a távíró és a telefon is ugyanilyen módon került megszervezésre. Azokban az esetekben – például a vasútépítés során - amikor az állam magánvállalkozásokra bízta a közszolgáltatás kiépítését, az állam minden esetben támogatta és szabályozta valamilyen módon a társaságokat, például úthasználati jogot adott, földterületeket adományozott, szabályozta a szállítás feltételeit, meghatározta a fuvardíjat, vagy a csődbe ment társaságokat állami kézbe vette.
* A protekcionizmus és a szabad kereskedelem. A nacionalizmus – látszólagos ellentmondásban – a gazdasági liberalizmussal párhuzamosan jött létre. Az állami be nem avatkozás a liberális gazdaságfilozófiában csak a gazdasági tevékenység és a munkavállalás szabadságára vonatkozott, a nemzetállam ideológiája azonban elvárta az államtól olyan gazdasági intézkedések meghozatalát, amelyek a nemzetgazdaság fejlődését segítették elő, különösen a hazai ipar támogatásával. A protekcionista eszközök - mint például importvám kivetése és behozatali tilalom elrendelése - ugyanakkor a nemzetközi kereskedelem korlátozását eredményezték.

Először Angliában ismerték fel, hogy a nemzetközi kereskedelem ilyen módon történő akadályozása hosszú távon nem szolgálja előnyösen az egyes nemzetgazdaságok fejlődését. Adam Smith „A nemzetek gazdasága” c. könyvében a szabadkereskedelem mellett érvelt, és David Ricardo „A politikai gazdaságtan” c. művében megalkotta a komparatív előnyök tanát. Ez azt jelentette, hogy minden nemzetgazdaságnak azoknak a termékeknek az előállítására kell szakosodnia, amelyekben a legmagasabb a hatékonysága, tehát amelyet a legalacsonyabb költséggel tud előállítani, a többit import útján kell beszereznie

A 19. század második felében Angliát követően, más európai országokban is elfogadták azokat az érveket, amelyek a szabad kereskedelem mellett szóltak, és fokozatosan megszüntették a külkereskedelmi korlátozásokat, sőt az országok egymással nemzetközi kereskedelmi egyezményeket is kötöttek a szabad kereskedelem biztosítására. A nemzetközi kereskedelmet segítette a vasút és gőzhajózás elterjedése is. A tömeges kivándorlásokkal és a külföldi befektetések elterjedésével megindult a tőke és a munkaerő nemzetközi áramlása is, amely jótékony hatással járt mind az európai, mind az amerikai nemzetgazdaságok fejlődésére. Kialakult a nemzetközi valutarendszer is.

A külkereskedelem szabadsága nagymértékben elősegítette a gazdasági fejlődést, mivel a kevésbé termelékeny iparágak – a nemzetközi verseny hatására – rákényszerültek hatékonyabb termelési eljárások bevezetésére. Azonban a szabad kereskedelem az olcsó, külföldi áru tömeges behozatalával együtt egyes hazai belső termékek – ez különösen a gabonára volt igaz – gyártóit a csőd szélére juttatta. Ezért több országban a 20. század elején ismét protekcionista intézkedéseket vezettek be.

A gyarmatosítás elsősorban nyersanyagforrás, és csak másodsorban – mivel a gyarmati lakosság nem jelentett igazi keresletet - volt piac az európai termékek számára, de szintén hozzájárult a gazdaság fejlődéséhez.

***Szociális intézkedések.*** A városok népessége az ipari fejlődés következtében rohamosan nőtt, de az életkörülmények a munkásnegyedekben rendkívül nyomorúságosak voltak.

A szakszervezeti mozgalmak a 19. század második felében erősödtek meg, és követelték a magasabb munkabért, és a jobb munkakörülményeket. Franciaországban – a munkásmozgalmak hatására – már 1841-ben megalkották az első szociális tárgyú törvényt, az un. gyári törvényeket. Angliában csak a 20. század elején hoztak először olyan szociális törvényeket, amelyek bevezették a nyugdíjat, és a munkanélküli segélyezést. Németországban Lorenz Von Stein már az 1800-as évek közepén megfogalmazta a szociális állam elméletét. A német hagyományok miatt a „laissez faire” itt soha nem vert olyan mély gyökereket az emberek gondolkodásában, ami elősegítette, hogy az állam a szociálpolitikát viszonylag korán állami feladatként ismerte el. A társadalombiztosítást - baleset- és egészségbiztosítás formájában - valamint a nyugdíjat elsőként Németországban az 1980-as években hozták létre Bismark kancellár kezdeményezésére. A társadalombiztosítás a munkások önsegélyező egyleteinek ötletére épült, azzal a különbséggel, hogy a társadalombiztosításban való részvételt a törvények kötelezővé tették. A kötelező és ingyenes általános iskolai oktatást legtöbb országban bevezették, amely a munkaerő magasabb képzettségével elősegítette a gazdasági növekedést.

***Gazdaságirányítás az Egyesült Államokban.*** A kapitalista gazdaság jogi szabályozása Amerikában annyiban tért el az európai hagyományoktól, hogy a feudális kötöttségek itt nem akadályozták a gazdasági szabadság érvényesülését. Az amerikai gazdaság fejlődését elsőként a földmagántulajdon határozta meg, amely viszonylag korán szabad rendelkezés tárgya volt. Az amerikai tulajdonjog sajátossága volt az európaihoz képest, hogy minden föld magántulajdonban volt, és abszolút védelmet élvezett. Emiatt az állam kisajátítási jogát csak jóval később ismerték el, amelyre azért volt szükség, hogy bizonyos közérdekű infrastrukturális közszolgáltatások - mint az országutak, vasutak, csatornák, gátak, vízimalmok - kiépíthetők legyenek. Amerikában lényeges, gazdaságot érintő intézkedés volt a rabszolgamunka eltörlése a polgárháború után.

A mezőgazdaság a farmergazdaságok formájában erőteljesen fejlődött, már a 19. század elejétől. A föld a bevándorlók számára korlátlan mennyiségben állt rendelkezésre, és később is, a kormány jelentős földeket juttatott a telepeseknek. A telepesek már a 18. század elejétől élénk kereskedelmet folytattak, és maguk biztosították a piac működését a vásárhelyek, raktárak fenntartásával.

A gazdasági liberalizmus és az individualizmus mellett egyre nagyobb szerepet kapott a kormányzat gazdaságot szabályozó szerepe.

Az amerikai alkotmány 1877-es módosítása a központi kormányzatot bizonyos kérdésekben gazdaságszervező jogokkal - például adó kivetése, a kereskedelem szabályozása, az infláció megfékezése - ruházta fel. Az amerikai Legfelsőbb Bíróság kifejtette, hogy azok a vállalkozások, amelyek közérdekűek - például az utak, malmok, raktárak - állami szabályozás alá vonhatók. A Legfelsőbb Bíróság ezt követően is aktívan részt vett annak kimunkálásában, hogy a kormányzat gazdasági szabályozó szerepe meddig terjedhet. Később az amerikai kormány ellenőrzése alá vonta a pénzpiacot a bankrendszer és a pénz mennyiségének szabályozásával, majd illetéket is kivetett a belső piac védelmére, sőt, a vasúti szállítás feltételeit is meghatározta, valamint felügyelte a biztosítótársaságokat is. A gazdaság szabályozásának gyakorlata később kibővült a kereskedelem, a gazdasági közszolgáltatások, az energiaszektor, a vízszolgáltatás, a közlekedés és a távközlés szabályozásával is.

### 2.3.2. Gazdaságirányítás a fejlett kapitalizmusban

***Új gazdasági körülmények.*** A 20. század elejétől, az állam egyre erőteljesebben avatkozott be a gazdasági folyamatokba. Ennek egyik oka volt, hogy a „láthatatlan kéz” elméletét a gyakorlat nem igazolta, és nyilvánvalóvá vált, hogy a piacnak – állami beavatkozás nélkül – súlyos anomáliái alakulnak ki. Ezek között kell említenünk a gazdaság ciklikus működését, a piaci verseny megszűnését a monopóliumok megjelenésével, a munkanélküliséget, az inflációt és a szegénységet. Ebben az időszakban két gazdasági recesszió alakult ki, az egyik 1920-21-ben, a másik, a nagy gazdasági világválság, 1929-33-ig tartott. A recesszió hatására az értékpapír tőzsde összeomlott, a részvények elértéktelenedtek, a bankok leálltak. Vagyonok tűntek el a semmibe egyik pillanatról a másikra. A tőkekoncentráció eredményeként létrejött monopóliumok ellenőrzésük alá vonták a piacot, kartellekbe tömörültek, kikötötték az árat, felosztották a piacot, monopolizálták a találmányokat, és blankettaszerződéseket alkalmaztak.

A gazdaság fejlődését ebben az időszakban a két világháború jelentősen beárnyékolta.

***Az 1. világháború hatása.*** Az 1. világháború alatt kedvezőtlen gazdasági folyamatok indultak el:

* Csaknem teljesen megszűnt a nemzetközi kereskedelem, és csak azok az iparágak kerültek fejlesztésre, amelyek a hadiiparral voltak kapcsolatosak.
* A mezőgazdaságban a piac kereslet-kínálati viszonyai kiszámíthatatlanná váltak annak következtében, hogy egyes területek mezőgazdasági termelése visszaesett, vagy a háború miatt, mint felvevőpiac megszűnt.
* Infláció alakult ki, amelyet az okozott, hogy a kormányok letértek az aranypénzrendszerről, hiteleket vettek fel, és korlátlanul bocsátottak ki papírpénzt. Az infláció elszabadulása miatt az emberek tömegesen elszegényedtek, és a nemzetközi pénzpiac is összeomlott.

A kormányok ennek hatására a háborúk alatt rendkívüli gazdasági intézkedéseket hoztak, a háborút követő időszakokban pedig a gazdaságot próbálták stabilizálni. A gazdasági válságok és a háborúk idején az állam kényszerintézkedéseket vezetett be, amelyek az árak szabályozására, a bérek befagyasztására, és a közellátás megszervezésére irányultak***.***

***A monopolkapitalizmus.*** A piaci kudarcokat az állam különféle gazdaságpolitikai eszközzel próbálta megoldani, ezen kívül egyre több közérdekű gazdasági tevékenység szervezését is felvállalta.

* A monopóliumok gazdasági versenyt sértő tevékenységét a trösztellenes és a fogyasztóvédelmi törvények megalkotásával próbálták korlátozni.
* A tudományt ebben az időszakban a technika fejlődésének szolgálatába állították, amelynek célja a gazdasági fejlődés elősegítése volt. Az állam ebben az időszakban közvetlenül vett részt a tudományos kutatások finanszírozásában, mivel a tudományos alapkutatás megtérülése hosszú távú és bizonytalan volt, de a gazdasági célok érdekében szükség volt rá.
* A gazdaság irányításában a hangsúly a törvényhozásról a közigazgatásra tevődött. A gyorsan változó gazdasági körülmények gyors döntéseket tettek szükségessé, amelyet a törvényhozás már egyre kevésbé tudott ellátni. Jellemzővé vált a kerettörvények alkalmazása, amelyek a végrehajtó hatalom számára általános fogalmak alapján – mint például közérdek, rendkívüli állapot - felhatalmazást adtak arra, hogy a gazdasági viszonyokat elsődleges módon szabályozzák, rendeleti jogalkotás formájában.

***A keynesi elmélet.*** John M. Keynes az 1930-as években a gazdasági válságok megoldására dolgozta ki elméletét, amelynek lényege, hogy a válságot a kínálat növekedéséhez képest a csökkenő kereslet okozza. Abban az időben az ipari termelés a hatékonyságnak már olyan fokát érte el, amellyel a kereslet nem tudott lépést tartani. Ez teljesen új helyzetet teremtett, mivel a korábbi időszakokat mindig a hiány jellemezte. A keynesi elmélet abból indult ki, hogy az államnak a beruházások ösztönzésével kell növelnie a keresletet, ami beindítja a gazdasági növekedést. A gazdasági növekedést követően a jövedelmek nagysága majd eléri azt a szintet, amikor az adóbevételek hatására ismét emelkedik a költségvetés bevétele.

***A New Deal.*** Amerikában a gazdaság stabilizálását a 20. század elején Roosevelt elnök végezte el a New Deal program keretében. A New Deal egy olyan átfogó reformot jelentett a gazdasági és társadalmi szférában, amely érintette az ipart, a mezőgazdaságot, a pénzügyi piacot és a jóléti szolgáltatásokat is. Intézkedései gazdasági fejlődést idézték elő, egy olyan gazdaságpolitika által, amelyik ösztönözte a beruházásokat és az exportot. Ez lényegében a keynesi elmélet alkalmazását jelentette. A Roosevelt kormány szociális irányultságát jelzi, hogy 1935-ben megalkották az első szociális törvényt, a Social Security Act-t, a munkanélküliség csökkentésére közmunkákat szerveztek, és támogatták a lakásépítéseket.

***A fasizmus gazdasági intézkedései.*** A gazdasági válság hatására a szegénység és a munkanélküliség komoly szociális feszültséget okozott a 20. század első felében. Ez a leglátványosabban Németországban, a weimari köztársaság idején mutatkozott meg. Az 1. világháborúban vesztes országok, mint Németország is, jóvátételi fizetési kötelezettsége még tovább súlyosbította a helyzetet. A gazdasági válság az európai országokat sújtotta leginkább, ami kedvezett a szélsőjobboldali és a szélsőbaloldali politikai pártok befolyásának.

A fasiszta állam Olaszországban létrehozta a korporatív intézményeket, amelyek a gazdaságszervezés sajátos formáját jelentették. A korporáció egy-egy iparág szakmai alapon történő felosztása volt, mely iparágakban a fasiszta párt képviselte az államot, a tulajdonosokat és a munkavállalókat, ezáltal egyoldalúan jogosult volt meghatározni az árakat, a béreket és a munkakörülményeket is. Az olasz korporációk igazgatási jogkörrel is rendelkeztek. Az olasz fasizmus a 19. század második felében kialakult hivatásrendi kamarákat - mint például ipari-kereskedelmi, ügyvédi, közjegyzői - vette alapul, amelyek érdekképviseleti, és saját tagjaikra nézve szabályozó funkciót is elláttak. A fasiszta korporatív szervek azonban ténylegesen a fasiszta párt irányítása alatt álltak. Az olasz fasiszta állam kísérletet tett az első világháború okozta gazdasági válság megoldására, ennek érdekében olyan gazdasági intézkedéseket hozott, mint a közmunkák szervezése és a hadiipar fejlesztése, de a gazdasági problémákat nem tudta megoldani.

Németországban a náci párt sikeresen számolta fel a gazdasági válságot. A közmunkaprogramok és a fegyverkezés mellett a német ipar megerősödött, és az infrastrukturális szolgáltatások köre kibővült. A német szakszervezetek felszámolásával létrehozták a Nemzeti Munkafrontot, amelyet a náci párt irányított, és amely kizárólagos jogot kapott a munkaviszonyok szabályozására. A legfontosabb gazdasági intézkedés azonban arra irányult, hogy a német gazdaság önellátóvá váljon. Ezt a célt a tőke- és a pénzkiáramlás akadályozásával, a külkereskedelmi kapcsolatokban pedig a cserekereskedelem útján valósították meg.

***A 2. világháború hatása.*** A háborús pusztítások minden addiginál nagyobb rombolást eredményeztek az európai gazdaságokban, az anyagi javakban éppúgy, mint a termelésben és a gazdasági kapcsolatokban. Az európai országokkal szemben az Egyesült Államok – mivel saját területén elkerülte a háborús pusztítást, sőt a háborús konjunktúrát sikeresen ki is használta - gazdaságilag megerősödött. Ebben az időszakban, Nyugat Európa országaiban különösen, de az Egyesült Államokban is többé-kevésbé, általánossá vált az állami beavatkozás. Ekkor kezdték el használni a „vegyes gazdaságok” elnevezést, amely arra utalt, hogy az állam közszolgáltató és gondoskodó funkciójának növekedése ellenére, a gazdaságot alapvetően a piaci mechanizmusok, és nem az állami beavatkozások határozzák meg.

***A gazdaság helyreállítása.*** A szétzilálódott gazdaságok és pénzpiacok stabilizálására hozták létre a második világháborút követően 1945-ben, Bretton Woods-ban a Nemzetközi Valutaalapot és a Világbankot.

A Nemzetközi Valutaalap feladata volt a nemzetközi valuták átváltási arányainak szabályozása az árfolyam stabilitás érdekében, és a gazdasági válságban levő országok számára segítségnyújtás. Egyfajta bankként működött, az országok pénztőkét jegyeztek a Nemzetközi Valutaalapnál, amelyet az kölcsön adott olyan országoknak, amelyek fizetési-mérleg gondokkal küzdöttek.

A Világbank ebben az időszakban segélyeket adott a háború következtében összeomlott gazdaságok újjáépítéséhez. A világbanki források jórészt az Egyesült Államokból származtak, amely megengedhette magának, hogy a nyugat-európai gazdaságok felépülését segélyekkel támogassa.

Az 1944-ben megkötött Bretton Woods-i Egyezmény a nyugat-európai országok és az Egyesült Államok gazdaságát és valutáit egységes rendszerbe integrálta, amelyben az aranyalap biztosította az országok pénzügyi stabilitását. A Bretton Woods-i Rendszer egészen 1971-ig fennállt.

A világkereskedelem – amely a háborús években egyre inkább veszített szabadkereskedelmi jellegéből – liberalizálására 1947-ben, 23 ország részvételével került sor. Ekkor hozták létre az Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Egyezményt (GATT) amelynek tagjai kötelezték magukat arra, hogy a résztvevő országokkal folytatott külkereskedelmi kapcsolataikban nem alkalmaznak olyan korlátozó intézkedéseket, mint a vám, a mennyiségi korlátozások (kvóták), stb. A gazdaság legfontosabb ágazatainak - az energiaszektor, a közlekedés, a szállítás, a bankrendszer - egy részét államosították, és szélesítették a szociális intézmények körét.

A nemzetközi és a nemzetgazdasági intézkedések hatására Nyugat Európában a gazdasági fejlődés az 1950-es években olyan mértékben fellendült, amit gazdasági csodaként emlegettek.

***A jóléti állam.*** A 2. világháború utáni, fejlett piacgazdasággal rendelkező demokratikus államokban Keynes gazdaságpolitikája széles körben alkalmazott állami beavatkozási módszerré vált, amely a jóléti államok kialakulásához vezetett. Az állam egyre inkább kiterjesztette gondoskodó feladatait, ennek érdekében intenzíven avatkozott be a jövedelmek, a munka és a jólét kérdéseibe. A gondoskodó állam funkcióihoz tartozott a teljes foglalkoztatottság, az oktatás, a lakás és az egészség biztosítása.

Mindezt a jövedelmek újraelosztásával, pontosabban az adópolitikával lehetett megoldani. Jellemző volt erre az időszakra az állami pénzeszközök nagymértékű átcsoportosítása, például a társadalombiztosítási rendszer fenntartására, vagy a szociális támogatások finanszírozására. Az állam a hátrányos helyzetű rétegek számára is széles körű intézményrendszert működtetett, és különféle juttatásokat adott.

***A neoliberalizmus.*** A jóléti államok finanszírozhatósága az 1980-as években megkérdőjeleződött, és sok közgazdász a jóléti államot okolta a gazdasági növekedés megtorpanásáért.

A Milton Friedmann - Chicagoi iskola - nevéhez fűződő monetáris gazdaságpolitika az 1970-es évek gazdasági recessziójának megoldását abban látta, hogy az állam szerepének csak a pénzmennyiség szabályozására kell szorítkoznia, amit a pénzkínálat ellenőrzésével tud megvalósítani. Erre azért van szükség - a monetaristák szerint - hogy a gazdasági egyensúlyt a piaci mechanizmusok ismét helyre tudják állítani.

Az angolszász országokból származó, a monetáris elveket felhasználó neoliberális gazdaságfilozófia – a liberálkapitalizmus újraélesztésével - egyebekben az állami beavatkozásoktól mentes gazdaságot tartotta ideálisnak, amely a pénzeszközök hatékony felhasználása érdekében a jóléti államok intézményeit a lehető leginkább leépíti, azért, hogy a gazdaság ismét fellendüljön.

A neoliberalizmus gazdasági ideológiája többé-kevésbé hatással volt – és mind a mai napig van is - az európai kontinentális gazdasági közigazgatási rendszerekre.

***Az európai gazdasági integráció.*** Európában a középkor és a kapitalizmus időszaka nem kedvezett a gazdasági integrációnak. A középkorban ezt a központosított állam hiánya, és a gazdasági széttagoltság nem tette lehetővé. A feudális abszolutizmus idején pedig – mint láttuk – az uralkodók gazdasági intézkedései általában az államok egymás közötti gazdasági kapcsolatai ellen hatottak. A kapitalizmus idején a nacionalizmus ideológiája a nemzeti szuverenitás erősödését eredményezte, amely a gazdasági felfogásokban egyet jelentett a nemzetgazdaság önállóságával és gazdasági függetlenségével.

A 2. világháború után felvetődött a kérdés – és erre az akkori politikai légkör is megfelelő volt - hogy Nyugat-Európa hogyan közelíthetné meg az Egyesült Államokéhoz hasonló politikai és gazdasági integráció fokát. Ehhez egy egységes európai piac létrehozása tűnt a lehetséges megoldásnak, amelyik a piaci verseny növekedésével egy magasabb gazdasági hatékonyságot tudna elérni. Az integrált gazdaság gondolatának Nyugat-Európában kedvezett az a körülmény is, hogy a nacionalista hagyományokkal rendelkező európai országok egyre kevésbé fordultak egymás ellen, mivel az amerikai-szovjet hidegháború következményeként a Szovjetunió lett a közös ellenség.

Gazdasági szempontból az európai gazdasági integráció a szabadkereskedelmi területet, a közös piacot, az egységes belső piacot, valamint gazdasági és monetáris uniót jelenti.

Az integráció magas foka ellenére az Európai Unió mind a mai napig nem valósított meg olyan fokú gazdasági egységet, mint az Egyesült Államoké, amit a tagállamok eltérő gazdasági érdekei okoznak.

2.4. A kommunista gazdaságirányítási rendszer

### 2.4.1. A szovjet modell

***A kommunizmus gazdasági intézkedései.*** A bolsevikok hatalomátvétele után Oroszországban 1917-től elsőként a hadikommunizmus került bevezetésre, amelynek gazdasági rendjét az alábbi módon hozták létre:

* Elsőként államosították az ipari vállalatokat, amelyeket központi irányítás alá helyeztek. Ezzel az állami vállalat gazdasági önállósága megszűnt: csak a központtól kapott eszközökkel rendelkezhetett, és bevételei is a központi költségvetést illették.
* Ezt követően elvették tulajdonosaiktól a mezőgazdasági nagybirtokokat, amelyeket felosztottak a parasztok között. A parasztok kötelező terménybeszolgáltatással tartoztak, ezért a termékeikkel gyakorlatilag az állam rendelkezett.
* Elrendelték a munkaerővel való kényszergazdálkodást is, amely az általános munkakötelezettséget, a kötelező közmunkákat, a munkaerő mozgósítását és központi elosztását jelentette.
* Az elosztást osztály- és szociális szempontok határozták meg. A jegyeket és természetbeni juttatásokat a dolgozók kapták, a munka nehézsége és hasznossága alapján megállapított fejadagok szerint.

A hadikommunizmus ezekkel az intézkedésekkel naturalizálta a gazdaságot, amely az áru- és pénzviszonyok teljes felszámolását jelentette. A pénz elértéktelenedése és a megtermelt javak központi begyűjtése megszüntette a piacot, illetve, ha az még feketepiac formájában létezett is, a naturális árucsere formáját öltötte. A javak és a termelő eszközök felett így kizárólagosan a szovjetek végrehajtó szervei rendelkeztek.

***Az állami kényszer szerepe.*** A hadikommunizmus ideológusai – Buharin például – nyíltan hangoztatta, hogy a kommunista gazdaságirányítás eszköze az erőszak és az állami kényszer, ami azért szükségszerű, mert minél hamarabb kerül sor a gazdasági szerkezet átalakítására, annál hamarabb megindul a gazdasági fejlődés.

A kötelező termék-beszolgáltatás, az un. „padlások lesöprése” csak szigorú büntetésekkel, helyenként katonai erők bevetésével volt végrehajtható, ennek ellenére gyakran törtek ki parasztlázadások. Az erőszak az iparban dolgozók fegyelmezésének is általános formájává vált, a munkát akadályozó, un. szabotázsakciókat keményen büntették. A kommunista állam a külső, az osztályellenséggel szemben is drasztikus eszközöket alkalmazott, leggyakrabban a fizikai megsemmisítés módszerét: a kivégzések, bebörtönzések általánossá váltak, és a kitelepítések során is milliók haltak meg a munkatáborok embertelen körülményei között.

1921-re a hadikommunizmus három éve alatt a gazdaság a mélypontra süllyedt: a termelés visszaesett, az éhínség és az elégedetlenség általánossá vált.

***A NEP.(Novaja Ekonomicseszkaja Polityika)*** Lenin az új gazdaságpolitika - a NEP - céljaként a termelés hatékonyságát határozta meg, ennek eszközeként – akkor még úgy gondolta, hogy csak átmenetileg - a piacgazdaság bizonyos elemeihez való visszatérést jelölte meg, annak érdekében, hogy a gazdaság önellátó képessége kialakuljon. A NEP által megvalósított gazdasági reformok:

* Bevezették a terményadót. A parasztoknak ezután csak a terményük felét kellett beszolgáltatniuk adó formájában, az e fölötti résszel szabadon rendelkezhettek. Ez megteremtette a paraszti gazdálkodás érdekeltségét.
* Az iparban visszaadták a kisvállalkozói tulajdont. Az állam szempontjából stratégiailag fontos gazdasági ágazatokat - ahol nagyarányú ipari beruházásokat, fejlesztéseket valósítottak meg – továbbra is állami tulajdonban tartották.

Felismerést nyert tehát, hogy a kommunista állam önmagában az ideológiára és az erőszakra támaszkodva nem képes megszervezni a kommunista gazdaságirányítás rendszerét, ha figyelmen kívül hagyja az emberek anyagi érdekeltségeit.

A gazdasági fejlődés ennek hatására beindult.

***A tervutasításos rendszer.*** A kommunista gazdaságirányításának ez volt a második formája, amely az alábbi jellemzőkkel rendelkezett:

* Az irányítás legfőbb eszköze a népgazdasági terv volt, amelyet a kommunista párt döntése alapján az Állami Tervbizottság alkotott meg. A tervmechanizmus jellemzője, hogy az állam a központi közigazgatás – a nagy számban létrehozott minisztériumok – felhasználásával átveszi a piac szerepét, ezzel kikapcsolja azokat az alapvető piaci intézményeket, mint a kereslet-kínálat, a költségek, a haszon és a fogyasztói választás.
* Az éves, közép- és hosszú távú népgazdasági terveket az állami vállalatoknak teljesíteniük kellett, meghatározott direktívák szerint. A tervutasítás részletesen meghatározta egy-egy állami vállalat gazdálkodását, a megtermelendő javak körét és mennyiségét, az alkalmazandó munkavállalókat, az árakat és a béreket is. Az állami vállalat a bevétel egy részét köteles volt a központi költségvetés számára visszaszolgáltatni.
* Az önálló elszámolás rendszere az állami vállalat viszonylagos gazdasági önállóságát volt hivatott növelni, olyan módon, hogy az állami vállalat a bevételei után adót fizetett, majd a fennmaradó részt – a nyereséget – saját beruházásaira fordíthatta. Ez megteremtette az állami vállalatok érdekeltségét is***.***

***A munkaerő***. A kommunista állam a szakszervezeteket formálisan fenntartotta, de már nem a munkavállalók érdekeinek megfelelően, hanem a kommunista párt politikájának védelmezőiként. Szerepük az volt, hogy a termelés növelését a munkaerő intenzív felhasználásával növeljék, ehhez meg kellett szilárdítaniuk a munkafegyelmet, túlzott normákat és hosszú munkaidőt kellett kikényszeríteniük, valamint meg kellett akadályozniuk a szabotázsakciókat. Mindez azt a célt szolgálta, hogy az állampolgárok életkörülményeinek javulását feláldozzák az erőltetett iparosítás oltárán.

Sztálin idejében a mezőgazdaságot erőszakos kollektivizálásnak vetették alá, és megpróbálták a kisparaszti földeket állami gazdaságokba tömöríteni, ahol a parasztok csak munkavállalóként, csekély bér ellenében dolgozhattak. A parasztok ellenállása miatt azonban kompromisszumos megoldást alkalmaztak: a termelőszövetkezetekben a föld legnagyobb részét közösen művelték meg, de minden parasztnak lehetett egy saját használatú kis földje is.

### 2.4.2. A közép-kelet európai modellek

***A kommunista gazdaságirányítási modell hibái.*** A keleti blokk szovjet megszállás alá került országaiban a gazdaságirányítási rendszert a tervutasításos szovjet minta alapján hozták létre.

Hasonlóan a Szovjetunióhoz, a legfőbb gazdasági program ezekben az országokban is a nehézipar és a hadiipar fejlesztése volt.

Azonban sem az iparban, sem a mezőgazdaságban nem növekedett a termelékenység olyan mértékben, mint ahogy azt tervezték. Ennek oka a gazdasági érdekeltség hiánya volt: az állami vállalatok és a termelőszövetkezetek a tervutasításos rendszerben gazdasági döntéseikben egyáltalán nem voltak önállóak, nyereségüket sem a gazdasági teljesítményük alapján képezhettek, ezért a termelékenység növelésében sem voltak érdekeltek. Bevételeinek nagyságát a politikai alku-mechanizmusokban határozta meg az a körülmény, hogy az állami vállalat igazgatója milyen politikai kapcsolatokkal rendelkezett.

A munkavállalók eleinte kényszer és megfélemlítés hatására dolgoztak, de később sem ösztönözte őket semmi a hatékonyabb munkavégzésre: a béreket a kommunista állam az összes foglalkozási ágban egyformán alacsonyan – a teljesítménytől függetlenül - szabályozta, ezzel együtt deklarálta a teljes foglalkoztatást, ami a munkahely elvesztése esetén is mindig garantált új munkát.

Ez a gazdaságirányítási rendszer a kommunista állam részéről egy sajátos társadalompolitikát valósított meg. A hatósági árak és a bérszabályozás a fogyasztást befolyásolta: az alacsony bérek fedezetet nyújtottak az alapvető javakra - mint az élelmiszer, lakás, közüzemi szolgáltatások, egészségügy, oktatás, szociális intézmények - amelyek vagy ingyen, vagy alacsony áron voltak hozzáférhetők. A „luxuscikkek” - mint például az autó - ára pedig a piaci árhoz képest jóval magasabb volt, és nem is voltak mindig megvásárolhatók. Jellemző volt, hogy a javak - például a lakás, az autók - gyakran hatósági úton kerültek elosztásra.

A kommunista gazdaságirányítási rendszer azonban súlyos torzulást okozott a gazdaság működésében. A piac kereskedelmi-kínálati viszonyainak egyensúlya felborult, amely gyakran a javak hiányához vezetett. Az állami vállalatok gazdálkodásában sem voltak olyan mechanizmusok, amelyek a termelékenység növekedésére ösztönöztek volna, és ez az un. „puha költségvetési korlát” kialakulásához - más szóval a vállalati pénzeszközök alacsony hatékonyságú felhasználásához - vezetett, ami gazdasági visszaesést eredményezett.

***Kísérletek a reformokra.*** Az 1960-as években Európa nyugati és keleti felén egyre élesebbek voltak a gazdasági fejlettségbeli különbségek, különösen az emberek élet- és munkakörülményeiben.

Sztálin halála után a keleti blokk országaiban – amelyeket a szovjetek által létrehozott Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa még inkább gazdasági függőségbe hozott - az 1960-as évek elejétől törekvések mutatkoztak a tervutasításos rendszer megreformálására. Ez a Szovjetunió katonai beavatkozása miatt legtöbbször nem volt sikeres, de Magyarországon például sor került az 1960-as évek végétől olyan gazdasági reformokra, amelyek a tervutasításos rendszer helyett egy kevésbé szoros államigazgatási irányításra, valamint az állami vállalatok nagyobb önállóságára és érdekeltségére épített.

A Szovjetunióban csak Gorbacsov idején, az általa megalkotott „peresztrojka” és „glasznoszty” keretében került volna sor érdemi gazdasági reformokra, de akkorra, az 1980-as évek végére, a gazdasági fejlődés nagymértékű visszaesése a szovjet kommunista gazdaság és társadalom szétesését eredményezte.

1989-től a Szovjetunió felbomlása megteremtette a politikai feltételét annak, hogy a keleti blokk országai a bürokratikus gazdaságirányítás rendszeréről a piacgazdasági berendezkedésre térjenek át.

2.5. Magyarország gazdaságirányítási rendszere

### 2.5.1. A középkor

***A gazdasági fejlődés lemaradása.*** A 14. század végéig tartó magyar gazdasági fejlődés a török támadás hatására megtorpant, majd a török uralom idején visszaesett. A földbirtokok nagy része török tulajdonba került, amelyet a törökök kíméletlenül megadóztattak, és elzártak a nemzetközi kereskedelem vérkeringésétől. A törökök által meg nem szállt területeken is számos új adót vezettek be.

A magyar gazdaság termelékenységének alacsony fokát mutatja, hogy a népesség nagy hányada még a 18. században is mezőgazdasággal foglalkozott. A mezőgazdasági termelés is jórészt a feudális nagybirtokokon folyt, amely elavult feudális tulajdoni viszonyokkal rendelkezett, és ahol a termelékenységet javító technikák is csak lassan terjedtek el.

**A király bevételei.**

* A középkor kezdetén a királyi bevétel első formája a királyi birtokok terményjövedelme volt.

A 13-15. századig az uralkodó legfontosabb bevételei a királyi birtokokon alapultak, de nagymértékű eladományozásuk miatt más bevételi forrást kellett keresniük, így a király adókat is szedett. Az első adók a szabadok dénárja és a füstadó voltak. A kamara haszna olyan adó volt, amely a jobb és a rosszabb pénz közötti különbségből származott. A kamara hasznát Mátyás kincstári adóvá és hadiadóvá alakította. Az adók köre később kibővült a csöbör- és az ököradóval, telekadóval, valamint a bőradóval is. A királynak joga volt rendkívüli adót is kivetni.

* Megadóztatták a 14. században már viszonylag fejlett kézművesiparral és kereskedelemmel rendelkező városokat is.
* Bizonyos tevékenységeket királyi monopóliummá nyilvánítottak. Ezek voltak a királyi regálejövedelmek. A föld méhének kincseit csak a király volt jogosult kitermelni, és csak ő adhatott engedélyt bányászati tevékenységre, amiért ellentételezésképpen neki bányabért (urburát) kellett fizetni. A kibányászott nemesércet szabott áron kötelező volt a királyi kamaránál beváltani. A külkereskedelmi tevékenység után vámot (harmincadot) kellett fizetni az uralkodónak. A só-kereskedelem – a sóbányászattal együtt – szintén királyi monopólium tárgya volt.
* Királyi monopólium volt a pénzverés is. Az Árpád korban az árutermelés kialakulásának kezdetén az uralkodók – elsőként Szent István – pénzt verettek. Egyes uralkodók a kincstári bevételek növelése érdekében pénzrontáshoz folyamodtak, és az új pénz veretésekor kevesebb ezüstöt kevertek a fémbe. A pénzrontás nemcsak az uralkodót juttatta bevételhez, hanem gyakran inflációt is okozott.
* A királyi bevételek között szerepelt még a pénzváltásból, az utak, hidak és révek használatáért fizetett illetékekből, valamint a vásárok tartásából származó jövedelem is.

***A királyi javak kezelése.*** A királyi bevételeket kezdetben a tárnokmester, majd a kincstartó kezelte, akik saját hivatali apparátussal is rendelkeztek. A 18. század második felében udvari kamara szedte be az állami bevételeket, az ellenőrzést az udvari számvevőszék végezte, az ipart, kereskedelmet és a vámokat pedig a gazdasági igazgatóság felügyelte.

***A feudális földbirtok.*** A földbirtokosok nem fizettek adót a királynak, jövedelmüket a jobbágyok által fizetett adó jelentette. A jobbágyok függőségi helyzete egészen a 18. század végéig – a II. József által kiadott jobbágyfelszabadítást szabályozó törvényig - fennállt. Az 1840-es önkéntes örökváltság, és a kötelező örökváltság elfogadásáig a jobbágy személyi és dologi függőségben állt, röghöz kötöttsége akadályozta a szabad költözésben, és a földesúr bíráskodási joga alá tartozott. A jobbágy számos adóval - kilenced - és természetbeni szolgáltatással - robot – is tartozott a földesúrnak. A jobbágy rendelkezett bizonyos gazdálkodási jogokkal is, mint például a legelő használata, a fa és a nád kitermelésének joga, valamint az italmérés, pálinkaégetés joga, stb.

Már a korai törvények - I. László és Kálmán törvényei - megszilárdították a feudális földtulajdont. A földtulajdon számtalan korlátozás alá esett: a hűbérbirtok nem teljesítés, vagy kihalás esetén visszaszállt az adományozóra, az ősi birtokot pedig a tulajdonos nem adhatta el, nem örökíthette szabadon, és nem terhelhette meg hitel felvételével, sőt a jobbágy földhasználati joga is korlátozó tényező volt. Az ősiség törvénye különösen akadályozója volt a mezőgazdasági nagybirtok önellátóból árutermelővé válásának. A földbirtok csak hitel felvételével lett volna korszerűsíthető, de a bankok nem nyújtottak hitelt, mivel attól tartottak, hogy az elzálogosított vagy eladott földbirtokot a nemzetség tagjai megpróbálják majd visszaszerezni, és pert indítanak a bank ellen. A hitbizomány az ősiség intézményéhez hasonlóan működött, azzal a különbséggel, hogy alapító okirattal lehetett létrehozni és szabályozni a föld öröklési rendjét egy családon belül.

***A városok.*** A magyar városok fejlődése elmaradt a nyugat-európai városokétól. A városok adói képezték az uralkodó bevételeinek nagy részét, bár a királyi városok gyakran különféle kiváltságokat kaptak a királytól, mint például az árumegállítás joga - a városon áthaladó kereskedők kötelesek voltak egy ideig áruikat a városban eladásra felkínálni - vagy rév-, vám- és harmincad-mentességet élveztek.

A kézműipari szakmák és a kereskedők a városokban céhekbe tömörültek, amelyek saját önkormányzattal, bíráskodási joggal, és rendeletalkotási joggal is rendelkeztek, működésük szabályait pedig a céhlevélben fektették le. A céhek kezdetben pozitív szerepet töltöttek be, mivel szigorúan ellenőrizték az áruk minőségét, de később monopoljoguk – amellyel korlátozták a céhekbe történő belépést – a piaci verseny akadályává vált. Az ipar fejletlensége miatt a városi és a falusi céhek is sokáig őrizték kiváltságaikat, először Mária Terézia, 1761-ben, korlátozta rendeletében a céhek monopóliumát, majd a reformkori törvényhozás tovább szűkítette a jogaikat, teljes felszámolásukra csak a kiegyezés korában került sor.

A városokban a kereskedelem és a kézműipar mellett alakult ki elsőként a bérmunkások rétege, akik a céhlegényekből, a városi napszámosokból és a bányamunkásokból álltak. Már korán létrehoztak önsegélyező szervezeteket a bajba jutott munkások és családjaik megsegítésére.

***Az áru- és pénzviszonyok joga.*** Jellemző, hogy már a korai kapitalizmus idején alkalmaztak hitelügyeleteket – nem egyszer maga a király vett fel jelentős kölcsönt – és ismerték az áruhitelt is. Azonban bankok még nem léteztek az akkori Magyarországon, legfeljebb itáliai, vagy hollandiai bankok képviselői végeztek pénzátutalásokat és egyéb bankügyeleteket. Az első bankot, az Osztrák Nemzeti Bankot – amely Magyarországon is adott ki bankjegyeket - későn, 1816-ban hozták létre, de azt sem hazai központtal. A hitelezést az országon belül a középkor kezdetén főleg a zsidók látták el, akik már a 13. században privilégiumot kaptak a királytól, és akik hitelezési tevékenységét már ekkor törvényben szabályozták. A zálogügyletet már Werbőczy Hármaskönyve is részletesen szabályozta. Azonban a kötelmi jog meglehetősen kezdetleges formát öltött egészen a 19. század második feléig.

***Szabályozás.*** A bányavárosok árszabályozó intézkedést alkalmaztak a nyereség növelésére: a béreket leszorították, és az árakat magasan tartották. A városokban a húsmívesek piacát a hatóságok vágási és árulási rendek előírásával, valamint próbavágással szabályozták. Ismert volt az árszabályozás intézménye a földesurak részéről is, akik gyakran a városokkal együtt szabályozták a jövedelmező kocsmák bor- és sörárait.

***Vámok.*** A 17-19. században, Magyarország - a Habsburg birodalom részeként és annak ellátási érdekeit szolgálva – kedvező vámtarifát élvezett a mezőgazdasági termékek exportja tekintetében, ami a mezőgazdaságot ösztönözte, ugyanakkor az iparcikkek alacsony vámtarifája a magyar kézművesipar fejlődését hátráltatta. A belső vámunió létrehozására csak 1851-ben került sor, amikor a Magyarország és Ausztria közötti vámokat eltörölték.

### 2.5.2. A kapitalizmus

***Gazdaság a korai kapitalizmusban.*** A 19. század első felében a reformkori Magyarországon is megjelent a gőzgép, amely a textilipar manufaktúraüzemeit forradalmasította. A többi ipari tevékenység főleg vagy a mezőgazdasághoz kapcsolódott - mint például a szeszfőzés, cukorgyártás és a malomipar - vagy bányászati tevékenység volt, mint például a vasipar.

Az infrastruktúra is fejletlen volt: nem voltak jó minőségű utak, a közlekedés főleg hajózás útján történt, bár ez utóbbi sem rendelkezett csatornákkal és megfelelően szabályozott vízi utakkal, folyókkal. Ennek ellenére a gőzhajózás már korán megindult. A vasútépítés a 19. század első felében szintén ugrásszerűen megnőtt.

A tradicionális hiteleket felváltották a takarékpénztárak által nyújtott hitelek, majd 1840-ben megalapították a Pesti Hazai Első Takarékpénztárat és a Pesti Magyar Kereskedelmi Bankot, mely utóbbi már modern pénzügyi műveletek végzésére is alkalmas volt. A biztosítás is ebben a korban vált virágzó üzletággá.

***Kísérletek a gazdaság modernizálására.*** Mindezek ellenére Magyarországon a 19. század első felében a kapitalizmus fejlődésének számtalan akadálya volt. Ebben a korszakban különböző, a gazdaságot modernizáló elképzelés született.

Széchényi István gróf 1930-ban írt „Hitel” c. munkájában szükségesnek látta a gazdálkodási módszerek megváltoztatását, amelynek legfőbb korlátját a jobbágyság intézményében és a céhek kötöttségeiben találta. Széchényi támogatta a hazai ipar és közlekedés fejlesztését, amiben maga is tevőlegesen vett részt: megalapította az első magyar gőzhajózási társulatot, részt vett a folyamok szabályozásában, és a Lánchíd megépítésében.

Kossuth Lajos az ország önálló iparának fejlesztését tartotta szükségesnek, és világosan látta azt is, hogy a belső vámhatár miatt Magyarország gazdasága mezőgazdasági jellegű marad. Ezért az ipar fejlődését csak úgy látta biztosítottnak, ha Magyarország önálló vámterülettel rendelkezik. Kossuth elképzelései közé tartozott a vasút fejlesztése, a bank- és hitelrendszer létrehozása, valamint az egységes, közteherviselésen alapuló adórendszer kialakítása is.

***Gazdasági reformok a szabadságharc idején.*** A feudális földtulajdont megszüntető áprilisi törvények 1848-ban létrehozták a szabad paraszti földtulajdont, eltörölték a mezőgazdasági nagybirtok tulajdoni korlátozásának intézményét, az ősiséget, kimondták a tulajdon szentségének elvét, és bevezették az arányos közteherviselést. A közteherviselés alapvetően a nemesi adómentesség eltörlését jelentette, de egyben egy új adórendszer létrehozását is. Adót kellett fizetni a föld, a ház, a jövedelem után, fogyasztási adó terhelte a cukrot, a szeszt, jövedéket kellett fizetni a monopóliumok - például dohánytermesztés – után, ugyanakkor vámokat és illetékeket is.

Az első magyar pénzügyminisztériumot Kossuth Lajos pénzügyminiszterként hozta létre, és ő volt az is, aki átszervezte az adózás rendszerét, majd megalkotta az első, 1848-49-i költségvetést is.

***Gazdasági fejlődés a dualizmus idején.*** A dualizmus időszakában törvények – mint például a váltótörvény és a kereskedelmi törvény – születtek a hitelezés és a szabad iparűzés szabályozására, létrehozták a csőd, a váltó, a csekk és a kereskedelmi társaságok intézményeit, deklarálták a szabad munkavállalást. Az értékpapírpiac jelentős volt, és hozzájárult az infrastruktúra és a nehézipar kialakulásához. 1864-ben megalakult a tőzsde is. A céhek monopóliumának megszüntetését csak az 1859-es iparrendtartás mondta ki, amelyik általánossá tette a vállalkozás szabadságát. A kötelmi viszonyokat 1853-től szabályozta az Osztrák Polgári Törvénykönyv. A társadalombiztosítást 1884-ben hozták létre állami szinten.

***A dualizmus gazdaságpolitikája.*** 1849-től az osztrák pénzügyminiszterek többféle gazdaságpolitikával kísérleteztek, mint például az inflációra építő, az államadósság és a valuta stabilizációját célzó, vagy a privatizációt megvalósító, a magángazdaságot – különösen a magán vasútépítést - állami kamatgaranciával és ingatlanhitelekkel ösztönző gazdasági intézkedések. Ebben az időszakban valósult meg a jegybank önállósága. Jelentős volt az iparpolitika, amelyik új iparágak támogatását adómentességgel és kölcsön nyújtásával segítette elő.

***Az 1. Világháború gazdasági kényszerintézkedései.*** Az 1. világháború idején bezárták a tőzsdét, és a háború kiadásait hadikölcsön-kötvények kibocsátásával finanszírozták. Ez utóbbi a háború végére pénzromláshoz vezetett. A háború alatt maximálták az élelmiszer árakat, majd később bevezették a jegyrendszert is. A gyáriparban áttértek az anyaggazdálkodás rendszerére is, amely hatósági úton osztotta el a nyersanyagokat és az ipari termékeket, a hadimegrendeléseknek megfelelően.

***Gazdasági intézkedések a két világháború között.*** Az 1. világháború után a gazdaság struktúrája megváltozott, ami az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlásával, valamint a trianoni békeszerződés után az ország területeinek elvesztésével magyarázható. A gazdasági válság a háború és a forradalom következtében alakult ki. A katonai megszállás, a gazdasági blokád, a háborús jóvátétel mind gazdasági visszaeséshez, inflációhoz, költségvetési hiányhoz és bizonyos árucikkekből hiányhoz vezetett.

Ebben az időszakban több kísérlet született a költségvetési egyensúly helyreállítására és az infláció megfékezésére. Ennek érdekében külföldi kölcsönt vettek fel, felemelték az adókat, csökkentették a költségvetési kiadásokat, a tarifák emelésével megszüntették az állami tulajdonú közüzemek veszteségeit. 1924-ben létrehozták a Magyar Nemzeti Bankot, amely széles körben rendelkezett a monetáris irányítás eszközeivel. Magyarország ebben az időszakban protekcionista külkereskedelmi politikát folytatott, mert az akkori gazdaságpolitika a hazai ipar támogatását tartotta fontosnak. Ekkortól a gazdaság is stabilizálódott, de később a gazdasági világválságok hatása Magyarországra is begyűrűzött, és főleg a mezőgazdaságban okozott válságot.

A szociális intézkedések szerény mértékűek voltak, elsősorban a bérek minimalizálására irányultak, és a segélyezést, nyugdíjat csak nagyon szűk körben alkalmazták.

Számos közszolgáltató vállalat volt állami tulajdonban, például a Posta, a Postatakarékpénztár, a MÁV, a Diósgyőri Vasművek, a komlói szénbánya, a MAHART, ménesbirtokok, a mezőgazdasági ingatlanok és az erdők is.

***Gazdasági összeomlás a 2. világháború alatt.*** A 2. világháború alatt ismét áttértek a hadigazdálkodás rendszerére, központi irányítás alá helyezték az energia- és a nyersanyagellátást, bevezették az élelmiszerjegyet, majd szabályozták más iparcikkek fogyasztását is. A háború után egy ideig még fennmaradt a kötött gazdálkodás rendszere, ami az ipari nyersanyagok és energia központi elosztását, valamint az árak, és bérek szabályozását jelentette.

A német megszállás alatt a német háborús megrendelések ismét fellendítették a gazdaságot, amit azonban a háborús pusztítások később teljesen visszavetettek, ráadásul a háború után az országnak ismét jóvátételt kellett fizetnie.

A kormány egyre több papírpénzt bocsátott forgalomba, ami hiperinflációhoz vezetett, ismert volt például az egymilliárd pengős bankjegy is. Ez azzal a következménnyel járt, hogy a pénz alkalmazhatatlanná vált, mint egyenérték, és helyét átvette a közvetlen termékcsere. A pénzpiacot 1946-ban stabilizálták a forint kibocsátásával, amelyet a Magyar Nemzeti Bank visszaszerzett aranykészlete alapozott meg.

A 20. század elejétől Magyarországot szokás volt a hárommillió koldus országaként emlegetni. A nincstelenség és a szegénység olyan méreteket öltött, hogy 1945-ben végül is a kormány földosztást határozott el. A nyilasok és egyéb háborús bűnösök földjeit elkobozták, és azokat a parasztok saját maguk között szétosztották.

### 2.5.3. A kommunizmus

***A kommunista gazdaság kiépítése.*** A politikailag egyre erősebb kommunista párt a kötött gazdálkodásról nem kívánt visszatérni a tőkés árutermelés viszonyaihoz, hanem az összes magántulajdonban levő vállalatot és bankot államosította. Pár éven belül felszámolták a magánkisipart és magánkereskedelmet is. A magántulajdont betiltották, az állampolgárok csak személyes használatú vagyontárgyak tulajdonosai lehettek.

1947-ben alkották meg az első népgazdasági tervet, amely a gazdaságirányítást a szovjet modell mintájára alakította át. Az állami vállalatokat az Országos Tervhivatal által elkészített tervfeladatok alapján, a központi irányító szervek tervmutatókkal irányították. A terveket a központi szervek és a vállalatok közötti tervalku alapján valósították meg. Ennek mechanizmusa úgy történt, hogy a terv keretében megállapodtak a feladat ellátásához szükséges kapacitásokban, munkaerőben, nyersanyagban és a beruházásokban.

A vállalatok gazdasági társasági formáját megszüntették, helyette szoros minisztériumi irányítás alatt levő állami vállalatokká alakították őket.

***A tervutasításos gazdaságirányítási rendszer jellemzői.***

* Az állami vállalatok ebben a gazdasági rendben nem a fogyasztói igényekhez alkalmazkodtak, hanem tervszámokat teljesítették. A tervmutatók azonban nem tudták felmérni a piaci igényeket, de ez akkor nem is volt szempont. Ez törvényszerűen pazarláshoz, ugyanakkor hiányhoz is vezetett.
* A gazdaságpolitikát az erőltetett iparosítás – különösen a nehézipar - jellemezte, mivel úgy gondolták, hogy a többi ágazat fejlesztésének az ipar fejlettsége a feltétele. Ennek azonban nem voltak meg a természeti feltételei a hiányzó nyersanyagok miatt, és a nehézipar egyébként sem volt már húzóágazat az akkori fejlett nyugati gazdaságokban.
* Elmaradt az infrastruktúra fejlesztése is.
* A mezőgazdaságban a fejlesztések a kezdeti időszakban teljesen háttérbe szorultak. A háború előtti állami földbirtokokat – Bábolna, Hortobágy, Mezőhegyes - állami mintagazdaságokká szervezték át, és szoros állami irányítás alá vonták. Állami ellenőrzés alatt földműves szövetkezetetek hoztak létre, amelyeket kezdetben csak a volt földesúri gazdaságok fel nem osztható vagyontárgyainak - például mezőgazdasági gépek, malmok, szeszüzemek - használatára hozták létre, majd a szovjet kolhozok mintájára alakították át. Ez azt jelentette, hogy a kisparaszti gazdaságok tulajdonosaira nyomást gyakoroltak, azért, hogy földjeiket ajánlják fel a termelőszövetkezetek tulajdonába. A módosabb parasztokat – a kulákokat - erőszakkal fosztották meg a földjeiktől, és kitelepítették, börtönbe zárták őket. A termelőszövetkezet tagjainak később annyi engedményt tettek, hogy saját használatukban tarthattak csekély mennyiségű földet, a háztáji gazdaságot. A mezőgazdasági termelőket – a parasztokat és a termelőszövetkezeteket is – terménybeszolgáltatás terhelte. Ez azt jelentette, hogy a termékek nagy részét jelképes árért be kellett szolgáltatni, és ezen kívül adót is kellett fizetni.
* A kommunista párt az erőltetett iparosítás feltételeként a lakosságtól áldozatként várta el az életszínvonal drasztikus csökkenését. A bérek és árak központi szabályozásával – a bérek csökkentésével és a fogyasztói árak növelésével - a fogyasztás színvonalát közvetlenül meghatározták. Voltak olyan időszakok, amikor az élelmiszerhiány miatt vissza kellett térni a jegyrendszerre. A munkaidőt és a munkában teljesítendő normákat túlzott elvárások alapján határozták meg, és aki ezt nem teljesítette, azt szigorú büntetésben részesítették. A vásárlóerő csökkentését célozta - a jövedelmek elvonása révén – az állam által kibocsátott terv- és békekölcsönök megvásárlásának kierőszakolása is. Ezek olyan, az állam által kibocsátott kötvények voltak, amelyeket a dolgozóknak meg kellett vásárolniuk, és amit az állam évtizedekkel később, részletekben fizetett vissza, az eredeti érték töredékeként.
* Az állam a gazdasági intézkedéseit hatalmasra duzzasztott bürokratikus apparátussal kényszerítette ki, amelyik folyamatosan ellenőrzött, és amely legtöbbször önkényesen járt el, amikor kegyetlen, embertelen büntetéseket alkalmazott.

***Gazdaságirányítási reformok.*** Ez a fajta gazdaságpolitika az 1950-es évek közepére aláásta a politikai hatalom stabilitását. Már ekkor megfogalmazódtak bizonyos reformelképzelések, például Nagy Imre, Bibó István, vagy Kornai János elképzelései alapján. Az 1956-os forradalom bukása után a gazdaságirányítási reform újból csak 1968-ban kerülhetett ismét napirendre. A központi gazdaságirányítási rendszer ettől kezdve jelentősen átalakult.

Az 1968-as gazdasági reform az állami vállalatok önállóságát kívánta megvalósítani, mert úgy látta, hogy az állami vállalatok csak akkor válnak érdekeltté a jobb gazdasági teljesítményekben, ha önálló gazdasági döntéseket hozhatnak, és nyereségükkel maguk rendelkezhetnek.

A tervutasítás helyét átvették a gazdasági szabályozók. A gazdasági szabályozó olyan jogi formában megjelenő, de gazdasági tartalommal rendelkező irányítási forma volt, amely az állami vállalatok tevékenységét – ellentétben a tervutasításokkal – nem határozta meg direkt módon, hanem egy bizonyos irányba ösztönözte. Gazdasági szabályozó volt például a vállalatok pénzügyi szabályozása, amely meghatározta, hogy az állami vállalat milyen pénzügyi alapokat köteles képezni, hogyan oszthatja fel a nyereségét, és hogyan adózik. A munkaerő-gazdálkodás, az ár- és bérszabályozás szintén a gazdasági szabályozás részei voltak. A gazdasági szabályozók a tervutasításokhoz képest egy kevésbé kötött irányítási formát jelentettek, azonban sok szempontból még mindig nagymértékben korlátozták az állami vállalatok önálló gazdálkodását.

A központi közigazgatásban a minisztériumok száma csökkent, és feladatuk is átalakult. Létrejöttek a funkcionális irányító szervek – a Pénzügyminisztérium, a Tervhivatal, az Ár- és Bérhivatal, a Munkaügyi Minisztérium – amelyek a gazdaság egészét szabályozták az általuk meghatározott feladat szerint. Az ágazati irányító szervek pedig a gazdaság egy-egy szektorát – például mezőgazdaság, ipar, kereskedelem - irányították.

1984-ben új gazdaságirányítási reformot vezettek be. Ez a reformkísérlet a vállalati önállóságot növelte azzal, hogy az állami vállalatok számára szervezeti és jogi garanciákat adott a gazdasági önállóság növelésére és a tulajdonos jogok gyakorlására. Létrehozták például az állami vállalatok önkormányzó testületeit, amelyek a dolgozók képviselőiből álltak, és valódi tulajdonos jogokat gyakoroltak, például kinevezték és felmentették a vállalat igazgatóját, döntöttek a vállalat összes gazdasági kérdésében. Az állami vállalatokat irányító államigazgatási szervek – amelyek vagy a helyi tanácsok, vagy a minisztériumok voltak – ezt követően már csak törvényességi ellenőrzést gyakorolhattak az állami vállalatok fölött, ami azt jelentette, hogy annak csak a jogszerű működését felügyelhették, de többé már nem voltak jogosultak arra, hogy gazdasági kérdésekben közvetlen utasítást adjanak.

Bár a reform nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, többek között azért, mert az állami vállalatok önkormányzó testületei sokkal inkább alkalmazotti, és nem valódi tulajdonosi érdekeket képviseltek. Az 1980-as évek végén – mivel ekkor ennek politikai feltételei már fennálltak - megkezdődött a piacgazdaság intézményeinek kialakítása.

Összefoglalás

Az ókorban az állam főleg gazdaságszervező tevékenységet végzett, és a piacgazdaság intézményeit magánjogi eszközökkel szabályozta. Az áru- és pénzpiac joga az ókori államokban – különösen az ókori Rómában – rendkívül fejlett volt. A gazdasági folyamatokat az állam ebben az időszakban csak válságok idején befolyásolta különféle gazdasági intézkedésekkel. Az ókori Róma gazdaságának hanyatlását azonban ezek az állami beavatkozások már nem tudták megmenteni.

A korai középkor gazdasági rendjében – az önellátó és önigazgató nagybirtokokkal szemben - az államnak nem volt sok lehetősége a gazdasági folyamatok irányítására. Az uralkodó gazdasági hatalma többnyire azon múlt, hogy saját birtokai milyen jövedelmet biztosítottak a számára, milyen mértékben érvényesült a hűbéri lánc elve, és milyen széles körben tartott fenn a maga számára állami monopóliumokat.

A feudális abszolutizmus idején az uralkodók különféle gazdasági elméletekkel kísérleteztek, annak érdekében, hogy a gazdaságot felvirágoztassák, vagy a háborúikhoz szükséges pénzt előteremtsék. Ebben az időszakban az állam gazdasági szerepével kapcsolatban a merkantilizmus, a fiziokratizmus és a kameralizmus fogalmazódott meg, mint módszerek, amelyek alkalmazása még nem tudományos alapokon állt.

A korai kapitalizmus gazdaságfilozófiájának fő tanítása a piaci verseny mindenhatósága volt. Az állam szerepe ebben az időszakban a gazdasági „játékszabályok” megalkotására és felügyeletére terjedt ki, amely a szerződések, a tulajdon és a vállalkozások szabadságának magánjogi szabályozását jelentette. A gazdaság szereplői számára az egyetlen korlátot a tisztességtelen magatartás tilalma jelentette. Az állami beavatkozások bizonyos formái azonban, mint például a protekcionizmus, a közszolgáltatások állami támogatása, a minőség szabályozása, már ekkor is érvényesült.

A gazdasági válságok a 20. század elején, nyilvánvalóvá tették az állami beavatkozás szükségességét. Ekkor alakult ki a versenykorlátozások joga, és kezdett az állam gazdaságpolitikai eszközöket is alkalmazni. A keynesi elméletet sikeresen alkalmazták az Egyesült Államokban a gazdasági recesszióval szemben, de Európában erre csak a két világháború után kerülhetett sor, amelynek hatására kialakultak a jóléti államok, és a gazdaság is fellendült.

A fasizmus gazdaságirányítási rendszere – annak ellenére, hogy több, a gazdaságot közvetlenül irányító intézményt hozott létre – nem alakította át gyökeresen a tulajdoni viszonyokat.

A kommunizmus a gazdaság totális ellenőrzését valósította meg, a termelőeszközök államosításával és a gazdaság közvetlen állami irányításával. Az állam erőszakot alkalmazott annak érdekében, hogy a kommunista termelési módot rövid időn belül létrehozza. A kommunista gazdaság azonban hosszabb távon sem eredményezte a gazdaság növekedését vagy az egyének jólétét.

Történtek reformkísérletek a kommunista gazdaságirányítási rendszer megreformálására, amelyek a piaci mechanizmusok egyes elemeinek bevezetésével próbálták a gazdasági hatékonyságot növelni. Magyarország a reformokban az élen járt, amelynek eredményeként kialakultak a piacgazdaság kezdeményei, de a kommunista gazdaságirányítási rendszer ilyen módon, valódi tulajdonosok, és tulajdonosi jogok hiányában, végül is, nem volt megreformálható.

A 2. világháború után létrejött nemzetközi szervezetek jelentős szerepet vállaltak az újjáépítésben, a nemzetközi pénzpiac stabilizálásában és a nemzetközi kereskedelem liberalizálásában. Európában a gazdasági integráció is jelentős befolyást gyakorolt az európai közösség tagállamainak gazdaságirányítási rendszerére. Magyarországon az uniós csatlakozást követően az Európai Unió gazdaságpolitikája meghatározó jelentőséggel bír.

# 3. A GAZDASÁGPOLITIKÁT MEGHATÁROZÓ TÉNYEZŐK

#### Bevezetés

A gazdaságirányítási modelleket bemutató fejezetben láttuk, hogy az állam gazdasági szerepe kezdetben a gazdaságszervező tevékenység végzésére, a piaci intézmények jogi szabályozására, valamint a gazdasági válsághelyzetek kezelésére terjedt ki, és csak viszonylag későn – a liberálkapitalizmus időszakától - alakultak ki olyan gazdaságpolitikai koncepciók, mint a liberalizmus, a jóléti állam, vagy a neoliberalizmus, amelyek az állam gazdasági szerepét átfogóan határozták meg.

Az utóbbi két évtizedben megfigyelhető volt, hogy a korábbi gyakorlattól eltérően, az állam gazdaságpolitikájával szembeni elvárások már nem szűkültek le egy-egy gazdaságfilozófiai irányzat követésére. Az állam gazdasági szerepével kapcsolatban leginkább az az elvárás, hogy az adott gazdasági helyzetben a legadekvátabb döntést hozza meg. Nem véletlen ezért, hogy a hangsúly egyre inkább arra helyeződik, hogy az állam gazdaságpolitikáját milyen szempontok szerint, mely szervek által, és milyen eljárás keretében kell, hogy kialakítsa.

Az állam gazdasági szerepére vonatkozó általános elvek, mint a be nem avatkozó, a gondoskodó, jóléti, stb., ma már nem adnak választ konkrét gazdasági problémák megoldására. Egy-egy gazdaságpolitikai döntés meghozatalakor az államnak sok tényezőt kell figyelembe vennie, és sok szempontot kell mérlegelnie, bonyolult gazdasági környezetben. Ezért ma már nincs olyan, minden gazdasági problémára megoldást kínáló módszer, mint például az üzleti elvek és a menedzsment technikák alkalmazása.

3.1. A menedzsment szemléletű gazdaságpolitika

***Olcsóbb és hatékonyabb közigazgatás.*** A menedzsment szemlélet abból indul ki, hogy a közigazgatás akkor tudja társadalom- és gazdaságirányító funkcióját ideálisan ellátni, ha az üzleti elvekre jellemző módon működik. A gazdaság szempontjából az üzleti szemléletű közigazgatás azért előnyös, mert annak következtében, hogy az állam kevesebb erőforrást von el a gazdaságtól, és azokat hatékonyabban működteti, a gazdaságot élénkítő folyamatok beindulnak.

***Az Új Közmenedzsment - New Public Management - háttere.*** Az amerikai közigazgatástól soha nem állt távol a menedzsment szemlélet, mivel a közigazgatást is kezdettől fogva a vállalkozások működési elvei alapján képzelte el. Az Új Közmenedzsment is amerikai gyökerű, és az 1980-as évek új gazdaságfilozófiájához próbált közigazgatási szemléletet adni.

A konzervatív kormányok, mint például az Egyesült Államokban a Reagen kormány, vagy az Egyesült Királyságban a Thatcher kormány, széles körben alkalmazták a monetáris gazdaságpolitikát gazdaságélénkítő eszközként, amelynek részét képezték a megszorító intézkedések – az állami jóléti kiadások drasztikus csökkentése - is.

Ezeknek a neokonzervatív politikai törekvéseknek az ideológiájaként hozták létre az Új Közmenedzsment elméleti és gyakorlati rendszerét. A neokonzervatív elméletek kiindulópontja, hogy a gazdasági recesszió oka a redisztribúció magas szintje, más szóval, az a feltételezés, hogy az üzleti szféra versenyképessége közterhei növekedésével arányosan romlik.

A nagyobb érdekérvényesítő képességgel rendelkező társadalmi csoportok, mint a középosztály és az üzleti szféra ezért a jóléti állam intézményeinek visszaszorítását tartotta gazdaságilag racionálisnak, azonban a szélesebb társadalmi csoportok számára a politika által csak a megszorításokra koncentráló „reformok” elfogadhatatlanok lettek volna. Az olcsóbb állam megvalósítására irányuló törekvéseket ezért összekapcsolták a közigazgatás hatékonyságának elvével, amely a jobb minőségű, nagyobb választékot jelentő közszolgáltatásokat ígérte, és ennek eszközeként az üzleti szféra számára új piacot jelentő közszektor liberalizálását jelölte meg.

Az Új Közmenedzsment az olcsó és hatékony közigazgatást az alábbi eszközökkel látta megvalósíthatónak:

* **Több piac – kevesebb állam**

A neoliberális gazdaságpolitika a „több piac kevesebb állam” elvét tartotta követendőnek.

A piaci mechanizmusokat – mint például a privatizáció, a piaci verseny, a monopóliumok és a piacra lépés korlátjainak feloldása – alkalmazta a korábban a közszférához tartozó közszolgáltatások területén. Ezzel a közszolgáltatások az állami szférából az üzleti szférába kerültek.

Az állam kivonult a jóléti szektorból is, amely a szociális célra fordított kiadások mérséklését jelentette. Ezekkel a megszorító intézkedésekkel jelentős adócsökkentést lehetett elérni, amely a beruházások növekedése révén a gazdaság élénkítését célozta.

A dereguláció a gazdasági vállalkozásokat túlzottan korlátok közé szorító jogi szabályozás leépítésére irányult. A túlzottan bonyolult, bürokratikus szabályozás rontotta a gazdaság versenyképességét, ezért a deregulációs programok felülvizsgálták a szabályozás szükségességét.

***A neoliberalizmus kritikája.*** Sok közgazdasági és közigazgatási munka fejezi ki kétségeit azzal kapcsolatban, hogy a gazdaság és a közigazgatás hatékonysága valóban növelhető neoliberális módszerekkel, és ezzel kapcsolatban azokra a felmérésekre hivatkoznak, amelyek azt mutatják, hogy egyetlen országban sem csökkentek látványosan a kormányzati kiadások az elmúlt évtizedekben. Ez alapjaiban kérdőjelezi meg az állami szerepvállalás csökkentésére irányuló törekvések sikerességét. Nincs kézzelfogható bizonyíték arra sem, hogy a megszorításokra alapozott monetáris gazdaságpolitika hosszú távon valóban gazdaságélénkítő hatású lett volna. Sokan a neoliberális gazdasági ideológiában inkább a gazdasági pozíciók átrendezésére, valamint az elosztási viszonyok átalakítására irányuló politikai törekvéseket látják. Tény, hogy a jóléti kiadások csökkentésére irányuló gazdaságpolitika csak az Egyesült Államokban állta ki az idő próbáját, az európai országokban ezt csaknem mindenhol idegenkedéssel fogadták.

Azonban a neoliberalizmus az infrastrukturális közszolgáltatások területén másodvirágzását éli. Az Európai Unió gazdaságpolitikájában jelentős helyet kapott az elmúlt évtizedben a közszolgáltatások – amerikai mintára történő, de ott már az 1980-as években megvalósított - liberalizálása, amely a monopóliumok felszámolását és a piaci verseny létrehozását tartja a hatékonyság legfőbb kritériumának.

A deregulációs programok szükségességét sem vitatják, a vállalkozások adminisztratív költségeinek csökkentése is mindenhol fontos gazdaságpolitikai célkitűzés.

* **Üzleti elvek és állami feladatok**

***A „kiszerződés” és a „PPP”.*** Az üzleti módszerek bevezetését az Új Közmenedzsment az állami feladatok ellátásában, és az állami beruházások területén tartja lehetségesnek, amelynek technikája a „kiszerződés” (contracting out) valamint a „közigazgatás és a magánvállalkozások együttműködése” (Public Private Partnership – „PPP”-)

A tevékenységek „kiszerződése” és a „PPP” lehetővé teszi, hogy az üzleti vállalkozások a vállalati igazgatás módszereit - mint például a verseny, a profit-motívum, a magántulajdon, a fogyasztói választás, az ügyfél-orientált működés, a magánjogi szerződések - alkalmazzák az állami feladatok ellátásában.

A „kiszerződés” esetén a közigazgatási szerv által ellátandó tevékenységet - például, takarítás, biztonsági szolgálat, adóbeszedés, az informatikai feladatok elvégzése - egy üzleti vállalkozás végzi. Azt, hogy a „kiszerződhető” tevékenységek köre hol húzható meg, általában az határozza meg, hogy a tevékenység mennyire kötődik szorosan az állam funkcióihoz. Az igazságszolgáltatás például nem, de a bírósági végrehajtás vagy a börtön működtetése esetében ma már elfogadott, hogy magánvállalkozások végezzék.

A „PPP”-t általában olyan állami beruházások esetében alkalmazzák, amelyekhez az államnak nincsenek pénzügyi forrásai, így a beruházást az üzleti vállalkozások valósítják meg, ennek ellentételezéseképpen a beruházással létrehozott épületet, közművet – amelyhez valamilyen állami feladat kapcsolódik – jogosult a beruházó hosszabb ideig működtetni, és azért díjat szedni, vagy az államnak bérbe adni.

A piaci versenyt mindkét esetben a pályáztatás helyettesíti, amely a legjobb feltételeket kínáló vállalkozást választja ki. A közigazgatási szerv számára költségmegtakarítást jelent, hogy az állami feladatot jelentő tevékenység végzése helyett csupán az üzleti vállalkozás kiválasztásának eljárását, valamint vele a szerződés megkötését, és annak felügyeletét kell ellátnia.

Hangsúlyozni kell, hogy ezek az üzleti megoldások azonban csak akkor vezetnek az állami feladat hatékonyabb elvégzéséhez, ha a szerződés feltételeit a felek pontosan meghatározzák, ha a szerződés szabályozni tudja, hogy az üzleti vállalkozás a tevékenységet alacsonyabb költséggel és jobb minőségben végezze, és ha mindez a szerződő állami szervezet által ki is kényszeríthető.

A „kiszerződés”, különösen a „PPP”, egyre népszerűbb, ugyanakkor többen felhívták a figyelmet arra, hogy alkalmazásuk csak ott igazán sikeres, ahol a közigazgatási kultúra olyan fejlettségi szintet ért el, hogy ki tudja használni az üzleti elvek előnyeit az állam számára, és nem válik áldozatává az agresszív üzleti törekvéseknek, illetve, az állami tisztviselők nem használják fel személyes pénzügyi előnyök megszerzésére.

* **Menedzsment technikák**

Az Új Közmenedzsment a gazdasági és más közcélok megvalósítását a menedzsment technikák alkalmazásával tartja a legsikeresebbnek. Ezek közé sorolja a döntéshozatali mechanizmusok decentralizálását, a tervezést, elemzést, visszacsatolást, valamint az új vezetési elvek alkalmazását. Ezeket a menedzsment technikákat az üzleti vállalkozások mindig is széles körben felhasználták, és sokan a közigazgatási szervek működésében is alkalmazhatónak tartják.

***A közpolitika.*** A legnagyobb hatású menedzsment technika a közpolitika - public policy - amelyik a közigazgatási döntéshozatal és megvalósítás folyamatával foglalkozik, olyan módon, hogy a menedzsment technikák alkalmazásánál a közigazgatás politikai, jogi és kulturális tényezőit is figyelembe veszi.

A közpolitika szintén az amerikai politikai és közigazgatási kultúrában gyökerezik, a szervezési és vezetési elméleteket fejlesztette tovább a politikai-közigazgatási szemlélet alapján. A közpolitika valamely közérdekű célra - például környezetvédelem - irányuló kormányzati tevékenységet jelent, amely a célhoz programot határoz meg - például környezetkímélő eljárások támogatása - és azt megvalósítja a tényleges kormányzati cselekvés eszközeivel. Ebben a folyamatban a közpolitika a közcélok politikai-gazdasági racionalitását, megvalósíthatóságát elemzi, a gazdasági, politikai, kulturális, jogi, realitások alapján.

A közpolitikának a gyakorlatban sok formája van, felosztható különböző ágazatokra - például gazdaságpolitika, konjunktúrapolitika, foglalkoztatáspolitika, monetáris politika, újraelosztási politika, versenypolitika - de felosztható tárgya szerint is - mint például jóléti juttatások, állami támogatások, infrastrukturális programok, vagy szakprogramok.

Jellemző, hogy a közpolitika számára a jogi szabályozás elhanyagolható szempont, és elsődlegesen arra koncentrál, hogy a célhoz megfelelő eszközöket biztosítson, és hogy mindez eredményes legyen, például a foglalkoztatási programok hatására csökkenjen a munkanélküliek száma.

A gyakorlatban a közpolitika magas szintű szakértelmet igénylő, bonyolult elemző folyamat.

Már maga a megoldandó probléma érzékelése sem egyszerű. A probléma megoldására irányuló döntést általában hosszas előkészítés előzi meg, amely feltárja a cél megoldásának lehetőségeit és korlátjait, alternatívákat állít fel, ezeket hatáselemzéseknek veti alá, és költséghaszon-elemzéseket végez. A döntés az előkészítés során felállított alternatívák mérlegelése alapján születik. A program kivitelezésre kerül, ami nem jelenti a döntés mechanikus végrehajtását, hanem a megvalósítás folyamatos elemzését az eredmény és a kitűzött céltól való esetleges eltérés szempontjából. Végül az utólagos kiértékelésre kerül sor, amely a teljesítményt értékeli.

A közpolitika ma már egyre szélesebb körben elismert és kutatott terület, a közpolitikai elemzés az Egyesült Államokban jövedelmező vállalkozási tevékenységgé vált.

A közpolitika újdonsága abban van, hogy nem az intézményrendszert, hanem magát a döntéshozatal folyamatát szemléli, és arra keresi a választ, hogy a megoldandó problémák közül egyáltalán melyik kerüljön a politika napirendjére, melyikből lesz ágazati politika, és azt is vizsgálja, hogy a döntés milyen hatással jár. A probléma kiválasztása alapulhat az érdekcsoportok meggyőző tevékenységén, közvélemény-kutatáson, vagy statisztikai, közgazdasági elemzéseken. A gazdaságot vagy a közszférát érintő döntéseknél azért fontos, hogy a döntések elfogadtatásra találjanak a közvélemény részéről, mert ellenkező esetben népszavazást kezdeményezhetnek, ami politikai veszteséget jelent és költséges is.

A közpolitikai modellben tehát különösen hangsúlyozott, hogy a folyamatban a döntéshozók megfelelő információkat kapjanak. A közpolitika jellemzője, hogy nem egyszerű jogalkalmazói, vagy végrehajtói feladat, hanem programalkotás, egy új cél elérése, amely nagy szaktudást igényel. A közpolitika csaknem az összes tudományág módszereit felhasználja, például politikai, közgazdasági, szociológiai, jogi, statisztikai elemzéseket végez.

***A közigazgatási szerv hatékonysága.*** A menedzsment technikák másik csoportjába tartoznak azok a módszerek, amelyek magának a közigazgatási szervnek a működését próbálják hatékonyabbá tenni a hagyományos szervezéstudomány módszereinek továbbfejlesztetésével.

A gazdasági közigazgatás szempontjából kiemelendő például a teljesítményorientált költségvetés, amely arra koncentrál, hogy a kiadások a szervezet tényleges céljait szolgálják. A minőségorientált technikák lényege, hogy a közigazgatási, vagy a közszolgáltató szervezet működésének kritériuma a fogyasztók megelégedettsége legyen, a minőség növelése révén. A humánerőforrás politika a közszféra alkalmazottainak teljesítményre ösztönzését, az alkalmazottak számára jó munkahelyi légkör megteremtését, valamint a demokratikus vezetői módszereket alkalmazza, a közigazgatás hagyományosan merev, alá-fölérendeltségi viszonyaival szemben.

3.2. Az Új Közmenedzsment hatása Európában

Az új közmenedzsment kritikája. A nyugat-európai országokban – Az Egyesült Királyságot leszámítva – az Új Közmenedzsment nem talált egyértelmű elfogadásra. Különösen a jóléti szolgáltatások piacosításával szemben fogalmaztak meg fenntartásokat:

* A piacosítás a jóléti szolgáltatások drágulásához vezetetne, amit a szolidaritásra épülő európai országokban a közvélemény nem fogadna el. Ennek ellenére az egészségügyi rendszerekben több helyen vezettek be piaci elemeket.
* Az állami tulajdont az európai felfogás nem tekinti szükségképpen olyannak, amelyik nem képes gazdaságilag hatékonyan működni, inkább az üzleti vállalkozásokról gondolja azt, hogy a profitelv sok esetben a közérdekkel ellentétes.
* A jóléti szolgáltatások piacán csak a legritkább esetben van verseny, ami, ha van, jótékony hatású, de ha hiányzik, akkor kormányzati beavatkozás nélkül az üzleti vállalkozások profit-törekvései fognak érvényesülni.
* Vannak olyan területek - mint például az oktatás, az egészségügy, a kultúra - amelyek nem működtethetők kizárólag üzleti elvek szerint, mert a fogyasztói választás elve itt nem érvényesül, és mert a hozzáférés feltételét az államnak garantálnia kell.

***Az Új Közmenedzsment hatása.*** A legnagyobb hatást az Új Közmenedzsment az angolszász hagyományokkal rendelkező Egyesült Királyságban érte el, amelyik egyébként a neoliberális gazdaságpolitikát az Egyesült Államok mellett a legkövetkezetesebben alkalmazta. A skandináv országokban – tekintettel a szociáldemokrata hagyományokra – a hatékonyság nem kapcsolódott össze az állami szerepvállalás csökkentésével, a menedzsment technikákat azonban széles körben kezdték alkalmazni. Franciaországban a hatékonyság kérdése nem került a közigazgatási reformok középpontjába, legfeljebb a piaci elvek alkalmazását helyezték időnként előtérbe. Németországban az Új Közmenedzsment inkább a szervezeti kultúra, valamint a humánerőforrás fejlesztésére volt hatással. Dél- és Kelet Európában az Új Közmenedzsment alkalmazására csak nagyon csekély mértékben került sor.

Az, hogy az egyes közigazgatási rendszerekben a menedzsment technikák hogyan alkalmazhatók, több tényezőtől függ. Vannak olyan közigazgatási rendszerek, amelyek a politikai befolyással szemben autonómnak tekinthetők, és a jogi-intézményi struktúrák olyan erősek, hogy a bürokrácia ellenáll a hatékonyságot célzó, politikai kezdeményezésű reformoknak. Van, ahol a közjog dominanciája zárja ki az üzleti elvek alkalmazását. Más esetekben a közigazgatási kultúra más értékeket követ, mint a hatékonyság, amely lehet a gondoskodó feladat, vagy a törvényesség, joghoz kötöttség hangsúlyozása is. [[5]](#footnote-5)

Általánosságban elmondható, hogy az európai közigazgatási rendszerekben a menedzsment elvek valamilyen szinten mindig ideges testet képeznek.

*A menedzsment elveket azért nehéz a kontinentális közigazgatási rendszerekben alkalmazni, mert más logikával működnek.*

*A foglalkoztatás példáján bemutatva, a kormányzati törekvés – a munkanélküliek számának csökkentése – olyan módon kerül a joghoz kötött közigazgatásban megvalósításra, hogy megalkotják a foglalkoztatásról szóló törvényt, amely bizonyos szervek felállítását rendeli el, ezek számára hatáskört biztosít, szabályozza, hogy milyen foglalkoztatáspolitikai intézményeket kötelesek működtetni, és milyen eljárás keretében. Ennek a szemléletének a középpontjában az áll, hogy a foglalkoztatási szervek betartottak-e minden jogszabályt, a szolgáltatásokat – például átképzési támogatás - ténylegesen az vette-e igénybe, aki a jogszabályi feltételeknek megfelelt, és a szervezet az eljárási szabályokat maradéktalanul betartotta-e.*

*A közpolitika a foglalkoztatási problémákat felméri – például megállapítja, hogy egyes régiókban a nehézipari üzemek bezártak, ezért a programot itt kell megvalósítani – ehhez megoldási javaslatokat készít – például átképzés és munkahelyteremtés - eszközöket nyújt – oktatási intézményeket létesít, ahol átképzik a munkanélkülivé vált embereket, vagy munkahelyteremtő támogatást ad itt működő vállalkozásoknak – majd a végén felmérést készít arról, hogy hány munkanélkülinek sikerült munkát találni.*

 Az Új Közmenedzsment, annak ellenére, hogy sok szempontból idegen elveket jelent az európai közigazgatás számára, hatékonysági megoldásai – új tartalommal kiegészülve[[6]](#footnote-6) - Európában, napjainkban is széles körben alkalmazott gyakorlattá váltak.[[7]](#footnote-7)

 A legutóbbi évtizedekben, Európában kialakult gyakorlat alapján levonható az a következtetés, hogy a weberi közigazgatási modellben kialakult számos olyan intézmény, amelyik a jogi szabályozás helyett, mindenekelőtt a hatékonyság fontosságát tartja szem előtt. Ennek hatására kezd kialakulni Európában egy „neo-weberi” modell,[[8]](#footnote-8) amelynek jellemzője, hogy az európai államok – szembe nézve azzal a ténnyel, hogy az amerikai közigazgatásban alkalmazott üzleti és menedzsment módszerek abban a formában az európai közigazgatási rendszerekhez nem illeszthetők, ugyanakkor a weberi modell idejétmúlt, és nem alkalmas a hatékonysági követelmények érvényesítésére – az európai közigazgatás hagyományait megtartva, annak keretei között, építik ki az állam működését hatékonyabbá tevő intézményeket.

 Lényeges azonban annak hangsúlyozása, hogy – annak ellenére, hogy a hagyományos weberi modell sok szempontból nem alkalmas az új típusú hatékonysági szempontok érvényesítésére – a jogi szabályozás önmagában is szolgálhat hatékonysági célokat. A hagyományos weberi modellnek is vannak olyan értékei – mint például az eljárási garanciák, a gazdasági tevékenységek ellenőrzése, vagy a szerződések közjogi és kogens elemei – amelyek az európai közigazgatási kultúrában, az üzleti-technikai módszerek mellett, a gazdasági hatékonyság fontos feltételei.

3.3. Új kihívások a gazdaságpolitika számára

3.3.1. *Új elvárások a gazdasági kormányzással szemben*

Az előzőekben leírt folyamatok alapján levonható az a következtetés, hogy az elmúlt évtizedben már egyre kevésbé állítják szembe a menedzsment elveket a közjogi rendszerben működő közigazgatással, helyette a két irányzat egymás melletti, egymást kiegészítő alkalmazását hangsúlyozzák, és az állam szerepének radikális csökkentése helyett az állam feladataként azt jelölik meg, hogy döntéseivel az új gazdasági kihívásokhoz megfelelően tudjon alkalmazkodni.

Ilyen kihívásoknak tekinthetők az alábbiak:

* A kormány a gazdaságpolitika meghatározása során képes legyen érvényesíteni a versenyképesség szempontjait.
* A nemzetközi gazdasági folyamatokhoz tudjon alkalmazkodni, és ehhez megfelelő intézményrendszert kialakítani.

A gazdasági kormányzással szemben – annak érdekében, hogy az új gazdasági körülményekhez alkalmazkodni tudjon - olyan szempontokat határoznak meg, amelyek a gazdaságpolitikai döntések meghozatalának módjával, vagy a közigazgatás működésével szemben támasztott elvárásokkal kapcsolatosak:

* A nyitott, átlátható közigazgatásban a kormány lehetővé teszi az állampolgárok és a vállalkozások számára, hogy a szükséges információkhoz hozzáférjenek, ezáltal a gazdaságot érintő döntésekben véleményt nyilváníthassanak, és a nyilvánosság erejével felléphessenek a rossz gazdasági döntésekkel, vagy az állami korrupcióval szemben.
* A kormánynak elszámoltathatóvá kell tennie a költségvetési, finanszírozási tevékenységét is. Ehhez olyan ellenőrző szerveket kell létrehozni, amelyek érdemi hatáskörrel rendelkeznek a személyes felelősség megállapításához, és az ehhez megállapított jogkövetkezményeket alkalmazzák is.
* A hozzáférhetőség azt jelenti, hogy a hatósági szolgáltatások magas színvonalúak, az ügyintézés gyors, rugalmas, elektronizált, és az ügyintézéssel kapcsolatos adminisztratív költségek alacsonyak.
* A kormánynak kiszámíthatónak kell lennie, ami a gazdasági szereplők kormány iránti bizalmának feltétele. Ez akkor valósul meg, ha a kormányzati gazdaságpolitika céljait illetően következetes, és nem változik időről-időre.
* A szakmai szempontok érvényesülését szolgálja a kormánytól független szervezetek létrehozása, amelyek a gazdaságpolitikát végrehajtják, de amelyek viszonylagos függetlenséget élveznek a napi politikától, ugyanakkor megfelelő szakértelemmel rendelkeznek.
* A kormány gazdaságpolitikai döntéseinek meghozatala során ne érvényesüljenek túlzottan a politika önérdekű szempontjai, a kormány hangsúlyosabban képviselje a közérdeket, amelyet a gazdasági érdekcsoportokkal történő tárgyalások útján kell meghatározni.[[9]](#footnote-9)

### 3.3.2. A közérdek érvényesítésének mechanizmusa

**A politika szerepe.** A gazdasági kormányzással szemben megfogalmazott egyik kritika, hogy a kormány gazdaságpolitikáját gyakran csak a szavazatmaximálásban érdekelt politika rövid távú érdekei határozzák meg. A közigazgatásnak ezért arra kell törekednie, hogy a közérdek alapján hozza meg a gazdaságpolitikai döntéseket. A közérdek fogalmát – különösen a gazdasági kérdésekben - eddig még nem sikerült egzakt módon meghatározni, mivel a közérdek általában csoportérdek formájában jelenik meg, ráadásul több közérdek közül a politikának – a korlátozott erőforrások miatt - választania kell. A kormánynak a gazdasági döntéseket ezért úgy kell meghoznia, hogy a parlament, a közigazgatás és a politikai pártok mellett az érdekképviseletek is szerepet kapjanak. Lényeges, hogy a döntési folyamatban a kormány az érdekkonfliktusokat feltárja, és a különböző érdekeket ütköztesse.

***Az érdekcsoportok.*** Az érdekcsoportok állami gazdasági döntéseket befolyásoló intézményei eltérő módon fejlődtek Európában és az Egyesült Államokban.

Az európai politikai rendszerek a politikai pártok meghatározó szerepére, valamint az erős, centralizált állami struktúrára épülnek. Európában ezért a korporatizmusnak vannak hagyományai, ami azt jelenti, hogy az állam intézményesíti az érdekképviseleti szerveket. A klasszikus korporatista modellben tripartit formában – kormány, munkáltatók és munkavállalók részvételével - hozzák meg a döntéseket. Az érdekegyeztetés egy többségi elvet képviselő, erős politikai-állami rendszerben történik, ahol az érdekképviseletek a szakszervezeteken, szakmai kamarákon keresztül vannak jelen.

Az amerikai politikai szemlélet az európai többségi modellt kevéssé tartja demokratikusnak. Érvelése szerint a választópolgárok a képviselőket választják, majd a következő választáson vagy megbuktatják, vagy újra választják őket. Mindez azt feltételezi – bár ez a valóságban nem így van - hogy a választópolgárok képesek ellenőrizni a kormányt, a megfelelő ismeretek birtokában vannak ahhoz, hogy ésszerű döntéseket hozzanak, és részt is akarnak venni a döntésben. Ebben a modellben a pártok és a kormány csak a többségi érdekeket tudják képviselni. Az érdekképviseletek – az állami szervezetekbe történt integrálódásuk következtében – nem rendelkeznek érdemi befolyással a döntések meghozatalára.

Az amerikai pluralista modell decentralizált közigazgatást és erős érdekcsoportokat jelent. A politikai pártoknak kisebb a szerepük, mint Európában, bár a győztes párt programját a kormány rendszerint végrehajtja. A kormánynak nem biztos, hogy érdemi választási lehetőségei vannak, mert a választók csak a kormány politikájának általános határait jelölik ki, ami konkrét esetekben nem ad iránymutatást. Az amerikai demokráciának ezért fontos biztosítékai a lobbyk, amelyek spontán módon szerveződnek, és a képviselt érdekcsoport megbízásának megfelelően gyakorolnak befolyást a kormányzati szervekre. A lobbyk ilyen értelemben kiegészítik a pártokat: a lobbyk csak szűk érdekeket képesek megjeleníteni, a pártok viszont széles körben képviselik a választókat, így általánosabb politikát tudnak képviselni. [[10]](#footnote-10)

*Sokan úgy gondolják, hogy a lobbyk befolyásgyakorlásának módja Amerikában nem demokratikus, mivel azok a csoportok, amelyek nem rendelkeznek anyagi forrásokkal és kapcsolati rendszerrel, nem képesek érdekeik érvényesítésére. Ezért a közigazgatás szerepét átvették az üzleti lobbyk, amelyek a valóságban irányítják a gazdaságot. Tény, hogy az üzleti lobbyk a legjobban szervezettek, és a legtöbb pénzzel tudják a választási kampányokat támogatni, ezért gazdasági kérdésekben meghatározó befolyással rendelkeznek.*

*Ellenérvként a környezetvédelmet szokták említeni, amelynek – ha mindig az üzleti lobbyk akarata érvényesülne – nem létezne szabályozása. A jóléti intézmények tekintetében azonban kézzel fogható, hogy azt a kormány azért működteti minimális szinten, mert a szegényebb rétegeknek erre nyilvánvalóan semmilyen befolyásuk sincs.*

### 3.3.3. A gazdasági alkotmányosság és a gazdasági kormányzás

***A jogi szabályozás szerepe.*** Az alábbiakban azt tárgyaljuk, hogy a jog a kormány gazdasági döntéseit hogyan tudja szabályozni annak érdekében, hogy azokban a gazdaságpolitikától általánosan elvárt szempontok érvényesüljenek.

A gazdaságpolitika meghatározásának szempontjait és eljárását törvények szabályozzák, amelyek bár fontosak, de könnyebben módosíthatók, mint az alkotmányos rendelkezések. A gazdaságpolitika alkotmányos szabályozása ezért nagyobb stabilitást és kiszámíthatóságot jelent abból a szempontból, hogy a gazdasági döntéseket a kormány az alkotmányos elveknek megfelelően hozza meg. Az alkotmányos jogállamiság - a korábbi liberális jogállamhoz képest, amely a legáltalánosabb értelemben a jogállam alatt a közhatalom jognak való alávetettségét jelentette – már azt a tartalmi követelményt fejezte ki, hogy a közhatalmat bizonyos alkotmányos elvek által is korlátozni kell. A kormány gazdaságirányító tevékenységét ebben az értelemben az alapjogok és a hatalommegosztás alkotmányban történő szabályozása is korlátok közé szorítja.

***A gazdasági alkotmányosság.*** Az állam gazdaságirányító tevékenységét szabályozó elveknek az alkotmányban történő szabályozása azt a célt szolgálja, hogy garanciákat adjon a piacgazdaság működésére, és arra, hogy a piac csak olyan korlátozásoknak legyen alávethető, amelyek valamilyen közérdekű célt - például a gazdasági stabilitást, a közpénzek racionális felhasználását, az állampolgárok jólétét - szolgálnak.

Láttuk, hogy a liberálkapitalista alkotmányok által megfogalmazott alkotmányos alapjogok - mint a tulajdon védelme, a vállalkozás és a szerződés szabadsága, az arányos közteherviselés - a tőkés gazdasági rend alapjait védték. A 19. század végétől azonban – a piaci diszfunkciók hatására - az állam gazdaságot szabályozó szerepe egyre nagyobb jelentőséget kapott, később az állam feladata kibővült a szolgáltató és gondoskodó funkciókkal is. A 2. világháború utáni vegyes gazdaságokban az állam gazdaságban betöltött szerepe egyre bonyolultabbá vált. Az alkotmányos szabályozásnak ezt a folyamatot kellett követnie.

Az állam nagyobb gazdasági szerepvállalásával a hatalommegosztás – a közhatalom államszervek közötti megosztásának szükségessége – is egyre jelentősebb szemponttá vált a gazdasági kormányzás szempontjából, mivel az európai kormányzati rendszerek többségében fennállt a hatalomkoncentráció veszélye. Ez azt jelenti, hogy a választásokon győztes politikai párt, amelyik uralja a törvényhozást, és a kormányalakítás jogán keresztül a végrehajtást is, olyan kormányzati rendszer kialakulásához vezetett, amelyben a politikai összefonódás miatt a parlament nem érdekelt abban, hogy a kormány és a közigazgatás hatalmának valódi ellensúlya legyen.

A közigazgatás szerepe – az állam gazdasági beavatkozó tevékenységének erősödésével párhuzamosan – ugyanis egyre nagyobb hangsúlyt kapott, mivel a gazdaság jogi szabályozása a törvényalkotás szintjéről egyre inkább a rendeleti jogalkotás szintjére került. Ez arra a körülményre vezethető vissza, hogy a közigazgatás sokkal inkább rendelkezett azzal a szakértő apparátussal, valamint az egyszerűbb és rugalmasabb döntéshozatal lehetőségével, amelyik a gazdasági viszonyok gyors változásához alkalmazkodni tudott.

Ennek eredményeként a liberális jogállamiságnak az a tétele, hogy a közhatalom jognak való alávetettségét a népszuverenitás – a választott képviselőkből álló törvényhozás – garantálja, egyre kevésbé érvényesült az európai kormányzati rendszerekben, amelynek következményeként a gazdaság jogi szabályozásával szemben is egyre kevésbé fogalmazódott meg az a kezdeti elvárás, hogy a parlament által hozott törvények a legfőbb jogforrások, amelyeket a közigazgatás feladata végrehajtani, és ezt csak a törvények keretei között teheti meg.

A gazdasági alkotmányosság az utóbbi években ismét előtérbe került, annak a fokozott elvárásnak a következtében, hogy a kormány gazdaságpolitikája megfeleljen bizonyos általánosan elvárt követelményeknek, és ezzel biztosíthatóvá váljon, hogy a kormány ne folytasson olyan gazdaságpolitikát, amelyik a gazdasági folyamatokat károsan befolyásolja. Például, ne vethessen ki adókat tetszése szerint, ne vehessen fel korlátlanul állami hiteleket, vagy ne növelje meg ésszerűtlenül a költségvetés hiányát. Ha a kormány gazdaságpolitikája például inflációhoz, pénzügyi válsághoz, tömeges elszegényedéshez vezet, ez ellentétbe kerülhet más alkotmányos alapjogokkal is, mint például a jogállamisághoz, a szociális biztonsághoz, vagy az emberi méltósághoz való joggal.

Az állam gazdaságpolitikai intézkedéseiből a konkrét esetekben nehezen vezethető le az állampolgárok alapjogainak sérelme. Ha például valaki gazdasági recesszió idején elveszíti a munkahelyét, a bankbetéte, vagy a munkabére az infláció következtében elértéktelenedik, nem hivatkozhat közvetlenül a munkához, a tulajdonhoz vagy a szociális biztonsághoz való jogának sérelmére, de indokolt, hogy alkotmánybíróság előtt megtámadható legyen a kormány költségvetési politikája, vagy a jegybank monetáris politikája, feltéve, hogy az alkotmány az állam gazdaságpolitikájával szemben bizonyos elvárásokat fogalmaz meg.

Az alkotmánybírósági felülvizsgálat szempontjából a gondot az okozza, hogy a kormány gazdaságirányító tevékenysége nem mindig jelenik meg jogszabályi formában, például a jegybank monetáris pénzügyi politikája, vagy a ormány eseti határozata az állami tulajdon tárgyainak privatizációjáról, vagy az állami beruházásokról, amely az alapja lehetne az alkotmánybíróság jogértelmező tevékenységének. Illetve, még ha jogszabályról, például a költségvetési törvényről, is van szó, az tartalmában sokkal inkább pénzügyi-közgazdasági jellegű, semmint jogi. Az államnak ezek a gazdasági tevékenységei sokkal inkább kontrollálhatók olyan független, külső állami ellenőrző szervekkel, mint például az Állami Számvevőszék,

***A gazdaság alkotmányos szabályozása.*** A jelenkori alkotmányok általában rendelkeznek arról, hogy az állam a gazdasági biztonságot és az állampolgárok jólétét köteles szem előtt tartani, amikor a gazdasági intézkedéseket meghozza. Kérdés, hogy ezek az alkotmányos elvek hogyan tudják kezelni a gazdaságpolitikai tartalmú döntéseket, tekintettel arra a nehézségére, hogy gazdasági tartalmú elvárásoknak kell jogi – pontosabban alkotmányos - kereteket adni.

Az alkotmány gazdasággal kapcsolatos rendelkezései az alábbiak lehetnek:

* **Gazdasági alapjogok**

Gazdasági alapjogok, azaz a tulajdonhoz való jog, a vállalkozás szabadsága, a szerződés szabadsága, a gazdasági jogegyenlőség

Ezek az alapjogok a gazdasági szabadságot deklarálják, és alkotmányos eszközökkel védik a gazdaság szereplőit. Más szóval, a gazdasági alapjogok a szabad piac érvényesülésének megfogalmazásai.

A gazdasági alapjogok védelmet élveznek az állami beavatkozással szemben, ami azt jelenti, hogy az államnak magánjogi törvényeket kell alkotnia - például szabályoznia kell a szerződéseket, a tulajdonjogot - annak érdekében, hogy a gazdasági alapjogok érvényesíthetők legyenek, és tartózkodnia kell minden olyan gazdasági intézkedéstől - mint például a magántulajdon államosítása - amely a gazdasági alapjogokat korlátozná.

A gazdasági alapjogok azonban nem élvezhetnek abszolút védelmet az állami beavatkozással szemben. Az állam közérdekű gazdasági célok érdekében jogosult ezeket az alapjogokat a szükséges és arányos mértékben korlátozni.

A vállalkozás szabadsága például ellentétes az állami monopóliumok létével, amely korlátozza a gazdaság szereplőit abban, hogy a monopóliumok uralta piacokra belépjenek. Ennek ellenére minden gazdaságban vannak olyan tevékenységek, amelyek végzésére csak az állam jogosult, vagy ahhoz az állam engedélye szükséges.

A szerződéses szabadság azt jelenti, hogy a szerződő felek szabadon határozzák meg a szerződés tartalmát. Ennek korlátozását jelenti például a hatósági árszabályozás, amelynek következtében a hatósági ár kötelezően alkalmazandó a szerződésekben, az erőfölényes helyzettel való visszaélés tilalma, amely megtiltja, hogy a monopolhelyzetben levő vállalkozás a szerződésben a maga számára egyoldalú előnyöket, vagy a másik fél számára egyoldalú hátrányokat kössön ki, illetve a fogyasztói szerződések kötelező tartalma, amely a fogyasztó érdekeit védi.

A gazdasági jogegyenlőség megkövetelné, hogy a gazdálkodó szervezetek egyenlő mértékben fizessenek adót, az állam sokszor mégis adókedvezményben, állami támogatásban részesít bizonyos preferált gazdasági ágazatokat egy közérdekű gazdasági cél - mint például adókedvezménnyel az export fejlesztése - érdekében.

A tulajdonhoz való jogot korlátozza például a kisajátítás, amely egy közérdekű cél, például autópálya építése miatt, a tulajdonosokat – megfelelő kárpótlás mellett - megfosztja ingatlanaik tulajdonjogától.

* **A szociális jogok**

A szociális biztonsághoz és a munkához való jog – mint második generációs alapjogok - a gazdasági szabadságot deklaráló alapjogokhoz képest később váltak alkotmányos jogokká.

Ezek az alapjogok – a gazdasági szabadságot biztosító jogokkal ellentétesen – nem a gazdaság szereplőinek az állami beavatkozással szembeni védelmét szolgálják, hanem az államtól aktív tevékenységet várnak el a jövedelmek újraelosztásával, illetve a foglalkoztatási eszközök létrehozásával kapcsolatban, annak érdekében, hogy az állampolgárok jóléte biztosított legyen.

A szociális jogokkal kapcsolatban vitatott, hogy azokat lehet-e alkotmányos jogokként szabályozni. A szociális biztonság ugyanis nem normatív kérdés: a szociális jogok alkotmányos szabályozása alapján nem dönthető el, hogy az életben maradáshoz szükséges minimumot, vagy széles körű szociális intézményrendszert jelent, ez utóbbi esetben is, konkrétan melyik intézményt, például a lakáshoz vagy az öregségi ellátáshoz való jogot, illetve arra sem ad választ, hogy a szociális támogatások univerzálisak legyenek, vagy csak a rászorultak kapják.

A szociális jogok alkotmányos szabályozása tekintetében nagyon szélső esetekkel találkozunk: az Egyesült Államok alkotmánya nem is említi a szociális jogokat, míg Európában – főleg a skandináv államokban – az állam széles körben, intézményes elkötelezettséget vállal a jóléti elvek mellett.

A gazdasági alkotmányosság szempontjából azonban a szociális jogok abban az összefüggésben merülnek fel, hogy szükségképpen korlátozzák a gazdasági alapjogok érvényesülését. A szociális jogok érvényesítése jövedelemátcsoportosítással jár, ami torzíthatja a piaci folyamatokat, mert erőforrásokat von el a gazdaságtól. Ilyen értelemben mérlegelés tárgya, hogy a tulajdonjog korlátozásában meddig tekinthető szükségesnek és arányosnak a szociális jogok érvényesítése.

* **A gazdaságpolitikával kapcsolatos alkotmányos elvek**

A gazdaságpolitikával kapcsolatos jogalkotás a közjog területéhez tartozik, mivel az állam által a gazdaság irányítására létrehozott szervezetek - versenyfelügyelet, a pénzpiac felügyelete, a fogyasztóvédelem, az árszabályozás, a monetáris irányítás, az adók beszedésének szervezetei - valamint a gazdaság szereplői között alá-fölérendeltségi kapcsolat van.

A gazdaságirányítással szemben megfogalmazott elvárásokat alkotmányos elvek tartalmazzák, amelyek lehetnek a szociális piacgazdaság, a gazdasági verseny szabadsága, a tudományos, műszaki fejlődés, a környezetvédelem, stb.

Az állam gazdaságirányító tevékenységét az alkotmányok az alábbi módon szabályozzák:

Kijelölik az állami-közigazgatási, valamint az ellenőrző szerveket, és meghatározzák azok hatáskörét.

Felsorolják a gazdasági beavatkozás intézményeit, nevezetesen a pénzügyi eszközöket - amelyek lehetnek vámok, adók, költségvetési szabályok, állami támogatások, a jegybank monetáris irányító tevékenysége - illetve az igazgatási eszközöket - mint a közpénzek és az állami tulajdon kezelése, a privatizáció, az árszabályozás, vagy a monopóliumok.

Az európai alkotmányos szabályozás tendenciái abba az irányba mutatnak, hogy az alkotmánynak tartalmaznia kell a gazdaságpolitikával szembeni elvárásokat is. A gazdaságpolitikára vonatkozó értékek egy kikristályosodott rendszert alkotnak, amelyben szerepel például a gazdasági növekedés, a gazdasági tervezés folyamata, a gazdasági biztonság, a versenyképesség, vagy az állampolgárok jóléte. Ma már a fiskális és monetáris politikának is olyan szigorú szabályai vannak, amelyek korlátok közé szorítják a kormány cselekvési szabadságát.

A költségvetési politikával szembeni általános elvárások: a stabilitás a kiadások és bevételek egyensúlyát jelenti; a finanszírozhatóság a kiadások fedezetének biztosítását követeli meg; a teljesség az összes állami kiadásnak a költségvetésben történő feltüntetését kívánja meg; az átláthatóság világosan feltünteti a költségvetés célját, a hatékonyság az elérni kívánt célok leggazdaságosabb megoldását, és az eredményes pénzgazdálkodás szempontjait követi. Lényeges a költségvetés törvényi szintű szabályozása, amelyben szintén elvárt, hogy a költségvetés ne eredményezzen túlzott költségvetési hiányt, vagy jelentős államadósságot, és a költségvetési törvény ehhez megfelelő eljárási garanciákat is adjon.

A monetáris politikával szemben a legfőbb elvárás az árstabilitás, a pénzügyi irányítás adekvát volta, amellyel kapcsolatos hatáskört a kormánytól bizonyos függetlenséget élvező jegybank gyakorolja.

Az alkotmány ezekkel – a költségvetési és a monetáris politikával szembeni elvárások szabályozásával - egy olyan követelmény-rendszert állít fel a gazdasági kormányzás számára, amelyek a piaci törvényszerűségek megfigyelésén, a gazdasági racionalitás és a gazdasági hatékonyság szempontjain alapulnak. Szokás ezt pénzügyi alkotmánynak is nevezni.

A gazdaságpolitikát szintén nagymértékben meghatározó állami tulajdon köre – konkrétan annak privatizálhatósága – szintén védelmet élvez, olyan módon, hogy például bizonyos állami vagyontárgyak elidegenítése tilos, vagy a parlament döntéséhez kötött.

***Az alkotmánybírósági jogértelmezés.*** Az alkotmányos szabályozás mellett az alkotmánybírósági gyakorlatnak különösen nagy jelentősége van a gazdaságpolitikai tárgyú alkotmányos szabályok értelmezésében, mivel az alkotmányjogi normák tömören megfogalmazottak, ezért a gyakorlatban történő alkalmazásuk folyamatos jogértelmezést igényel.

Önmagában egy alkotmányjogi norma - mint az állami tulajdon védelme – alkalmazása során nem könnyű eldönteni, hogy a kormány privatizációs tevékenysége adott esetben sérti-e az alkotmányt - kivéve akkor, ha az alkotmány egyértelműen jogi feltételeket állapít meg - például hogy bizonyos állami vagyontárgyak eladásához a parlament kétharmados többséggel hozott döntése szükséges – mert az alkotmánybíróságnak a privatizáció racionalitásáról kellene döntenie. Kérdéses például az is, hogy alkotmányértelmezés útján meghúzható-e az a határ, amikor az infláció vagy a munkanélküliség mértékét olyannak kell tekintenünk, ami már a gazdasági biztonság elvét sérti.

Vitatott ezért, hogy az alkotmányos szabályok gazdasági szempontú értelmezésének van-e helye az alkotmányértelmezés során, és az nem vezet-e a kormány gazdaságpolitikát meghatározó hatáskörének túlzott korlátok közé szorításához?

A legutóbbi idők általános alkotmánybírósági gyakorlata szerint az alkotmánybíróság az alkotmányértelmezés során azt vizsgálja, hogy a gazdasági szabadságot biztosító alapjogok korlátozása közérdekű gazdasági cél érdekében történik-e, a gazdaságpolitika nem ellentétes-e túlságosan a szociális biztonság elvével, valamint azt is, hogy a kormány gazdaságpolitikája racionális alapokon áll-e, és az általánosan elfogadott gazdasági hatékonysági értékek mentén került-e kialakításra. A gazdaságpolitika tekintetében az alkotmánybírósági jogértelmezés nem tudja elkerülni, hogy a jogi kérdéseken túlmenően politikai-gazdasági szempontú értékelést végezzen. Az alkotmánybírósági normakontroll azonban fontos kiegyensúlyozó szerepet tölthet be, amely megelőzheti a gazdaságpolitika olyan irányba vitelét, amelyik később helyrehozhatatlan károkat okoz.

### 3.3.4. Az Európai Unió gazdaságpolitikája és a gazdasági kormányzás kérdései a tagállamokban

***Az Európai Unió szerződései.*** Az első gazdasági integrációt több alapszerződés, az Európai Szén- és Acélközösség, az Atomenergia Közösség és az Európai Gazdasági Közösség (EGK) hozta létre az 1950-es években, amelyek közül az EGK-t létrehozó 1958-as Római Szerződés a legfontosabb. 1960-ban a nem EGK tagországok létrehozták az Európai Szabadkereskedelmi Társulást, amely nem sokkal ezután beolvadt az EGK-ba. A Római Szerződés a közös piacot és a szabadkereskedelmi területet hozta létre, amely vámuniót, közös külkereskedelem-politikát, az áruk és a tőke szabad áramlását, közös verseny-, mezőgazdasági és közlekedési politikát jelentett.

Az 1980-as évek végétől egységes belső piac jött létre, amely az áru és a tőke szabad áramlásán kívül biztosítja a szolgáltatások és a munkaerő szabad áramlását is, és amelyet a közösségi jog által harmonizált nemzeti szabályok is kell, hogy biztosítsanak.

1991-ben a Maastrichti Szerződés – amelyik módosította a Római Szerződést - célul tűzte ki a gazdasági unió után a pénzügyi unió létrehozását, és az EGK elnevezést Európai Közösségre (EU) változtatta. A gazdasági és a monetáris unió az egységes belső piac létrehozása után a gazdasági integráció kiteljesedését jelentette, vagyis azt, hogy a fiskális politika kivételével a gazdaság összes területén megvalósuljon az integráció. Ennek utolsó lépése a közös monetáris politika és a közös pénz. A tagállamok mintegy fele ma már az „euroövezethez” tartozik. A Maastrichti Szerződés politikai uniót is megvalósított: ez az európai uniós állampolgárságot és a közös külkereskedelem politikát jelentette.

1997-ben az Amsterdami Szerződés egy nyitottabb döntéshozatali mechanizmust alakított ki, és integrálta a foglalkoztatáspolitikát. A 2003-as Nizzai Szerződés pedig az új EU tagországok működését, integrálódását készítette elő, valamint a szociálpolitika integrációjára is tett kísérletet.

2004-től az Európai Unióba belépő új tagállamok támogatása a régi tagokra olyan terheket rakott, hogy a régi tagokban kialakult a félelem, az Európai Unió haszonélvezőiből „nettó befizetőkké” válnak. Ezért az új tagok támogatását az Európai Unió a korábbihoz képest lecsökkentette.

2005-ben a „Lisszaboni Szerződés” az Európai Unió demokratikusabb, hatékonyabb működést tűzte ki célként, amely versenyképességének növelését, a tudásalapú társadalom és az innovatívabb, hatékonyabb gazdaság létrehozását tűzte ki célként, azzal együtt, hogy a „fenntartható fejlődés” – amely a magas szintű foglalkoztatottságot és a szociális biztonságot jelenti – is biztosított legyen. Fontos része ennek a stratégiának a globalizmus kihívásaihoz való alkalmazkodóképesség növelése is. Konkrét intézkedéseit tekintve, nagyobb hatáskört adott az Európa Parlamentnek, szélesebb körűvé tette az állampolgári kezdeményezést, jobban elhatárolta az Európai Unió szervei, valamint a tagállamok hatáskörét. Megalkotta az Európai Unió Alkotmányát is, amely azonban nem került aláírásra valamennyi tagország által, így nem lépett hatályba sem.

Az Európai Unió joga ennek a fejlődésnek a következményeként egyre kiterjedtebb intézményekben szabályozza azokat az elvárásokat, amelyeket a tagállamok gazdaságpolitikáinak követnie kell.

***Az integráció formái.*** A közös gazdaságpolitikák a tagországok nagyfokú integrációját feltételezi. Az integráció formái korábban az Európai Unió szervezetében sokfélék voltak: volt, amikor az integráció nemzetek fölötti, más esetekben kormányközi szerződés formáját öltötte, attól függően, hogy a tagállamok döntési jogkörükről milyen mértékben mondtak le az Európai Unió szervezetei javára.

Az Európai Unió döntéseit kétféle struktúrában hozta meg: a kormányközi egyezmények esetében a döntés feltétele a tagállamok egyhangú megegyezése volt. A kormányközi szerződések esetében a megállapodás létrejöttével a tagállam kötelezettséget vállalt arra, hogy a szerződés tartalmát saját gazdaságpolitikájának kialakítása során érvényesíti. Az Európai Unió kormányközi megállapodásai formailag megszűntek, és ez az elv ma már csak a nemzetközi jogban létezik, pontosabban ott főszabályként funkcionál.

A nemzetek feletti döntés esetében a tagállam a döntés jogát az Európai Unió szerveire ruházza, amely a döntéseket többségi szavazással hozza. Ez utóbbi esetben az uniós döntés kötelező érvényű arra a tagállamra is, amelyik a döntés ellen szavazott. Az Európai Unió szervei azonban egy gazdaság-, vagy társadalompolitikát csak akkor jogosultak szabályozni, ha azt az Európai Unió valamelyik szerződése tartalmazza. Szokás ezt szupranacionális jogkörnek is nevezni. Az Európai Unió jelenleg ilyen jogkörrel rendelkezik például a versenytörvény, az államoknak nyújtott támogatások, és a liberalizáció területén. Az Európai Unió gazdasági döntéseit – amelyek jogszabályi formát öltenek - a tagországoknak gazdaságpolitikájukban érvényesíteni kell, a belső jogalkotás útján. Lényeges kérdés az Európai Unió, valamint a tagországok törvényhozó szervei hatáskörének elhatárolása.

Az utóbbi években történtek kísérletek az egységes szabályozás kialakítására, az el nem fogadott alkotmányszerződés, valamint a reformszerződés formájában, amely a gazdasági kérdéseket egységesen az Európai Unió nemzetek feletti hatáskörébe vonja.

***Az Európai Unió jogforrásai.*** A legfontosabb jogforrások az Európai Unió szerződései, amelyek alapvető rendelkezései a törvényalkotás folyamatában, különféle jogforrások formájában realizálódnak.

Ilyen jogforrás lehet a kötelező szabályozás, rendelet, döntés, illetve a nem kötelező ajánlás, vagy vélemény. A szabályozás, mint például a versenyjog esetében, kötelező a tagállamokra. A direktívák azt a célt határozzák meg, amelyet a tagállamoknak el kell érniük, például a faji, etnikai diszkrimináció tilalmát. A döntés pedig egy konkrét esetre vonatkozik, például egy vállalat megbírságolása, az uniós jog megsértése esetén. Az ajánlás nem kötelező jogi norma, csak javaslatot fogalmaz meg egy tagállam számára, például hogy milyen gazdasági lépéseket tegyen meg a válság megszüntetésére. A vélemény az adott szerv álláspontja, abban a szakaszban, amikor a jogi szabályozás még folyamatban van, például az adatvédelem kérdéseiről a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása esetében.

Fontos jogforrás az Európai Bíróság esetjoga is, amely a konkrét bírósági döntésekben értelmezi az uniós jogot. Ennek szerepe egyrészt annak biztosítása, hogy valamennyi tagállamban egységes módon értelmezzék az uniós jogot, amely másfelől azzal is végrehajtásra kerül, hogy a bírósági döntésekben megfogalmazott jogértelmezések kötelezőek a tagállamok bíróságai számára.

A Bíróság a Bizottság, egy tagállam, vagy egyén kezdeményezése alapján jár el, az eljárás tárgya az uniós jog megsértése valamely tagállam által. Amennyiben a Bíróság megállapítja a jogsértést, kötelezi a tagállamot a jogsértés orvoslására. Amennyiben a tagállam ennek nem tesz eleget, a Bíróság bírságot szab ki.

Az uniós jogot a tagállamok olyan formában alkalmazzák, hogy saját törvényhozásukban érvényesítik az uniós jog előírásait, valamint jogalkalmazó szerveik – rendőrség, ügyészség, bíróság – útján érvényesítik. Uniós szinten az uniós jogszabályokat a Bíróság alkalmazza. A bíróság ezzel a jogalkalmazó hatáskörrel is biztosítja az uniós jog alkalmazását a tagállamokban. Ha a tagállam bíróságának kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy helyesen alkalmazza-e az uniós jogot, kérheti a Bíróság állásfoglalását. A Bíróság jogosult megsemmisítheti azokat az uniós jogszabályokat is, amelyek ellentétesek az EU szerződéseinek rendelkezéseivel.

***Az Európai Unió jogalkotási folyamata.*** Jellegzetes vonása az Európai Unió jogrendszerének, hogy az amerikai és az európai modell egyfajta keverékét képezi. Messzemenően érvényesül a fékek és ellensúlyok elve, a lobby-rendszer, a közpolitika alkotás – ezen belül a minőségi jogalkotás – folyamata, valamint a jogszabályi hierarchia. Mivel az Európai Uniónak nincs alkotmánya, így az alkotmánybírósági felülvizsgálat intézménye sem létezik. Amint korábban említésre került, a Bíróság jogosult az uniós jogszabályok megsemmisítésére, de ezt a felülvizsgálati jogkört nem az alkotmányos rendelkezések, hanem az Európai Unió szerződései tükrében gyakorolja. Alkotmány hiányában ezért fontos az a jogalkotási gyakorlat is, amely szerint a döntéseket az Európai Parlament az Európai Unió Tanácsával együttesen hozza.

Az uniós jogalkotás fontos alapelve a demokrácia, a hatékonyság, a nyitottság, a civil szféra részvétele, valamint az Európa Parlament hangsúlyos szerepe.

Az uniós jogszabályokat a Parlament csak abban az esetben bocsáthatja szavazásra, ha a jogszabály tervezetét illetően egyetértés van a Parlament és az Európai Unió Tanácsa között.

Fontos szerepet játszik az Európai Unió jogalkotási folyamatában a minőségi jogalkotás követelménye, amely magában foglalja a hatásvizsgálatok elvégzését, valamint annak a szempontnak az érvényesítését, hogy a vállalkozások adminisztratív terhei csökkenjenek. Mindezt az uniós jog a tagországok törvényhozása számára is előírja.

A civil szféra részvételének több formája van: a közmeghallgatás, a petíció, a lobbyk részvétele, és a panasz. A különböző érdekcsoportok – például civil szervezetek, üzleti lobbyk, zöld szervezetek, ágazati szervezetek, a multinacionális vállalatok szervezetei – az amerikai gyakorlathoz hasonlóan, egyre professzionálisabb eszközökkel gyakorolnak befolyást az Európai Unió szerveinek döntésére.

Az Európai Unió döntéseit a tagállamok is befolyásolják, mert más-más érdekekkel rendelkeznek például a környezetvédelem, vagy a piac liberalizálása területén, és érdekérvényesítő képességük is eltérő. A tagállamok sokszor nehezen tudnak olyan kompromisszumra jutni, amely a döntések meghozatalához szükséges.

***Az Európai Unió szervei.*** Az Európai Unió jogalkotó hatáskörét az Európa Tanács, a Parlament, az Európa Unió Tanácsa, és a Bizottság útján gyakorolja. Az Európai Parlament tagjait a tagországok választópolgárai közvetlenül választják, a politikai pártok jelölése alapján. A Parlamentnek 7 politikai csoportja van, és 22 bizottsága. A Parlamentnek három kérdésben van hatásköre: megalkotja a jogszabályokat, az Európai Unió Tanácsával közösen, felügyeletet gyakorol az Európai Unió szervei, különösen a Bizottság fölött, és meghatározza az Európai Unió költségvetését.

Az Európa Tanács nem rendelkezik jogalkotási jogkörrel, hanem az általános politikai irányvonalat és prioritásokat határozza meg. Tagjai a tagállamok kormány- illetve államfői.

Az Európai Bizottság az Európai Unió, mint egész érdekeit képviseli, ilyen értelemben végrehajtja az uniós politikát és a költségvetést, előkészíti a jogszabályokat, az Európai Bírósággal együtt kikényszeríti az uniós jog alkalmazását, képviseli az Európai Uniót nemzetközi szinten, és felelős a Parlamentnek. Tagjai a tagországok által küldött biztosok, akik egy-egy szakterületért felelősek. A Bizottságnak széles körű jogosítványai vannak a jogszabályok kezdeményezése területén, tárgyal az érintett terület képviselőivel, azaz a non-porfit szervezetekkel, a civil és az üzleti szférával, garantálja, a nyitottság elvét, valamint a jogszabályok koherenciáját, és minőségét, ez utóbbi esetben hatásvizsgálatokat is végez. A szubszidiaritás elve azt jelenti, hogy a Bizottság figyelembe veszi - és ebben a kérdésben konzultál is a tagállamok parlamentjeivel - hogy az adott kérdés szabályozása uniós, vagy tagállami szinten hatékonyabb-e. Amennyiben úgy találja, hogy egy tagország nem hajtotta végre az uniós jogot, hivatalos levélben jelzi ezt a tagország számára. Ha ez eredménytelennek bizonyul, akkor a Bírósághoz fordul.

Az Európai Unió Tanácsának tagjai a tagországok miniszterei, feladata – a jogalkotásban való részvételen túl - hogy kialakítsa az Európai Unió külpolitikáját és védelmi politikáját. Az Európai Uniónak nincs saját hadserege, de a tagállamok felajánlásai alapján olyan csapatokat állít fel, amelyek részt vesznek a nemzetközi humanitárius feladatok ellátásában, és a békefenntartásban.

Az Európai Központi Bank 1998-ban jött létre azzal a céllal, hogy – a tagállamok központi bankjaival együtt – az euro vásárlóerejét és stabilitását biztosítsa. Ebben a hatáskörben jogosult meghatározni a kamat mértékét, amellyel a pénzkínálatot szabályozza. Ezen kívül feladatához tartozik az eurorendszer fenntartásához szükséges iránymutatások készítése, határozat meghozatala, és az euroövezet monetáris politikájának meghatározása. Ilyen értelemben az Európai Központi Bank quasi jogalkotó szerv szerepet tölti be.

Az Európai Unió ellenőrző szervei a Számvevőszék, az ombudsman és az adatvédelmi biztos.

 A Számvevőszék az Európai Unió költségvetésének kialakításában vesz részt, és a végrehajtását ellenőrzi a törvényesség és a gazdaságosság szempontjából, és feladata az is, hogy megelőzze a pénzügyi visszaéléseket az Európai Unió szervezetén belül. A költségvetés kialakításával kapcsolatban javaslatokat tehet, és vélemény nyilváníthat. Hatáskörébe tartozik az ellenőrzés, amely kiterjed az Európai Unió pénzügyi forrásainak felhasználására, mind az Európai Unió szerveiben, mind tagállami szinten, bármely szervnél, vagy személynél. Ennek alapján éves jelentést készít, és értesíti az OLAF-t (Az Európai Csaláselleni Hivatalt) ha korrupciós esetet észlel.

Az Európai Unió ombudsmanja jogosult kivizsgálni az EU szervezetén belüli visszaéléseket, ha azok diszkriminációval, hatalommal való visszaéléssel, tisztességtelen eljárással kapcsolatosak. Döntési jogkörrel nem rendelkezik, de informálja a visszaélést elkövető szervezetet, ajánlásokat tesz, békítő szerepet tölt be, végső soron értesíti a Parlamentet. Az Európai Unió adatvédelmi biztosa az Európai Unió szerveinek működésében őrködik az adatok védelme fölött.

Az Európai Unió ügynökségeinek feladata a döntésekkel kapcsolatos végrehajtás. Ilyen ügynökségek működnek a környezetvédelem, a gyógyszeripar, a védjegyek, a légi biztonság, a határőrizet, a belső piac harmonizációja, valamint a rendőri és bírói együttműködés területén.

Az Európai Befektetési Bankot 1958-ban hozták létre a tagországok tulajdonaként, de azoktól pénzügyileg független intézményként. Az Európai Befektetési Bank kezeli a Beruházási Alapot, amelyből a tagországok számára azok gazdasági és infrastrukturális fejlődését elősegítő támogatásokat nyújt, például a foglalkoztatás, az egészségügy, az oktatás, a kis-, és középvállalkozások, a környezetvédelem, a közlekedés, vagy a távközlés területén.

***Az Európai Unió gazdaságpolitikái.*** Az Európai Unió szerveinek jogalkotási és jogalkalmazó tevékenységének feladata arra irányul, hogy az Európai Unió politikái egységesen kerüljenek végrehajtásra a tagállamokban. Az Európai Unió politikái három kategóriára oszthatók: gazdasági, politikai és szociális politikára.

A gazdaságpolitika a közös belső piac négy elvét integrálja az Európai Unión belül: az áruk és szolgáltatások, a munkaerő és a tőke szabad mozgását. Ide tartozik még a környezetvédelem, az energia, a globális felmelegedés és a regionális fejlesztés is. Az európai uniós polgárság azt jelenti, hogy a tagországok polgárai korlátozás nélkül tanulhatnak, élhetnek, vásárolhatnak, dolgozhatnak, és mehetnek nyugdíjba, az Európai Unió területén bárhol. Nem szükséges munkavállalási, vagy tartózkodási engedély, a munkavállalás során egyenlő jogokat élveznek a tagállamok állampolgáraival a munkavállalás és a munkavégzés feltételét illetően, a társadalombiztosítási juttatások tekintetében szintén, és szakmai képzettségük is – külön eljárás nélkül – elismerésre kerül.

A szociális integráció kevésbé fejlett az Európai Unióban, amely arra az okra vezethető vissza, hogy a szociális intézmények fejlettségi szintje között nagy különbségek vannak a tagállamok között, például a szociális jogok érvényesülése, a foglalkoztatás, az oktatás, és a kultúra tekintetében. Az Alapvető Jogok Egyezségokmánya – többek között – tartalmazza a szociális jogokat is. Ezek egyik része a hagyományosan kialakult munkavállalói jogokra, sztrájk, elbocsátás, érdekképviselet, stb., vonatkozik, a másik részük pedig a szociális biztonságra, a lakásra és az egészségügyi szolgáltatásokhoz való jogot deklarálja. Megjegyzendő, hogy ez utóbbi három jogot az Európai Unió jogi normákban – nem véletlenül - nem szabályozza. Az Európai Unió területén a lakosság 30%-a a létminimum alatt él, és 26 millió a munkanélküliek száma.

A politikai integráció legfontosabb elvei a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok tisztelete. Ezek az elvek az uniós jogban külön és részletesen nem szabályozottak, mert feltételezik, sokszor alaptalanul, a tagállamok kormányai részéről a politikai kultúra bizonyos szintjét, és kikényszeríthetőségükhöz is kevés eszköz áll az Európai Unió rendelkezésére. A politikai integráció létrejött a közös kül- és biztonságpolitika, a bevándorlási politika, és a bűnüldözés területén is. A Schengeni övezet létrehozása azt a célt szolgálja, hogy az Európai Unió polgárai korlátozás nélkül léphessenek be bármely tagállam területére, valamint a biztonságot is garantálja – a terrorizmus és a szervezett bűnözéssel szemben - a tagállamok határrendészeti és bűnüldöző szerveinek együttműködésével.

Az emberi jogokkal kapcsolatos uniós politika és jogi szabályozás egyszerre több integrációs területet is érint. Az Alapvető Jogok Egyezségokmánya az európai alkotmányos fejlődés során kialakult valamennyi politikai, gazdasági és szociális jogot tartalmazza. Az Egyezségokmányt 2000-ben fogadták el, de csak 2009-től kötelező érvényű. A tagállamok kötelesek ezeket a jogokat az alkotmányaikban szabályozni, és állami szerveik útján érvényesíteni. Az Európai Uniónak nincs saját, a kikényszerítésre létrehozott szerve – legfeljebb az általános hatáskörű Bíróság - azonban Emberi Jogok Európai Bírósága, amelyet 1959-ben hoztak létre, Strasbourgban működik, független az Európai Uniótól, mert az Európa Tanács szerve.

* Iparpolitika. Az 1950-es években először a szénbányászat, valamint a vas-, és acélipar került fejlesztésére, melynek keretében a tagállamok meghatározták az alkalmazandó árpolitikát, a termelési kontingenseket és a beruházások mértékét. Jelenleg az iparpolitika részét képezi a kis- és középvállalkozások támogatása, és az innovációs unió létrehozása. Ez utóbbi egy olyan üzleti környezet megteremtését jelenti, amelyben a vállalkozások könnyebben hozzáférnek a pénzügyi forrásokhoz és a kutatási eredményekhez. A vállalkozások adminisztratív terheit 2007-hez képest 25%-kal csökkentették.
* Energiapolitika. A nukleáris ipar fejlesztése az 1960-as években került napirendre, amely összehangolta a kutatás-fejlesztést, megszervezte az ellátást, lehetővé tette az információ áramlását, valamint kialakította a közös nukleáris piacot. Jelenleg az Európai Unió energiapolitikáját az jellemzi, hogy törekszik az energia szolgáltatások biztonságára, az energiatakarékosságra, az energiaárak versenyképességére, a klímaváltozás kezelésére, valamint az alternatív energia-források felhasználására.
* Környezetvédelmi politika. A környezetvédelem kérdéseit az uniós jog szigorúan szabályozza, amely kikényszeríthető tagállami szinten is, illetve, olyan ösztönzőket is alkalmaz, mint az adókedvezmények és a különféle támogatások. Eredményei: a veszélyes anyagok és hulladékok korlátozása, és megszüntetése, a hulladék felhasználás előnyösebb módja, a légszennyezés, és a zajártalom csökkentése, az egészséges ivóvíz biztosítása, valamint a természeti területek, például erdők, megőrzése.
* A kereskedelempolitika. 1958-ban a tagállamok létrehozták a vámuniót, amely megszüntette a tagországok közötti belső vámokat, és mennyiségi korlátozásokat, ezzel párhuzamosan pedig közös külső vámtarifát vezetett be. A tőke, a javak, a szolgáltatások és a munkaerő szabad áramlása is a szabad kereskedelempolitikát fejezi ki. Ugyanakkor az Európai Unió közös vámpolitikával rendelkezik az Európai Unió területére érkező import termékekre, és mint a WTO tagja, az Európai Unió nevében lép fel a szabad kereskedelemre vonatkozó tárgyalások, és szerződéskötések során.
* Versenypolitika. Az Európai Unió versenytörvénye már az 1950-es évek végétől szabályozta a vállalkozások versenykorlátozó tevékenységét, valamint az állam versenykorlátozó támogatásait. Ennek célja, hogy a vállalkozások a gazdasági hatékonyság elve alapján működjenek, vagyis az árakat a lehető legalacsonyabb szinten állapítsák meg, az árukat és a szolgáltatásokat a lehető legjobb minőségben nyújtsák, biztosítsák a fogyasztói választást, és legyenek innovatívak. Az 1990-es évektől sor került az infrastrukturális közszolgáltatások liberalizációjának szabályozására, amely ezeken a területeken piaci versenyt teremtett.
* Fogyasztóvédelmi politika. Az Európai Unióban fejlett a fogyasztóvédelmi politika is, amely szem előtt tartja a fogyasztók egészséghez és biztonsághoz való jogát – különösen az élelmiszerek területén - valamint az információhoz és az oktatáshoz való jogot. Új jelenség a fogyasztóvédelmi politikában a fogyasztóval szemben elkövetett tisztességtelen magatartások új intézményeinek szabályozása, mint például a félrevezető és összehasonlító reklám, a tisztességtelen feltételek kikötése a szerződésekben, a távoli és az ügynöki kereskedelem, a tisztességtelen ár, az utazási irodák tevékenységében utazók jogainak szélesítése, stb.
* Költségvetési politika. Az Európai Unió joga a költségvetéssel kapcsolatban olyan kötelező előírásokat tartalmaz, mint a költségvetési hiány, vagy az államadósság maximálisan elérhető mértéke. Ez a gazdasági növekedés és a pénzügyi stabilitás szempontjainak érvényesülését szolgálja. Az adópolitika pedig egy egységes elveken alapuló adózási rendszert hozott létre a tagállamokban. Az adózással kapcsolatban az Európai Unió csak akkor hozhat kötelező rendelkezéseket, ha a tagállamok között ebben teljes egyetértés van.
* Monetáris politika. A monetáris integráció első lépése volt a második világháború után a valuták konvertibilitásának bevezetése, majd közös pénzügyi alapok létrehozása, amely a kevésbé fejlett európai országoknak nyújtott hiteleket, meghatározott gazdaságpolitika folytatását feltételül szabva. 1992-ben célul tűzték ki a monetáris unió létrehozását is, amelynek eredményeként közös pénz, az euro került bevezetésre egyre több tagállamban. A közös valuta bevezetésének olyan szigorú feltételei vannak, mint a nemzeti valuta konvertibilitása és árfolyam ingadozásainak megszüntetése, a tőkemozgások liberalizációja, és a pénzpiac integrációja.
* Versenyképesség-politika. Az Európai Unió 2000-ben kidolgozott egy olyan gazdaságpolitikát, amely az Európai Unió gazdaságának versenyképességét kívánja növelni a gazdaság modernizálásának különböző eszközeivel. Ezzel a világgazdaságban érvényesülő globális tendenciák hátrányaival szemben próbálja védeni az Európai Unió gazdaságát, annak érdekében, hogy az egyre élesedő nemzetközi versenyben az Egyesült Államokkal és a távol-keleti országokkal szemben ne kerüljön hátrányba. Ebben a programban szerepel a gazdasági hatékonyság, az információs társadalom, a kutatás-fejlesztés, az innováció, a strukturális reformok, és a humánerőforrás fejlesztése.
* Fejlesztéspolitika és regionális politika. Az Európai Unió gazdaságpolitikájában a legutóbbi időkben nagy szerepet kapott a kevésbé fejlett gazdaságok fejlesztése is, uniós támogatások formájában. A támogatásokat erre a célra létrehozott alapokból finanszírozzák. A fejlesztés módja sokféle lehet, például szerződések, segélyek, kedvezményes hitelek, stb. Az Európai Unió új intézményeket hozott létre, amelyek tanácsokkal és támogatásokkal elősegítik az innováció érvényesülését. A strukturális alapok és az Európai Befektetési Bank pénzügyi támogatást nyújt a kutatásokhoz és az innovációhoz.
* Gazdasági ágazati politikák. A mezőgazdaság speciális jellemzői - mint például a piaci verseny hiánya, vagy korlátozott volta – miatt kezdettől kiemelt szerepet játszott az uniós politikában, különösen a támogatások és a mezőgazdasági piac rendtartására vonatkozó szabályozás került a figyelem középpontjába. Más ágazatokban kötelezően alkalmazandó szabványokat, és minőségi, biztonsági, egészségügyi előírásokat alkottak, és ellátják a gazdasági ágazatok szakmai irányítását. A fogyasztóvédelem, a pénzügyi szektor, a vállalati jog, a védjegyek, a közlekedés szintén szabályozás alá tartoznak.
* Szociálpolitika. Bár a szociálpolitika az Európai Unióban a legkevésbé integrált terület, ennek ellenére történtek uniós lépések a szociálpolitika fejlesztésére a kevésbé fejlett tagállamokban. 1957-ben létrehozták az Európai Szociális Alapot, amelynek célja az életszínvonalbeli különbségek csökkentése. Ennek keretében támogatást nyújtanak az élethosszig tartó tanuláshoz, a kisvállalkozások megmentéséhez, a fiatal munkanélküliek elhelyezkedéséhez, a hátrányos helyzetű csoportok, különösen a romák integrációjához, felzárkózásához, valamint az oktatás reformjához.
* Foglalkoztatáspolitika. Ezen a területen az Európai Unió olyan új programokat létesített, amelyek a globalizáció következtében állásukat elveszített munkavállalókat segítik, fellépnek a nemi és életkori diszkrimináció ellen, előmozdítják a fiatal munkavállalók mobilitását, a munkaadók flexibilitáshoz, valamint a munkavállalók biztonsághoz fűződő érdekei között kompromisszumot teremtenek, nyugdíjreformot vezetnek be, annak fenntarthatósága érdekében, és segítik a romák munkaerőpiacon történő elhelyezkedését.
* Egészségügyi politika. Az integráció az egészségügy területén sem jött létre, abban az értelemben, hogy a tagországok jogkörébe tartozik az egészségügyi rendszerük kialakítása. Ez azt jelenti, hogy a tagországok szabadon dönthetnek arról, hogy államilag centralizált, vagy üzleti elvek szerint is működő egészségügyi rendszert hoznak létre. Az európai egészségbiztosítási kártya lehetővé teszik, hogy egy másik tagállamban történő rövid tartózkodás esetén az európai polgár jogosult legyen a helyi egészségügyi ellátásokra. Támogatást nyújtanak a közegészségügyhöz, a betegségek megelőzéshez, és az egészséges életmód kialakításához.

### 3.3.5. A nemzetközi szervezetek hatása a nemzetállamok gazdasági kormányzására

***A Világbank (World Bank Group).*** Ez a szervezet öt nemzetközi pénzügyi intézményből álló bankcsoport, amelyet 1945-ben hoztak létre az ENSZ egyik ügynökségeként, de elnevezését két intézményéről kapta.

A Világbank egyik intézménye, a Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank (IBRD) vállalkozásokat finanszíroz, és ehhez készít beruházási programokat, pénzügyi terveket, illetve tanácsadói tevékenységet végez és technológiai ismereteket ad. A BRD tőkéjét a tagországok kölcsönei képezik, amit a tagállamok gazdasági súlyuk arányában adnak. A kölcsönt olyan országoknak adják, amelyek feltételként elfogadják, hogy gazdasági programjukat a Világbank jogosult felülvizsgálni. A BRD kötvényt is kibocsáthat, és az ebből származó jövedelmet hitelezésre is fordítja, elsősorban a fejlődő országokban. Ezt a BRD mindkét fél számára előnyösnek tartja: a fejlett országok számára a program új piacot jelent, a fejlődő országokban pedig a hitel hatására beindul a gazdasági növekedés.

Másik intézménye a Világbanknak a Nemzetközi Fejlesztési Társulás (IDA) amelyik a legszegényebb fejlődő országoknak nyújt hiteleket a gazdasági fejlődés előmozdítása érdekében.

***Nemzetközi Valutaalap (International Monetary Fund).*** Jelenleg a Nemzetközi Valutaalap háromféle tevékenységet végez.

* A gazdaságpolitikai felügyelet körében vizsgálja a tagországokban a monetáris politika és a költségvetés áttekinthetőségét, a pénzpiaci felügyelet működését, a vállalatirányítást, valamint a pénzmosás ellen alkalmazott intézményeket. Ezekről a vizsgálatokról jelentés készül.
* A szakértői segítségnyújtás körében a Nemzetközi Valutaalap tanácsot ad a tagországnak, annak érdekében, hogy a gazdaságpolitika hatékonyabb legyen.
* Hiteleket is nyújt olyan tagországoknak, amelyek finanszírozási vagy költségvetési problémákkal küzdenek. A Nemzetközi Valutaalap pénzügyi tervet készít, és ennek megvalósításához köti a hitelt. A pénzügyi tervet szerződésbe foglalják, amelyben a tagország kötelezettséget vállal arra, hogy a pénzügyi tervben foglalt gazdaságpolitikai intézkedéseket meghozza.

***Kritikák.*** A Világbank és a Nemzetközi Valutaalap tevékenységét rendszerint éles kritikával illetik. A legtöbbször az a vád éri a két szervezetet, hogy a támogatások fejében olyan gazdaságpolitika alkalmazását írják elő, amely nem igazodik az ország hagyományaihoz, vagy gazdasági helyzetéhez, és nem szolgálja annak érdekeit sem, például a neoliberális, megszorításokra épülő gazdaságpolitika jobban kedvez a globális tőkének, mint a lakosság jólétének. A Világbank sok esetben az ország környezetvédelmi, kulturális, vagy műemléki szempontjaira sincs tekintettel.

***Kereskedelmi és Világszervezet (WTO).*** 1995-ben jött létre az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) utódaként. A WTO a nemzetközi kereskedelem liberalizálását tűzte ki célként a tagországokban a vámok, exporttámogatások és beviteli engedélyek fokozatos leépítésével.

***Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD)*** 1961-ben alakult, és tagjai közé csak olyan országokat vesz fel, amelyek elkötelezettek a demokrácia és a piacgazdaság értékei iránt. Gazdasági vonatkozású célja – többek között – a gazdasági növekedés, a gazdasági hatékonyság, a foglalkoztatottság, az állampolgárok jóléte, a környezetvédelem, a közpénzek hatékony felhasználása, az átláthatóság, a humánerőforrás és a technológia fejlesztése, valamint az innováció.

Az OECD – eltérően a Világbanktól, vagy a Nemzetközi Valutaalaptól – nem pénzügyi eszközöket alkalmaz, hanem szakértői tevékenységet végez, amely tekintélyt és elismerést ad a számára. Jelentősek az OECD által végzett közpolitikai kutatások, vizsgálatok és elemzések, amelyeket rendszeresen publikálnak kiadványaikban.

### 3.3.6. A globalizmus és a nemzetállamok

***Kialakulása.*** A globalizmus az 1970-es évek végén alakult ki, amikor a neoliberális gazdaságpolitika hatására a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank olyan gazdaságpolitikát kezdett erőltetni az általuk finanszírozott országokban, amelyik a privatizációt és a nemzeti kormányok gazdaságból történő kivonulását támogatta. Ez a monetáris politika a piaci mechanizmusok érvényesülését preferálta az államok aktív gazdaságpolitikája helyett. Mindez kedvezett a nemzetközi tőkemozgásnak. Az elektronika és az informatika robbanásszerű fejlődése a pénzügyi szektorban lehetővé tette, hogy a nemzetközi tőke gyorsan és jogi akadályok nélkül áramolhasson egyik országból a másikba. Az országok egymás közötti kapcsolatai is megváltoztak: nőtt a külföldi befektetések és pénzügyi transzferek aránya, ezzel együtt a világkereskedelem mértéke is, a világpiacon pedig koncentráció ment végbe, amelynek következtében kialakultak a transznacionális vállalatok és pénzügyi szervezetek. Ezt a nemzetközi gazdasági folyamatot globalizmusnak nevezik.

A nemzetközi nagyvállalatok ennek következtében egyre inkább olyan országokba tették át működésüket, amelyekben a munkabérek alacsonyak voltak. Ez a fejlett országokat is érzékenyen érintette, mert a munkásaik bére is csökkent, ami sztrájkhullámokat indított el.

Ezek a tendenciák érvényesültek Nyugat Európában, Latin-Amerikában és Ázsiában, majd a szovjet blokk felbomlása után Közép- és Kelet Európa államaiban is.

***Jellemzői.*** A nemzetközi tőke – mivel a kormányok gazdaságszervező tevékenysége jelentősen összezsugorodott – gazdasági és pénzügyi hatalmát felhasználva, egyre inkább képessé vált a nemzetállamok gazdaságaira befolyást gyakorolni, amely a legtöbbször együtt járt az állam politikai hatalmának korlátozásával is. Olyan helyzet alakult ki, amelyben a gazdaságpolitikát a transznacionális vállalatok sokkal inkább a befolyásuk alatt tartják, mint az országnak azok az intézményei - a pártok, a parlament, az érdekcsoportok, a közigazgatás szakérő apparátusa – amelyeknek ez a feladata lenne. Ez különösen akkor igaz, amikor a neoliberális értékeket hangsúlyozó politikai pártok kerülnek kormányra.

Az államok politikai és gazdasági hatalmának korlátozása a transznacionális vállalatok üzleti érdekeit – a profitmaximalizálást – szolgálja, a nemzetállamok gazdaságpolitikájával szemben. A transznacionális vállalatok ezért a lehető legkisebb állami beavatkozásban érdekeltek, és általában főként a jóléti állam vívmányait igyekeznek lerombolni. A nemzetállamok érdeke ezzel szemben azt kívánná meg, hogy gazdaságpolitikájukat a saját gazdasági céljaik szerint határozzák meg, amelyben a gazdaság fejlesztése, az igazságos jövedelemelosztás, a szociális intézmények, a környezetvédelem az elsőrendű szempontok.

A nemzetállamok kiszolgáltatottá válnak a globális tőkének, mert a transznacionális vállalatok nem egy adott ország területéhez kötődnek, így könnyedén át tudják tenni működésüket egy másik országba, ha a gazdasági feltételek számukra kedvezőtlenül alakulnak. A termékek és szolgáltatások előállításának folyamatát - például az autók gyártását - gyakran szétdarabolják, és több országban végzik el. A transznacionális vállalatok ezért könnyen mobilizálhatók, oda mennek, ahol annak termelés költségei a legalacsonyabbak, például a legalacsonyabb bért lehet fizetni, a legkedvezőbbek az adózási feltételek, vagy a legmagasabbak az állami támogatások. A beruházásokat, a termelést, a szolgáltatást, az adózást, illetve a székhelyet is ilyen szempontok szerint választják meg, sokszor nem is abban az országban adóznak, ahol termelnek, vagy ahonnan az állami támogatást kapják, sőt a vállalat központját is a gazdagabb országokba helyezik. Azáltal, hogy a transznacionális vállalatok a nemzetállamok között ilyen módon versenyt teremtenek, a nemzetállamok még kevésbé lesznek képesek a saját gazdasági érdekeiket érvényesíteni.

***Hatása.*** Ez a helyzet lehetővé teszi a transznacionális vállalatok számára, hogy ráfordításaikat minimalizálják, nyereségeiket pedig maximalizálják, összességében pedig kevesebbet nyújtsanak egy állam számára, mint amennyit annak előnyeiből igénybe vesznek. Statisztikai adatokkal igazolhatók, hogy amíg a transznacionális vállalatok nyeresége az utóbbi évtizedekben a duplájára nőtt, addig a munkabérek növekedése alig pár százalékos. Az is jellemző, hogy az országok kis-, és középvállalkozásai fizetik túlnyomó részben az adókat, és nem a transznacionális cégek, ami rontja a hazai kis-, és középvállalkozások versenyképességét, rosszabb esetben azok tömeges csődjéhez vezet. A transznacionális vállalatok – mivel mobilitási képességükből adódóan gyakran változtatják működésük helyét – munkanélküliséget is okoznak vállalkozásaik kivonásával. Jelenlétük – mivel gazdasági erőfölényben vannak - sokszor versenykorlátozó hatással is jár. A globalizmus hátrányosan érintheti például a környezetvédelmet is, mert a kormányok nem mindig tudják a transznacionális vállalatokra rákényszeríteni a környezetvédelem költségeinek vállalását.

A nemzetállamok gazdasága sokszor nagyban függ a transznacionális vállalatok technikai-technológiai tudásától és pénzügyi erejétől. Ezért egy ország – ha nem akar alulmaradni a világpiaci versenyben - kénytelen a transznacionális vállalatok diktálta feltételekhez alkalmazkodni, és annak megfelelő jogi és gazdasági környezetet teremteni. Ha a nemzetállam ezt nem teszi meg, hanem szabályozza a minimálbért, vagy magas vállalkozói adót vet ki, akkor a transznacionális vállalatok minden nehézség nélkül kivonják vállalkozásaikat. A transznacionális vállalatok megtartásáért a nemzetállamok nagy árat fizetnek, mert a transznacionális vállalatok a nemzetállamok gazdaságát úgy kezelik, mint egy vállalkozást. A nemzetállamok pedig egyre kevésbé képesek a transznacionális vállalatokat ellenőrzésük alá vonni, és a jövedelmek csökkenését, a munkakörülmények romlását, a jóléti intézmények beszűkülését, valamint a munkanélküliség költségeinek növekedését sem tudják kompenzálni.

***Nemzetközi szervezetek.*** Vannak, akik a globalizmus jelenségében a liberálkapitalizmus időszakához való visszatérést látják, mert nő a szegények és gazdagok jövedelmei közötti különbség, és a kormányok egyre kevesebb eszközzel rendelkeznek ahhoz, hogy a jóléti állam intézményeinek erózióját megállítsák. A nemzetállamok csak a nemzetközi szervezeteken keresztül tudják érdekeiket képviselni, és a globalizmussal szemben is az egyetlen megoldásnak olyan nemzetközi szervezetek létrehozása tűnik, amelyek képesek ellenőrzésük alá vonni a transznacionális vállalatokat.

### 3.3.7. A régió, mint a gazdaságfejlesztés új területe

***A régiók jelentősége.*** Az előző pontban láttuk, hogy a kormányoknak egyre kisebb a mozgástere saját gazdaságpolitikájuk alakításában, mivel a globalizmus hatásaként a multinacionális vállalatok egyre inkább korlátozzák a kormányok cselekvési szabadságát. A globalizmus egyik jellemzője, hogy az üzleti vállalkozások olyan területekre áramlanak, ahol fejlett az infrastruktúra és kedvezőek a pénzügyi-jogi feltételek. Ezek a területek – a régiók - legtöbbször nem esnek egybe az ország földrajzi határaival és a közigazgatási egységeivel sem.

A régiók között - annak következtében, hogy a régiók váltak a gazdasági fejlődés új területi egységeivé - kialakult egyfajta verseny a fejlesztési forrásokért, az innovációs technológiáért, az infrastrukturális beruházásokért, a munkahelyteremtésért és a magasan képzett munkaerőért.

A régiók azonban nemcsak a gazdasági versenyképesség színterei, hanem politikai és kulturális egységek is. Az állam a régiókat a decentralizált gazdaságpolitika eszközeként is felhasználhatja, olyan módon, hogy a törvényhozás által autonóm közigazgatási egységekké nyilvánítja.

***A régiók formái.*** A régióknak a történelem során változatos formái jöttek létre. Azok a régiók, amelyek közös identitással – kulturális, nyelvi, vallási hagyományokkal – rendelkeztek, spontán módon jöttek létre, és arra törekedtek, hogy területi érdekeik érvényesítéséhez nagyobb autonómiát kapjanak. A régiók ilyen módon alakultak ki Belgiumban, Olaszországban, Spanyolországban és Portugáliában. Amikor az állam részéről megfogalmazódott egy decentralizálásra irányuló törekvés, az állam a történelmileg kialakult régiókat közhatalmi jogosítványokkal ruházta fel. A régiók ebben a modellben széles körű jogosítványokat kaptak.

Németországban a föderalista állam tagállamai töltik be a régiók szerepét, bár ezek határai nem igazodnak a történelmileg kialakult régiókhoz.

Az erős önkormányzatokkal rendelkező országokban - mint például a skandináv országok, vagy Hollandia - az önkormányzati rendszer változatlanul hagyásával, új közigazgatási szintű régiókat hoztak létre, vagy a régiókat az önkormányzatok társulásaként szervezték meg.

Vannak olyan országok is, mint például Franciaország, ahol a nemzetállam egységes volt, ezért régiók sem alakultak ki. A régió egyébként sem illett a centralizált francia közigazgatási rendszerbe, ezért csak érdemi döntési jogkör nélküli, konzultatív testületeket hoztak létre, amikor felmerült a központi politika regionális szintű végrehajtásának igénye.

Az Egyesült Királyságban regionális hivatalokat hoztak létre, amelyek szintén nem választott testületek, és nem is illeszkednek sem az önkormányzati, sem a dekoncentrált szervezetek rendszerébe, mert azokat kifejezetten a központi ágazati regionális politika végrehajtására hozták létre.[[11]](#footnote-11)

***A régiók fejlődése.*** A XIX. századi nemzetállam a régiót a központi állami akarat végrehajtásával szembeni akadálynak tekintette, mivel a régiók eltérő természeti adottságú, gazdasági fejlettségű, esetleg más vallási, nyelvi identitással rendelkező közösséget jelentettek.

A 2. világháború után a regionális decentralizáció demokratikus értéket képviselt Európában, és ezért több országban alkotmányos szabályozást is nyert. Ebben az időszakban a regionális törekvéseket a centralizáció-decentralizáció közigazgatási dilemmáival kapcsolatos viták kísérték.

Az 1950-es években a központi gazdaságpolitika – a foglalkoztatottság növelése és az infrastruktúra fejlesztése érdekében - a kevésbé fejlett régiókat az ipari vállalkozásoknak nyújtott adókedvezményekkel és beruházásösztönző állami támogatásokkal igyekezett felzárkóztatni.

Az 1960-as évektől a történelmileg kialakult régiókat több országban közigazgatási szervvé nyilvánították, illetve a hagyományos önkormányzati rendszer változatlanul hagyásával, régió elnevezéssel új, döntési, vagy konzultatív hatáskörrel rendelkező közigazgatási szerveket hoztak létre. Ennek a regionális politikának a célja a fejlődésben lemaradt régióknak a nemzetgazdaságba történő integrálása volt.

Ekkor fogalmazódott meg a nagyvárosi régiók önálló kormányzati szintté nyilvánításának gyakorlata is, mivel a falusias városkörnyéki településeken a modern infrastruktúra egy nagyobb közigazgatási egység keretében könnyebben volt kiépíthető.

Az 1970-es években a regionalizáció tovább folytatódott, annak következményeként, hogy a közigazgatás az infrastrukturális és energiaszolgáltatásokat a hagyományos önkormányzati szinten már nem volt képes hatékonyan megszervezni, a lakossági igények pedig megnövekedtek. A régiók feladata kibővült az oktatási, kulturális és egészségügyi szolgáltatásokkal, a környezetvédelemmel, valamint az idegenforgalom és a turizmus igazgatásával is.

Az 1980-as években – a neoliberális gazdaságpolitika következtében – a regionalizáció folyamata megtorpant, és csak az 1990-es években, a globalizáció hatására gyorsult fel. A globalizációs folyamatok reakciójaként a helyi kultúra és identitástudat felértékelődött, ezzel együtt a régiók autonóm törekvései is felerősödtek. [[12]](#footnote-12)

A regionalizáció ettől kezdve egyre kevésbé lett nemzetállami kérdés, sokkal inkább az Európai Unió fejlesztéspolitikájának része, valamint a globalizációval szembeni fellépés eszköze a nemzetközi szervezetek ilyen irányú törekvéseiben. A regionális fejlődés napjainkban egyre inkább a kutatás-fejlesztést és az innovációt tartja szem előtt, amelyet a regionális tervezés, a munkaerőpiac és a területfejlesztés, valamint a beruházásösztönző környezet kialakításával valósít meg.

***Az uniós regionális fejlesztési politika.*** Az Európai Unió politikájában a regionális különbségek nem játszottak szerepet az 1970-es évekig, mert az 1950-es és 60-as években a fő cél a gazdasági integráció elérése volt.

Ezt követően – különösen az új tagok, mint az Egyesült Királyság, Írország, Spanyolország, Portugália, Görögország felvételével - nőtt azoknak a régióknak a száma, amelyek a közösségi átlagtól lényegesen elmaradottabbak voltak. Ennek a problémának a megoldására hozták létre 1975-ben az Európai Regionális Fejlesztési Alapot, amely elsőként támogatta a beruházásokat és az infrastruktúrát, és amelynek célja a regionális fejlettségbeli különbségek csökkentése volt.

Az utóbbi évtizedben az új csatlakozó tagok – a volt kommunista országok - belépésével a regionális különbségek még tovább nőttek. Ezért az Európai Unió jelenlegi, új fejlesztési politikájában különös hangsúlyt kap az elmaradott régiók felzárkóztatása.

Az Európai Unió felzárkóztatási politikája mögött a stabilitáshoz fűződő gazdasági érdekek állnak, mivel a nagy regionális fejlettségbeli különbségek egyensúlytalansághoz vezetnek, és védtelenné teszik a gazdasági integráció rendszerét a válságok hatásaival szemben.

***A regionális fejlesztés eszközei.*** Az Európai Unió az 1990-es évektől a régiókat egyre inkább a gazdaságfejlesztés szervezetének tekintette, és a fejlesztési forrásokat is a régióhoz, mint igazgatási egységhez kötötte. Célja a régió versenyképességének, a foglalkoztatásának, valamint az életszínvonalának a fejlesztése. Az uniós kohéziós politika a különböző régiók közötti jelentős fejlettségbeli különbségek csökkentése érdekében a tagállamok energia, közlekedés és környezetvédelmi politikáját hangolja össze, a strukturális politika pedig a gazdasági szerkezeti aránytalanságok felszámolását célozza. Ezt az uniós politikát a Kohéziós Alap, valamint a strukturális alapok pénzügyi forrásaival támogatják. A Regionális Fejlesztési Alap pedig a tagországok infrastruktúráját, befektetéseit, innovációját fejleszti.

***A régió jogi formái.*** Közjogi formáját tekintve a régió lehet autonómiával rendelkező tagállam, tartomány, területi önkormányzat, vagy döntési jogkörrel nem rendelkező közigazgatási szervezet. A jogi szabályozás több országban régiónak ismer el egy-egy ágazati feladat ellátására létrehozott ad hoc szervezetet, illetve a csak koordinációs, konzultatív hatáskörrel rendelkező testületeket is.

Vannak olyan régiók is, amelyek közjogi statusa nem államhatalmi-közigazgatási szerv, és a közigazgatási szervezetrendszer eltérő szintjein helyezkednek el. Vannak olyan országok is, ahol az erős önkormányzati rendszerben nem alakultak ki régiók, mert az önkormányzati rendszerben a központ és a helyi szint között több igazgatási szint is kialakult.

A nagyvárosok és körzetük speciális jogállással rendelkező régiónak tekinthetők.

***A régió az uniós jogban.*** A régiók sokfélesége miatt a különféle régiókat nehezen lehetett értelmezni, ami az uniós források elosztásának és hatékonyságuk mérésének a legfőbb akadályát jelentette. Ezért az Európai Unió a régió fogalmának meghatározására kényszerült, annak érdekében, hogy a fejlesztési forrásokból ténylegesen azok a régiók részesüljenek, amelyek a jogi-közigazgatási környezet szempontjából megfelelnek az uniós gazdaságpolitika követelményeinek.

Az uniós szabályozásban a régióknak három feltételt kell teljesítenie ahhoz, hogy jogosulttá váljanak az uniós fejlesztési forrásokra:

* A régió feleljen meg a NUTS II. kritériumainak.

Az uniós meghatározás szerinti NUTS rendszerben - a lakosságszám alapján – öt régiós szint került kialakításra: a tagállam vagy tartomány (NUTS I.) a régió (NUTS II.) amelyben a lakosság 500 ezer és 3 millió közötti, a megye (NUTS III.) a kistérség (NUTS IV.) valamint a község (NUTS V.)

* A régiók önálló politikai felelősséggelfelruházott, választott testületek, vagy önkormányzati társulások legyenek.

Az uniós szabályok nem definiálják az önálló politikai felelősség fogalmát, ami így sokféleképpen értelmezhető: jelentheti a jogalkotás vagy a végrehajtás jogát, a döntési jogkört, a pénzügyi önállóságot, mely utóbbi a helyi adó kivetésének jogát, a saját vagyont, a költségvetésből való részesedés jogát egyaránt magában foglalja.

* Az egy főre jutó nemzeti jövedelem a régióban ne haladja meg az uniós átlag 75 %-t.

A nagyvárosi régiók akkor jogosultak a fejlesztési forrásokra, ha a munkanélküliség, az alacsony képzési szint, a szegénység, a szennyezett környezet, a bűnözési mutatók az uniós átlag alatt vannak.

3.4. A magyar gazdaságpolitika

### 3.4.1. A politika és a gazdasági kormányzás kérdései

***A politika és a közigazgatás.*** A magyar gazdasági közigazgatás legnagyobb fogyatékosságának tartják a politika túlzott befolyását, amely nem kedvez a gazdaságpolitika modern követelmények szerinti történő létrehozásának.

A politikai szféra – túl azon, hogy uralja a közigazgatást – maga is alapvető hiányosságokat mutat. Ilyen például a két politikai oldal végletes szembenállása és konszenzusra való képtelensége, vagy a kizárólag saját érdekcsoportjaik gazdasági érdekeinek szem előtt tartása. Általánosan jellemző, hogy a pártok között egyre jobban kiélesedő hatalmi harc minden más szempontot alárendel a hatalom megszerzésének és megtartásának. Az átmenet időszakában, egészen 2010-ig, amikor a második Orbán-kormány kétharmados többséget szerzett a Palamentben - lehetetlen volt hosszú távú gazdaságpolitikai koncepciók megalkotása és végrehajtása, vagy olyan reformok megvalósítása, amelyek kétharmados törvények módosítását igényelték volna. A kormány gazdaságpolitikái ezért szükségképpen rövid távúak voltak, egy-egy kormányzati ciklusra – vagy még rövidebb időre - szóltak.

A kormánypártok a választások után ugyanis előszeretettel számolták fel a korábbi kormány eredményeit, vagy azokat egy teljesen más gazdaságpolitikai modell alapján folytatták. Mindez kaotikussá tette a gazdaságpolitikai koncepciókat.

A gazdaságpolitikai döntések ténylegesen a kormány legfelső, politikai szintjén történtek korábban is, részben azért, mert az érdekképviseleti szervek érdekérvényesítő képessége alacsony mind a mai napig, részben azért, mert a közigazgatás szakértői fellépését a túlzott politikai befolyás akadályozta. A közigazgatás ennek következtében átpolitizálódott, egészen az államtitkári, vagy még alacsonyabb pozíciókig, ahol a pártelkötelezettség a legfontosabb szempont, ezért a közigazgatás szakértő apparátusa is a napi politikai céloknak alárendelt.

Ennek következtében a gazdaságpolitikai döntéseket többnyire mindig is a pártpolitika határozta meg. A pártpolitika pedig a gazdasági holdudvar és a pártfinanszírozás érdekeit tartotta szem előtt, ezáltal a gazdaságpolitika alárendelődött a pártpolitikának.

2010-től azonban fordulat állt be a húsz év alatt kialakult un. „duális” magyar politikai rendszerben.

A második Orbán kormány a „centrális erőtér” létrehozását azzal indokolta, hogy a két politikai oldal – egyfelől a jobboldal, másfelől a balliberális politikai pártok – konszenzus-képtelensége, az ebből adódó állandó értékvita, politikai harc és társadalmi megosztottság ellehetetlenítette a kormányzást. Ezen kívül, a balliberális kormányok - a centrális erőtér által kidolgozott ideológia szerint – olyan neoliberális gazdaságpolitikát folytattak, amelyek sikertelenséget eredményeztek a gazdaságban, mert individualista volt, a piac mindenhatóságába vetett hit alapján túlzott mértékű privatizációt valósított meg, ugyanakkor kialakított egy olyan, széles körű szavazóbázist, amely az állami támogatásokból élt, és nagymértékben függött az államtól.

A „centrális erőtér” azt jelenti, hogy a magyar kormányzati rendszerben egy, a Parlamentben kétharmados többséget élvező kormányzó párt, amely a szavazók felhatalmazása alapján, a nemzeti ügyeket megfogalmazza és képviseli. Politikai legitimitását – véleményük szerint - az adja, hogy a választók többsége ezt a nemzeti gazdaságpolitikát támogatta, így azt kell a közérdeknek tekinteni. Ez a hatalmi struktúra tulajdonképpen felváltja a konszenzusos demokráciát az un. többségi demokráciára. Az ennek nyomán kialakult vita, hogy mindez a jogállamiság és a demokrácia felszámolását, a kétharmados parlamenti többséggel való visszaélést jelenti, illetve a magyar közjogi berendezkedés adta lehetőség, amely a politikai racionalitás talaján áll, nem dönthető el pusztán értékek, elvek alapján, és az Európai Unió szervei részéről sem született mindig egyértelmű állásfoglalás ebben a kérdésben.

A második Orbán kormány 2010-től ezért elsőrendű fontosságúnak tartotta, hogy a kormányzati döntéseket gyorsan és akadálymentesen tudja végrehajtani a közigazgatásban. Ennek érdekében nagymértékben centralizálta a közigazgatást, kiterjesztette a zsákmányrendszert, korporatizálta a szakszervezeteket, valamint nagymértékben korlátozta az alkotmánybírósági normakontrollt. Az Orbán kormány álláspontja szerint a gazdaságpolitikával kapcsolatos választási ígéretek teljesítését – a lakosságot addig sújtó megszorító intézkedések megszüntetését és a gazdasági növekedés beindítását – akadályozta volna az addigra kialakult, túlzottan széles körben gyakorolt alkotmánybírósági felülvizsgálat, valamint a decentralizáció és az önkormányzatiság szempontjai. Ezért volt szükség az államszervezet nagymértékű centralizálására.

***A közpolitikai szemlélet hiánya.*** Kutatások igazolták, hogy a magyar gazdasági kormányzásban a gazdasági problémák érzékelése a közigazgatás által esetleges, és ritkán alapul közgazdasági elemzéseken. A hatáselemzések, döntési alternatívák, költséghaszon elemzések ismeretlen módszerek. A gazdaságpolitika eredményessége is csak a jogszabályok végrehajtásának tükrében kerül értékelésre.

*Az egészségügyi reformokat teljes joggal lehet például a magyar gazdaságpolitika „állatorvosi lovának” tekinteni.*

*Az egészségpolitika történetéből számtalan példa hozható arra, hogy a kormányzati célok ötletszerűen, inadekvát módon fogalmazódnak meg, tekintet nélkül arra, hogy a közvélemény azt valóban az egyik legfontosabb megoldandó kérdésnek tartja-e. A szocialista-liberális kormány például 2007-ben – miközben az egész ország az egészségügyi reform kérdéseivel volt elfoglalva – hirtelen ötlettől vezérelve kötelezte a kórházakat arra, hogy a betegek számára értékeik megőrzésére széfeket helyezzenek el a kórházi ágyak mellé. A kórházi dolgozók és a betegek nem ezt tartották a legfontosabb kérdésnek akkor, amikor alapvető orvosi és egyéb felszerelések hiányoztak a kórházakból.*

*Jellemző volt az utóbbi két és fél évtizedben, hogy az egészségügyi reformok a kétharmados önkormányzati törvény módosítását tették volna szükségessé, azonban ezt a mindenkori ellenzéki párt meghiúsította, csak azért, hogy a kormány ne tudja a reformokat véghezvinni. Ennek esett áldozatul a háziorvosi praxisjog - amelyet a kormány kénytelen volt az önkormányzati törvény keretei között, kompromisszumos megoldást keresve szabályozni – és amelyről 15 év után az Alkotmánybíróság kimondta, hogy abban a formájában ellentétes az önkormányzatok autonómiájával.*

*Több esetben, az előző kormány egészségügyi reformtörvényét a következő kormány nem léptette hatályba, vagy hatályon kívül helyezte. Ugyanez történt a Világbank által finanszírozott egészségügyi reformprojekttel is: az új kormány csaknem teljes mértékben felszámolta.*

*Az egészségügy privatizációját – amely egyes egészségügyi intézmények eladását jelentette – rendszerint a lakosság heves tiltakozása kísérte, mert abban a közvélemény az önkormányzat politikai érdekkörének gazdasági pozícióba juttatását látja. Az egészségügyi intézmények bezárásáról – különösen a fővárosban – a közvélemény azt tartotta, hogy annak oka az értékes budai ingatlanok megszerzése, annak figyelmen kívül hagyásával, hogy betegek nagyobb csoportja marad így ellátatlanul.*

*A 2007-ben a népszavazással meghiúsított egészségügyi biztosítási reform nem vette figyelembe az állampolgárok ellenérzéseit, azt annak tudta be, hogy a közvélemény nem elég érett arra, hogy megértse, a piaci elvek jótékony hatást gyakorolnak az egészségügyi szolgáltatások minőségére. A lakosság viszont makacsul ragaszkodott ahhoz a véleményéhez, hogy az egészségbiztosítás vagyona nem bízható profitorientált vállalkozásokra, mert a profitérdek ellentétes az egészségügyi szolgáltatások általános hozzáférhetőségének elvével. A lakosság nem látta be azt sem, hogy a vizitdíj az egészségügyi szolgáltatások racionális felhasználására ösztönöz, sokkal inkább a sarcolásukra irányuló eszközt látta benne.*

*Az egészségügyi biztosítás liberalizálását szorgalmazó egészségügyi kormányzat reformja 2007-ben egy szűk politikai elit elképzeléseit és érdekeit tükrözte, és nem törekedett arra, hogy alapvető kérdésekben konszenzust hozzon létre a pártok, a kormány és az egészségügyi érdekképviseletek között. Nem volt hiteles sem, mert a közvélemény számára úgy tűnt, hogy a gazdasági holdudvar vagyonhoz juttatása, és nem a reformok szándéka motiválta. Szakmai szempontból sem tudta megvédeni az egészségügyi kormányzat az egészségügyi reformkoncepcióját, mert mindig ugyanazzal, a piac és a verseny mindenhatóságával, érvelt. Sokan kétségeiket fejezték ezzel szemben, és féltették az egészségügy vagyonát az üzleti biztosítók profitéhségétől. A kormánynak hatástanulmányokkal kellett volna bizonyítania azt, hogy az egészségbiztosítás privatizációja valóban egy hatékonyabb egészségügyet fog eredményezni.*

*Az első Orbán kormány 1998-tól – a háziorvosi praxisjog bevezetése után – igyekezett megreformálni az egészségügyi szakellátást is, az adekvát szinten történő ellátás elve alapján, korlátozta és garanciák közé szorította a kórházak privatizációját. Azonban a 2002-es választási veresége után a következő, balliberális kormány ezeket a reformtörekvéseket már nem valósította meg, helyette a saját elképzeléseit, az üzleti elvek alapján álló egészségügyi biztosítási rendszert, illetve az irányított betegellátás rendszerét kívánta létrehozni. A 2007-es népszavazás okozta vereség után a balliberális kormányok már nem tűzték ki célul az egészségügy tényleges reformját.*

*A második Orbán kormány az egészségi rendszert is centralizálta, olyan módon, hogy az egészségügyi szakellátás feladatát önkormányzati hatáskörből állami hatáskörbe helyezte, és a kórházakat önkormányzati tulajdonból állami tulajdonba vette. A cél az volt, hogy egy egységes állami tulajdon alapján álló, centralizált egészségügyi rendszerben az egészségügyi reformok hatékonyabban, következetesebben legyenek végrehajthatók. Azonban a második Orbán kormány regnálása alatt nem került sor érdemi reformokra, sőt, az egészségügy helyzete tovább romlott: megnőtt a várólisták száma, az egészségügyi szolgáltatások minősége tovább romlott, stb.*

### 3.4.2. A magyar gazdasági alkotmányosság

***A gazdaságpolitika korábbi alkotmányos elvei, és a korábbi alkotmánybírósági jogértelmezési gyakorlat.*** A korábbi Alkotmány, az 1949. évi XX. tv., nem tartalmazott olyan rendelkezéseket, amelyek a kormány gazdaságpolitikájával voltak kapcsolatosak. Az egyetlen viszonyítási pont, amelyhez képest a kormány gazdaságpolitikája értékelhető volt, az Alkotmány preambuluma, amely deklarálta a szociális piacgazdaság elvét, amely kimondta, hogy Magyarország gazdasága piacgazdaság, ahol elismert a vállalkozás joga és a gazdasági verseny szabadsága.

A másik viszonyítási pont volt a gazdaságpolitika meghatározásában a piacgazdaság szociális jellege. Az Alkotmány nem használta a szociális jelzőt a piacgazdaság, mint alkotmányos elv meghatározásakor kimondta, hogy az állam kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik a rászorulókról. Az alkotmányos alapjogok között az egészséghez és a szociális biztonsághoz való jogról rendelkezett, de az állam számára követelményként annyit állított fel, hogy ennek keretében milyen intézményeket működtessen.

Az állami tulajdonról az Alkotmány olyan módon rendelkezett, hogy nemzeti vagyonná nyilvánította az állam tulajdonát, és törvényi hatáskörbe utalta a kizárólagos állami vagyontárgyak és tevékenységek körét.

A magyar alkotmánybírósági jogértelmezés – az alkotmányos szabályozás hiányosságaihoz igazodva – a kormány számára gazdaságpolitikája kialakításában széles körű mérlegelési jogot állapított meg, ugyanakkor kinyilvánította azt is, hogy a kormány gazdaságpolitikai döntéseit az Alkotmánybíróság gazdasági-célszerűségi szempontból nem vizsgálhatja felül,

 A piacgazdaság - az Alkotmánybíróság szerint – nem alapjog, tehát erre hivatkozással nem kifogásolható a kormány gazdaságpolitikája. Nincs alkotmányos ismérv azzal kapcsolatban sem, hogy az állami beavatkozás mikor irányul a piac korlátozására úgy, hogy nem közérdekű célt - például a piaci diszfunkciók kiküszöbölését - szolgálja. Alkotmányossági probléma – az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint - csak akkor keletkezhetett volna, ha az állam gazdaságpolitikája teljesen felszámolta volna a piacgazdaság intézményét. Ilyennek lehetett volna tekinteni azt az esetet, ha az állam visszatért volna a bürokratikus tervgazdálkodás rendszerére, amely teljesen kizárta volna a piaci mechanizmusokat. A piacgazdaság lényege azonban a magántulajdon, a piaci verseny és a vállalkozás szabadsága, amelyek alkotmányos elvek, és alapjogok is egyben. Az Alkotmánybíróság nem hozott olyan döntést sem, amelyik a szociális jogokat a gazdasági alapjogok korlátozásaként értelmezte volna.

Az állami vagyon privatizációjának korlátozhatósága és nagysága – az alkotmánybírósági értelmezés szerint - az alkotmányos rendelkezésekből szintén nem volt levezethető.

A szociális jogok tekintetében az alkotmánybírósági jogértelmezés akkor látott volna alkotmányos problémát, ha az állam teljes mértékben felszámolta volna az egészségügyi és szociális ellátó rendszert, de az Alkotmányból általában nem tartotta levezethetőnek azt, hogy az egészségügyi és a szociális ellátásoknak milyen színvonalúaknak kell lennie.

A szélsőséges eseteken kívül azonban az Alkotmánybíróság nem tartotta magát kompetensnek a gazdaságpolitika felülvizsgálatában, mert gazdaságpolitikai szempontból az Alkotmányt semlegesnek tartotta. Ebből következően – álláspontja szerint - az Alkotmány nem volt elkötelezett egyik piacgazdasági modell mellett sem, és értelmezése szerint az állami beavatkozás mélysége és eszközei az Alkotmányból nem voltak levezethetők.

Az Alkotmánybíróság az állami gazdaságpolitikával kapcsolatos jogalkotását az esetek túlnyomó többségében formai okok miatt találta az Alkotmány rendelkezéseivel ellentétesnek - például amikor a jogalkotó nem törvényben, vagy nem ágazati jogszabályban rendelkezett egy-egy gazdaságpolitikai tárgyú kérdésben, nem jelölt meg felkészülési időt vagy határidőt a jogszabály bevezetésére és megszüntetésére, túl hamar vonta vissza a kedvezményt, illetve nem a jogrendszeren belüli rendeltetésével összhangban hozta a rendelkezést.

Más esetekben az Alkotmánybíróság a jogállamiságra, ezen belül például a társadalombiztosítási és szociális ellátások esetében a szerzett jogra, vagy az önkormányzati finanszírozás esetében a jogalkotói hatalommal való visszaélésre, mint alkotmányos elvre többször közvetlenül hivatkozott, amikor gazdasági tárgyú jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatát végezte. Más döntéseiben gazdasági alapjogokra, mint például az adók esetében a diszkrimináció tilalmára, a tulajdonhoz való jogra, a vállalkozás szabadságára, valamint az emberi méltósághoz való jogra is hivatkozott. Azonban elenyésző számú azoknak a határozatoknak a száma, amelyekben az Alkotmánybíróság közvetlenül korlátozta a kormány gazdaságpolitikáját, például a hatósági ármegállapítás körében a piac védelmére, és a fogyasztói érdekekre hivatkozva, az állami monopóliumokkal kapcsolatban pedig a gazdasági verseny szabadságára, hivatkozva.

***A korábbi gazdasági alkotmány értékelése.*** Az alkotmányos szabályozás és az alkotmánybírósági értelmezés tehát 2012-ig, az Alkotmány hatályon kívül helyezéséig, meglehetősen nagy szabadságot adott a kormányoknak abban, hogy gazdaságpolitikájukat meghatározzák, mivel azt csak az alkotmányos elvek, mint például a jogállamiság, illetve az alkotmányos alapjogok tükrében vizsgálta felül, de a kormányokat gazdaságpolitikája kialakításában nem korlátozták olyan szempontok, amelyek a pénzügyi alkotmány követelményeit fogalmazták volna meg. Csak az európai uniós jogszabályok képezték korlátját annak, hogy a kormány a pénzügyi alkotmányosság szempontjait teljesen figyelmen kívül hagyja.

Másfelől azonban az is megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság 2010-ig – annak ellenére, hogy a kormány cselekvési szabadságát a gazdaságpolitikát érintő kérdésekben csak csekély mértékben korlátozta – a magyar közjogi rendszerben komoly ellensúlyt képezett a kormány és a Parlament közhatalmi túlsúlyával szemben, és a jogállamiság fontos garanciáját jelentette.

Mindezt az a fajta alkotmánybírósági jogértelmezési gyakorlat eredményezte, amelyet „láthatatlan alkotmány” elnevezéssel is szoktak illetni. Ez a fogalom azt takarja, hogy az Alkotmánybíróság jogértelmezése során kibontja az alkotmányos rendelkezések fogalmát, ezzel pedig meghatározza az Alkotmány elvi alapjait, létrehozza annak koherens rendszerét, annak érdekében, hogy az Alkotmány ne legyen módosítható napi politikai érdekek által. Voltak, és jelenleg is vannak azonban olyan álláspontok, amelyek szerint az Alkotmánybíróság túlterjeszkedett a hatáskörén, amikor létrehozta a „láthatatlan alkotmányt”, mert ezzel átvette a parlamenti alkotmányozó hatalom egy jelentős részét.

***Az Alaptörvény gazdaságpolitikával kapcsolatos rendelkezései.***Az Alaptörvény, amely 2012-től hatályos, több, gazdaságpolitikai tartalmú rendelkezést is tartalmaz, mint például a „tisztességes gazdasági verseny”, a „fenntartható költségvetési gazdálkodás”, a „közpénzek eredményes kezelése”, a „nemzeti vagyon közérdekű kezelésének módja, és a közös szükségletek szerinti kielégítésének módja” a „gazdálkodó szervezet célszerű és eredményes működése”.

 Láttuk, hogy a korábbi Alkotmány alapján az Alkotmánybíróság jogértelmezési gyakorlata csak kevéssé korlátozta a korábbi kormányok gazdasági cselekvését, ami különösen a gazdaságpolitika kialakításában érvényesült. Azonban annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy az Alaptörvény alapján a kormány gazdasági cselekvésének gazdaságpolitikai szempontú alkotmányossági felülvizsgálata célszerű volt-e, vagy sem, nem válaszolható meg, mivel az elmúlt két évben ilyen alkotmánybírósági gyakorlat nem alakult ki.

 Ennek hiányában csak olyan elvi kérdéseket lehet felvetni, hogy az Alkotmánybíróságnak egyfelől fontos szerepet kellene betöltenie - a fékek és ellensúlyok érvényesülésének érdekében - a kormány közhatalmi túlsúlyának korlátozására, másfelől pedig a jogállamiság elvével lehet ellentétes, ha az Alkotmánybíróság jogértelmezési gyakorlatát olyan bizonytalan jogfogalmakra alapozná, amelyek alkotmánybírósági jogértelmezéssel sem bonthatók ki.

 A második Orbán kormány gazdasági kormányzással kapcsolatos eddigi gyakorlata alapján azonban az a következtetés vonható le, hogy a kormány gazdaságpolitikája kialakításában messzemenő szabadságot kíván élvezni, és csak csekély szerepet szán az Alkotmánybíróságnak abban, hogy ezt alkotmányossági szempontok alapján korlátozza.

  ***A gazdasági alkotmányosság kérdései a második Orbán kormány idején.*** Az Orbán kormány tervezett gazdasági intézkedései között számos olyan volt - mint például a multinacionális vállalatokat sújtó válságadók, a magánnyugdíjpénztár államosítása, a korábbi kormányok végkielégítési gyakorlatában az ekkor szerzett jövedelmek utólagos megadóztatása, a dohányáru kiskereskedelem, a földek bérlete, és a felszámolók pályáztatási rendszere, az új adók néhány fajtája, vagy a felmondás szabályozása - amelyeket az Alkotmánybíróság nagy valószínűséggel, alkotmányossági problémákra való hivatkozással, megsemmisített volna. Az addigi alkotmánybírósági jogértelmezési gyakorlat ismeretében, ezek a gazdasági intézkedések sértették volna a jogállamiság elvét, a tulajdonhoz való jogot, vagy a diszkrimináció tilalmát, esetleg az emberi méltóságot, mint alkotmányos alapjogokat. A jövedelme utólagos, 98-os megadóztatása esetében az Alkotmánybíróság 2010-ben meg is állapította az alkotmánysértést. Ezért – annak érdekében, hogy az alkotmánybírósági normakontroll ne képezze akadályát annak, hogy a kormány gazdaságpolitikáját gyorsan és következetesen végrehajtsa – 2010-ben a Parlament az Alkotmány módosításával lényegesen korlátozta az Alkotmánybíróságnak a gazdasági kormányzást érintő hatáskörét.

 A kormány másik, az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozására tett lépése annak a gyakorlatnak a kialakítása volt, amely az alkotmányosság szempontjából kétséges gazdaságpolitikai intézkedéseket nem törvényi szinten szabályozta, hanem alkotmánymódosítással beemelte az Alkotmány rendelkezései közé. A korábbi alkotmánybírósági jogértelmezési gyakorlat szerint ugyanis az Alkotmánybíróság nem jogosult az Alkotmány rendelkezéseinek felülvizsgálatára.

 Ezt az Alkotmánybíróság egy 2011-ben hozott határozatában ismét megerősítette - és bár jelentős kisebbségi vélemények fogalmazódtak meg az alkotmánybírók között - kimondta, hogy az Alkotmánybíróságnak az alkotmányos rendelkezések felülvizsgálatára nincs hatásköre, mert az Alkotmányban nincsenek olyan „örökkévalósági klauzulák”, amelyek korlátot szabnának az alkotmánymódosító hatalom számára. Ilyen kifejezett alkotmányossági rendelkezés hiányában pedig az Alkotmánybíróság nem jogosult megállapítani egy olyan, az Alkotmány fölött álló mércét, amely az alkotmánymódosító hatalom számára sérthetetlen, abból a korábbi megállapításából kiindulva, hogy „a jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvédeni.” Ilyen hatáskör megállapításának hiányában az Alkotmánybíróság így csak jelzéssel élt a kormány felé, amely szerint aggályosnak tartotta a jogállamiság szempontjából az Alkotmány napi politikai érdekek szerint történő, rendszerint egyéni képviselői indítványok alapján történő sorozatos módosítását.

 Az egyéni képviselői indítványok alapján történő törvényalkotás gyakorlata – bár annak kivételes jellegéről a jogszabályok sehol nem rendelkeztek, így jogszerű volt tömeges alkalmazásuk – mégis anomáliákat okozott azáltal, hogy kivonta a törvényeket a kormány jogszabály-előkészítő tevékenysége, azaz az előzetes hatásvizsgálat, egyeztetés, szakmai szempontok érvényesítése, stb., alól.

 Mindez a kormány gazdasági intézkedéseinek gyors, és akadálymentes végrehajtását célozta. Az Alkotmánybíróság ezt követően már nem játszott érdemi szerepet a kormány gazdasági cselekvéseinek alkotmányossági szempontú felülvizsgálatában. Ez több okra vezethető vissza.

 A 2010. elejétől hatályos Alaptörvény a korábbihoz képest is tovább szűkítette az Alkotmánybíróság hatáskörét. Megszüntette azt a gyakorlatot, az „actio popularist”, hogy bárki jogosult volt kezdeményezni az Alkotmánybíróság előtt egy jogszabály utólagos normakontrollját. Ezt követően, csak a kormány, a parlamenti képviselők negyede, illetve az alapvető jogok országgyűlési biztosa rendelkezett ilyen jogkörrel. Egyedi ügyben a bíró is jogosult kezdeményezni az általa alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, ezen kívül, jogi személyek és természetes személyek is, de csak akkor, ha az ügyükben alkalmazott jogszabály folytán alkotmányos joguk sérül. A köztársasági elnök pedig csak az előzetes normakontroll indítványozására jogosult.

 A kormány a Parlament kinevezési jogán keresztül is biztosította, hogy az újonnan megválasztott alkotmánybírák a kormányhoz lojális személyek legyenek.

 Megjegyzendő, hogy a kormány nemcsak az Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozta jelentősen, hanem a fékek és ellensúlyok rendszerének más biztosítékait is. Az alkotmánybírákon kívül a közjogi méltóságokat, mint a köztársasági elnök, a Parlament elnöke, illetve a közhatalmat ellenőrző szervek, az Állami Számvevőszék, illetve az igazságszolgáltatás – a bíróság és az ügyészség – vezetőiként, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosaként olyan személyeket nevezett ki, akiknek a kormányhoz való lojalitása szintén megkérdőjelezhetetlen. A közigazgatásban is kiterjesztette a „zsákmányrendszer” intézményét azáltal, hogy a közszférában dolgozók elbocsátását a jogi szabályozás útján nagymértékben megkönnyítette.

 Vannak olyan vélemények, amelyek szerint a gazdasági alkotmányosság ilyen mértékű visszaszorítása egyben a gazdasági hatékonyság követelményeit – a közpolitikai szemléletet, a stabilitást, az elszámoltathatóságot, és a minőségi jogalkotást – is aláássa, ami a piac szereplőit bizonytalanná teszi, mert ezt a gazdasági folyamatok szempontjából inadekvát kormányzati döntésekként értékeli. Tény, hogy a jobb- és baloldali közgazdászok homlokegyenest eltérően vélekednek arról, hogy a gazdasági hatékonyság követelményeinek előtérbe állítása – sokszor a gazdasági alkotmányosság rovására – valóban látványos eredményeket ért-e el a gazdaság fejlődésében az utóbbi négy évben.

### 3.4.3. A globalizmus Magyarországon

***A globalizáció okai.***Tény, hogy a gyenge kormányok általában kevésbé képesek a nemzetállami érdekeket képviselni a globális tőke befolyásával szemben. A globalizmus különösen káros hatással járt a volt szocialista országok gazdaságára, mert ezekben az országokban a piacgazdaság intézményei még nem tudtak kellőképpen megerősödni. Ehhez járul még ezekben az országokban a civil szféra alacsony érdekérvényesítő képessége.

A globalizmus a felsorolt okok miatt a magyar gazdaságra is erőteljes hatást gyakorolt. Ezt a hatást - az állam gyengeségén, a piacgazdaság kialakulatlanságán és az érdekcsoportok kezdetlegességén túl – a szocialista-liberális kormányok gazdaságpolitikája is erősítette: a globalista tendenciákkal szemben eleve reménytelennek tartottak bármilyen fellépést, sőt, eleve a gyenge államot és a piaci elveket tartották követendőnek.

A globalizáció hatása. Magyarországon a privatizáció is sokszor állami kontroll nélkül ment végbe, amely teret engedett a túlzott mértékű, a nemzetközi tőke érdekeinek megfelelő privatizációnak. A külföldi tulajdon aránya is sokkal nagyobb, mint a környező országokban.

Az állam a jövedelem- és szociálpolitika terén sem tudta a jövedelmi olló kinyílását megakadályozni.

Az állam több közszolgáltatás területéről kivonult – retorikájában az öngondoskodást és a paternalista állam leépítését hangsúlyozva – anélkül, hogy a közszektort, valamint az állampolgárok közterheit csökkentette volna.

Statisztikai adatok megerősítik – és ezt húzta alá az Állami Számvevőszék vizsgálata is - hogy a transznacionális cégek jóval több állami támogatást kapnak, mint amennyi adót ténylegesen befizetnek, a magyar kis-, és középvállalkozásokat pedig aránytalanul nagy közterhek sújtják.

Az államadósság és a költségvetési hiány miatt Magyarország fokozottabban rászorult a Nemzetközi Valutaalap támogatására, amelynek feltétele az általuk elképzelt pénzügyi stabilitás megvalósítása. Ez azonban sokak szerint nem esik egybe a nemzetállami érdekekkel, mert a megszorításokra épülő monetáris politikát szabja a támogatás feltételéül.

A második Orbán kormány céltudatosan alakított ki olyan gazdaságpolitikát, és nyíltan hangoztatta globalizmus ellenes retorikáját. Ennek keretében növelte a multinacionális vállalatok közteherviselésének mértékét a válságadók kivetésével, illetve a rezsicsökkentéssel, és többször hangsúlyozta, hogy a kormány gazdasági intézkedéseit a nemzetgazdaság érdekei alapján hozza meg, szem előtt tartva mindenkor azt a szempontot is, hogy a lakosság ne szenvedjen el több megszorító intézkedést, valamint hogy a magyar kis- és középvállalkozások versenyképesek legyenek a multinacionális cégekkel szemben. Egyik első lépése volt a második Orbán kormánynak, hogy visszautasította a Nemzetközi Valutaalap által kínált kölcsönt, és a költségvetés számára más pénzügyi forrásokat igyekezett találni, például államkötvények kibocsátása formájában.

### 3.4.4. Viták és koncepciók a magyarországi régiókról

***A régiók jellemzői.***Magyarországon a területi különbségek az elmúlt 18 évben nem csökkentek, az északi, a keleti és a déli régiók lényegesen fejletlenebbek, mint a közép-magyarországi, vagy a nyugati régiók. Magyarországon az egy főre jutó nemzeti jövedelem alig több mint az uniós átlag, de ha régiók szerint vizsgáljuk, akkor azt látjuk, hogy a jövedelmek eloszlása egyenetlen. A közép-magyarországi régióban az egy főre jutó átlagos jövedelem megközelíti az uniós átlagot, míg Észak-Magyarországon és az Észak Alföldön ez az uniós átlag egyharmada.

Magyarországon a régióknak nincsenek hagyományai, mert az ország kulturális-nyelvi szempontból homogén, viszonylag kis területű, és kormányzati formája is unitárius. A magyar önkormányzati rendszer ezért nehezen illeszthető lenne a regionális fejlesztés rendszeréhez.

***A korábbi önkormányzati szervezet reformjai.*** A 2010. előtt csaknem 20 évig hatályban levő önkormányzati törvény a megyék hatáskörét – annak ellenére, hogy a történelem során hagyományosan széles körű önkormányzati és igazgatási jogosítványokkal rendelkeztek – nagymértékben korlátozta, a települési önkormányzatok pedig túlságosan szétaprózottak voltak, abból következően, hogy minden településnek saját önkormányzata volt.

A korábbi közigazgatási rendszerben történtek törekvések a települési önkormányzatokhoz képest nagyobb egységek létrehozására, amelyek az önkormányzatok feladatait látják el. Ezek az alábbiak voltak:

* *Körzetközpont*. A körzetközponti jegyző a jogszabály által meghatározott körzetben - a körzet többi önkormányzata jegyzőjének hatáskörét átvéve - látott el bizonyos hatósági, például építési engedélyezési feladatokat, vagy nyilvántartást vezetett, például az adószámok esetében.
* *Kistérség.* Kistérségi szinten került sor olyan közigazgatási szervek létrehozására, amelyek egy-egy ágazati feladatot - mint például egészségügy, idegenforgalom, vízközmű-szolgáltatás, környezetvédelem, közúti közlekedés, szociális ügyek - láttak el.
* *Kistérségi Koordinációs Hálózat.* Ez a szervezet részt vett a kistérségek fejlesztési programjaiban, de csak előkészítő, koordináló hatáskörben, amelyet a fejlesztésekért felelős miniszter, valamint a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség irányított.

***A második Orbán kormány önkormányzati rendszerrel kapcsolatos átalakítása.*** Az Alaptörvény és a 2011-ben létrehozott önkormányzati törvény nagymértékben szűkítette a helyi önkormányzatok hatáskörét, azokat különösen, amelyeket a korábbi Alkotmány alkotmányos alapjogokként szabályozott, például a tulajdonhoz, vagy a helyi ügyekben való döntéshez való jogot.

Az Alaptörvény például lehetőséget ad arra, hogy az önkormányzat által történő kölcsön felvételéhez, vagy egyéb kötelezettségvállaláshoz a kormány hozzájárulása legyen szükséges, illetve, törvény számára megadja azt a lehetőséget, hogy kötelezővé tegye a helyi önkormányzatok számára a társulás létrehozását.

Az önkormányzati törvény is jelentős korlátok közé szorította a helyi önkormányzatok helyi ügyekben történő döntési és pénzügyi szabadságát. Egyrészt, az állam jelentős feladatokat vont el a helyi önkormányzatoktól, például az egészségügyi szakellátás, a szociális, gyámügyek, az építéshatósági, valamint a közoktatás feladatát, amelyeket állami hatáskörbe helyezett. Ezen kívül, jelentős mértékben korlátok közé szorította a helyi önkormányzatok cselekvési szabadságát. Például, egyes beruházásokat a kormány elvonhat az önkormányzatoktól, és a vagyoni kérdések, de más, az önkormányzat hatáskörébe tartozó ügyek is, a megyei kormányhivatal, és az önkormányzatokért felelős miniszter szoros irányítása alá tartozik. Ennek keretében – a törvényességi felügyeleten túl - adósságrendezési eljárást, vizsgálatot folytathatnak le a helyi önkormányzattal szemben, tőle adatokat kérhetnek be, ellenőrizhetik a pályáztatási rendszerét, jelentést kérhetnek, javaslatot tehetnek, és végső esetben a kormányhivatal felhívást intézhet a helyi önkormányzathoz, illetve, ha ez eredménytelen, akkor összehívhatja az önkormányzat képviselőtestületének ülését, és bírságot is szabhat ki vele szemben.

A helyi önkormányzatok hatáskörének szűkítésével párhuzamosan, a hatósági feladatok tekintetében is lényeges centralizációs törekvések figyelhetők meg. A megyei és fővárosi szinten létrehozott kormányhivatalok szervezetébe – és ezzel együtt hatáskörébe – kerültek a korábban központi irányítású, dekoncentrált szervezetként működő, szakigazgatási feladatokat ellátó szervek területi és helyi szintű szervei, a rendvédelmi szervek és az adóhatóság kivételével. Ezek: a mezőgazdasági, erdészeti, igazságügyi, ingatlan-nyilvántartási, élelmiszerhatósági, egészség- és nyugdíjbiztosítási, munkaügyi, népegészségügyi, fogyasztóvédelmi, mérésügyi, közlekedéshatósági és rehabilitációs feladatok. Vannak a kormányhivatalok hatáskörében olyan, az előzőekben említett feladatok is, mint a szociális, gyámügyek, építéshatósági feladatok, amelyek önkormányzati hatáskörből kerültek át ide. A járási és fővárosi hivatalok képezik a kormányhivatalok szervezetének másik részét, amelyek első fokú közigazgatási hatósági feladatokat ellátó szervek, de a kormányhivatal vezetője, a kormánymegbízott szoros irányítása alatt állnak.

***Elképzelések a régiók létrehozására.*** A közigazgatás regionális szempontú átszervezése sokáig vita tárgyát képezte. Egyrészt azért, hogy a régiók alatti középszintű közigazgatási egységek a megyék, vagy a kistérségek legyenek, másrészt, hogy a létrehozandó régiók a megye és a központ között helyezkedjenek el, vagy a régiók a megyéhez igazodjanak, vagyis nagymegyés rendszer legyen, ami a megyéket meghagyná, csak a megyehatárokat módosítaná, illetve, a régiók megyei önkormányzatok társulásaiként jöjjenek létre.

Mindegyik elképzelésnek voltak előnyei és hátrányai.

A megye és a régió a középszintű igazgatás felesleges megduplázódását jelentette volna egy ilyen kis területű országban, de megye nélkül a régió túlságosan távol esett volna a települési önkormányzatoktól. Ez utóbbi esetben a települési önkormányzatokat kistérségi szintre kellett volna helyezni.

A nagymegyés rendszer előnye, hogy jobban illeszkedne a magyar hagyományok szerinti erős megyéhez, és a megyehatárok módosítása nem jelentene radikális változásokat az igazgatási rendszerben. Ebben az esetben a megye ismét széles körű hatáskörrel rendelkezne a területfejlesztéssel és az ahhoz tartozó fejlesztési forrásokkal kapcsolatos döntésekben.

A fenti modellek közül bármelyiknek a megvalósítása akadályba ütközött, mert a pártok között soha nem volt konszenzus az önkormányzati törvény, valamint az Alkotmány módosításához szükséges minősített többséghez.

***A létrehozott régiók.***A szükséges törvénymódosítások nélkül így csak olyan regionális szervek voltak létrehozhatók korábbi szocilista-liberális kormányok által, amelyek nem önkormányzati szervek, vagyis nem választott, és nem önálló döntési jogkörrel rendelkező szervek voltak. Ez azzal a hátránnyal járt, hogy az így megalakított szervek nem tették lehetővé a központi kormánytól való függetlenséget.

Az önkormányzatok fölött törvényességi ellenőrzést ellátó, korábban megyei szinten szervezett közigazgatási hivatalokat kormányrendeletben regionális szintre helyezték, azonban a kormányrendeletet az Alkotmánybíróság megsemmisítette, hivatkozással arra, hogy ilyen átszervezés csak törvényi szabályozás útján valósítható meg.

A települési önkormányzatok lehetőséget kaptak kistérségi társulás létrehozására, amely az önkormányzatok számára – az önkormányzati autonómia miatt - csak önkéntes lehet.

Az önkormányzatok társulásait korábban is szabályozta törvény. A kistérségi társulások újdonsága volt egyrészt, hogy a törvény meghatározta a kistérségeket, olyan módon, hogy felsorolta azokat a településeket, amelyeket a kistérséghez tartozónak kellett tekinteni, és megjelölte a székhelyet is. A törvény felsorolta azokat a feladatokat is, amelyeket a települési önkormányzatok közös elhatározással vállalhattak, és amelyek közszolgáltatások szervezése és bizonyos fejlesztési – gazdasági, foglalkoztatási és területfejlesztési, idegenforgalmi - programok lehettek.

A megyei önkormányzatok regionális társulásai nem igényeltek törvénymódosítást, azonban a megyei önkormányzatok – az önkormányzati autonómia miatt – nem voltak kötelezhetők, legfeljebb csak ösztönözhetők önkormányzati társulások létrehozására, ami esetlegessé tette ennek a megoldásnak a széles körű alkalmazását.

A régió, mint fogalom került be a jogi szabályozásba, mint egy több megyét átfogó terület, amely a regionális fejlesztés szempontjából döntő jelentőségű földrajzi egység, de jogilag-közigazgatásilag nem intézményesült.

***A fejlesztéspolitika.***A fejlesztéspolitikával kapcsolatos érdemi döntési jogkörrel túlnyomó részben a központi kormányzat rendelkezett. A fejlesztéspolitikát a nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter készítette elő, amelyről a Kormány vagy a Parlament döntött. A fejlesztésekért a miniszter irányítása alatt álló Nemzeti Fejlesztési Ügynökség volt felelős.

A decentralizációs törekvések azonban ellentmondásosan valósultak meg a fejlesztéspolitikában. Decentralizációs lépésnek volt tekinthető a területfejlesztési tanácsok létrehozása, amelyek országos, regionális, térségi, megyei és kistérségi szinten kerültek megszervezésre. Emellett a megyei önkormányzatoknak, a kistérségi önkormányzati társulásoknak és a Kistérségi Koordinációs Hálózatnak is voltak területfejlesztési feladatai.

A fejlesztésekkel kapcsolatos feladatok így összesen öt szinten kerültek megszervezésre, ráadásul megyei szinten két, kistérségi szinten pedig három szerv látott el hasonló feladatokat. Ez a szervezeti rendszer első látásra is túl bonyolultnak, a hatáskörök egymást átfedőnek tűntek. Az Országos Területfejlesztési Tanács érdemi döntési jogkörrel nem rendelkezett, hanem csak döntés-előkészítő, javaslattevő, véleményező, koordinatív szerv volt. A kistérségi területfejlesztési tanácsok legfontosabb feladata volt a kistérségben levő önkormányzatok és társulásaik fejlesztési elképzeléseinek összehangolása. Valamennyi – a kistérségi, a térségi, a megyei, a regionális – fejlesztési tanács feladata a térségi fejlesztési koncepció és pénzügyi terv kidolgozására, valamint ehhez pénzügyi források megszerzésére volt.

A fejlesztési koncepciókat a fejlesztési tanácsok akkor valósíthatták meg, ha erről a térség önkormányzataival megállapodást kötöttek, mivel a területfejlesztési tanácsok a térség önkormányzatainak hatáskörét – az önkormányzati autonómia miatt – nem vonhatták el.

A második Orbán kormány fejlesztéspolitikájának legfontosabb jellemzője, hogy nem törekedett az uniós előírások szerinti – NUTS-II – régiók létrehozására, bár a közigazgatási szervezet átalakításához szükséges kétharmados többséggel már rendelkezett a Parlamentben, és – ellentétben a korábbi, szocialista-liberális kormányok azon törekvéseivel, hogy a fejlesztéspolitikára önálló szervezetrendszert hozzanak létre – a fejlesztéssel kapcsolatos feladatokat szintén centralizálta a központi közigazgatás hatáskörébe.

2014-től megszűnt az Országos Területfejlesztési Tanács, helyette létrejött az Országos Területfejlesztési Fórum, amelyik jogosult a fővárosi és e megyei önkormányzatok, a megyei jogú városok, valamint a fővárosi kerületi önkormányzatok területfejlesztési tervével kapcsolatos egyeztetésre, az ezzel kapcsolatos megállapodások megkötésére, és véleményező, javaslattételi joggal is rendelkezik. A fejlesztésekért felelős miniszter beszámol a kormánynak a fejlesztéseknek az eredményeiről. A regionális fejlesztési tanácsok már 2012-től megszűntek, feladatukat a megyei önkormányzatok látják el, a regionális fejlesztési ügynökségek pedig minisztériumi irányítás alá kerültek.

A helyi önkormányzatoknak annyi szerepet szánt a fejlesztésben, hogy kinyilvánítja például az önkormányzati törvényben, hogy a közszolgáltatásokat és a fejlesztéseket annak a szintnek a hatáskörébe kell helyezni, amelyik azt a leggazdaságosabban és a leghatékonyabban képes ellátni. A területfejlesztés azonban a megyei önkormányzatok fő feladata.

2013. közepén a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség a Miniszterelnökség felügyelete alá került, 2014-től pedig megszűnt. Hatásköre részben a szaktárcákhoz került, ahol államtitkárságok hajtják végre az uniós fejlesztési programokat, részben pedig a Miniszterelnökséghez, amelynek a Központi Koordináló Szerve az uniós források felett, amely a költségvetés IX. fejezete, valamint az ezzel kapcsolatos közbeszerzésekkel kapcsolatban is, széles körű felügyeletei jogosítványokkal rendelkezik, például egyeztetés, jóváhagyás, jogorvoslatok elbírálása, stb.

***Speciális régiók.***A magyar speciális régiók, mint a Balaton, valamint a Főváros és agglomerációja, speciális jogállást igényelne a regionális rendszerben.

A fővárosi önkormányzati rendszer – köztudottan - nem működik megfelelően, mert több feladat - mint például a tömegközlekedés, a parkolás, az utak fenntartása, a műemlékek kezelése - egységes döntési jogkört igényelnének, ehelyett azonban mind a fővárosi, mind a kerületi önkormányzatok – műemléki ügyekben még az állam központi szervei is – gyakorolnak hatásköröket.

Vannak olyan feladatok is - mint például a főváros és agglomerációjának közúti és tömegközlekedése, vagy az infrastruktúra - amelyek egységes, regionális szintű hatáskört igényelnének, de kérdéses, hogy ezek a fejlesztések az agglomerációban található kisebb települések helyi sajátosságaiba beilleszthetők lennének-e.

Speciális fejlesztési tanács volt a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács és a Balaton fejlesztési Tanács.

***A területfejlesztés pénzügyi forrásai.***A területfejlesztés pénzügyi forrásai között kell megemlíteni a költségvetési törvény előirányzatait, a gazdaság, a foglalkoztatás és az infrastruktúra fejlesztését szolgáló pénzalapokat, az önkormányzatok településfejlesztését támogató címzett és céltámogatásokat, a vállalkozásokat segítő pénzügyi kedvezményeket, valamint a segélyeket és a hiteleket.

A hatékonyabb felhasználás, valamint a területi egyenlőtlenségek megszüntetése érdekében a pénzügyi forrásokat általában pályázat útján lehet elérni. A pályázati célokat szolgáló forrásokat, a felhasználás szabályait, a pályázati felhívásokat, a pályázat elbírálását a területfejlesztésért felelős miniszter koordinálja és határozza meg, amelyről a Kormánynak jelentést nyújt be.

Az uniós támogatásokat azzal a feltétellel lehet felhasználni, hogy a Nemzeti Fejlesztési Terv alapján az adott régió számára fejlesztési célkitűzéseket és prioritásokat dolgoznak ki, és azt az Európai Bizottság elé terjesztik. A célok elérése érdekében Operatív Programot kell kidolgozni, amelyik tartalmazza ágazati bontásban a szükséges intézkedéseket.

Magyarország eddig az uniós támogatásoknak csak töredékét használta fel, és sok esetben azokat sem valós gazdaságfejlesztési célokra, vagy nagyon alacsony hatékonysággal. Bár nincsenek megbízható adatok, de a nyilvánosságra került elemzések szerint az uniós támogatások felhasználása eddig nem eredményezte sem a hátrányos régiók fejlettségbeli különbségeinek csökkentését, sem a gazdaság szerkezeti problémájának megoldását.

*Az Európai Unió az uniós források felhasználásának a 2014-től létrehozott rendszerét túlságosan centralizáltnak találta, és hiányolta a korábbi Nemzeti Fejlesztési Ügynökség kormányzattól való viszonylagos függetlenségét. A kormány az uniós források felhasználását gyakorlatilag ilyen módon beépítette a központi kormányzati rendszerbe. Ez azért jelent problémát, mert a korrupció veszélye még inkább nő, és még inkább megteremti a feltételeit annak, hogy az európai uniós források a kormány holdudvarát, azaz a kormányhoz közeli cégek gazdasági hatalmát erősítsék.*

***A regionalizmus értékelése.*** A magyar regionalizációról elmondható, hogy politikai-kormányzati feltételei csak nagyon lassan, lépésről-lépésre teremtődnek meg. Ennek oka volt korábban a politikai pártok konszenzusának hiánya, jelenleg a kormány túlzott központosító tevékenysége, valamint mindig is, a korrupció magas aránya. A régiók létrehozása a politikai-gazdasági hatalom újraelosztását jelentené, amely utat nyithatna az uniós források megszerzéséhez. A mindenkori ellenzéki pártok – nem minden alap nélkül – azért aggódnak, hogy a kormánypárt a regionális fejlesztési források elosztását olyan módon szervezi meg, hogy azokban a saját párthívei kerüljenek döntési helyzetbe, és legyenek nyertesei a pályázatoknak. A kormánypártok részéről pedig állandó törekvés mutatkozik a központi döntések érvényesítésére. Ez korábban a fejlesztési tanácsok hatáskörében is megnyilvánult, mert önálló döntési jogkörrel nem rendelkeztek, helyette a központi kormányzati szervek irányítása alatt álltak. A jelenlegi kormányzati rendszerben pedig az uniós fejlesztési források fölött ténylegesen és kizárólag a központi kormányzat rendelkezik.

**Összefoglalás**

Az állam gazdasági szerepével kapcsolatban, az utóbbi évtizedekben a legnagyobb hatású gazdaságfilozófia a neoliberálizmus volt, amely a „több piac - kevesebb állam” fontosságát hangsúlyozza. Az üzleti elvek alkalmazásától a nagyobb gazdasági hatékonyságot remélték, de a gyakorlat ezt nem minden esetben igazolta. A neoliberalizmust sok esetben az állami jóléti szerepének csökkenésével azonosították, különösen a 2008-as gazdasági világválságot követően talált elutasításra.

A neoliberalizmus hatásaként vetődött fel az is, hogy a gazdasági hatékonyság menedzsment módszereit alkalmazó amerikai üzleti szemlélet beilleszthető-e az európai közigazgatási rendszerekbe. Ezeket a módszereket azokban az európai államokban is sikeresen alkalmazták a közigazgatás egyes területein, amelyek a jóléti elvekről továbbra sem voltak hajlandók lemondani.

A közpolitika a gazdasági-társadalmi célok megfogalmazásának és megvalósításának folyamatát jelenti, amelyben a menedzsment módszerek kitüntetett szerepet kapnak. A közpolitika az állami feladatokat sokkal hatékonyabban képes ellátni, mint a hagyományos weberi, bürokratikus közigazgatási rendszerek.

A gazdasági alkotmányosság arra keresi a választ, hogy a kormány gazdaságpolitikájának hogyan lehet alkotmányos eszközökkel korlátot szabni, annak érdekében, hogy az ne vezessen kedvezőtlen gazdasági folyamatokhoz. A gazdasági alkotmány nehézsége, hogy az alkotmánybírósági jogértelmezésnek gazdaságpolitikai tartamú kérdésekben kell állást foglalnia.

A nemzetközi szervezetek közül a legjelentősebbek a Világbank, a Nemzetközi Valutaalap, a WTO és az Európai Unió. Az államok nemzetközi szerződésekben vállalnak kötelezettséget gazdasági célok megvalósítására, vagy pénzügyi támogatás fejében valósítanak meg bizonyos gazdaságpolitikát. Az európai uniós jog a tagállamok gazdaságpolitikáját több területen, közvetlenül is meghatározza.

A globalizmus hatásaként a nemzetállamoknak egyre kevesebb lehetőségük van a saját nemzetgazdasági érdekeiket képviselő gazdaságpolitika kialakítására. A régiók ezzel szemben a gazdaságfejlesztés új területei, amelyek az Európai Unió gazdaságpolitikájában is kiemelt szerepet kapnak. Az uniós fejlesztési források jelentős részét kapják a tagállamok regionális fejlesztési célokra.

Magyarországon a gazdaságpolitikát meghatározó tényezőkről általánosságban megállapítható, hogy nem felelnek meg a fejlett piacgazdaságokban elvárt követelményeknek. A politika egészségtelenül nagy befolyást gyakorol a kormány gazdaságpolitikájára, amelynek következtében nem alakult ki a közpolitikai szemlélet, és nem sikerült eleget tenni az Európai Unió regionális fejlesztésekkel kapcsolatos elvárásainak sem.

Jellemző a magyar gazdaságra az is, hogy a globalista tendenciák az elmúlt 20 évben túlzott mértékben érvényesülnek, mivel az állam nem törekedett arra, hogy a külföldi tőke befolyását korlátozza, bár ez a folyamat 2010-től gyökeresen ellenkező irányt vett. Nem alakultak ki teljes körűen a gazdasági alkotmányosság intézményei sem, ráadásul ez 2010-től gyakorlatilag felszámolásra is került, így a kormány gazdaságpolitikáját legfeljebb az uniós direktívák korlátozhatják.

# 4. A GAZDASÁGI KÖZIGAZGATÁS SZEREPE A GAZDASÁGPOLITIKA KIALAKÍTÁSÁBAN

**Bevezetés**

A gazdaságpolitikával szemben megfogalmazott egyik követelmény a gazdasági növekedés, amely a másik gazdasági cél, az egyének jólétének a feltétele. A kormány a gazdasági növekedést akkor képes megvalósítani, ha kiküszöböli a piaci kudarcokat. Az egyik piaci kudarc a gazdaság ciklikus működése, ami azt jelenti, hogy a konjunktúrát törvényszerűen válságok követik. A gazdaság jó működésének feltétele tehát a stabilitás.

A gazdasági stabilitást a kormány monetáris és fiskális politikája biztosítja. A közgazdasági iskolák között mind a mai napig nincs egyetértés abban, hogy a pénzügyi és a költségvetési eszközöket a gazdasági folyamatok irányítására hogyan kell alkalmazni. Tény, hogy a makrogazdasági folyamatok olyan szövevényes rendszert alkotnak, ami nem könnyíti meg a kormány számára a megfelelő eszközök kiválasztását.

4.1. A költségvetési és a monetáris politika

### 4.1.1. A konjunktúraciklus

***A stabilitás.*** A gazdasági recesszió a nemzeti jövedelem visszaesését jelenti, amelynek kísérőjelenségei az infláció és a munkanélküliség. A gazdaság stabilitását célzó gazdaságpolitika tehát három cél körül forog: gazdasági növekedés, magas szintű foglalkoztatottság és alacsony árszínvonal.

***A gazdasági világválságok.*** A konjunktúraciklus a kapitalizmus előtti gazdaságokban ismeretlen volt, az első gazdasági recesszió a 20. század elején alakult ki. A két nagy gazdasági világválság idején a nemzeti jövedelem olyan meredeken zuhant lefelé, hogy a tőzsde és a pénzügyi rendszer teljesen összeomlott, hiperinfláció, és 25%-os munkanélküliség alakult ki. A konjunktúraciklus a túltermelésselvolt kapcsolatos: a kereslet nem követte a kínálat növekedését. A kínálat az elégtelen kereslet miatt csökkent, ami a termelés, majd a gazdaság visszaeséséhez vezetett.

***A gazdasági recesszió.*** A recesszió azt jelenti, hogy a növekedés a gazdaság potenciális lehetőségeihez képest elmarad. A termelés szűkülése egyben munkahelyek megszűnését is eredményezi. Ilyen értelemben a gazdasági recesszió út a munkanélküliséghez. Az infláció viszont a konjunktúraciklus felfelé ívelő szakaszára jellemző, amikor a foglalkoztatás és a jövedelmek szintje még magas. Ezt a feltevést ma már sokan cáfolják, és amellett érvelnek, hogy az infláció alacsony és a foglalkoztatás magas szintje nem zárják ki egymást.

A konjunktúraciklusokat nemcsak a gazdaság kereslet-kínálati változásai alakítják, hanem olyam külső hatások, mint például háború, az olajárak drasztikus növekedése, a technológia változása is.

### 4.1.2. A gazdaságpolitika lehetőségei és korlátjai

***Gazdasági növekedés vagy jóléti politika.*** A közgazdaságtudomány a két gazdaságpolitikai céllal – a gazdasági növekedéssel és a jóléttel - kapcsolatában arra a következtetésre jutott, hogy ez a két cél egymással szorosan összefügg, és mivel sokszor csak egymás rovására érvényesíthető, ezért közöttük kompromisszumot kell kötni.

A gazdasági növekedést alapvetően a beruházások nagysága határozza meg. A kormány a beruházásokat költségvetési forrásokból növelheti, illetve erre az üzleti vállalkozásokat különféle eszközökkel ösztönözheti. Ezt gazdaságélénkítő politikának nevezik.

A jóléti elveket erősen hangsúlyozó gazdaságpolitika azonban recessziót idézhet elő azzal, hogy a vállalkozásoktól túl sok erőforrást von el, ami a vállalkozások beruházási kedvét csökkenti. A jóléti politika így – paradox módon - növelheti a szegénységet és a munkanélküliséget, míg a gazdaságélénkítő politika kevesebb jövedelmet ad, de hosszú távon a gazdasági növekedés javíthat a jövedelmek elosztásán.

***A kormányzati beavatkozás formái.*** Jelentős különbség van a közgazdasági iskolák között a kormányzati beavatkozás mértékét illetően is. A költségvetési politikát hangsúlyozó közgazdászok a kormányzati beavatkozások széles körű alkalmazása mellett érvelnek, míg a monetáris politikát elsőrendűnek tekintő közgazdászok szerint a piacnak van meghatározó szerepe.

A közgazdasági iskolák állami beavatkozással kapcsolatos megoldásai attól függnek, hogy az adott piaci kudarcot mennyire tartják súlyosnak, és korrekcióját mennyire tartják lehetségesnek. A monetaristák például az inflációt tartják a gazdaság legnagyobb problémájának, amelynek kezelésére elég a monetáris politikát alkalmazni, a keynesiánusok ezzel szemben a munkanélküliségről gondolják, hogy feltétlenül kormányzati beavatkozást igényel.

A két közgazdasági iskola felfogása közötti különbség az értékek eltérő szemléletéből is adódik. A monetáris iskola szerint a munkanélküliség a gazdaságban szükségszerűen jelen van, és kezelésére nem gazdaságpolitikai eszközöket, hanem közigazgatási eszközöket kell alkalmazni, illetve az újraelosztási politika szükségképpen az erőforrások nem hatékony felhasználását eredményezi. A keynesi irányzatok szerint pedig a foglalkoztatás és a jóléti elvek a legfontosabbak, és ezek nem ellentétesek a gazdasági növekedés szempontjaival.

Ha sorra vesszük, hogy a második világháború utáni időszakban a monetáris és költségvetési politikák mennyire voltak sikeresek, akkor eléggé nyilvánvalónak tűnik, hogy sok esetben nem azt a hatást váltották ki, amelyet vártak tőlük. A monetáris iskola szerint ennek az volt az oka, hogy a kormányzati beavatkozások szükségképpen kudarcra voltak ítélve, mert a piaci kudarcok kormányzati eszközökkel nem kezelhetők. A keynesiánusok viszont úgy vélték, hogy a kormány az adott esetben rosszul mérte fel az alkalmazandó gazdaságpolitikai eszközöket, vagy olyan nehézségekkel került szembe, mint hogy nem állt a rendelkezésére megfelelő információ a gazdasági helyzet megítéléséhez, vagy a piac nem az elképzelt módon reagált a kormányzati lépésekre.

### 4.1.3. A keynesi gazdaságpolitika

***A keynesi forradalom.*** Ez a gazdaságpolitika volt az első az Amerikai Egyesült Államokban, amikor a kormány makrogazdasági eszközökkel képessé vált arra, hogy a konjunktúraciklusokat kezelje.

Keynes 1936-ban jelentette meg „Általános elmélet” c. könyvét, amelyben elsőként cáfolja meg azt az addig közgazdasági evidenciának tekintett elméletet, miszerint az árak és a bérek alakulása gyorsan követi a piaci kereslet-kínálat alakulását. A korábbi, klasszikus elmélet szerint, ha a piacon túlkínálat van javakból vagy a munkaerőből, akkor az árak és a bérek esni fognak, ami ismét növeli a keresletet.

Keynes – ezzel a klasszikus felfogással ellentétesen – azt állította, hogy az árak és a bérek rövid távon rugalmatlanok, ezért a kereslet nem igazodik a kínálathoz. Vagyis ha a kínálat nagyobb, mint a kereslet, az eladhatatlan készletek miatt a profit esni fog, olyan szintre, amikor az árak már nem fedezik a termelés költségeit sem. Ez a termelés csökkenéséhez vezet, ami - a kihasználatlan erőforrások miatt - gazdasági recesszióhoz vezet.

A gyakorlatban – Keynes szerint - az árak azért rugalmatlanok, mert vannak olyan javak, amelyek árát a kormány szabályozza, valamint a nagyobb cégek esetében az árcsökkentésre irányuló döntés folyamata hosszadalmas. Vannak persze olyan javak is, mint például a mezőgazdasági termékek, amelyek ára gyorsan követi a kereslet-kínálat változásait, de általánosságban elmondható, hogy az árak általában csak viszonylagos késéssel reagálnak.

A bérek esetében ez a jelenség még kézzel foghatóbb, amely arra a körülményre vezethető vissza, hogy a munkavállalók bérét a munkáltatóval kötött kollektív szerződések és a szakszervezetek védik. Ha tehát csökken egy gazdasági ágazat termelése, ez nem vezet oda, hogy a munkabérek is csökkennének, sem azt nem eredményezi, hogy a munkaerő gyorsan átvándorolna olyan ágazatokba, ahol a munkabérek alacsonyabbak, helyette a munkásokat elbocsátják, és munkanélküliség alakul ki.

A keynesi gazdaságpolitika a gazdasági recesszió kezelésére azt a gyógymódot javasolta, hogy a kormány növelje kiadásait, vagyis költségvetési forrásból beruházásokat valósítson meg, és növelje a jövedelmeket, ami egy láncreakció során beindítja és megsokszorozza a keresletet olyan módon, hogy munkaalkalmat teremtve, és a jövedelmeket emelve, növeli a fogyasztási hajlandóságot, tehát a keresletet is. Ennek a folyamatnak a végeredményeként a gazdaság teljesítőképessége az optimális szintre kerül, és csökken a munkanélküliség is.

Ez az elmélet tehát nem azt feltételezi, hogy a megnőtt kereslet az árak csökkenését eredményezi, hanem azt, hogy az a termelésre lesz befolyással, mert a termelés mindig a fogyasztás szintjéhez igazodik.

Az 1930-as évektől kezdve – a keynesi gazdaságpolitika hatására – a piacgazdaságokra már csak a kisebb konjunktúraciklusok voltak jellemzőek, mert a kormány költségvetési, később monetáris hatalmával is, ezeket kiegyenlítette. A keynesi gazdaságpolitikát alkalmazta az Egyesült Államokban a Roosevelt kormány, a Johnson kormány, Nyugat-Európában pedig a második világháború után csaknem valamennyi ország.

### 4.1.4. A költségvetési politika

***A keresleti politika.*** A költségvetési politika eszközei – mint ahogyan a keynesi gazdaságpolitika alapján láttuk - a kormányzati kiadások és a jövedelmek átcsoportosítása.

A kormányzati kiadások lehetnek a költségvetési forrásokból megvalósított beruházások, mint például autópálya építések, és ingatlanfejlesztések, vagy kormányzati programok, mint például közmunka, vagy foglalkoztatási támogatások. A kormányzati kiadások – mint ahogyan az előzőekben is láttuk - növelik a termelés és a foglalkoztatottság szintjét.

A jövedelmek átcsoportosítása a jövedelmek növelésére irányul, amely történhet jóléti juttatásokkal, mint például a munkanélküli segély, a szociális segélyek, a társadalombiztosítási juttatások, stb., vagy alacsonyabb adókulcsokkal és progresszív adóztatással. A jövedelmek növelését gyakran alkalmazzák recesszió idején, azért, hogy nagyobb legyen a kereslet.

A közgazdasági elemzések arra a következtetésre jutottak, hogy a jövedelmek növelése kisebb mértékben hat a gazdasági folyamatokra, mint a kormányzati kiadások növelése, mert az állampolgárok a többlet-jövedelmük egy részét nem feltétlenül a fogyasztásuk növelésére fordítják, hanem abból megtakarításokat végeznek.

***Kínálati politika.*** A keynesi, a kereslet növelésére alkalmazott gazdaságpolitikával szemben ismert olyan költségvetési politika is, amelyik a kínálati oldalra helyezi a hangsúlyt. A kínálati politika a kereslet csökkenése következtében bekövetkező gazdasági visszaesés kezelésére a vállalkozások adócsökkentésén alapuló költségvetési politikát alkalmazza, amely a munkaerő költségének csökkenésében, valamint a tőke nagyobb arányú felhalmozódásában mutatkozik meg, és amely így beruházásokra ösztönöz, vagyis összességében növeli a kínálatot.

***A költségvetési politika kritikája.*** A költségvetési eszközökről a szabad piac hívei azt gondolják, hogy a kormány számára a kívánatosnál nagyobb játékteret biztosítanak. A kormányt viszont nem tartják kompetensnek arra, hogy a gazdasági folyamatokat befolyásolja, mert a piaci mechanizmusokhoz képest a kormány tevékenységét kevésbé hatékonynak tartják.

A liberális közgazdászok részéről az alábbi kritikák fogalmazódtak meg a kormánnyal szemben:

* A kormány rendszerint választási érdekeket követ, illetve tehetségtelen, vagy korrupt.
* A kormányzati beruházások nehézkesek, a konjunktúra ciklusokra gyakorolt hatásukat tekintve lassúak, mert sok időt igényelnek, amíg a közigazgatás dönt a beruházásokról, és azok rendszerint fáziskéséssel reagálnak a gazdasági változásokra.
* A közmunkák megszervezése is hosszadalmas, holott a konjunktúra ciklusok azonnali beavatkozást igényelnének, és a közmunkára is gyakran jellemző, hogy nem a tényleges gazdasági szükségletekhez igazodik, sokkal inkább a munkahelyteremtést tartja szem előtt.
* A kormányzat által megnövelt jövedelmeket, jóléti kiadásokat később, a gazdasági növekedés idején a kormány politikai okok miatt nem tudja visszavenni, holott a kereslet visszafogása érdekében erre szükség lenne. A jóléti kiadások és az elért jövedelmek szintjét gyakran az alkotmányos szabályok is védik.
* Az üzleti vállalkozásokra kivetett adók kulcsának gyakori változtatása – recesszió idején a csökkentése, majd utána ismét az emelése – sokszor bizalmatlanságot teremt a kormánnyal szemben, és növeli a bizonytalanságot. Az üzleti vállalkozások beruházási hajlandósága sem mindig követi az adóemelés vagy csökkentés mértékét.
* A költségvetésre jellemző, hogy nem tud ellenállni a kiadások növelésének, és rendszerint túlköltekezik. Ebben az esetben költségvetési hiány keletkezik. A kormány ennek ellensúlyozására belső hitelt vesz fel, kincstárjegyek és állampapírok kibocsátásával. Ebben az esetben a kormány hitelezői a saját állampolgárai, akiknek kamatot kell fizetnie, és amelynek költségvetési forrásait az adók emelésével éri el. Ez torzulást okoz az ösztönzőkben, azáltal, hogy kiszorítja a magánberuházásokat, mivel az államadósság mértékével kevesebb lesz a vállalkozások felhalmozott tőkéje. A költségvetési hiányt külső adóssággal is lehet pótolni. Ilyenkor a hitelt a kormány a nemzetközi szervezetektől veszi fel, amelyet a nemzeti jövedelem egy részéből fizet vissza, és amit a későbbi nemzedékeknek kell majd megfizetniük.

### 4.1.5. A monetáris politika

***A monetarizmus*.** A monetáris politika, mint a gazdaságpolitika másik makroökonómiai módszere, a Chicagoi iskolában született meg az 1970-es években. Legfontosabb szempontként hangsúlyozza a szabad piac működését, és elutasítja a kormány költségvetési politikáját, mint a piacot torzító kormányzati beavatkozás módszerét.

A monetaristák a monetáris politikát egyszerűbbnek, meghatározott szabályokon alapulónak, tehát kiszámíthatóbbnak tartják, szemben a költségvetési politika túlzottan diszkrecionális jellegével. A monetaris iskola szerint elegendő például a pénzkínálatot évi 3-4 %-kal növelni, ahhoz, hogy a gazdaság hosszú távon tartós növekedést érjen el.

Jellemzője a monetáris politikának, hogy az infláció megfékezését tekinti elsőrendű szempontnak, a munkanélküliséget pedig a gazdaság természetes velejárójának. Hatását olyan módon fejti ki, hogy a pénzkínálat szabályozásával gyakorol hatást a termelésre, más szóval a kínálatra. A pénzkínálat ellenőrzésével elérhető, hogy a pénzkínálat a nemzeti jövedelemmel arányos legyen, így az árszínvonal stabilizálódjon.

***A pénzkínálat szabályozásának mechanizmusa.*** A kereskedelmi bankok pénzteremtő képessége teszi szükségessé a pénzkínálat szabályozását. A bankoknál elhelyezett pénz egy részét a bank különféle kölcsönökbe fekteti, míg a másik részéből tartalékot képez, azért, hogy azt bármikor kifizethesse azoknak, akik a pénzt a banknál betétként elhelyezték. Azért nem szükséges, hogy a bank az összes pénzt tartalék formájában tartsa, mert a betétesek soha nem veszik ki egyszerre az összes pénzüket. A bank így a betétek egy részét kamatért hitelbe adja.

Korábban a pénz teremtésének korlátját képezte a pénz aranyfedezete, amely azt jelentette, hogy a pénz bármikor beváltható volt aranyra, tehát a forgalomba kerülő pénz csak annyi lehetett, amennyi a kincstár aranytartaléka volt. Az aranyfedezet érvényesült a 2. világháború után létrejött Bretton Woods-i pénzügyi rendszerben is, egészen 1971-ig.

A pénzteremtés szabályozása azért szükséges, mert ha a pénz korlátlan mennyiségben állna rendelkezésre, akkor értéktelenné válna, és hiperinflációt idézne elő. Ilyen esetekkel főleg háborús időkben és gazdasági válságok idején találkozhattunk. A jelenkori piacgazdaságokban a pénznek már nincs aranyfedezete, ezért a jegybank feladata, hogy a pénzkínálatot szabályozza.

A monetáris politika mechanizmusa szerint infláció esetén szűkítik a pénzkínálatot, recesszió idején pedig, ezzel ellentétesen, növelik. A pénzkínálat növekedése, illetve csökkenése befolyásolja azt, hogy a hitelekhez könnyebben, illetve nehezebben lehet hozzáférni. A pénz – ha kisebb mennyiségben áll rendelkezésre - felértékelődik, drágább, ami abban jut kifejezésre, hogy a hitelek kamata nagyobb lesz. Ennek következtében csökkennek a beruházások, ezzel együtt a termelés is. A növekvő pénzkínálat pedig – az alacsonyabb kamatok miatt – bővíti a hiteleket, így a beruházásokat is, amely a gazdaság élénkítéséhez vezet.

A hitelkamatlábak szabályozásával a monetáris politika így hatást gyakorol a pénzkeresletre. A pénzkínálatot szűkítő monetáris politika korlátozó hatással jár az inflációra, amire azért van szükség, mert a gazdasági növekedés gyakran együtt jár az árak gyors emelkedésével, abból következően, hogy a kereslet meghaladja a kínálatot. A pénzkínálat növelése pedig a munkanélküliséget csökkenti recessziós időszakokban azzal, hogy a beruházások munkahelyeket teremtenek.

***A jegybank és a kereskedelmi bankok.*** A monetáris irányítás központi szerve a jegybank, amelyik jogosult az alsóbb szintű kereskedelmi bankok pénzügyi műveleteinek szabályozására. Jogi formáját tekintve, a jegybank a legtöbb országban kormányzati tulajdonban levő részvénytársaság, de hatáskörét tekintve a kormánytól bizonyos fokig – a legtöbb helyen csaknem teljes mértékben - független hatóság. A kormánytól való függetlenségnek azért van jelentősége, mert a monetáris politika hosszú távon kell, hogy érvényesítse a gazdasági stabilitás követelményét, a kormány pedig gyakran rövid távú politikai érdekeket követ.

***A jegybank szabályozó funkciója.*** A jegybank szabályozó hatáskörében jogosult a kereskedelmei bankokra kötelező rendelkezéseket hozni. A pénzkínálat szabályozását a jegybank az alábbi eszközökkel végzi:

* Kötelező tartalék előírása: Ez a pénzteremtés szabályozásának intézménye, amelyik azáltal, hogy meghatározza a bankok kötelező tartalékának nagyságát, korlátot szab a bank pénzteremtő tevékenységének.

 A kötelező tartalék előírása a betétesek biztonságát is szolgálja, azáltal, hogy a bank így mindig rendelkezik annyi pénzzel, hogy az elhelyezett betéteket a betéteseknek visszafizesse.

* Nyíltpiaci műveletek: A jegybank kincstárjegyeket és államkötvényeket bocsát ki és ad el, amelyért a betétesek a bankszámlájukon levő pénzzel fizetnek. Ez csökkenti a bankok pénztartalékait, így a pénzkínálatot is. Ha a jegybank visszavásárolja a kincstárjegyeket és az államkötvényeket, akkor azzal ismét bővíti a pénzkínálatot.
* Leszámítoláskamatláb-politika: Azt jelenti, hogy a jegybank kölcsönt nyújt a kereskedelmi bankoknak, és a kölcsön kamatának növelésével, vagy csökkentésével szabályozza a bankok tartalékait. Ha a jegybank által nyújtott kölcsön kamatlába magas, a bankok kevesebb kölcsönt vesznek fel, és fordítva.
* A kamatlábak meghatározása: A jegybank sokszor jogot kap arra is, hogy a kereskedelmi bankok által, üzleti tevékenységük során megállapítható kamatlábakat szabályozza.
* A valuta árfolyamának meghatározása: A valuta árfolyamának változásai – felértékelődése – visszafogja az exportot, illetve a valuta leértékelése növeli az export iránti keresletet. A valuták árfolyamát a jegybank jogosult meghatározni, de ebben figyelemmel kell lennie a nemzetközi gazdasági folyamatokra is.

### 4.1.6. A költségvetési és a monetáris politika hatékonyságának kérdései

***A költségvetési és a monetáris politika korlátjai.***  A költségvetési és a monetáris politika a valóságban bonyolult gazdasági folyamatok kölcsönhatását jelenti. Ez a kormányok számára állandó kihívást jelent.

A 2. világháborút követő időszaktól a költségvetési és a monetáris politika alkalmazásával kapcsolatban nehéz bármilyen következtetést levonni a kormány szerepével kapcsolatban. A jóléti államokban a jóléti kiadásokra a nemzeti jövedelem túlzottan magas arányát fordították, emiatt a gazdasági növekedés visszaesett. A Reagen kormány által alkalmazott monetáris politika pedig leszorította az inflációt, de megnövelte a munkanélküliséget. A költségvetési politika növelte a kiadásokat, csökkentette az adókat, ami költségvetési deficitet okozott, mert a recesszió elmúltával sem csökkentették a kiadásokat és növelték meg az adókat.

A költségvetési és a monetáris politikával kapcsolatban azt az általános következtetést lehet levonni, hogy eszközei korlátozottak, az inflációt és a munkanélküliséget nem tudják teljes mértékben felszámolni, valamint nem képesek egyidejűleg elérni a gyors gazdasági növekedést és a magas szintű fogyasztást sem. A gazdaságpolitika állandó választás elé kényszerül: vagy az infláció leszorítására törekszik, amely recesszióhoz és munkanélküliséghez vezet, vagy a gazdasági növekedésre ösztönöz, amely az árak emelkedését és a jóléti kiadások csökkentését vonja maga után.

***A költségvetési és a monetáris politika kölcsönhatása.*** A gazdaságpolitika célja, hogy tartós gazdasági növekedést biztosítson, ami nem alapulhat kizárólagosan sem a költségvetési, sem a monetáris politikán. A modern piacgazdaságokban egymás mellett alkalmazzák mindkettőt. Eddig a közgazdasági iskolák többnyire külön-külön vizsgálták a fiskális és monetáris politika gazdasági folyamatokra gyakorolt hatását, és kevésbé foglalkoztak azzal, hogy milyen kölcsönhatásban állnak egymással.

A monetáris politika például ki is olthatja a költségvetési politika hatását. Ha például nőnek a kormányzati kiadások, és csökkennek az adók, nő a pénz iránti kereslet, és ha a jegybank emeli a kamatlábakat, akkor ez lefojtja a beruházásokat. Recessziós időszakokban azonban a költségvetési hiányt nem a kiadások növekedése okozza, hanem a gazdasági növekedés lassulása. A jegybank ez esetben nem emeli a kamatlábakat, így a kiadások sem fojtják le a beruházásokat.

A költségvetési és monetáris politika együttesen akkor fejti ki a várt hatást, ha a kiadások növelése ösztönözi a beruházásokat, a monetáris politika pedig ezzel párhuzamosan, bővíti a pénzkínálatot. A nem beruházásra ösztönző költségvetési politika, és a pénzkínálatot szűkítő monetáris politika recesszióhoz vezet. A költségvetési kiadások akkor nem fojtják le a beruházásokat, ha igazodnak a konjunktúraciklusokhoz, és recesszió idején kerül sor az alkalmazásukra.

***A költségvetési és a monetáris politika időzítése.*** Lényeges a költségvetési és a monetáris politika időzítése is, mert ha nem tudják követni a konjunktúraciklusokat, például az adóemelés a recessziós időszakban történnek, az csak tovább súlyosbítja a recessziót, illetve az adócsökkentés a konjunktúra idején növeli az inflációt.

Recesszió idején először el kell dönteni, hogy adócsökkentést, vagy a kormányzati kiadások növelését, esetleg adókedvezményt, vagy a kamatláb csökkentését alkalmazzák a beruházásokat ösztönözésére. Ez időt vesz igénybe, mert először politikai döntést kell hozni, majd a jogszabályokat megalkotni. Az éves költségvetési törvény módosítására pedig év közben nincs lehetőség. A kormányzati gazdasági intézkedés hatása is további időt igényel.

Ha tehát a kormány nem képes előre látni a recessziót, és csak akkor reagál, amikor már kialakult, késő. Ebben az esetben későn ismerik fel a konjunktúra ciklus változását, és olyan gazdaságpolitikai eszközt választanak, ami nem azt a hatást váltja ki, amelyre alkalmazták. A kormányok sokszor a gazdasági adatok alapján nem képesek előre látni a ciklusok alakulását, ezért olyan gazdaságpolitikát alkalmaznak, ami tovább rontja a gazdasági ciklusok hatását.

***A költségvetési politika jogi keretei.*** A költségvetés bizonyos fokig automatikusan követi a gazdasági folyamatok változásait, mert recesszió idején csökken a jövedelem, így a progresszív adókulcsok is, valamint a kormány kiadásai is nőnek a segélyezéssel, ami a recesszióra fékező hatással bír.

A költségvetésben azonban a kormány időnként drasztikus változtatásokat hoz létre. Lényeges, hogy a kormány ilyenkor ne diszkrecionális módon alakítsa a költségvetési politikáját, hanem meghatározott keretszabályok szerint. Ilyen szabály lehet például az, hogy ha a munkanélküliség nő 10 %-kal, akkor az adókulcsokat 5 %-kal kell csökkenteni. Ezek a szabályok kiszámíthatóvá teszik a kormány gazdaságpolitikáját, ami fontos szempont az üzleti vállalkozások szempontjából. Vannak, akik úgy látják, hogy a költségvetés szabályokhoz kötése nem ésszerű, mert megköti a kormány kezét, leszűkíti mozgásterét, amire pedig erre szükség van a gazdasági feltételek állandóan változása miatt.

A költségvetési politika jogi szabályozásának fő szempontja a konjunktúraciklusok kiegyenlítése, és a kormányzati kiadások megfelelése a költség-haszon elemzések követelményeinek. Ezt az uniós szabályok és az állam államháztartási törvénye szabályozza.

A legutóbbi időkben gyakorlattá vált, hogy a kormány költségvetési politikája alkotmányos korlátozás alá esik, mert a kormányok gyakran politikai - például fogyasztást növelő jóléti programok, presztízs beruházások, túlköltekezések - és nem szakmai szempontok szerint - például hosszú távú programok, kutatás, környezetvédelem - alakítják a költségvetés kiadásait.

***Strukturális problémák.*** A kevésbé fejlett országokban a költségvetési és a monetáris politikának a fentiekben ismertetett összefüggései nem érvényesülnek, amelynek oka a rossz gazdasági struktúra.

* A technológia alacsony szintje

A monetáris és a költségvetési politika sikerét az is nagymértékben meghatározza, hogy a nemzeti jövedelem hány százalékát költik kutatásra és fejlesztésre. Megfigyelték, hogy olyan országokban, ahol a nemzeti jövedelem legalább 2-3 %--ánál kevesebbet fordítottak erre a célra, a gazdasági fejlődés nem volt fenntartható. A beruházások ugyanis rövid távon eredményezik a gazdaság élénkítését, hosszú távon az innováció határozza meg a növekedést, vagyis azokat a többlet-forrásokat, amelyekből beruházások végezhetők.

* A menedzsment kultúra hiánya

Az innováció csak olyan gazdasági környezetben tud érvényesülni, amelyben az üzleti vállalakozások megfelelő kezdeményezőkészséggel rendelkeznek, fogékonyak az új technológia alkalmazására, rugalmasak új vállalkozások indításában, vagyis rendelkeznek menedzsment kultúrával.

* A humántőke fejletlensége

Az emberi tőke fejlettsége további feltétele az innováció sikerének. A jó minőségű oktatás és a megfelelő humánpolitika határozza meg az emberi erőforrások szintjét. Lényeges például, hogy a gazdasági pozíciókba a megfelelő szakképzettségű személyek kerüljenek, és a szakképzett munkaerő ne vándoroljon el külföldre.

* A természeti erőforrások kihasználatlansága

A kevésbé fejlett országokban gyakori, hogy a kormány vagy nem ismeri fel, vagy nem rendelkezik megfelelő eszközökkel ahhoz, hogy a rendelkezésre álló természeti erőforrásokat hasznosítsa.

* A termelőtőke alacsony szintje

Ha a jövedelmek alacsonyak, és nagy részüket fogyasztásra fordítják, akkor a megtakarítás mértéke nem lesz elég a beruházások megvalósítására. Ez egyaránt vonatkozik a magánberuházásokra, és a kormány által biztosított közjavakra.

***Megoldás.*** A strukturális problémákkal rendelkező gazdaságokban nehéz ebből a helyzetből kitörni, és olyan gazdaságpolitikát kialakítani, amelyik a gazdasági növekedést be tudja indítani. Általában hitelekből finanszírozott költségvetési forrásokra van szükség, amelyek a nagymértékű beruházásokon keresztül lökést adnak a gazdasági növekedésnek. Az ennek hatására megnőtt költségvetési bevételekből finanszírozható az oktatás, a kutatás-fejlesztés, ami a gazdasági hatékonyságot növeli.

***A gazdaságpolitika „receptje”.*** A közgazdasági iskolák gyakran abba a hibába esnek, hogy a gazdaságot egy gépezetnek tekintetik, amelyik matematikai módszerekkel és paraméterekkel pontosan leírható. A gazdaság szereplői azonban nem mindig a modellekben leírt módon cselekszenek.

A gazdasági stabilitás csak makrogazdasági eszközökkel biztosítható, de nem ismert olyan recept, amelyik minden esetre jó megoldást kínálna. Az alkalmazott gazdaságpolitika helyessége gyakran csak utólag, az eredmények alapján ítélhető meg.

Az elmúlt évszázad tapasztalatai alapján, a költségvetési és a monetáris politikával szemben csak azt a követelményt lehet felállítani, hogy mindig a középutat kövesse, amellyel elkerülhető a szélsőséges recesszió és az infláció.[[13]](#footnote-13) A teljes gazdasági liberalizmus ugyanúgy piaci anomáliákhoz vezet, mint a túlzott állami beavatkozás.

Másfelől pedig szükség van a szabályozás mellett a gazdasági döntésekben bizonyos spontaneitásra, és arra is, hogy a kormány tartsa tiszteletben a gazdasági szabadságot, ne akarjon gondoskodni az emberekről, hanem hagyja meg számukra a választás lehetőségét. [[14]](#footnote-14)

A gazdaságpolitika, mint a gazdasági kormányzás eszköze, azzal a tanulsággal szolgál, hogy piaci folyamatokhoz való adekvát alkalmazkodást kell szem előtt tartania, azaz azt a követelményt, hogy a piaci folyamatok ne forduljanak az ellenkező irányba, mint ahogyan azt a kormány tervezte. Erre vonatkozóan nincs kialakult recept.

4.2. A munkanélküliség kezelése

### 4.2.1. A munkanélküliség oka

***A munkanélküliség oka.*** A munkanélküliség a piacgazdaságokban törvényszerűen jelen van. Ez több okra vezethető vissza. A teljes foglalkoztatás esetén kialakul az infláció, ezért az infláció megfékezése a munkanélküliség egy bizonyos alacsony szintjét teszi szükségessé.

A munkafegyelembiztosítása miatt is hátrányos lenne, ha a teljes foglalkoztatás megvalósulna. A volt szocialista országokban – ahol a munka nemcsak jog, hanem kötelezettség is volt, és ezt a lehető legkövetkezetesebben érvényesítették - alacsony volt a munkafegyelem és nem volt jellemző a hatékony munkavégzés, mert mindenki könnyen talált munkát. Ez fordítva is igaz, recesszió idején, amikor a munkaerő kínálata túlságosan magas, a munkáltatók kihasználják ezt a körülményt, és rontják a munkafeltételeket.

Ha a munkanélküliség oka a gazdasági recesszió, akkor a gazdaságban a betölthető munkahelyek száma kevesebb, mint ahány munkanélküli munkát szeretne. Ez a jelenség a ciklikus munkanélküliség.

A munkanélküliség léte összefügg olyan tényezőkkel is, mint a munkaerőpiac rugalmatlansága, ami azt jelenti, hogy a munkaerő kínálata csak hosszú távon alkalmazkodik a kereslethez. A szakszervezetek, a kollektív szerződések, a nehézkes és hosszadalmas béralkuk, valamint az egyedi munkaszerződések garantálják a bérek szinten tartását. Az államilag szabályozott bér – a minimálbér és a közszféra alkalmazottainak a bére – pedig még nagyobb rugalmatlanságot mutat.

A munkaerő más szempontból is nehezen alkalmazkodik a gazdaság igényeihez. A gazdasági ágazatok állandó változáson mennek át, egyesek megszűnnek - például a bányák bezárása után egy régióban megszűnik a bányaipar - vagy új ágazatok jönnek létre - például az informatika. A munkaerő szakképzettsége azonban általában lassabban alkalmazkodik ezekhez a gazdasági változásokhoz, és bizonyos ágazatokban fölösleg, másokban hiány keletkezik. Ezt strukturális munkanélküliségnek nevezik.

A statisztika ismeri az önkéntes munkanélküliek fogalmát, amikor a munkavállalók azért nem vállalnak munkát, mert nem találnak a szakképzettségüknek megfelelőt, vagy a felajánlott munkabért kevésnek találják. A munkanélküli segély lehetővé teszi, hogy a munkát keresők kivárják a számukra megfelelő munkalehetőséget.

Más esetekben a munkanélküliség szükségképpen fennáll rövid ideig, például ameddig valaki az állása elvesztése után új munkát talál, amíg szülési szabadságát tölti, vagy éppen átképzésben vesz részt. Ez a frikciós munkanélküliség.

### 4.2.2. A munkanélküliség mérése

A munkanélküliség nagyságának meghatározása úgy történik, hogy meghatározzák a munkaerő állományt, amely egy ország lakosainak az a része, akik foglalkoztatottak, vagy nincs munkájuk, de akarnak munkát. Azok, akik nem akarnak munkát - például nem szorulnak rá, háztartásbeliek, tanulók - vagy önhibájukon kívül - öregség, betegség - nem tudnak munkát vállalni, nem számítanak bele a munkaerő állományba.

A munkanélküliségi ráta – mint a munkanélküliség mértékét meghatározó mutató – azt mutatja meg, hogy a teljes munkaerő állományon belül hány százalék a munkanélküliek száma. Ez a százalékot mutató szám nem mutatja meg pontosan a munkanélküliek számát, mert a nyilvántartás nem tartalmazza ilyenként azokat, akik például szeretnének munkát, de nem, vagy nem eléggé kitartóan keresnek, akik nem a képzettségüknek megfelelő munkát végzik, akik kevesebb munkát kapnak, mint amit szeretnének. Van olyan eset is, amikor valaki fekete munkát végez, vagy nem végez munkát, mert segélyeken él. Problémát okoz, ha a különböző segélyek és a minimálbér között olyan kicsi a különbség, amelyik nem ösztönöz a munkavállalásra. A munkanélküliségi ráta akkor is alacsonyabb értéket mutat, ha a lakosságszám arányában sok a nyugdíjas.

Ezért az objektívebb összehasonlítás végett a munkanélküliség mutatójaként egyre inkább azt a számot alkalmazzák, amelyik azt mutatja meg, hogy a lakosság számán belül mennyi a foglalkoztatottak aránya.

### 4.2.3. A foglalkoztatás növelése

***Makrogazdasági eszközök.*** Az előzőekben láttuk, hogy a kormány a munkanélküliséget költségvetési és monetáris eszközökkel hogyan tudja kezelni, és hogy a teljes foglalkoztatás az infláció növekedéséhez vezetne, amelyet a kormányok rendszerint igyekeznek elkerülni. A közgazdászok általában egy 4-6 %-os munkanélküliségi rátát tartanak természetesnek, vagyis olyannak, amelyik a gazdasági stabilitás szempontjából ideálisnak tekinthető, abban az értelemben, hogy a termelést a gazdaság teljesítőképességének szintjén tartja, és képes az inflációt is egy elfogadott szinten tartani.

***Közigazgatási eszközök.***A kormány közigazgatási eszközökkel elsősorban a strukturális munkanélküliséget tudja csökkenteni, ami a különböző foglalkoztatási intézmények jogi szabályozását és foglalkoztatási programok létrehozását jelenti.

Az alábbi foglalkoztatási eszközök ismeretesek:

* Munkaközvetítés

A munkaközvetítő irodák működtetése a segélyezés mellett a legrégebbi állami foglalkoztatási eszköz. Eredeti funkciója az volt, hogy összehozza a munkát keresőket a betöltetlen állással rendelkező munkáltatókkal. A munkaközvetítő irodák ma már ellátnak olyan feladatokat is, mint az álláskeresők számára nyújtott tanácsadás, jogi felvilágosítás, személyiségfejlesztő tréningek szervezése, stb.

Az internet megjelenésével a hirdetések könnyen közzétehetők és elérhetők, ami az állami munkaközvetítő irodák közvetítő tevékenységét formálissá tette. Az állam által működtetett munkaügyi központok funkciója ma már sokkal inkább a munkanélküliek regisztrálása, a segély megállapítása és folyósítása, valamint annak ellenőrzése, hogy a munkanélküli mindent megtesz-e annak érdekében, hogy munkát találjon.

A munkaközvetítés másrészt ma már nem kizárólag állami feladat, üzleti vállalkozások -„fejvadász” cégek - is végezhetik. Ennek a fajta munkaközvetítésnek az a lényege, hogy a munkaadót mentesítik a hosszas, véletlenszerű keresgéléstől, és olyan munkavállalót közvetítenek a számára, akit a munkaközvetítő cég saját szempontjai szerint kiválasztott, és akiért garanciát is vállal. A munkaközvetítő cég sikeres közvetítés esetén bizonyos jutalékra tart igényt.

* Oktatás és képzés

Az oktatási rendszernek követnie kell a gazdasági szerkezetváltozásokat, és a képzéseket a munkaerőpiac változásaihoz kell igazítania. Az oktatás sokat tehet annak érdekében is, hogy konvertálható tudást adjon, amely a különböző szakmák közötti átjárási lehetőséget teremti meg.

Az oktatás igazgatásával foglalkozó központi államigazgatási szervek azonban nem rendelkeznek elég információval ahhoz, hogy tudják, például egy adott régióban bányák és nehézipari üzemek bezárása várható, vagy az informatika gyors fejlődése milyen szakmák iránt növeli a keresletet. Ezért több helyen létrehoztak olyan központi szervezeteket, amelyek folyamatosan elemzik a munkaerő állomány összetételét, és figyelemmel kísérik a gazdasági ágazatok változásait.

Az átképzés a strukturális munkanélküliség csökkentésében az egyik legfontosabb foglalkozatási eszköz. A kormány vagy maga működtet átképző intézeteket, amelyek általában ingyenes képzési lehetőségeket biztosítanak, vagy átképzési támogatást nyújt munkanélkülieknek olyan szakmák elsajátítására, amelyekből nincs túlkínálat a munkaerőpiacon.

* Munkaalkalmak teremtése állami támogatással

Amikor a kormány vagy az önkormányzatok maguk létesítenek új munkahelyeket, azt közmunkának nevezik. Ezek a munkák általában közszolgáltatásokhoz kapcsolódó munkákat jelentenek, mint például a parkok fenntartása, útkarbantartás, hó eltakarítás, stb.

A vállalkozások támogatása a kezdő vállalkozásoknak nyújtott kölcsönt, tanácsadást, vagy infrastrukturális szolgáltatások kedvezményes igénybe vételét jelenti. Lényege a vállalkozások segítése abban, hogy megerősödjenek, és ezzel megelőzzék a kis- és középvállalkozások tömeges csődjét. Ha a vállalkozások működőképesek, akkor a munkalehetőségek is nagyobbak. Ehhez hasonló intézmény a beruházások támogatása, amely adócsökkentéssel vagy adókedvezményekkel növeli a vállalkozások számát.

Az állami támogatás kötődhet a munkahelyek megőrzéséhez is, amikor a válsághelyzetben levő vállalkozás bértámogatást kap annak érdekében, hogy a csődöt elkerülje. Van, amikor az állami támogatás hátrányos helyzetben levő munkavállalói csoportok - például kisebbségek, nők, idősek, fogyatékosok - alkalmazását támogatja. A támogatás kötődhet ahhoz is, hogy a munkáltató részmunkaidőben, alkalmi munkában, vagy bedolgozóként foglalkoztassa a munkavállalókat. Van olyan megoldás is, ami a béreket és a járulékokat támogatja a kormány a munkáltatónál, ha munkanélkülieket foglalkoztat.

* A munkaidő csökkentése

A munkaidő csökkentésével növelhető a munkahelyek száma, ezzel együtt a foglalkoztatás szintje is. A munkaidő csökkentésének a legváltozatosabb formái alakultak ki. Van, ahol a képzési időt hosszabbítják meg, és azoknak a fiataloknak nyújtanak képzéseket, akik nem tanulnak tovább felsőoktatási intézményekben, és még nem döntötték el, hogy milyen foglalkozást válasszanak. A részmunkaidős foglalkoztatás és a bedolgozói munka szintén csökkenti a munkaidőt.

A nyugdíj előrehozása, vagy a nyugdíj előtt állók részmunkaidőben történő foglalkoztatása is gyakran alkalmazott módszer. A nyugdíj előre hozása nem megfelelő eszköz akkor, ha a nyugdíjasok száma túlságosan megterheli a költségvetést, és a foglalkoztatottak aránya túl kicsi az össznépességen belül. Ebben az esetben a részmunkaidő is inkább a kisgyermekes anyák számára indokolt lehetőség.

* A létszámleépítések szabályozása

Ez az intézmény a tömeges elbocsátásokat teszi humánusabbá. Általában kötelezi azt a munkáltatót, amelyik tömeges elbocsátásokat tervez, vagy amelyik csődhelyzetben van, hogy erről a körülményről értesítse a munkaügyi szervet. A munkáltató köteles együttműködni a munkaügyi szervvel például az elbocsátások ütemezésében, a juttatások megállapításában, és a felmondások kezdő időpontjának meghatározásában.

* A munkanélküliek ellátása

A munkanélküliek pénzbeli ellátását a passzív foglalkoztatási eszközök közé szokás sorolni - szemben az aktív eszközökkel – mivel a segély a foglalkoztatás növelésére nem alkalmas módszer, jellegét tekintve jóléti jellegű juttatás, és a munkanélküliek számát nem csökkenti.

A munkanélküliek ellátása történhet társadalombiztosítási formában, amikor a munkavállalót törvény kötelezi arra, hogy munkanélküliségi járulékot fizessen egy költségvetéstől független pénzalapba. Munkanélküliség esetén a munkanélküli segélyt kap, amelynek általában a feltétele bizonyos idejű munkaviszony megléte, és az ellátás csak egy korlátozott ideig jár.

A munkanélküli ellátást mindenhol kiegészíti a szociális segélyként folyósított munkanélküli ellátás, amelyre azok jogosultak, akik azért nem kaphatnak munkanélküli ellátást, mert nem, vagy nem a szükséges ideig fizettek munkanélküli járulékot - például a pályakezdők, kisgyermekes anyák, alkalmi munkát végzők, börtönből szabadultak - illetve azt igénybe vették, de a lejártáig sem találtak munkát. A segélyként folyósított munkanélküli ellátást a költségvetés finanszírozza, és általában mérlegelési jogkörben döntenek a folyósításáról.

Van olyan megoldás is, amikor a munkanélküli ellátást teljes mértékben a költségvetés finanszírozza.

### 4.2.4. A foglalkoztatás szervezete.

***A foglalkoztatással kapcsolatos szervezetek.***

* Érdekképviseleten alapuló, háromoldalú (munkaadók, munkavállalók, kormány) szervezetek:

A szakszervezeti hagyományok miatt Európában ezeknek a szervezeteknek van hagyománya. Foglalkoztatáspolitikai kérdésekben - mint például foglalkoztatási programok valamely régióban, iparágak megszüntetése, új foglalkoztatási eszközök létesítése - egy érdekegyeztető eljárás keretében születnek a döntések.

* Hatósági jogalkalmazó szervek:

Munkaügyi szervek járnak el a munkanélküli segélyek kifizetésében, a munkaközvetítésben, a munkanélküliek regisztrációjában, a munkanélküliekkel való kapcsolattartásban, a munkanélküli ellátás megállapításában, ellenőrzésében, megszüntetésében, és a létszámleépítések menedzselésében.

A hatósági jogalkalmazás feladatát általában a központi munkaügyi hivatal alá rendelt dekoncentrált szervezetek látják el.

4.3. Az infláció

***Az infláció mértéke.*** Az infláció az árak és a bérek emelkedését jelenti. Lehet mérsékelt -10% alatti - vágtató - 100-200 %-os - és hiperinfláció, milliárdos nagyságrendű.

A hiperinfláció általában háborús időkben, vagy forradalmak után alakul ki, és a gazdaságban kaotikus állapotokhoz vezet: az árak és a bérek nem tükrözik a valós értékeket, a vagyonok elértéktelenednek, és a pénzforgalmat felváltja a cserekereskedelem. Az infláció – különösen a vágtató infláció - azért okoz gondot, mert megnehezíti a gazdasági forgalmat. Jellemző, hogy ilyenkor az emberek a megtakarításaikat ingatlanba, vagy más értékálló javakba fektetik, de nem tartanak készpénzt, és a pénzt nem fektetik be értékpapírokba. Emiatt a pénzpiac visszaesik.

***Az infláció kompenzálása.*** A szerződésekben kikötött árakat, a béreket és egyéb juttatásokat inflációs időszakokban indexálni szokták, ami az infláció növekedéséhez való hozzáigazítást jelenti, bár ez az összes árra nem alkalmazható. Jellemző az inflációra, hogy az árak emelkedését nem minden esetben követi a jövedelmek emelkedése, és az árak sem egyforma ütemben nőnek. Ez bizonyos helyzetekben átrendezi a jövedelmeket. A nyugdíjak indexálására sem mindig kerül sor, illetve az alacsony jövedelemmel rendelkezők számára az árak emelkedése arányosan nagyobb terhet ró, mint a magas jövedelműek számára, mert az élelmiszerre és a lakhatásra jövedelmük jóval nagyobb hányadát költik. Vannak olyan esetek is, amikor az infláció révén valaki többletjövedelemhez jut - például ha fix kamatozású kölcsönt vett fel, vagy korábban értékálló vagyontárgyba fektette be a pénzét.

***Az infláció kezelése.*** Az infláció általában a gazdasági növekedés időszakában jelentkezik. Közvetlen oka lehet a megnőtt kereslet - például a növekvő foglalkoztatás miatt - ami az árak növekedéséhez vezet. A költségek emelkedése - mint például a munkabér, vagy az olajárrobbanás esetében az energiahordozók ára - szintén előidézője lehet az inflációnak.

Általános közgazdasági nézet volt sokáig, hogy az infláció csak olyan gazdaságpolitikával fékezhető meg, amelyik növeli a munkanélküliséget és a gazdasági recessziót. Emiatt a közgazdászok arra a következtetésre jutottak, hogy az a legideálisabb a gazdaság stabilitása szempontjából, ha az infláció 2-4 % körül mozog. Később rájöttek, hogy az infláció és a munkanélküliség nemcsak egymás rovására csökkenthető, hanem kialakulhat a stagfláció is, ami inflációt és gazdasági recessziót, ennek következtében munkanélküliséget is jelent egyszerre.

Van olyan álláspont, amelyik az inflációt olyan jövedelempolitikával tartja ésszerűnek csökkenteni, amelyik az árak és a bérek növekedését lassítja. Más elképzelés szerint a piaci versenyt kell fokozni, és a monopóliumokat kell felszámolni, illetve a versenyt torzító állami támogatást és kvótát megszüntetni, mivel a piaci verseny a legalkalmasabb arra, hogy az árakat a megfelelő szinten tartsa.

4.4. A jövedelempolitika

### 4.4.1. A jövedelempolitika szempontjai.

A jövedelem-átcsoportosítás akkor tekinthető gazdaságilag racionálisnak, ha olyan programok létrehozására irányul, amelyek a teljes foglalkoztatást célozzák, a jóléti szolgáltatásokat költség-hatékonyan szervezik meg, valamint ha nem fékezik le a vállalkozások beruházási kedvét.

A jóléti kérdésekben a liberális és a jóléti gazdaságpolitika eltérő elveket vall. A monetáris gazdaságpolitika egyértelműen pazarlónak és alacsony hatásfokúnak minősíti a jóléti programokat, és rendszerint határozottan törekszik a jóléti kiadások csökkentésére, míg a keynesi modell kitart a széles körű jóléti szolgáltatások mellett. Különösen a skandináv államok jóléti rendszerei szolgálnak bizonyítékul arra, hogy a jóléti elvek és a gazdasági hatékonyság nem állnak egymással kibékíthetetlen kapcsolatban.

Vannak olyan gazdaságok is – jellemzően a volt szocialista országokban – ahol a magas szintű redisztribúció, azaz az állampolgárokat és a vállalkozásokat egyaránt sújtó magas adók - nem az állampolgárok jólétét szolgálják, és a gazdaság teljesítőképességét is lefékezik. Ennek oka a jövedelempolitika és az adórendszer inadekvát megoldása, valamint a közpénzek pazarlása.

### 4.4.2. Tulajdonból származó jövedelem

A tulajdonból származó jövedelmek sokfélék lehetnek - mint ahogyan a tulajdon maga is sokféle - lehet pénz, termőföld, ingatlan, részvény, értékpapír, szellemi tulajdon. A közgazdaságtan sokféle módszert használ annak megállapítására, hogy a tulajdonnal, meghatározott gazdasági körülmények között, milyen jövedelmet lehet elérni.

### 4.4.3. A munkajövedelem

***Kompetitív munkaerőpiac.*** A munkabérek nagyságát alapvetően az a tényező határozza meg, hogy a munkaerőpiacon verseny alakult-e ki. A kompetitív munkaerőpiacon - elméletben - a piac kereslet-kínálati összefüggései határozzák meg a béreket: a munkaerő kereslete a teljes munkakínálatot felszívja, és kialakítja az egyensúlyi béreket. Egy adott országon belül a munkaerő kínálatát meghatározza a népesség száma, ezen belül a munkaerő-állomány aránya, a szakképzettség szintje, és a munkaerő munkavállalási hajlandósága. A munkaerő kereslete a gazdaság működésétől – gazdasági fellendülés vagy recesszió – függ.

***A munkabért meghatározó tényezők.*** A munkaerőpiac azonban a gyakorlatban nem kompetitív, mert sok tényező torzítja a munkaerőpiaci versenyt.

Az egyes országok között a munkabérek nagysága nagyon eltérő lehet, amely az egyes országok gazdasági fejlettségére, a természeti erőforrásokkal való ellátottságára, a termelékenységére, innovatív készségére, fejlettebb technológiájára és menedzsment kultúrájára vezethető vissza. A munkaerő azért nem vándorol azokba az országokba, ahol magasabbak a munkabérek, mert az országok ezt – a túlzott munkaerő kínálat okozta bércsökkenés elkerülése érdekében – bevándorlási politikájukkal megakadályozzák.

A munkabérek nagyságát a munkához szükséges szakképzettség, a munka jellege – veszélyessége, nehézsége – a szaktudásba fektetett tőke, és a hírnév határozza meg. Sokszor a faji, vagy nemi diszkrimináció is olyan tényező, amely a bérek nagyságára közvetlen hatást gyakorol. Az egyes ágazatokban is eltérő módon alakulhatnak a bérek, az ágazat innovatív jellege szerint.

*A szakszervezetek.* A klasszikus kapitalizmus idején a munkavállalók teljes mértékben kiszolgáltatott helyzetben voltak a munkaadókkal szemben. A munkaadó minden további nélkül megtehette, hogy olyan feltételeket támasszon, mint a nagyon alacsony bér, embertelen munkakörülmények, és akár napi 16 óra munkaidő. Ha a munkavállalók ezzel elégedetlenek voltak, a munkanélküliek tartalékserege biztosította, hogy mások ettől rosszabb feltételekkel is hajlandók legyenek dolgozni.

A munkavállalók rájöttek, hogy ha egységesen lépnek fel – például sztrájkkal - akkor javulnak erőpozícióik. Ennek hatására kialakultak a szakszervezeti mozgalmak. A munkaadók – az állam támogatásával – mindent megettek annak érdekében, hogy a szakszervezetek törekvéseit háttérbe szorítsák - például erőszakkal, feketelistákkal, bebörtönzésekkel. Az állam később elismerte a szakszervezetek jogait, és eszközeiket törvényben szabályozta.

A legtöbb demokratikus országban általánosan elismert a szakszervezetek érdekvédelmi tevékenysége, és a kormány a munkaadók és a szakszervezetek bevonásával próbál alkut kötni a béremelésekkel és más, munkafeltételekkel összefüggő kérdésekben. A szakszervezetek bizonyos időszakokban túlzott befolyással rendelkeztek, ezért olyan bér-, és munkafeltételeket harcoltak ki, amelyek már veszélyeztették a gazdasági ágazat versenyképességét, de a globalizmus hatásaként a szakszervezetek ismét veszítettek érdekérvényesítő képességükből.

A kereslet csökkenése – például recesszió idején – következtében a munkaadó nem csökkenti a munkabéreket, mert akkor a munkavállalók tömegesen mondanának fel, és másik állást keresnének. A munkabérek csökkentését rendszerint a szakszervezetek is megakadályozzák. A munkabér csökkentése ellen hat a munkáltató érdeke abból a szempontból is, hogy a magas munkabér a munkavállalók megelégedettségével jár, ami jótékony hatást fejt ki a munkavégzés hatékonyságára. A munkabér garantáltan magas szintje azonban munkanélküliséget is okozhat, mert növeli azoknak a munkanélküliek számát, akik alacsonyabb munkabérért nem hajlandók dolgozni. A szakszervezetek a munkaerő kínálatát korlátozzák az olyan jellegű törekvéseikkel is, mint a munkaidő csökkentése, az oktatási-képzési idő meghosszabbítása, és a munkabér állandó növelése.

***A bérek szabályozása.*** A bérek sok helyen szabályozás alá esnek. A kormány több okból dönthet a bérszabályozás mellett: elképzelhető, hogy a munkavállalók érdekérvényesítési képessége olyan alacsony, hogy a kormány a minimálbér szabályozására kényszerül. Ellenkező esetben, ha a szakszervezetek törekvései nyomán a bérek olyan magas szinten kerültek megállapításra, hogy a helyzet inflációval fenyeget, akkor a kormány beavatkozhat a bérek leszorítása érdekében. Ebben az esetben a kormány azt a szempontot érvényesíti, hogy a bérkiáramlás olyan szintű legyen, amely termelékenységnövekedéssel fedezett. Elképzelhető, hogy a kormány a munkavállalók bizonyos – általában a közszféra alkalmazottainak – körében, a kiszámíthatóság érdekében szabályozza a béreket.

A bérszabályozás formái.

* A kormány irányelveket dolgoz ki a bérek alakulására, amely nem jelent kötelezettséget a munkáltatók számára, inkább csak a tájékoztatás szempontjából van jelentősége.
* A kormány a bérek alakulását a munkáltatókkal és a munkavállalókkal kötött béralku formájában határozza meg, amelynek betartására mindhárom fél kötelezettséget vállal.
* A kormány jogszabályban határozza meg a béreket egy bértáblázatban. Ezt a módszert általában a közszférában és a minimálbér esetén alkalmazzák.
* A bérszabályozás történhet olyan módon, hogy a kormány csak a bérszínvonal emelkedésének általános nagyságát határozza meg, megállapíthat bértáblázatot, amelyben a munkaköri besorolások, a munkában eltelt idő és a bérskála által meghatározott módon, egy bizonyos összeghatár között a munkáltató dönt a bérekről.
* A minimálbér egy konkrét összegben határozza meg azt a bért, amelynél kevesebbet a munkáltató nem fizethet.

***Adózás.*** Az adózás alapvető funkciója, hogy a jövedelmeket átcsoportosítsa, a magasabb jövedelmek egy részét elvonja, az alacsonyabb jövedelemmel rendelkezőkét pedig megnövelje. Az alacsonyabb jövedelmek növelésére több adózási módszer alkalmazható:

* A közszolgáltatások működtetése: az ingyenes, vagy piaci ár alatti elérési lehetőség révén az alacsonyabb jövedelműek ehhez kisebb mértékben, vagy egyáltalán nem járulnak hozzá. A hajléktalanok például egyáltalán nem járulnak hozzá az éjjeli menedékhelyek fenntartásához, az alacsonyabb jövedelműek pedig kisebb mértékben az egészségügyi szolgáltatásokhoz.
* A személyi jövedelmek progresszív adóztatása: a legalacsonyabb jövedelmeket egyáltalán nem, az alacsony jövedelmeket pedig alacsonyabb adókulccsal adóztatja, mint a magas jövedelmeket. Ezzel a magasabb jövedelmek jelentős részét csoportosítja át az alacsonyabb jövedelmek javára.
* Az adóknak több fajtája van: például a forgalmi adók, amikor az adót minden kiskereskedelmi forgalmi tranzakció után kell fizetni, a társasági adók, a közvetett adók is, amelyeket bizonyos javak, mint például alkohol, cigaretta, benzin után kell fizetni, valamint a vagyonadók, mint ingatlan, hagyaték, ajándékozás. Vannak átmeneti jelleggel, bizonyos vállalkozói körökre kivetett, rendkívüli, un. válságadók is.

Az adók nagymértékben alakítják a jövedelmeket, és nem mindig a magasabb jövedelmek terhére. A forgalmi adó például az alacsonyabb jövedelműeket sújtja jobban, mivel ők jövedelmük nagyobb hányadában vásárolnak javakat és szolgáltatásokat. Az ingatlan értéke és a tulajdonosa jövedelmi viszonyai között sincs mindig szoros összefüggés, ennek ellenére az ingatlanadót minden ingatlantulajdonosnak fizetnie kell.

Előfordul, hogy a jövedéki adókat az üzleti vállalkozások áthárítják a vevőkre, így annak terheit is végső soron a vásárlók viselik. A benzin jövedéki adóztatása például jobban sújtja azokat, akik alacsonyabb jövedelemmel rendelkeznek, és a benzin árának emelkedése miatt a tömegközlekedési eszközök árának emelkedését kénytelenek elviselni.

A progresszív adóztatás hatását torzítja az a jelenség is, amikor a túlzott mértékű adó arra ösztönzi az embereket, hogy tevékenységüket a fekete gazdaságba irányítsák, vagy az adófizetést elkerüljék - például jövedelmeiket más országok bankjaiban helyezzék el, vagy egyéb módon tüntessék el az adóhatóságok elől.

Ismert a családi adózás is, amely a gyermekvállaláshoz nyújt adókedvezményeket. Ezt rendszerint olyan országokban alkalmazzák, ahol a népesség fogyása komoly társadalmi-gazdasági problémát vet fel, például a nyugdíjak finanszírozhatósága, vagy a munkaerő állomány csökkenése miatt.

### 4.4.4. Szociális juttatások

***A társadalombiztosítás.*** A nyugdíj, táppénz, baleseti, rokkantsági, árvasági, özvegyi, stb., olyan juttatások, amelyek a társadalombiztosítás keretében kerülnek kifizetésre. Ennek feltétele a társadalombiztosítási jogviszony, ami azt jelenti, hogy a jogosultnak társadalombiztosítási járulékot kell fizetnie. Ebben az esetben a jogosult egy kockázatkezelő alapba – a társadalombiztosítási alapba – fizet, és a kockázati esemény bekövetkezésekor – nyugdíjba vonulás, betegség, balest, házastárs halála - meghatározott pénzbeli ellátásra jogosult.

A társadalombiztosítás a jövedelem átcsoportosítását jelenti azzal, hogy a társadalombiztosításban való részvételt törvény teszi kötelezővé, mindenki a jövedelmének egy meghatározott százalékát köteles járulék formájában befizetni – a tehetősebbek többet, a szegények kevesebbet – és mivel a juttatások általában nem a befizetett járulék nagyságához igazodnak, gyakorlatilag a nagyobb jövedelemmel rendelkezők finanszírozzák az alacsonyabb jövedelemmel rendelkezők ellátását. Ez fejezi ki a szolidaritás elvét.

***A szociális ellátások.*** Általánosan jellemző a szociális ellátásokra, hogy állampolgári jogon járnak, és a költségvetésbe befizetett adókból – kormányzati döntés alapján meghatározott mértékben – finanszírozzák. A szociális ellátásokhoz való jog és mértéke vitatott.

Az egyik álláspont szerint a szociális ellátásokat a rászorultság elve alapján kell nyújtani, vagyis azok számára, akik önhibájukon kívül nem tudnak munkajövedelemre szert tenni, - mert például fogyatékosok, idősek - illetve a munkajövedelmük nem elég a megélhetésükhöz - például több családtag eltartására kötelesek.

Azok, akik az univerzális – alanyi jogon járó - juttatások hívei, a rászorultság elvét azért nem tartják követendőnek, mert nagy adminisztrációs költséggel jár annak ellenőrzése, hogy a jogosult valóban rászorult-e, és nem is humánus megoldás, mert megbélyegzi, és függőségi helyzetbe kényszeríti a segélyezettet. Az univerzális elvvel szemben pedig azt az érvet szokás felhozni, hogy elaprózza a rendelkezésre álló pénzeszközöket, mert nemcsak a rászorultak kapják, hanem azok is, akiknek nincs rá szükségük. Ezért azok, akik rászorultak, emiatt olyan alacsony összeget kapnak, ami nem jelent érdemi segítséget.

Van olyan elképzelés, amelyik a szociális segélyeket csak a legszűkebb körben juttatná, azok számára, akik nem képesek munkát végezni, a többiek számára pedig közmunkát szervezne, vagy a pénzügyi forrásokat a képzésekbe és munkahelyteremtő programokba fektetné.

Ha a szociális juttatás jegyrendszer – például élelmiszerjegy - és a természetben nyújtott támogatások - például iskolai étkeztetés - formájában történik, akkor eredményesebb, mint a pénzbeli segély, amely a segélyezettel szembeni bizalmatlanság miatt garantált, hogy a segélyt valóban a létfenntartásához szükséges javakra költi a segélyezett.

A szociális ellátás mértéke tekintetében sincs egyetértés. Gyakori érv a magas szintű szociális ellátásokkal szemben, hogy nem ösztönöz a munkára, ha a munkával szerzett jövedelem és a szociális ellátás között nincs érdemi különbség. A létminimum – amelyet a szociális ellátásnak biztosítania kellene – sem határozható meg objektív módon.

### 4.4.5. A vállalkozásból származó jövedelem

***Nagyságát meghatározó tényezők.*** A vállalkozásokból származó jövedelmet a kormány képes befolyásolni a kamatlábak nagyságának szabályozásával, és az adózás mértékével.

A gyakorlatban a vállalkozásokat az adózás nem egyformán kezeli. Elképzelhető, hogy egy vállalkozás - például külföldi befektető - vagy egy vállalkozói kör - például hazai kis- és középvállalkozások - egyedi adókedvezményt kapnak, de lehetséges az is, hogy egy tevékenység - például export – részesül benne. Ennek hatásaként a tőke olyan ágazatokba áramlik, ahol az adófeltételek kedvezőbbek, illetve ha ez nem lehetséges, mert a hazai kisvállalkozások, vagy a mezőgazdasági termelők nem kapnak olyan adókedvezményeket, mint a multinacionális vállalatok, akkor ezek az ágazatok nem lesznek versenyképesek, amely az ágazat nagymértékű visszaesését eredményezi.

Kialakulhat egy olyan folyamat is, amely a tőkejövedelmeknek a vállalkozásokból történő kivonásához és különböző befektetésekbe történő átcsoportosításához vezeti, ha a vállalkozói szféra számára az adófizetési feltételek kedvezőtlenek.

4.5. Gazdasági és monetáris unió.

***A monetáris politika fejlődése.*** A Bretton Woods-i rendszer összeomlása után a valuták árfolyamát többféle tényező határozta meg. Az országok nem avatkoztak be a valutaárfolyamok alakulásába, hanem másik valutához kötötték az árfolyamot, vagy valutaövezetbe csatlakoztak annak érdekében, hogy egymás között stabilizálják az árfolyamokat.

Az Európai Unió monetáris politikája fokozatosan fejlődött, és 1992-ig a közös monetáris politikának csak egy-egy intézménye alakult ki. Az Európai Monetáris Együttműködési Alap 1973-tól rövid távú hiteleket adott a jegybankoknak. 1958-tól a Monetáris Bizottság foglalkozott a monetáris unió előkészítésével, a Jegybankelnökök Tanácsa 1964-től egyeztette az unió monetáris politikáját. 1979-től az Európai Monetáris Rendszer meghatározta az árfolyam-mechanizmusokat, olyan módon, hogy a tagországok valutáit egymáshoz képest rögzítették, vagy csak egy szűk sávban engedték az elmozdulást. A tagállamok gazdasági fejlődése nem volt azonos, ezért az árfolyamok szükségképpen változtak. 1999-től fokozatosan létrejött a Gazdasági és Monetáris Unió.

***Átfogó Gazdaságpolitikai Iránymutatások.*** 1992-ben hozták létre az Átfogó Gazdaságpolitikai Iránymutatásokat (ÁGPI-t) amely az alábbi követelményeket támasztja a tagállamok felé:

* Növekedés- és stabilitásorientált gazdaságpolitika: a monetáris politikának biztosítania kell az árstabilitást, a költségvetési politikának pedig a gazdasági növekedést. A költségvetési hiányt csökkenteni, a béreket és az árakat pedig a termelékenység arányában emelni kell.
* Gazdasági reformok: a foglalkoztatás növelése céljából - különösen a hátrányos helyzetűek számára - létre kell hozni egy foglalkoztatási intézményrendszert, be kell vezetni az ösztönző adórendszert, el kell érni, hogy a bérmegállapodások a gazdasági teljesítményekhez igazodjanak, és fokozni kell a munkaerő mobilitását is.
* Fenntarthatóság: csökkenteni kell az államadósságot, nyugdíjreformot kell bevezetni, amelyet a népesség elöregedése tesz szükségessé, ki kell építeni a szociális hálót, támogatni kell az elmaradott régiókat, és a környezet védelmét is biztosítani kell.

A közös gazdaságpolitika területén ettől magasabb szintű integráció nem volt megvalósítható a tagállamok ellenállása miatt. Azonban a 2004-es Európai Alkotmányos Szerződés a Bizottságot feljogosítja arra, hogy figyelmeztetésben részesítse azt a tagállamot, amelyik gazdaságpolitikája nem felel meg az Átfogó Gazdaságpolitikai Iránymutatásoknak.

***A Maastrichti Szerződés.*** Az Európai Unió közös monetáris politikáját a Maastrichti Szerződés hozta létre 1992-ben, amelyhez a közös valutával – euróval - rendelkező tagállamok csatlakozhattak, és monetáris jogkörüket átruházhatták nemzetek fölötti szintre. A monetáris unió célja az árstabilitás fenntartása, és a költségvetési hiány elkerülése.

A monetáris unió szervezetéhez tartozik az Európai Központi Bank, (EKB) a Központi Bankok Európai Rendszere, (KBRSZ), a tagállamok gazdasági és pénzügyminisztereinek tanácsa, (Ecofin) a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság, valamint a Gazdaságpolitikai Bizottság.

***Az Európai Központi Bank.*** Rendelkezik mindazzal a jogosítvánnyal, amely általában a jegybankokat megilleti. A nyíltpiaci műveletek körében értékpapírokat vesz és ad el, csökkentve, illetve növelve ezzel a forgalomban levő pénz mennyiségét, valamint dönt az alkalmazandó kamatlábakról is. A jegybanki rendelkezésre állás a nemzeti bankokat kötelezi, amelynek célja a likviditás bővítése és szűkítése. A kötelező tartalék szabályait a tagállamok kereskedelmi bankjaiban kell alkalmazni, a pénzpiaci kamatok stabilizálása érdekében. Az euró árfolyam meghatározását a közösségi szabályok nem írják elő, bár nem is zárják ki, a gyakorlatban az Európai Központi Bank mégis szabályozza, annak érdekében, hogy elkerülje a szélsőséges árfolyam ingadozást. Az Európai Központi Bank – csakúgy, mint a jegybank – nagyfokú függetlenséget élvez, célja az árstabilitás biztosítása és az infláció csökkentése. Az Európai Központi Bank más gazdaságpolitikát csak akkor folytathat, ha nem veszélyezteti az árstabilitást.

***Stabilitási és Növekedési Egyezmény****.* Szintén a gazdasági és monetáris unió részét képezi, amely az un. konvergencia kritériumok lefektetésével meghatározza azokat a feltételeket, amelyeknek az euróhoz csatlakozni kívánó tagállamoknak meg kell felelniük.

* Költségvetés hiánya

A költségvetési hiány maximum a nemzeti jövedelem 3 %-a lehet.

* Államadósság

A csatlakozó tagállam adósságállománya nem haladhatja meg a nemzeti jövedelem 60%-t. Ennek magyarázata, hogy a felhalmozott adósság esetén védtelenebbé válik a gazdaság, és a pénzpiacok rosszul ítélik meg a tagállam gazdaságát.

* Kamatlábak mértéke

A csatlakozó tagállamban a hosszúlejáratú kormánykötvények kamatlába 2 %-kal lehet magasabb, mint a legalacsonyabb kamatrátával rendelkező tagállamé.

* Árfolyam politika

A nemzeti valuta árfolyama nem léphet ki az unió központi árfolyamához képest felfelé és lefelé a 2,25 %-os sávból.

* Árstabilitás követelménye

A fogyasztói árindex középtávon legfeljebb 1,5%-kal haladhatja meg a három legalacsonyabb inflációs rátát felmutató tagállamét.

A felsorolt követelményeken túlmenően a csatlakozó tagállamok monetáris unióba történő felvételének további feltétele a munkanélküliség, az árszínvonal, a nemzeti jövedelem és a gazdasági növekedés szempontjainak való megfelelés.

Ha a csatlakozó állam ezeket a követelményeket nem teljesíti, a Bizottság ajánlásokat tehet, amelynek alapján a tagállamnak kiigazító lépéseket kell tennie. Ha ezt nem teszi meg, akkor a Bizottság olyan szankcionáló intézkedéseket alkalmazhat, mint meghatározott összeg letétbe helyezése, vagy később bírság fizetése. A tagállamnak ezen kívül olyan stabilitási programot kell készítenie, amely tartalmazza a költségvetés középtávú célkitűzéseit, a gazdasági növekedésre vonatkozó elképzeléseket, a költségvetési, gazdasági intézkedéseket, és az adóssághelyzet megoldását. A Bizottság ezt követően megvizsgálja, hogy a stabilitási program nem okoz-e túlzott költségvetési hiányt, reálisak-e a gazdasági prognózisok, a cél elérhető-e, és segíti-e a stabilitási program a gazdaságpolitikák összehangolását. Ha ezek a feltételek nem teljesülnek, akkor felhívják a tagállamot a kiigazításra.

Az Európai Unió monetáris politikája azt a célt is szolgálja, hogy korlátozza az un. „spillover” hatás kialakulását. Az Írországban, Görögországban és Portugáliában kialakult, a hibás költségvetési és monetáris politika eredményeként kialakult gazdasági krízis tovább gyűrűzött az Európai Unió más tagállamaiba is. Mindez még inkább kihangsúlyozza az Európai Unió közös monetáris és költségvetési politikájának fontosságát.

***Költségvetési politika.*** Jellemző, hogy amíg a közös monetáris politika intézményei egyre szélesebb körben érvényesültek, addig a költségvetési politika jórészt tagállami hatáskörben maradt. Mivel a tagállamok költségvetési politikája kihatással van az unió monetáris politikájára is, ezért szükségessé vált azok összehangolása, amelyre létrehoztak egy koordinációs rendszert.

Történtek kísérletek az adórendszerek összehangolására is, mert a közös piac és a közös valuta egyenlő üzleti feltételeket kíván, és a magas adók nemkívánatosak. A tagállamok között adóverseny folyik, amelyet nem tartanak kívánatosnak akkor, ha a vállalkozásoknak olyan adóelőnyt, vagy állami támogatást nyújtanak, amelyet a vállalkozás tevékenysége nem indokol. Ezeknek a szabályozására készítették az 1996-os Magatartási Kódexet. Az adórendszer harmonizálása azért nem valósult meg, mert a tagállamok adórendszerei rendkívül eltérőek, és így a tagállamok ragaszkodnak szuverenitásukhoz.

Kivételesen vannak csak olyan szabályok, mint például a közvetett adók esetében, amelyek teljes mértékben harmonizáltak, a közvetlen adóknál azonban csak néhány irányelv született. Az Európai Unió a tagállamok adórendszerét rendszerint csak akkor jogosult kifogásolni, ha azok az alapvető uniós intézményekkel, mint például a foglalkoztatás, a versenypolitika, a belső piac ellentétesek, illetve ha diszkriminatív feltételeket tartalmaz.

***Foglalkoztatáspolitika.*** Az Európai Unió először 1992-ben, a Maastrichti Szerződésben foglalkozott a munkanélküliség kérdéseivel, majd 1997-ben, az Amszterdami Szerződés keretében dolgozta ki az Európai Foglalkoztatási Stratégiát, amelyhez létrehozta pénzügyi forrásként az Európai Szociális Alapot. 2007-ben a Nizzai Csúcsértekezlet elfogadta az Európai Szociális Menetrendet.

A munkanélküliség kérdése az Európai Unióban alapvető problémává vált, mivel az 1990-es évek közepén a munkanélküliség uniós átlagban meghaladta a 10 %-ot.

Az uniós foglalkoztatási stratégia két módon célozta meg a munkanélküliség csökkentését: egyrészt a makrogazdaság koordinálásával, amelyik a gazdasági növekedés és stabilitás révén megteremeti a feltételeit a foglalkoztatás növelésének, másrészt a munkaerőpiac strukturális átalakításával. Az uniós foglalkoztatáspolitikáról megállapították, hogy túlságosan passzív, mert elsősorban a szociális szempontokra koncentrál.

* Az aktív eszközök közül az uniós foglalkoztatáspolitika kiemelkedő jelentőséget tulajdonít a fiatal és tartós munkanélküliek foglalkoztatásának, amelynek fő eszközei az oktatás és a képzés.
* A szolgáltató szektorban a vállalkozások támogatása – amelynek eszköze a működési és adminisztratív terhek csökkentése - a munkahelyteremést célozza.
* Szükséges a munkaszerződések rugalmasabb szabályozása, amely lehetővé teszi például a részmunkaidős foglalkoztatást, és a családok szempontjainak figyelembe vételét.
* Az esélyegyenlőség biztosításával a női foglalkoztatás növelhető, a szegénység és társadalmi kirekesztettség megszüntetésével a hátrányos társadalmi helyzetű rétegekben a munkanélküliség csökkenhető.

Az uniós foglalkoztatáspolitika a 2000-es évek elejére látványos eredményeket hozott.

4.6. Magyarország stabilizációs politikája

***Az 1990 és 1998 közötti szakasz.*** A magyar gazdaság az 1990-es évek elején több problémával nézett szembe.

* Megszűnt a KGST piac, ezzel együtt a nyugati piacokon nyilvánvalóvá vált a magyar gazdaság alacsony versenyképessége és tőkeszegénysége.
* A privatizáció következtében a költségvetés nagymértékű vagyonvesztést szenvedett el, így a privatizációs bevétel nem volt elég az államadósság törlesztésére, és a kárpótlás is megterhelte a költségvetést.
* Felszámolták az addigi mezőgazdasági nagyüzemeket, amelyek korábban a nemzeti jövedelem 20%-t adták, helyette azonban nem hoztak létre életképes mezőgazdasági rendszert. Ennek következtében a mezőgazdasági termelés 4 %-ra csökkent, ami a 2. világháborús szintre történő visszaesést jelenti. A mezőgazdaságban jellemzően tőkeszegény családi gazdaságok működtek, alacsony hatékonysággal.
* A költségvetésben az elosztás nagymértékű maradt, annak ellenére, hogy egyre szélesebb rétegek szegényedtek el. A költségvetés bevételei ugyanakkor csökkentek az adóelkerülés miatt, és az állami vállalatok tömeges csődjét követő munkahelyek megszűnése miatt, ami drasztikusan növelte a munkanélküliek számát.
* Mindezek következtében a gazdasági növekedés 10%-kal esett vissza, jelentős mértékű lett a költségvetési hiány és az államadósság, a forint fokozatosan leértékelődött, és fizetésképtelenség fenyegette a magyar államot.

***A Bokros csomag.*** 1995-ben és 1996-ban a Horn kormány a „Bokros csomag” néven elhíresült stabilizációs programot hajtotta végre, ami az állami kiadások 13%-os csökkenését eredményezte, legfőképpen a szociális kiadások lefaragásával. A jövedelmek és a fogyasztás visszaesett, de a költségvetési egyensúly helyreállt.

A Bokros csomagot a baloldali közgazdászok egyértelműen kormányzati sikerként értékelik, amely a gazdaságot hozzásegítette a gazdasági növekedés beindulásához. A jövedelmeket és a fogyasztást a magyar gazdaságban jellemzően túl magasnak tartották, és meggyőződésük volt, hogy a gazdasági hatékonyság növelése csak ezek rovására történhet. [[15]](#footnote-15)

Jobboldali közgazdászok szerint a gazdasági válság oka éppen a lakosságot érintő megszorítások, mivel nem a jövedelmek és a fogyasztás nagysága miatt keletkezett a költségvetési hiány, hanem a túlzott méretű állami bürokrácia, valamint a költségvetési források korrupt és alacsony hatékonyságú felhasználása okozta a költségvetés túlköltekezését. [[16]](#footnote-16)A statisztikai adatok ugyanis azt mutatják, hogy amíg Magyarország nemzeti jövedelme az uniós átlag 60 %-a, addig a bérek csak az uniós átlag 45 %-t teszik ki. A Bokros csomag ráadásul a szegényebb rétegektől volt el forrásokat.

Abban egyetértés mutatkozott a két oldal közgazdászai között, hogy a magyar gazdaság egyik problémája strukturális eredetű, ami az ellátórendszerek alacsony hatásfokú és pazarló működésére, a kihasználatlan erőforrásokra, az innováció hiányára, a humántőke alacsony szintjére és a tőkehiányra vezethető vissza.

A Horn kormány idején, a megszorító intézkedések hatására 1997-től megindult a gazdasági növekedés, és az államháztartás egyensúlyba került. Azonban a gazdasági növekedés 1998-ra kifulladt.

***1998-2002 közötti szakasz.*** Az első Orbán kormány 1998 és 2002 közötti időszakát jó gazdasági mutatók jellemezték.

* A nemzeti jövedelem 8,8 %-kal nőtt.
* A foglalkoztatás 3 %-kal nőtt, vagyis a munkanélküliségi ráta 8,4 %-ról 5,6 %-ra csökkent. A kormány 220.000 új munkahelyet teremtését segítette elő, amit a hazai kis-, és középvállalkozások hoztak létre.
* Az infláció 16 %-ról 5 % alá csökkent.
* A beruházások nőttek, a termelékenység is csaknem 9 %-kal.
* Az államháztartási hiány és az államadósság nagymértékben csökkent, 3 % alá, és csak 2002-re emelkedett 4 % fölé.
* A versenyképességi listán a magyar gazdaság 14 hellyel került előbbre, a 29. helyre.
* A kormány a jó költségvetési adatok alapján az euro bevezetését 2007-re tervezte.

***Gazdaságpolitika.*** Az első Orbán kormány gazdaságpolitikája a nemzeti jövedelem bővülését és az új munkahelyek teremtését tartotta fontosnak, ennek érdekében az alábbi gazdaságpolitikai intézkedéseket hozta:

* Létrehozta a Széchényi tervet, amely a beruházások negyedét finanszírozta, de kedvező volt a költségvetés számára is, mert adó és járulék formájában jóval több került vissza a költségvetésbe, és munkahelyeket is teremtett. A Széchényi terv 600 milliárdos fejlesztést indított el, amely önmagában 2 %-os gazdasági növekedést eredményezett.
* Megállapította a minimálbért, amelynek nemcsak jóléti funkciója volt, hanem a munka és a segély nagysága között látható különbséget tett, ami a munkavállalásra ösztönözött.
* A munkaadói járulékot 6 %-kal csökkentette.
* A lakásépítések támogatása megnövelte a lakásépítéseket, ennek következtében az építőipar fellendült, ami a költségvetés számára bevételt jelentett, és új munkahelyeket is teremtett.
* A foglalkoztatásban a tartós munkanélküliséget, az 50 év felettieket, és nőket célozta meg. Támogatta a részmunkaidős foglalkozásokat, annak érdekében, hogy a kisgyermekes anyákat visszavezesse a munkaerőpiacra.
* A kormány családpolitikája a népesség növekedését támogatta a családoknak nyújtott családi adókedvezményekkel.

A baloldali közgazdászok szerint az Orbán kormány gazdaságpolitikája azért volt hibás, mert a belső kereslet növelésére alapozta a gazdasági növekedést, amely egyrészt a gazdasági teljesítménytől elszakadt bérnövelésben – minimálbér - nyilvánult meg (Ez egyébként tovább folytatódott a Medgyessy kormány által a közszférában dolgozók 50 %-os béremelésével és a nyugdíjasoknak nyújtott támogatásokkal) másrészt a költségvetés túlköltekezésével, amit a családok adókedvezményei, a lakástámogatások és az autópálya építések okoztak. Végső soron – véleményük szerint – ez vezetett a későbbi költségvetési hiányhoz. Van olyan baloldali közgazdász, aki az Orbán kormány gazdaságpolitikáját nemzeti populárisnak tartja, mivel a belső keresletre alapozza a gazdasági növekedést. Igaz ugyan, hogy a Medgyessy kormány gazdaságpolitikájáról sincs jobb véleménnyel, amit szociál-populistának minősít, osztogató politikája miatt. [[17]](#footnote-17)

A jobboldali közgazdászok ezt másképpen értékelik. Véleményük szerint 1998 és 2000 között konjunktúra időszaka volt, amit 2000-ben felváltott az amerikai gazdasági recesszió, a kőolajárak, ezzel együtt a gáz és nyersanyagárak emelkedése. Részben emiatt, részben a választási év miatt, 2002-ben nőtt a költségvetés hiánya, ami azonban még az elfogadható, 4 %-os szinten maradt. A reálgazdaság mutatói azonban továbbra is jók voltak. A jobboldali közgazdászok az Orbán kormány gazdaságpolitikáját konzervatív liberális gazdaságpolitikaként értékelik, amelyben a liberális értéket az euro-feltételeknek való megfelelés jelentette, míg a gazdaságpolitikáját tekintve néppárti volt. [[18]](#footnote-18)

***A 2002-2010 közötti szakasz gazdasági mutatói.*** 2008 végére a magyar gazdasági mutatók minden szempontból a gazdasági válság jeleit mutatták.

* A költségvetési kiadások a nemzeti jövedelem 51,7 %-t tették ki, szemben az uniós 40%-os átlaggal.
* A belső államadósság 71 %-os, a külső államadósság 116 %-os lett, ami jelentősen meghaladta az euro övezetben megengedett 60 %-os határt.
* A munkanélküliség 8 %-ra növekedett. A munkanélküliségi ráta csak azért volt viszonylag alacsony, mert jellemzően alacsony a magyar munkaerő aktivitása. A fejlett piacgazdaságokban 100 munkaképes korú emberből átlagosan 75 % dolgozik, míg Magyarországon csak 57 %.
* Az infláció 7 % feletti volt, a megengedett uniós 2 %-kal szemben.
* A költségvetési hiány 5 %-os lett, a konvergencia programban vállalt 3 % helyett.

Ezek az adatok azt jelezték, hogy a magyar gazdaság az euro övezethez csatlakozó országok között egyedüliként nem felelt meg a konvergencia kritériumoknak. A konvergencia programot a kormány 2006-ban készítette el, amelynek célja a költségvetési hiány és az államadósság csökkentése, valamint a nemzeti jövedelem és az infláció alakulásával kapcsolatos tervek elkészítése volt. Ezt a célt a magyar gazdaságpolitika 2008 végére sem teljesítette, ami egyértelműen a versenyképesség csökkenésére utalt, és amelynek következtében lelassult a gazdasági növekedés, csökkent a tőke beáramlása, gyorsult a kiáramlása, a pénzpiac instabillá vált, a valuta árfolyama ingadozott, magas volt a hitelkamatláb, és romlott az életszínvonal.

A strukturális reformok terén is elmondható, hogy az Új Magyarország Fejlesztési Tervben kitűzött fejlesztések sem hoztak átütő sikert.

2008 végére a magyar gazdaság a versenyképességi listán 18 helyet, a korrupciós listán 8 helyet csúszott vissza 2001 és 2008 között, és a gazdasági növekedés mindössze 1 % volt 2008-ban, de 2009-ben már jóval mínuszba került.

2009 elejére a forint addig soha nem látott mértékben gyengült, 1 euro árfolyama 300 forint fölé emelkedett, amelyet a nemzetközi pénzügyi válság hatására elmélyülő gazdasági recesszió nyomán kialakult bizonytalanság, a kormány gazdaságpolitikájával szembeni bizalmatlanság okozott, valamint az ennek hatására felgyorsuló tőkekivonás. A lakossági hitelek 65 %-a devizahitel volt Magyarországon, amelynek összege a forint árfolyamának gyengülésével jelentősen megnőtt, ennek eredményeként 2009 elején a lakossági hitelek meghaladták a lakossági megtakarításokat. Mivel az államadósság jelentős része is devizahitel, a forint gyengülésével az államadósság is nőtt, ami már elérte a 80 %-ot is. Mindez jelentős állami és lakossági vagyonvesztést is okozott. A Magyar Nemzeti Bank – azért, hogy a forint árfolyamának további csökkenését megakadályozza – felemelte a jegybanki alapkamatot 10% fölé, ami hátrányosan érintette a befektetéseket. A gazdasági válság következtében tömeges elbocsátások történtek, a bedőlt lakáshitelek miatt a lakásokat a bankok kezdték elárverezni. A tőzsdeindex visszaesett, és az államkötvények is eladhatatlanná váltak.

***A gazdasági válsághoz vezető út.***A 2009-re kialakult gazdasági válság egy olyan folyamat eredménye, amely 2002-ben kezdődött, és a Medgyessy kormány gazdaságpolitikai intézkedéseiben gyökerezett. Lényege, hogy a kormány csak a fogyasztás növelését tartotta szem előtt, a gazdasági növekedéssel és a foglalkoztatás kérdésével kapcsolatban nem volt koncepciója. 2003-tól ezt az elhibázott gazdaságpolitikát a pénzügyi politika, és nem a strukturális politika eszközeivel próbálta korrigálni, ami tovább rontott a gazdaság állapotán. [[19]](#footnote-19)

***A******Medgyessy kormány******gazdaságpolitikája:***

* A közszféra bérét 50%-kal megemelte, a nyugdíjasoknak egyszeri juttatást adott, bevezette a 13. havi nyugdíjat, és adómentessé tette a minimálbért.

A jóléti rendszerváltást hirdette meg, és kezdeti népszerűségét is ennek köszönhette. Jellemző, hogy a magyar lakosság alsó és a felső 10%-a között a jövedelemkülönbség több mint kilencszeres, ami több mint az amerikai társadalomban. A jövedelmek emelése így elvileg helyes volt, de ahhoz olyan jóléti politikára lett volna szükség, amelyik nem a gazdasági növekedés rovására történik.

Azonban az életszínvonal emelésével kapcsolatban nem volt gazdaságpolitikai elképzelése, így a jövedelmek emelése csak az osztogató politika szintjén maradt. Ez a jövedelmek magasabb szintjét csak rövid ideig volt képes biztosítani, mert a jövedelmek emelése teljesítménnyel nem fedezett többletfogyasztást eredményezett.

* A 2002-es költségvetés hiánya az első félévben – a választásokig – viszonylag magas, 4 % körüli volt, amit a Medgyessy kormány jövedelempolitikája még tovább növelt. A jövedelmek emelése a lakosság részéről nem vezetett megtakarításokhoz – mivel jellemzően a jövedelmek nagy részét rezsire és élelmiszerfogyasztásra költötték - így befektetésekhez sem, ami egyébként a gazdasági növekedés szempontjából hasznosnak bizonyult volna.
* Nem tett lépéseket annak érdekében, hogy a közszféra hatékonyságát növelje, amely a feltétele lett volna a többlet-jövedelmek kiáramlásának. A közigazgatás létszámát felduzzasztotta, a nyugdíjasok foglalkoztatását nem növelte, és nem valósított meg reformot az egészségügyben sem.
* Leállította a beruházási programokat. Ez a Széchényi terv megszüntetését, valamint a lakástámogatások felszámolását jelentette.

A Széchényi terv – amely a hazai kis-, és középvállalkozások beruházásait és kutatás-fejlesztési programjait támogatta - a foglalkoztatásra jótékony hatással járt, mert a hazai kis- és középvállalkozások adják a munkahelyek jelentős részét a magyar gazdaságban.

Az első Nemzeti Fejlesztési Terv 2004-2006 között 600 milliárd forint uniós forrást használt fel, azonban ennek semmilyen hatása nem volt a gazdasági növekedésre, a foglalkoztatásra, vagy a beruházásokra. A második Nemzeti Fejlesztési Terv alapján 2007 és 2013 között 7 ezer milliárd forint uniós támogatás állt rendelkezésre, amely a növekedést, a technológiai fejlődést, az oktatás fejlesztését és a foglalkoztatási programokat támogatta, ezzel szemben a kormány 1 %-os foglalkoztatás növelést tervezett, holott legalább 10 %-ra lett volna szükség. A második Nemzeti Fejlesztési Terv legfőképpen az infrastrukturális fejlesztésekre koncentrált.

* A strukturális politikában nem használta ki a potenciális lehetőségeket.

Nem hozott létre új energiapolitikát, holott Magyarország energiafüggősége magas. A lakossági földgáz árát fokozatosan emelte a világpiaci árhoz, ezzel együtt ártámogatást is adott, amit később csökkenetett. A lakosság földgáz iránti kereslete az áremeléssel nem csökkenthető. A megoldás nem az ártámogatás volt, mert ez tovább növelte a költségvetési kiadásokat, hanem az olyan beruházások ösztönzése, amelyek az energiatakarékosságot célozzák.

Nem használta ki a kormány a mezőgazdaság fejlesztésére fordítható uniós forrásokat. Fejlesztenie kellett volna a mezőgazdaságot és az élelmiszeripart. Magyarország hatalmas vízkészletekkel rendelkezik, így a jó öntözési lehetőségek miatt a növénytermesztés fejlesztésére jó lehetőség lett volna. Ráadásul a globális élelmiszerkereslet is nő, ami a megfelelő keresletet biztosította volna.

Elmaradt az iparstratégia kidolgozása is. A multinacionális cégekben a hazai vállalkozások beszállítói lehetőséget kaphattak volna, azonban ehhez uniós fejlesztési forrásokat kellett volna rendelni.

* A jóléti politika és a fejlesztési-beruházási politika hibái miatt 2003-ban nőtt a költségvetés hiánya és a gazdasági növekedés lelassult. A pénzpiacok bizalma megingott a magyar gazdaságban. A kialakult gazdasági helyzetre a kormánynak nem volt megfelelő gazdaságpolitikája, ezért leginkább pénzügyi intézkedéseket hozott.

Észlelte, hogy a költségvetés kiadásai túlságosan magasak, ezért azt úgy próbálta lefaragni, hogy a megemelt jövedelmeket csökkentette. Erre az infláció felpörgetése tűnt a legalkalmasabb módszernek, mivel a jövedelmek csökkentését politikai okból a kormány nyíltan nem merte felvállalni. A forgalmi adót, a jövedéki adót és a fogyasztási adót növelte, és ez, valamint a járulékemelések, és a hatósági árak emelése, az inflációt 6%-ra emelték. Ennek következtében a költségvetés átmenetileg többletbevételhez jutott.

Az üzleti szféra számára az infláció kiszámíthatatlan helyzetet okozott, ezért csökkente beruházásait, amelynek hatására csökkent a fogyasztás és az adóbevételek. Ezt a folyamatot erősítette a forint leértékelése, és a jegybanki alapkamat 12,5 %-ra történő emelése.

Ekkor a kormány még nyíltan nem merte vállalni a megszorító politikát, közben a költségvetés hiánya tovább nőtt és a gazdasági növekedés lelassult. Az euro bevezetésének időpontját egyre jobban eltolta, végül annak időpontját bizonytalan időre elhalasztotta. Ennek az volt az „üzenete”, hogy a magyar gazdaság válságban van, ugyanis az euro bevezetése a volt szocialista országokban egyet jelent egy olyan monetáris és költségvetési politikával, amely a gazdasági növekedés feltétele.

***Az első és második Gyurcsány kormány.*** A kormány2004 és 2006 között nem dolgozott ki érdemi gazdaságpolitikát, a gazdaság állapotát a közelgő választásokra tekintettel eltitkolta. Csak 2006-ban, a választások után nyilvánosságra került „őszödi beszéd” nyomán derült ki a magyar gazdaság valódi állapota.

Ettől kezdve drasztikus megszorító intézkedésekre és a konvergencia program végrehajtására került sor.

* A költségvetési egyensúlyt egyrészt a bevételek növelésével kívánta megteremteni. Ennek érdekében növelte a minimum járulékalapot, és a járulékokat is, fokozottabban ellenőrizte az adó- és járulékfizetéseket, kiterjesztette a vagyonosodási vizsgálatokat, új adótípusokat - mint elvárt adó, házipénztáradó, kamatadó, különadó - hozott létre, emelte az ÁFA-t és az EVA-t, valamint szűkítette az adókedvezményeket.
* A költségvetési kiadások csökkentésére az egészségügyben létrehozta a vizitdíjat és kórházi napidíjat (amit egy évvel később a népszavazás megszüntetett) emelte a gyógyszerek árát, csökkentette a kórházi ágyak számát, emelte a nyugdíjkorhatárt, az oktatási rendszerben létszámleépítéseket valósított meg, növelte a tanárok óraszámát, és a felsőoktatásban bevezette a tandíjat.
* Az állami bürokrácia csökkentése érdekében közigazgatási szervezeteket szüntetett meg, létszámleépítéseket hajtott végre, bevezette a köztisztviselők teljesítmény-értékelését, és racionalizálta a közigazgatást - például bevezette az elektronikus ügyintézést.
* A költségvetési hiányt sikerült 9 %-ról 5 %-ra csökkentenie, azonban kiemelendő, hogy a kiadások korlátozásából származó megtakarítás nagyságrendileg alatta maradt a bevételek összegének, különösen az állami bürokrácia tekintetében.
* A költségvetési beruházások hatékonysága, valamint az állami korrupció csökkentése egyáltalán nem valósult meg, igaz, hogy ez a kérdés a kormány részéről fel sem merült, annak ellenére sem, hogy az Állami Számvevőszék jelentéseiben erre a problémára rendszeresen felhívta a kormány figyelmét.
* Tény, hogy a kormány a költségvetési hiány csökkentését elsődlegesen a lakosságot érintő megszorító intézkedésekkel, és a vállalkozásokat terhelő adók növelésével érte el. Ez egyrészt nem csökkentette az újraelosztás mértékét, ami jelenleg is a nemzeti jövedelem 50%-a, és a nemzetközi gyakorlatot figyelembe véve nagyon magas, másrészt hatalmas anyagi áldozatot követelt a lakosságtól. A kormány a könnyebb ellenállás irányába ment, amikor az ellátó rendszerek reformja, az állami bürokrácia, a korrupció csökkentése és az állami beruházások hatékonyságának növelése helyett ismét a lakosságot és a vállalkozásokat megszorító intézkedéseket alkalmazott.

***A Bajnai kormány gazdasági intézkedései.*** 2009. elejétől a Bajnai kormány a korábbiakat is messze túlszárnyaló megszorító intézkedéseket hozott. Az adók emelésén, az anyasági támogatások szűkítésén túl, nagymértékben csökkentette a legelesettebb rétegek – például fogyatékosok, árvák – támogatását is, valamint az egészségügy és az önkormányzatok finanszírozását. Retorikájában ismét a lakosság áldozatvállalásának és megértésének szükségességét hangsúlyozta, a jövőbeli jólét reményében.

 A Bajnai kormány – bár 2008-ban a Gyurcsány kormány még tagadta - 2009 őszén már nem is titkolta, hogy a megszorító intézkedéseket a Nemzetközi Valutaalap diktálta feltételek alapján hozta meg. 2009-ben sorra derültek ki a kormány korrupciós botrányai, amelyek minden addiginál élesebben világítottak rá a közpénzek hihetetlen mértékű pazarlására, és arra is, hogy mindez a kormány hathatós támogatásával történik. A balliberális gazdaságpolitika ezzel végképp hiteltelenné vált a lakosság egyre szélesebb körében.

***A 2002 és 2010 közötti gazdaságpolitika értékelése.*** A jobboldali közgazdászok a Medgyessy kormány, a két Gyurcsány kormány és a Bajnai kormány gazdasági intézkedéseit – mint balliberális gazdaságpolitikát - az alábbiak szerint értékelik:[[20]](#footnote-20)

* A jóléti politika az 1970-es évekre emlékeztetett, amikor az államszocialista rendszer hiányzó legitimitását osztogatással próbálták fenntartani, és ennek finanszírozására jelentős hiteleket vettek fel, hatalmasra duzzasztva ezzel az államadósságot. Ez a jóléti politika elosztás-centrikus volt, mert nem a növekedést, a hatékonyságot és a foglalkoztatást tartotta szem előtt.
* Ha a költségvetési hiány és az államadósság olyan mértékűre nőtt, ami államcsőddel fenyegetett, akkor a balliberális kormányok rendszerint drasztikus megszorító intézkedéseket hoztak. Ezeket a megszorító intézkedéseket rendszerint csak a külföldi befektetők, és a nemzetközi pénzpiac támogatta, a hazai vállalkozók és a lakosság nem.
* A fejlesztési politikában a külföldi tőke bevonására törekedtek, de a hazai vállalkozásokat nem támogatták.
* A foglalkoztatás növelését sem tekintették követendő célnak. A foglalkoztatási ráta viszonylag alacsony szintje mögött azonban a korai nyugdíjazás és az illegális munkák álltak, amelynek megszüntetésében azért nem volt érdekelt, mert akkor nyilvánvalóvá vált volna a foglalkoztatás alacsony szintje. Ez azért volt alapvető hiba, mert a kevesebb foglalkoztatott kevesebb bevételt jelentett a költségvetés számára, a kiadásokat pedig a nyugdíjakkal és a segélyekkel növelte.
* Következetesen elvetették a jobboldali munka és vállalkozásbarát gazdaságpolitikát, amelynek oka, hogy a középosztály és a hazai vállalkozások a jobboldal számára jelentettek szavazóbázist. A baloldal számára a potenciális szavazókat az alacsony képzettségű és a munkaerőpiacról kiszorult rétegek jelentették. Ezért a jövedelmek emelése helyett a szociális segélyt részesítették előnyben, ami függőségi helyzetet eredményezett. A munkából élők és a nyugdíjasok jövedelmére is jellemző volt, hogy alacsony vásárlóerőt jelentett, a megtakarításaik elhanyagolhatók voltak, a tőkejövedelmeik szintén nem jelentősek. Ennek a rétegnek a helyzetét is a szociális segélyezéssel kívánták megoldani, és nem a jövedelmek emelésével. Az osztogató politika nem jelentett többet szavazatvásárlásnál, amely kihasználta, hogy 1990 óta nem került sor a jóléti rendszerváltásra, és az egyre inkább lecsúszó alsóközéposztály magasabb jövedelmet szeretett volna. [[21]](#footnote-21)
* A 2006-tól alkalmazott gazdaságpolitika összességében neoliberális jellegű. Ez a gazdaságpolitika azokban a gazdaságokban alkalmazható, ahol fejlett a reálgazdaság, de Magyarországon ez a jövedelemkülönbségek és a régiók fejlettségbeli különbségeinek növekedéséhez vezetett. A magyar neoliberális gazdaságpolitika azzal, hogy csak a pénzügyi egyensúly elérésre törekedett és ennek érdekében megszorító intézkedéseket alkalmazott, nem segítette elő sem a gazdasági növekedést, sem a foglalkoztatás növekedését.

***A gazdasági válság megoldására tett javaslatok.*** A 2010-re kialakult válsághelyzet megoldására a baloldali és a jobboldali közgazdászok eltérő koncepciót dolgoztak ki.

A baloldali közgazdászok véleménye szerint a magyar gazdaság nyitott, ezért csak a külföldi tőke bevonása az alternatíva, valamint a versenyképesség növelése, amelynek feltétele az alacsonyabb jövedelemelosztás, a szociális kiadások drasztikus lefaragása, a forint leértékelésével az export ösztönzése, az adók és kamatok csökkentése, a munkaerő alacsonyabb költsége, és a kisebb állami feladatok költségvetési finanszírozása. Mindez a beruházások ösztönzéséhez és a gazdaság élénkítéséhez vezet.[[22]](#footnote-22) Szerintük az akkori helyzetben elsőként az egyensúlyhiányt kellett volna megszüntetni a hatékonyabb egészségügy létrehozásával és a nyugdíjrendszer átalakításával. Ez utóbbi célja, hogy ne a jelenlegi nemzedék fizesse az idősek nyugdíját, mert ez, a csökkenő népesség miatt nem lett volna fenntartható. Második lépés a nyugdíjasok munkában tartása lett volna a nyugdíjkedvezmények helyett, és ezután kerülhetett volna sor az adók és járulékok csökkentésére.

A lakosságot érintő megszorítások szükségszerűek, amit válság idején alkalmazni kell, mivel a kormányok politikai népszerűségre törekvésük érdekében a jövedelmeket túlzottan felemelték.

A főként baloldali közgazdászokból álló Reformszövetség 2009. elején egy programot dolgozott ki, amely a költségvetési kiadásokat 50%-ról 42 %-ra javasolja csökkenteni, elsősorban a szociális kiadások nagymértékű csökkentésével, valamint a nyugdíjasok és kismamák foglalkoztatásával. A megszorító intézkedések között volt az ingatlanadó bevezetése is.

A jobboldalt képviselő közgazdászok a kialakult válságért a baloldali gazdaságpolitikát tették felelőssé:

* Elhibázott volt a külföldi tőke túlzott támogatása, ugyanakkor a hazai vállalkozások hátrányos helyzetbe kényszerítése.

Uniós átlagban a külföldi tőke a nemzeti jövedelem 0,4 %-t kapta, míg Magyarországon ez 1 % volt. A külföldi tőke a nyereséget ráadásul nem is itt fektette be, és olyan ágazatokban működött - például autók összeszerelése, gumigyártás, elektronika - amelyek iránt válságok idején a leginkább csökken a kereslet. Az állami beruházásokat - mint például metró, autópálya, hídfelújítások, villamos - is a külföldi cégek kapták meg.

A hazai vállalkozások a munkahelyek kétharmadát adták, ennek ellenére az uniós támogatások 3 %-hoz jutottak hozzá, a kutatási-fejlesztési támogatásokból még ennyihez sem, ugyanakkor túlzottan magas adók és adminisztratív költségek terhelték.

* Válság idején a legfontosabb cél a vállalkozások tömeges csődjének és a munkanélküliségnek a megelőzése, ennek érdekében csökkenteni kell az adót és a hitelkamatokat.
* Nem előnyös a Valutaalap hitele sem, mert annak feltétele a további megszorító intézkedések alkalmazása, főleg a jóléti kiadások lefaragása. A Valutaalap elsőrendű érdeke, hogy a hitelt a magyar állam visszafizesse, akkor is, ha ennek az ára a még mélyebb gazdasági recesszió és az életszínvonal további csökkenése. [[23]](#footnote-23) Megszorítások helyett kiadáscsökkentésre lett volna szükség. A kiadáscsökkentés előzőleg főleg olyan ágazatokban történt, mint az oktatás, egészségügy, ahol ez nem volt célszerű. Sokkal inkább az állami bürokráciát, valamint a szociális kiadásokat kellett volna csökkenteni.
* A megszorító intézkedések tovább növelték a recessziót, mivel vállalkozások és munkahelyek szűntek meg. Az áldozatok hiába valók voltak, mert a gazdasági növekedés lelassult, ezért kevesebb lett az elosztható nemzeti jövedelem is. [[24]](#footnote-24)
* A monetáris politikának a kamat- és az infláció csökkentésére kellett volna irányulnia. Az inflációt nem a magas jövedelmek és a túlfogyasztás generálja, hanem a nagy állami bürokrácia és az állami beruházások alacsony hatékonysága. A jegybank nem a lakosság érdekét szolgálta, amikor emelte a kamatlábakat, csökkentette a forint árfolyamát, és a devizahitelek felvételére ösztönözte a lakosságot. Helytelen lépés volt az is, hogy a kormány a válságban a bankokat segítette 600 milliárd forinttal, ahelyett, hogy a külföldi gyakorlatnak megfelelően, a rosszul működő bankokkal szemben szankciókat alkalmazott volna.
* Szükség lett volna struktúrapolitikára, és azokat az ágazatokat kellett volna fejleszteni, ahol Magyarországnak komparatív előnye van.
* A vállalkozások terheit is csökkenteni kellett volna. Az adminisztratív terhek az uniós 3,5 %-os átlag helyett Magyarországon 6,8 %, a nagy adóteher és a bérek terhe, valamint az alacsony támogatás miatt a vállalkozások nem jelentenek húzóerőt a magyar gazdaságban.

***Foglalkoztatáspolitika.*** 2009. első felében Magyarországon a munkanélküliség 8 % fölötti volt, az év végére meghaladta a 10 %-t. Növelte a problémát, hogy az aktívak aránya 10%-kal az uniós, és 20%-kal az Egyesült Államok átlaga alatti, mindössze 57%.

A magyar foglalkoztatás helyzetét az alábbi hiányosságok jellemezték:

* Nem volt megfelelő információs rendszer a foglalkoztatás adatairól. Csak a munkaügyi központokhoz forduló regisztrált munkát keresők adatai voltak ismertek, de az inaktívak adatai nem.
* Az inaktívak bevonására stratégiát kellett volna meghatározni. Ehhez szükség lett volna egy előzetes felmérésre az inaktívak életkori összetételéről, képzettségéről, társadalmi helyzetéről, etnikai hovatartozásáról, majd ehhez kellett volna szakképzési programokat kidolgozni.
* Az átmenet elején a munkájukat elvesztőket korengedményes nyugdíjazással és rokkantsági nyugdíjjal inaktívvá tették. Szükséges lett volna ezért a nyugdíjasok munkaerőpiacra történő visszaterelése.
* Az oktatás és a képzési rendszer sem követte a munkaerőpiac igényeit. Az egyik legrosszabb példa erre a magyar jogászképzés, amely az elmúlt húsz évben a jogászok többszörösét bocsátotta ki, ami nyilvánvalóan felesleges, mert a végzett jogászok legtöbbje már csak nem a képzettségének megfelelő munkahelyeken talál állást. A felsőoktatást felduzzasztották, de ehhez nem kapott finanszírozási forrásokat, így színvonala alacsony maradt. Ugyanez mondható el a szakképzésről is.
* Magas lett fekete munkából élők aránya. Nem volt pontos információ a jövedelmek nagyságáról, ezért ehhez nem lehetett hatékony szociális és foglalkoztatáspolitikát igazítani. Az alacsony aktivitás miatt széles rétegek számára a megélhetés egyedüli forrása a segély, a gyermeknevelési támogatás és a táppénz volt, ami a szegénységi csapda kialakulásához vezetett. A közmunka elképzelése helyes, és az is, hogy a minimálbér lényegesen magasabb legyen, mint a segély.
* Magas volt a tartós és visszaeső munkanélküliség, alacsony a nők foglalkoztatása, magas a pályakezdők munkanélkülisége.
* A vállalkozások adóinak csökkentése igaz, hogy új munkahelyeket teremtett, de ha a munkanélküliségnek regionális okai vannak - például az ipari termelés megszűnik bizonyos térségekben - ott akkor sincsenek munkalehetőségek. A foglalkoztatási programokat ezért ehhez kellett volna igazítani.
* A hátrányos helyzetű etnikai rétegek foglalkoztatása a szakképzetlenségük és az előítéletek miatt nehezen volt biztosítható. A romák munkanélkülisége 7-szeresre nőtt a 90-es évek elejétől.
* A közszféra sem gazdálkodott jól a munkaerővel, mert feleslegesen felduzzasztotta, és rosszul használta ki.

***A******foglalkoztatás és a hatékonyság****.* Az első Nemzeti Fejlesztési Terv még nem tartalmazott foglalkoztatáspolitikai kérdéseket, a második Nemzeti Fejlesztési Terv pedig csak általános célokat, de nem konkrét cselekvési tervet vázolt fel a foglalkoztatás növelésére. A magyar kormányok százmilliárd forintot költöttek a foglalkoztatás növelésére, amely az Európai Szociális Alap és a magyar Munkaerőpiaci Alap finanszírozási forrásainak igénybe vételét jelentette. Ennek hatékony felhasználása azonban nem történt meg.

A foglalkoztatási intézmények esetében nem volt elegendő, hogy a közigazgatás törvényben szabályozza a foglalkoztatási eszközök igénybe vételének feltételeit, hanem foglalkoztatási politikát is kellett volna kialakítania, amely elemzi a munkaerőpiaci folyamatokat, tervet készít a foglalkoztatás növelésére, és olyan foglalkoztatási programot létesít, amely figyelembe veszi a regionális különbségeket, a munkaerőpiaci igényeket, valamint költséghatékonysági számításokat végez, és értékeli az elért eredményeket.

Ezeket a követelményeket nem találtuk meg a jogi szabályozásban, a foglalkoztatási törvény csak a foglalkoztatás intézményeit és szervezeti rendszerét szabályozta, a szervezetek hatáskörét, eljárását, valamint a támogatások igénybe vételének feltételeit, e azokat terjedelmesen és minden részletre kiterjedően.

A törvény a kormány feladatává tette, hogy az uniós célkitűzések alapján Nemzeti Foglalkoztatási Akció Tervet készítsen, és döntéseinek meghozatala során vegye figyelembe a foglalkoztatáspolitika összefüggéseit is. Mindez megmaradt az elvi deklaráció szintjén, a Nemzeti Foglalkoztatási Akció Terv sem készült el. Gyakori eset volt, hogy törvény kötelezte a kormányt arra, hogy bizonyos programokat készítsen el, de azokat vagy nem tette meg, vagy nem hozta nyilvánosságra, vagy állandóan változtatta, amely így hitelét vesztette.

***A második Orbán kormány gazdaságpolitikája 2010 és 2014 között.*** Az előző részekben már részletesen elemeztük, hogy a második Orbán kormány – a kétharmados parlamenti többség által felhatalmazottan – hogyan centralizálta az államszervezetet, és a közigazgatást, valamint hogyan szorította háttérbe a gazdasági alkotmányosság intézményét, és korlátozta az ellenőrző szervek szerepét, annak érdekében, hogy saját gazdaságpolitikáját akadálymentesen és gyorsan végre tudja hajtani.

A 2011. évi LXCIV. tv.-ben a kormány lefektette a gazdasági stabilitásról szóló elképzeléseinek alapelveit. Ennek keretében létrehozta az Államadósság-kezelő Központot, a Költségvetési Tanácsot, amelynek feladata – a kormánnyal és a jegybankkal együtt - a pénzügyi stabilitás biztosítása. A stabilitási program lényeges részét képezi az államadósság csökkentése, az arányos közteherviselés, valamint a pénzügyi piac fokozott felügyelete.

Az addig merőben szokatlan eszközöket alkalmazó unortodox gazdaságpolitika megvalósítható volt az uniós jogi szabályok keretei között is, mert olyan területeken hajtott végre alapvető változtatásokat, mint például az államosítások, vagy az adórendszer átalakítása, amely tagállami hatáskörbe tartozik. A monetáris politika teljes kormányzati kontroll alá helyezése – a jegybank függetlenségének megszüntetése az előző kormány által kinevezett jegybankelnök elmozdításával, és szervezeti átalakításokkal – azonban nem valósult meg a kormányzati ciklus első felében az Európai Unió ellenállása miatt. Bár igaz, hogy az uniós versenyjog szabályait, és az állami vállalatok támogatására vonatkozó szabályokat a kormány többször is megsértette ezekkel a gazdasági intézkedésekkel, de az Európai Unió szerveinek reagálása, eljárása olyan mértékben hosszadalmas, hogy ez ténylegesen nem érintette a kormány gazdaságpolitikájának végrehajtását.

Az unortodox gazdaságpolitika lényege, hogy a gazdasági növekedést, illetve a gazdasági stabilitást ne a lakosság jólétének korlátozásával – azaz megszorító intézkedésekkel – valósítsák meg, hanem más eszközökkel, például a multinacionáis vállalatok fokozottabb megadóztatásával, megteremtsék a munkaalapú társadalmat, és a nemzetgazdaságot – pontosabban a gazdasági kormányzás eszközeit – nagymértékben függetlenítsék a nemzetközi szervezetektől, különösen a Nemzetközi Valutaalaptól.

A második Orbán kormány gazdaságpolitikájának végrehajtásához szükség volt arra is, hogy nagymértékben növelje az állami tulajdon részarányát, és az állami monopóliumok számát. Mindez nagymértékben megkönnyítette a tervezett gazdasági célok, például a rezsicsökkentés, költségvetési hiány kezelése, a pénzügyi piacon való állami dominancia létrehozása, stb. megvalósítását, valamint a versenyszféra és a közszolgáltató szektor piacának újra felosztását az új gazdasági szereplők számára, annak érdekében, hogy a korábbi szocialista-liberális holdudvaréval egyenlő gazdasági hatalom jöjjön létre. Mindez a nemzeti össztermék több mint 10 %-t érintette, ami szokatlanul magas aránynak számít négy év gazdasági kormányzása alatt.

A második Orbán kormány az államszervezet nagymértékű centralizálását, és az állami tulajdon részarányának növelését – azon túl, hogy a központi akarat, a kormány gazdaságpolitikája akadálytalanul és gyorsan végrehajtható legyen - azzal is indokolta, hogy ezzel egy gazdasági szempontból hatékonyabb állam létrehozását célozza. Az indoklás szerint így a közbeszerzések egységes szempontok szerint bonyolíthatók le, a fejlesztési források racionálisabban oszthatók el, a gazdasági reformok egységes elvek alapján valósíthatók meg, a közigazgatási szervek hatásköre racionalizálható, és az állami közszolgáltatások könnyebben elektronizálhatók. Az Új Közmenedzsment menedzsment és üzleti elveit a kormány teljes mértékben kiiktatta a rendszerből.

Általános tapasztalat azonban, hogy az állami ellenőrző szervek alacsony hatékonyságú működése törvényszerűen a közigazgatás integritásának sérüléséhez vezet, az állam akár centralizált, magas állami tulajdonon alapuló, vagy ezzel ellentétesen, liberalizált, az üzleti elvekre építő gazdasági kormányzást vezet be.

A második Orbán kormány államosítási törekvéseinek első lépésként került sor a magánnyugdíj-pénztárak „államosítására”, azaz ennek a pénzügyi alapnak a költségvetés forrásaihoz való áttételére. A magánnyugdíj pénztárakat – amelyek versenyhelyzetben levő üzleti vállalkozások voltak - 1998-ban hozták létre, az állami nyugdíjhoz képest kiegészítő jelleggel, és az akkori pályakezdők számára kötelezővé tették a részvételt. A második Orbán kormány megszüntette a kötelező tagságot, és törvényben szabályozta, hogy azok, akik nem lépnek át az állami nyugdíj rendszerébe, elveszítik az állami nyugdíjra való jogosultágukat. A nagy többség átlépett az állami nyugdíj rendszerébe, amelynek feltétele volt az addig felhalmozott, nyugdíjként befizetett összegnek a költségvetésbe történő átutalása. Minderre a költségvetési hiány és az államadósság csökkentése miatt volt szükség.

Az állam a helyi önkormányzatoktól is szerzett tulajdont, az egészségügyi szakellátó intézmények és a közoktatási intézmények államosításával.

A takarékszövetkezetek állami tulajdonba kerülése olyan módon történt, hogy törvényalkotás útján lehetővé tették az állami tulajdonban levő Magyar Posta többségi tulajdonszerezését a Takarékbank Zrt.-ben, majd privatizációs tendert írtak ki, amelyet jogszabályi korlátozással alapján kivettek a versenyhivatali eljárás alól.

Az energiaszektorban a kormány – a rezsicsökkentés érdekében - olyan szabályozórendszert alakított ki, amelyik veszteségessé tette a közszolgáltató vállalatokat, ugyanakkor jelentős mértékben végzett felvásárlásokat is a gázszolgáltató piacon.

Ugyancsak a rezsicsökkentés célját szolgálta a vízközmű cégek államosítása. A kisebb vízközmű cégek a víz hatósági árának csökkentése miatt veszteségessé váltak, így az állam által történő felvásárlásuknak már nem volt akadálya.

A hulladékgazdálkodás terültén törvény szabályozza, hogy ezt a tevékenységet a jövőben csak állami, vagy önkormányzati tulajdonú cégek végezhetik. Erre szintén a rezsicsökkentés érdekében volt szükség.

Sor került a dohány-kiskereskedelem állami monopóliumba vételére is, olyan módon, hogy az állam koncessziós pályázatokat írt ki. A pályázatok eredményeként többségében új jogosultak jelentek meg a piacon, a régi dohányüzlet tulajdonosainak értékesítési joga pedig ezzel megszűnt.

Ugyanez történt a felszámolók piacán is, akik bár állami feladatot láttak el – a bírósági döntések alapján felszámolták a veszteséges vállalatokat – üzleti vállalkozásokként működtek.

Az állami tulajdonú mezőgazdasági földek bérletére a kormány szintén új pályázatokat írt ki, így a földek bérleti joga is egy új tulajdonosi kör kezébe került.

A szerencsejáték területén betiltották a játékgépek működtetését, majd egy olyan kaszinóhálózat tevékenységi körébe utalták, amelynek cégei szintén állami koncessziók útján nyerik el a szerencsejáték üzemeltetésének jogát.

Az infokommunikáció területén szintén nagymértékű államosítás történt, olyan módon, hogy az újonnan létrehozott állami tulajdonban levő vállalat hatáskörébe helyeztek egyre több állami feladatot, mint például a kormányzati kommunikációt, az elektronikus kormányzati szolgáltatásokat nyújtó kormányzati portált, a készenléti szervek közötti kommunikációt, a választási rendszer működtetését, a földi műsorsugárzást, stb., de történtek kísérletek a mobilszolgáltatások piaca jelentős részének megszerzésére is. Ennek érdekében az állam magántulajdonban levő üzleti vállalkozásokat vásárolt fel, állami tulajdonú non-profit szervezeteket szüntetett meg, és új pályázatokat írt ki mobilhálózati frekvenciák használatára. Van arra is példa, az elektronikus útdíj fizetés, amikor az állam a saját maga számára új piacot hozott létre.

A mobilfizetés (parkolás, autópályadíj, közlekedési jegyek) esetében törvényt alkotott arról, hogy ez a tevékenység is az állami monopóliumok körébe tartozik, holott ezt korábban üzleti vállalkozás működtette.

 A béren kívüli juttatások (cafeteria, üdültetés) piacán a kormány olyan adórendszert hozott létre, amely az állami tulajdonban levő vállaltok számára nyújtott adókedvezményt, és ezzel az ezen a területen már korábban is működő üzleti vállalkozásokat kiszorította a piacról.

A közoktatás tankönyvpiacának államosítása olyan módon történt, hogy szűkítette az oktatási intézmények jogát a tankönyvek megválasztásában, és az így kötelezően alkalmazandó tankönyvek kiadási jogát az állami tulajdonban levő tankönyvkiadóknak adták. A nyelvoktatás területén a nyelviskolák azért lehetetlenültek el, mert a törvény olyan magas összegű kaució fizetésére kötelezte őket, amelyet nem tudnak teljesíteni.

Az állami vagyont kezelő Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. jelentős összeget költött üzleti vállalkozásokban való részvények, üzletrészek vásárlására is: például a Richter Zrt.-bern, a Rába Zrt.-ben, a MOL Zrt.-ben. Tőkeemelést hajtott végre állami tulajdonú cégekben is, például a volt MALÉV-ben, a Magyar Villamos Művekben, a Tokaj Kereskedőházban, és a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt-ben. Ingatlant is vásárolt a devizahitelesektől a Nemzeti Eszközkezelő Zrt.-n keresztül.

A második Orbán kormány gazdaságpolitikáját a gazdasági elemzők nagyon ellentétes módon ítélik meg. Tény, hogy a kormány – szakítva a korábbi kormányok gyakorlatával – széles körű állami beavatkozást hajtott végre a gazdasági folyamatok alakításában, amelyhez fő eszközként a fiskális politikát alkalmazta, amely az alábbi eredményeket hozta:

* 2014-ig az államadósság szintjét nem sikerült a már 2010-ben is 80 % fölötti szintről 80% alá csökkenteni.
* A költségvetési hiány azonban az uniós elvárásoknak megfelelően, 3% alatt maradt.
* A beruházási ráta szintén nagyon alacsony, 18%-os mértékű volt, és csaknem kizárólag európai uniós forrásokból valósultak meg beruházások. Ennek oka, hogy a multinacionális vállalatok fokozott megadóztatása következtében beszűkültek a beruházási forrásaik, a pénzügyi szektorban pedig a bankok – ugyancsak a megnövekedett közterheik hatására – csökkentették a hitelkínálatot. Jelentős volt a külföldi tőke kivonása is.
* A gazdasági növekedés 2010 óta stagnáló, vagy recesszióba hajó, de legjobb esetben is 2 % alatti volt, és csak 2014. első felében közelítette meg a 3%-t.
* A különadók kivetésének oka az arányos közteherviselés volt, amely más vélemények szerint éppen azokat a versenyképes ágazatokat sújtotta, amelyek munkahelyteremtő képességgel rendelkeztek volna. Így ennek eredményeként tömeges elbocsátásokra kényszerültek. A különadók – éppen átmeneti jellegük miatt – hosszú távon nem alkalmasak a költségvetési hiány kezelésére.
* A hazai kis- és középvállalkozásokat a kormány ugyanakkor támogatta a már az első Orbán kormány által létrehozott Széchényi terv alapján.
* A regionális fejlesztést sem tartják sikeresnek, mivel az észak-magyarországi és a dél-alföldi régió az Európai Unió legszegényebb régiói közé tartoznak.
* A jövedelmi különbségek nőttek, jelenleg 4 millió ember él a létminimum alatt, ebből sokan mélyszegénységben. Ennek oka a szociális ellátások – a táppénz, a rokkantsági támogatások, a munkanélküli segély, a fogyatékosok támogatásának - lecsökkentése, a 16%-os egykulcsos adó bevezetése, az adójóváírás megszüntetése, a minimálbér megadóztatása, a béren kívüli juttatások csökkentése, és a családi adókedvezmény bevezetése, amely utóbbi csak a magasabb jövedelműeknek kedvezett. Mindezt tetézte a devizahitelesek problémáinak olyan módon történő megoldása – a végtörlesztés – amely a magasabb jövedelműek számára jelentett megoldást, de a forint gyengülése következtében az alacsonyabb jövedelműek törlesztő részletei nagymértékben növekedtek.
* A rezsicsökkentést a kormány szociálpolitikai célból hozta létre, ami szintén ugyanúgy kedvez a magas jövedelműeknek, mint a szegényeknek. Ennek érdekében – az infrastrukturális ágazatok államosításán túl – előírta, hogy az infrastrukturális szolgáltatásokat – víz, gáz, elektromos energia, hulladékgyűjtés – csak nonprofit szervezetek végezhetik. Ilyen szervek pedig természetszerűleg csak állami tulajdonban levő vállalatok lehetnek, mivel az üzleti vállalkozások a profitérdekeltség miatt vesznek részt ezeknek a szolgáltatásoknak a nyújtásában. Annak következtében, hogy a kormány a világpiaci árakhoz képest olyan alacsony szinten szabályozta ezeknek a közszolgáltatásoknak az árát, amely sem a vállalatok nyereségére, sem a fejlesztésekre nem nyújtott fedezetet, az állami költségvetési forrásból kell ezeket a vállalatokat támogatni.
* A kormány által létrehozott adórendszer a legvitatottabb kérdése a gazdaságpolitikának. Sokan úgy vélik, hogy az új adórendszer a vállalatok profitérdekeltségének rovására csoportosít át jövedelmet a magasabb keresetű társadalmi rétegek számára. A 16 %-os egykulcsos adó célja eredetileg a középosztály erősítése, ezáltal a fogyasztás magasabb szintre növelése volt, ami, végül is, alatta maradt a várakozásoknak. Ezért a kormány többször módosította az egykulcsos adó rendszerét. Az alacsonyabb jövedelműek számára, az egykulcsos adó okozta jövedelem-csökkenést úgy kompenzálta, hogy nyomást gyakorolt a vállalkozásokra annak érdekében, hogy bérkompenzációt nyújtsanak. A vállalkozások számára az ad hoc jelleggel bevezetett adók a gazdaságpolitika kiszámíthatóságába vetett hitet ásták alá, ami a nemzetközi tőke egy részének kivonásához vezetett. Az adók – a látszólagos adókedvezmények ellenére – összességében nőttek, mind az üzleti, mind a magánszféra terhére, ami, végül is, ténylegesen megszorító intézkedéseket jelentett.

 Ennek egyik oka, hogy bár az egykulcsos személyi jövedelemadó csökkent, a forgalmi adó nőtt. A másik ok, hogy a kormány számtalan új adót vezetett be a vállalkozások számára, például a távközlési adót, a pénzügyi tranzakciós adót, a biztosítási adót, a szociális hozzájárulási adót, a bankadót, az energiaszolgáltatók különadóját, és ezzel együtt, a korábbi adókat, mint a jövedéki adó, a cégautó adója, az eva, növelte. Összességében, ezeknek az adóemeléseknek a terhét a vállalkozások az áremelések révén áthárították a fogyasztókra.

* A foglalkoztatáspolitikát tekintve, a foglalkoztatottak száma nem nőtt, kizárólag a 200 ezer közmunkás számára biztosítottak munkalehetőséget, de bérük jóval a minimálbér alatt maradt, ráadásul a teljes munkaidős, és folyamatos foglalkoztatásuk sem biztosított.
* A jóléti-kulturális szférából – a szociális szférából, az egészségügyből és a felsőoktatásból is - jelentős forráskivonások történtek.

A magyar gazdaság 2006-tól leszakadt a régiótól, a felzárkózás lelassult, 2014-re is csak szerény növekedés volt jellemző, és jelenleg sincs azon a növekedési pályán, mint a környező országok, amelyek hasonló történelmi háttérrel, és gazdasági fejlettséggel rendelkeznek.[[25]](#footnote-25)

Távolról sincs egyetértés a közgazdászok között abban, hogy mi – pontosabban melyik kormány – gazdaságpolitikája okozta a lemaradást.

Van olyan vélemény[[26]](#footnote-26), amely szerint három fő oka van a magyar gazdaság leszakadásának: a 2006-ig tartó túlköltekezés, a 2008-as pénzügyi világválság hatása, valamint a 2010-től alkalmazott gazdaságpolitika. Ez utóbbi csökkentette a befektetéseket, a befektetési rátát az eddigi legalacsonyabb szintre szorította, és a túladóztatás következtében a belső keresletet visszafogta. Az üzleti szféra beruházási hajlandósága azért is alacsony, mert a jogbizonytalanság, az államosítások, a gazdasági kormányzás kiszámíthatatlansága, és az adórendszer inadekvát módja ezt visszafogta. A rezsicsökkentés, a közfoglalkoztatás, a közalkalmazotti béremelés, a családi adókedvezmény mind a fogyasztást növelő eszközök, de a különféle adóemelések, az üzleti szféra terheinek áthárítása a fogyasztókra az áremelésekkel, mindezt lerontotta. A második Orbán kormány saját célját elérte, amikor a költségvetési hiányt 3 % alatt tartotta, és a költségvetést állampapírok kibocsátásával finanszírozta, ezzel el tudta kerülni a Nemzetközi Valutaalap hitelét, amely olyan gazdasági lépéseket írt volna elő a magyar kormány számára, amely gazdaságpolitikájával ellentétes lett volna, valamint a gazdasági erőpozíciókat is át tudta rendezni a saját gazdasági holdudvara számára.

Egy gazdaság teljesítőképességére általánosan használt gazdasági mutatók - mint például a GDP növekedése, a beruházások nagysága, a fogyasztás szintje, a foglalkoztatás mértéke, a kamatteher, a versenyképesség, a hitelminősítések eredménye, a tőke- és a munkaerő megtartó képesség, az EU források felhasználásának hatékonysága - szerint a magyar gazdaság mutatói eléggé előnytelen képet mutatnak.

A jobboldalhoz közel álló közgazdászok véleménye szerint a magyar gazdaság jól teljesít, és jelentős sikereket ért el abban is, hogy az Európai Unió előírásaitól független gazdaságpolitikát hozzon létre.[[27]](#footnote-27)

Az elmúlt két és fél évtized magyar gazdasági kormányzásának történetében két modell értékei ütköznek egymással: a liberalizáción, privatizáción, integrációs politikán alapuló gazdasági kormányzás, és a nagymértékű állami beavatkozáson alapuló, protekcionista gazdaságpolitika. Tény, hogy az elmúlt csaknem 25 év alatt egyik modell sem volt igazán sikeres.

**Összefoglalás**

Az alkalmazott gazdaságpolitikák megítélése tekintetében a közgazdaságtudomány távolról sem egységes.

A költségvetési és a monetáris politika közös vonása, hogy mindkettő a gazdasági növekedést, és stabilitását, valamint az egyének jólétét kívánja elérni. Eszközeiket tekintve azonban lényeges különbségekkel találkozunk. A legfontosabb nézetbeli különbség a két fajta gazdaságpolitika között, hogy a piaci mechanizmusokat mennyire tartják indokoltnak érvényesülni, illetve, hogy az állami beavatkozást milyen mélységben tartják megengedhetőnek.

A Keynes nevével fémjelzett költségvetési politikát a 20. század elejétől sikeresen alkalmazták, amit a jóléti államok addig nem látott gazdasági fellendülése és az egyének életszínvonalának emelkedése is igazolt. Az 1980-as évektől kezdve azonban egyre több kritika érte, sőt kétségbe vonták azt is, hogy a kormány gazdaságba történő beavatkozásainak egyáltalán létjogosultsága lehet. A 2008-as gazdasági világválság után az erőteljesebb állami beavatkozás iránti igény a gazdaságba, ismét kézzel fogható világjelenséggé vált.

A monetáris iskola a kormányt eleve alkalmatlannak tartja arra, hogy a gazdasági folyamatokat irányítsa, helyette a szabad piac érvényesülését tekinti a gazdasági hatékonyság biztosítékának. Ez az elmélet a gazdasági kormányzás szerepét leszűkíti a pénzkínálat szabályozására, amely alapvetően a jegybank feladata. A monetarizmus sikerét a gyakorlat nem minden esetben igazolta vissza, és sokan a globalizmus eszközének tartják, különösen a 2008-as gazdasági világválságot követően.

Az igazsághoz azok a közgazdasági elméletek járnak a legközelebb, amelyek azt tartják, hogy a költségvetési és monetáris politika egymással bonyolult kölcsönhatásban áll, amely a gazdasági kormányzás számára állandó kihívást jelent. A kormányok sokszor nem rendelkeznek annyi információval, amelyre a megalapozott gazdasági döntésekhez szükség lenne, és a gazdasági folyamatok is sok előre nem látható tényezőt tartalmaznak. Mindez a kormányok gazdaságpolitikájának hatását megjósolhatatlanná teszik. A gazdaságpolitikával szemben csak az az általános követelmény fogalmazható meg, hogy adekvát legyen, azaz folyamatosan igazodjon a gazdasági folyamatok megfigyelésen alapuló törvényszerűségeihez, és ne eredményezzen nemkívánatos gazdasági anomáliákat.

A munkanélküliség megszüntetése a gazdaságpolitika egyik legfontosabb célja. A foglalkoztatás magas szintje gazdaságpolitikai és közigazgatási eszközökkel érhető el. Az inflációról sokan úgy gondolják, hogy a munkanélküliséggel való kapcsolatában, csak egymás rovására kezelhetők sikeresen. A közgazdasági elméletek szerint a munkanélküliség és az infláció teljes mértékben nem számolható fel, amivel a gazdaságpolitikának számolnia kell.

A jövedelmek alakulásába a kormány általában sokkféle eszközzel avatkozik be. A jövedelemelosztás elvei és módszerei erősen vitatottak, sokszor a jövedelempolitikát az határozza meg, hogy a kormány a bal, vagy a jobboldali értékeket képviseli. A jövedelempolitika nemcsak az egyének jólétének és szociális biztonságának szempontjából fontos, hanem a gazdasági folyamatokat is meghatározza.

A tagállamok költségvetési és monetáris politikáját az Európai Unió ma már széles körben szabályozza.

Magyarország jelenlegi gazdasági válságának okaival kapcsolatban a közgazdászok részéről nincs egyetértés, és markáns különbségek figyelhetők meg a politikai bal-, vagy jobboldalhoz való tartozás alapján. Tény azonban, hogy a magyar gazdaságpolitika az elmúlt csaknem 25 évben súlyos hibákat követett el, és a gazdasági válságot érdemben kezelni tudó, vagy a gazdasági növekedést látványosan beindító gazdaságpolitikát eddig egyetlen kormány sem tudott felmutatni. A magyar gazdaság ezért – összehasonlítva a környező posztkommunista államokkal – egyre inkább leszakadó tendenciát mutat.

# 5. A VERSENYFELÜGYELET

**Bevezetés**

A gazdasági verseny szabadságát – bár már az ókori piacgazdaságoknak is elválaszthatatlan részét képezte - a liberálkapitalizmus időszakától alkotmányos elvként rögzítik. Közgazdasági megközelítésben a verseny hiánya piaci kudarchoz vezet. Amikor a piaci versenyt a gazdaság szereplői korlátozzák, az állam feladata, hogy ez ellen fellépjen. Van azonban, amikor maga az állam hoz olyan jogszabályokat és intézkedéseket, amelyek sértik a verseny szabadságát.

Az állam feladata ma már nem egyszerűen a tökéletes verseny garantálása, és nem is elsősorban az arra való törekvés, hogy a verseny minél intenzívebb formát öltsön, sokkal inkább annak eldöntése, hogy a piaci versenyt mikor indokolt korlátozni olyan közérdekű gazdasági cél érdekében, amelyik a gazdasági hatékonyság szempontjából kedvezőbb hatással bír a gazdasági folyamatokra. Mindez bonyolult gazdasági elemző munkát igényel.

Az állam versenypolitikájának megvalósításakor az sem mellékes, hogy a jogi szabályozás a versenyjog intézményeit hogy alakítja ki, mert a versenyfelügyeleti szervek jogalkalmazói gyakorlatukban – bár a jogszabályokat alkalmazzák - gazdasági tartalmú döntéseket hoznak, amelyek végső soron a kormányzati gazdaságpolitikával kell, hogy összhangban legyenek.

5.1. A piaci verseny jellemzői és a kormányzati beavatkozás eszközei

***A piaci mechanizmusok hatása.*** A piaci verseny a gazdaság hatékony működésének egyik alapvető feltétele. A piaci mechanizmusok a gazdasági folyamatokat kedvező irányba befolyásolják, de csak versenykörnyezetben tudják kifejteni hatásukat. A piaci verseny arra kényszeríti a vállalkozásokat, hogy versenyezzenek a fogyasztókért, ezért árujukat a lehető legalacsonyabb áron és a legjobb minőségben állítsák elő. A fogyasztók ilyen módon meghatározzák a piacra kerülő áruk mennyiségét és árát. A versenyképes vállalkozások képesek talpon maradni a piaci versenyben, ami a tartós piaci pozíció megszerzését és a jövedelmezőség fenntartását jelenti, míg a versenyképtelenek kiszorulnak a piacról. A versenyképesség megtartása viszont arra ösztönzi a vállalkozókat, hogy állandóan növeljék a termelékenységet, amelynek feltétele a technológia fejlesztése. A piaci verseny ilyen értelemben a gazdasági folyamatokra innovatív hatást fejt ki, hosszabb távon pedig elősegíti a gazdasági növekedést, a foglalkoztatást és az életszínvonal emelkedését.

A piaci verseny a közérdeket azáltal szolgálja, hogy a hatékonyság növelésével a fogyasztók érdekeit – az alacsony árat és a jó minőséget – garantálja. A piaci verseny által létrehozott hatékonyság több szempontból érvényesül. A termelési hatékonyság azt jelenti, hogy a vállalat a lehető legalacsonyabb költséggel működik, azaz az erőforrásokat optimálisan használja fel. Az allokációs hatékonyság akkor érvényesül, ha a piacon az erőforrások elosztása egyensúlyban van, vagyis a piacon annyi terméket állítanak elő, amennyit a fogyasztók igényelnek, és amennyit hajlandók is megfizetni.

***A tökéletes verseny.*** A piaci mechanizmusok azonban akkor fejtik ki hatásukat a legoptimálisabban, ha a piacon tökéletes verseny van. Erre az ideális állapotra jellemző, hogy a vállalkozások – nagy számuknak köszönhetően – nem tudnak befolyást gyakorolni a piaci árra, és a fogyasztók képesek a keresletet meghatározni. A piacon a vállalkozó a nyereség elérése érdekében a nagyobb és biztosabb piaci részesedés megszerzésére törekszik, ennek érdekében a minél magasabb ár megállapításában, a fogyasztó pedig a lehető legalacsonyabb ár megállapításában érdekelt. Ideális esetben a vállalkozás és a fogyasztó között kompromisszum jön létre, vagy másként megfogalmazva, az árat a piac kereslet-kínálati mechanizmusa határozza meg.

Vannak olyan közgazdászok, akik úgy vélekednek, hogy soha nem létezett olyan gazdaság, amely a tökéletes verseny alapján működött volna.[[28]](#footnote-28) A tökéletes verseny feltétele ugyanis – a nagyszámú piaci szereplőn túl - az is, hogy a fogyasztók birtokában legyenek az összes, az árukkal, a vállalkozók pedig a piaci árak alakulásával kapcsolatos információnak. Ilyen vegytiszta formában azonban a tökéletes verseny nem jöhet létre, mert a vállalkozások és a fogyasztók rendszerint nem tudnak annyi időt és energiát szentelni arra, hogy az árukról és az árakról minden információt megszerezzenek. Az állam pedig még a szabadversenyes kapitalizmus időszakában is vezetett be korlátozásokat. Például kizárólagossági jogot, azaz szabadalmat adott a feltalálóknak bizonyos termékek előállítására, vagy különféle megfontolásokból monopoljogot – franchise, vagy koncesszió – adott egy vagy több vállalkozásnak, azt állami monopólium formájában a maga számára is fenntartotta, illetve kvótákat, vámokat alkalmazott.

Ezért amikor a közgazdászok piaci versenyről beszélnek, azon általában tökéletlen versenyt értenek. A jelenkori gazdaságokban ritkák azok az ágazatok – mint például a mezőgazdasági kistermelők piaca – ahol a piaci verseny tökéletes, a legtöbb ágazatban csak néhány piaci szereplő található.

***A piaci koncentráció kérdései.*** A liberálkapitalizmus idején a piacon – attól függetlenül, hogy azon a verseny tökéletesnek volt-e tekinthető vagy sem – a későbbi, a monopolkapitalizmussal kezdődő időkhöz képest jóval nagyobb számú piaci szereplőt találunk. Más szóval, a liberálkapitalizmus időszakától nagymértékű piaci koncentráció ment végbe. Ennek több oka van. A gazdasági ágazatok egy részében, mint például a nehézipar, az informatika, az elektronika, a termelés gazdaságosabb, ha azokat nagyobb méretű vállalkozások végzik. Ezért ezek a nagyvállalatok – a nagyobb hatékonyságukból adódóan – olcsóbban képesek áruikat értékesíteni, mint a kisebb vállalkozások, amelyek így tönkremennek, és végül a piacon csak néhány nagyvállalat marad. Ezt a piaci szerkezetet oligopolisztikusnak nevezik, szemben a monopóliummal, amely azt jelenti, hogy a piacon egy vállalkozás működik. A piaci koncentrációnak ez a folyamata szükségszerű, de a piaci verseny szempontjából mégis káros hatású.

A monopólium esetében, amikor egyetlen vállalkozás működik a piacon, könnyen belátható, hogy a verseny kényszerítő hatása nem működik, és a monopolhelyzetben levő vállalkozás magasabb árat képes megállapítani ahhoz képest, mint amilyen versenykörülmények között alakulna ki. A piaci árhoz képest a monopolhelyzetben levő vállalkozás azért tud magasabb árat megállapítani, mert a piaci verseny kényszerétől függetlenül képes meghatározni a kibocsátott áruk mennyiségét és az értékesítés egyéb feltételeit is. Ha az áru mennyisége kisebb, mint a kereslet az adott piacon, akkor az árak emelkedni fognak. Ha nincs verseny, akkor a vállalkozó az értékesítés feltételeit, mint például szállítási határidő, garancia, tájékoztatás, stb., is a fogyasztók számára hátrányos módon állapíthatja meg.

Ha nem is olyan mértékben, mint a tökéletes verseny körülményei között, az oligopóliumok esetében is létezik piaci verseny. Ezt monopolista versenynek nevezik. Az oligopóliumok – tekintettel viszonylag kis számukra – alkalmasak arra, hogy a piaci versenyt korlátozzák kartell-megállapodásokkal, vagy az olyan oligopóliumok, amelyek a piac jelentős részét, legalább kétharmadát uralják, versenykorlátozó megállapodás nélkül is képesek az ár meghatározására, vagy más visszaélésekre.

Vannak azonban a piaci koncentrációnak olyan előnyei, amelyek számosabbak, mint a verseny korlátozása okozta gazdasági hátrány. A vállalkozások nagy mérete például lehetővé teszi olyan kutatás-fejlesztési tevékenység végzését, amely egyébként egy kisebb méretű vállalkozás számára nem jövedelmező. Ez azzal a körülménnyel van összefüggésben, hogy a nagyvállalat – nagyobb piaci részesedése miatt – akkor is érdekelt a kutatás-fejlesztésben, ha maga a kutatási tevékenység nem jövedelmező, de annak eredménye, a fejlettebb technológia alkalmazása, hosszú távon nagyobb nyereséget biztosít számára. [[29]](#footnote-29)

A piaci koncentráció fokát akkor tartják ideálisnak, ha a gazdasági hatékonyságot növeli, vagyis ha a vállalkozások mérete nem nagyobb annál, mint ami a vállalkozások számára az optimális hatékonyság eléréséhez feltétlenül szükséges. [[30]](#footnote-30)

Gazdasági elemzők ma már képesek a piaci verseny fokát és a vállalatok méretgazdaságosságát egzakt módon meghatározni, de továbbra is kérdés, hogy az előnyöket és a hátrányokat mérlegelve, a piaci koncentráció mikor igényel állami beavatkozást, és milyen szempontok alapján állapítható meg, hogy a piaci koncentráció ellentétes a gazdasági hatékonyság elvével?

***A kormányzati beavatkozás eszközei.*** A piaci koncentráció ellen a kormány különféle eszközökkel képes fellépni, ennek az alábbi formái ismeretesek:

* A monopóliumok adóztatásának hátránya, hogy nem az árat, hanem a monopólium extraprofitját csökkenti, amely a fogyasztók szempontjából nem kielégítő megoldás.
* Az árak ellenőrzése a gazdaság működése szempontjából nem célszerű, ezért alkalmazása csak olyan esetekben indokolt, amikor a piacon a monopolhelyzet - legtöbbször akkor, ha a közszolgáltató természetes monopólium - elkerülhetetlen. A versenyszférában általában háborús, vagy rendkívüli időkben, illetve a diktatúrák által általánosan alkalmazott eszköz
* Az ágazat állami tulajdonba vétele a természetes monopóliumok esetében kialakult gyakorlat. Lényege, hogy a kormány, mint tulajdonos jogosult a szolgáltatások árát közvetlenül meghatározni, és ez azért előnyös, mert az üzleti vállalkozásokhoz képest kevésbé motivált a profit maximalizálásában. Lehet hátrányos is, mert az állami vállalat – piaci verseny hiányában – nem érdekelt a hatékony működésben.
* A szabályozás a monopóliumok tevékenységének széles körű meghatározását jelenti az állam részéről, amely az árak ellenőrzésén kívül magában foglalja a belépés és a kibocsátás szabályozását is.
* A versenyjog kétféle módon fejti ki hatását: a piaci struktúrát ellenőrzi olyan módon, hogy a nagyobb méretű vállalkozásokat részekre bontja, illetve megakadályozza a nagyobb méret létrejöttét, vagy a piaci koncentrációt figyelmen kívül hagyva, a tisztességtelen és versenykorlátozó magatartások ellen lép fel.

5.2. A versenyjog és a versenypolitika

### 5.2.1. Az Európai versenyjog története

***Az európai versenyjog kialakulása.*** Az első versenyjogi rendelkezés az ókori Rómából származik, amikor Kr. u. 438-ban Zenon császár rendeletében megtiltotta a monopolhelyzetben levő vállalkozásoknak, hogy túlzottan magas árat alkalmazzanak.

Az ezt követő versenytörvényt, a Le Chapellier törvényt, 1791-ben, a francia forradalom idején hozták. Ez elsőként deklarálta a verseny szabadságát, bár ehhez konkrét versenyjogi tényállásokat, vagy szankciókat nem állapított meg. Franciaországban, a Code Civil alapján fejlődött ki először a tisztességtelen piaci magatartások joga, amely a versenytársak egymás közötti viszonyát szabályozta, és kötelezte a versenytársakat a tisztességes verseny folytatására. [[31]](#footnote-31)

A versenykorlátozások joga a legtöbb nyugat-európai országban csak a második világháború után jött létre.

***Az Európai Unió versenyjoga.*** A Római Szerződés már szabályozta a kartellek és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tényállását, amely mint közösségi szintű versenypolitika azt a célt szolgálta, hogy a tagállamok közötti gazdasági kapcsolatokban a vállalatok a piaci versenyt ne korlátozhassák. A fúziókat ellenőrző intézmények jogi szabályozása jóval később, 2004-től valósult meg.

Az uniós versenyjogra jellemző, hogy nem magának a tagállamnak, hanem vállalatainak versenykorlátozó magatartása ellen lép fel. A közösségi versenyjog azonban tartalmaz olyan szabályokat is, amelyek közvetlenül a tagállamokat kötelezik, mint például az állami támogatások, az állami vállalatok, valamint a kizárólagossági jogokat élvező nagyvállalatok szabályozása. Másik sajátossága az uniós versenyjognak, hogy a tagállamok saját versenyjoggal rendelkeznek, és a közösségi versenyjogot csak abban az esetben kell alkalmazni, ha a gazdasági tevékenység a tagországok között történik.

A közösségi versenyjogi szabályozás tömör és általánosan megfogalmazott, a Bizottság és a Bírósága jogértelmező gyakorlatánakezért kiemelkedő jelentősége van.

### 5.2.2. Az amerikai versenyjog története

***Az amerikai versenyjog kialakulása.*** Az első versenytörvényt, a Sherman-féle törvényt 1980-ban alkották meg. Érdekes módon, ez a törvény nem elsősorban azért jött létre, hogy a piaci verseny hatékonyságát növelje, hanem annak a társadalmi problémának a megoldására hozták, amelyet a piaci koncentráció következtében a kis- és családi vállalkozások tömeges csődje okozott. A Sherman-féle törvény tiltja az olyan megállapodásokat, szerződéseket, szervezeti egyesüléseket (tröszt) amelyek a verseny korlátozására irányulnak, valamint ezeket a magatartásokat bűncselekményként szankcionálja. A törvény az általános tilalom felállításán túl nem fogalmaz meg részletes tényállásokat.

Az 1914-es Clayton-féle törvény már konkrét, a versenyt sértő magatartásokat is megállapított, mint például a diszkriminatív ár alkalmazása, az árukapcsolás, és a részvények felvásárlásával létrehozott fúziók tilalma. Ezt a törvényt egészítette ki a Robinson Patman Antiprice Act.

Az 1950-ben létrehozott Celler-Kefauver-féle törvény nemcsak a részvényvásárlások útján létrejött, hanem a vagyontárgyak megvásárlásával történő fúziókat is megtiltotta.

***Az amerikai versenyjogi gyakorlat.*** Sherman-féle törvény alapján, az 1900-as évek elejétől a kormány által indított trösztellenes eljárásokban az amerikai bíróságok a hatalmas méretű vállalatok felbontását elrendelő döntéseiket a kereskedelem ésszerűtlen korlátozására alapozták, amelyhez azonban nem voltak olyan konkrét szempontok, mint a vállalkozás mérete, vagy piaci részesedése. A bírósági gyakorlat sem volt egységes abban a tekintetben, hogy önmagában a vállalatok méretét szankcionálták felbontásuk elrendelésével, vagy azt tekintették jogellenesnek, ha a vállalat domináns piaci helyzetével visszaélt, és versenykorlátozó tevékenységet folytatott. A vállalatok rendszerint azzal védekeztek, hogy nagy méretüket sikeres üzletpolitikájuknak köszönhetik, valamint azzal is, hogy a nagy méret jobb feltételeket teremt a vállalati innovációnak. [[32]](#footnote-32)

Az amerikai versenyjog sajátossága, hogy nemcsak a kormány jogosult trösztellenes eljárások megindítására, hanem a fogyasztók is, magánkezdeményezés alapján, akik, ha a bíróság megállapítja a verseny korlátozását, hatalmas összegű kártérítésre jogosultak. Az amerikai versenyjogi eljárások peres, és nem hatósági eljárások formájában zajlanak.

A fúziókkal szemben akkor kezdeményez eljárást a kormány, ha a piacot, amelyben a fúziót létrehozzák, koncentrált piacnak minősítik. Az amerikai bírósági gyakorlat fejlesztette ki elsőként a kartellek elleni fellépés gyakorlatát a Sherman-féle törvény alapján. A versenykorlátozó megállapodásoknak (kartell) ekkor három fajtáját szankcionálták: az árak rögzítését, az áruk mennyiségének korlátozását és a piacok felosztását. A kezdeti időkben a versenykorlátozó magatartásokat gyakrabban szankcionálták, mint a fúziók létrehozását.

Tekintettel arra, hogy ez a két versenytörvény büntetőjogilag szankcionálta a versenyt korlátozó magatartásokat, ami így bírósági hatáskörbe tartozott, szükségessé vált egy közigazgatási intézmény – a Federal Trade Commission - létrehozása is, amely folyamatosan figyelemmel kísérte a versenyt korlátozó jelenségeket, és jogosult volt azok széles körű kivizsgálására és szankcionálására is.

***A harvardi iskola.*** Ez az irányzat azt a nézetet vallja, hogy a versenyjognak nemcsak a minél tökéletesebb piaci verseny elérésére kell törekednie, hanem bizonyos közpolitikai célokat is kell szolgálnia. Empirikus vizsgálatokkal igazolták, hogy azokban az ágazatokban, ahol a piaci koncentráció magas volt, a gazdasági hatékonyság sem volt kielégítő, amely a magas árakban jutott kifejezésre. Ezért a harvardi iskola szerint a kormánynak a monopolhelyzetek kialakulását kell megakadályoznia, amelynek célja szélesebb körű, mint a piaci verseny védelme, mivel a kis- és középvállalkozások védelme, a fogyasztók jóléte, a hanyatló ágazatok támogatása, a munkanélküliség csökkentése, stb., is a versenypolitika részét kell, hogy képezze.

Az ilyen elvet követő versenyjogi gyakorlat azonban folyamatosan azzal a dilemmával került szembe, hogy a kisvállalkozások, vagy a fogyasztók érdekeit tartsa szem előtt, mivel a fogyasztók érdekei, az alacsony árak, nem mindig estek egybe a kisvállalkozások védelmének gyakorlatával.

A harvardi iskola tanításai az 1950-as évektől gyakoroltak hatást az amerikai versenypolitikára, és az 1980-as évekig – a chicagoi iskola megjelenéséig – egy erőteljesebb, a piaci struktúrába beavatkozó struktúrakontrollt eredményeztek. Ezért ezt az iskolát strukturalistának is nevezik.

***Chicagoi iskola.*** Az amerikai versenyjogi gyakorlat az 1980-as évektől kezdődően felismerte, hogy a piaci koncentráció mértéke önmagában kevésbé határozza meg a gazdaság hatékonyságát, mert a nagyobb méretű vállalatok gyakran innovatívabbak, ami hosszú távon azzal együtt is előnyösebben hat a gazdaság fejlődésére, hogy a monopolhelyzetben levő vállalatok magasabb árat alkalmaznak. Ennek hatására egyre inkább elismerést nyert az a versenypolitika, amelyik inkább a kartellek és a monopolhelyzettel való visszaélés megakadályozására, és nem a piaci koncentrációra irányult.

A neoliberális nézetek szerint a versenypolitikának a gazdasági hatékonyság lehető legnagyobb mértékét, azaz az erőforrások allokációjának optimális mértékét kell szolgálnia. Ebből következik – a neoliberális nézetek szerint – hogy a kormánynak a jogi szabályozás útján az olyan versenykorlátozó magatartásokat kell tiltania, amelyek a hatékonyságot veszélyeztetik. A struktúrakontroll helyett pedig a legcélszerűbb megoldás a piac liberalizálása.

Az amerikai versenypolitika napjainkban elsősorban a chicagoi iskola tanításait követi, bár a hatékonyság elvét ma már kevésbé abszolutizálja. Az 1980-as évektől a liberálisabb amerikai versenypolitika létrejöttéhez nagymértékben hozzájárult az a körülmény, hogy a kormány a hazai vállalatok versenyképességét nem kívánta korlátozni az amerikai piacokon megjelenő külföldi vállalatokkal szemben. Összességében az állapítható meg az amerikai versenypolitikáról, hogy a kartell-megállapodásokkal szemben következetesen szigorú gyakorlatot folytat, míg a piaci pozícióval szemben sokkal engedékenyebb.

### 5.2.3. A versenyjog intézményei

* **A tisztességtelen piaci magatartások joga**

***A tisztességtelen piaci magatartások jellemzői.*** A liberálkapitalizmus idején az Adam Smith-féle „láthatatlan kéz” gazdasági ideológiájából következett, hogy a kormányzat részéről a gazdasági beavatkozást feleslegesnek vélték, és a kormánynak csak az „éjjeliőr” szerepet szántak. Korábban már utaltunk rá, hogy erre az időszakra az volt jellemző, hogy a piac magánjogi intézményeit szabályozták, amely lényegében a szabad verseny alkotmányos és törvényi szintű garanciáit jelentette.

Ilyen magánjogi intézmény volt a tisztességtelen piaci magatartás joga, amely a vállalkozások egymás közötti viszonyában fogalmazott meg tilalmakat, és amelynek zsinórmércéje a tisztesség volt. Lényege, hogy a versenytársaknak olyan módon kell versenyezniük, amely a saját teljesítményükön alapul, és ne a másik versenytárs háttérbe szorításával, például a versenytárs cégéről rágalmak elterjesztésével, érjenek el piaci előnyt.

***A jogi szabályozás jellege.*** A tisztességtelen piaci magatartás joga három lehetséges elkövetési módot – tényállást – jelentett: az üzleti hírnév sérelmét, az üzleti titok megsértését és a bojkottot, mely utóbbi esetben két versenytárs egy harmadikat kiszorít a piacról. A jelenkori jogi szabályozás általában szubszidiárius jelleggel generálklauzulát is megfogalmaz, amelyben általános jelleggel tiltja a tisztességtelen magatartásokat, így a jogalkalmazóra bízza annak megállapítását, hogy a versenytársak a jogi szabályozásban felsorolt tényállásokon kívül, az általános tilalom – a tisztességtelen magatartás – alapján elkövettek-e jogsértéseket.

Az a versenytárs, amelyik a másik versenytárs tisztességtelen cselekedete folytán sérelmet szenved, polgári pert indíthat a sérelmet okozó versenytárs ellen. A bíróság a sérelmet okozó felet a kár megtérítésére és elégtétel adására - például a jogsértés tényének nyilvánosságra hozatalára - kötelezi, valamint eltiltja a jövőbeni jogsértésektől.

A tisztességtelen verseny joga tehát csak a versenytársak egymás közötti kapcsolatát szabályozza a verseny tisztaságának védelmében. Ilyen értelemben a tisztességtelen verseny nem az állam gazdasági folyamatokat irányító közjogi tevékenységét jelenti. Ennek ellenére egyre inkább felismerést nyert, hogy a tisztességtelen verseny szankcionálása a közérdek védelmét is jelenti. A tisztességtelen verseny joganyagából fejlődött ki később a fogyasztóvédelem: a reklámszédelgés például nemcsak a versenytárs sérelmét, hanem a fogyasztók sérelmét is jelentette, illetve a verseny tisztasága – hasonlóan magához a piaci versenyhez – nemcsak a versenytársak egymás közötti ügye, hanem közérdek is. Ez utóbbi szempontot ismerte el a jogi szabályozás azzal, hogy a szakmai érdekképviseleti szervek számára is elismerte a perindítás jogát. A jogi szabályozás a tisztességtelen versenyt sértő cselekmények szankcionálását több esetben a versenyfelügyeleti szerv hatáskörébe helyezte, és a polgári perben alkalmazható polgári jogi szankciókkal párhuzamosan, lehetővé tette közigazgatási bírság kiszabását is. Sőt, néhány jogrendszerben a verseny tisztességének megértése bűncselekményként került szabályozásra.

* **A versenykorlátozások joga**

***A kartell.*** Apiaci koncentrációval egy időben, a 19. század végén jöttek létre az első versenyt korlátozó jelenségek, kartellek formájában. A kartell – kezdeti formáját tekintve – olyan írásbeli szerződés, vagy szóbeli megállapodás volt a piaci szereplők között, amely az egymás közötti verseny korlátozására irányult. A kartellek létrejöttét lehetővé tette, hogy míg az intenzív piaci verseny esetén a nagyszámú piaci versenyző között megállapodásokat nem lehetett kötni, addig a piaci koncentráció következtében az egyre kisebb számú vállalkozás már képes volt arra, hogy egymás között versenyt korlátozó kartelleket hozzon létre.

A kartelleket eleinte hasznosnak gondolták, abból a megfontolásból, hogy azok elejét veszik a túltermelési válságoknak azáltal, hogy csökkentik a kínálatot: az árat a piaci árhoz képest magasabb szintjen állapítják meg, vagy a piacra bocsátott áru mennyiségét korlátozzák. Később azonban bebizonyosodott, hogy ez az előny lényegesen kisebb ahhoz a hátrányhoz képest, amit a kartellek okoznak a piaci verseny felszámolásával. A kartell káros volta abban mutatkozik meg, hogy a kartell-megállapodást kötő vállalkozások csökkentik a maguk számára a verseny kockázatát, vagyis hasonlóan a tisztességtelen piaci magatartásokhoz, a piac nem a saját teljesítményüket értékeli. Más megfogalmazásban, a kartellekkel szemben a hatékonyabb és alacsonyabb árat kínáló vállalkozásoknak nem volt esélyük a piacon való a fennmaradásra. A kartellek által elért, a piaci árnál magasabb ár ellentétes volt a fogyasztók érdekeivel, az így elérhető extraprofit pedig a társadalmi igazságosság elvével került szembe.

***Az erőfölénnyel való visszaélés.***  A piaci koncentráció másik versenykorlátozó jelensége a piaci erőfölénnyel való visszaélés. A gazdaságilag erős vállalkozások nemcsak gazdasági előnyökkel - mint nagyobb hatékonyság, innovatívabb működés - jártak, hanem piaci anomáliákat is okoztak azzal, hogy a kisebb vállalkozásokkal szemben azokat hátrányos helyzetbe kényszerítő magatartást tanúsítottak.

***A fúziókontroll.*** A versenypolitika később kénytelen volt elismerni azt is, hogy a piaci koncentráció nyomán létrejött oligopóliumok önmagukban, nagy méretüknél fogva, akkor is káros hatással járnak a piaci versenyre, ha nem hoznak létre kartelleket, vagy nem élnek vissza piaci erőfölényükkel, pusztán azért, mert a piaci verseny intenzitását csökkentik. Ettől kezdve kezdett a versenykorlátozások joga az oligopóliumok versenykorlátozó magatartása helyett vagy mellett, a vállalkozások méretére koncentrálni, és vagy megpróbálta megelőzni a nagyobb méret létrejöttét azzal, hogy megtiltotta a vállalkozások egyesülését, vagy – mint ahogyan az amerikai gyakorlat alapján is láttuk – kötelezte őket a **szétválásra.**

***A versenykorlátozások jogának jellemzői.*** Az a felismerés - hogy a piaci verseny olyan intézmény, amelyet a spontán gazdasági folyamatok egyre inkább felszámolnak, így annak fenntartása a közérdeket képviseli, és ezért ez állami feladat - vezetett a versenykorlátozások jogának létrejöttéhez. Ettől kezdve az állam a kartellek létrehozását elkezdte tiltani, különféle jogi szankciókat alkalmazott velük szemben, fellépett a piaci erőfölénnyel kapcsolatos visszaélések ellen, és a fúziókat kontroll alá helyezte. A versenykorlátozások joga azért tarozik a közjog és – szemben a tisztességtelen piaci magatartások jogával – nem a magánjog területére, mert nem a versenytársak egymás közötti, tisztességtelen versenycselekményekkel kapcsolatos jogviták eldöntéséről, a versenytárs védelméről van szó, hanem a piaci verseny fenntartásáról, amely közjogi eszközök alkalmazását igényli.

Megjegyezendő, hogy a tisztességes verseny magánjogi eszközökkel történő védelme éppen úgy a közérdeket szolgálja, mint a piaci versenyt korlátozó magatartások elleni közjogi fellépés. A két jogterület között a különbség abban van, hogy amíg az egyikben a jogvédelem a versenytársak között kialakult jogviták eldöntését szabályozza, addig a másikban az állam és a piaci szereplő között létrejött jogviszonyról van szó, amelyben az állam az erre a célra létrehozott közigazgatási szerv útján a vállalkozások valamilyen, jogilag tiltott versenykorlátozó magatartását szankcionálja, vagy megtiltja.

A kartell és a piaci erőfölénnyel való visszaélés eleinte általában szerződéses formában nyilvánult meg, és a vállalkozások egyesülése is cégjogi szerződés formájában jött létre. A liberálkapitalizmus idején ezek a szerződések azért nem ütköztek törvénybe, mert a szerződéses szabadság elve és gyakorlata lehetővé tette, hogy a szerződő felek a szerződés tartalmát szabadon állapíthassák meg. A versenykorlátozások joga ezért a szerződéses szabadság elvének korlátozására kényszerült, a piaci verseny, mint közérdek védelmében.

Attól kezdve, hogy a versenyjogi szabályozás fellépett a versenykorlátozó magatartások ellen, a kartell, a piaci erőfölénnyel való visszaélés és a fúzió olyan formát öltött, amely nem szerződésben nyilvánult meg. Ekkor alakult ki a kartellnek az összejátszáson, összehangolt magatartáson alapuló formája. A piaci erőfölénnyel való visszaélés is újabb magatartásokkal bővült, az erőfölényes helyzetben levő vállalkozás által alkalmazott, a maga számára egyoldalú előnyöket és a másik számára egyoldalú hátrányokat kikötő szerződések helyett gyakorlattá vált a nyomásgyakorlás. A fúzióknak is létrejöttek olyan formái, mint a meghatározó befolyás, amikor a két vállalkozás szervezetileg nem egyesült, de egymás döntéshozó, ellenőrző szerveiben jelentős pozíciókat szereztek. A nem szerződéses formában megnyilvánuló, piaci versenyt korlátozó magatartásokat tehát a versenykorlátozások joga szintén később szintén elkezdte tiltani.

A versenykorlátozások joga a tiltott versenykorlátozó magatartásokhoz - amennyiben azok szerződés formáját öltöttek – a szerződés érvénytelenségét vagy semmisségét, mint jogkövetkezményt fűzte, és a jogsértő vállalkozást közigazgatási bírsággal sújtotta. A fúziókat ellenőrző jogi szabályozás pedig a szervezeti egyesüléseket ellenőrizte, amelynek során vagy engedélyezte azt, vagy megtiltotta, illetve elrendelte szétválásukat.

A 20. század elejétől a versenyjog így két részre szakadt: az egyik a különböző piaci magatartásokat – tisztességtelen verseny, kartell, visszaélés - szabályozta, a másik pedig a piaci struktúra koncentrációs folyamatait ellenőrizte. A magatartáskontroll mellett így kialakult a struktúrakontroll is, mint versenyjogi eszköz.

***A versenyjogi szabályozás dilemmái.*** Napjainkban a versenyjogi intézmények egyre komplexebb szabályokat tartalmaznak, mivel a versenykorlátozó magatartások is egyre bonyolultabb formában jönnek létre.

A korai horizontális kartellekhez képest, amelyek az árakra, a mennyiségre és a földrajzi területekre irányultak, létrejöttek a vertikális kartellek, amelyek a termelési folyamatban – a nyersanyagtermelésben, gyártásban és értékesítésben - kötöttek kizárólagossági szerződéseket. A konglomerátumok - az olyan vállalatok fúziója, amelyek egymástól független ágazatokba tartoznak - kérdése is vitatott versenyjogi szempontból, mert nincs egységes megítélés abban a tekintetben, hogy azok mennyiben alkalmasak a verseny korlátozására. A kartell célja ugyanis lehet a gazdasági együttműködés, kutatás-fejlesztés, innováció, és nem kifejezetten a versenykorlátozás.

Az erőfölénnyel való visszaélés területén a magatartások sokfélesége még inkább szembetűnő, például a felfaló és a diszkriminatív árazás, a szerződéses feltételek kikötéseiből, vagy a szerződés megkötésétől való elzárkózásban, stb., megnyilvánuló cselekményekkel való visszaélés megítélése is összetett jogalkotói feladatot igényel.

A fúziók esetében pedig komoly gazdasági elemzést igényel annak eldöntése, hogy a szervezeti egyesülés az adott piac szerkezetét és sajátosságait tekintve, ténylegesen versenykorlátozó hatással jár-e, illetve ha igen, akkor is, a gazdasági előnyhöz fűződik-e fontosabb érdek. Nem könnyű tehát eldönteni, hogy a gazdasági tevékenység, vagy szervezet mikor szolgálja az erőforrások leghatékonyabb allokációját, illetve a versenykorlátozó hatás meddig engedhető meg.

### 5.2.4. Versenypolitika

***A versenypolitika.***A jogi szabályozás, a versenypolitika és a gazdaságpolitika szoros összefüggésben állnak, mert az a körülmény, hogy a kormány az állami beavatkozást tekintve egy liberálisabb, vagy inkább a gazdasági folyamatokba történő erőteljesebb beavatkozó felfogást képvisel, nagymértékben meghatározza a versenypolitikát is.

A versenypolitika liberalizmusát, vagy szigorúságát alapvetően meghatározzák az adott ország gazdasági jellemzői is, mint például fejlett versenypiac, intenzív külkereskedelem, stb.

A versenyjogi szabályozás megoldásaiból is következtetni lehet a kormány versenypolitikájára. Mivel a versenyfelügyeleti kérdésekben eljáró szervek olyan kérdésekben mérlegelnek, amelyek gazdaságpolitikai tartalmúak, a kormány versenypolitikája a jogalkotásban és a jogalkalmazás gyakorlatában közvetlenül érvényesül. Az anyagi jogi szabályozás – bár vannak határozott törekvések ebbe az irányba is - általában nem képes a versenyjogi tényállásokat olyan módon megfogalmazni, hogy a döntés minden esetben tökéletesen kiszámítható legyen. A szervezeti-eljárási szabályok különböző megoldásai pedig a szigorúbb, illetve az enyhébb fellépést részesítik előnyben.

A tisztességtelen verseny jogi szabályozása kisebb összefüggést mutat a gazdaságpolitikával, mert a jogsértés – a tisztességtelen piaci magatartás - a versenytárs, vagy a fogyasztó sérelmére történik, nem pedig a gazdasági folyamatokat befolyásolja károsan, mint a versenyt korlátozó jelenségek. Ezért a továbbiakban csak a versenykorlátozásokkal kapcsolatos politikát elemezzük.

***A kartell.*** A kartellek jogi szabályozása kétféle elven történhet.

A tilalmi elv lényege, hogy a jogi szabályozás főszabályként tiltja a kartellek létrehozását, és ehhez jogkövetkezményként a kartellszerződés érvénytelenségét fűzi. A kartell nemcsak akkor tilos, ha ténylegesen versenykorlátozó hatással jár, hanem akkor is, ha a versenykorlátozó hatás lehetősége fennáll. A jogalkotó az általános tilalom alól kivételeket állapít meg, és felmentési lehetőségeket ad. A kartelltilalom alóli kivétel azt jelenti, hogy a kartell eleve nem tartozik a tiltott kartellek körébe, vagyis nincs versenykorlátozó hatása, és ennek a veszélye sem áll fenn, például a kartell piaci részesedése elhanyagolható nagyságú. A felmentés esetében pedig arról van szó, hogy a versenyt korlátozó kartellt a versenyfelügyeleti szervek jogszerűnek ismerik el, abból a megfontolásból kiindulva, hogy a kartell ugyan versenykorlátozó hatású, de a gazdasági folyamatokra más szempontból - például az export növelése - jótékony hatással jár. Ilyen, a verseny korlátozásánál fontosabb szempont lehet még a gazdaság fejlődése, versenyképessége, vagy az innováció.

A kartellek esetében az általános kartelltilalom alóli kivételek és felmentések jogi szabályozási megoldásaiban a kormány gazdaság-, ezen belül versenypolitikája rajzolódik ki. Vannak olyan jogrendszerek, amelyek taxatív módon sorolják fel a kivételeket és a felmentéseket, míg mások generálklauzulákat – mint például a gazdasági fejlődés – fogalmaznak meg, ezzel együtt feltételként szabják meg azt is, hogy a verseny korlátozása a cél eléréséhez feltétlenül szükséges mértékben történjen. Lényeges, hogy a jogi szabályozás és a versenyfelügyelet jogalkalmazó gyakorlata az arány kérdését, azt, hogy a kivétel alá tartozó és a felmentett kartellszerződéseknek melyek az előnyei és a hátrányai, hogyan mérlegeli. Van, amikor a jogi szabályozás kötelezi az eljáró versenyfelügyeleti szervet arra, hogy gondos vizsgálat tárgyává tegye, vajon az előnyök, vagy a hátrányok vannak túlsúlyban. Ennek megítélése versenypolitikai szempontokat tükröz, így a jogalkalmazó szerv végső soron a kormány gazdaságpolitikai elvárásaihoz igazodik.

A visszaélési elv alapján történő jogi szabályozás abból indul ki, hogy a kartell önmagában nem tilos, hanem csak a kartell nyújtotta erősebb gazdasági pozícióval történő visszaélés. Annak érdekében, hogy a visszaélés a versenyfelügyeleti szerv által könnyebben észlelhető és kontrollálható legyen, a kartell-megállapodásokat csaknem mindenhol regisztrálási kötelezettség terheli. [[33]](#footnote-33) Ennek elmaradása a kartellszerződés érvénytelenségét, szélső esetekben kártérítési kötelezettséget von maga után.

Azok a jogrendszerek, amelyek a tilalmi elv alapján szabályozzák a kartelleket, és kivételeket állapítanak meg, valamint felmentéseket adnak, a jogilag így elismert kartellekkel szemben is fellépnek abban az esetben, ha azok a piaci helyzetükkel visszaélnek. A jogilag elismert kartellek visszaéléseit egy másik versenykorlátozó magatartás, az erőfölényes helyzettel való visszaélés, illetve a tisztességtelen verseny joga alapján szankcionálják.

A különbség a tilalmi elv alapján, a kivétel és felmentés formájában elismert kartellek, valamint a visszaélési elv alapján, főszabályként megengedett kartellek között abban van, hogy a visszaélési elv szerint lehetséges és megengedett a versenykorlátozás, míg a tilalmi elv kiindulópontja az, hogy a kartell a legtöbb esetben alkalmas a verseny korlátozására, a versenykorlátozás pedig tilos. Azonban mind a tilalmi, mind a visszaélési elv szankcionálja a kartell által megszerzett gazdasági pozícióval történő visszaélést.

A tilalmi és a visszaélési elv szerint történő jogi szabályozás alapján az a következtetés vonható le, hogy ez utóbbi egy sokkal liberálisabb versenypolitikát fejez ki, különösen abban az esetben, ha a kartellszerződés még bejelentési kötelezettség alá sem esik.

Ha a kartellszerződések esetében eljáró szervezetet és eljárási rendet tekintjük, akkor a versenypolitika szigorúbb, vagy enyhébb jellege még inkább szembetűnő. Nem mellékes például az eljárás alá vont vállalkozás számára, hogy az eljáró versenyfelügyeleti szerv abból indul ki, hogy a kartell nem ütközik közérdekbe, és a hatóság feladata, hogy ennek az ellenkezőjét bizonyítsa, vagy a hatóság azt vélelmezi, hogy a kartell eleve versenykorlátozó hatású, és annak a bizonyítási terhe, hogy ez nem így van, a vállalkozáson van. A versenyfelügyeleti szerv jellege – bíróság, vagy közigazgatási szerv – is nagymértékben kifejezi az adott kormány versenypolitikáját. A legliberálisabb megoldás - a svájci - esetében a bíróságok csak egy magánszemély kérelmére járhatnak el, a szigorúbb versenypolitika viszont azt feltételezi, hogy közigazgatási szerv jár el hivatalból. A gyakorlatban azonban a versenyjogi eljárások gyakran tartalmaznak kontradiktórius és inkvizitórius elemeket. A vizsgálati tényfeltárási szakaszban a versenyfelügyeleti szerv a bizonyítékok gyűjtéséhez olyan széles körű jogokkal - mint például házkutatás, lefoglalás, az üzleti könyvekbe való betekintés – rendelkezik, amelyek a büntető eljárásban szokásosak, a tárgyalási szakasz pedig inkább a polgári perek jogvitáira emlékeztet.

Az eljárási rendnek abból a szempontból is jelentősége van, hogy az eljáró versenyfelügyeleti szerv milyen következetesen szűri ki azokat a kartelleket, amelyek versenykorlátozó hatásúak vagy visszaélés jellegűek. Ha a versenyfelügyeleti szerv folyamatosan figyelemmel kíséri a piaci verseny szerkezetét, hivatalból indít eljárást minden olyan esetben, amikor versenyt sértő, vagy veszélyeztető jelenséget tapasztal, megtiltja az ilyen kartellek létrejöttét, illetve ha a kartell előnyeit és hátrányait alaposan kivizsgálja, és hivatalból széles körű bizonyítást folytat le, ennek eredményét gondosan mérlegeli, akkor nagyobb valószínűséggel kerülnek szankció alá azok a kartellek, amelyek nem szolgálnak gazdasági előnyöket.

***A fúziókontroll.*** A versenyjogok a gazdaság struktúráját a piaci verseny szempontjából kétféle módon szabályozzák. Az amerikai trösztellenes gyakorlat szerint a versenyfelügyeleti szerv elrendelheti a vállalkozás szétválását, ha úgy ítéli meg, hogy a vállalkozás nagy mérete versenykorlátozó hatású, vagy a vállalkozás a piaci helyzetével visszaélt. A másik megoldás szerint a fúziók esetében előzetes kontrollt alkalmaznak, és miután a fúziót engedélyezték, azt utána már csak az erőfölényes helyzettel való visszaélés miatt vonhatják felelősségre. Ez utóbbi jogi megoldás a jellemző az európai versenyjogokra. A fúziók engedélyezésének szempontjai hasonlóak ahhoz, mint amit a kartellek esetében korábban már ismertettünk.

***Az erőfölényes helyzettel való visszaélés.*** Ez a tényállás a versenyjog szempontjából akkor releváns, ha a vállalkozásnak lehetősége van arra, hogy meghatározó módon befolyásolja a piacot, és így a vállalkozás piaci részesedése miatt a versenytársak piacra jutási lehetősége nagymértékben akadályozott. A versenytársak emiatt függőségi helyzetbe kerülnek az erőfölényben levő vállalkozástól, például a beszerzési és az értékesítési piacokon egy, vagy néhány vállalat működik, tehát nincs meg a máshoz fordulás lehetősége. Egy vállalkozás tehát csak akkor tud visszaélni a helyzetével, ha gazdaságilag jelentős pozícióban van.

A versenyjogok a visszaélés-szerű magatartásokat a szerződés körülményeire vezetik vissza, amikor például az erőfölényes helyzetben levő a szerződésben olyan feltételeket köt ki, amelyek számára indokolatlan előnyöket, vagy a másik számára indokolatlan hátrányokat jelent, illetve indokolatlanul elzárkózik a szerződés megkötésétől, esetleg azt ok nélkül felmondja. A visszaélés megnyilvánulhat a szerződéstől függetlenül is, akadályozás, vagy nyomásgyakorlás formájában is, például a szolgáltatás szüneteltetése annak érdekében, hogy a másik fél az áremelést elfogadja.

***A jogi szabályozás és a versenypolitika.*** A versenyjogok különböznek abban a tekintetben is, hogy mekkora hangsúlyt fektetnek a jogi szabályozás precizitására, illetve éppen ellenkezőleg, a jogalkalmazói gyakorlatra hagyják a jogi norma értelmezését. Az angolszász esetjogban az utóbbi megoldás a természetes, de a kontinentális jogokban is többé-kevésbé érvényesül az a gyakorlat, hogy a versenyjogi tényállásokat generálklauzula szerűen fogalmazzák meg, éppen abból a megfontolásból, hogy alkalmazásuk legtöbbször versenypolitikai tartalmú mérlegelést igényel.

A versenyjog joghoz kötöttsége mellett szóló érv a jogalkalmazás előre láthatósága és kiszámíthatósága, a bíróságoknak a kormányzati szervektől való függetlensége, de hátránya, hogy a versenyjog így nehézkesen alkalmazkodik az állandóan változó gazdasági körülményekhez. Ha a versenyjogi tényállások viszont generálklauzulákat fogalmaznak meg, akkor a kormány – különösen akkor, ha a versenyfelügyeleti szerv a kormány irányítása alatt áll - a jogalkalmazás gyakorlatában közvetlenül érvényesítheti versenypolitikai szempontjait, mert a konkrét esetekben a jogalkalmazónak kell mérlegelnie a tényállást a gazdaságpolitika és a közérdek szempontjából. A gazdaság szereplői ezt nyilvánvalóan jogbizonytalanságként élik meg.

Ennek ellenére általános tendencia a versenyjogi szabályozás és a jogalkalmazói gyakorlat területén a joghoz kötöttség elve és a generálklauzula-szerű szabályozás egymás melletti érvényesülése. A versenykorlátozások elleni fellépés ugyanis szükségképpen a kormány gazdasági szempontú versenypolitikájának megnyilvánulása, amelyben csak abból a szempontból tehető különbség, hogy a versenypolitika egy joghoz kötött szabályozásban, és bíróság-szerű eljárásban hosszú távon, illetve egy közigazgatási szerv által, mérlegelési jogkörre alapított eljárásban esetileg érvényesül.

5.3. Az állam versenykorlátozó tevékenysége

***Az állam versenykorlátozó tevékenysége.*** A versenyt veszélyeztető jelenségek két forrásból származhatnak: a vállalkozások, valamint az állam részéről. Az állam a vállalkozások versenykorlátozó cselekményeivel szemben már a monopolkapitalizmus kezdetétől differenciált közjogi intézményrendszert épített ki. Azonban az a kérdés, hogy magának az államnak a versenykorlátozó tevékenysége mikor célszerűtlen, vagy mikor szolgál közérdeket, csak a legutóbbi időkben vetődött fel. Az állam a piaci versenyt három módon korlátozhatja: vagy kizárólagos jogot ad saját maga, vagy bizonyos vállalkozások számára valamely gazdasági tevékenység végzésére, és ezzel kizár más vállalkozásokat erről a területről, vagy ellenőrzése alatt tartja az árakat, illetve állami támogatásban részesíthet gazdálkodó szervezeteket.

### 5.3.1. A monopóliumok kialakulása

***A monopólium és a versenyjog.*** Az előző fejezetben láttuk, hogy a versenyjog a versenykorlátozó jelenségekkel szemben általában olyan piacon lép fel, ahol ugyan megindult a koncentrációs folyamat, de van – ha korlátozottan is – piaci verseny. Az ilyen, oligopolisztikus piachoz képest azokon a piacokon, ahol csak egy gazdasági szereplő – monopólium – létezik, a kormányzati beavatkozásnak más eszközei alakultak ki.

Amíg az oligopolisztikus piacon a versenyjognak azzal a dilemmával kell szembe néznie, hogy a versenykorlátozó jelenségek nem feltétlenül kell, hogy korlátozás alá essenek, mert sok esetben számottevő gazdasági előnnyel járnak, addig a monopóliumokkal kapcsolatban a kérdés az, hogy a monopóliumok versenykorlátozó cselekményeivel, vagy magával a monopólium létével szemben szükséges-e fellépni kormányzati eszközökkel.

***A monopólium fajtái.*** A monopólium a legáltalánosabb értelemben kizárólagossági jogot jelent valamely tevékenység végzésére. Kialakulásának sokféle oka lehet.

A tényleges monopólium azt jelenti, hogy valaki kizárólagos birtokában van a tevékenység gyakorlásához szükséges feltételeknek, például valamely ásványi kincsnek, vagy a közszolgáltatások működtetéséhez szükséges közműveknek. A modern államokban – különösen az Európai Unióban - ma már az állam kötelezi a tényleges monopólium birtokosát, például a telekommunikáció, vagy a közlekedés területén, hogy tegye lehetővé a technikai berendezésekhez való csatlakozást más vállalkozások számára is.

Ismert a természetes monopólium is, amelynek lényege, hogy egyes infrastrukturális közszolgáltatások - például energia, víz, egyes közlekedési ágazatok - esetében akkor a leghatékonyabb a működés, ha az adott piacon csak egy vállalkozás működik. Könnyen belátható, hogy két vagy több közszolgáltató magasabb költséggel működik, mint egy, ha például két vízvezetéket, vagy két vasúti vonalat építenek egymás mellé. Hosszú idő telt el az ipari forradalom idejétől az 1980-as évekig, amikor technikailag megteremtődött annak a lehetősége, hogy egy-egy közszolgáltatáshoz kapcsolódó közüzemet több, versenyhelyzetben levő vállalkozás működtethessen.

A monopóliumok létrejöttének másik oka, hogy az állam bizonyos tevékenységek végzését állami monopóliummá nyilvánítja, vagy másnak erre kizárólagos jogot ad. Ez azt jelenti, hogy a monopólium jogosultjával szemben mindenki más köteles tartózkodni a tevékenység gyakorlásától. Ezeket, a jogi eszközök útján létrehozott monopóliumokat közigazgatási monopóliumoknak szokás nevezni.

***A monopóliumok története.*** A középkor kezdetén, a regáliák az első, az uralkodó által létrehozott olyan monopóliumok voltak, amelyek célja az állam bevételi forrásainak növelése volt. Az uralkodó saját maga számára kizárólagos joggá nyilvánította a piactartást, a pénzverést, a vámszedést, a sókereskedést, valamint az utak, folyók, hidak használatát, a vadászatot, a halászatot és a bányászatot, mely utóbbiak a felségjogon alapultak. Az uralkodó a regáliákat később hűbérként átruházta, ami – többek között - a központi hatalom meggyengüléséhez vezetett, majd ezt megakadályozandó, egyes regáliák átruházását megtiltották. Az abszolutizmus időszakában az állami monopóliumok köre kibővült a dohány, a kávé, a lottó, a porcelán monopóliumával.

Azokat a monopóliumokat, amelyek az állam bevételszerző céljait szolgálták, pénzügyi monopóliumoknak nevezték, megkülönböztetve azoktól a monopóliumoktól, amelyek forgalomképtelennek, azaz magánvállalkozások számára át nem adhatók voltak. Ez utóbbi volt a rendészeti monopólium, amelynek célja a közrend és közbiztonság fenntartása, azáltal, hogy bizonyos tevékenységek, például lőfegyvergyártás, vagy a későbbi időkben az atomenergia előállítása, csak bizonyos biztonsági előírások betartásával végezhetők.

Az ipari forradalom időszakától kezdve – az ipar és a kereskedelem szabadságának elismerésével – sor került egyre több, addig az állam számára pénzügyi monopóliumként fenntartott tevékenység kizárólagosságának feloldására.

Ebben az időszakban egy új állami monopólium, a közszolgáltató monopólium jött létre, a vasút és a táviró formájában. A postai tevékenység már létezett a középkor kezdetétől, mint uralkodói felségjog, amelyet az uralkodók gyakran adtak koncesszióba. A klasszikus kapitalizmus időszakától a posta – hasonlóan a vasúthoz és a távíróhoz - közérdekű tevékenységgé vált. A távíró és a vasút esetében, attól kezdve, hogy a szolgáltatás iránti igények tömegessé váltak, és az állam külső pénzügyi források bevonására kényszerült, szintén gyakorlattá vált a tevékenység koncesszióba adása.

A 20. századtól kezdve tovább erősödött az állammal szemben az az elvárás, hogy az állami monopóliumok számát csökkentse. A pénzügyi monopóliumok helyét egyre inkább az adóztatás váltotta fel, bár például a szerencsejátékok szervezése sok helyen továbbra is állami monopólium maradt. A rendészeti monopóliumok ma már mindenhol engedélyköteles tevékenységek, amelyek végzéshez nem az állam adományozása szükséges, hanem jogszabályban meghatározott feltételek szerint bárki jogosult, amennyiben az engedély megadásához szükséges feltételekkel rendelkezik.

Egyedül a közszolgáltatások területén, egy-egy szolgáltató ágban konzerválódtak a magánmonopóliumok mind a mai napig, bár a liberalizációs törekvések a legtöbb esetben ezt a kérdést is megoldották.

A kizárólagos állami monopóliumot piacgazdaságokban ma már csak azokban az esetekben tartják fenn, amikor olyan tevékenységről van szó, amelyet az állam speciális okból magának kíván fenntartani. Ilyen például a pénzjegy-, és érmekibocsátás, vagy a postabélyegek előállítása.

### 5.3.2. Az árszabályozás

***Az ár szerepe.*** Az ár a piac legalapvetőbb szabályozója, abban az értelemben, hogy a szűkösen rendelkezésre álló javakat elosztja egy olyan mechanizmus során, amikor, ha a kereslet túlságosan megnő, az ár emelkedik, ami csökkenti a keresletet, vagy fordítva, ha a kereslet csökken, akkor az visszafogja a termelést.

***Az árszabályozás hatása.*** Az árszabályozásról abban egyetértés mutatkozik, hogy a versenyszektorban kifejezetten káros az alkalmazása, mert a piaci folyamatokban torzulást okoz. Ennek ellenére az árszabályozás bevezetésére több esetben is sor került, bár rendszerint csak rendkívüli helyzetekben, háborúk, vagy gazdasági válságok idején, és akkor is csak rövid ideig. Az állam ilyen esetekben az árakat azért szabályozta, mert a javak korlátozott mértékben álltak rendelkezésre, és ez az árakat annyira felhajtotta, hogy a javakhoz sokan nem jutottak hozzá, vagy a szegényebb rétegek számára aránytalan anyagi megterhelést jelentett. Az ármaximálás következménye azonban a keresletnek a kínálathoz képest történő eltolódása lett, kialakult a hiány, sorban állás, feketepiac, amely a kormányt a jegyrendszer, vagy a hatósági elosztás bevezetésére kényszerítette. A modern piacgazdaságokban ezért csak szűk körben kerül sor az ár szabályozására.

***Az árszabályozás esetei.*** Konszolidált gazdasági körülmények között általában a munkaerő árát, a bért szokták – szociális megfontolások alapján – minimalizálni, vagy – a korábbi időkben - a lakbérmaximumot megállapítani, illetve a mezőgazdasági termékek árát szabályozni.

A minimálbér alkalmazása vitatott: vannak, akik szerint a munkavállalók azért nem kapnak munkát, mert a munkáltató a minimálbér szintjén már nem hajlandó foglalkoztatni, míg mások azt az ellenérvet hozzák fel, hogy az olyan országokban, ahol az általános bérszínvonal az európai átlaghoz képest alacsony, szükség van a minimálbér meghatározására.

A lakbérek ellenőrzését a 20. század elejétől számtalan esetben vezették be, amely a lakáspiac működését megzavarta. A lakások bérbeadása és a bérlakások építése az alacsony lakbérek miatt veszteségessé vált, emiatt a vállalkozások kivonultak a lakásszektorból, ami csökkentette a kínálatot, emellett kevesebbet költöttek a lakások felújítására is, ami a lakások minőségét csökkentette. Ez a folyamat megfigyelhető a kommunista gazdaságirányítási rendszerben működő lakáspiacon is, ahol a lakások hatósági elosztás útján kerültek elosztásra, és a lakbéreket szabályozták.

A mezőgazdaság területén az árszabályozás jelenleg is általános. Ez részben arra vezethető vissza, hogy más gazdasági tevékenységekhez képest a mezőgazdaság speciális vonásokkal rendelkezik: a mezőgazdasági termékek ára csökkenő tendenciát mutat, ami a mezőgazdasági termelők alacsonyabb jövedelmét eredményezi. Ezért részben életszínvonalbeli, részben modernizációs szempontokra tekintettel, az állam a mezőgazdasági termékekre rendszerint magasabb árat állapít meg, mint ami a piaci ár lenne. A magasabb ár így fedezetet nyújt a mezőgazdasági termelők számára magasabb jövedelmek elérésére, valamint beruházások és egyéb fejlesztések megvalósítására. Másfelől pedig, megállítja a munkaerő mezőgazdaságból történő tömeges elvándorlását. A mezőgazdasági termelés hatékonysága csak ilyen módon növelhető.

A mezőgazdaság másik sajátossága a ciklikusság: az éghajlati, természeti okok, például aszály, árvíz, fagy miatt a mezőgazdasági termelés eredménye kiszámíthatatlan, így vagy hiány keletkezik, vagy túlkínálat alakul ki. Ráadásul a mezőgazdasági termékek sok esetben gyorsan romlanak, tárolásuk nehézségekbe ütközik. Ez a mezőgazdasági termelők számára túlzott kockázatot jelent, amit az elérhető alacsony jövedelmek nem kompenzálnának.

Az államnak – függetlenül a mezőgazdasági termelés eredményétől - a lakosság ellátási igényét is garantálnia kell. A mezőgazdasági termékek árszabályozása ilyen értelemben piacstabilizálási és ellátás-biztonsági célt is szolgál.

További ok, amiért a mezőgazdaságban az állam az árak szabályozására kényszerül, a piac sajátos szerkezete. Az egyik oldalon a nagyszámú mezőgazdasági kistermelők állnak, akiknek az érdekérvényesítési képessége meglehetősen korlátozott, velük szemben állnak a mezőgazdasági felvásárlók, akik viszont többnyire monopolhelyzetben vannak. Mindez állandó versenyjogi konfliktusok forrása. A mezőgazdasági termelők piaci helyzetét nehezíti az is, hogy a mezőgazdasági termékek általában homogének, ezért nehezen helyettesíthetők, a termékdifferenciálás lehetősége kicsi, és a reklám sem hatásos.

A második Orbán kormány gyakorlatában említhető más példa is arra, hogy az üzleti szférában a kormány árszabályozást vezetett be, illetve árszabályozásra kényszerült.

A második Orbán kormány egy tipikusan üzleti tevékenységet, a dohány-kiskereskedelmet állami monopóliummá nyilvánította a 2012. évi CXXXIV. tv.-ben, és a kiskereskedelmi árat árrés formájában szabályozta. Ez a korábbi, a versenypiacon kialakult árhoz képest magasabb árat eredményezett, ami a dohány-kiskereskedelem területén a feketepiac, és a csempészet kialakulásához vezetett. Az árszabályozás indoka valószínűleg az volt, hogy az állami monopóliummá nyilvánítással, és a koncessziók adásával a kormány ezt a piacot felosztotta, így a piacra történő belépést fokozatosan korlátozta. A piaci verseny ennek következtében már nem volt olyan mértékű, amely a piaci árat meghatározhatta volna.

Az Orbán kormány unortodox gazdaságpolitikája részeként a multinacionális vállalatokra - köztük a pénzintézetekre is – különadót vetett ki, hogy nyereségességüket – az állítólagosan elért extraprofitot – ilyen módon csökkentse, és biztosítsa az arányos közteherviselés elvét. Ennek következményeként a pénzintézetek a szolgáltatásaik árát jelentősen megemelték, így próbálták kompenzálni veszteségeiket. A kormány reakciója erre a bankok készpénz-helyettesítő fizetőeszközeinek – a bank-automatákból történő készpénzkivétel, és az elektronikus úton történő pénzátutalások – szabályozása lett. A pénzforgalmi szolgáltatást szabályozó 2009. évi LXXXII. tv. az említett szolgáltatások díjait, jutalékait, és az igénybe vehető mentességeket részletesen szabályozza, ami – végül is – árszabályozó tevékenység egy alapvetően üzleti tevékenység esetében.

A közszolgáltató monopóliumok árszabályozási kérdéseiről a 6. fejezetben lesz szó.

### 5.3.3. Állami támogatások

***Az állami támogatások kialakulása.*** Mint ahogyan a korábbi fejezetekben is láttuk, az állami támogatásokat először a feudális abszolutizmus idején alkalmazták, amikor a merkantilista gazdaságpolitika úgy vélte, hogy az export növelése érdekében szükség van az exportcikkeket termelők támogatására. Az állami támogatás ebben az időben azt jelentette, hogy az importtermékekre magas védővámokat vetettek ki, a hazai termelők számára pedig monopoljogokat adtak.

Az osztrák és német gyakorlat például már támogatást nyújtott a 18. században a fejletlenebb területek fejlesztéséhez is. Amerikában ekkor az infastrukturális közszolgáltatások – főleg a vasút – fejlesztéséhez adtak állami támogatást, például az állami földek ingyenes juttatásával, vagy úthasználati jog adományozásával.

A liberálkapitalizmus idején a nacionalista politika eszközeként alkalmazott protekcionista gazdaságpolitika a hazai ipart fejlesztette. Az állami támogatások eszköze volt a védővám – amely az importtermékek árát növelte annak érdekében, hogy a hazai termékeket az importtermékekkel szemben versenyképessé tegye – valamint a kvóták és a mennyiségi korlátozások – amelyek az importáruk mennyiségének korlátozásával a kínálatukat csökkentette, ezzel együtt az árukat növelte. Az állami támogatások köre később kibővült a pénzbeli támogatásokkal és a kedvezményes adókkal is. Adminisztratív jellegű korlátozásként vezették be például az import engedélyhez kötését, és a dömpingellenes eljárást, amelyek végső soron szintén a hazai termelőket juttatták előnyhöz.

Adam Smith és David Ricardo a komparatív előnyök tanának megalkotásával bizonyították, hogy a külkereskedelmi korlátozások károsak minden gazdaságra, mert korlátozzák az elérhető gazdasági teljesítményeket. Más szóval, a legnagyobb gazdasági hatékonyság akkor érhető el, ha minden ország azokra a termékekre specializálódik, amelyekben a legtermelékenyebb, a többit pedig import útján szerzi be.

A külkereskedelem liberalizálása azonban az olyan országoknak volt előnyös, amelyek a többihez képest lényegesen nagyobb gazdasági fejlettséggel rendelkeztek. Angliában például már korán eltörölték a külkereskedelmet korlátozó törvényeket, amely példát más, hasonló gazdasági fejlettségű országok is követtek. Ez előnyös volt abból a szempontból, hogy a kevésbé fejlett iparágak – a nemzetközi verseny hatására – rákényszerültek a hatékonyság növelésére, de hátrányos volt a fejletlenebb országokban, mert a tömegesen beáramló olcsó külföldi áru a hazai iparágakat csődbe juttatta. Emiatt, a 20. század elején, több országban ismét protekcionista eszközöket alkalmaztak a hazai iparágak védelmére.

Az állami támogatások a 20. század közepéig a külkereskedelem korlátozásának kérdéseként merültek fel, azzal összefüggésben, hogy az az adott állam gazdasági érdekeit milyen mértékben szolgálta. A kormány a saját meggyőződése szerint alkalmazta az állami támogatásokat a külkereskedelemben egészen 1947-ig, amikortól a GATT, majd újabb nemzetközi egyezmények, mint például WTO, EFTA, CEFTA, ezt korlátozták. Ugyanezt a célt szolgálták a kétoldalú külkereskedelmi megállapodások is.

***Az állami támogatások káros hatása.*** A versenykorlátozások jogának fejlődésével egy időben merült fel, hogy a kormány az állami támogatásokat nem feltétlenül közérdekű gazdaságpolitikai szempontok – például az infrastruktúra, az elmaradott régiók, a nemzeti ágazatok fejlesztése, vagy a hatékonyság növelése - érdekében alkalmazza, hanem időnként pártpolitikai, vagy lobby-érdekeket követve. Ez esetben az állami támogatások a piaci versenyt korlátozzák, mert nem érvényesül a piaci versenynek az a mechanizmusa, amely a kisebb hatékonysággal működő vállalkozásokat kiszelektálja, más szóval, az állami támogatás egyenlőtlen feltételeket teremt a piaci versenyben azzal, hogy indokolatlan versenyelőnyhöz juttat egyes vállalkozásokat másokkal szemben. Ez nemcsak az állami támogatásban nem részesülő vállalkozások érdekeit sérti, hanem a gazdasági hatékonyság szempontjából is káros, mert rosszul működő vállalkozások, esetleg egész gazdasági ágazatok fenntartását segíti elő, míg a jól működőket tönkre teszi. Az állami támogatás az államok között támogatási versenyt is létrehoz - például egy külföldi vállalat beruházásáért egymásra licitálnak az államok támogatásaikkal - ami még tovább növeli az állami támogatások körét.

***Az állami támogatások indokolhatósága.***Napjainkra az állami támogatásoknak sokféle formája jött létre: pénzbeli támogatások, előnyök, többletjogok - például monopóliumok, vagy állami megrendelések - adókedvezmények, vagy más közterhek mérséklése, olcsó állami hitelek, állami kezességvállalás, veszteségek átvállalása, szolgáltatások - például infrastruktúra, állami ingatlan, vagy más vagyontárgy - rendelkezésre bocsátása. Ezekben az egyre bonyolultabbá váló állami támogatási rendszerekben nehéz egy olyan rendező elvet találni, amelyik eligazít abban, hogy mely esetekben indokolhatók az állami támogatások. Egyes megközelítések szerint[[34]](#footnote-34) azokban az esetekben van létjogosultsága az állami támogatásnak, amikor valamilyen piaci kudarcot kell megszüntetni. Például monopol, vagy oligopolisztikus szerkezetű piacon a hatékonyság növelése érdekében szükség van egy új versenytárs támogatására, externáliákat kell kezelni, például a környezetvédelem eszközeivel, esetleg közérdekű gazdasági célokat, mint kutatás, regionális fejlesztés, és szerkezetátalakítás, kell megvalósítani, vagy olyan közjavakat, amelyek nem működtethetők piaci körülmények között, például levegő, víz, kell biztosítani.

5.4 Az Európai Unió versenyjoga

### 5.4.1. A versenykorlátozások joga

***Az uniós versenyjog hatálya.*** A versenykorlátozó cselekmények akkor tilosak, ha a közös piacon folyó verseny akadályozását, korlátozását, vagy torzítását célozzák, illetve ilyen hatást fejtenek ki. A versenykorlátozás tehát akkor tartozik az uniós versenyjog hatálya alá, ha az a tagállamok közötti kereskedelemmel kapcsolatos. Ez a feltétel akkor teljesül, ha a gazdasági tevékenység a tagállam határain átnyúló, tehát a közös piacon folyó versenyt érinti, egyébként a tagország versenyjogát kell alkalmazni.

Az uniós versenyjog hatálya kiterjed a tagállamok vállalkozásaira. A vállalkozás alatt a közösségi joggyakorlat minden gazdasági tevékenységet végző vállalkozást ért, ez alól néhány kivételt ismer el, például néhány közhatalmi tevékenységet, vagy nem üzleti célú vállalkozást. Sok esetben az állami szervek által végzett tevékenységek - mint munkaügyi központ, vagy az állami közszolgáltatások közül például posta - is gazdasági tevékenységnek minősülnek.

Versenyjogi ügyekben első fokon a Bizottság jár el, amelyik a vizsgálat során széles körű jogosítványokkal rendelkezik: bármely helyiségbe beléphet, felvilágosítást kérhet, zár alá helyezhet, bármely dokumentumba betekinthet. Döntésében, amennyiben megállapította az uniós versenyjog megsértését, bírságot szabhat ki. A Bizottság döntéseit a Bíróság vizsgálja felül.

***A versenykorlátozó cselekmények tényállása.*** Az uniós jog tartalmazza a versenykorlátozó megállapodásokat, mely szerint az alábbi versenykorlátozó cselekmények tilosak:

* Vállalkozások közötti megállapodások, akkor is, ha azok nem írásbeli, hanem szóbeli formát öltenek.
* Az összehangolt magatartások nem megállapodások, de olyan hallgatólagos kapcsolat, koordináció, egyetértés, konszenzus létrejöttét jelentik, amelyben a felek összejátszanak annak érdekében, hogy a versenyt korlátozzák. A versenyjogi eljárásokban az eljáró szervnek kell bizonyítania, hogy összehangolt magatartás jött létre, azonban azt a gyakorlatban nem egyszerű elhatárolni az un. párhuzamos viselkedéstől. A párhuzamos viselkedés azt jelenti, hogy az oligopolisztikus piacokon a versenytársak között természetes módon – összejátszás nélkül is - létrejöhet azonos magatartás. Ennek elhatárolásához az uniós joggyakorlat azt az elvet alakította ki, hogy ha a párhuzamos viselkedésre nincs meggyőző magyarázat, akkor azt összejátszásnak kell tekinteni. A meggyőző magyarázat hiánya azonban általában csak gazdasági elemzésekkel bizonyítható.
* Vállalkozások társulásainak döntései. Ezeknél a cselekményeknél az uniós versenyjog azokat az iparági szövetségeket és szakmai szervezeteket vette célba, amelyek tagjaik számára versenykorlátozó szabályokat, például kötelezően alkalmazandó ártáblázat, írnak elő.

Az uniós jogi szabályozás a versenykorlátozás elkövetési magatartásait az általános meghatározáson túl, példálózó jelleggel is felsorolja, ilyen lehet az árrögzítés, a piacok felosztása, a termelés korlátozása, stb.

A versenykorlátozó cselekmény jogellenességének feltétele, hogy a verseny korlátozását kell céloznia, vagy ha ilyen szándék nem állapítható meg, akkor a versenyre objektíve korlátozó hatással kell lennie. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a versenykorlátozással érintett piaci részesedésnek jelentősnek kell lennie. Az uniós versenyjog gyakorlata szerint a néhány százalékos piaci részesedés önmagában nem jelent versenykorlátozó hatást, vagyis nem alkalmas a verseny akadályozására, korlátozására vagy torzítására. Ha a versenykorlátozó szándék megállapítható, akkor már nem kerül sor a versenykorlátozó hatás vizsgálatára.

A versenyjogi ügyekben hozott döntések megállapították a megállapodás jogsértő mivoltát olyan esetekben is, amikor a megállapodás nem a verseny korlátozására, hanem például gazdasági együttműködésre, vagy kutatás-fejlesztési tevékenységre irányult, de a megállapodás a versenyre korlátozó hatással járt. [[35]](#footnote-35)

***A versenykorlátozó cselekmények jogkövetkezménye.***Ha a megállapodás tilalom alá esik, annak jogkövetkezménye a semmisség és a bírság kiszabása.

***Kivételek és mentességek.*** A tilalom alól kivételt jelentenek azok a megállapodások, amelyek csekély jelentőségűek, vagyis a versenyre, pontosabban a tagállamok kereskedelmére nincsenek érdemi hatással. A jogalkalmazó gyakorlat a megállapodással érintett piaci részesedés 10-15 %-ánál feltételezi a csekély jelentőséget.

A tilalom alól bizonyos megállapodások mentességet élveznek, amelyek ugyan versenykorlátozó hatásúak, de a közös piacra más, fontos előnnyel járnak. A mentesség egyik formája az egyedi mentesség, amelyet a jogszabályokban meghatározott feltételek alapján lehet kérni, és amelyet mérlegelés alapján engedélyeznek. Az egyedi mentesség meglétéhez négy feltétel együttes megléte szükséges:

* A versenykorlátozás gazdasági előnnyel járjon.
* A gazdasági előnyből származó haszon a fogyasztókhoz kerüljön.
* A versenykorlátozás ne legyen aránytalan, és a versenyt ne számolja fel teljes mértékben az adott piacon.

A csoportmentesség esetében a közösségi jogszabályok felsorolják azokat a megállapodásokat, amelyek megengedettek, és amelyek mindenféle jogi eljárás nélkül, automatikusan mentességet élveznek. Ilyen, csoportmentességet élvező megállapodások a vertikális, a technológiaátadási, a szakosítási, a biztosítási és a szállítási ágazatban megkötött, a kutatási-fejlesztési, valamint a menetrendek összehangolásával és a számítógépes helyfoglalással kapcsolatos megállapodások.

A csoportmentességek szabályozásával kapcsolatban felmerült probléma, hogy a vállalkozások a versenykorlátozó megállapodásaikat gyakran a csoportmentességet megalapozó körülményekkel álcázták. Ezért a jogi szabályozás a csoportmentességeket korlátozta, például a vertikális megállapodások esetében a piaci részesedést egy meghatározott mértékéhez kötötte, vagy az egymással versenyhelyzetben levő vállalkozásokat a csoportmentességből kizárta.

***Az erőfölényes helyzet megítélése.*** Az erőfölénnyel való visszaélést az uniós jog a visszaélés elve alapján szabályozza, amely így nem tiltja az erőfölényes helyzet kialakulását, hanem csak az erőfölényes helyzetben levő vállalkozások bizonyos magatartását, és csak azoknak a vállalkozásoknak a magatartását szankcionálja, amelyek az erőfölényes helyzetet nem magasabb hatékonyságukkal és racionális gazdasági döntéseikkel érték el. Mint ahogyan már a korábbiakban is említettük, a gazdasági hatékonyság következtében a piaci koncentráció folyamata szükségképpen megindult, és ésszerűtlen lenne, ha a versenyjog a hatékonyabb vállalkozásokat büntetné.

***Az erőfölénnyel való visszaélés tényállása.*** Ennek a versenyjogi tényállásnak a megvalósulásához két feltétel szükséges: az erőfölényes helyzet, és az azzal való visszaélés.

Az erőfölényes helyzetben levő vállalkozás esetében első lépésként meghatározzák a termék- és földrajzi piacot:

* Ha a termék a termékpiacon kevéssé helyettesíthető, vagy cserélhető fel, akkor a piacon ezt kell terméknek tekinteni. Ha például a termék áremelését követően a fogyasztók egy másik termék vásárlására térnek át, vagy ha a vállalkozás könnyen át tud térni egy másik termék gyártására, akkor a termék könnyen helyettesíthető, és akkor a piacot ezek a termékek valamennyien jellemzik.
* Ha az adott földrajzi piacon a verseny feltételei azonosak - például azonosak a szállítási költségek, a fogyasztói igények, a márkák iránti kereslet, a szokások - akkor a terméknek földrajzilag ez a piaca.

A termék- és a földrajzi piac meghatározása után, második lépésként kerül sor a piaci erőfölény meghatározására. Általában az a vállalkozás van piaci erőfölényben, amelyik magas piaci részesedése, vagy más körülménye - például tőkéje, keresett márkája, gyártási, forgalmazási, technológiai előnye, szellemi és ipari tulajdonjogai - folytán képes arra, hogy a versenytársaktól független magatartást alakítson ki.

Az erőfölénnyel való visszaélés lehet tisztességtelen, amikor az erőfölényes helyzetben levő vállalkozás indokolatlan feltételeket, például magas árat, számára kedvező, a versenytárs számára azonban hátrányos szerződéses feltételeket szab azokkal a vállalkozásokkal szemben, akik tőle a beszerzés és értékesítés tekintetében függő helyzetben vannak.

A visszaélés emellett lehet versenyt korlátozó is, amikor a versenytársat a versenyből kiszorítják, vagy a belépését korlátozzák. Ilyen visszaélést jelent például, ha az erőfölényes helyzetben levő vállalkozás indokolatlanul elzárkózik az üzletkötéstől, vagy árdiszkriminációt alkalmaz olyan módon, hogy ugyanazt a terméket különböző áron értékesíti, vagy a költségekhez nem igazodó árengedményeket ad, mindezt azzal a céllal, hogy a terméket egy földrajzi területen kizárólagossá tegye, ezáltal a gyártókat és a fogyasztókat magukhoz kösse, és így megnehezítse más versenytársak piacra lépését. A felfaló árazás esetében az erőfölényes helyzetben levő vállalkozás költség alatti árat állapít meg, azzal a céllal, hogy a versenytársat ezzel kiszorítsa a piacról. A versenytárs ugyanis a költség alatti árversenyben hamarosan veszteségessé válik és tönkremegy, míg a nagyobb tőkeerővel rendelkező vállalkozás ezt a veszteséget képes elviselni, sőt, a versenytárs kiiktatása után a monopolárból ezt kompenzálni is tudja.

***Fúziókontroll.*** A vállalatok összefonódását az uniós versenyjog 2004-ig, a fúziókontroll önálló versenyjogi intézményként történő szabályozásáig, az erőfölényes helyzettel történő visszaélésként kezelte. A vállalatok összefonódása háromféle fúziót jelenthet:

* A vállalkozások összeolvadása, illetve az egyik vállalkozás beolvadása a másikba.
* Irányításszerzés, amely meghatározó befolyás megszerzését jelenti egy másik vállalkozásban. Ennek formája sokféle lehet, történhet a szavazati jogok többségének megszerzésével, illetve olyan döntési joggal, amikor a kisebbségi jogok jogosultja vétójoggal élhet, vagy a részvények elaprózottsága miatt, a sok kisrészvényessel szemben képes az akaratát érvényesíteni.
* Közös vállalatok alapítása.

***A fúziók engedélyezése.*** A fúziókontroll azt jelenti, hogy a vállalatok összefonódásához engedélyt kell kérni. A fúziónak ahhoz, hogy engedélykötelessé váljon, el kell érnie az uniós jog által megállapított küszöbértéket, más szóval, a fuzionáló vállalatok forgalmának meghatározott összeghatár fölöttinek kell lennie. Ha az ilyen léptékű vállalatok összefonódása erőfölényes helyzethez, vagy a verseny korlátozásához vezet, akkor a vállalatok összefonódását a közösségi versenyhatóság megtiltja, vagy bizonyos feltételekkel engedélyezi. Az összeolvadást a versenykorlátozó hatás ellenére engedélyezheti az uniós versenyhatóság, ha a fúzió a műszaki-gazdasági fejlődést, a kutatás-fejlesztést, vagy a fogyasztók érdekeit szolgálja.

***Az uniós versenyjog reformja.***Az 1999-ben kiadott Fehér Könyv vetette fel a versenyjogi szabályozás korszerűsítését, amely a túlterhelt uniós versenyhatóság – a Bizottság és a Bíróság - hatáskörét csökkentette, és több feladatot tagállami hatáskörbe utalt. Ennek következtében került sor egy olyan bonyolult jogi szabályozás kialakítására, amelyben sor került az uniós és a tagállami versenyhatóságok hatáskörének elhatárolására, a versenyfelügyeleti eljárás keretében gyakorolt jogok szétválasztására, valamint a párhuzamos eljárások kiküszöbölésére.

### 5.4.2. Az állam versenykorlátozó tevékenységének uniós jogi szabályai

***Külkereskedelem.*** A Római Szerződés elsőként a tagországok egymás közötti árukereskedelmébena vámokat törölte el, az Európai Gazdasági Közösség kifelé irányuló külkereskedelmében pedig egységes vámuniót alkalmazott. A tagországok közötti kereskedelem liberalizálása az egységes belső piac létrehozását, ezen túl pedig a tagországok versenyképességének növelését célozta. Az Európai Unióban ez ma már nemcsak az áruk, hanem a szolgáltatások, a munkaerő, valamint a tőke szabad, állami korlátozásoktól mentes mozgását is jelenti. Ennek a vámok eltörlésén túl a feltétele volt még a többi külkereskedelmi korlátozás felszámolása is. Az Európai Unió azonban a nem tagországokkal folytatott külkereskedelemben – különösen a mezőgazdaság területén - sokszor korlátozásokat alkalmaz, amelyek gyakran ellentétesek a külkereskedelem liberalizálását szabályozó nemzetközi egyezmények rendelkezéseivel.

***Támogatáspolitika.*** Az Európai Unió az állami támogatások tekintetében széles körű felügyeletet alkalmaz. Általánosságban elmondható, hogy az állami támogatásokat az uniós gyakorlat akkor fogadja el, ha az adott ágazat gazdasági elemzése során arra a következtetésre jut, hogy valamilyen piaci anomália megszüntetésére van szükség. Az állami támogatásokkal kapcsolatos uniós döntések ezért nem elsősorban a jogi szabályozáson, hanem a konkrét esetek gazdaságpolitikai szempontú megítélésén alapulnak. Az állami támogatásokat szabályozó jogi normákat ezért generálklauzulaként fogalmazták meg, amelyet a jogalkalmazói gyakorlatnak kell kitöltenie tartalommal.

***Az állami támogatásokat szabályozó rendelkezések hatálya és eljárása.*** Az Európai Unió az állami támogatásokat kizárólag akkor szabályozza, ha azok kihatnak a tagországok közötti kereskedelemre. A kisméretű vállalkozások támogatása nyilvánvalóan nem alkalmas arra, hogy a tagállamok közötti kereskedelemre érdemi befolyással bírjon. Nem érinti a tagállami kereskedelmet az sem, ha a vállalat nincs versenyhelyzetben, például az állami pénzjegynyomda, vagy nem vesz részt az államok közötti kereskedelemben, például a helyi jellegű infrastrukturális közszolgáltatások esetében. Ha azonban a tagállam területén a vállalat más tagállamok vállalataival van versenyhelyzetben, akkor az kihat a tagállamok közötti kereskedelemre is. A tagállamok közötti kereskedelemre irányuló hatás olyan esetekben is érvényesül, amikor az ok-okozati összefüggés meglehetősen távoli, például a kapacitásfelesleggel rendelkező hazai vállalatok állami támogatása nem kényszeríti a vállalatot a termelés csökkentésére, így korlátozza más tagállamok vállalatainak exporttevékenységét.

A tagországok kötelesek tájékoztatni a Bizottságot a tervezett állami támogatásokról, amelyekhez szükséges a Bizottság engedélye. A Bizottság jogosult vizsgálatot indítani hivatalból, vagy panasz alapján is, és megtilthatja az állami támogatások nyújtását, amennyiben azok ellentétesek az Európai Unió politikájával és szabályaival.

***Az állami támogatások kritériumai.***Az egyik feltétele az állami támogatásnak az állam részéről történő előny nyújtása. Az előny az uniós jogalkalmazási gyakorlatban sokféle lehet:

* Vissza nem térítendő állami támogatás
* Infrastruktúra, ingatlan, közmunka kedvezményes rendelkezésre bocsátása
* Kedvező, a piaci árhoz képest alacsonyabb hatósági ár megállapítása
* Kedvezményes kölcsön vagy kamat
* Ingyenes, vagy kedvezményes tőkejuttatás
* Állami követelésről való lemondás, fizetési halasztás
* Veszteség átvállalása
* Állami részesedés szerzése vállalatokban, ezzel együtt nem profitérdekű támogatások
* Állami kezességvállalás
* Állami támogatás közszolgáltatás nyújtása fejében
* A liberalizációra történő átállás költségeinek megtérítése
* Kedvezményes adók, adóelengedés

Másik feltétel, hogy az állami támogatásnak közpénzből kell történnie, amelyet az uniós gyakorlat tág értelemben kezel. Állami támogatásnak minősül minden olyan intézkedés is, amely által a költségvetés bevételtől esik el, például a hatóságok nem tartatják be a környezetvédelmi, minőségi szabályokat, és ezzel a vállalat olyan kárt okoz, amelyet az államnak kell viselnie. Az állami tulajdonú vállalatoknak nyújtott támogatás szintén állami támogatásnak minősül, de ide sorolhatók az állami alapok is, vagy az olyan állami privatizációs tenderek, amikor nem a legjobb feltételek kínáló pályázót választják ki.

Nem minősül állami támogatásnak, ha az intézkedés által a fogyasztók részesednek előnyben, például természeti csapásokból származó kár enyhítésére irányul, olyan régiók támogatásáról van szó, amelyek gazdasági fejlettsége kirívóan alacsony, vagy ahol nagyfokú munkanélküliség alakult ki, esetleg a támogatás más, súlyos gazdasági nehézség kezelésére szolgál. A német egyesítés után például a Trabant gyárat megvásárló Wolksvagen állami támogatást kapott szerkezetátalakítás céljára, amely a rendkívüli történelmi-gazdasági helyzetre tekintettel volt adható.

Lényeges további feltétel, hogy ne szelektíven, azaz ne egy vállalat számára, vagy ne szektor-specifikusan, egy ágazat számára történjen a támogatás. Ha a támogatás minden vállalatra vonatkozó társasági adó, vagy más közterhek csökkentésében nyilvánul meg, akkor nem esik korlátozás alá, de ha csak egy vállalat részesül támogatásban, az már állami támogatásnak minősül. Vagy, ha a támogatás minden vállalat számára előnyös, például egy autópálya építése, akkor sem beszélhetünk állami támogatásról, ellenkező esetben, ha például az infrastrukturális fejlesztés az állam részéről egy vállalat beruházásához kapcsolódik, akkor már igen.

Az uniós gyakorlat különböztet olyan módon is, hogy a támogatás a vállalat működési költségeihez, a szerkezetátalakításához, vagy csődhelyzete megszüntetéséhez kapcsolódik. A működési költségek megtérítését csak néhány kivételes esetben, például hulladékkezelés, ismeri el, vagy más esetekben, akkor nyújtható állami támogatás, ha a vállalat olyan szerkezetátalakítási tervet dolgoz ki, amelyik alkalmas arra, hogy a vállalatot életképessé tegye.

Ismeretes az un. horizontális támogatás kategóriája is, amikor a támogatás célja a területfejlesztés - amelynek eszközei a beruházások ösztönzése, a vállalatok modernizálása, vagy munkalehetőségek teremtése - a környezetvédelem, a képzés, és a kutatás-fejlesztés, valamint a kis- és középvállalatok fejlesztése. Ezeknél a támogatásoknál a fő szempont, hogy az intézkedésből származó gazdasági előny jelentősebb legyen, mint a verseny korlátozásából származó hátrány.

Az uniós szabályozás egyes ágazatokat, mint például közlekedés, mezőgazdaság, halászat, textilipar, autógyártás, acélipar, hajóépítő ipar, kivett a támogatások általános szabályai alól, és speciális elbírálás alá helyezte. Vannak olyan új területek, az un. „szürkezónák”, amelyek esetében az állami támogatás a liberalizációval, vagy a piaci struktúra megváltozásával indokolható, vagyis ennek költségeihez történik a hozzájárulás.

***A mezőgazdasági támogatások formái.*** Az Európai Unióban a mezőgazdaság támogatásának számtalan formája jött létre.

A Római Szerződés hozta létre a termékpálya szabályozást, amelyben a támogatás a mezőgazdasági termék előállításához, feldolgozásához, forgalmazásához, vagyis magához a mezőgazdasági termékhez kötődik. 2003-tól a támogatást a földterület jellegéhez, például szántó, legelő is köthették, illetve a támogatást regionális szinten is megállapíthatták. Van olyan megoldás is, hogy a támogatást speciális mezőgazdasági termékekhez - például durumbúza - adták, vagy bizonyos uniós előírások - mint növény-, és állategészségügyi, állatvédelmi, tájképvédelmi, minőségi előírások - betartásához kötötték.

Az intervenció szintén a támogatás egyik formája. Ennek keretében, ha a mezőgazdasági termékek ára egy bizonyos szint alá csökken, a termelő felajánlhatja termékét az intervenciós ügynökségnek, amely azt intervenciós áron veszi meg. Lehetséges az is, hogy a támogatás a termelő számára a tárolás költségeit fedezi. Gyorsan romló termékek, zöldségek, gyümölcsök esetében – ha a termék megsemmisítése szükséges, vagy azt már csak takarmányozási célra lehet felhasználni – szintén adható támogatás. Ezeknek a támogatásoknak a célja a mezőgazdasági termelés kockázatának csökkentése.

A támogatás formája lehet a termelők számára közvetlen kifizetés, de ismeretes olyan megoldás is, amikor a feldolgozó részesül támogatásban akkor, ha magasabb áron hajlandó megvásárolni a mezőgazdasági terméket. Lehet a mezőgazdasági termelői ágazatokban létrehozott érdekképviseleti szervezetek működéséhez is támogatást nyújtani.

***Protekcionista mezőgazdasági politika.*** A mezőgazdaság támogatása abban is megnyilvánul, hogy az Európai Unió saját belső mezőgazdaságát harmadik országokkal szemben protekcionista eszközökkel - mint importvám, exporttámogatás harmadik országokba - is védi. A protekcionista eszközök alkalmazása miatt az Európai Unió folyamatosan konfliktusba kerül a WTO szervezeteivel, amelynek eredményeként már több protekcionista intézkedés visszavonására kényszerült.

A mezőgazdasági termékek árát például gyakran uniós szinten szabályozzák, amelynek funkciója, hogy az uniós árakat a világpiaci árakhoz képest magasabb szinten állapítsák meg. Ez a családi gazdaságok megmentését szolgálja azáltal, hogy megfelelő jövedelmet biztosít a számukra, ami egyben fedezetet nyújt a technikai jellegű fejlesztésekre is. Az uniós protekcionista mezőgazdasági politika a fogyasztók érdekeivel ellentétes, mert a világpiaci árhoz képest magasabb árat kell fizetniük, de a mezőgazdaság fejlesztése szempontjából jótékony hatással bír.

***A mezőgazdasági támogatások új tendenciái.*** Az 1980-as évekre a támogatások a mezőgazdasági termékek feleslegét eredményezték, amelyet különböző korlátozó intézkedésekkel - mint például árbefagyasztás, mennyiségi korlátozások, kvóták, illetve a támogatások mennyiségi korlátokhoz kötése - próbáltak megoldani. A mezőgazdasági támogatások és intervenciós eszközök együttesen a 2000-es évekre egy rendkívül bonyolult rendszert alakítottak ki, amely jelentős pénzügyi eszközöket igényelt, és nem is mindig érte el célját.

Ezért az utóbbi két évtizedben az uniós mezőgazdasági támogatási politika azt szorgalmazta, hogy a támogatás ne a termékekhez kötődjön, mert ez nincs tekintettel olyan szempontokra, mint a kedvezőtlen adottságú terület, a kisebb hatékonysággal működő termelő, a szerkezetátalakítás miatti többletköltség, vagy a túltermelés. Ezeknek a szempontoknak az érvényesítését vidékfejlesztésnek nevezik, amelynek három célja van: a versenyképesség növelése, a természeti környezet és a táj védelme, valamint a vidéki lakosság életminőségének fejlesztése. Ennek keretében adható támogatás a mezőgazdasági beruházásokhoz, a fiatal gazdák számára versenyképesség növelő megoldások alkalmazásához, ökológiai szempontú fejlesztésekhez, katasztrófa sújtotta területek helyreállításához, csatornázáshoz, infrastruktúra létesítéséhez, falusi turizmushoz, kedvezőtlen adottságú területek fejlesztéséhez, környezetgazdálkodáshoz, minőségi, egészségügyi, környezetvédelmi előírások betartásához, stb.

A lisszaboni stratégia 2004-ben – az Európai Unió versenyképességének növelése érdekében – az állami támogatások csökkentését, valamint az állami támogatások közül a horizontális jellegűek **-** mint a területfejlesztés, a környezetvédelem, a kutatás-fejlesztés, a képzés, a kis- és középvállalkozások támogatása - alkalmazását tűzte ki célul.

5.5. Versenyjog Magyarországon

### 5.5.1. Az állami monopóliumok

***Az állami monopóliumok kialakulása.*** Az állami monopóliumok Magyarországon a feudalizmus megszilárdulásával egy időben alakult ki. A regálék, vagy haszonvételi jogok a király kizárólagos jogai voltak, és akkor is a királyt illették, ha a király nem volt a tulajdonosa annak a birtoknak, ahol a regálé alapjául szolgáló tevékenység - dohánytermelés, sókitermelés, nemesércbányászat - folyt. Ugyancsak a királyt illette a só és nemesfém külföldről történő behozatalának joga is. A király nemesérc bányászati monopóliumát Károly Róbert szüntette meg, ettől kezdve a bánya nemcsak királyi tulajdonban lehetett, de a tulajdonos bányabért (urburát) fizetett a királynak, és díj ellenében a kibányászott nemesércet köteles volt a királynak beszolgáltatni. A bányászat állami monopóliumát az 1854-es bányatörvény szigorította meg ismét a bányaúrjog létesítésével. Ez azt jelentette, hogy a bányaüzemet – saját ingatlanon is – csak kutatási engedély alapján lehetett létesíteni, és a kitermelt ásványi kincs fölötti tulajdon megszerzéséhez bányahatósági adományozás volt szükséges. A haszonvételi jog elnevezést később felváltotta a jövedék, amelynek körét bővítették, és tartalma is megváltozott. A jövedéki tevékenységek egy részének végzésére bárki jogosulttá vált, de jövedéki adót kellett fizetnie. A jövedékek másik csoportját képezte az állami monopólium, amely csak engedély alapján volt végezhető magánosok által. Ide tartozott például a lőporgyártás, az italmérés, a szerencsejáték szervezése, a pénzverés. A jövedéki szabályok alá tartozó tevékenységeket a pénzügyminiszter alá tartozó pénzügyigazgatóság felügyelte.

1945 után a kommunista állam minden gazdasági tevékenységre kizárólagos jogot tartott fenn, és csak az 1970-es években – az un. második gazdaság keretei között – tette lehetővé, hogy kisvállalkozói tevékenységet állampolgárok és azok gazdasági szervezetei is végezhessenek. Az 1988-ban létrehozott társasági törvény alapján bármely állami monopólium végezhető volt magántulajdonban levő vállalkozások által is, ha a vállalkozásban az államnak bármilyen kis tulajdoni hányada volt.

***Állami monopóliumok az átmenet időszakában*** Az 1990-es évek elejétől az állami monopólium két fajtáját, a bankjegy és érmekibocsátást, valamint a postabélyegek előállítását, kizárólag állami vállalatok végezhették. A postabélyeg előállításának joga megillette azt a magánvállalkozást, amelyik egyetemes postai szolgáltatást nyújtott, azonban jelenleg ilyen nem volt található, mert a postabélyeget egyedül az állami tulajdonban levő Magyar Posta bocsátotta ki. Az állami monopólium másik fajtája a koncesszió köteles tevékenység volt, amelynek körét az 1990-es koncessziós törvény határozta meg: ide tartoztak az infrastrukturális közszolgáltatások, a bányászat, a csővezetékes szállítás, a hasadó és sugárzó anyagok, kábítószerek és pszichotróp anyagok előállítása, szerencsejáték szervezése, amelyek állami döntés alapján magánvállalkozások számára koncesszióba voltak adhatók.

A 2000-es években az állami monopóliumok köre – az uniós direktívák hatására – a koncesszióköteles tevékenységek körében leszűkült. 2009-ben a koncesszió körébe már csak a víz- és csatornaközművekhez kapcsolódó ivóvízellátás és szennyvízelvezetés, a közutak üzemeltetése, a bányászati tevékenységek, a csővezetékes termék (a földgáz) szállítása és tárolása, a hasadó és sugárzó anyagok előállítása és forgalmazása, a szerencsejáték szervezése, valamint a trolibusszal történő személyszállítás tartozott.

Az, hogy miért éppen ezeket a tevékenységeket hagyták meg koncesszióköteles tevékenységnek, két okra vezethető vissza: az 1990-es évek közepén a kormány privatizációs elképzelései szerint az energiaszektort külföldi befektetők számára értékesítették, ezért azt kivették a koncessziós törvény hatálya alól, majd a 2000-es évektől az uniós direktívák tiltották meg a tagállamoknak, hogy az állam olyan bevételszerző tevékenységeit, mint alkohol, dohány, szerencsejáték, állami monopóliumként fenntartsák. Az infrastrukturális közszolgáltatások körében – szintén az uniós liberalizációs előírásoknak köszönhetően – is ekkor történt meg a legtöbb állami monopólium leépítése. A kizárólagos állami tulajdon körében is vannak olyanok, mint a vasúti pálya és a repülőtér, amelyekhez kapcsolódó tevékenységek az uniós szabályok szerint liberalizáltak.

***A második Orbán kormány új jogi szabályozása az állami monopóliumokról.*** Az alábbi felsorolásból látható, hogy a korábbihoz képest az állami monopóliumok köre lényegesen kibővült a 2010-től kezdődő időszakban.

Az állam kizárólagos tevékenységei körébe tartozik jelenleg a csővezetések termékszállítás, a bányászat, a csatornák működtetése, az atomenergiával kapcsolatos tevékenység, a szerencsejáték, a vasúti személyszállítás és árufuvarozás, a helyközi közúti személyszállítás, a repülőtér működtetése, a közutak és vasutak működtetése, a parkok és közterületek működtetése, a földgáztározók működtetése, és a dohánytermék kiskereskedelme.

A helyi önkormányzatok ezen túl monopóliumot élveznek a helyi személyszállítás és a helyi közművek működtetése területén is.

A kormány több esetben új piacot hozott létre, mint például az infokommunikáció területén több tevékenységet, vagy a mobilfizetés, és az elektronikus útdíj szolgáltatása esetében, és ezeket a tevékenységeket állami monopóliumként deklarálta.

Amint azt egy korábbi fejezetben, a 4. fejezet 4.6. pontjában láttuk, a második Orbán kormány a törvényhozás útján az állami monopóliumokat sokszor nemcsak azzal a céllal hozta létre, vagy szabályozta újra, hogy a gazdasági folyamatokba történő állami beavatkozást elősegítse, hanem azzal a céllal is, hogy az állami monopóliumokat koncesszió, vagy pályáztatás útján magánvállalkozások kezébe adja. Ez a dohány-kiskereskedelemben és a felszámolók esetében járt a legnagyobb feszültséggel, mert a pályázatok eredményeként a piacról kiszorultak a korábbi üzleti vállalkozások. A játékgépek esetében a koncessziós jogot egy kaszinóhálózat kapta. A baloldali média véleménye szerint az eredeti cél a kormányhoz közel álló vállalkozók üzleti lehetőségekhez juttatása volt.

Más esetekben nem az állami monopólium törvény által történő deklarálásával, hanem más módon - például adókedvezménnyel a béren kívüli juttatások esetében, vagy a kötelezően használandó tankönyvek előírásával a tankönyvpiacon, illetve olyan hatósági árszabályozással, amelyik veszteségessé tette a közszolgáltató vállalatokat, hogy azokat felvásárolhassa - a korábbi üzleti vállalkozásokat kiszorította a piacról. Így törvényi szinten nem, de ténylegesen az állami tulajdonban levő vállalat uralma alá, azaz monopóliumába került az adott piac.

Az állami monopóliumok valamennyi formája koncesszióba adható. A 2011. évi CXCVI. tv. ugyanis rendelkezik az állam kizárólagos gazdasági tevékenységeiről, az állami monopóliumokról. Az 1991. évi XVI. tv., amelyik a koncessziót szabályozza, már nem tartalmazza azokat az állami monopóliumokat, amelyeket koncesszióba lehet adni (a korábbi koncesszióköteles tevékenységeket) hanem visszautal a nemzeti vagyonról szóló törvény azon rendelkezésére, amely az állami monopóliumokat szabályozza.

### 5.5.2. A magyar versenyjogi szabályozás

***A versenyjog kialakulása.*** Az első magyar versenytörvény, az 1923. évi V. törvénycikk a tisztességtelen versenyt és a fogyasztók megtévesztését szabályozta, magánjogi eszközökkel. Egyes tényállásokat - mint például az üzleti titok sérelme, a hitelrontás - nevesített is, de a jogi szabályozás főként a generálklauzulát alkalmazta, amelyben általános jelleggel tiltotta a jó erkölccsel és az üzleti tisztességgel ellentétes magatartásokat.

Az 1923. évi V. tc. alapján két eljárásban érvényesíthette jogát a sérelmet szenvedett versenytárs: polgári perben, és a Kereskedelmi Kamara keretei között működő Kamarai Jury előtt. A Kamarai Jury határozata jogilag nem volt végrehajtható, de tekintélyét bizonyítja, hogy az elmarasztalt versenytárs számíthatott az üzleti életben az erkölcsi megvetésre, és az üzleti életből való kiközösítésre.[[36]](#footnote-36)

Az 1923. évi V. tc. által szabályozott magatartások, elvárások, mint az üzleti etika szabályai, az üzleti életben mindenki által elvárt viselkedéssé váltak.

Az 1931. évi XX. törvénycikk kartelljogi szabályai már nem gyökeresedtek meg a jogalkalmazásban a 2. világháborús időszak, majd a kommunista gazdasági rend kialakulása miatt. A törvény a kartell megállapodásokra kötelező írásbeli formát rendelt, és azt bejelentési kötelezettség alá helyezte. A kartellügyekben a gazdasági minisztérium járt el, de mellette már működött szakértői-tanácsadói jelleggel a Kartellbizottság, később egy speciális bíróság is. A kartellekre főszabályként pénzbírságot lehetett kiszabni, de bizonyos esetekben büntetőjogi szankció is alkalmazható volt. [[37]](#footnote-37)

***A kommunista állam versenyjoga.***A két versenytörvényt formálisan a kommunista állam nem helyezte hatályon kívül, de a tervgazdaság időszakában az állami vállalatok között nem volt piaci verseny, így alkalmazásuk fel sem merült. Csak később, az 1968-as gazdasági reform idején vetődött fel ismét a versenyjogi szabályok alkalmazásának szükségessége. A tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló 1984. évi IV. tv. az 1923. évi V. tc. rendelkezéseit vette át, de a versenykorlátozó cselekményekkel kapcsolatban nem tartalmazott rendelkezést. A megvalósult gazdasági és szervezeti reformok a gazdaságirányítási rendszer liberalizálását jelentették, és ennek hatására megjelentek – főleg a kisvállalkozói szektorban - a piac intézményei is, de ez nem volt valódi versenypiac, mert az államigazgatás által irányított állami vállalatok monopolhelyzetben voltak.

***Az átmenet időszakának versenyjoga.*** 1990-ben – a piacgazdaság létrehozásával egy időben – lépett hatályba a tisztességtelen piaci magatartásról szóló 1990. évi LXXXVI. tv., amely egyaránt tartalmazta a tisztességtelen piaci magatartások és a versenykorlátozások jogát, valamint a fogyasztók megtévesztésének tilalmával kapcsolatos joganyagot is. Magyarország 1994-ben csatlakozott az Európai Megállapodáshoz, amelyben kötelezte magát arra, hogy a versenyjog szabályait az Európai Közösség normáival harmonizálja. Ennek hatására alkották meg a jelenleg is hatályban levő, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényt, amely jelenleg is hatályban van, és az alábbi versenyjog intézményeket szabályozza:

* Tisztességtelen versenyt sértő magatartások. Az 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen versenyt sértő tényállásokként szabályozza a jó hírnév sérelmét, az üzleti titok megsértését, a bojkottot és a versenyeztetés tisztaságát sértő cselekményeket. Az utánzás, a tőzsdei ügylet és az árverés tisztaságát sértő cselekmények szintén ilyen tényállások, azonban mivel ezekről a területekről más jogszabályok részletesen rendelkeznek, így a versenyjog csak kiegészítő jelleggel bír. Ugyanakkor generálklauzulaként fogalmazza meg, hogy tilos gazdasági tevékenységet tisztességtelenül – a versenytársak vagy a fogyasztók érdekeit sértő módon, illetve az üzleti tisztesség követelményeibe ütközően – folytatni, mely rendelkezés lehetővé teszi, hogy a nevesített tényállásokon kívül a jogalkalmazó más cselekményeket is tisztességtelennek minősítsen.

A tisztességtelen cselekményekkel kapcsolatos eljárások a polgári bíróság hatáskörébe tartoznak, amelyik a polgári perrendtartás szabályai szerint jár el. A bíróság megállapíthatja a jogsértést, kötelezheti a jogsértőt annak abbahagyására, eltilthatja a további jogsértésektől, kötelezheti a jogsértőt, hogy a nyilvánosság útján, vagy más módon adjon elégtételt a sérelmet szenvedett félnek, elrendelheti a jogsértést megelőző állapot helyreállítását, kártérítést ítélhet meg, sőt, bírság kiszabására is jogosult.

***A versenykorlátozások joga.*** Az 1996. évi LVII. törvény a versenykorlátozásokkal kapcsolatban szabályozza a kartelleket, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést és a fúziók ellenőrzését.

* Kartell. A kartelleket a törvény példálózó módon sorolja fel - ár, földrajzi, mennyiségi stb. - és egy általános meghatározást is ad, amely szerint tilos minden vállalkozások közötti megállapodás, vagy összehangolt magatartás, amely a gazdasági versenyt akadályozza, korlátozza, torzítja, illetve ilyen hatást fejthet ki. A kartelltilalom vonatkozik az érdekképviseletek olyan döntéseire is, amelyek a piac kereslet-kínálati viszonyait torzíthatják, például a szakmai kamarák szabályzatainak az árra, vagy a reklámra vonatkozó rendelkezései.

Nem vonatkozik a tilalom a csekély jelentőségű kartellekre, és azokra, amelyek a mentesség körébe tartoznak. Csekély jelentőségű a kartell, ha a vállalkozás piaci részesedése 10 % alatti, kivéve az ár és a földrajzi kartellt, amely még ekkor sem számít csekélynek. A mentesülés feltételét a törvény túlságosan általánosan fogalmazza meg, például termelés, forgalmazás ésszerű megszervezése, műszaki-gazdasági fejlődés előmozdítása, környezetvédelem vagy versenyképesség javítása. A mentesülés akkor állapítható meg, ha a kartell a további együttes feltételeknek is megfelel: az előny egy része a fogyasztóhoz jut, a versenykorlátozás a szükséges mértéket nem haladja meg, és nem jár a verseny teljes kizárásával. A kartellt a törvény szerint nem kell bejelenteni és engedély sem szükséges hozzá, és eljárás is csak akkor indul, ha a Gazdasági Versenyhivatal hivatalból indít eljárást, mert a kartellt jogellenesnek találja.

* Gazdasági erőfölénnyel való visszaélés. A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés vagy a szerződéskötéssel kapcsolatos – például tisztességtelen ár kikötése, indokolatlan előny, vagy hátrány kikényszerítése, üzleti kapcsolattól való elzárkózás, vagy annak felbontása – illetve szerződésen kívül – például áruvisszatartás, árukapcsolás, üzletfelek diszkriminálása, felfaló árazás, gazdasági döntések befolyásolása indokolatlan előny szerzése céljából – valósulhat meg. A törvény a lehetséges visszaélésekre példálózó felsorolást ad, az általános zsinórmérce a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma.

Az erőfölényes helyzet meghatározásánál a törvény olyan szempontokat alkalmaz, amelyek tág lehetőséget adnak a jogalkalmazó számára a mérlegelésre. Gazdasági erőfölényben van a törvény szerint az, aki gazdasági tevékenységét a versenytársaktól nagymértékben függetlenül folytathatja, ami azt jelenti, hogy döntéseiben nem kell tekintettel lennie a versenytársak vele kapcsolatos magatartására. Ennek vizsgálatához a törvény olyan szempontokat határoz meg, mint a piacra való belépés és kilépés költsége, a piac szerkezete, a piaci részesedés aránya, a gazdasági befolyás mértéke, a vállalkozás vagyona, pénzügyi helyzete, stb.

***A fúziókontroll.*** A fúzió a versenytörvény szerint főszabályként tilos. Fúziónak minősül a beolvadás, az összeolvadás, a másik vállalkozásban történő üzletrész szerzése, az irányítás megszerzése, közös vállalkozás létrehozása. Az irányítás megszerzése csak akkor minősül fúziónak, ha a vállalkozás a részvények, üzletrészek több mint 50 %-val rendelkezik, jogosult a vezető tisztségviselők megválasztására, vagy jogosult és képes a másik vállalkozás döntéseinek meghatározó befolyásolására. A fúzióhoz a Gazdasági Versenyhivataltól kell engedélyt kérni. A fúzió akkor is jogellenes, ha nem jár versenykorlátozó hatással. Az engedély megadásánál mérlegelni kell az előnyöket és hátrányokat, amelynek szempontjai lehetnek a piac szerkezete, a belépés és kilépés költsége és kockázata, a versenyt érintő hatás, a versenyképesség, a fogyasztókra gyakorolt hatás, és a vállalkozások piaci, pénzügyi helyzete. Végül is, a Gazdasági Versenyhivatalnak a törvény széles körű mérlegelései jogot ad.

***A Gazdasági Versenyhivatal.*** Közigazgatási szerv, elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel. A Gazdasági Versenyhivatal az országgyűlésnek tartozik felelősséggel, ami éves beszámolási kötelezettséget jelent. A Gazdasági Versenyhivatal nem áll a kormány irányítása alatt, de attól nem is teljesen független, mivel a kormány a miniszterelnöknek az elnök személyére vonatkozó javaslatételi jogán keresztül képes befolyást gyakorolni a Versenyhivatal jogalkalmazói gyakorlatára.

A Gazdasági Versenyhivatal hatásköre:

* Ágazati vizsgálatot indíthat, ha úgy találja, hogy a piacnak valamely részén torzul a verseny. Ennek keretében bármely vállalkozástól felvilágosítást kérhet, és a szükséges iratokba betekinthet. A vizsgálat eredményéről jelentést készít.
* Panasz alapján eljárást indít, ha a panasz tárgya a fogyasztók megtévesztésével, kartellel, gazdasági erőfölénnyel való visszaéléssel kapcsolatos. A panasz előterjesztésére bárki jogosult.
* Elbírálja a kérelemre és bejelentésre indult eljárásokat. Kérelmet annak kell előterjesztenie, aki fúziót hoz létre, és ehhez engedélyre van szüksége. Monopolhelyzetben levő vállalkozásoknak a tervezett áremelést bizonyos esetekben be kell jelenteniük.
* Hivatalból indít eljárást, ha törvénysértést észlel, például valamely vállalkozás versenykorlátozó magatartását - kartellt, erőfölénnyel visszaélést, a fogyasztók megtévesztését, vagy versenyt korlátozó jelenségeket – a versenyt korlátozó fúziókat, vagy túlzott áremelést tapasztal.

***A versenyfelügyeleti eljárás szakaszai.***A Versenyhivatal eljárása közigazgatási hatósági eljárás, ami azt jelenti, hogy ha a versenytörvény másként nem rendelkezik, akkor a közigazgatási eljárásról szóló törvény (KET) szabályait kell alkalmazni. Az eljárásnak négy szakasza van:

* A vizsgálati szakaszban a vizsgáló megállapítja az ügy tényállását, majd javaslatot tesz a további eljárásra, illetve az eljárást saját hatáskörében megszünteti, ha az általa beszerzett bizonyítékok alapján megállapítja, hogy nem történt törvénysértés.
* A Versenytanács szintén jogosult az eljárást megszüntetni, ha a vizsgáló jelentése alapján arra a következtetésre jut, hogy nem történt törvénysértés. Ha erre nem kerül sor, akkor a Versenytanács tárgyalást tart, és határozatot hoz, amely nyilvános.

A határozat tartalma szerint lehet a fúziót engedélyező, vagy azt megtagadó, vonatkozhat a kartell jogszerűségére, vagy tilos voltára, megállapíthatja a magatartás törvénybe ütközését (például erőfölénnyel visszaélés, engedély nélküli fuzionálás) kötelezhet a jogsértő magatartás abbahagyására, szerződéskötésre, vagy helyreigazító nyilatkozat közzétételére. A határozatban bírságot szabhat ki a Versenyhivatal, amelynek összege maximum a vállalkozás éves nettó bevételének 10 %-a lehet. A bírság összegét a jogsérelem súlya, a magatartás felróhatósága, valamint a verseny és a fogyasztói érdekek sérelmének nagysága alapján kell meghatározni.

Lényeges, hogy a Versenyhivatal nem jogosult a kötelezően megkötendő szerződés tartalmának megállapítására, csak a szerződéskötés elrendelésére. Ha a szerződés tartalma alapján megállapítható az erőfölényes helyzettel való visszaélés, a Versenyhivatal csak a törvénysértés megállapítására, és abbahagyásra kötelezésre, illetve bírság kiszabására jogosult, de arra nem, hogy kötelezze a feleket a szerződés megkötésére, tartalmának megállapítására, illetve módosítására. Ezek a polgári bíróság hatáskörébe tartozó jogok. A Versenyhivatal a bírságot – szintén a polgári eljárásoktól eltérően – nem az okozott kárhoz képest állapítja meg, hanem a törvényben maghatározott szempontok szerint. A polgári bíróság hatáskörébe tartozó tisztességtelen cselekményekkel kapcsolatos ügyekben a sérelmet szenvedett vállalkozó kártérítést kérhet, amelynek nagyságát a másik fél által, neki felróhatóan okozott kár alapoz meg.

Mind a vizsgálati, mind a tárgyalási szakaszra jellemző, hogy a bizonyítási teher a vizsgálót, illetve a Versenytanácsot terheli, ami azt jelenti, hogy nem az eljárás alá vont félnek, vagy a panaszt tevőnek kell bizonyítania azt, hogy nem követett el törvénysértést, illetve, hogy a panaszolt törvénysértést követett el. Ez az eljárás inkvizitórius - hivatalból történő - jellegére utal, amely a közjogi eljárások sajátja. A polgári eljárásokban a kontardiktórius elv érvényesül, ami azt jelenti, hogy a peres felek kötelezettsége a bizonyítás.

A versenyfelügyeleti eljárásban a vizsgálót - a tényállás tisztázása érdekében - a büntetőeljárásban eljáró nyomozó hatóságokkal csaknem azonos jogok illetik meg, a személyekre vonatkozó kényszerítő eszközök kivételével. A vizsgálatot bármely helyen, még a vállalkozás tisztségviselője, vagy alkalmazottja magánhasználatú helyiségében, vagy gépjárművében is, meg lehet tartani, a szükséges felvilágosítást a vizsgálónak mindenki köteles megadni, a szükséges dokumentumokat a rendelkezésére bocsátani, a vizsgáló ezen túl jogosult a bizonyítékokat lefoglalni, zár alá venni, bármely épületet, vagy lezárt területet felnyitni, helyszínt átkutatni. A vizsgáló rendőrség közreműködését is igénybe veheti. Azokhoz az eljárási cselekményekhez, amelyek a helyiségbe történő önhatalmú belépéssel, felnyitással, átvizsgálással kapcsolatos, a vizsgálónak a bíróságtól kell engedélyt kérnie.

* Az utóvizsgálat keretében a vizsgáló megvizsgálja, hogy a Versenytanács határozatában foglalt kötelezettségnek az érintett eleget tett-e. Ha nem, a vizsgáló jogosult bírságot kiszabni.
* Ha a végrehajtás elrendelésére kerül sor, a Versenytanács végrehajtási bírságot szab ki, amennyiben a kötelezésben meghatározott cselekményt nem végezte el az eljárás alá vont vállalat.
* A Versenytanács határozatával szemben közigazgatási bíróság előtt jogorvoslattal lehet élni. A közigazgatási bíróság eljárására a polgári perrendtartás szabályai vonatkoznak.

***A versenykorlátozások jogának jellemzői.*** Az 1996. évi LVII. törvény rendelkezései túlnyomó részben a közigazgatási modellt tükrözik. A Gazdasági Versenyhivatal közigazgatás szerv, eljárása jellemzően inkvizitórius, és a kormánytól sem teljesen független. A bírósági eljárás elemeire – a kontardiktórius jellegre - utal viszont, hogy a második szakaszban bírókból álló tanács jár el, ahol a Versenytanács és az eljárás alá vont vállalkozás egyenrangú felek a bizonyításban.

A versenytörvény szabályozásában keverednek a szigorú és enyhe elvek. A kartell és az erőfölénnyel kapcsolatos visszaélések esetében a versenytörvény részletesen szabályozza a jogellenes magatartást, valamint a fúzió lehetséges formáit is, de az előnyök-hátrányok tekintetében generálklauzula jellegű szabályozást ad. Ezek megítélésében a jogalkalmazónak túlságosan tág mérlegelési jogköre van. Hasonló a helyzet az erőfölényes helyzet esetében is. A kartell a tilalmi elv alapján áll, ami egy szigorúbb kartellpolitikát jelent, de a kartelleket sem bejelenteni, sem engedélyeztetni nem kell, ezért csak a Versenyhivatal észlelése, vagy bejelentése alapján vonható felelősségre a tilos kartell megállapodást kötő vállalkozás. Más a helyzet a fúziókontroll esetében, mert ott a tiltás szigorúbb jellegére utal, hogy a fúziók engedélykötelesek, tehát minden esetben mérlegelésre kerül, hogy létrejötte indokolt, vagy sem. A fúziók esetében ugyanakkor a Versenyhivatal nem kap lehetőséget arra, hogy a nagyméretű vállalatokat szétválassza, hanem csak a jövőbeli monopóliumok létrejöttét akadályozhatja meg.

### 5.5.3. Versenypolitika az átmenet időszakában

A ***versenypolitika dilemmái***. A magyar átmenet időszakának kezdetén a leglényegesebb versenypolitikai kérdés az volt, hogy a piaci versenyt gazdaságpolitikai vagy versenyjogi eszközökkel kell létrehozni, illetve a versenyjognak milyen célokat - például hatékonyság, versenyképesség a világgazdaságban, a politikától való függetlenség, az állami vállalati struktúrák decentralizálása - kell követnie.

Alapvető különbség mutatkozott a fejlett piacgazdaságok versenypolitikája, valamint a tervgazdaságból a piacgazdaságba történő átmenet időszakának versenypolitikája között. Amíg az előbbi esetében a piaci verseny spontán módon fejlődött ki évszázadokon keresztül, és a versenyjognak a piaci versenyt korlátozó jelenségekkel szemben kellett fellépnie, addig az átmenet időszakában magát a piaci versenyt kellett létrehozni egy olyan gazdasági környezetben, ahol a piaci szereplők a versenykultúrát már hírből sem ismerték, és a piacon a politikától függőségi helyzetben levő, nagyméretű állami vállalatok monopóliumai domináltak. Ezért a vállalatok nagy méretének kérdése nem úgy merült fel, mint a hatékonyabb, innovatívabb működés feltétele, hanem mint a bürokratikus gazdaságirányítás jellemzője. A versenypolitikának szembe kellett néznie azzal a helyzettel is, hogy hiányoztak a piac alapvető feltételei, mint a piacra történő belépés lehetősége, a tőke- és pénzpiac fejlettsége, valamint a magántulajdon. Az államnak ezért aktív szerepet kellett volna vállalnia annak érdekében, hogy a piaci verseny feltételeit megteremtse.[[38]](#footnote-38)

***A privatizáció versenyjogi kérdései.***A privatizáció versenypolitikai dilemmája volt, hogy mivel az állami monopólium magánmonopóliummal történő felváltása nem hoz létre versenypiacot, ezért szükséges-e, hogy a versenypolitika beavatkozzon a privatizációs folyamatokba a nagyméretű állami vállalatok szétválasztásával, és a privatizáció során a magánmonopólium létrejöttét meg kell-e akadályoznia. Más szóval, az államnak a versenypolitika révén is elő kell-e segítenie a demonopolizálást. A korábbi fejezetekben láttuk, hogy az amerikai versenyjogban a trösztellenes politika felhatalmazza a versenyfelügyeletet ellátó hatóságokat arra, hogy amennyiben a piaci versenyt korlátozó hatásúnak bizonyulnak, elrendelhessék a nagyvállalatok kötelező szétbontását.

Az 1990-es versenytörvény végül is határozottan leszűkítette a versenyjog és a Versenyhivatal szerepét a versenykorlátozó jelenségekkel szembeni fellépésre, és kizárólag kormányzati hatáskörbe helyezte a demonopolizálással kapcsolatos feladatokat. Ez a hatásköri korlátozás azt jelentette, hogy az 1990-es versenytörvény hatálya nem terjedt ki az Állami Vagyonügynökség privatizációs döntéseire, tehát a magánmonopóliumok létrejöttét a Versenyhivatal nem tudta megakadályozni. E mögött a kormány azon törekvése állt, hogy a privatizációt minél gyorsabban lebonyolítsa, mert a Versenyhivatal esetleges kifogásait a privatizációt lassító tényezőként kezelte. Tény, hogy a versenyjogi szempontok érvényesítéséhez minden esetben körültekintő piaci elemzésre lett volna szükség, ami némi időveszteséget okozott volna, a privatizációs döntéseket pedig a kormány azonnal akarta végrehajtani. Ráadásul a külföldi befektetők a nagyvállalatot akarták megvenni, és nem annak szétdarabolt részeit, így a befektetői érdekek is a verseny létrehozása ellen hatottak.

*A fúziók és a versenypolitika.* Az 1996-os versenytörvény hatálya azonban már kiterjedt a privatizáció során létrejövő fúziókra is, és ettől kezdve a Versenyhivatal jogosult volt dönteni a privatizálandó vállalatok fúzióiról. A Versenyhivatal azonban elenyésző számú esetben – 11 privatizációs ügyből 1 esetben - tagadta meg a fúziók létrejöttét, és később is, amikor a fúzióval kapcsolatos ügyek tömegessé váltak, a Versenyhivatal csak kivételesen akadályozta meg a fúziók létrejöttét.

A Versenyhivatal csak a jövőbeni fúziók létrejöttét engedélyezheti, de arra nincs hatásköre, hogy a vállalatokat szétválassza. A Versenyhivatal fúziót engedélyező döntéseiben indoklásként gyakran szerepel az innováció lehetősége, a világpiaci versenyképesség, a csőd elkerülése, vagy a monopóliummal szemben megfelelő ellensúly kialakítása.

A Versenyhivatal fúziókkal kapcsolatos jogalkalmazási gyakorlatában a kormány rendszerint érvényesítette saját gazdaságpolitikáját. A Versenyhivatal például azért mutatott nagyfokú engedékenységet a fúziók engedélyezésében, mert az 1990-es évek kormányzati retorikája a piacgazdaság megteremtésének kulcsát a gyors és sikeres privatizációban látta, és ezt fontosabb közérdekű szempontnak tartotta, mint a piaci verseny létrehozását. A Versenyhivatal döntéseiben a verseny fontosságát felülíró, más közérdekű szempontokra hivatkozás nem minden esetben volt megalapozott, indoklásait sokkal inkább a bizonytalanság és következetlenség jellemezte.

Van olyan álláspont, mely szerint a Versenyhivatal feladata a versenytörvény rendelkezéseinek alkalmazása, nem pedig a verseny feltételeinek megteremtése, mivel ez utóbbi a gazdaságpolitikai kérdés.[[39]](#footnote-39) Azonban a versenytörvény lehetőséget ad a jogalkalmazó számára, hogy a piac struktúráját alakítsa a fúziók engedélyezése által, ami versenyjogi eszköz a verseny létrehozására. Úgy tűnik, hogy a Gazdasági Versenyhivatal a lehetőségekhez képest kevésbé élt ezzel a lehetőséggel.

A magyar gazdaságban az 1990-es években több ágazatban konzerválódott a monopolhelyzet. A cukoriparban és az építőiparban a piac túlzottan koncentrált maradt, a kiskereskedelemben viszont túlságosan szétaprózódott, emiatt a kiskereskedők a később a piacra lépő multinacionális vállalatokkal szemben nem voltak versenyképesek. Az állami tulajdonban levő vállalatok monopolhelyzete továbbra is fennmaradt a baromfiiparban, a tankönyvkiadásban és a gyógyszeriparban a 90-es évek közepéig. A közszolgáltatások területén a koncesszióba adás volt a gyakorlat, amely a piaci verseny szempontjából nem jelentett előrelépést, mert továbbra is fennmaradt a monopolhelyzet. A bankszektorban az állami tulajdonú bankokat csak az 1990-es évek végén privatizálták, és tették lehetővé külföldi bankok piacra lépését. Hasonló történt a biztosítási piacon is: sokáig két állami tulajdonú biztosító működött, majd fokozatosan került sor a privatizációra és a liberalizációra. A gyógyszertárak esetében a privatizáció megtörtént, de valódi piaci verseny nem alakult ki, mivel a piacot földrajzi szempontok alapján - egy körzetben csak egy gyógyszertár működhetett - osztották fel, és jellemzőek voltak a rögzített árak. A gyógyszergyártás területén a piaci verseny viszont hamar létrejött. A közúti tömegközlekedés is főszabályként csak koncesszióba volt adható, ezért az árakat szabályozni kellett. Az energiaszektorban – bár az energiaszolgáltatást kivették a koncesszió köteles tevékenysége közül – sokáig fennmaradtak a monopóliumok, és csak korlátozott kísérletek történtek a piac liberalizálására. A vezetékes távközlés – a mobiltávközlés megjelenéséig – szintén a koncesszió alapján működött, de a 2000-es évek elejétől ezt a piacot is liberalizálták.

***Fogyasztóvédelem.*** Mivel Magyarországon 1997-ig nem volt fogyasztóvédelmi törvény, ezért a versenytörvény fogyasztók megtévesztésének tilalmáról szóló törvényi tényállásaira hivatkozva, tömegesen indultak eljárások a Gazdasági Versenyhivatal előtt.

A fogyasztóvédelmi jogsértések eleinte a fogyasztók tapasztalatlanságára építettek, majd inkább a versenytárstól elcsábítás érdekében tévesztették meg a fogyasztókat. A leggyakoribb megtévesztések a reklámmal, az áru lényeges tulajdonságainak elhallgatásával, a csomagküldő szolgáltatásokkal, és a nyereményakciókkal voltak kapcsolatosak. A legtöbb eljárás a gyógyászati termékekkel, a pénzügyi szolgáltatásokkal, a hírközlési szolgáltatásokkal, valamint az áruházláncokkal szemben indult.

***Kartellek.*** Az 1990-es évek második felétől a közszolgáltatások liberalizációja a piaci verseny erősödéséhez vezetett, így ettől kezdve a versenykorlátozó magatartások váltak tipikussá.

A Gazdasági Versenyhivatal előtt 1991 és 1994 között három kartellel kapcsolatos ügy indult, a hús- és cukoriparban, valamint a kávé kereskedelemben. 1997-től ez a kör kibővült az élelmiszeriparral, a cementiparral, a lapterjesztéssel, a bankszektorral és a távközléssel. A legutóbbi időkben a kartellek egy új formája jelent meg, amely a versenytárgyalásokon pályázók között jött létre a verseny kizárására, vagy korlátozására. Ennek formái az alábbiak:

* Színlelt ajánlat: a pályázók előzetesen megállapodnak abban, hogy nagyobb ajánlati árat adnak be, mint az általuk kiválasztásra kijelölt vállalat, illetve elfogadhatatlan feltételeket kínálnak.
* Ajánlat visszatartás: a pályázók nem adnak be ajánlatot, vagy beadják, de azt visszavonják, annak érdekében, hogy az általuk kiválasztott vállalkozás nyerjen.
* Ajánlatok körforgása: a pályázók abban állapodnak meg, hogy melyik alkalommal melyik legyen a legjobb ajánlatot beadó, és így a nyertes is.
* Piacfelosztás: a pályázók a piacot osztják fel egymás között olyan módon, hogy megállapodnak abban, hogy csak meghatározott területeken adnak be ajánlatot.
* Kockázatcsökkentés: a pályázók abban állapodnak meg, hogy a nyertes alvállalkozóként alkalmazza a vesztest.

A kartellnek ezek a formái lényegében a pályázati kockázatot csökkentik, mert a pályázók a nyerési esélyt osztják fel egymás között. Ilyen körülmények között nem érvényesül az árverseny, mert a pályázók nincsenek a minél alacsonyabb ár ajánlatára kényszerítve.

***A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés.*** A gazdasági erőfölénnyel kapcsolatos ügyek az 1990-es években tipikusan azokban az ágazatokban jelentkeztek, ahol a monopolhelyzetek konzerválódtak, de még nem volt szabályozás. Ide sorolhatók a gáz-, és villanyszolgáltatók, a távközlő, valamint a kábeltelevíziós szolgáltatók ellen indult versenyfelügyeleti eljárások. A leggyakoribb ügyfajta a mezőgazdasági felvásárlók erőfölénnyel való visszaélése volt. A bankok ellen szintén számos eljárás indult.

Jellemző az erőfölényes ügyekre, hogy az estek többségében a Versenyhivatal nem marasztalta el az eljárás alá vont vállalkozást, ami arra utal, hogy a Versenyhivatal nem mutatott elég érzékenységet az ilyen ügyek iránt. Ez abban is megmutatkozik, hogy kizárólag bejelentés alapján járt el, holott sokszor hivatalból, például a médiából is, szükségképpen értesül az esetről, valamint hogy nem kísérte figyelemmel folyamatosan a monopolhelyzetben levő vállalkozások tevékenységét. [[40]](#footnote-40)

Az erőfölényes helyzetet a Versenyhivatal az eljárások kétharmadában állapította meg, és kétség esetén rendszerint hajlott arra, hogy azt állapítsa meg, hogy az erőfölényes helyzet nem állt fenn. Az erőfölényes helyzet megállapításában széles körű mérlegelési joga van, mert az 1996-os versenytörvény nem számszerűsíti a piaci részesedés alapján az erőfölényes helyzetet, hanem olyan általános fogalmakat alkot, mint az értékesítésnél, vagy a beszerzésnél a máshoz fordulás hiánya, vagy a piac többi résztvevőjétől való függetlenség. A piaci erőfölény így csak gondos gazdasági elemzés alapján lett volna eldönthető.

Az erőfölényes ügyekben eleinte a kizsákmányoló, később – a verseny erősödésével - a versenykorlátozó magatartások voltak tipikusak. Az előbbi azt jelenti, hogy az erőfölényes helyzetben levő olyan jövedelmet szerez meg, amelyre versenykörülmények között nem tudna szert tenni, például túlzott ár alkalmazásával, árdiszkriminációval, egyoldalú előnyök kikötésével, árukapcsolással, vagy áruvisszatartással. Az utóbbi a versenytárs piacról történő kiszorítását vagy a piacra lépés akadályozását jelenti, például felfaló árazással, üzletkötéstől való elzárkózással, vagy a másik fél gazdasági döntéseinek befolyásolásával.

***Az árfelügyelet.*** Ezen a téren az a Versenyhivatal gyakorlata, hogy az erőfölényes helyzetben levő vállalkozó által megállapított ár, a tervezett áremelés engedélyezése, illetve a kartellár esetén nem állapíthatja meg az alkalmazandó árat, hanem csak a jogellenesen megállapított árral kapcsolatban fogalmazza meg kifogásait, és azt indoklással látja el.

A Versenyhivatal az árat nem maga számítja ki, hanem mindig viszonyítja a versenyárhoz, az azonos időszakban egy másik földrajzi piacon - térbeli összehasonlítás alapján - vagy azonos földrajzi piacon más időszakban - időbeli összehasonlítás alapján - kialakult ár alapján. Az, hogy a versenyár és a vizsgált ár közötti különbség mértéke túlzott-e, mérlegelés tárgya.

Van olyan vizsgálati módszer is, amelyik a vállalat költségeinek emelkedését, illetve az elért nyereséget vizsgálja, és abból vonja le a következtetést, hogy a vállalat a költségeit meghaladó mértékben emelte-e az árat. Ez a módszer nehézségekbe ütközik olyan esetben, amikor a vállalkozásnak több üzletága van, mert azok költségei és nyereségei nem mindig különíthetők el.

Az árak felülvizsgálatának korlátja, hogy a Versenyhivatal nem képes, de nem is lenne lehetséges, hogy a vállalkozások gazdálkodását teljes körűen átvilágítsa, mert ehhez nem rendelkezik megfelelő apparátussal, és az eljárási határidő rövidsége sem ad erre lehetőséget. Ezért a Versenyhivatal sok esetben a közérdekre – a vizsgálói erőforrás-felhasználás hatékonyságára - hivatkozással nem vizsgálta az árat. A bírósági felülvizsgálat azonban kiemelte, hogy a Versenyhivatal köteles a közigazgatási eljárás szabályai szerint a tényállást kivizsgálni, azt mérlegelni, és érdemi döntést hozni.

Az árral kapcsolatos visszaélések meglehetősen sokfélék: a legkorábbi formákhoz, a túlzottan magas eladási, és a túlzottan alacsony vételi ár megállapításához képest ma már ismert az áremelést célzó áruvisszatartás, az üzletfelek számára eltérő ár megállapítása (árdiszkrimináció) és a versenytárs kiszorítására irányuló túlzottan alacsony ár megállapítása (felfaló ár) is. A felfaló árazás esetén az ár túlzottan alacsony voltára utal, hogy az ár még a költségekre sem nyújt fedezetet, és a versenytárs kiszorítását bizonyítja, ha tartósan alkalmazzák. A felfaló árazás jellemzője, hogy a versenytárs kiszorítása után a vállalkozás ismét a korábbi árat alkalmazza. A vállalkozás gyakran új márkanévvel hoz forgalomba egy olcsó terméket, és addig értékesíti, amíg a versenytárs vagy rákényszerül az árai leszállítására, vagy elviseli a forgalom csökkenését, ami mindkét esetben veszteségessé teszi a vállalkozást, amely így hamarosan tönkre megy. A felfaló árazást csak a tőkeerős vállalkozások képesek alkalmazni, mert egy jó ideig a vállalkozásnak jelentős veszteséget kell elviselnie.

A Gazdasági Versenyhivatal árfelügyeleti gyakorlata több esetben versenykorlátozónak minősítette a szakmai kamarák tevékenységét, amelyek etikai szabályzataikban sokszor előírásokat adtak az ár megállapítására, az ügyfelekkel szembeni üzletileg etikus magatartásra és a reklámra.

### 5.5.4. Állami támogatások

***Állami támogatások a tervgazdaságban.***A bürokratikus tervgazdaság egyik lényegi vonása volt az állami támogatások rendszere, amelyet a hatósági árszabályozás kompenzálására hoztak létre. A mindenre kiterjedő hatósági árszabályozás az árakat – szociálpolitikai és a fogyasztást befolyásoló okok miatt - eltérítette a tényleges ráfordításoktól, és ahol az ár nem fedezte a nyereséget, a vállalat állami támogatást kapott. A bérszabályozás szintén eltérítette a munkaerő árát a munkaerő újratermelési költségeitől, de ezt az állam olyan módon kompenzálta, hogy fogyasztói ártámogatásban részesítette a forgalmazót, illetve az egyéneket különböző juttatásokban, például olcsó tanácsi bérlakás, részesítette.

***Az átmenet időszakának támogatási rendszere.*** Az 1990-es évek elejétől megszűnt a hatósági árszabályozás rendszere, az 1990-ben megalkotott ártörvény kimondta, hogy az árak legfőbb meghatározója a piac. Az árak piaci viszonyokhoz történő igazítása megkívánta volna a munkaerő árának, a béreknek az emelését is. A bérek alacsony szinten tartását azzal indokolták, hogy a béremelés növeli a vállalkozások költségeit, ami rontja a gazdaság versenyképességet. Ez az álláspont ugyanakkor cáfolható is azzal, hogy az alacsony bérek visszafogják a fogyasztást, ami keresletcsökkentő hatású.

A kormány és az önkormányzatok - a növekvő szociális feszültségtől tartva - vonakodtak az infrastrukturális és jóléti szolgáltatások támogatásának elvonásától, ezzel együtt az árak emelésétől. A támogatás jórészt abban nyilvánult meg, hogy az állami, vagy az önkormányzati tulajdonban levő közüzemek és jóléti intézmények veszteségeit a tulajdonos állam, vagy önkormányzat viselte.

Az 1990-es években az állami támogatások között jellemzőek voltak a közvetlen juttatások - például a vállalatok reorganizációjához beruházási, vagy az állami tulajdonban levő vállalatok privatizációhoz szükséges támogatások - de a támogatás történhetett adósság-átütemezés, hitelgarancia, kamatelengedés formájában is. Széles körben alkalmazták az állami támogatást ebben az időszakban az állami tulajdonú bankok megmentésére, a bankkonszolidáció keretében. Jelentős maradt az állami támogatás a mezőgazdaság, az élelmiszeripar, a közlekedés - ezen belül főleg a MÁV és a BKV esetében - valamint a szénbányászat területén.

Az állami támogatások rendszere 1999-ig – amikor Magyarország aláírta az Európai Megállapodást, amely a Római Szerződés alapján meghatározta az állami támogatások rendszerét – nem igazodott az uniós normákhoz, azokat a kormány saját eseti döntései, vagy jogszabályok alapján folyósította, általában központi alapokból. A 2004-es uniós csatlakozás következtében a magyar állami támogatási rendszert az uniós követelményekhez kellett igazítani. (Korábban a 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet szabályozta az EU szerződés szerinti támogatásokkal kapcsolatos eljárást.)

Az ezredforduló környékén főleg az adókedvezmények voltak jelentősek, amelyek a külföldi befektetéseket támogatták adó- és vámkedvezményekkel. A 2000-es évektől a közszolgáltatások támogatása vált dominánssá, például a tömegközlekedés, energiaszektor, humán szolgáltatások területén.

***A támogatások szervezete.*** 1999-től a Pénzügyminisztérium szervezetében működő Támogatásokat Vizsgáló Irodához már be kellett jelenteni az állami támogatásokat, amelyik megvizsgálja, hogy az összhangban van-e az európai unió állami támogatásokra vonatkozó szabályaival. Az uniós csatlakozást követően a Támogatásokat Vizsgáló Iroda hatásköre annyiban változott, hogy az Európai Bizottság által engedélyezendő állami támogatásokat előzetesen véleményezte, valamint értesítette a Bizottságot azokról az állami támogatásokról, amelyeket a Bizottságnak csak be kellett jelenteni, de nem engedélyköteles támogatások. Az uniós szabályok elvárása szerint a tagállamoknak az állami támogatásokról jogszabályt kell alkotniuk. Magyarországon korábban a jogi szabályozás hiányzott, a kormány ilyen esetben a támogatott vállalkozással szerződést kötött.

A 2011-ben létrehozott jogi szabályozás minden részletre kiterjedően – és összhangban az uniós joggal – az állami támogatások fajtáit tételesen felsorolja, és szabályozza azok nyújtásával kapcsolatos eljárási szabályokat. A 37/2011. (III.22.) Korm. rendelet. hatálya nem terjed ki a mezőgazdasági termékekre, ez erdő- és vadgazdasági tevékenységekre, valamint halászati és vidékfejlesztési támogatásokra, mivel a gazdaságnak ezek a területei – mint ahogyan fentebb már történt róla említés - az uniós jogban is speciális szabályok alá tartoznak.

Első lépésben a támogatási programokból támogatási tervezet készül. A támogatást nyújtó a támogatási tervezetet bejelenti a Kormány európai uniós források felhasználásáért felelős tagja részére, aki előzetes véleményt ad a Magyar Államkincstárnak. A támogatási tervezetet felterjesztik a Bizottsághoz, amelyik azt megvizsgálja, és ha nem emel kifogást, akkor az állami támogatás adható. Ha a Bizottság az állami támogatással nem ért egyet, akkor is lehetőség van a Bizottság véleménye alapján az egyeztetésre. A felhasznált állami támogatásokról a támogatást nyújtó minden évben beszámolót készít a Kormány európai uniós források felhasználásáért felelős tagja részére. A Bizottság együttműködési eljárás keretében jogosult egy már meglévő állami támogatásról véleményt nyilvánítani, illetve, ellene kifogást tenni. Ha az egyeztetés eredménytelen, a Bizottság jogosult felfüggeszteni az állami támogatás folyósítását, és kötelezni a támogatást igénybe vevőt a támogatás visszafizetésére.

A Bizottság által jóváhagyott támogatási térkép szerint a legkevésbé fejlett régiók 50% támogatási intenzitást kaphatnak, ami csökkenő, és a budapesti régiónál ez már csak 10%. Különbség van abból a szempontból is, hogy a vállalkozás nagy, közepes, vagy kicsi: a kisvállalkozások kaphatják a legnagyobb arányú támogatást, míg a nagyvállalkozások a legkevesebbet.

Az állami támogatásokat – akkor is, ha nem tartoznak az uniós szabályok hatálya alá - minden esetben be kell jelenteni a Támogatásokat Vizsgáló Bizottsághoz. Ez alól kivételt képeznek a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások. Abban az esetben, ha az állami támogatás nem tartozik az EU Szerződés hatálya alá – mert például nincs hatással a tagállamok közötti kereskedelemre, vagy csekély jelentőségű – a támogatásra a magyar jogi szabályozás - például a közbeszerzési törvény, az államháztartási törvény – lesz érvényes. Azonban nem minden állami támogatás alapul jogi felhatalmazáson, a kormány eseti döntéssel – kormányhatározattal – is részesíthet állami támogatásban vállalkozásokat. Ezekre gyakran presztízsberuházások, mint stadionok, vagy külföldi befektetések esetén kerül sor.

***Állami támogatáspolitika.*** A magyarországi állami támogatásokkal kapcsolatos probléma, hogy nincsenek elvei. Az uniós támogatási politika nem helyettesítheti a tagállamok által a saját gazdasági körülményeikre szabott politikát, legfeljebb annak a kereteit jelöli ki. Az uniós támogatási politika az állami támogatások fokozatos csökkentését tekinti mérvadónak, és a horizontális fejlesztési célokat preferálja. Magyarországon az állami támogatási politikára vonatkozó hosszú távú, átfogó koncepció kidolgozása elmaradt, az állami támogatások ezért inkább esetlegesnek tűnnek.

A másik gond, hogy Magyarországon az állami támogatásokról nem készült olyan elemzés, amelyik azok felhasználását a hatékonyság vagy az eredményesség szempontjából értékelné. A Támogatásokat Vizsgáló Iroda közzéteszi az állami támogatások listáját, és az Európai Bizottság minden évben kétszer jelentést ad a tagországok állami támogatásairól, de ez a jelentés többnyire csak statisztikai adatokat tartalmaz. A magyarországi állami támogatások aránya még mindig túlságosan magas, jellemző az áttekinthetetlenség és az ellenőrizhetetlenség is.

Az Állami Számvevőszék például jelentéseiben többször megemlítette a 20002 és 201 közötti időszakban, hogy a multinacionális vállalatok hatalmas méretű állami támogatásban részesültek, amelyet nem kompenzáltak a feltételezett előnyök - mint a beruházások munkahelyteremtése, adók befizetése a magyar költségvetésbe - sem. A médiában is megjelennek esettanulmányok olyan állami támogatásokról, például a Hankook esetében, amelyeket a közvélemény indokolatlannak tartott. A legutóbbi időkben a bankoknak nyújtott állami támogatások keltettek közfelháborodást, mivel a bankok a világgazdasági válság ellenére is jelentős nyereségre tettek szert.

A második Orbán kormány támogatási rendszerében is markánsan megnyilvánult az a gazdaságpolitika, amelyik a multinacionális vállalatok helyett a hazai kis- és középvállalkozásokat támogatja, többek között a Széchényi terv újra alapításával, illetve a vonatkozó jogi szabályozás is ezt tartalmazza.

***A mezőgazdaság.*** A mezőgazdaság a bürokratikus gazdaságirányítási rendszerben a termelőszövetkezetek keretei között működött. Az 1990-es évektől megindult egy olyan folyamat, amelyben a mezőgazdasági földtulajdon szétaprózódott. A kárpótlási törvény alapján azok, akiket korábban a kommunista állam megfosztott a földtulajdonától, földjük egy részét visszakaphatták. Kialakultak emellett mezőgazdasági nagybirtokok is, de az átmenet időszakától a mezőgazdaság szerkezetére mégis a kis földtulajdonnal rendelkező mezőgazdasági kistermelők dominanciája vált jellemzővé, akik versenyképessége alacsony volt. Ráadásul velük szemben állnak a monopolhelyzetben levő mezőgazdasági feldolgozóipari vállalatok, valamint a nagy felvásárló üzletláncok, amelyekkel szemben a mezőgazdasági kistermelők érdekérvényesítési képessége meglehetősen kicsi.

A mezőgazdasági termékek árát korábban a terméktanácsok határozták meg, de a 2003. évi XVI. törvény hatályba lépésétől kezdve ez a jog a mezőgazdasági és vidékfejlesztési miniszter jogkörébe tartozott. A Termékpálya Bizottság – amelynek tagjai a kormány képviselői és a termelők érdekképviseleti szervei voltak – joga csak a véleménynyilvánítás és a javaslattevés volt. A terméktanácsok hatásköre a 2000-es évek közepére leszűkült, és csak a miniszterrel köthettek szerződést az agrárpiaci rendtartás feladatainak ellátására.

*A mezőgazdasági termelők részéről folyamatos tiltakozások voltak megfigyelhetők a 2000-es években, mert a felvásárlási árak rendszerint olyan alacsonyak voltak, hogy még a termelők költségeit sem fedezték. A termelők a felvásárló vállalat, vagy a Parlament előtt tüntettek, olykor termékeiket is megsemmisítették, vagy az utakat zárták le, a minisztérium részéről mégsem történtek érdemi intézkedések. A médiában gyakran lehetett olvasni olyan esetekről, hogy a mezőgazdasági termelők kivágták a gyümölcsfákat, mert teljesen reménytelennek tartották, hogy a termelés jövedelmezővé váljon. Az egyik volt miniszterelnök korábbi mezőgazdasági felvásárló cégeinek története is jó példája a mezőgazdasági kistermelők kiszolgáltatottságára.*

A mezőgazdasági állami támogatásokról is elmondható, hogy 2010-ig nem született olyan koncepció, amelyik a mezőgazdaság fejlesztését, és az ehhez szükséges állami támogatásokat kidolgozta volna. Az agrárgazdaság fejlesztéséről szóló 1997. évi CXIV. törvény sem tartalmazott ezzel kapcsolatban érdemi rendelkezéseket, csupán az uniós fejlesztési célokat sorolta fel. A mezőgazdasági támogatások kidolgozását a törvény gyakorlatilag a kormány hatáskörébe helyezte, és az Agrárgazdasági Tanács – amelynek tagjait az érdekképviseletek alkották - csak a véleménynyilvánítás jogával rendelkeztek. Az előző kormányok regnálása alatt a mezőgazdaság területén nem született olyan elemzés a kormány mezőgazdasági támogatási rendszeréről, amelyből következtetések lettek volna levonhatók, hogy a balliberális kormányok mennyiben valósították meg az uniós célkitűzéseket, és mennyiben segítették elő a mezőgazdasági termelés versenyképesebbé tételét.

A második Orbán kormány gazdaságpolitikájában kiemelt szerepet kapott a mezőgazdaság és a vidék fejlesztése, valamint a magyar családi gazdaságok és az agrárvállalkozások földhaszonbérlethez juttatása. Az Európai Unió 2014. május 1-ig földvásárlási moratóriumot adott a kormány számára, amely lehetővé tette, hogy addig a mezőgazdasági földek ne legyenek eladhatók külföldiek számára.

Bár erről nem készültek statisztikai kimutatások, de az állami földbérletek új pályáztatása eredményeként létrejött új földbérlők (akik a kritikák szerint nemcsak a magyar gazdák és agrárvállalkozások voltak, hanem jelentős részben a kormány holdudvarához tartozó vállalkozók) jóval nagyobb állami támogatást, és egyéb előnyöket kapnak, mint a korábbi kormányok idején. Vagyis a mezőgazdasági termelés mára már jövedelmező tevékenységgé vált. Megindult egy olyan koncentrációs folyamat is, amelyik a kis családi gazdaságok helyett vagy mellett, a nagyobb földtulajdonnal rendelkező mezőgazdasági vállalkozások kialakulásához vezetett.

A második Orbán kormány több lépést tett agrárpolitikája megvalósítása érdekében, és több ponton újra szabályozta az agrárpiacot. Ez a szabályozás – a mezőgazdaági termelők földhaszonbérlethez juttatásán túl - arra irányult, hogy nagyobb védelmet nyújtson a mezőgazdasági termelőknek a piacon, amelynek eszközei a mezőgazdasági termelő számára magasabb jövedelem biztosítása, lehetőség a fejlesztésre, a közérdekű szempontok nagyobb érvényesítése, a mezőgazdasági termelők kiszolgáltatottságának csökkentése, mind a természeti kockázatok, mind a mezőgazdasági piac szerkezete szempontjából. Mindennek feltétele volt egy, a korábbiakhoz képest szélesebb körű állami beavatkozás az agrárpiac működésébe. Ilyen piacszabályozó eszközök: a mezőgazdasági termelők érdekvédelmi szerveinek, a szakmaközi szerveknek – állami kontroll melletti – a felhatalmazása arra, hogy saját érdekeik alapján tegyenek meg piacvédelmi intézkedéseket, azaz hatósági jogokkal történő felruházása, a hatósági árszabályozás és az állami támogatások rendszere, valamint a mezőgazdasági termelőkkel kötött szerződések kötelező tartalmának megállapítása, amely a mezőgazdasági termelőket védi a monopolhelyzetben levő felvásárlókkal és feldolgozókkal szemben. A szabályozás mellett a pénzügyi eszközökkel történő támogatás is jellemző.

* Az agrárpiaci rendtartás új szabályozása.

 A 2012. évi CXXVIII. tv. az agrárpiac létrehozta a szakmaközi szervezeteket, egyesület, vagy köztestület formájában, amelyek létrejöttéhez szükséges a mezőgazdasági miniszter elismerése is. A szakmaközi szervezetekhez bármely ágazati szereplő csatlakozhat. A miniszter folyamatosan ellenőrzi a szakmaközi szervezeteket abból a szempontból, hogy azok teljesítik-e az uniós agrárgazdasági politikát, és a vonatkozó agrárpiaci szabályozást. A szakmaközi szervezetek ennek alapján piacszervezési intézkedéseket valósítanak meg, amelyek nem lehetnek ellentétesek a versenyjog alapvető intézményeivel, és csak meghatározott célok, mint például környezetvédelmi szabályok, forgalmazási szabályok, ökológiai gazdálkodás, közegészségügy, promóciós intézkedések, a termékek minőségének javítása, a talaj védelme, stb., érdekében alkalmazhatók. A miniszter is széles körű jogosítványokkal rendelkezik az agrárpiac szabályozásában, a legfontosabb jogosítványa, hogy szerződést köt a szakmaközi szervezetekkel a termékek felvásárlásáról, forgalmazásáról, a beszerzések ütemezéséről, az ösztönző eszközök alkalmazásáról, és a termékek piacra jutási feltételeiről. A törvény széles körűen szabályozza a mezőgazdasági termelő valamint a felvásárló és a feldolgozó közötti szerződés kötelező tartalmát, annak érdekében, hogy védje a termelők jogait és érdekeit. A miniszter árinformációs rendszert is működtet, amelyről rendszeresen tájékoztatja az Európai Unió szerveit.

* A mezőgazdasági kockázatok kezelése

A 2011. évi CLXIII. tv. a mezőgazdaságban az időjárási és más kockázatok kezelésére pénzügyi alapot hozott létre, amely aszály, belvíz, árvíz, fagy, vihar, jégeső okozta károk esetén kárenyhítő juttatást ad a mezőgazdasági termelők számára, illetve támogatást nyújt a biztosítási díjukhoz.

* Az állami tulajdonú földek földhaszonbérletbe adása

 A 2010. évi LXXXVIII. tv. létrehozta a Nemzeti Földalapot, amelyik az állami tulajdonban levő mezőgazdasági földeken családi gazdaságok és agrárvállalatok kialakítását kívánja létrehozni, azok földhöz juttatásával. A törvény célja, hogy a mezőgazdasági termelést versenyképesebbé tegye a fejlesztések révén, és a nem művelt területeket is művelés alá vonja. A Nemzeti Földalap Kezelő Szervezet feladata az állami földek hasznosítása, amelynek keretében pályázatot ír ki, eladja, haszonbérbe, illetve vagyonközösségbe adja a földeket.

* Az állami támogatások szabályozása a mezőgazdaságban

 A 2007. évi XVII. tv. – az uniós előírásoknak megfelelően – szabályozza a mezőgazdasági, agrár- és vidékfejlesztési, valamint a halászati tevékenységek támogatását.

* A mezőgazdasági földek forgalmazásának szabályozása

 A 2013. évi CCXII. tv. a mező- és erdőgazdasági földek forgalmazását szabályozza, amely a földek adásvételére és földhaszonbérletbe adására vonatkozó szerződések kötelezően alkalmazandó részletes szabályait tartalmazza, valamint ezeket a jogügyeleteket szigorú hatósági ellenőrzés alá vonja. Ezzel a korábbi, un „zsebszerződések” gyakorlatát kívánta megszüntetni. A „zsebszerződés” egy olyan, titokban tartott szerződés, amelyet egyfelől olyan mezőgazdasági földtulajdonos köt - aki az 1994-es földprivatizáció során kárpótlási jegyekkel mező- vagy erdőgazdasági tulajdont szerzett, de nem foglalkozik mezőgazdasági tevékenységgel - külföldi gazdával. Ezek a „zsebszerződések” azért semmisek, mert a magyar jogszabályok tiltják a mezőgazdasági földek külföldi tulajdonba adását. Becslések szerint ezek a mezőgazdasági földek kb. 20 %t érintik, és az Orbán kormány határozott célkitűzése volt, hogy ezeket a földeket magyar gazdák kezébe adja. Ezeknek a „zsebszerződéseknek” a jogi úton történő megszüntetése azért nehéz, mert egyik félnek sem áll érdekében, hogy nyilvánosságra hozza, másfelől pedig a külföldi gazdák sok esetben, mint a földet művelő cégek tulajdonosai jelennek meg, így jogi szempontból „láthatatlanok.”

**Összefoglalás**

A versenyfelügyelet a gazdaságirányítás legrégibb területe. A piaci koncentrációt ma már a gazdaság szükségszerű jelenségének tartják. A nagy vállalati méret sok esetben fontosabb gazdasági célokat szolgál, mint amilyen hátránnyal a piaci verseny korlátozása jár. A kormány számára versenyfelügyeleti tevékenysége során a legfontosabb szempont, hogy helyesen ítélje meg a piaci koncentráció jellemzőit.

A versenykorlátozások joga a verseny felügyeletét vagy a struktúrakontroll, vagy a magatartáskontroll eszközével látja el. A versenyjogi szabályozás intézményei a kartelljog, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma, és a fúziókontroll. A versenyfelügyelet dilemmája, hogy a versenyjog a tényállásokat pontosan fogalmazza meg, és ezzel kiszámíthatóvá tegye a versenyjogi jogalkalmazás során hozott döntéseket, illetve ezzel ellentétesen, generálklauzula-szerűen, ami széles körű mérlegelési jogot ad a jogalkalmazó számára.

A kormány versenypolitikáját sok esetben érvényesíteni kívánja a versenyjogi jogalkalmazásban, ezért a versenyfelügyelet szervezetét és a versenyjogi szabályozást a közigazgatási modell alapján valósítja meg. Az igazságszolgáltatási modellben a kormány versenypolitikája kevésbé érvényesíthető, mert a döntést hozó versenyfelügyeleti szervek a kormánytól függetlenek, és a jogszabályok nem adnak lehetőséget a gazdasági szempontok figyelembe vételére.

Az állam versenykorlátozó tevékenysége megnyilvánulhat az állami monopóliumok létrehozásában, az árak szabályozásában és az állami támogatások nyújtásában. A nemzetközi gyakorlat a liberalizáció irányába mozdult el az utóbbi években, ezért az állam ma már csak elvétve tart fenn monopóliumot a maga számára. Az árszabályozás a versenypiacon ma már szintén kételes jelentőségű, mivel a tapasztalatok szerint alkalmazása a piacon torzulásokat okoz.

Az állami támogatások létjogosultságát abban az esetben ismerik el, ha az piaci kudarc megoldására szolgál. Az Európai Unió joga kiterjedt szabályokat tartalmaz az állami támogatások fajtáival, és alkalmazásuk megengedhetőségével kapcsolatban. Az uniós jog az állami támogatásokat akkor ismeri el, ha azok olyan közérdekű gazdasági célokat szolgálnak, mint a gazdaság fejlesztése, vagy a környezetvédelem. A mezőgazdaság a leginkább szabályozott és állami támogatásban részesített gazdasági ágazat.

A magyar versenypolitika az 1990-es évek elején nem gyakorolt erőteljes befolyást a monopolhelyzetben levő állami vállalatok privatizációja során arra, hogy a monopolhelyzetek megszűnjenek, és jelenleg is kevés határozottságot mutat a versenykorlátozó jelenségekkel szemben. Az árfelügyelet terén a gazdasági Versenyhivatal csak azokat az árakat vizsgálja, amelyek a versenyszférában kialakult piaci árral összevethetők. Az állami támogatások rendszere esetleges, és nem a gazdaság fejlesztésére irányul.

A 2010-től érvényesülő gazdaságpolitika az állami támogatások rendszerében a hangsúlyt a kis- és középvállalkozásokra, valamint a mezőgazdasági termelőkre helyezte, amely a kormány globalizáció-ellenes politikáját fejezte ki. A második Orbán kormány bővítette az állami tulajdon- és az állami monopóliumok körét is, és az állami vagyont védő intézkedéseket hozott. A korábbi, balliberális kormányok ezzel ellentétesen – az alacsony szintű állami tulajdon, a privatizáció, a liberalizáció hívei voltak, és a nemzetközi multinacionális vállalatokat is nagymértékben támogatták.

# 6. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZERVEZÉSE

**Bevezetés**

Az állam közszolgáltató tevékenysége az elmúlt évszázadban teljesedett ki. A közszolgáltatások napjainkra egyre bonyolultabb formákat öltenek, és az állami feladatok jelentős hányadát teszik ki. Korábban a közszolgáltatások szervezése azt a kérdést vetette fel, hogy az állam mely közszolgáltatások nyújtására köteles, más szóval, az állami felelősség határai hol húzhatók meg. Később a közszolgáltatások azért kerültek a viták középpontjába, mert felmerült, hogy a közszolgáltatásokat piaci körülmények között előnyösebben lehet működtetni, mint állami szervezetek által.

A legutóbbi időkben a közszolgáltatásokkal kapcsolatos leggyakoribb megközelítés, hogy a piac és az állami szabályozás együttesen milyen mechanizmusok által képes biztosítani azt, hogy a közszolgáltatás széles körben, a lehető legjobb minőségben legyen elérhető az egyének számára.

A következőkben azt vizsgáljuk, hogy a közszolgáltatások – amelyet két felosztásban, mint infrastrukturális és egészségügyi szolgáltatásokat vizsgálunk – megszervezése során az állam milyen dilemmákkal kerül szembe, és ezek hogyan befolyásolják a gazdasági folyamatokat, illetve segíthetik elő a gazdasági hatékonyság érvényesülését.

6.1. A közszolgáltatások szervezésének kérdései

***A közszolgáltatás fogalma.*** A legáltalánosabb értelemben a közszolgáltatás olyan általános érdekeltséggel bíró tevékenység, amely nem tisztán piaci viszonyok között jön létre, hanem az állam valamilyen formában történő támogatásával és felelősségvállalásával.

***A közszolgáltatások kialakulása.*** A történeti részben láttuk, hogy az állam már a legkorábbi időkben kezdett közszolgáltatásokat nyújtani.

Az Ókori Kelet államaiban az öntözés és a csatornázás központi megszervezése a közszolgáltatás jegyeit viselte magán. Az ókori Rómában pedig már fejlett közszolgáltató tevékenységgel találkozunk: az állam működtetett tűzoltóságot, postát, utat, vízvezetéket, csatornákat, és impozáns középépületeket is építtetett.

A középkorban elvétve találkozunk közszolgáltatásokkal, a postán és a szegényházakon kívül nemigen találunk mást.

Az ipari forradalom idején az állam saját tulajdonú közüzemei útján széles körben kezdett infrastrukturális közszolgáltatásokat nyújtani, illetve a magánvállalkozásokat különféle eszközökkel támogatta - például földterületek adományozásával, úthasználattal, a közérdekű tevékenységek, malmok, raktárak, vasút, szabályozásával, illetve a csődbe ment közszolgáltató üzemeket állami kézbe vette. Az állam korai közszolgáltató tevékenységének példái azt mutatják, hogy ezeket a közszolgáltatásokat magánvállalkozások nem hozták volna létre, részint azért, mert azok központi szervezést igényeltek, de azért sem, mert nem voltak üzleti vállalkozásként működtethető tevékenységek, illetve ha azok voltak is, valamilyen okból nem eléggé vonzó módon nyereségesek.

A szakszervezeti mozgalmak hatására az állam már a liberálkapitalizmus idején szociális törvényeket hozott, amelyek jóléti juttatásokat biztosítottak társadalombiztosítási ellátások és segélyek formájában. A társadalombiztosítást először Poroszországban, a munkások önsegélyező egyesületei hozták létre, majd Bismark kancellár törvényi erőre emelte, és így vált államilag szervezett közszolgáltatássá.

***A közszolgáltatások formái.***A klasszikus kapitalizmus időszakától kezdve a közszolgáltatások köre szélesedett, és egyre kevésbé volt besorolható a hagyományos infrastrukturális – jóléti kategóriákba. Az alapkutatások szervezése például olyan közérdekű tevékenység, amelyet az állam azért szervez, mert hosszabb távon az innováció és a gazdasági fejlődés e nélkül nem képzelhető el, de amely nem rentábilis tevékenység. Az egyének egészsége is olyan fontos értékké vált például, hogy az állam saját maga hoz létre egészségmegelőző, felvilágosító programokat, működtet a közegészségügyet, járványügyi intézkedéseket alkalmaz, bár tény az is, hogy ez a gazdasági hatékonyság szempontjából is kedvező, mert az állam ilyen módon csökkenteni tudja a költségvetést terhelő egészségügyi kiadásokat is. Ezek a tevékenységek – annak ellenére, hogy közérdekűek – nem tekinthetők a hagyományos értelemben vett közszolgáltatásoknak, mert az egyének nem közvetlenül veszik igénybe, de annak előnyeit mindenki élvezi, például a kutatások révén a jobb minőségű termékeket, a közegészségügyi programok révén pedig a jobb egészségi állapotot.

Az állam ugyanakkor működtet különféle kulturális intézményeket is - mint levéltárak, múzeumok, színházak - vagy oktatási intézményeket is, mert ezek általános elérhetőségét fontosnak tartja, ezért nem bízza kizárólag a piacra.

Ma már az állam közhatalmi tevékenysége sem határolható el egyértelműen a közszolgáltatásoktól. Korábban az állam közhatalmi tevékenysége körében kizárólag kényszerítő eszközöket alkalmazott, mint bíróság, rendőrség, börtönök, adóbehajtással foglalkozó szervek. A szolgáltató közigazgatás gyakorlatának elterjedésével a rendészeti funkciók - például bírságolás - mellett a közigazgatás egyre több olyan tevékenységet lát el napjainkban, amelynek célja az ügyfelek segítése, például információs rendszer működtetése, ügyfélszolgálat, ügyintézéshez elektronikus út igénybe vételének biztosítása, stb.

***A magánvállalkozások szerepe.***A közszolgáltatások az idők folyamán változtak abból a szempontból is, hogy azokat egyre kevésbé nyújtották az állam szervezetei, sokkal inkább magánvállalkozások, amelyek részvételi formája sokféle, abból a szempontból, hogy az állam milyen szinten támogatja és felügyeli. Ma már az sem szokatlan, hogy egyes közhatalmi tevékenységeket – mint például börtönök működtetése, adóbehajtás, bírósági végrehajtás – magánvállalkozások működtetnek. Az infrastrukturális közszolgáltatások körében – energia, hírközlés, közlekedés, ivóvíz, szennyvíz - pedig széles körben elterjedt, hogy a tevékenységet üzleti vállalkozások látják el, piaci versenykörnyezetben. A mobil távközlési szolgáltatásokat például a hagyományos közszolgáltatás kritériumaival már egyre kevésbé lehet leírni, azok szinte mindenben az üzleti szféra jellegzetességeit viselik magukon, holott a távközlés a leghagyományosabb közérdekű tevékenység.

***A közszolgáltatások és a gazdaság.*** Ebben a fejezetben azokat a közszolgáltatásokat vizsgáljuk, amelyek a gazdasági hatékonyság szempontjából fontossággal bírnak.

Nem lényegtelen, hogy az állam egy infrastrukturális közszolgáltatás - például autópálya - létrehozását elősegíti-e, és ha igen, hogyan, mert a gazdaság infrastruktúra nélkül nem fejlődik optimálisan, valamint az sem mellékes, hogy erre a célra a közpénzeket az állam milyen hatékonysággal használja fel.

A jóléti jellegű szolgáltatások a gazdasági hatékonyság szempontjából azért játszanak szerepet, mert az újraelosztás módja – mint hogyan a 4. fejezetekben is kifejtésre került - közvetlenül hat a gazdasági folyamatokra. Az európai gyakorlat a jóléti szolgáltatásokat még akkor sem bízza kizárólagosan a piacra, ha átengedi magánvállalkozások számára, hanem a szolidaritás érvényesíthetősége miatt finanszírozásukat az állami vagy önkormányzati költségvetés szabályai szerint működteti. Ezért az állami ellátórendszerek finanszírozása során is, végső soron, a közpénzek kerülnek felhasználásra, és nem mindegy, hogy ebből például az egészségügyi szolgáltatásokat mindenki számára elérhetően, jó minőségben nyújtja, vagy ezeket a pénzeszközöket elpazarolja.

A jóléti juttatások esetében is, a közpénzek ésszerűtlen felhasználását jelenti, ha a juttatásban nem az arra rászorulók részesülnek, vagy nem ösztönöz a munkavállalásra. Tekintettel arra, hogy ez a problémakör az állam újraelosztó tevékenységével van összefüggésben, és azt egy korábbi fejezetben már tárgyaltuk, ebben a fejezetben csak az egészségügyi szolgáltatásokról lesz szó.

Amikor az állam jóléti szolgáltatásokat nyújt, akkor vagy pénzbeli támogatásokat ad, és ez közvetlenül a jövedelmeket érinti, vagy jóléti intézményeket működtet. Ez utóbbiak sokfélék lehetnek, idősek, fogyatékosok, gyermekek, szenvedélybetegek és hajléktalanok számára. Ezeket a jóléti intézményeket általában helyi, és nem központi szinten szervezik, mert ezek a szolgáltatások nagymértékben függnek a helyi igényektől. Ha a jóléti intézményeket a helyi önkormányzatok hozzák létre, akkor vagy saját intézményeikkel, vagy nonprofit szervezetekkel működtetik, a lényeg, hogy általában nem vállalkozási formában kerülnek megszervezésre. A hatékonyságnak itt is van jelentősége, de mivel a gazdasági folyamatokkal ezek a jóléti intézmények nincsenek szoros összefüggésben, ezért ezeket a kérdéseket nem vizsgáljuk.

A társadalombiztosítást azonban az állam központi szinten szervezi, és a kontinentális Európában hagyományosan a társadalombiztosítás részét képezi a nyugdíj, az egészségügy, a munkanélküliek ellátása, valamint olyan speciális ellátások, mint például a betegség, baleseti ellátások (táppénz) a rokkantsági nyugdíj, az árvaellátás, a hadigondozás és az anyasági segélyek. Ezek közül az egészségügyi intézmények működése olyan, ami a közszolgáltatásokkal nagyfokú hatékonyságot mutat, mert egy egészségügyi intézmény ma már üzemszerűen működik, ezért ugyanolyan gazdasági tevékenységnek számít, mint egy infrastrukturális közszolgáltatás, azzal a lényeges különbséggel, hogy a szolgáltatásban és a finanszírozásban a jóléti elveket valamilyen szinten mindenhol érvényesítik. Az állam – legalábbis a fejlettebb országokban - a nemzeti jövedelem jelentős részét, 7-10 %-t költi az egészségügy finanszírozására, mely esetben nem lényegtelen, hogy ezt a mennyiségű közpénzt hogyan használja fel.

***A gazdasági hatékonyság.*** A közigazgatás közszolgáltatásokat szervező tevékenysége a gazdasági közigazgatás hatékonysága szempontjából több kérdést vet fel.

Az egyik, hogy a közszolgáltatásokat az állam szervei működtessék, vagy az állam a tevékenység végzésének jogát adja át magánvállalkozások számára. Sőt, a neoliberalizmus megjelenése óta a kérdés inkább úgy tehető fel, hogy a közszolgáltatás nyújtásának joga megillet-e minden vállalkozást, más szóval, az állam jogosult-e korlátozni a vállalkozásoknak a közszolgáltatások piacára történő belépését.

Az, hogy a közszolgáltatás akkor működtethető hatékonyabban, ha azt az állam szervei működtetik állami tulajdonban levő közüzemek és intézmények útján, vagy üzleti vállalkozások, esetleg nonprofit szervek, illetve monopolhelyzetben, vagy versenykörülmények között, más szóval, a közszolgáltatást mennyire szükséges piacosítani, sok tényezőtől függ, mint például a közszolgáltatás jellege, vagy az adott ország közigazgatási hagyományai. A nemzetközi gyakorlatban mindenesetre minden változatra találunk példát.

A hatékonyság szempontjából kérdés az is, hogy ha a közszolgáltatást az üzleti vállalkozások, vagy nonprofit szervek működtetik, akkor – az üzleti szférához képest - milyen eltérő kapcsolat legyen az állam és a közszolgáltató vállalatok vagy intézmények között. Ennek eldöntéséhez tudni kell, hogy a közszolgáltatások különböznek-e, és ha igen, mennyiben, a gazdasági tevékenységet folytató vállalkozásoktól, akkor is, ha a közszolgáltató vállalat az állam tulajdonában, és akkor is, ha magántulajdonban van. Az infrastrukturális közszolgáltatások esetében lényeges különbség az állami felelősség valamilyen formában történő fenntartása, és a monopolhelyzetekből adódó szabályozás szükségessége. A jóléti jellegű közszolgáltatások pedig nem függetleníthetők az állam újraelosztó funkciójától, ezért azok elsősorban pénzügyi-finanszírozási szempontból különböznek az infrastrukturális közszolgáltatásoktól.

6.2. A közigazgatás sajátosságai és a közszolgáltatások

***A közszolgáltatások és az állam.*** A közszolgáltatások szervezésében a liberálkapitalizmus idején közös vonás volt, hogy tekintettel a magas tőkeigényességre és a megtérülés hosszú idejére, a magánvállalkozások nem érdeklődtek a közszolgáltató üzemekbe történő befektetések iránt. Ugyanakkor az ipari forradalom idején a gazdaság fejlődéséhez az infrastruktúra fejlettsége elengedhetetlenül szükséges volt. Ez volt az oka, amiért az állam ekkor az infrastrukturális közszolgáltatásokat létrehozta és támogatta.

A közszolgáltatások szervezése azonban a liberálkapitalizmus időszakától kezdve két úton haladt: az Egyesült Államokban az volt jellemző, hogy – igaz, a kormány hathatós támogatásával – de a közszolgáltatásokat magántulajdonban levő vállalkozásokra bízták, míg Európában – annak ellenére, hogy egyes közszolgáltatásokat, mint például a posta, már a középkorban is szokás volt koncesszióba adni - tipikusan állami monopóliumok voltak, amelyeket állami pénzügyi forrásokból létrehozott, állami tulajdonban levő közüzemek működtették.

***Az európai közigazgatás hagyományai és a közszolgáltatások.*** Az európai kontinentális jogrendszerekben a közigazgatás centralizáltságának és jogi szabályozottságának hagyományai alakultak ki.

A 16-17. században létrejött abszolút monarchiák erősen centralizált közigazgatást hoztak létre, amely a köz érdekében aktív tevékenységet végzett. A polgári átalakulást követő ideológiai változások a közigazgatást ezután már nem az uralkodó akaratának alárendelt eszközként, hanem a népszuverenitást kifejező parlament döntéseinek végrehajtójaként kezelte. A jogállamiság követelményeinek megfelelően, a közigazgatás működését így a törvényesség alapjaira helyezték, és a közigazgatási szervek cselekvéseit részletes jogi szabályozás alá vetették. A közigazgatás jogi korlátok közé szorítása az állami beavatkozás korlátozását célozta. A liberális államkoncepciónak megfelelően a közigazgatás csak kifejezett jogi felhatalmazás alapján cselekedhetett. Az európai kontinentális jogrendszerekben ennek következményeként a jogrendszer közjogi és magánjogi kettőssége alakult ki.[[41]](#footnote-41)

A kontinentális országok centralizált és szabályhoz kötött közigazgatásának logikájából következik, hogy az alkotmányokban szabályozzák a közigazgatás magánszférába való beavatkozásának határait is. A közjog és a magánjog kettősségére épült jogrendszerekben az állampolgárok a magánjogi viszonyokban egyenrangúak, a közjogi viszonyokban, az államhoz fűződő kapcsolataikban pedig általános elv, hogy az állam tartsa tiszteletben az állampolgár autonómiáját. Az állam ilyen irányú beavatkozásának határai az alkotmányban rögzített állampolgári jogok.

A jóléti szolgáltatások azt az alkotmányos kérdést vetették fel például, hogy a liberális gazdasági jogok korlátozhatók-e, mint a tulajdonhoz való jog például, azáltal, hogy az állam a jóléti szolgáltatások fedezeteként jövedelmet von el a vállalkozásoktól, illetve a szerződéses szabadság azzal, hogy a munkafeltételeket szociális szempontokra tekintettel jogilag szabályozza. Igaz, hogy a liberális állam a közteherviselés érdekében a tulajdonhoz való jogot kezdettől fogva korlátozta, de nem a jövedelmek újraelosztása céljából. Attól kezdve, hogy a szociális jogok alkotmányos szintű szabályozást nyertek, ezek a jogok kikényszeríthetővé váltak. Az európai kontinentális jogokban kiterjedt irodalma van annak a problémakörnek, hogy szociális jogok alkotmányos szabályozása milyen szinten ró kötelezettséget az államra a szociális ellátások működtetésében.

Az infrastrukturális közszolgáltatások esetében az európai kontinentális alkotmányok a közszolgáltatáshoz kapcsolódó közművagyon - mint a gazdaság szempontjából stratégiailag fontos állami tulajdon tárgyai - elidegeníthetőségét szabályozzák. A jogi szabályozás kezdettől fogva kimerítően foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy a közszolgáltató üzemek a közjog, vagy a magánjog területére tartoznak, és hogy az állam és a vállalkozások között kötött szerződések kötelező tartalmát hogyan célszerű meghatározni.

***Az amerikai közigazgatás sajátosságai a közszolgáltatások szervezésében.*** Az Egyesült Államokban a közigazgatás nem az európai felfogás szerinti közigazgatás irányába fejlődött, és a 18-19. században a hagyományos értelemben vett közigazgatás azért nem létezett, mert a központosított állam ekkor itt még nem épült ki. A telepesek önkormányzati szervezeteik útján, az ügyeket maguk intézték, és értékké vált a kemény munka és az egyéni erőfeszítésen alapuló siker. Az amerikai gondolkodás ezért idegenkedik mindenféle központosított hatalomtól, ami az önszerveződődés hagyományait erősíti.[[42]](#footnote-42)

Az amerikai felfogás ebben az időszakban a lehetőségek egyenlőségének elvét vallotta, ezért a kormánytól sem várták el, hogy gondoskodó feladatokat lásson el. Az amerikai alkotmány az állampolgárok politikai és szabadságjogait és a vállalkozás szabadságát deklarálja, de nem tartalmazza a kormány közfeladatokat ellátó funkcióit, és a jóléti elveket sem tartja alkotmányos célnak. Az individualizmus – amely ma is mélyen gyökerezik az amerikai társadalomban - úgy tartja, hogy az egyén boldogulása kizárólag tőle függ, és a szegénység kudarc vagy morális hiba következménye. Az amerikai szociális intézményrendszer nem is jött létre az európai értelemben, inkább a legszegényebbek számára létesített eseti jellegű szociális programokban nyilvánult meg.

6.3. Az infrastrukturális közszolgáltatások

### 6.3.1. A közszolgáltató üzem jogállása és irányítása

***Állami feladat vagy üzleti vállalkozás.*** A 19. század közepére általánossá vált az a gyakorlat, hogy az állam felelősséget vállalt a közszolgáltatásokért, de a közszolgáltatást csak akkor nyújtotta saját szervei útján, ha a magánkezdeményezések az adott területen a felkínált kedvezmények után sem voltak kielégítők, egyébként a közszolgáltatás működtetését koncesszióba adták.

A legkorábbi közszolgáltatás Európában a postai tevékenység volt, amely regálékból fejlődött ki, és a 16-17. századig uralkodói felségjog volt. A postai tevékenység – annak köszönhetően, hogy a hűbéri adományozás része volt - a gazdasági tevékenység jegyeit viselte magán, és nem vált a közigazgatás közhatalmi tevékenységeinek részévé.

A távközlés első formájáról, a távírdai szolgáltatásról elsőször úgy gondolták, hogy szorosan az állami tevékenységhez kell, hogy kapcsolódjon, azonban a szolgáltatás iránti igények tömegessé válása után az állam kénytelen volt a távírót koncesszióba adni.

A vasút esetében vita tárgya volt, hogy a vasút államilag szervezett közszolgáltatás, vagy magánvállalkozások által végezhető gazdasági tevékenység legyen. A belga és a francia vasúti törvény az előbbit, míg a porosz az utóbbit fogadta el, abban a formában, hogy a vasút létesítése és üzemeltetése koncesszióba adható.

***A közüzemek létrejötte.*** A kontinentális Európában az első európai királyi monopóliumokat – dohány, só, bányászat – a 18. századtól kezdve közüzemi formában működtették, ami azt jelentette, hogy a vállalatok állami tulajdonban álltak, gazdasági önállósággal nem rendelkeztek, hanem közigazgatási szervek – sóhivatalok, dohánygyári és bányaigazgatóságok – szoros felügyelete alá tartoztak.

Később a többi közszolgáltatást is ilyen formában szervezték meg. A jogi szabályozások részletesen foglalkoztak a közüzemek jogállásával, és a köz-, vagy kereskedelmi jog alá tartozásával. A magánosított közüzem nyilvánvalóan nem képezte a közigazgatás részét, és nem végzett hatósági feladatokat sem, de különbség volt a közigazgatástól való függőség tekintetében, például a magánosított közüzem működhetett a kereskedelmi jogi szabályok szerint, ugyanakkor a közigazgatási szervek irányítása alatt.

Az angolszász jogot nem foglalkoztatta a köz- és magánszektor elhatárolásának kérdése. Angliában már a 18. század elejétől azt a megoldást választották, hogy egy közigazgatáson kívüli szervezetet, a public corporation-t hozták létre egyes közérdekű feladatok - mint például az áram- és vízellátás, csatornahálózat megszervezése, rádióközvetítés, posta – ellátására. Ez abból a megfontolásból történt, hogy az állami tulajdonú közszolgáltató vállalat ne a merev, bürokratikus minisztériumok, hanem a szakértelemmel rendelkező, a közigazgatásról leválasztott, független szervezetek, a public corporation-ok irányítása alá tartozzon. A public corporation, bár nagymértékben függ a kormánypolitikától, üzleti döntéseiben és az ellátás megszervezésében nagyfokú önállóságot élvez. A public corporation jogi személy, egy kormánydekrétum hozza létre, meghatározva benne a public corporation feladatait és üzletkötési jogát, valamint a közszolgáltatás működtetésére kizárólagossági jogot is biztosít. A public corporation nem tekinthető állami szervnek, mert bevétele nem az állami költségvetésből, hanem a közszolgáltatás működtetéséből származik, ennek ellenére létrehozására csak a kormány jogosult.

Amerikában a közüzemek létre sem jöttek, mert a közszolgáltatásokat kezdettől fogva magántulajdonban levő vállalkozások nyújtották.

### 6.3.2. A közszolgáltatások működtetésére kötött szerződések

***A szerződések köz- és magánjogi jellege.*** Európában a közszolgáltató feladatok ellátására kötött koncessziós szerződések köz- és magánjogi jellegével kapcsolatban nem alakult ki egységes gyakorlat.

A kontinentális Európában bírósági döntések mondták ki a 19. század végén, hogy minden közszolgáltatás nyújtására irányuló szerződés közigazgatási jellegű, még akkor is, ha magánjogi kikötések is találhatók benne, ezért a szerződéssel kapcsolatos jogvitákra a közigazgatási bíróságoknak van hatásköre. A koncessziós szerződéseket szintén a közjog hatálya alá tartozónak tekintették, abból kiindulva, hogy ezekben a szerződésekben a közigazgatási jog szabályait is alkalmazni kell, mivel nem elég a magánjogi szabályok érvényesítése.

Angliában – ahol az angolszász jog nem ismerte a köz- és magánjogi felosztást – nem képezte vita tárgyát, hogy a közszolgáltatásokat ellátó szervek és az állam közötti szerződés köz-, vagy magánjogi jegyeket visel-e magán, sőt, a közszolgáltatás ellátására kötött szerződések tartalmát sokszor a jog sem szabályozta. A szerződések tartalma a gyakorlatban mégis tartalmazott számos olyan elemet, amely a magánjogtól eltérő volt, mint például a szerződő fél kiválasztása, vagy a jogviták elbírálása.

Az Egyesült Államokban közszolgáltató szerződések külön jogi szabályozására sem találunk példát. Az általános szerződéses jog jelenleg sem korlátozza, hogy a privatizációs szerződések tartalmát a közigazgatási szervek hogyan állapítsák meg, és nincs formakényszer a szerződés típusára, valamint kötelező előírás sem található az üzleti, vagy nonprofit jellegre. A legfontosabb szempont a szerződésekben a szolgáltatótól elvárt követelmények minél pontosabb meghatározása, valamint a gazdaságossági számítások elvégzése. Lényeges a magánvállalkozás pályáztatás útján történő kiválasztása is, amelyet a szerződéskötési tárgyalások hosszadalmas folyamata követ. Ezeket a szerződéseket helyi jellegű infrastrukturális és jóléti szolgáltatások privatizációja során alkalmazzák. A szerződés szólhat az egész szolgáltatásra, vagy csak egy résztevékenység, például takarítás „kiszerződésére” is.

***A tulajdon kérdése a szerződésekben.*** Az európai privatizációs szerződések központi kérdése, hogy mi a tulajdon jelentősége a közszolgáltatások működtetésében. Az egyik álláspont szerint a magántulajdon – a profitérdekeltség miatt – hatékonyabban tudja működtetni a közszolgáltatást, mint a bürokratikus irányítású állami tulajdon. Más vélemények szerint pedig a nemzetgazdaság szempontjából stratégiailag fontos közszolgáltatások közművagyona nem kerülhet ki az állami tulajdon köréből, mert az állam akkor már kevésbé tudja saját szempontjait érvényesíteni a gazdaságpolitikában. Ez utóbbi vélekedés azt a privatizációs formát tartja előnyösebbnek, amikor a vállalkozás használati jogot – koncesszió - kap egy közszolgáltatáshoz kapcsolódó közművagyon fölött, és a szerződésben az állam kikötheti az ellenőrzés jogát. Ezzel szemben ellenvetés lehet, hogy az állam a jogi szabályozás – például árszabályozás joga, a minőség ellenőrzésére létrehozott szervek, stb. – útján is képes kontrollt gyakorolni a közszolgáltatások fölött.

***A koncesszió.*** A koncessziós szerződésekben a közjogi elemeket jelenti – amely egyben a szerződés kötelező tartalma is - hogy az állam privilégiumot – monopoljogot - adományoz a koncesszió jogosultjának, az állam közművagyonának tulajdonjoga nem ruházható át, a koncesszió csak hosszabb távra adható, a koncesszió jogosultját pályáztatás útján kell kiválasztani, és az állam jelentős többletjogosítványokkal - például a szolgáltatás díjának meghatározása, szigorúbb felmondási szabályok, államosítás joga - rendelkezik.

A koncesszió jelentőségét veszíti akkor, ha az állam egy közszolgáltató ág liberalizálása mellett dönt, és megengedi a belépést más vállalkozások számára is. Ebben az esetben a belépő vállalkozások engedélyt kapnak, és a működésük feltételeit jogszabályok határozzák meg. A koncesszió és az engedély között az alapvető különbség, hogy az állam jogosult dönteni arról, hogy egy közszolgáltatást koncesszióba ad-e vagy sem, de ha egy vállalkozás megfelel az engedély feltételeinek, akkor az engedélyt a közigazgatási szerveknek meg kell adniuk, azaz a kérelmezőnek erre alanyi joga van.

A franchise. Az amerikai infrastrukturális közszolgáltatásokra - energia, víz, telekommunikáció - alkalmazott megoldások a franchise szerződések. Korábban, amikor a kormánynak az infrastrukturális közszolgáltatásokra monopóliuma volt, egy vállalkozás kapott kizárólagos jogot, később, a deregulációs programok bevezetésével a franchise megszűnt, mivel a közszolgáltatás piacára bárki jogosulttá vált belépni. A franchise szerződés – azon túl, hogy feljogosít egy közszolgáltatás működtetésére – lényege, hogy a kormány jogosult a franchise kedvezményezettje által beszedett szolgáltatási díj megállapítására, a szolgáltató adókulcsának megállapítására és a szolgáltatás minőségének ellenőrzésére.

6.4. A közszolgáltatások piacosításának kérdései

### 6.4.1. Az amerikai neoliberalizmus privatizációs gyakorlata

***A neoliberalizmus és a közszolgáltatások.*** A közszolgáltatások szervezésében alapvető változást hozott az 1980-as évek neoliberális fordulata. Az Egyesült Államokban a neoliberális álláspont szerint a közigazgatás hatáskörébe - a New Deal korszaktól kezdve - túl sok olyan közfeladat került, amelyet nem képes ellátni. A közigazgatás ennek eredményeként túl sok erőforrást használ fel, nagyon kis hatékonysággal. Az amerikai neoliberalizmus azt ígérte, hogy a közszolgáltatások színvonalát - a közszolgáltatások hatékonysága növelésével - változatlan nagyságú erőforrás felhasználásával növelni tudja. Ennek módja pedig az üzleti elvek következetes érvényesítése a közszolgáltatások működtetésében. A cél, hogy a közigazgatástól vonjanak el minden olyan feladatot, amelyet az üzleti vállalkozások hatékonyabban tudnak ellátni.

***A fogyasztói szabadság és az igazságosság.*** Az amerikai neoliberalizmus sikeresen érvelt a fogyasztói szabadság mellett, amikor arra hivatkozott, hogy ha a közigazgatás túl sok közszolgáltatást vállal fel, akkor akadályozza az egyén szabad választását a különböző szolgáltatások között, mert rákényszeríti a fogyasztót az alacsony szintű kormányzati közszolgáltatások elfogadására. Ugyanakkor az igazságosság elvét is sérülni látta abban az esetben, amikor a jövedelmek újraelosztása az indokoltabbnál magasabb volt, amit a közszolgáltatások ingyenes, vagy olcsó igénybe vétele idézett elő. Az üzleti szféra az igazságosság szempontjait akkor látta volna érvényesülni, ha azokra a területekre, ahol a kormány egyes vállalkozásoknak kizárólagos, franchise jogot adott, feloldják a belépés korlátozását.

***A közszolgáltatások piacosítása.*** A közszolgáltatások piacosítására a neoliberalizmus elméleti és gyakorlati módszereket dolgozott ki.

Az un. piaci elveken működő közigazgatás lényege, hogy a közigazgatás közvetlenül a fogyasztóknak felelős. A hagyományos, bürokratikus (európai) modellben a közigazgatás a választott képviselőknek, a pluralista (amerikai) modellben pedig ezen túl, a lobbyknak is felelős. Azonban azáltal, hogy a közigazgatás létrehozza a piaci versenyt a közszolgáltatások területén, a fogyasztóknak lesz felelős, mert közvetlenül a közérdeket – a gazdasági hatékonyságot – szolgálja. A bürokratikus és a pluralista modellben a közérdeket a választott képviselők vagy az érdekképviseletek fogalmazzák, meg, ami egy politikai alkufolyamat eredménye.

Az amerikai neoliberalizmus tisztában volt azzal, hogy a közigazgatás nem működtethető kizárólagosan az üzleti elvek szerint, mert eltérő vonásokkal is rendelkezik. Például, a közigazgatás forrásai az adók, míg a vállalkozásokat a profit működteti, vagy, a közigazgatás sok mindenben függ a politikától, míg a vállalkozások léte elsősorban a fogyasztói kereslettől, valamint a közigazgatásnak olyan feladatokat is fel kell vállalnia, amelyek nem jövedelmezőek. A közigazgatásra a lassú döntések jellemzőek, míg az üzleti vállalkozások sokkal rugalmasabbak. Azonban az amerikai neoliberalizmus ezeket a különbségeket nem tartotta áthidalhatatlannak, amely kizárná a közigazgatás működéséből a vállalkozói jelleget.

A neoliberális felfogás szerinti új közigazgatás a köz- és a magánszféra együttműködésére (public - private partnership) épül, ami azt jelenti, hogy a közigazgatás a stratégiai fontosságú döntéseket nem engedi át, csak bevonja a magánszférát, azért, hogy annak kreatív, innovatív jellegét felhasználja. Ez ilyen formában nem jelenti a liberálkapitalizmus elveihez történő visszatérést, hanem egy olyan, irányított piac létrehozását, amelyet alapvetően a piaci mechanizmusok határoznak meg, de amely a közigazgatás által megállapított szabályok szerint – a közösségi érdekek által determináltan - működik.

***A privatizáció módszerei.*** A közszolgáltatásoknak a közszektorból a magánszektorba történő eltolására – privatizálására - a neoliberalizmus többféle, a gyakorlatban megvalósítandó megoldást dolgozott ki. [[43]](#footnote-43)

A spontán, vagy keresletvezérelt privatizáció azt jelenti, hogy mivel a közigazgatás csökkenti a közszolgáltatásokat, megnő irántuk a kereslet, ami az üzleti vállalkozásokat arra ösztönzi, hogy ilyen szolgáltatások nyújtásával kezdjenek el foglalkozni, illetve, a karitatív szervezeteket is arra, hogy a jóléti szolgáltatásokat olyanok számára nyújtsák, akik a piaci árakat nem képesek megfizetni. A közigazgatás kivonulása a közszolgáltatásból az önkéntes szervezetek - mint például önkéntes tűzoltóság, polgári védelem - elterjedéséhez is vezet, illetve az egyént arra készteti, hogy saját maga oldja meg a kérdést, például saját biztonsági berendezések útján.

Az amerikai felfogás a közszolgáltatások körét rendkívül szélesen értelmezi, és erre a közjavak kifejezést használja. Közjavaknak tekint mindent olyan árut és szolgáltatást, amely emberi szükséglet kielégítésére alkalmas, a levegőtől az élelmiszerig. A közigazgatás ezek közül azonban csak azok nyújtására köteles, amelyek esetében kizárt a piaci elvek szerinti működtetés. A neoliberalizmus szerint a közigazgatás több piaci jellegű közszolgáltatást is nyújt, amely egy kedvezőtlen folyamat eredménye: a közigazgatásra állandóan nyomás nehezedik bizonyos kérdések megoldására, ami politikai döntések eredményeképpen újabb adók kivetését és egy növekvő, de csökkenő hatékonyságú közigazgatást eredményez.

A neoliberalizmus lényegesnek tartja a piaci verseny létrehozását minden esetben, amikor ez lehetséges, mert a piaci verseny hatásának a tökéletes jövedelemelosztást, és a hatékonyságot tartja. Lényeges, hogy a szolgáltatás ne történjen a piaci érték alatt, mert pazarláshoz vezet azáltal, hogy a fogyasztók akkor is igénybe veszik, amikor valójában nincs rá szükségük. A szociálpolitikai szempontokat ilyen megfontolásból mindenképpen indokolt a szolgáltatások árától függetlenül kezelni: a szociális támogatásnak nem a szolgáltatás olcsóságában kell megnyilvánulnia, hanem utalvány formájában, amikor az utalvány az arra szociálisan rászorult fogyasztóhoz kerül, aki azt csak bizonyos javak és szolgáltatások vásárlására veheti igénybe. Ezt az amerikai felfogás lényegesen hatékonyabbnak tartja, mert valóban azok részesednek belőle, akiknek a legnagyobb szükségük van rá, és mivel korlátozottan áll rendelkezésre, az ésszerű fogyasztásra ösztönöz, sőt, az utalványban részesülő fogyasztó még versenyhelyzetet is teremt, mert az utalványt bármelyik szolgáltatónál igénybe veheti.

A közszolgáltatás nyújtása és szervezése. A privatizáció eredményeként elválik egymástól a közigazgatás szolgáltató és szervező funkciója. Ahol a privatizáció eredményeként piaci versenyt teremtettek, ott a közigazgatásnak csak a szolgáltatások minőségi, egészségügyi, biztonsági előírásait kell hatósági eszközökkel ellenőrizni, és ott, ahol piaci verseny nem teremthető, a közigazgatási szervnek szerződést kell kötnie a közszolgáltatást működtető vállalkozással.

***A közszolgáltatások osztályozása.*** Az amerikai privatizációs gyakorlat bebizonyította, hogy bármely áru vagy szolgáltatás működtethető piaci elvek alapján, de legalábbis magánvállalkozások által. A magánjavak körébe tartozik mindaz, ami egyéni fogyasztású és másokat ki lehet belőle zárni. Ide lehet sorolni az autótól az egészségügyi szolgáltatásokig a javak többségét. A magánjavak privatizálása nem szükséges, mert azokat általában piaci körülmények között működtetik. A közös készletű javakból - mint például levegő, tengervíz - a fogyasztást nem lehet kizárni, de a fogyasztás egyéni. A közös készletű javak rendelkezésre állnak, azokat nem szükséges szolgáltatni. A díjfizető javak - például víz-, energiaszolgáltatás, közlekedés - fogyasztása közösségi, de a fogyasztásból másokat ki lehet zárni, tehát minden további nélkül privatizálhatók. A közjavakból - mint például a világítótorony, vagy a tűzoltóság - a fogyasztást szintén nem lehet kizárni, és a fogyasztás közösségi. A privatizáció ez utóbbi szolgáltatásoknál a legnehezebb, mert a fogyasztók ezekért is fizetnek adók formájában, de mivel nincs választási lehetőségük, a szolgáltatás hatékonyságát nehéz mérni, ráadásul a befizetés és a szolgáltatás között nincs szoros összefüggés, mert azt politikai döntés határozza meg.

A privatizáció alapkérdése, hogy ha a magán és a díjfizető javak kizárási jellegét nem használják ki, akkor közjavakként fognak viselkedni, amelynek következményeként a javak ingyenesek, vagy olcsók lesznek, ezáltal megnő irántuk a kereslet, ami a közigazgatást újabb kiadásokra kényszeríti. Erre példaként az amerikai kormány által támogatott egészségügyi szolgáltatásokat (Medicare és Medicaid) szokták felhozni. Egyes magán, vagy díjfizető javak esetén azért nem használják ki azok kizárási jellegét, mert igénybe vételüket annyira hasznosnak vélik, hogy a fizetőképességtől függetlenül is biztosítják. Ilyen például a védőoltás, az oktatás, vagy a hajléktalanok intézményei.

A közjavak esetében a tejes privatizáció nem teremthető meg, mert a kizárási jelleg - például a közvilágítás esetében - hiánya miatt a fogyasztótól nem lehet díjat kérni, vagy a természetes monopóliumok területén - például vízszolgáltatás - a verseny nem hozható létre. A privatizáció ebben az esetben történhet úgy, hogy a szolgáltatás működtetésének jogát átadják egy vállalkozás számára olyan módon, hogy pályázat útján a legjobb feltételeket kínáló, azaz a leghatékonyabb szolgáltatást ígérő vállalkozást választják ki. Ha a közszolgáltatásért díj kérhető - mint például a szemétszállításért - akkor a versenyeztetés eredménye az alacsonyabb díj és a jobb minőségű szolgáltatás lesz. A közjavak esetében - mint például a közvilágítás - a fogyasztótól nem lehet díjat kérni, de ebben az esetben a közigazgatási szerv számára, amelyik azt finanszírozza, is olcsóbb lesz a szolgáltatás, és kevesebb adót kell fizetni.

Tehát ott, ahol verseny nem teremthető, szerződés, vagy szabályozó hatóságok útján a közszolgáltatás hatékonysága nehezebben kényszeríthető ki, de az amerikai gyakorlat azt bizonyítja, hogy ez a megoldás is jobb, mint az, ha a közszolgáltatást közvetlenül a közigazgatás nyújtja. Az amerikai felfogás – a tapasztalatok alapján – arra a következetésre jutott, hogy a közigazgatás szükségképpen alacsony hatékonysággal működteti a közszolgáltatásokat, ami az adófizetők pénzének pazarlásával egyenlő. A privatizáció sikerességét azon mérik, hogy a szolgáltató mennyire tud függetlenné válni a közigazgatástól, és hogy a piaci versenykörnyezetet létre tudták-e hozni.

### 6.4.2. Az európai privatizáció megoldásai

***Neoliberalizmus Európában.*** A második világháború után létrejött jóléti államok 1980-as évekbeli válsága kedvező feltételeket teremtett a neoliberalizmus alkalmazására a közszolgáltatások területén is. Az állami szerepvállalás csökkentését – az amerikai gyakorlattól eltérően - azonban nem elsősorban a piaci verseny létrehozásában látták, hanem az állami tulajdon leépítésében. Az ilyen irányú törekvések mögött is a költségvetési kiadások csökkentése, és a közpénzek felhasználásának nagyobb hatékonysága állt, azonban ennek garanciáját inkább a közszolgáltatások magánjogi szabályok alá helyezésében látták.

***A közérdek érvényesítése.*** A viták középpontjába – nem véletlenül – ismét az a kérdés került, hogy ha a közszolgáltatást vállalkozások nyújtják a magánjog szabályai szerint, akkor a közigazgatás közjogi felelőssége milyen módon érvényesíthető. Az ellentmondást abban látták, hogy a közigazgatás a hierarchikus elv és a közösségi szemlélet alapján jár el, amely nem helyettesíthető az üzleti szemléletmóddal. A közszolgáltatás akkor is közérdekű, ha azt a magánjog szabályai szerint nyújtják, ezért a közjogi szabályokat továbbra is érvényesíteni kell, feltéve, hogy a szolgáltatás közérdekű.

Az európai megközelítés nem tudott választ adni arra a kérdésre, hogy mikor kell egy szolgáltatást közérdekűnek tekinteni, sőt arra sem, hogy mi a közérdek. Ezért a közérdekűség formális meghatározásából indultak ki, amely szerint az a szolgáltatás közérdekű, amelyet politikai döntés annak nyilvánít. A közszektor nagysága így annak megfelelően változott, hogy a kormányt a szocialista vagy a liberális pártok alkották. Tény, hogy sok közszolgáltatás – főleg a jóléti intézmények – közszolgáltató jellege azért vált megkérdőjelezhetetlenné, mert történetileg úgy alakult, hogy közszolgáltatássá váltak.

***A privatizáció célja.*** Ehhez képest másodlagos kérdés volt, hogy mely közszolgáltatások adhatók át a magánvállalkozások számára, és hogy mi a garanciája annak, hogy ezzel a közszolgáltatás nyújtása hatékonyabbá válik. Az indoklás, hogy a közigazgatás bürokratikus irányításának felváltása az üzleti vállalkozások piaci rugalmasságával automatikusan egy hatékonyabb működést eredményez, kezdettől fogva gyenge lábakon állt. A valódi ok az állami közszolgáltató üzemek magánosítása mögött inkább az állt, hogy a közszolgáltatások semmilyen módon - például állami támogatás, vagy konszolidáció formájában - ne terheljék a költségvetési kiadásokat, sőt, az állam a közüzemek eladásából származó bevételből fedezni tudja a költségvetési kiadásokat. Az európai neoliberális gyakorlat ezért inkább az országos méretű infrastrukturális közszolgáltatások - mint energia, vasút, légi közlekedés, távközlés - magánosítására koncentrált.

***A privatizáció gyakorlata.*** A legradikálisabb privatizációs programot a Thacher kormány valósította meg azzal, hogy a közszolgáltatások területén felszámolta az állami monopóliumokat, és lehetővé tette az ahhoz tartozó közvagyon korlátlan értékesítését. Így került magánkézbe a British Gas, a British Airways és a British Telecom. A privatizációnak az Egyesült Királyságban nem voltak olyan jogi kötöttségei, amelyek a kormány privatizációs döntéseit korlátozták volna.

A kontinentális Európában az állami tulajdon sok helyen alkotmányos védelemben részesült, és a köztulajdonban levő vállalatok privatizációjához minősített többséggel hozott parlamenti döntés, vagy törvényi felhatalmazás volt szükséges. A magánosítás korlátjait jelentette például a maximális külföldi tulajdoni részarány kötelező érvényesítése, az állam joga az árak szabályozására, vagy az eladási ár minimumának meghatározása. A privatizáció így részleges maradt, és számos állami monopólium - mint például gáz és elektromos szolgáltatás, légi közlekedés, telekommunikáció - fennmaradt.

6.5. A közszolgáltató monopóliumok versenyjogi megítélése

***A versenyjog és a közszolgáltató monopóliumok.*** Láttuk, hogy a közszolgáltató monopóliumok kettős értelemben, egyrészt, mint természetes monopóliumok, másrészt, mint állami monopóliumok jöttek létre. Versenyjogi szempontból alapvető kérdés, hogy a közszolgáltatások piacán a monopolhelyzetek a hatékonyság szempontjából milyen megítélés alá esnek.

A versenyjog a gazdaság versenyszektorában rendszerint arra törekszik, hogy a koncentrációs folyamatok ne vezessenek kizárólag egy monopólium létrejöttéhez, más szóval, a piaci versenyt – ha korlátozott mértékben is - a versenyjog a struktúrakontroll eszközeivel fenntartja. A közszolgáltató szektorban azonban egészen az 1980-as évekig tipikus volt, hogy egy közszolgáltató ágban egy közszolgáltató üzem működött, és bár több közszolgáltató ág liberalizálására került sor, a monopolhelyzetek mind a mai napig számottevőek.

Nyilvánvaló, hogy a monopolhelyzetben levő közszolgáltató üzemek – mivel nincsenek alávetve a piaci verseny kényszerítő erejének – kontrollálhatatlan gazdasági hatalom kialakulásához vezetnek: monopolárat állapíthatnak meg, és a szolgáltatást sem kényszerülnek jó minőségben nyújtani. Mindez ellentétes a fogyasztók érdekével, amely olyan közérdekű szempont, ami állami beavatkozást indokol. A versenypolitika dilemmája, hogy ezt a helyzetet versenyjogi, vagy közigazgatási szabályozási eszközökkel kezelje.

Versenyjogi szempontból felfoghatók lennének a közszolgáltató monopóliumok úgy is, mint erőfölényes helyzetben levő vállalkozások, amelyek számára tilos az erőfölényes helyzetükkel való visszaélés. A versenyjogi gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a versenyhatóságok a közszolgáltató üzemek leggyakoribb visszaélési formáját, a túlzott ár alkalmazását azért nem tudták megítélni, mert nem volt piaci ár, amihez viszonyítani lehetett volna. A „helyes ár” meghatározására pedig a versenyhatóságoknak nem volt kompetenciája. A versenyfelügyeleti eljárásokban a versenyhatóságok kizárólag az áralkalmazás anomáliáit - mint például a diszkriminatív árazás, a keresztfinanszírozás, a felfaló árazás - képesek megítélni, de nem bonyolult költség-haszon elemzésekkel a közszolgáltatás árát kiszámítani, mely utóbbihoz szükséges a közszolgáltató üzem gazdasági adatainak és költségvetésének teljes körű ismerete is.

Azokban a közszolgáltató ágakban, ahol kizárólagosan egy közszolgáltató üzem működik, ezért az árszabályozás módszerét alkalmazzák.

***A monopóliumok és az árszabályozás.*** Az árszabályozás megítélése még a közszolgáltató monopóliumok esetében is vegyes, ahol pedig, mint láttuk, az egyetlen lehetséges megoldásnak mutatkozik.

A közszolgáltatások árának meghatározása kisebb gondot okoz azokban az esetekben, amikor a közszolgáltató üzem állami tulajdonban van, mert a kormány – szociálpolitikai, vagy fogyasztóvédelmi megfontolásokból - a közszolgáltatás árát alacsonyan tartja. Mindez kétségtelenül politikai szempontokat tükröz, amely adott esetben a kormány számára lényegesebb lehet, mint saját tulajdonában levő közszolgáltató üzemeinek nyereségessége. Ez a jelenség markánsan érvényesült a kommunista gazdaságirányítási rendszerekben, ahol nemcsak az infrastrukturális közszolgáltatások árát, hanem minden olyan termék árát, amelyet alapvető létszükségleti cikknek tekintettek, hatósági árszabályozás útján, jóval a piaci ár alatt határozták meg.

Abban az esetben azonban, amikor a közszolgáltatás magántulajdonban van, vagy azt állami koncesszió alapján kizárólag egy magánvállalkozás működteti, a magánvállalkozást profitérdeke alapvetően a közszolgáltatások díjának emelésére determinálja.

***Az árszabályozás módszerei.*** A monopóliumok árszabályozásától elvárt, hogy a verseny hiányából adódó káros hatásokat – a magas árakat – kiküszöbölje, más szóval, a piaci versennyel azonos jövedelem elosztó hatást érjen el. Ellenvetésként említhető, hogy amíg a verseny spontán módon fejti ki hatását, az árszabályozás jogi eszköz, amely ilyen automatikus szabályozó képességgel nem rendelkezik.

Az árszabályozás, először is, pontosan körülhatárolt célokat és elveket kíván meg. A konkrét esetekben például nem mindig határozható meg, hogy a közérdeket az árszabályozásnak hogyan kell érvényesítenie. Az egyik árszabályozási módszer – a profitkorlátozás elvére épülő – a költségeket adottnak veszi és a szolgáltatás díját ehhez képest számítja ki, de így csak a fogyasztói és a profitérdekekre van tekintettel, és nem ösztönzi a közszolgáltató üzemet az alacsonyabb költségekkel történő működésre, vagyis a hatékonyságra. Az ösztönző szabályozási elv egy költségvetési keretet állapít meg a közszolgáltató üzem számára, amely arra ösztönözi, hogy minél alacsonyabb költséggel működjön, mert annál nagyobb nyereségre tehet szert.

Azonban az árszabályozó hatóságok – amelyek közigazgatási szervek – a legtöbb esetben képtelenek kikalkulálni, hogy melyik az az ár, ami versenykörülmények között nagy valószínűséggel kialakulhatott volna, annak ellenére sem, hogy mint szakértő testületek komoly gazdasági elemzéseket végeznek. Az árszabályozó hatóságok ugyanis nem voltak, és nem is lehettek a birtokában az összes olyan gazdasági információnak, amely a „helyes ár” meghatározásához szükséges lett volna. Ráadásul az árszabályozási eljárás bonyolult, nehézkes és hosszadalmas, akkor, amikor a gazdasági folyamatok gyorsan változnak. Az árszabályozó hatóságok – annak ellenére, hogy mindenhol elismerték a politikai és a kormányzati szervektől való függetlenségük szükségességét, és a bírói felülvizsgálat lehetőségét - gyakran kerültek egy-egy gazdasági érdekcsoport befolyása alá is.

***Az amerikai deregulációs programok.*** Az árszabályozással kapcsolatban az a vélekedés vált általánossá – nem véletlenül éppen az Egyesült Államokban az 1980-as évek elején - hogy a piaci verseny sem tökéletes, de az árszabályozáshoz képest még mindig lényegesen kevesebb piaci anomáliát okoz.

A neoliberális amerikai gazdaságpolitika az un. deregulációs (európai szóhasználattal liberalizációs) programok keretében a legtöbb közszolgáltató ágazatban feloldotta a belépés korlátozását, megszüntette a kizárólagos jogokat biztosító franchise szerződéseket, és piaci versenyt hozott létre. Ennek technikai feltételeit is megteremtették a vezetékes távközlés és az energiaszektor területén. A közlekedés egyes ágazataiban, mint a belföldi légi és közúti távolsági közlekedés, szintén a piaci verseny érvényesült, és csak a vasúti közlekedésben maradt a monopolhelyzet. A helyi tömegközlekedés a legtöbb városban kisebb jelentőséggel bír, tekintettel arra, hogy a kormány a gépjárművel történő közlekedést ösztönzi. A vízszolgáltatás a legnehezebben liberalizálható infrastrukturális közszolgáltatás, mivel technikai okok miatt a verseny itt nehezen hozható létre.

A neoliberális retorika a dereguláció mellett úgy érvelt, hogy az árszabályozó hatóságok feleslegessé válásával az adófizetők pénzéből a költségvetés megtakarításokat végzett, és lehetővé tette a fogyasztói választást az egymással versengő közszolgáltatók között. Nem utolsó sorban, meggyőző érvéként hangoztatták, hogy a piaci verseny a fogyasztók érdekeit szolgálja, mert alacsonyabb árat és jobb minőségű szolgáltatást eredményez.[[44]](#footnote-44)

Az amerikai deregulációs programok – azzal együtt, hogy lehetővé tették egyes üzleti körök piacra lépését az addigi monopolterületeken – bebizonyították, hogy a verseny sokkal inkább képes az erőforrások allokációjára, mint az árszabályozás.

A jogi szabályozás szempontjából azonban a helyzet sokkal bonyolultabb lett, mert azokban az ágazatokban, ahol a dereguláció részleges maradt, a versenyjogi és árszabályozási módszerek egymás mellett érvényesültek. Vannak olyan közszolgáltató vállalatok, amelyek esetében az egyik tevékenység a versenyjog, míg a másik az árszabályozás hatálya alá tartozik. Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a verseny egyes közszolgáltató ágak között is létrejött, mint például a vezetékes és a mobiltávközlés esetében. Azonban a tendencia mégis az, hogy az infrastrukturális közszolgáltatásokat egyre inkább a versenyjog hatálya alá tartozónak tekintik.

Vannak olyan közszolgáltatások – és ilyen a legtöbb helyi jellegű közszolgáltatás, mint például a temetők fenntartása, vagy a szemétszállítás - ahol a piaci verseny szintén megoldhatatlan. A hagyományos gyakorlat ezeket a közszolgáltatásokat is hatósági árszabályozás alá vonta, de a neoliberális ideológia itt is képes volt a piaci versenyt létrehozni olyan módon, hogy ezeknek a tevékenységeknek a végzésére pályázatot ír ki, és azt a pályázót választja ki, amelyik a közszolgáltatást a legalacsonyabb áron és a legjobb minőségben tudja nyújtani. A közszolgáltatás díja így a pályázat nyertese által megállapított díj lett.

***A közszolgáltatások privatizációja Európában az 1980-as években.*** Az európai gyakorlatban az amerikai deregulációs programoknak meglehetősen korlátozott volt a hatásuk. A legtöbb közszolgáltató ágazatban nem oldották fel a belépés korlátozását, és a gazdasági hatékonyságot sem elsősorban a piaci versenytől, hanem a magántulajdon profitorientált jellegétől várták. Főleg az angolszász országokban – az Egyesült Államokban és az Egyesült Királyságban – terjedt el az a neoliberális nézet, hogy a kormány szükségképpen rossz gazda, és csak a magántulajdon képes egy közszolgáltatást hatékonyan működtetni. Meggyőző érvként hozható fel ezzel szemben, hogy ha az állami tulajdonban levő monopóliumot magántulajdonban levő monopóliumra cserélik, az, önmagában, piaci verseny nélkül, nem vonja maga után automatikusan a nagyobb hatékonyságot, sőt, sok esetben a profitérdekeltség még magasabb árat fog eredményezni.

Az infrastrukturális közszolgáltatások esetében az a tendencia figyelhető meg, hogy a kormány – ahol csak lehetséges - feloldja a belépés korlátozását - mint a telekommunikáció területén például - és teremt versenyt ilyen módon. Ahol a verseny nem, vagy nehezen hozható létre – mint például a vízszolgáltatás esetében - a magánosítás úgy történik, hogy kizárólag egy vállalkozásnak ad koncessziót a közszolgáltatás működtetésére, és így versenyjogi szempontból megoldhatatlan monopolhelyzetet hoz létre. Ez utóbbi esetben igaz, hogy a kormány a koncessziót pályázat útján ítéli oda, és így elvileg az a vállalkozás lesz a koncesszió jogosultja, aki a legalacsonyabb árat kínálja, de a koncessziót hosszú távú szerződésben rögzítik, így a gazdasági feltételek változásait nem lehet előre látni, tehát a kormány és a koncesszió jogosultja időről-időre arra kényszerül, hogy a közszolgáltatás árával kapcsolatban új megállapodást kössön. Ha a kormány nemcsak a közszolgáltatás nyújtásának jogát adta át a magánvállalkozás számára, hanem az ahhoz kapcsolódó közművagyon tulajdonjogát is, akkor a közszolgáltatás árát csak hatósági árszabályozás útján lehet meghatározni, de ebben az esetben – tekintettel arra, hogy a tulajdonjogát átengedte - a kormány kevésbé képes a fogyasztói érdekeket képviselni.

6.6. Az Európai Unió közszolgáltatásokkal kapcsolatos politikája

***A liberalizáció koncepciója.*** Az Európai unió politikája viszonylag későn, az 1990-es évektől kezdett el foglalkozni a közszolgáltatásokkal. Az érdekélődés a közszolgáltatások versenyjogi kérdéseire vonatkozott, és abból indult ki, hogy nem hatékony az a közszolgáltatás, amelyet az állam szervei működtetnek. Ugyanakkor igény mutatkozott a fogyasztók részéről a szolgáltatások közötti választásra, a jobb minőségre és az alacsonyabb, a világpiaci szolgáltatásokkal versenyképes árakra. Mindezt az állami tulajdonban levő közszolgáltatások nem tudták teljesíteni. Felvetődött, hogy a technika fejlődésével együtt létrehozható a piaci verseny olyan, hálózati rendszerben működő közszolgáltatásokban is, ahol a természetes monopóliumok jellege korábban ezt nem tette lehetővé. A magánvállalkozások bevonása ugyanakkor fejlesztési forrásokat is tudott biztosítani a közszolgáltatások infrastruktúrájához.

Az 1990-es évektől kezdődően az uniós versenyjogi szabályokat kezdték kiterjeszteni a közszolgáltató szektorra is. A liberalizáció az évtized végére teljes mértékben megvalósult a távközlés és a légi közlekedés piacán, megindult a villamos energia és a gázszolgáltatás területén, de nagyon lassan halad a posta és a vasút ágazatában.

***Az uniós jogi szabályozás kérdései.*** Az uniós jogi szabályozás azonban több nehézséggel került szembe. Kérdés volt, hogy a tagállamok számára milyen körben tiltható meg, hogy közszolgáltató monopóliumokat tartsanak fenn, mely tilalomra azért volt szükség, hogy a közszolgáltató szektorban is alkalmazhatók legyenek az uniós versenyjogi szabályok. Végül a „korlátozott verseny” elvét fogadták el, ami azt jelenti, hogy monopóliumokat a tagállamok csak abban az esetben hozhatnak létre, vagy tarthatnak fenn, ha azt valamilyen legitim cél indokolja, és a versenyt csak a cél eléréséhez szükséges mértékben korlátozhatják.

A közszolgáltató szektorban a versenyjogi szabályokat kell érvényesíteni azokkal a közüzemi vállalatokkal szemben, amelyek kizárólagos jogot kaptak – tehát monopolhelyzetben vannak – és azokkal is, amelyek különleges jogokat kaptak – vagyis a piacon két-három vállalkozás kapott jogot a működésre - tehát ahol a piaci verseny korlátozott.

A versenyjogi szabályok alá helyezés alól csak akkor engedhető kivétel, ha a piaci versenyhelyzet az általános gazdasági érdekeltségű közszolgáltató vállalat feladatainak ellátását veszélyeztetné. Az általános gazdasági érdekeltséget az uniós jog nem definiálja, de az eseti döntések alapján ide tartozik a víz, csatorna, posta, telefon, villamos energia, gáz, közlekedés és műsorszórás.

A verseny korlátozása csak akkor indokolható az uniós gyakorlat szerint, ha a közszolgáltatás egyetemes jellege kerülne veszélybe. Az egyetemesség a szolgáltatásnál azt jelenti, hogy mindenki számára földrajzilag, és árát tekintve is, elérhetőnek, és folyamatosnak kell lennie. Ez azt jelenti, hogy a közszolgáltatásnak olyan területeken is ki kell épülnie, ahol egyébként kevésbé nyereséges - például távoli és ritkán lakott településeken - és az alacsony nyereségesség nem eredményezheti a szolgáltatás díjának emelését. A piaci verseny sokszor azt eredményezné, hogy a vállalkozások csak a sűrűn lakott területeken építenék ki hálózatukat, míg egy kizárólagos joggal rendelkező vállalkozás kötelezhető arra is, hogy a kevésbé nyereséges területekre is terjessze ki a szolgáltatást, mert az egyik területen elért nyeresége kompenzálja a másik területen szenvedett veszteségeit.

Az egyetemesség elsősorban a diszkrimináció tilalmát fogalmazza meg: egyes települések lakói ne kerüljenek hátrányos helyzetbe, míg a közérdekűség elsősorban gazdasági tartalmú: a gazdaság működéséhez, és a települések létéhez szükséges infrastruktúrát jelenti. Azt, hogy a monopólium fenntartására valóban szükség van-e, sok tényező határozza meg, például az infrastruktúra és a technika fejlettsége, a piaci struktúra, a közszolgáltatás jellege, a hálózathoz való hozzáférés lehetősége, stb. Az uniós gyakorlat ezzel a szabályozással a tagállamok számára kötelezővé teszi az olyan állami monopóliumok felszámolását, amelyek nem tekinthetők a gazdaság szempontjából közérdekűnek, hanem kizárólag a bevétel szerzését szolgálják. Ilyenek például az alkohol, a dohány és a szerencsejáték.

A közüzemi vállalat fogalmát a jogalkalmazó gyakorlat alakította ki. Eszerint közüzemi az a vállalat, amelyik gazdasági tevékenységet folytat, és a tagállami hatóságok közvetlen – állami, vagy önkormányzati tulajdonosként - vagy közvetett módon – szabályozás által - meghatározó befolyást gyakorolnak.

***Posta.***A postai szolgáltatásokat az uniós politika a leginkább egyetemes jellegű szolgáltatásnak tartja, és a liberalizációt csak a hagyományos postai szolgáltatásokat kiegészítő szolgáltatások esetében - mint például a gyorsposta, otthoni küldeményfelvétel, átirányítás - tette kötelezővé. Az egyetemes postai szolgáltatások esetében is célul tűzte ki a fejlesztéseket és a postai szolgáltatások minőségének javítását. Az uniós szabályok kötelezik a tagállamokat, hogy uniós árképzési szabályokat alkalmazzanak, szabványoknak tegyenek eleget, és az uniós követelményeknek megfelelően a szolgáltatásokat egyetemessé tegyék.

***Energiaszektor.***Az energiaszektort a tagállamokban az 1980-as évek privatizációs tendenciái ellenére továbbra is a monopolhelyzetek jellemezték: az energiatermelés és szolgáltatás egy vállalat tulajdonában volt, az állami tulajdon domináns maradt, az energiatermelés és szolgáltatás legfeljebb koncesszió alapján került privatizálásra.

Jellemző volt az állami hatósági szabályozás is. A verseny hiányát arra a feltételezésre alapozták, hogy az energiaellátás természetes monopólium.

Ez annyiban tény, hogy a verseny olyan módon nem hozható létre, hogy mindegyik piacra újonnan belépő szolgáltató új vezetékeket létesít, de a vezetékek üzemeltetője kötelezhető arra, hogy hozzáférést engedjen az új szolgáltatók számára. A hozzáférésnek nemcsak tagállamon belül, hanem a tagállamok között is meg kell valósulnia. A belépési díjat az állam jogosult meghatározni. A piaci verseny létrehozása ellenére a tagállamoknak garantálniuk kell, hogy a fogyasztók egy államilag garantált áron juthassanak hozzá a szolgáltatáshoz, és az ellátás elérhető legyen. Ennek érdekében létre kell hozni egy szabályozó hatóságot, amelynek feladata, hogy az uniós szabályok megvalósulását elősegítse és ellenőrizze. Ez nemzeti hatáskörbe tartozik.

Az uniós energiapolitika hátterében az energiaellátás költséghatékonyságának növelése áll. Az Európai Unió energiából behozatalra szorul, ráadásul olyan országokból, mint az arab országok, vagy Oroszország, amelyek politikai kockázatot jelentenek. Az energiatermelés és felhasználás hatékonyságának növelésétől az uniós politika az energiafüggőség csökkentését reméli. Az energiaszektor hatékonyságának elérését több lépésben dolgozták ki. A monopóliumok feloldásától és a piaci verseny létrehozásától alacsonyabb árat, jobb szolgáltatást várnak. Ehhez sok helyen még nem épült ki az infrastruktúra. A hatékonyság másik összetevője az energiaellátás folyamatossága, mert egy üzemzavar hatalmas költségeket okozhat a gazdaságban. Ehhez megfelelő biztonsági berendezések létrehozása szükséges. Lényegesek a környezetvédelmi szempontok is, amelyek olyan alternatív energiaforrások - mint szél, nukleáris energia, biomassza - felhasználását ösztönzik, amelyekkel a globális felmelegedés és a környezetszennyezés csökkenthető. A modern infrastruktúra létrehozására és az alternatív energiaforrások fejlesztésére állami támogatást kell adni.

Az infrastruktúra fejlesztését az indokolja, hogy az energiaszektorban a technika nem fejlődött olyan látványosan, mint a távközlés és a telekommunikáció területén, a liberalizációt az uniós versenypolitika kezdeményezte, és nem a technika fejlődése kényszerítette ki.

***Közlekedés.*** Az uniós politika szempontjából a közlekedés a gazdasági tevékenység végzéséhez szükséges infrastruktúraként jelenik meg, amelyben a közlekedés elsősorban, mint a teherszállítás feltétele játszik jelentős szerepet. Már a Római Szerződés megfogalmazta az egységes közlekedéspolitika szükségességét. Az uniós politika ettől kezdve fokozatosan hozta létre a fuvarozás egységes piacát, amely a tagállamokban a fuvarozási engedélyek uniós szintű liberalizálását - a fuvarozók piacra lépésének lehetővé tételét - valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát jelentette. A közlekedési infrastruktúra fejlesztését célozta az az uniós direktíva, amelyik kötelezővé tette a fuvarozó járművek számára úthasználati díj fizetését, amely fedezetet nyújtott a tagállamok számára az utak építésére, üzemeltetésére, karbantartására, valamint a környezetszennyezés, a torlódások és a balesetek költségeinek viselésére. A 2000-es évektől a hangsúly a közlekedés biztonságára, a környezetvédelemre helyeződött, és ennek érdekében támogatták a vasúti és a vízi teherszállítást, annak érdekében, hogy a közutakat tehermentesítsék.

Az uniós harmonizáció az 1990-es évek elején történt meg: a gépjárműadót, az úthasználati díjat, a közúti járművezetés feltételeit, a gépjárművek műszaki előírásait, regisztrációját, a veszélyes áruk szállítását, valamint a járművezetéssel kapcsolatos szociális intézkedéseket, mint a vezetés idejének maximálását, a pihenőidőt, stb. állapította meg. Sor került a közúti személyszállítás liberalizációjára is.

***Vasúti közlekedés.*** A vasúti közlekedés liberalizációja elmaradt, így jelenleg is jórészt tagállami hatáskörbe tartozó, zárt piac. A zárt piac nemcsak a piacra történő belépést tekintve jelenti a tagállamok részéről a korlátozást, hanem technikai szempontból is átjárhatatlan, például a vasúti szerelvények nem mehetnek át egyik tagállamból a másikba, csak a határon történő mozdonycsere, átvizsgálás, címkézés után. A vasúti közlekedés szabályainak harmonizációja sem történt meg. A vasúti közlekedés fejlesztése is lemaradt, a szolgáltatás elavult, igénybe vétele az utóbbi évtizedekben drasztikusan csökkent. A vasúti közlekedés mind a teher, mind a személyszállításban egyre kevésbé versenyképes a közúti és a légi közlekedéssel. Ez utóbbi gyorsaságával, és kedvezményes áraival, az un. „fapados” járatokkal, egyre nagyobb részt hódított el a vasúttól.

Az 1990-es évektől kezdve történtek lépések a vasút liberalizációja és szabályozásának harmonizációja felé. Elsőként, 1991-ben a vasúti fuvarozás területén tették kötelezővé a tagállamok közötti együttműködést, majd a hálózatok kölcsönös átjárhatóságát – más tagállamok számára a használat lehetővé tételét – is kötelezővé tették. 2001-ben a vasúti teherszállítást liberalizálták, ennek keretében szétválasztották a vasúti infrastruktúra működtetőjét – amely a használati engedélyeket adta, és a díjat beszedte – valamint a fuvarozási szolgáltatást végző vállalkozást. Erre azért volt szükség, hogy a működtető ne legyen érdekelt más szolgáltatók piacra lépésének megakadályozásában. A fuvarozás feltételeit, valamint a vasúti infrastruktúra használati díját uniós irányelvek szabályozzák. A működtető tevékenységét egy független szabályozó hatóságnak kell felügyelnie. Ennek ellenére a vasúti liberalizáció meglehetősen lassan halad. Uniós szinten sor került egy Európai Vasúti Ügynökség felállítására, amely koordinatív, konzultációs szerepet tölt be.

2004-ben a liberalizáció a vasúti személyszállítás területén is létrejött, és sor került az utasok jogainak, a mozdonyvezetők szakmai képzésének szabályozására is. A vasúttársaságoknak az államtól való gazdasági függetlenségét megteremtették, a vasúti használati díjat harmonizálták, a 2000-es években pedig a vasúti személyszállítást liberalizálták. Az uniós közlekedési források túlnyomó részét a vasúti közlekedési infrastruktúra fejlesztésére fordítják.

***Légi közlekedés.*** A nemzetközi légi közlekedés szabályait az uniós szabályozás előtt kétoldalú megállapodások és nemzetközi egyezmények szabályozták, a másik állam repülőterének használatához engedélyre volt szükség. Az egységes európai belső piac szükségessé tette a légi közlekedés liberalizációját és a szabályozás harmonizálását. A közszolgáltatások közül a légi közlekedés volt az első, 1987-től, ahol ez végbe ment.

A légi közlekedés piacára a belépés szabaddá vált, és a szállítási díjakat szabadon lehetett megállapítani. A piaci verseny fokozását jelentette az állami támogatások megszüntetése, valamint a repülőtéri (földi) szolgáltatások liberalizációja. Korábban a repülőtér ebben a tekintetben monopoljoggal rendelkezett, és más légitársaságok nem működtethettek repülőtéri szolgáltatásokat az adott ország repülőterén.

A szabályozás terén a legfontosabb uniós célkitűzéssé vált a környezetbarát szállítási mód, a biztonság magas színvonala, az energiatakarékosság és a rugalmasság. A kapacitások elosztásának érdekében szabályozták a légi járművek számára igénybe vehető le- és felszállási időt, a résidőt.

***Vízi közlekedés.***A belvízi hajózás területén az 1990-es évek elején valósult meg a liberalizáció és a műszaki harmonizáció, valamint a fejlesztési támogatások rendszerének kiépítése. Mindez a tengerhajózás területén is létrejött. Létrehozták a kombinált fuvarozást, amely a vasúti és vízi fuvarozást együttesen működtette.

***Távközlés.*** A legforradalmibb változások a távközlés területén mentek végbe, amely a technika gyors fejlődésének következményeként új szolgáltatásokat - mint mobiltelefon, internet, kábeltévé, műholdas szolgáltatások - hozott létre. A távközlési szolgáltatásokat – a vezetékes telefont és a telefaxot - az 1990-es évek elejéig állami tulajdonú közüzemek működtették. Az uniós szabályozás eredményeként a tagállamok kötelesek a távközlési piac liberalizálására, és egy, a szolgáltatóktól független szabályozó hatóság létrehozására, amely az engedélyezés, a frekvenciaelosztás és az ellenőrzés feladatát látja el.

Az engedélyek száma nem korlátozható, kivéve a frekvenciák, vagy azonosító számok esetén, amelyet korlátos erőforrásnak neveznek, és amely technikailag nem tette lehetővé a korlátlan használatot. Az engedély megadásának feltételeit az uniós jogszabályok tartalmazzák. Az engedély lehet egyedi, amikor a frekvenciák elosztásáról van szó, és lehet bejelentési kötelezettség, amely utóbbi esetben a feltételek teljesülését a hírközlési hatóság utólag ellenőrzi.

A jelentős piaci részesedéssel rendelkező szolgáltatók számára többlet-kötelezettséget állapítottak meg. Erre azért volt szükség, mert ha a hálózatok jelentős piaci pozícióval rendelkező szolgáltatók kezében vannak, akkor különféle módszerekkel, például technikai nehézségek támasztásával, megakadályozhatnak más szolgáltatókat abban, hogy a hálózathoz hozzáférjenek. Ezért a hozzáféréshez és az összekapcsoláshoz kötelező előírásokat - például információadás, árazási szabályok, árukapcsolás és diszkrimináció tilalma - állapítanak meg a hálózat üzemeltetője számára.

A hagyományos vezetékes távközlési hálózatok hardver és szoftver elemekből állnak, ezek része az un. hurok, amely a végfelhasználóig érő drót. A hálózat kiépítése akkor gazdaságos, ha minél nagyobb földrajzi területet fog át. A mobiltávközlési és kábeljellegű megoldások azonban feleslegessé tették a nagy beruházási igényeket igénylő távközlési hálózatok létesítését, és az ahhoz való hozzáférés szabályozását. Megfigyelhető a konvergencia jelensége, ami azt jelenti, hogy egy-egy hálózat több távközlési szolgáltatás nyújtására képes, például a kábeltévés hálózat Internet, távbeszélő és digitális televíziós szolgáltatásokra, a mobiltávközlés pedig Internet és televíziós szolgáltatásokra. A szolgáltatók a hálózat - amely magában foglalja a hurkokat, az adótornyokat, az ingatlant - használatát kötelesek más szolgáltatók számára is lehetővé tenni. Az összekapcsolás kötelezettsége azt jelenti, hogy a különböző hálózatok között, például mobil és vezetékes távközlés, a szolgáltatók kötelesek lehetővé tenni az adatok továbbítását. A kapcsolódási felületet interfésznek nevezik.

***Média-szolgáltatások.*** A sajtó, a rádió és a televízió szintén látványos fejlődésen mentek át az elmúlt évtizedekben. A szolgáltatások köre kibővült az internetes, a kábel, a műholdas és a digitális műsorszolgáltatással, amely technikailag feleslegessé tette a frekvenciák használatát és elosztásának szabályozását, ezzel a piacra történő belépés korlátlanná vált. Ezek a szolgáltatások közérdekűek abból a szempontból, hogy tájékoztatási kötelezettséget jelentenek, és kulturális értékeket közvetítenek, de gazdaságiak abból a szempontból, hogy a kereskedelmi média üzleti vállalkozás. Az egyetemes szolgáltatás csak a közérdekű információkkal kapcsolatban érvényesül, és csak az ilyen csatornákhoz való hozzáférést teszik kötelezővé.

***A közszolgáltatások állami támogatása.*** Az uniós szabályok lehetővé teszik a közszolgáltató vállalatok állami támogatását az alábbi feltételek megléte esetén:

* Az állam a közszolgáltató vállalatot közszolgáltatási feladat ellátásával bízta meg, és a feladatot jól körülhatárolta.
* A támogatást objektív és átlátható módon határozzák meg, annak érdekében, hogy a közszolgáltató vállalat a többi versenytárssal szemben ne kerüljön előnybe.
* Az állami támogatás a közszolgáltató feladat ellátásához szükséges mértéket nem haladhatja meg.
* Ha a közszolgáltató vállalatot nem pályázat alapján választották ki, akkor szükséges költségelemzés is, annak érdekében, hogy elkerülhető legyen a közszolgáltató vállalat nem hatékony működéséből eredő veszteség állami pénzeszközökből történő finanszírozása.

Ezek a támogatások – ha a tagállam a négy feltételt betartja - nem minősülnek állami támogatásnak, ezért előzetes bejelentési kötelezettség sem terheli.

A közszolgáltató vállalatok állami támogatására jó példa az egyetemes szolgáltatás. Az állam által kijelölt egyetemes szolgáltatót kötelezik a fogyasztók ésszerű igényeinek kielégítésére, az egyetemes távközlési szolgáltatásokhoz elérhető áron való hozzáférésre, nyilvános távbeszélő állomások üzemeltetésére, tudakozó szolgálat működtetésére, előfizetői nyilvántartás vezetésére, valamint híváskorlátozás, részletező számla és számhordozás szolgáltatására. Az egyetemes szolgáltató és a fogyasztó között megkötendő szerződés kötelező tartalmi elemeit az uniós szabályok szintén meghatározzák. A kijelölt egyetemes szolgáltató szolgáltatásait bárki jogosult igénybe venni. Az egyetemes szolgáltató többlet-kötelezettségeiért az államtól kompenzációt kap.

Az uniós jogban az állami támogatások körében került szabályozásra az un. befagyott költség problémája. A közszolgáltatások terültén a liberalizáció előtt a monopolhelyzetek voltak jellemzőek, ebből következően pedig a hatósági árszabályozás. Az állam a hatósági árakat ekkor úgy állapította meg, hogy abba belefoglalta a magántulajdonban levő közszolgáltató vállalat saját forrásból megvalósított közműberuházásait is, mint költséget. A liberalizáció után az újonnan piacra lépő közszolgáltató vállalatoknak ilyen beruházásokat nem kellett megvalósítaniuk, mivel az uniós szabályok értelmében jogosultak lettek a hálózatok használatára. Az újonnan belépők tehát – a kisebb költségeik miatt – alacsonyabb szolgáltatási díjat tudtak megállapítani, ami a korábbi közszolgáltató vállalatokat nem tette versenyképessé. Ezért, ha az állam a korábbi közszolgáltató vállalatok számára ezt a költséget kompenzálja, annak érdekében, hogy azt a közszolgáltató vállalat ne a fogyasztókra terhelje, akkor megengedett állami támogatásnak minősül.

***Árszabályozás és szabályozó hatóságok.*** Az Európai Unióban számos ország ellen indult eljárás, mert a szabályozó hatóságok nem feleltek meg az uniós követelményeknek. Ennek az az oka, hogy az utóbbi tíz évben vált a liberalizálás széles körben gyakorlattá az európai országokban, addig csak az Egyesült Államokban és az Egyesült Királyságban voltak a szabályozó hatóságoknak hagyományai. Az Európai Bizottság javaslata szerint a szabályozó hatóságoknak minden politikai, köz- és magántestülettől függetlennek kell lennie - amelyre a választott testület a legalkalmasabb szervezeti forma – valamint jogi személyiséggel, és érdemi döntési jogkörrel kell rendelkeznie. A függetlenség másik garanciája, hogy a szabályozó hatóságnak saját erőforrásokkal, költségvetési autonómiával kell rendelkeznie. A szabályozott és megfelelő eljárási rend pedig annak a feltétele, hogy a szabályozó hatóság működése átlátható és kiszámítható, a hatóság pedig elszámoltatható legyen. Megfigyelték, hogy amikor ezek a követelmények megvalósultak, akkor a szabályozó hatóság a lakossági érdekekre fogékonyabbá vált.

6.7. Az infrastrukturális közszolgáltatások Magyarországon

***Az infrastrukturális közszolgáltatások kialakulása.*** A gazdasági elmaradottság miatt a közszolgáltatások Magyarországon csak a 19. század végén kerültek megszervezésre, és csak egy 1912-es törvény kötelezte a belügyminisztert a városokban az alapvető infrastrukturális közszolgáltatások megszervezésére. A közszolgáltatások közüzemek formájában működtek, vagy koncesszióba adhatók voltak.

A koncessziót alkalmazták a vasút és a távközlés esetében, és az engedélyokmányban az engedélyes számára kizárólagossági jogot adtak, valamint egyéb előírásokról - például menetrend, szállítási díjak, árak - is rendelkeztek, és kikötötték az államosítás jogát. A kereskedelmi miniszternek széles körű jogosítványai voltak a díjszabás megállapításában és a vasút felügyeletében. A postai szolgáltatásokat az 1850-es törvény olyan állami monopóliummá nyilvánította, amely magánosok számára nem volt átadható.

A kommunista államban az infrastrukturális közszolgáltatásokat a szoros államigazgatási irányítás alatt álló közüzemek nyújtották, amelyek 1990-ig változatlan formában működtek, annak ellenére, hogy a gazdaságirányítás reformját követően az állami vállalatok és a közigazgatás kapcsolata lazult.

Az 1990-es évek elejétől a közüzemi vállalatokat gazdasági társasággá alakították, és attól függően, hogy azok helyi, vagy központi közszolgáltatásnak minősültek, az önkormányzat, illetve az állam tulajdonába kerültek. Az energiaszektorban az önkormányzat és az állam a közüzemi vállalatok közös tulajdonosaivá váltak.

Az 1990-es évek közepétől az infrastrukturális közszolgáltatások erőteljes privatizációja volt megfigyelhető, eleinte koncessziós, vagy eladásos formában, később, a 2000-es évek elejétől pedig sor került az uniós elvárásoknak megfelelően, több közszolgáltató ág liberalizációjára is.

Az Európai Unió erőteljes liberalizációs tendenciái ellenére a második Orbán kormány 2010-től az infrastrukturális közszolgáltatások területén a volt kommunista gazdaságirányításhoz hasonló módszereket – államit tulajdonba vétel, szabályozott árak, nonprofit jogi forma - vezetett be a szolgáltatások árának csökkentése érdekében, amely lépéseknek nem is titkoltan, politikai célja volt. Az un. rezsicsökkentés a kormány választási ígéreteinek lényeges részét képezte, és ennek teljesítését annyira fontosnak tartotta, hogy azt is mellékes szempontként kezelte, hogy az ennek következtében létrejött közszolgáltató vállalatok veszteségeit, illetve hiányzó fejlesztési forrásait az állami költségvetésnek kell finanszíroznia.

***Közszolgáltató monopóliumok.*** 1990-től az összes infrastrukturális közszolgáltatás olyan állami monopóliummá vált, amely magánvállalkozások számára koncesszióba adható lett. A koncesszióköteles tevékenységek köre a későbbiekben egyre szűkült, mert 1995-ben a kormány az energiaszektort nem koncesszió, hanem eladás útján kívánta privatizálni, ezért a villamos energia és gázszolgáltatást kivette a koncessziós törvény hatálya alól. Az uniós csatlakozást követően, 2004-től, az uniós elvárásoknak megfelelően, a közszolgáltatások csaknem mindegyikét liberalizálták. 2010-re csak a trolibusz szolgáltatás, az autópálya üzemeltetése, a földgáz szállítása, valamint az ivóvízellátás és szennyvízelvezetés maradt koncesszióba adható állami monopólium.

A második Orbán kormány a koncessziós törvényből kivette a koncesszióköteles tevékenységek felsorolását, és egy általános meghatározást adott arra vonatkozóan, hogy mely gazdasági tevékenységek adhatók koncesszióba: ezek a kizárólagosan az állam, vagy a helyi önkormányzat által végezhető gazdasági tevékenységek.

2010-től a második Orbán kormány kiszélesítette a közszolgáltató monopóliumok körét is, és a fokozott állami beavatkozást ezekben a szektorokban az állami tulajdon részarányának növelésével együtt kívánta végrehajtani. Az állami beavatkozást a kormány sokszor fokozatosan – és nem mindig a jogi szabályozás útján, az állami monopólium deklarálásával – növelte, hanem például állami felvásárlásokkal, államosításokkal, az üzleti vállalkozások piacról való kiszorításával, a hatáskörök átszervezésével, új pályázatok kiírásával, illetve új piacok létrehozásával.

Ennek a fajta gazdaságpolitikának a közszolgáltató szektorban az a célja, hogy szakítson azzal a korábbi gyakorlattal, amely szerint a közszolgáltatást működtető üzleti vállalkozások – sokszor a multinacionális vállalatok – érdekérvényesítő képessége következtében a közszolgáltatások árának meghatározása állandó vita és alkudozások tárgyát képezte a kormány és a közszolgáltatók között. A második Orbán kormány szerint ez a folyamat oda vezetett, hogy a kormány tehetetlenné vált a közszolgáltató szektort működtető üzleti szférával szemben, ami a szolgáltatások árainak növeléséhez vezetett. A kormány határozott célkitűzése volt ezért, hogy az üzleti szféra érdekérvényesítő képessége a kormánnyal szemben csökkenjen, és a kormány a közszolgáltatások árát a saját elképzelései szerint, minden korlátozástól mentesen, alakíthassa.

Az állami monopóliumok köre 2010-től jelentősen kiszélesedett, kibővült a hulladékgazdálkodással, a vasúti személyszállítással, az árufuvarozással, a helyi és helyközi közúti személyszállítással, a helyi közművek, a repülőtér, a parkok, közterületek és a csatornák, a földgáztározók működtetésével, az infokommunikáció több tevékenységi területével, valamint az elektronikus útdíjjal kapcsolatos szolgáltatásokkal, és a mobilfizetéssel is.

***A szolgáltatás ára.*** Az 1990-es évek első felében, amikor a közüzemeket gazdasági társaságokká alakították, a közszolgáltatások ára még mindig alacsony volt, annak köszönhetően, hogy az állam és az önkormányzatok számára fontosabb szempont volt az ebből származó politikai előny, mint a közszolgáltató vállalatok nyereségessé tétele.

Mindez a közszolgáltatások koncesszióba adásával az 1990-es évek közepétől, alapvetően megváltozott, és szembe került egymással a közszolgáltató vállalat profitérdekeltsége és a fogyasztók alacsony szolgáltatási díjhoz fűződő érdeke. 2010-től a második Orbán kormány határozottan érvényesítette a közszolgáltatások alacsony áron történő nyújtását, bár ezzel több közszolgáltató vállalat veszteségessé vált. A fogyasztói elvárások ezzel szemben teljesültek, ami a 2014-es sikeres választási eredményekben is megnyilvánult, az un. rezsicsökkentés népszerűsége miatt.

***Szabad áras szolgáltatások.***A szabad ár gyakorlati alkalmazása kezdettől fogva ellentmondásosnak bizonyult. A koncessziós díj és a szolgáltatás árának meghatározása nehézségekbe ütközött a koncessziós szerződés hosszú, több évtizedes tartamára, a koncessziós szerződés pedig csak a szerződő felek kölcsönös beleegyezésével volt módosítható. Az árban, a változó gazdasági körülmények miatt, időről-időre meg kellett volna állapodni. A koncessziós szerződésben kikötött árak így vagy a koncessziós vállalat veszteségességét okozták a túl alacsony szolgáltatási díj miatt, vagy a fogyasztók indítottak eljárást, mert a szolgáltatás díját túl magasnak tartották.

Az autópályák használatáért fizetendő díj szabad áras szolgáltatás volt, amelyet a szerződő felek a koncessziós szerződésben határoztak meg, vagy, ha az autópályát az állam működtetette, akkor a miniszter volt jogosult az autópályadíj meghatározására. Az autópálya koncessziók esetében a koncessziós szerződés a koncessziós társaságot feljogosította az autópályadíj – amely szabad áras szolgáltatás volt - emelésére, amire több esetben is, azért volt szükség, mert a vártnál kisebb forgalom miatt a koncessziós társaságnak jelentős veszteségeket kellett elviselnie. A megemelt autópályadíjak miatt a fogyasztók versenyfelügyeleti eljárást indítottak, amelyben a Gazdasági Versenyhivatal nem hozott érdemi döntést, hivatkozással arra, hogy nem árszabályozó hatóság, és nincs hatásköre arra, hogy a koncessziós társaság gazdálkodását átvizsgálva, meg tudja állapítani, hogy az áremelés valóban indokolt volt-e. Az M5-ös autópálya esetén az egyre emelkedő autópályadíjak miatt a Medgyesy kormányra nehezedő nyomás hatására a kormány az autópálya koncessziót – hatalmas kompenzáció árán – felmondta, és az autópályát ismét állami használatba vette.

Az ivóvízellátás vertikális rendszerben történik, ahol regionális szinten, monopolhelyzetben levő vízközművektől vásárolják a szolgáltatók az ivóvizet. Az esetek egyik részében az árról a koncessziós szerződésben kellett megállapodni, máskor a hatósági árat kellett alkalmazni, de az árak nem egységes szempontok szerint kerültek meghatározásra, így állandó jogviták kialakulásának lehetőségét hordozták magukban. A szabad áras termékek esetében azonban az erőfölényes helyzetben levő vállalkozással szerződéses kapcsolatban levő közszolgáltató versenyfelügyeleti eljárást indított az erőfölénnyel való visszaélésre hivatkozással, de a piaci ár hiányában a Versenyhivatal sem talált támpontot a helyes ár megállapítására. Egyedül a termálvíz esetében tudott arra hivatkozni, hogy az áremelés 50 %-os mértéke túlzottnak tekinthető.

A versenyhivatal a szemétszállítás díjánál viszont össze tudta hasonlítani a környező településeket, és ebből le tudta vonni a következtetést, hogy az ár magasabb-e, mint a piaci ár.

Volt olyan eset is, amikor a Versenyhivatal belement az ár érdemi vizsgálatába, és elemezte a költségeket, valamint a nyereség mértékét is, de csak arra vonatkozóan tett megállapítást, hogy fennállt-e nagyfokú aránytalanság. A helyes árat azonban a Versenyhivatal a legtöbb esetben nem állapította meg.

***A hatósági árszabályozás.*** A közszolgáltatások többsége az 1990-es évek közepéig hatósági árszabályozás hatálya alá tartozott. A hatósági áras közszolgáltatások köre a 2000-es évekre jelentősen csökkent, és csak néhány közszolgáltatás tartozott a hatósági árszabályozás alá. 2010-től a második Orbán a hatósági árszabályozás alá eső szolgáltatások körét is kibővítette, például a személyszállítás, a mobilfizetés, a hulladékgazdálkodás, vagy az energia- és a vízszolgáltatás területén.

* Ivóvíz szolgáltatás és szennyvízelvezetés, ha állami, vagy önkormányzati tulajdonban levő közmű szolgáltatja.
* Hulladékgyűjtés.
* Vasúti személyszállítás.
* Közúti távolsági autóbusz személyszállítás.
* Az összes helyi személyszállítás: autóbusz, villamos, troli metró, fogaskerekű, sikló, helyi vasút.
* Egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás
* A mobilfizetés a parkolás és a személyszállítási díjak vásárlása esetében.
* Postai szolgáltatások.
* A villamos energia ára.
* A földgáz ára.
* Távhőszolgáltatás.

Nincs rá logikus magyarázat, legalábbis a gazdasági hatékonyság szempontjából, hogy egyes közszolgáltató monopóliumokat miért helyez a törvényalkotó az árszabályozás, míg másokat a versenytörvény hatálya alá. Az ártörvény indoklása szerint az árszabályozásra akkor van szükség, ha a versenyfelügyelet eszközei nem elégségesek a versenykorlátozó jelenségek felszámolására, azonban nem ismert, hogy ebben a tekintetben a közszolgáltatások között miért lenne különbség.

Tény, hogy a liberalizációs uniós célok 2010-ig csak kevéssé voltak sikeresek Magyarországon, és a legtöbb közszolgáltatás területén még ekkor is fennállt a monopolhelyzet. A második Orbán kormány a hatósági árszabályozás alá eső szolgáltatások körét olyan szempont szerint szélesítette ki, hogy az olyan közszolgáltatások - mint például az energia, a személyszállítás, vagy a hulladékgyűjtés, amelyek közvetlenül érintik a lakosság jövedelmének alakulását - ára csökkenthető legyen, amelynek célja a közvetlen politikai haszonszerzés volt.

***Az ártörvény jogalkalmazási kérdései.*** Az 1991-ben megalkotott ártörvény – az 1990. évi LXXXVII. tv. - több szempontból sem volt kielégítő a közszolgáltatást koncesszió formájában működtetni kívánó vállalkozások számára. Az árszabályozó hatóságok – az ágazati minisztérium, vagy az önkormányzat – a kormány és az önkormányzat érdekeit képviselik, amelyek a közszolgáltatás alacsony árában érdekeltek.

A hatósági ár – az ártörvény alkalmazásában – legmagasabb vagy legalacsonyabb ár, ami azt jelenti, hogy attól a közszolgáltató magasabb, illetve alacsonyabb árat nem állapíthat meg. Mivel a hatósági ár a szerződés tartalmát képezi, így azt a szolgáltatói szerződésekben kötelezően alkalmazni kell. Az ár meghatározásának egyetlen kritériuma az ártörvényben, hogy fedezetet nyújtson egy hatékonyan működő vállalkozás ráfordításaira és a működéséhez szükséges nyereségre, tekintettel a támogatásokra és az elvonásokra is. Ez azonban nem ad semmilyen támpontot arra nézve, hogy mely vállalkozás tekinthető hatékonynak, és arra sem, hogy mennyi a méltányos nyereség, így az árszabályozó hatóság gyakorlatilag tetszése szerint dönthet az árról.

Az árszabályozás alá eső szolgáltatások esetében pedig korábban még jogorvoslati lehetőség sem volt, tehát a szolgáltató vállalat, amelyikre a hatósági ár vonatkozott, ezt nem is volt jogosult vitatni. Csak 2005-től tartozik az árszabályozás folyamata a közigazgatási hatósági eljárás hatálya alá, és támadható meg közigazgatási bíróság előtt.

A hatósági árszabályozás az uniós kritériumoknak 200-től sem felelt meg, mert minden esetben a miniszter állapította meg a hatósági árat, ami nemhogy nem független a kormánytól, de maga is kormányzati szerv.

Az energiaszektorban a korábbi Energiahivatal az árakkal kapcsolatos javaslattételre, a távközlésben pedig a Hírközlési Hatóság jogosult a hatóság ár megsértőinek, és más, árral kapcsolatos visszaéléseknek szankcionálására, de az érdemi döntés a hatósági ár megállapításában mindkét esetben a miniszter joga volt. A közszolgáltató vállalat jogosult volt az áremelés kezdeményezésére, amelyet az Energia Hivatal hagyott jóvá. Az ágazati törvények az árszabályozás módszere tekintetében az ártörvényhez képest nem állapítottak meg részletesebb szabályokat, legfeljebb a közszolgáltató vállalat számára biztosítottak több alkupozíciót. Mindez nem jelentett túl sok előrelépést az előzőekben ismertetett problémákhoz képest az árszabályozásban.

A második Orbán kormány 2010-től az ártörvény hatálya alól fokozatosan kivette csaknem az összes addig ott szabályozott közszolgáltatást, jelenleg csak néhány rész-szolgáltatás ára tartozik ide. Az ártörvény hatálya nem terjed ki a villamos energiával, a távhővel, a vízzel, a földgázzal, a személyszállítással és a mobilfizetéssel kapcsolatos termékekre és szolgáltatásokra, mert azokat ágazati törvények szabályozzák, a gyógyszerek, dohány-kiskereskedelem, egyes pénzforgalmi szolgáltatások, és mezőgazdasági termékek árát szintén.

Ennek oka, hogy a második Orbán kormány – az un. rezsicsökkentés érdekében - a közszolgáltatások területén drasztikusan szakított a 2010-re kialakult árszabályozási gyakorlattal, és igyekezett a közszolgáltatások árát jóval a piaci ár alatt tartani. Ennek érdekében a hatósági ár megállapítását – az uniós liberalizációs előírások ellenére – szoros kormányzati ellenőrzés alá vonta, amelynek keretében a hatósági ár megállapítója kizárólagosan a miniszter, vagy a Kormány, és a jogszabályok részletesen rendelkeznek az ár kiszámításának módjáról és szempontjairól is.

***A hatósági árszabályozás gyakorlata.***Az árszabályozás ellentmondásai adnak rá magyarázatot, hogy a privatizálandó közszolgáltatásokat megszerezni kívánó vállalkozások miért kerülték meg az ártörvény rendelkezéseit az 1900-es évek második felében. Az ártörvény alapján ugyanis semmilyen garancia nincs arra, hogy a közszolgáltató vállalat a túlságosan alacsonyan megállapított hatósági ár következtében nem megy csődbe, igaz, arra sem, hogy – a fogyasztók szemszögéből nézve – nem biztosít extraprofitot a közszolgáltató vállalat számára. Ezért a koncessziós vállalatok gyakran a koncessziós szerződésekben igyekeztek olyan garanciákat kikötni, amelyekkel az árszabályozó hatóságok hatáskörét korlátozni tudták.

A vezetékes távközlést működtető MATÁV Rt. és az állam között létrejött koncessziós szerződésben a felek kikötötték, hogy a miniszter köteles a tarifarendeletet módosítani, ha a koncessziós vállalat jövedelmezősége – a hatékony működés ellenére – veszélybe kerül. Ebben az esetben azonban aggályos volt, hogy a miniszter vagy az önkormányzat, mint közhatalmi szerv saját hatáskörének korlátozását vállalta a koncessziós szerződésben, ami alapvetően magánjogi szerződés, bár igaz, hogy tartalmaz közjogi elemeket is. Egy esetleges jogvita esetén a polgári bíróság nem is lett volna jogosult az árszabályozó rendelet felülvizsgálatára.

A gáz- és villamosenergia szolgáltatásokat nem a koncessziós szerződés alapján privatizálták, és a szerződő felek az adásvételi szerződésben egy kormányhatározatra hivatkoztak, ami megállapította a szolgáltatások díját. A kormányhatározat meghozatalára garanciális okokból volt szükség, mert a kormányhatározattal, mint magasabb szintű jogforrással, a miniszter árszabályozó rendelete nem lehetett ellentétes.

A problémát az okozta, hogy a hatósági árszabályozás az állami-önkormányzati tulajdonbanlevő közszolgáltatásokra modellezett, és nem volt olyan intézmény, amely a közszolgáltató vállalat és a fogyasztó érdekeinek képviseletét lehetővé tette volna az állammal és az önkormányzattal szemben. Ráadásul a hatósági ár megállapításának módszerei is teljesen hiányoztak a jogi szabályozásból, ami indokolatlanul széles mérlegelési jogot adott az árszabályozó hatóságoknak.

Ez az ellentmondásos helyzet úgy lett volna megoldható, ha létrejön egy olyan árszabályozó hatóság, amelyik korszerű elvek szerint, és a kormánytól független szervként jár el. Azonban ez mind a mai napig nem valósult meg.

*A közszolgáltatások ára állandó konfliktusok forrása, és bár a hatósági árak megállapításánál alkalmazott árkalkuláció a fogyasztók számára egyáltalán nem átlátható és megítélhető, a közvélemény úgy érezte, hogy vagy a közszolgáltatások minősége romlik, vagy a szolgáltatások díja emelkedik, esetleg mindkettő. Nem véletlenül, azoknál a közszolgáltatásoknál, amelyek monopolhelyzetben voltak - mint például a gáz-, és villamos energia, a helyi és távolsági tömegközlekedés, távhőszolgáltatás, vasúti személyszállítás - ez állandó problémát jelentett.*

*Az energiaszektorban a korábbi, balliberális kormányok egyáltalán nem érvényesítették a fogyasztók érdekeit, például az uniós gyakorlattal ellentétben, még az un. befagyott költségeknek a fogyasztókra történő áthárítását sem akadályozták meg a közszolgáltató vállalatoknak adott állami támogatással. Az energiaárak ezért állandó feszültség tárgyai voltak: a pártok közötti politikai csatározásoknak állandó része volt – különösen a gáz esetében – az áremelés, és a súlyos szociális problémákat kihasználva, az energiaárak szavazatszerző funkcióvá váltak.*

*A távközlési szolgáltatások piacán, ahol versenyhelyzet van, az árak csökkenése és a szolgáltatás minőségének emelkedése volt megfigyelhető.*

A 77/2011. (X.14.) OGY. határozat lefekteti a nemzeti energiastratégiát, amelynek alapvető célja az energiaárak csökkentése.

A Magyar Energiahivatal jogutódát, a Magyar Energetikai és Közmű-szolgáltatási Hivatalt (a továbbiakban Hivatal) a 2013. évi XXII. tv. hozta létre, amely jelenleg felügyeleti jogot gyakorol a fölgáz kitermelése, a földgáz-, a távhő-, és a vízszolgáltatással kapcsolatos, valamint a hulladékgazdálkodással kapcsolatos tevékenységek fölött.

A Hivatal által felügyelt közszolgáltatások lakossági fogyasztói árát jelenleg kizárólagosan a miniszter állapítja meg, a Magyar Energetikai és Közmű-szolgáltatási Hivatal hatáskörébe csak a piacfelügyelet, az engedélyezés, és az ellenőrzés tartozik. Az ágazati törvények részletesen meghatározzák az árképzés szempontjait is.

Az állami monopóliumként megállapított személyszállítást a 2012. évi XLI. tv. egységes szerkezetben szabályozza a vasúti, a közúti – ezen belül a helyi és helyközi - valamint a vízi közlekedés rendjét. Ezeknek a szolgáltatásoknak a díját, az ahhoz kapcsolódó kedvezményekkel és támogatásokkal együtt - a kormány rendeletében határozza meg.

A mobilfizetések központosított rendszerét – amely a parkolással és a személyszállítással kapcsolatos díjak befizetését foglalja magában – a 2011. évi CC. tv. szabályozza, amely felhatalmazza a Kormányt, hogy ezeket a díjakat hatósági árként ugyancsak rendeletben szabályozza.

***A liberalizációs folyamat megindulása és megtorpanása.*** Az állami és önkormányzati tulajdonban levő közutak – amelyek az állami tulajdon kizárólagos tárgyai - működtetése jelenleg koncesszióköteles tevékenység, Ezen a területen piaci verseny természeténél fogva nem teremthető, a versenyt csak a pályáztatás jelenti az autópálya építés koncesszióba adásakor. Jelenleg az autópályák közül néhány koncesszió keretében működik, néhány pedig állami fenntartású.

A vasúti pályák az állami tulajdon kizárólagos tárgyai, de működtetésük, valamint a vasúti személyszállítás és fuvarozás – az uniós elvárásoknak megfelelően - liberalizált tevékenység volt 2010-ig. Ennek ellenére a vasúti személyszállítás területén egy szolgáltató, az állami tulajdonú Magyar Államvasutak működött, és csak a távolsági közúti közlekedés területén alakult ki 2010-ig a piaci verseny egy bizonyos szinten.

*A médiában a 2000-es évek végén rendszeresen lehetett olvasni a MÁV pazarló és korrupció-gyanús ügyletekkel teli gazdálkodásáról, a kiugróan magas fizetésekről és végkielégítésekről, valamint a privatizációs kísérletekről. A lakosság is kézzel foghatóan érzékelte a szolgáltatások alacsony színvonalát, annak ellenére, hogy a jegyek árát a kormány drasztikusan felemelte. A korábbi, balliberális kormányok idején botrányt kavart a vasúti szárnyvonalak bezárása is, amely sok térségben megszüntette a vasúti közlekedés lehetőségét. A kormány – nagy felháborodást kiváltó – intézkedésében arra hivatkozott, hogy nem gazdaságos a kistelepüléseken a vasúti közlekedés működtetése. Ez nyilvánvalóan ellentétes volt az uniós követelményekkel, amelyek a szolgáltatások egyetemességét kötelező érvénnyel állapították meg.*

A közúti távolsági és a helyi személyszállítás nem koncesszióköteles tevékenység, de ilyen tevékenységekre engedély csak akkor adható, ha a szolgáltatót pályázat útján választják ki, és vele közszolgáltatási szerződést kötnek. Ez a megoldás nyilvánvalóan nem tekinthető a piac liberalizációjának, és nem felel meg az uniós előírásoknak sem, tartalmilag inkább koncesszió, mert ehhez az engedélyhez az is szükséges, hogy az állam, vagy az önkormányzat ilyen pályázat kiírását elhatározza, ezzel pedig eleve meghatározza azt, hogy hány szolgáltató belépését teszi lehetővé a közúti személyszállítás piacán. A közúti távolsági személyszállítás piacáról nincs adat azzal kapcsolatban, hogy hány vállalkozás működik, de valódi piaci verseny nem alakult ki. A helyi közúti személyszállítást pedig kizárólagosan önkormányzati tulajdonban levő vállalatok működtetik.

*A Budapesti Közlekedési Vállalat működése szintén a média állandó témája, a közszolgáltatások „állatorvosi lova.” Sokat lehetett olvasni a BKV vezetőinek alkalmatlanságáról, a leváltásokról, a korrupció-gyanús ügyletekről, például a Combínó villamosról, a metró beruházásokról, a milliárdos nagyságú ál-tanácsadói szerződésekről és végkielégítésekről. A második Orbán kormány a fővárosi közlekedési vállalat tekintetében szintén nagymértékű centralizációt valósított meg, amely ugyan a fővárosi közlekedés minőségét nem javította érdemben, de legalább már nem lengte körül állandóan a korrupciós ügyek gyanúja.*

*A közlekedéspolitikát is rengeteg jogos támadás éri. A Fővárosi Önkormányzat nem tudta megoldani sem a parkolás, sem a forgalmi torlódások kérdését.*

*A parkolási társaságok ellen polgári perek és büntető eljárások sora van folyamatban, mert jogellenes eszközökkel szedték be a parkolási díjakat, például meghamisították a nyilvántartásukat, és az autósokat zaklató magatartást tanúsítottak, többek között a kerékbilincseléssel. A lakosság számára úgy tűik, hogy a parkolás célja a fővárosban sokkal inkább a parkolási társaságok bevételszerző tevékenysége, mintsem a parkolás rendjének ésszerű kialakítása. A belvárosi parkolóházak építésével és a helyi autósok számára itt, kedvezményes parkolási lehetőségekkel kellett volna tehermentesíteni a belváros parkolását. Ehelyett azonban a helyi autósok kaptak kedvezményes parkolási lehetőséget az utcán, más autósok pedig a magánvállalkozások által üzemeltetett drága parkolóházak igénybe vételére kényszerülnek.*

 *A forgalmi torlódás kérdésében sem történtek intézkedések. Az állandó és lassú út- és hídfelújítások, az elhúzódó metróépítés növeli a forgalmi dugókat. Ehhez járul még a K+F parkoló hiánya. A K+F parkoló azt jelenti, hogy a főváros egy-egy kintebb fekvő fontos csomópontjában, őrzött és kedvezményes áron igénybe vehető parkolóban, az autósok otthagyhatják autóikat, és tömegközlekedési eszközzel mehetnek a belvárosba. Ennek további feltétele a helyi tömegközlekedés fejlesztése. Ehelyett a fővárosi önkormányzat – a fővárosi lakosság legnagyobb felháborodására - a helyi járatok ritkítására tett kísérletet, ugyanakkor drasztikusan emelte a viteldíjakat is. Sőt, még azt az ötletet is felvetette, hogy a fővárosba autózóknak büntetésből díjat kelljen fizetniük. A fővárosi helyi tömegközlekedés elrettentő példája a drága, rossz minőségű és pazarló közszolgáltatás működtetésének.*

A légi közlekedés területén a repülőtér és a légtér kizárólagos állami tulajdonban vannak, de a repülőtér üzemeltetése és a légi személyszállítás liberalizált tevékenységek voltak 201-ig. Mindez összhangban volt az uniós szabályokkal. Ezen a piacon – a légi közlekedés nemzetközi jellegéből adódóan – korábban valódi piaci verseny alakult ki, de jelenleg ez is az állami monopóliumok körébe tartozó tevékenység.

*A MALÉV privatizációja szintén nem volt mentes a botrányoktól. Többszöri kísérlet után jött létre a privatizáció, és számos kritika érte, például, hogy a nemzetgazdaság szempontjából stratégiailag fontos közszolgáltatás nem kerülhet olyan tulajdonos kezébe, amelyik jelentős politikai kockázatot jelent, ráadásul a MALÉV nem volt veszteséges, ezért semmi sem indokolta a privatizációt. 2012-ben a kormány váratlanul bejelentette a MALÉV csődjét, amely annak azonnali megszűnését eredményezte. Jelenleg a kormány tervezi egy másik nemzeti légitársaság létrehozását.*

A személyszállítások – vasúti, közúti, ezen belül helyi és helyközi, valamint vízi közlekedési formák - közül a második Orbán kormány valamennyit állami monopóliummá nyilvánította, központi irányítás alá helyezte, és azokra hatósági árszabályozási kötelezettséget állapított meg.

A vizek az állami tulajdon kizárólagos tárgyai, vízi személy- és teherszállítással engedély alapján lehet foglalkozni. Magyarországon nem kiterjedt a vízi személyszállítás, inkább turisztikai, vendéglátó jellegű, így kevésbé mutatja a közszolgáltatás vonásait.

A postai szolgáltatások liberalizált tevékenységek, ennek ellenére az egyetemes szolgáltatások területén egyedül az állami tulajdonú Magyar Posta működik, a piaci verseny a kiegészítő szolgáltatások, például futár, gyorsposta területén van. A Magyar Posta jelenleg állami tulajdonban van, és a második Orbán kormány ne tervezi a postai tevékenységek további liberalizációját.

*A Magyar Posta sem kerülte el a botrányokat, bár a többi közszolgáltatáshoz képest lényegesen kisebb mértékben. A korábbi, balliberális kormányok idején itt is történtek kísérletek a kisebb települések postahivatalainak bezárására, és korrupciós esetek, például a kerékpárok beszerzése, is napvilágot láttak.*

Az ivóvízellátás és a szennyvízelvezetés olyan közszolgáltatás, amelynek nyújtására a vízközművek üzemeltetője köteles. A vízközművek nem kizárólagos tárgyai az állami tulajdonnak, de ha állami, vagy önkormányzati tulajdonban vannak, a működtetés joga csak koncesszió alapján adható át magánvállalkozások számára. A vízellátás és a szennyvízelvezetés az uniós normák szerint nem kötelezően liberalizálandó, amelynek oka, hogy technikailag nem oldható meg a természetes monopóliumok problémája, és közegészségügyi szempontokra tekintettel a szolgáltatás korlátozása sem lehetséges, ha a fogyasztó nem fizet a szolgáltatásért.

*Ennek ellenére történtek kísérletek az ivóvízellátás privatizációjára. Ezen a területen jellemző, hogy a regionális vízközművek állami tulajdonban, míg a helyiek önkormányzati tulajdonban vannak, és köztük vertikális kapcsolat alakult ki. Az önkormányzatok már több esetben privatizálták a vízközműveket és az ivóvízellátást is. A korábbi, balliberális kormányok privatizálni akarták az állami tulajdonban levő vízközműveket, de a közvélemény heves ellenzése miatt, ettől elálltak. A második Orbán kormány a magántulajdonban levő vízközműveket igyekezett felvásárolni, amelyet úgy tudott elérni, hogy a vízdíj csökkentése miatt az üzleti vállalkozások kivonultak ebből a szektorból.*

A vízszolgáltató szektorban is megszakadt a korában megindult liberalizációs folyamat, amelynek során a vízszolgáltatás állami-önkormányzati monopóliummá vált, és hatósági áras szolgáltatás lett.

A hírközlésben a frekvenciák és a hírközlési szolgáltatásokhoz szükséges azonosítók az állami tulajdon kizárólagos tárgyai, és egyedi engedély alapján vehetők igénybe. Mivel korlátozottan állnak rendelkezésre, a használati engedély nem adható alanyi jogon, hanem csak korlátozott számban. Ezért szabály, hogy az engedély iránti kérelmet nyílt, objektív, átlátható és hátrányos megkülönböztetés nélküli eljárásban kell elbírálni. A második Orbán kormány ezen a területen is jelentős centralizációt hajtott végre, és több tevékenységet vont állami ellenőrzés alá.

*Jól ismert a médiából a Klub rádió esete, amikor a kormány a rádiótól – egy új pályáztatás kiírásával – elvette a műsorszolgáltatás jogát, azaz a frekvencia használatát megszüntette. A Klub rádió és a Kormány közötti több éves pereskedés után a Klub rádió végül is, bírói döntés alapján visszakapta a műsorszolgáltatás jogát. Mindez nem gazdasági, hanem politikai célból történt, annak a médiapolitikának a keretében, amely a kormányhoz közel álló médiumokat részesíti előnyben a baloldali médiumokkal szemben.*

A hírközlési szolgáltatások típusai: a helyhez kötött, a mobil és az Internet. Jellemző mindegyikre, hogy jelek továbbításából áll, és a szolgáltató nem felelős a tartalomért, de bizonyos esetekben közvetíthet tartalomszolgáltatást is. Emiatt alapvetően különbözik a médiaszolgáltatásoktól, például az internetes újságtól. A mobil és az Internet szolgáltatás liberalizált tevékenység, ahol a három szolgáltató - T-Mobil, Pannon GSM és Vodafon – között valódi piaci verseny van. Mindez látványos minőségi fejlődést eredményezett a szolgáltatásokban a mobilszolgáltatások piacán. A második Orbán kormány létrehozott egy állami tulajdonban levő mobilszolgáltatót, amelyik egy, az állam által kiírt új pályáztatás útján próbált betörni a mobilszolgáltatások piacára, de a pályázat eredményét a többi mobilszolgáltató megtámadta a bíróság előtt, amely azt később érvénytelennek nyilvánította.

A helyhez kötött hírközlési szolgáltatás egyetemes szolgáltatás. Az 1990-es években kizárólag ez jelentette a távközlési szolgáltatás formáját, amelyet mint koncesszió köteles tevékenységet az állam a MATÁV Rt.-nek adta. Az elmúlt években ez a közszolgáltató vállalat a német Telecom vállalatcsoport tulajdonába került, és T-Home elnevezéssel nyújtja szolgáltatásait. A helyhez kötött hírközlési szolgáltatás is liberalizálható, de a T-Home-nak egyelőre ezen a piacon nincs valódi versenytársa, bár a második Orbán kormány részéről történtek állami felvásárlások ezen a területen is.

A műsorszórással foglalkozó Antenna Hungária feladata a közszolgálati rádió és televízió műsorainak, valamint a műholdas szolgáltatásoknak a továbbítása. Az Antenna Hungária privatizációs kísérlete nem volt sikeres, a vállalat jelenleg is állami tulajdonban van, és a második Orbán kormány ezt már hosszú távon is az általa létrehozott állami tulajdonban levő vállalat hatáskörébe helyezte.

A nemzeti olaj- és gázipari társaság, a MOL Rt., a kőolaj- és földgázvezetékek tulajdonosa, kizárólagos földgáz nagykereskedő a magyar piacon, és ellátási kötelezettség is terheli, de foglalkozik gázkitermeléssel, kőolaj finomítással, és a kőolajtermékek kiskereskedelmével is. Privatizációja úgy történt, hogy részvényeit a tőzsdére bocsátották, ahol a részvényeket értékesítették. A második Orbán kormány a részvények 20%-t vásárolta fel, költségvetési forrásokból.

A földgáz és villamosenergia termelés és szolgáltatás az uniós előírásoknak megfelelően, 2009-től liberalizált tevékenység volt, de a szolgáltatások területén még a monopolhelyzet jellemző. A második Orbán kormány a liberalizációs folyamatot igyekezett megállítani az állami felvásárlásokkal és az államosításokkal, valamint a hatósági ár szorosabb kormányzati irányítás alá helyezésével.

A helyi infrastrukturális közszolgáltatások liberalizációjáról - az ivóvíz- és csatorna-szolgáltatások, valamint a helyi tömegközlekedés kivételével - törvények nem rendelkeztek, így az önkormányzat döntési jogkörébe tartozott, hogy milyen formában - saját intézményei, vagy magánvállalkozások útján - látja el a temetők, a közutak, közterületek fenntartását, a tűzvédelmet, vagy a közvilágítást. Ezek a helyi jellegű szolgáltatások tipikusan lakossági szolgáltatások, és kevésbé kapcsolódnak a gazdaság működéséhez szükséges infrastruktúrákhoz. A második Orbán kormány ezeknek a helyi közszolgáltatásoknak a jó részét, például a helyi személyszállítás, hulladékgyűjtés, is kizárólagos állami, vagy helyi önkormányzati tevékenységgé nyilvánította, és hatósági árszabályozás alá vonta.

6.8. Az egészségügyi szolgáltatások

### 6.8.1. Egészségügyi modellek a fejlett piacgazdaságokban

***Egészségügyi rendszerek Európában.*** A jóléti szolgáltatások – és ide tartozik az egészségügy is - az infrastrukturális szolgáltatásokhoz képest az európai gyakorlatban eltérő sajátosságokkal rendelkeznek. Az európai felfogás a gondoskodó állam feladatának tekinti a jóléti – köztük az egészségügyi - szolgáltatások megszervezését is.

Ez az alkotmányos szabályozásban is kifejeződik: az egészségügyi ellátáshoz való jog állampolgári jog, amely a közigazgatásra – elvileg az alkotmánybírósági normakontroll által is kikényszeríthetően – azt a kötelezettséget rója, hogy az egészségügyi rendszert központi szinten szervezze meg, és tegye lehetővé az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférést. Viták folynak arról, hogy az egészségügyi ellátáshoz való jog – hasonlóan a többi szociális joghoz – szabályozható-e alkotmányos jogként, mivel az alkotmányos szabályok túl általánosak, és jogilag nem értelmezhető, hogy az egyénnek a konkrét esetben milyen ellátáshoz van joga. Vannak, akik úgy vélik, hogy az egészségügyi – és általában a jóléti - ellátáshoz való jog gazdaságpolitikai tartalmú, mert alapvetően az újraelosztással kapcsolatos. Ilyen értelemben arra, hogy az állam milyen szinten valósít meg újraelosztást, legfeljebb csak a gazdasági alkotmány – ha van ilyen – ad iránymutatást, de általánosságban elmondható, hogy a kormány gazdaságpolitika kérdésekben viszonylag széles körben élvez mérlegelési jogot. Az alkotmánybírósági gyakorlat mindenhol azt mutatja, hogy az alkotmányos szabályozás alapján nem volt levezethető, hogy az egészségbiztosítás milyen körben és milyen szinten köteles az egészségügyi szolgáltatásokat működtetni, és az sem, hogy az államilag szervezett egészségügy privatizálása mikor éri el azt a mértéket, amikor az állami felelősség feladására kerül sor.

Az európai egészségügyi szolgáltatások – a közös szolidaritási elv ellenére - eltérő modellekben kerültek megszervezésre. A skandináv országokra jellemző szociáldemokrata modell magas szintű, univerzális (az állampolgársághoz kapcsolódó), és a középosztály számára is kielégítő egészségügyi szolgáltatásokat nyújt. Az Egyesült Királyságban a reziduális modell azt jelenti, hogy az államilag szervezett egészségügy univerzális, de alacsony szintű szolgáltatásokat nyújt, míg a kontinentális Európában az egészségügy társadalombiztosítási modellje – amely a jogosultságot főként a munkavállaláshoz köti - honosodott meg.

***Az amerikai egészségügyi rendszer.*** Az amerikai üzleti szemléletű közigazgatás elvéből következik az európai szemléletű szolidaritás elutasítása az egészségügyben is.

Az előző fejezetben láttuk, hogy az amerikai privatizációs gyakorlat nem tesz különbséget a különböző szolgáltatások között jóléti szempontból, és a szociális intézkedéseket a közszolgáltatások működtetésétől teljesen független kategóriaként kezeli. Ebben az amerikai gyakorlat abszolút következetes, és az egészségügyi szolgáltatások esetében is, ahol az idősek (Madicare) és a szegények (Medicaid) szociális szempontú támogatását kénytelen elismeri, az utalvány intézményét alkalmazza, azzal a különbséggel, hogy a támogatást korlátlanul felhasználható utalványként kezeli. A korlátozás kérdését ugyanis nem tudták megoldani, mert az egészségügyi szolgáltatások iránti igény – a betegségek gyakorisága – előre nem látható mértékű, és nincsenek olyan szempontok, amelyek alapján korlátozhatók lennének. Ezt az amerikai felfogás egyértelműen problémaként kezeli, abból kiindulva, hogy az ingyenesen és korlátlanul igénybe vehető szolgáltatások pazarlásra ösztönöznek. Kutatások igazolták ezt a Medicare és Medicaid esetében is.

Az amerikai egészségügyi rendszerben azonban főszabályként mindenki üzleti alapú biztosítást köt, amelynek jellemzője, hogy az egyén dönti el, köt-e biztosítást, és azt is, hogy milyen színvonalú egészségügyi szolgáltatásra.

Nyilván ennek a szemléletnek a hatása, hogy az Egyesült Államokban nem alakult ki az egészségügy szolidaritási elvű társadalombiztosítása sem. Az európai gyakorlathoz képest is sokkal később, 1965-ben hozták létre a szociális szempontok alapján megszervezett Medicare-t és Medicaid-et. A Clinton kormány idején, az 1990-es évek végén merült fel először a társadalombiztosítási alapokon megszervezett egészségügyi rendszer gondolata, de a törvényhozás a javaslatot elvetette. A közfinanszírozású egészségügyet a közvélemény sem támogatja, mert amerikai értékekkel lenne ellentétes: az egyének választási szabadságát korlátozná, és a közterheket növelné. Ezen kívül az egészségbiztosítás társadalombiztosítási alapokra helyezését a nagy befolyással rendelkező orvos-lobby is igyekszik megakadályozni.

Egyedül az Obama kormánynak – annak ellenére, hogy támogatottsága most sem volt túl magas - sikerült bizonyos reformokat bevezetni az egészségügy területén, amelyek bár nem eredményeztek egy társadalombiztosítás alapján álló modellt, és inkább csak rész-eredményeknek tekinthetők, mégis lényeges előrelépés volt, mert az amerikai lakosság 96 %-t érinti, és a GDP arányában alacsonyabb kiadásokat eredményez az egészségügyben. Az Obama kormány a reformok keretében:

* Törvényben kötelezte az egészségügyi biztosítókat, hogy azokkal a személyekkel is kössenek biztosítást, akik magas kockázatúaknak minősülnek, mivel ezekkel a biztosítók – tekintettel arra, hogy ezek a szerződések veszteségesek - vagy nem kötöttek szerződést, vagy azt később felmondták.
* Második lépésként kötelezte a munkáltatókat arra, hogy kössenek egészségügyi biztosítási szerződést a munkavállalók számára. Korábban ez csak a nagyobb vállalatoknál volt gyakorlat, de ezt követően a kisebbekre is kötelező érvényűvé vált.
* Több egészségügyi szolgáltatás árát szabályozta. Korábban csak a Medicare és a Medicaid árait szabályozta a kormány, a többi egészségügyi szolgáltatás árát a piac – az egészségügyi szolgáltatók és az egészségbiztosítók árversenye alapján – határozta meg.
* Az egészségre káros termékekre adót vetett ki.

***Az üzleti modell jellemzői.*** Az egészségügyi szolgáltatások – mint ahogyan az amerikai példa is mutatja – megszervezhetők üzleti biztosításként is: mindenki maga dönti el, hogy köt-e egészségbiztosítási szerződést vagy nem, ha igen, milyen szintű egészségügyi ellátásra. Az egészségügyi ellátásokért általában nem esetenként fizetnek, hanem – a többi biztosításhoz hasonlóan – kockázatközösséget hoznak létre, és a káresemény – betegség – bekövetkezése esetén a kockázati alapból fedezik az ellátás költségeit.

Az egészségügyi piac sajátosságai. A betegség azonban nem olyan káresemény, amelyre minden esetben kielégítő megoldást nyújt az üzleti biztosítás. Az egészségügyi szolgáltatás ugyanis - és erre szintén az üzleti szemléletű amerikai gyakorlat a példa – sok mindenben különbözik azoktól a javaktól és szolgáltatásoktól, amelyeket üzleti körülmények között lehet előállítani és nyújtani, ezért az állami beavatkozás bizonyos esetekben szükségszerű.

Az egészségügynek – közgazdasági nézőpontból - speciális piaci kudarcai vannak. A fertőző betegségek például externális hatással járnak, ezért szükséges, hogy az állam felvilágosító tevékenységgel, kötelező védőoltásokkal, kényszergyógyítással, járványügyi intézkedésekkel - mint elkülönítés, karantén, zárlat - vagyis hatósági eszközökkel avatkozzon be. Az egészségügyi megelőző – szűrő és felvilágosító - programok szintén állami szintű szervezést és finanszírozást igényelnek, mert lényeges, hogy az egészségügy ne csak a betegeket gyógyítsa meg jó színvonalú szolgáltatásokkal, hanem a betegségek kialakulását is előzze meg. Az orvostudományi alapkutatásokat is mindenhol az állam finanszírozza, mert az a kutatásnak ebben a szakaszában – azért mert előre nem számítható ki – nem mindig rentábilis. Jóléti szempontok szintén indokolják az állami beavatkozást: az idősekkel és krónikus betegekkel az üzleti biztosító a magas kockázat miatt nem kötne biztosítást, a szegények pedig egyáltalán nem tudnának biztosítást kötni. Az európai szemlélet egyáltalán nem fogadja el, hogy az egyén – vagyoni helyzete miatt - betegsége esetén ellátatlanul maradjon, de ebben még az amerikai üzleti szemléletű egészségügy is kompromisszumra kényszerült. Ezt bizonyítja a Medicare és a Medicaid, valamint az is, hogy aki nem rendelkezik egészségügyi biztosítással, vészhelyzet esetén jogosult az életmentő beavatkozásokra, amelynek a költségeit később vissza kell fizetnie. Vannak olyan kormányzati tulajdonban levő kórházak is - igaz, hogy általában az orvosi egyetemek mellett gyakorló kórházként – ahol a szegények ingyenes ellátást kapnak.

Az egészségügyi szolgáltatásokban az információs asszimetria azt jelenti, hogy a beteg számára az egészsége a legfontosabb, amiért minden anyagi áldozatra hajlandó, de a beavatkozások, gyógymódok szükségességét nem képes megítélni. Az orvos és az egészségügyi szolgáltató pedig a minél több és drágább egészségügyi szolgáltatás igénybe vételében érdekelt. Emiatt az egészségügyi piacon a kereslet-kínálat egyensúlya nem jön létre.

Az egészségügyben az 1970-es évek óta tartó technikai robbanás pedig csaknem korlátlanná tette a gyógyítás lehetőségeit, ami egyben jelentősen meg is drágította az egészségügyi szolgáltatásokat. A kormányok ennek hatására különféle módszerekkel próbálják az egészségügyi kiadásokat lefaragni, amely annak az elismerését is jelenti, hogy nem részesülhet mindenki a lehetséges legmagasabb szintű egészségügyi ellátásban. Az egészségügyi kiadások nemzeti jövedelemhez mért aránya az Egyesült Államokban a legnagyobb, kb. 12 %, ennek ellenére egyedül itt nem cél az egészségügyi kiadások minden áron való csökkentése, mivel ennek nagy része nem közfinanszírozott forrásból származik, a magánfinanszírozás terén pedig a fogyasztói választás elvének érvényesülését jelenti, hogy az egyén jogosult legyen eldönteni, hogy milyen összeget fordít az egészségére, és milyen szintű egészségügyi ellátást tart szükségesnek.

***A neoliberalizmus hatása az európai egészségügyi rendszerekre.*** 1980-as években, Európában a neoliberalizmus a jóléti szektorban az egészségügyi szolgáltatásokra volt a legnagyobb hatással. Az orvostechnika fejlődésével együtt, az egyre jobban dráguló egészségügy felvetette a hatékonyság kérdését, amely a neoliberalizmusnak is egyik központi kérdése volt. Mivel az egészségügyi szolgáltatások korlátozása várólistákkal, vagy a különösen költséges egészségügyi beavatkozások megtagadásával nem nyerte el a közvélemény tetszését, az egészségügy privatizációjának retorikája a hatékonyság révén változatlan pénzügyi forrásokból jobb minőségű egészségügyi szolgáltatásokat ígért. A hatékonyság elérésére pedig a legjobb módszernek a piaci mechanizmusok bevezetését tekintették az addig állami irányítású egészségügyi rendszerekben.

Az egészségügy privatizációjának kiindulópontja az volt, hogy az egészségügy közfinanszírozási jellegét nem lehet megváltoztatni, mert az európai felfogás mereven elutasítja azt az amerikai üzleti modellt, amely az egészségügyi szolgáltatáshoz való hozzáférést az egyén fizetőképességétől teszi függővé. Európában az egészségügyi szolgáltatáshoz való jog alkotmányos alapjog, amelyet csak egy szolidaritási elven alapuló egészségügy tud érvényesíteni. Tehát az egyéneket továbbra is törvény kötelezi arra, hogy jövedelmük arányában egészségbiztosítási járulékot - ennek hiányában adót - fizessenek, az egészségügyi szolgáltatás igénybe vételére pedig továbbra is mindenki állampolgári jogon jogosult. A társadalombiztosítási rendszerben a jogosultságot a járulékfizetés alapozza meg, de aki önhibáján kívül nem tud járulékot fizetni, vagy az eltartója révén, vagy szociálpolitikai támogatásként jogosult az egészségügyi ellátásra.

***A hatékonyság kérdései az amerikai egészségügyben.*** Az egészségügyben a hatékonyság a legáltalánosabb értelemben azt jelenti, hogy az egészségügyre fordított kiadásoknak a legjobb eredményt kell elérnie. Az eredmény mérésénél az egészségügyi szolgáltatás minőségét, a betegek elégedettségét és a lakosság egészségi állapotát szokás figyelembe venni. A hatékonyság szempontjából az is lényeges, hogy az egészségügyi rendszernek nemcsak az a feladata, hogy a betegségeket a lehető legjobb hatásfokkal gyógyítsa, hanem az is, hogy azokat megelőzze, más szóval, az egészségügy akkor a leghatékonyabb, ha minél kevesebb számú megbetegedés történik.

Az Egyesült Államokban az egészségügy az egyik legnagyobb üzleti vállalkozás, ahol maga a profitérdekeltség teremti meg az erőforrások hatékony felhasználását. Az egészségügyi szolgáltató azon törekvését, hogy az egészségügyi szolgáltatásokat minél jobban kiterjessze, az üzleti biztosító korlátozza, amelyik a betegekért folytatott verseny miatt az alacsony biztosítási díjakban érdekelt, profitját ezért az határozza meg, hogy az egészségügyi szolgáltató mekkora költséggel működik. Az üzleti biztosító profitérdekeltsége miatt a betegekért folytatott verseny csak az alacsony kockázatú egyénekre vonatkozik, a súlyos betegekkel vagy nem kötnek biztosítást, vagy a meglevőt felmondják, ha kiderül, hogy krónikus beteg lett. (Ezen a gyakorlaton változtatott az Obama kormány.) A biztosító bonyolult költséghatékonysági módszerekkel állapítja meg a közte és az egészségügyi szolgáltató közötti szerződésben az egészségügyi szolgáltatások árát, és a beavatkozások indokoltságát szigorúan ellenőrzi. Van olyan megoldás is, amikor a biztosító közvetlenül a betegnek fizet, de ebben az esetben a kezelési költségeknek csak egy részét.

A beteg bekerülésekor elsőként a biztosítását vizsgálják, majd ha az elfogadható az egészségügyi szolgáltató számára, mert van szerződése azzal a biztosítóval, következik annak vizsgálata, hogy biztosítás kiterjed-e a szóban forgó betegség kezelésére, majd a kezelést az előírt protokollok szerint elvégzik.

*Feljegyeztek olyan eseteket az Egyesült Államokban, hogy miután kiderült, hogy a betegnek nincs biztosítása, kikísérték a kórház előtti parkba, ahol a beteg rövid időn belül meghalt.*

Az egészségügyi szolgáltatók – amelyek a legtöbb esetben üzleti vállalkozások - szintén versenyeznek a betegekért, ami a jobb minőségű ellátásra ösztönözi őket. Az amerikai egészségügyi szolgáltatók ritkán vannak kormányzati, vagy önkormányzati tulajdonban, mert ezeket az amerikai közvélemény alacsony hatékonyságúnak, és sokszor szükségtelennek tartja. A nonprofit kórházak lehetnek egyházi tulajdonban, és karitatív jellegűek, de elterjedt, hogy az egy területen élő lakosság – community – alapít kórházat, amelyet adókedvezmény illet meg, és bár a nyereséget nem oszthatják fel, de közösségi célokra fordíthatják. A nonprofit kórházak ilyen formában a vállalkozás egyik formájának tekinthetők. A forprofit kórházak az orvosok, vagy a tőkebefektetők tulajdonában vannak.

Az amerikai egészségügy magas szintű szolgáltatást képes nyújtani abban az esetben, ha valaki jó biztosítással rendelkezik. Az orvostechnika is itt a legmagasabb szintű, és az üzleti szemlélet kedvez az egészségügyi innovációnak is.

Vannak olyan megoldások is az amerikai egészségügyben, amelyek sok mindenben eltérnek az üzleti biztosítás elveitől: a biztosított például a piaci árhoz képest alacsonyabb összegű biztosítási díjat fizet, ennek fejében elfogadja, hogy csak a biztosító által meghatározott egészségügyi ellátásokat veheti igénybe.

***A reformok kérdése az európai egészségügyben.*** Az európai szemlélet elfogadhatatlannak tartja, hogy a beteg azért nem kaphatja meg a betegségéhez szükséges kezelést, mert a biztosítási szerződése azt nem tartalmazza. Az európai közfinanszírozású rendszerek egyes elemeiben ezért az állami szabályozás hoz létre piaci mechanizmusokat.

A piaci mechanizmusok alkalmazásának a már említett szolidaritási elven túl a másik korlátja, hogy az európai egészségügyi rendszerek forrásai eleve korlátozottak, mivel az állam a járulékok mértékének megállapításával eleve meghatározza az egészségügy bevételeit, vagy az éves állami költségvetésben dönt arról, hogy milyen mértékben finanszírozza az egészségügyet, más szóval, az egészségügyi kiadások nagyságát nem a kereslet határozza meg, hanem az állam gazdaságpolitikája. Ebben a finanszírozási rendszerben az egészségügyi szolgáltatások drágulásának többletköltsége sem hárítható át a betegekre, mert ennek feltétele az adó- vagy járulékemelés lenne.

Az egészségügy privatizációja nyomán létrejött egészségügyi rendszert ezért olyan piacnak tartják, ahol szabályozott verseny van. Ez azt jelenti, hogy az egészségügyi szolgáltatás három szereplője, a szolgáltató – finanszírozó – beteg kapcsolatában piaci versenyt teremtenek, de továbbra is fenntartják a szabályozás jogát.[[45]](#footnote-45) A finanszírozó „vásárló” szerepének létrehozása azt jelenti, hogy a finanszírozó pályázat útján dönti el, hogy melyik egészségügyi szolgáltatóval köt finanszírozási szerződést, és azokat választja ki, amelyek a legjobb minőségű szolgáltatást a legalacsonyabb költségen kínálják. Sok esetben az egészségügyi szolgáltatások árát – azt az árat, amit a finanszírozó fizet a szolgáltatónak – központilag szabályozzák, ilyen esetben az árverseny nem érvényesül. A szolgáltatók és a finanszírozók egyaránt versenyeznek a betegekért, amely a szolgáltatót a jobb minőségű szolgáltatásokra, a finanszírozót pedig az alacsonyabb összegű biztosítási csomagokra ösztönzi.

A hatékonyság növelésére alkalmazott másik módszer az un. „adekvát szinten történő ellátás” elve, amelynek célja, hogy az egészségügyi szolgáltatásokat az alacsonyabb szintű ellátások felé tereljék, például, a beteget lehetőleg a háziorvos gyógyítsa meg, és ne kerüljön sor a drága kórházi kezelésre. Az ösztönzést a teljesítményarányos finanszírozással valósítják meg, a háziorvos például több díjazásban részesül, ha modern műszerezettséggel több betegség gyógyítását is vállalja, és nem utalja a beteget a szakellátó rendszerbe.

Ismert a kiegészítő biztosítás és az un. co-payment intézménye is. Mindkettő célja a közfinanszírozott egészségügyi rendszerbe további források bevonása az egyének részéről. A kiegészítő biztosítás arra a megfigyelésre épül, hogy a magas jövedelemmel rendelkező egyének egy bizonyos szint után már nem fizetnek járulékot, inkább a járulékelkerülés módszeréhez folyamodnak. Ha azonban a járulékfizetés nagyságának egy bizonyos szinten korlátot szabnak, és a kötelező biztosításon felül lehetőséget adnak arra, hogy az egyén biztosítást kössön extra egészségügyi szolgáltatásokra - például hotel-szolgáltatásokra a kórházban vagy költséges operációkra - akkor az egyének erre szívesebben áldoznak. Mindez a befizetésektől független, egyenlő szolgáltatás elvét korlátozza. A co-payment azt jelenti, hogy a betegnek az egészségügyi ellátások után – az egészségbiztosítási járulékon felül – esetenként kell fizetnie egy kisebb összeget. Ez a betegeket az egészségügyi szolgáltatások ésszerű igénybe vételére ösztönzi. Az amerikai privatizáció ismertetésénél utaltunk rá, hogy ha egy szolgáltatásért fizetni kell, akkor a fogyasztók racionálisabban veszik igénybe.

### 6.8.2. A szolidaritás és a hatékonyság kérdései a magyar egészségügyben.

***A kommunista gazdaság egészségügyi rendszere.*** 1945 után egy centralizált egészségügyi rendszer alakult ki, az állami tulajdon kizárólagosságával. Jellemző volt a körzetesítés, ami azt jelentette, hogy a beteg csak a lakóhelye szerint illetékes egészségügyi szolgáltatót vehette igénybe. Ebben a rendszerben a hatékonyság szempontjai egyáltalán nem érvényesültek, mert - az állami vállalatokhoz hasonlóan - az egészségügyi szolgáltatók finanszírozása is a politikai alkufolyamatok része volt. A kórházi szolgáltatások ebből következően indokolatlanul kiterjesztettekké váltak. Az egészségügyi szolgáltatások állampolgári jogon jártak, de alacsony színvonalúak voltak. Az egészségügy pazarló és szegény is volt egyben. A hálapénzzel a betegek a jobb minőségű szolgáltatást vásárolták meg.

***Az egészségügyi társadalombiztosítás.*** Az 1990-es évek elején létrehozták a társadalombiztosítási önkormányzat keretében az egészségbiztosítást. 1998-ig az egészségügyi pénzügyi forrásokat – az állampolgárok által befizetett járulékok összegét - a képviseleti alapon megszervezett egészségbiztosítási önkormányzat tulajdonosként kezelte, majd az önkormányzatot megszüntették, és vagyonát, az Egészségbiztosítási Alapot a központi közigazgatási szervek irányítása alá helyezték. Az egészségbiztosítás nem független a költségvetéstől, mert a költségvetési törvény állapítja meg a források felhasználásának módját, és veszteségeit is a költségvetés pénzeszközeiből pótolja. Az egészségbiztosítási önkormányzat így nem ösztönzött arra, de nincs is túl nagy hatásköre ebben, hogy a pénzeszközeit hatékonyan használja fel.

***Az önkormányzatok szerepe.*** A kommunista egészségügyi igazgatási rendszer átalakításának első lépéseként a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatávátették az egészségügyi szolgáltatások nyújtását, ehhez az egészségügyi intézményeket az önkormányzatok tulajdonába adták. Az egészségügy szervezésének kérdése ezért az önkormányzati autonómia része volt, és mint ilyen, az egészségügyi reformokat végrehajtani kívánó központi kormány törvényalkotási kísérleteinek legfőbb korlátja is egyben. Az önkormányzatok saját hatáskörben voltak jogosultak dönteni arról, hogy az egészségügyi szolgáltatókat milyen jogi formában – költségvetési intézmény, nonprofit szervezet, vagy üzleti vállalkozás – szervezik meg, és azokat privatizálják vagy sem.

*Az önkormányzatok nagy része az egészségügyi intézményeinek privatizálásával kapcsolatban óvatos volt, mert a felelősséget akkor is vállalnia kellett, ha a privatizált kórház csődbe megy, amire a finanszírozás alacsony szintje miatt minden esély megvolt. Az önkormányzatok privatizációs kísérletei kevés sikert könyvelhetnek el, a legtöbb esetben korrupció árnyéka vetült rá, és hangos lakossági tiltakozások kísérik.*

***Egészségügyi reformok.*** Az elmúlt csaknem 25 évben az egészségügy több reformkísérleten esett át, eddig kevés sikerrel. A reformok a szolidaritás és a hatékonyság kérdéseit próbálták megoldani, de mindkettő alapvető problémákkal terhes, mind a mai napig.

A szolidaritás hiánya a magyar adóelkerülés, valamint a szürkegazdaság hagyományainak következményeként alakult ki: a vállalkozói szféra sikeresen el tudja kerülni az egészségbiztosítási járulékok befizetését, a munkaképes korúak jelentős hányada pedig nem rendelkezik legális jövedelemmel, vagy segélyeken él. Emiatt azok fedezik az egészségbiztosítási alap költségeinek tetemes hányadát, akiknek legális jövedelmük van, vagyis többnyire a munkavállalók. Nem érvényesül tehát az elv, hogy a tehetősebb rétegek finanszírozzák a szegényebben egészségügyi kiadásait. Csak a 2000-es évek végén került sor a „potyautasok” kiszűrésére azáltal, hogy az informatikai rendszerben az egészségügyi szolgáltató számára megismerhetővé tették azokat, akik nem fizettek járulékot. Ilyen esetben a be nem fizetett járulékot az adóhatóság hajtja be köztartozások módjára. A másik intézkedés a vállalkozásokat kötelezi egy bizonyos, minimális összegű járulék befizetésére akkor is, ha kimutatható jövedelmük nincs.

***A hatékonyság kérdései.*** Amagyar egészségügy egyszerre alulfinanszírozott és pazarló. Az említett járulékelkerülés miatt az egészségügy bevételei csökkenő tendenciát mutatnak, ami az egészségügyi kiadásoknak a nemzeti jövedelemhez viszonyított arányában is kifejeződik. A bevételek növelésére több elképzelés született és több kísérlet is történt, de a közvéleménnyel egyiket sem sikerült elfogadtatni. Ennek az a nyilvánvaló oka, hogy az állampolgárok többsége a kormánytól – a szocialista örökség továbbéléseként – továbbra is az ingyenes egészségügyi szolgáltatásokat várja el. Azok pedig, akik fizetik a járulékot, úgy érzik, hogy fizetési kötelezettségeinek eleget tettek, és jobb minőségű egészségügyi szolgáltatást várnak el.

A kiegészítő biztosítás felmerülő ötlet volt, amit egyik kormány sem vezetett be, mivel kiszámítható volt a közvélemény elutasító reakciója: nem fogadták volna el, hogy az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés bármilyen szinten a fizetőképességtől függjön. A liberális egészségügyi kormányzat viszont kötelezte a betegeket a vizitdíj és a kórházi napidíj fizetésére, amelyet a bevételek növelésének igényével, és a szolgáltatások ésszerű felhasználásával magyaráztak. Ezt az intézkedést a 2008-as népszavazás elsöpörte. Logikusnak tűnik az érvelés ezzel az intézkedéssel szemben, miszerint ez az intézkedés végső soron nem megtakarításhoz és a bevételek növeléséhez vezet, hanem a nagyobb költségekhez: ugyanis sokan nem tudták kifizetni a vizitdíjat és a kórházi napidíjat, ezért inkább nem, vagy későn fordulnak orvoshoz, amikor a gyógyításuk már sokkal többe kerül.

A finanszírozás hatékonyságának kérdését szintén nem sikerült megoldani. A jelenlegi rendszer több ok miatt pazarló. A kórházak a finanszírozást – egy jogszabályban előre meghatározott pontrendszer alapján – az elvégzett szolgáltatások után kapják. Ezt az összeget csak a szolgáltatások finanszírozására lehet felhasználni, a kórház számára az épületet, az orvosi műszereket az önkormányzatnak, jelenleg az államnak kell biztosítani és a fenntartás költségeit is viselnie kell. Erre az önkormányzatok és az állam egyre kevesebbet költenek, mert egyre kevesebb pénzügyi forrással rendelkeznek. Ez a duális finanszírozási rendszer nem teszi lehetővé a kórházak számára a racionális gazdálkodást, és a saját gazdasági döntések meghozatalát. A bevétel növelése érdekében viszont abban érdekeltek, hogy szolgáltatásaikat indokolatlanul kiterjesszék. Ezt az egészségbiztosítási pénztár nem tudja kontrollálni, alapvetően azért, mert lévén állami költségvetési szerv, saját bevételei növelésében az apparátusa nem érdekelt.

*Az egészségbiztosító rendszerint csak az olyan kirívó eseteket észleli, amikor a bejelentett császármetszések száma egy korházban a 300 szorosa az országos átlagnak, vagy ha elhalt személyek nevére jelentenek be kezeléseket. Az eltúlzott kezelések eredménye, hogy országos szinten minél több a kezelések száma, egy kezelés egyre kevesebb „pontot” ér, vagyis egyre kevesebb finanszírozást kap. Ez azt jelenti, hogy nem a hatékonyabban működő kórház részesül több pénzügyi forrásban, hanem az, amelyik sikeresebben tudja a szolgáltatásait eltúlozni az egészségbiztosítási pénztár felé.*

*Egy másik jelenség volt korábba, az un. „kimazsolázás”, az egészségügyi intézményeken belül a különösen jövedelmező tevékenységek, gyakorlatilag a diagnosztika és a labor privatizálását jelentette. Ezeket a drága műszerekkel és eljárásokkal végzett vizsgálatokat – a tulajdonosok sikeres lobby-tevékenységének hatására - az egészségbiztosító magasabb összeggel finanszírozta, mint a többi szolgáltatást, és a vizsgálatok számának korlátot sem szabott. Mindez virágzó vállalkozássá tette ezt a tevékenységet, ami az egészségbiztosítás szempontjából viszont pazarlást jelent.*

***Adminisztratív eszközök alkalmazása.*** A hatékonyságot célzó érdemi reformok sikertelensége következtében a kormányok sokszor adminisztratív eszközöket alkalmaztak a szolgáltatások korlátozására. Ismert volt az „ágyszám-leépítés”, amellyel az egészségügyi minisztérium előírta minden kórháznak, hogy hány ágyat tarthat fenn. (Az üres ágyakba, megfigyelésük szerint, előbb utóbb mindig került beteg is.) Alkalmazták a kórházbezárásokat is, azzal a módszerrel, hogy lényegesen csökkentették a finanszírozást, így az önkormányzatnak nem volt más választása, mint bezárni. A liberális egészségügyi kormányzat ezeket az intézkedéseket olyan drasztikus módon alkalmazta a 2000-es évek végén, hogy várólisták alakultak ki, még a sürgős vizsgálatokra és orvosi beavatkozásokra is. Ezek az adminisztratív intézkedések nyilvánvalóan nem tudták elősegíteni a hatékonyság javítását, csak az egészségügyi szolgáltatások színvonalának csökkentését, amely látványos volt az utóbbi években.

Az egészségbiztosító egészségügyi szolgáltatásokat vásárló funkciója sem működik, sokkal inkább az adminisztratív eszközök jellemzőek. A források elosztása úgy történik, hogy korábban megyei, jelenleg regionális szinten, elosztják az egészségbiztosítási alap pénzügyi forrásait, ahol a főként állami szervekből álló tanácsok egyezkednek az egészségügyi szolgáltatókkal a finanszírozás mértékéről, amelyet az egészségügyi szolgáltatóval kötött finanszírozási szerződésben rögzítenek. Az utóbbi években a finanszírozás csökkentésének tendenciája figyelhető meg, főleg a kisebb kórházak estek el a finanszírozási forrásoktól.

***Koncepciók a hatékonyság növelésére.*** A hatékonysággal kapcsolatos reformok három egymástól teljesen eltérő koncepciót képviseltek. Több okra visszavezethetően egyiket sem sikerült következetesen végrehajtani.

A jobboldali elképzelés az „adekvát szinten történő ellátást” képviselte az első Orbán kormány idején. Ez az egészségügyi intézmények és az orvosok gazdasági önállóságát feltételezi, valamint egy ösztönző rendszer alkalmazását az alacsonyabb szintű és jobb minőségű ellátásokra.

Az 1990-es évek elején először, majd 2000-ben annak folytatásaként, a hatékonyság jegyében került sor a háziorvosi rendszer privatizációjára. Elsőként a háziorvos közalkalmazotti jogállása szűnt meg, és vállalkozóként köthetett ellátási szerződést az önkormányzattal. Finanszírozását teljesítményarányosan, a hozzá bejelentkezett betegek után kapta, ami a háziorvosok között levő verseny hatására a szolgáltatások színvonalát eleinte látványosan emelte. Később a háziorvos praxisjogot is kapott, ami saját háziorvosi körzetében kizárólagossági jogot jelentett a számára, és vagyoni értékű jogként - eladható és örökölhető volt - a praxisa fejlesztésére ösztönözte. A praxisjog a hatékonysági funkciót nem tudta betölteni, mert az önkormányzati tulajdonban levő rendelőt az önkormányzat akarata ellenére nem tudta megvásárolni, ráadásul az Alkotmánybíróság határozatában kimondta, hogy a praxisjog sérti az önkormányzati autonómiát, mert azt a döntési jogot, hogy ki legyen a háziorvos, a törvény elvonta tőle, ezért a praxisjog tartalmát kiüresítette.

Az első Orbán kormány idején sor került a szakellátó rendszer reformjára is, ez a törvény azonban nem lépett hatályba. A reform a szakellátó intézmények privatizációját szabályozta, a visszaélések ellen korlátozásokat vezetett be, például kötelező pályáztatást írt elő az önkormányzat számára, előnyben kellett részesíteni az intézmény orvosainak pályázatát, létrehozta az egészségügyi célvagyont, amelyet csak egészségügyi célokra lehetett használni, és kizárta a szakmai befektetőket - a gyógyszer- és orvosi műszergyártó cégeket - a privatizációból, annak érdekében, hogy azok az egészségügyi intézményeket a privatizáció után ne kezelhessék felvevő piacukként. Megalkotta a szabadfoglalkozású orvos statusát, aki vállalkozóként dolgozik, és teljesítményarányos finanszírozást kap.

A szocialista egészségügyi kormányzat reformelképzelése az irányított betegellátás volt. Két törvényhozási kísérlet történt erre a reformelképzelésre, de egyik törvény sem lépett hatályba. A koncepció szerint az egészségügyi rendszerben úgy lehet hatékonyságot elérni, ha regionális szinten létrehoznak egy-egy nonprofit ellátásszervezőt, amelyik jogot kap arra, hogy a „beteg-utakat” racionalizálja. Ez azt jelenti, hogy meghatározzák, a beteg milyen vizsgálatokat és kezeléseket vehet igénybe, és ezt egy-egy konkrét egészségügyi intézményben írják elő a számára. Ezzel az ellátásszervező kiiktatja a felesleges egészségügyi szolgáltatásokat, és az így elért megtakarítást az egészségügyi rendszer fejlesztésére, épületek felújítására, orvosi műszerek vásárlására fordíthatja. Ez az elképzelés nem aratott osztatlan sikert, mert korlátozta volna a betegek orvosválasztási jogát, és az orvosok döntési szabadságát is.

A liberális egészségügyi kormány reformelképzelése örvendett a legkisebb népszerűségnek, amelyet a 2008-as népszavazás eredménye is igazolt. A reformelképzelés lényege, hogy üzleti elveket kell bevezetni az egészségügyi rendszer finanszírozásába, ennek érdekében az egészségügyi biztosítási piacot liberalizálni kell. Ez több, egymással versenyző üzleti biztosító piacra lépését eredményezte volna. Az üzleti biztosítókat az állampolgárok szabadon választhatták volna meg, és annak elkerülése érdekében, hogy a magasabb kockázatú egyéneket elutasítsák, mindenkit kötelesek lettek volna elfogadni. A társadalombiztosítás elve továbbra is fennmaradt volna, mindenki jövedelme arányában fizetett volna járulékot, ami továbbra is – első lépésként – az egészségbiztosítási alapba került volna. Az egészségbiztosítási alapból ezután meghatározott szempontok - az üzleti biztosítókhoz bejelentkezett egyének kora, egészségi mutatói - szerint kerültek volna a finanszírozási források az üzleti biztosítókhoz.

A közvélemény meggyőződése az volt, hogy az egészségbiztosítás az amerikai mintára kerül átszervezésre, és mindenki az anyagi lehetőségei szerint részesül majd ellátásban. Bár nem erről volt szó, szakmai érveket lehetett felhozni arra, hogy ez a rendszer önmagában nem fokozta volna a hatékonyságot az egészségügyi szolgáltatók reformja nélkül. Az üzleti biztosító abban érdekelt, hogy minél nagyobb nyereséget állítson elő, és ebből a célból a szolgáltatások finanszírozását – amelynek nem voltak meg a szabályozási szempontjai - minden lehetséges eszközzel korlátozta volna. Vagyis az is megtörténhetett volna, hogy a szolgáltatások minősége tovább romlik.

A második Orbán kormány négyéves működése alatt nem kísérelt meg egészségügyi reformot végrehajtani, holott az egészségügyi szakellátás államosításának, centralizációjának ez lett volna a célja.

Tény, hogy 2010-ig azért nem lehetett az egészségügyben érdemi reformot megvalósítani, mert ehhez a korábbi Alkotmányt és a korábbi helyi önkormányzati törvényt kellett volna módosítani, amihez nem volt meg egyik kormánynak sem a kétharmados többsége a Parlamentben, és ennek hiányában – az önkormányzati autonómia, mint alkotmányos alapjog miatt - a kormány törvények útján sem vonhatta el a helyi önkormányzatok döntési jogát és a tulajdonával sem rendelkezhetett. A helyi önkormányzatok így – az egészségbiztosítási finanszírozás kivételével – maguk dönthették el, hogy milyen szinten és formában szervezik meg az egészségügyi ellátást, és ezt a központi kormány – a reformok végrehajtása érdekében csak kevéssé volt képes befolyásolni.

A második Orbán kormány ezért kivette az egészségügyi szakellátást a helyi önkormányzatok hatásköréből, és a kórházakat is állami tulajdonba vette. A cél az volt, hogy egy központi akarattal, egységes elvek szerint kerüljön sor az egészségügyi reform végrehajtására az egészségügyi szakellátásban, de erre eddig nem került sor, sőt a források kivonásával az egészségügyi ellátás színvonala még tovább csökkent.

***6.8.3. A gyógyszerpiac***

***A közszolgáltató jelleg.*** A gyógyszerekkel kapcsolatos tevékenységekre – az előállításra, forgalmazásra és az ellátásra - jellemző a közszolgáltató jelleg, mert az állam felelős a gyógyszerellátásért, vagyis azért, hogy a gyógyszerek minden településen elérhetők legyenek. A gyógyszer ugyanakkor jóléti jelleget is ölt, mivel az állam a gyógyszerek árát nagymértékben támogatja. A gyógyszerrel kapcsolatos tevékenység ugyanakkor a biztonságosság követelménye miatt kiterjedt szabályozást is igényel. A több szempontú szabályozás ellenére azonban a gyógyszerpiacon az üzleti elvek a dominánsak.

***A gyógyszerpiac jellemzői.*** A gyógyszerpiacon három szereplő működik: a gyártók, a nagykereskedők, és a kiskereskedők (gyógyszertárak)

A gyógyszerellátás Magyarországon állami és nem helyi önkormányzati feladat, ezért a gyógyszertárak privatizációjának nem volt akadálya az önkormányzati tulajdon és autonómia. A gyógyszertárak piacán így az 1990-es évek elején a gyógyszertárak magántulajdonba kerültek.

A gyógyszergyártás, előállítás és forgalomba hozatal hatósági engedély alapján végezhető, ebből következően ez a piac liberalizált, bár a piac oligopolisztikus jellegű. Az ellátás folyamatossága érdekében vannak olyan előírások, hogy milyen termékválasztékot köteles a gyógyszer nagykereskedő készleten tartani. A készletezési szabály a gyógyszertárakra is vonatkozik, azzal a különbséggel, hogy egyes speciális gyógyszerek tartására csak a kijelölt gyógyszertárak kötelesek.

A liberalizáció sajátosan alakult a gyógyszertárak esetében. A gyógyszertári ellátást az 1990-es évek elején monopóliumok keretében szervezték meg. Ez azt jelenti, hogy a jogszabály előírja, egy földrajzi területen hány gyógyszertár működhet, és azoknak milyen távolságra kell lenniük egymástól. A gyógyszertárat pedig csak személyi jog alapján lehet működtetni, amelyet korlátozott számban adnak ki az állami szervek. Mindez jelentős korlátozást jelent a gyógyszertárak piacára történő belépésre. Ezeket a belépési korlátokat korábban azzal indokolták, hogy a kis gyógyszertárak a piaci versenyben a nagyokkal szemben nem lennének versenyképesek, tönkre mennének, ami ellátási problémákat okozna a kisebb településeken. Egyébként is – az érvelés logikája szerint - a stabilitás érdeke azt kívánja, hogy a piac felosztásával a gyógyszertárak jövedelmezősége garantált legyen. A piaci verseny – a földrajzi szempontú felosztás ellenére – korlátozott mértékben jelen van, mert ezek a földrajzi területek a nagyobb lakosságszámú településeken elég kicsik ahhoz, hogy lehetővé tegyék a fogyasztói választást.

A gyógyszertárak liberalizálásával a 2000-es évek végén lehetővé tették kiskereskedelmi üzletek számára, hogy - megfelelő biztonsági előírások betartásával – bizonyos, vény nélkül felírható és nem veszélyes gyógyszereket forgalmazzanak.

*A gyógyszerészek részéről mindez heves ellenállásba ütközött, mivel jelentős piacvesztést jelentett a számukra, és úgy érveltek, hogy a gyógyszerek biztonságossága nem engedi meg a kiskereskedelmi forgalmazást. A Magyar Gyógyszerész Kamara intenzív lobby-tevékenysége ellenére a korábbi egészségügyi kormányzat nem vette figyelembe a gyógyszerészek érdekeit, és részlegesen liberalizálta a kiskereskedelmi gyógyszerellátást. A kiskereskedelmi üzleteket a kormány kötelezte arra, hogy a gyógyszereket a többi terméktől elzárva tartsák, és mindig legyen jelen olyan szakképzett személy, aki megfelelő felvilágosítást tud adni a fogyasztóknak a gyógyszerek hatásáról.*

A gyógyszertárak esetében megindult egy olyan folyamat, amelyben nagy gyógyszertárláncok megvásárolták a személyi joggal rendelkező gyógyszerészektől a gyógyszertárat működtető cégeket, illetve abban többségi részesedést szereztek. A második Orbán kormány ezért azt a kötelező szabályt vezette be, hogy a személyi joggal rendelkező gyógyszerészeknek a gyógyszertárat működtető cégben többségi tulajdonnal kell rendelkeznie.

***Az árszabályozás sajátosságai.*** A gyógyszerek ára egy meglehetősen bonyolult és áttekinthetetlen módon szabályozott ár, amely nem tartozik az ártörvény hatálya alá. A szabályozás egyik módja a társadalombiztosítási támogatás, amely szociálpolitikai szempontokat tükröz. Szintén szociálpolitikai szempontokat tükröz a közgyógyellátás intézménye, azzal a különbséggel, hogy közgyógyellátásra - ingyenes gyógyszerre és gyógyászati segédeszközre - rászorultsági alapon válik valaki jogosulttá, a gyógyszerek árának társadalombiztosítási támogatása pedig mindenki számára nyújtott kedvezmény.

A gyógyszerek társadalombiztosítási támogatása piaci szempontból több ok miatt nem szerencsés. Mivel a társadalombiztosítási támogatásban részesülő gyógyszerek ára a piaci árhoz képest a támogatás összegével alacsonyabb, irántuk nagyobb lesz a kereslet, és ez – mivel üzleti szempontból előnyös - kiélezett versenyt hoz létre a gyógyszergyártók és forgalmazók között a támogatásba való bekerülésért. Ez magában hordozza a korrupció lehetőségét is, mert a támogatásról való döntés szempontjainak objektivitása nem garantálható, és a támogatásba való bekerülés szempontjainak jogi szabályozása sem könnyű. Ráadásul a támogatásról döntést hozó egészségbiztosító sem motivált a hatékonyság elérésében, amelyet bizonyít az, hogy a gyógyszerekre fordított kiadások – a támogatások – nagymértékben megterhelik az egészségbiztosítási alapot.

A gyógyszerek költségeinek korlátozására adminisztratív intézkedéseket is alkalmaztak, például szoros ellenőrzés alá vonták az orvosokat, és bírságot szabtak ki arra, akik túl sok gyógyszert írt föl. Volt olyan intézkedés is, amelyik az orvost kötelezte az olcsóbb gyógyszerek felírására. Ez szintén heves tiltakozást váltott ki az orvos szakma részéről. Másik megoldás szerint az egészségbiztosító a gyógyszer nagykereskedővel kötött szerződésben korlátozta a forgalomba hozható gyógyszer mennyiségét.

A gyógyszerek ára a termelői és nagykereskedelmi árak vonatkozásában szabad ár, az államilag támogatott gyógyszerek kivételével, ahol nagykereskedelmi árrést állapítanak meg. A gyógyszerek ára – tekintettel a gyógyszerpiacon a verseny korlátozott voltára – nem piaci, hanem monopolár. Erre tekintettel a gyógyszergyártók és forgalmazók többféle jogcímen kötelesek befizetéseket teljesíteni, és a kormány jogosult elrendelni az árak befagyasztását is. A kormány mérlegelési lehetősége maga után vonja a gyógyszergyártók és forgalmazók lobbytevékenységét, és a kormánnyal való állandó alkufolyamatokat.

A gyógyszer kiskereskedelemben az ár szabályozott, mivel a támogatott gyógyszerek kiskereskedelmi árát az egészségbiztosító maximált árként határozza meg. A nem támogatott gyógyszerek esetében az ármaximumot a gyógyszert forgalmazó állapítja meg.

*Nincs rá logikus magyarázat, hogy miért a gyógyszerek gyártása és nagykereskedelmi forgalmazása szabad ár, és miért a kiskereskedelmi árak szabályozottak.* *Nem megfelelő az a megoldás sem, hogy az árak maximumát a gyógyszert forgalmazó vállalat jogosult megállapítani, mivel az nem állami szerv, ráadásul olyan vállalkozás, amelynek piacán nincs megfelelő verseny. Köztudott, hogy a gyógyszerfogyasztást nem sikerült visszaszorítani, ami jelentős terhet ró az egészségbiztosításra, a gyógyszertámogatások kifizetésével. Ezek az intézkedések – a kiskereskedelmi gyógyszerellátás liberalizációjával együtt - egyértelműen megmutatják a gyógyszergyárak erős érdekérvényesítési képességét, amelynek fényes bizonyítéka az általuk elért nyereség nagysága is.*

*A második Orbán kormány 2010-től jelentős összegeket vont ki a gyógyszertámogatásokból, amely szintén azt az unortodox gazdaságpolitikát tükrözi, amely a multinacionális vállalatok nyereségének csökkentésére törekszik.*

###### Összefoglalás

A közszolgáltatások olyan közérdekű tevékenységek, amelyek fontosságára tekintettel az állam felelősséget vállal a folyamatosságukért, általánosan elérhetőségükért, a méltányos árért és a jó minőségért. A gazdasági hatékonyság szempontjából az infrastrukturális közszolgáltatásoknak és az egészségügyi szolgáltatásoknak van jelentősége. A közszolgáltatások szervezésének alapvető kérdése, hogy azokat az állam saját tulajdonában levő közüzemek útján működtesse, vagy üzleti elvek alapján, piaci versenykörnyezetben.

Az infrastrukturális közszolgáltatásokat az állam már a korai időkben is koncesszióba adta. Az európai közigazgatást sokat foglalkoztató kérdés volt, hogy a koncesszió a közjog, vagy a magánjog hatálya alá tartozik-e, a koncessziós szerződésben melyek a köz- és magánjogi elemek, és hogy a magánosoknak átadott közüzem a közszektorba, vagy a magánszektorba tartozik-e, és kevésbé volt szempont a hatékony működés.

Az Egyesült Államokban az infrastrukturális közszolgáltatások kezdettől fogva magántulajdonban voltak, de a kormány támogatta létrehozásukat. Az infrastrukturális közszolgáltatások az adott piacon monopolhelyzetben voltak, és a kormány által adott kizárólagosság, a franchise alapján működtek. A kormány a monopolhelyzetekre tekintettel szabályozó testületek útján felügyelte a közszolgáltatások árát és a minőségét.

Az 1980-as évek privatizációs hulláma az Egyesült Államokból indult el, ahol az infrastrukturális közszolgáltatások piacán feloldották a belépés korlátozását, és piaci versenyt teremtettek. Ezt liberalizációnak nevezzük. A piaci verseny a közszolgáltatásokat tökéletesebben „szabályozta”, mint a szabályozó testületek, amely a közszolgáltatások javulását eredményezte.

Európában az infrastrukturális közszolgáltatások liberalizációjára csak jóval később került sor. Elsőként az állami tulajdonban levő infrastrukturális közszolgáltatásokat privatizálták, de ez nem jelentett megoldást, mert a monopolhelyzetek változatlanul fennmaradtak. Az utóbbi évtizedben az Európai Unió is széles körben teszi kötelezővé az infrastrukturális közszolgáltatások liberalizációját. Ennek lényege, hogy ha a közszolgáltatás közművekhez, vagy hálózatokhoz kapcsolódik, akkor az állam a használót arra kötelezi, hogy ahhoz más vállalkozásoknak is engedjen hozzáférést.

Magyarországon az infrastrukturális közszolgáltatások privatizációja az 1990-es évek közepétől ment végbe. A legnagyobb gondot az árszabályozás gyakorlata okozta, amelyhez a jogi szabályozás nem nyújtott megfelelő hátteret. Különösen azok az intézmények hiányoztak, amelyek a fogyasztói érdekeket képviselték volna. A kormány a legtöbb esetben nem tudott fellépni a magántulajdonban levő közszolgáltatások áremeléseivel szemben. Eddig egyedül a telekommunikációs szolgáltatások piacát liberalizálták.

2010-től az addig megindult liberalizációs folyamat elakadt, mert a második Orbán kormány a közszolgáltatások árát – az un. rezsidíj csökkentés keretében – hatósági árszabályozás alá vonta, és ennek érdekében több közszolgáltatást állami ellenőrzés alá vont, olyan módon, hogy azokat kizárólagos állami tevékenységgé nyilvánította, a szektorban növelte az állami tulajdon arányát, illetve a piacot különféle hatósági beavatkozásokkal, például pályáztatás, újra felosztotta.

Az egészségügyi szolgáltatásokat Európában a szolidaritási elv alapján szervezik meg. Az utóbbi évtizedekben egyre sürgetőbb igény volt az egészségügy hatékonyabbá tételére. Ezért több európai országban piaci elemeket vezettek be az egészségügy rendszerébe. Magyarországon az egészségügyi reformok jórészt megbuktak, mert hiányzott a társadalmi konszenzus az egészségpolitikai célokat illetően. A magyar egészségügy alulfinanszírozott, ugyanakkor pazarló, és alacsony színvonalú. A második Orbán kormány sem rendelkezik reformelképzeléssel az egészségügy hatékonyabbá tételére, bár az ennek végrehatásához szükséges közjogi felhatalmazással már rendelkezik.

[[46]](#footnote-46)

# 7. AZ ÁLLAMI TULAJDON KEZELÉSE ÉS A KÖZPÉNZEK FELHASZNÁLÁSA

**Bevezetés**

A közvagyon a gazdaság működését több szempontból is befolyásolhatja. Az állami tulajdon nagysága például hatással lehet a piaci mechanizmusokra. A kommunista gazdaságokban az összes vállalkozói vagyon állami tulajdonban volt, amely – és ez volt a célja is - kizárta a piacgazdaság működését. Az Egyesült Államokban - ahol kezdettől fogva nem volt kormányzati tulajdon azokon a vagyontárgyakon, amelyek gazdasági tevékenységhez kötődtek - a kormányzati tulajdon hiánya egy intenzívebb piaci működést eredményezett.

A gazdasági folyamatok szempontjából azoknak az állami vagyontárgyaknak van jelentősége, amelyek gazdasági tevékenységhez kapcsolódnak. Az állam középületei, műemlékei, vagy katonai létesítményei például nincsenek közvetlen hatással a gazdasági folyamatokra, de az, hogy a közműhálózatokat vagy az autópályákat az állami szervek hogyan kezelik, vagy hogyan privatizálják, már jelentősen kihat a gazdaság működésére.

Ebben a fejezetben azt elemezzük, hogy az állam hogyan gazdálkodhat jól a közvagyonnal, és a közpénzek milyen elvek és normák szerint használhatók fel.Az állami felelősség szempontjából lényeges, hogy mi tartozik a közvagyon körébe, milyen szabályok vonatkoznak az állami tulajdon eladására és hasznosítására, valamint hogy vannak-e olyan mechanizmusok az intézményrendszerben, amelyek biztosítják az állami vagyon hatékony működtetését, illetve, hogy ehhez tartozik-e megfelelő ellenőrző rendszer.

7.1. A közvagyon és a gazdasági hatékonyság kérdései

***A közvagyon funkciója.*** A legtöbb fejlett piacgazdaságban a klasszikus kapitalizmus időszakától elkülönült az állam köz- és magánvagyona. Az állam vagyona az állam szempontjából különböző funkciót - például nyereségszerző tevékenységet, mint a dohánygyár, közszolgáltatási feladatot, mint a vasút, vagy távíró, illetve az államhatalmi tevékenység kiszolgálását, mint középületek fenntartása - látott el. Azok a vagyontárgyak, amelyek használatára bárki jogosult volt - mint például az utak, vizek, közterületek - természetüknél fogva állami tulajdonba kerültek.

A közvagyon körébe nemcsak az ingó és ingatlan vagyontárgyak tartoznak, hanem a közpénzek is, amelynek kezelésére a fejlett piacgazdaságokban differenciált intézményrendszer jött létre, és amelyet világos, átlátható szabályok, valamint elszámoltathatóság és hatékonyság jellemez.

***Állami tulajdon és piacosítás.***Általános tendenciaként érvényesült a 2. világháború után, hogy a nyugat európai államokban nőtt az állami tulajdon részaránya. Az 1980-as évektől megindult privatizációs hullám hatására azonban a nyugat-európai államokban is sor került egyes állami vállalatok értékesítésére. Ebben az időszakban a privatizáció problémája úgy vetődött fel, hogy a magántulajdon hatékonyabban képes-e működtetni a közszolgáltatásokat, mint az állami tulajdonban lévő közüzemek, és hogy a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó állami vagyont, a közműveket és a hálózatokat, az államnak privatizálnia kell, vagy csak használati jogot adni.

A 2000-es években a tulajdon kérdése háttérbe szorult az Európai Unió gazdaságpolitikájában – nem véletlenül, az uniós szabályok sem tartalmaznak kötelező előírásokat az állami tulajdonra – helyette a piac liberalizálása került a középpontba. Az állami tulajdon körében alapvető változások nem történtek ebben az időszakban, legfeljebb a kincstári vagyon szervezetével és kezelésével kapcsolatos jogi szabályozást csiszolták tovább. Ezekben az országokban már korábban stabilizálódtak azok a jogintézmények, amelyek az állami tulajdon privatizációjával és a közpénzek kezelésével kapcsolatosak.

Az utóbbi évtizedben a hatékonyság igénye a közvagyonnal szemben is megfogalmazódott, és az állami vagy magántulajdon dilemmája helyett a figyelem középpontjába a köz- és a magánszféra együttműködése (Public Private Partnership - PPP) került. Az amerikai gyökerű PPP ideológiája szerint nincs értelme – mert nincsenek rá kézzelfogható bizonyítékok – azt vitatni, hogy az állami vagy a magántulajdon hatékonyabb-e, hanem az állami tulajdont a köz- és a magánszférának együtt – mindkét szféra előnyeit kölcsönösen felhasználva - kell működtetnie. Az állam bürokratikusan működik, és a költségvetési forrásai korlátozottak, ezért ha az állam a magánvállalkozás tőkéjét és menedzsment tudását bevonja, előnyösebben valósíthat meg egyes állami feladatokat. Ha az állam bizonyos feladatok ellátására együttműködik a vállalkozásokkal, felvetődik annak a kérdése is, hogy az üzleti elvek hogyan adaptálhatók közvetlenül a közigazgatás működésében.

***Az állami tulajdon kérdései Magyarországon.*** Az állami vagyon kezelésének piacgazdasági intézményei Magyarországon – hasonlóan a többi volt szocialista országhoz - csak az 1990-es évek elejétől kezdve alakultak ki, ezért nélkülözték azt a stabilitást, amely a fejlett piacgazdaságokban az elmúlt évszázadban már megvalósult.

Az állami tulajdon problémája - attól kezdve, hogy felmerült a gazdaság egészét behálózó állami vagyon privatizálásának szükségessége – ezért itt másként vetődött fel. A közpolitikát olyan kérdések foglalkoztatták, hogy az állam, mint vállalkozó, szükségképpen rossz gazda-e, vannak-e az állam számára stratégiailag fontos vagyontárgyak, amelyek tulajdonjogát indokolt fenntartani, a privatizáció mikor ésszerű, azt milyen szempontok szerint és eljárás keretében kell lebonyolítani, az állam hogyan tudja hatékonyan kezelni az állami tulajdont, mi alapján dönthető el, hogy az állami, vagy a magántulajdon hatékonyabb. Általánosabb megfogalmazásban, arra keresték a választ, hogy ellentétes-e a piaci mechanizmusokkal, ha az állami tulajdon részaránya túlságosan magas, vagy túlságosan alacsony, ez utóbbi esetben az állam nem veszíti-e el gazdaságszervező eszközeinek egy jelentős részét?

A közvagyon kezelésének hatékonyságával kapcsolatban is súlyos gondok jelentkeztek. Az állami tulajdont és a közpénzeket érintő kérdésekben az állam gyakran korrupt és dilettáns módon járt el, például a közigazgatási szervek jellemzően nem a legjobb pályázót választották ki, a köztulajdont alacsony hatékonysággal működtették, támogatták a veszteséges állami vállalatokat, vagy a közpénzeket pazarló módon használták fel. Ennek következtében a költségvetés kiadásai megnőttek, ennek kompenzálására az állam a bevételeit próbálta növelni újabb adók kivetésével és megszorító intézkedésekkel.

Mindez egy olyan folyamatot indított el, amelyben az egyének és az üzleti szféra minden lehetséges módon igyekeztek elkerülni a közterhek fizetését, azért, mert az állam a közpénzekből nem a közfeladatokat finanszírozta, hanem párfinanszírozásra fordította, vagy a politikusok és közigazgatási vezetők zsebébe vándoroltatta. Magyarországon általános nézet, hogy a politikusok nagy részét nem a közérdek szolgálata, hanem a személyes meggazdagodása motiválja, ezért a közterhek fizetésének elkerülését a közvélemény erkölcsileg nem tartja elítélendőnek.

Fontos lenne ezért, hogy a közvagyon kezelésére az állam olyan intézményrendszert hozzon létre, amelyik képes biztosítani a hatékony felhasználást. Ebben a jogi szabályozásnak döntő szerepe van, de a kulturális-történelmi hagyományokat a jogi szabályozás sem képes megváltoztatni. A kommunista örökség részeként például, nem alakult ki a közvagyon tisztelete, ezért a politikai elit körében jellemző, hogy a jogszabályok kijátszását és a közvagyon eltulajdonítását bocsánatos bűnnek tekintik, ugyanakkor vasszigorral lépnek fel a közterhek behajtásában. Mindez sérti sok ember igazságérzetét.

7.2. Az állami tulajdon kérdései

### 7.2.1. Az állami tulajdon története

Az uralkodó tulajdona az ókori államokban egységes volt, és csak jóval később, az Ókori Rómában kezdték először megkülönböztetni a köztulajdoni és a császári kincstárt. Európában csak a 18. században különült el az uralkodó magánvagyona és az állami vagyon.

A 20. század elején az állami tulajdon körében is szétvált az állami közvagyon és az állami magánvagyon, az előbbi a közösségi célokhoz kapcsolódott, míg az utóbbi az állam bevételszerző tevékenységéhez. Ekkor került sor az első államosításokra is, majd ezt követően a második világháború alatt a fasiszta diktatúrák az államosításokat tovább folytatták.

A második világháború után a legtöbb nyugat-európai országban az államosítások hatására az állami tulajdon aránya drasztikusan megnőtt. A posta, a vasút és a távközlés például mindenhol állami tulajdonba került, de a villamos energia és a gázszolgáltatás, valamint a légi közlekedés területén is jelentős, átlagosan 75 % fölötti lett az állami tulajdon részaránya. Az olaj-, és széntermelésben, az acél és motoriparban, valamint a hajóépítésben is átlagosan 25-50%-os volt az állami tulajdon. Ez az államosítási hullám az 1945-ben kormányt alakító brit Munkáspárt kezdeményezésére indult meg, és hatással volt a többi országra is. Az Egyesült Királyságban ekkor államosították a jegybankot, a bányászatot, az energiaszektort, a távközlést, a közlekedést, a vas- és acélipart, valamint az autóipart.

A 1980-as években az állam vállalkozói vagyonának egy részét a Thacher kormány privatizálta, legtöbbször a tőzsdepiacon, részvények eladásával. Ekkor került privatizálásra a British Telecom, a British Gas, a British Airways, a National Freight Corporation, sőt a hadiipar egy része is. A közúti szállítást végző National Freight Corporation részvényeit túlnyomó részben a saját dolgozói vették meg. A privatizáció első fázisában az állami tulajdonú lakásokat adták el a bérlőknek, majd a helyi közszolgáltatásokat - mint útfenntartás, szemétgyűjtés, helyi közlekedés - privatizálták. A privatizáció a részvényeknek a lakosság részére történt eladásával valósult meg, amelyet „népi kapitalizmusnak” neveztek. Az állami tulajdon így az 1980-as évek végére 43%-ról 6 %-ra zsugorodott.

Franciaországban az erős államnak vannak hagyományai, ezért Nyugat-Európában jelenleg is itt a legmagasabb az állami tulajdon aránya. 1930-től kezdődtek el az államosítások, ekkor került állami tulajdonba a hadiipar, az autógyártás, a bankok és a biztosítás. Ez az államosítási tendencia a 2. világháború után is folytatódott, amelynek eredményeként az állami tulajdon aránya 50 % fölötti lett. A privatizációs kísérletek az 1980-as években sem terjedtek odáig, hogy a vállalat stratégiai fontosságú vagyontárgyait privatizálták volna. A politikai pártok abban egyetértettek, hogy a nemzet vagyonát védeni kell a túlzott privatizációtól, és az állami vállalatok részvényeit elsősorban a munkavállalóknak kell eladni, nem a külföldi vállalkozásoknak. A privatizáció így csak a versenyszféra kisebb vállalatait érintette.

Egy 1986-os francia törvényben az állam privatizációs törekvéseivel szemben korlátokat vezettek be, például független bizottság állapította meg a minimális eladási árat, vagy a maximális külföldi, és a minimális munkavállalói tulajdonszerzés arányát. Különböző intézkedéseket hoztak a tőzsdespekulációk elkerülésére is. Leszögezték, hogy a cél a privatizáció révén nem a költségvetés bevételeinek növelése, és hogy a magángazdaságnak olyan arányúnak kell lennie, amennyi a piacgazdaság működéséhez feltétlenül szükséges, tehát a vegyes tulajdonú gazdaságot hosszú távon is fenn kell tartani.

Nyugat-Németországban már 1959-től megindult a privatizáció, főleg az ipar és az autógyártás területén, de a közszolgáltatások körében a légi közlekedést is érintette. A posta és a vasút, valamint a bankok egy része állami tulajdonban maradt. 1990-től a nyugatnémet vállalatok a keletnémet állami vállalatok privatizációjában játszottak jelentős szerepet.

Olaszországban, a skandináv államokban, és Spanyolországban a privatizáció ellenére jelenleg is viszonylag magas az állami tulajdon aránya.

### 7.2.2. Az állami tulajdon formái.

***Az állami tulajdon osztályozása.*** Az állami tulajdont mindenhol szétválasztják kincstári és vállalkozói vagyonra. A kincstári vagyon jellemzője, hogy a tulajdon vagy közfeladatokhoz kapcsolódik, vagy mindenki által szükségképpen használható, a vállalkozói vagyon pedig üzleti vállalkozásként működik, és nem közfunkcióhoz kapcsolódik.

A kincstári vagyon részét képezik a természetes javak - mint például a folyók, a tavak, a tengerpart, a föld méhének kincsei - amelyek természettől fogva állami tulajdonok. Lehetnek az állami tulajdon tárgyai mesterségesen létrehozott vagyontárgyak is - mint például a közutak, a közművek, a hálózatok (a vasúti sínek, a villamos vezetékek, a gáz- és kőolajvezetékek) a kikötők, a katonai létesítmények, a közterületek, a parkok, az államszervezetek működéséhez szükséges középületek (a parlament, a bíróság, az oktatási épületek, az egészségügyi intézmények) illetve a műemlékek. Ezek esetében célszerű, hogy azok az állami vagyon körébe tartozzanak.

A kincstári vagyon általában forgalomképtelen, ami azt jelenti, hogy elidegenítése nem lehetséges, vagy korlátozottan forgalomképes, azaz értékesítése bizonyos feltételekhez kötött. Az állam vállalkozói vagyonának értékesítése a legtöbb országban szintén korlátozott.

***Az állami tulajdon szabályozásának gyakorlata.*** Az állami tulajdon Franciaországban viszonylag széles körű, ide tartozik az energiaszektor, a vasút, a posta, a kórházak, az egyetemek, a kikötők és a repülőterek. Köztulajdonnak minősül az a vagyontárgy is, amelyik mindenki használatára létesült, vagy valamely közcélt szolgál. A közvagyon lehet természetes, például tengerpart, vagy mesterséges, például utak. A természetes állami vagyon elidegeníthetetlen, a mesterséges vagyon is csak törvényi felhatalmazás alapján értékesíthető. A közvagyon használatba és koncesszióba adására is szigorú szabályok vonatkoznak. Például, ha a piaci ár alatt adnak bérbe egy állami vagyontárgyat, az állami támogatásnak minősül, és ezen a jogcímen megtámadható. Az állami koncessziók és bérleti díjak árát a pénzügyminiszter állapítja meg, és jogosult ezeknek a szerződéseknek a pénzügyi szempontú vizsgálatára is.

Az állami magánvagyon körébe tartoznak Franciaországban, például az erdők, vagy a nem közcélra használt épületek és ingatlanok. Az állami vagy önkormányzati magánvagyon eladása bármely egyén által megtámadható közigazgatási bíróság előtt, hivatkozással arra, hogy az eladást személyes pénzügyi érdek indokolta, vagy visszaélés történt. Bizonyos értékhatár fölött az állami magánvagyon csak törvényi felhatalmazás alapján értékesíthető.

Belgiumban érdekessége az állami tulajdon szabályozásának, hogy vállalatok is – nemcsak ingatlanok - államosíthatók, ha a közérdekűséget a közigazgatási hatóságok megállapítják, és erről törvény születik.

A közvagyon részét képezik azok a vagyontárgyak Belgiumban, amelyek közszükséglet kielégítésére szolgálnak, például tengerpart, kikötők, öblök, folyók, utak, hidak, közterek, közparkok, vasutak és katonai létesítmények, valamint a közigazgatás működéséhez szükséges épületek és más ingatlanok. A közvagyon körébe tartozó vagyontárgyakat a közigazgatás határozza meg, de az igazságszolgáltatás és az Államtanács felügyelete alapján. A közvagyon tárgyai nem idegeníthetők el, és nem terhelhetők meg, kizárólagossági jog sem adható olyan módon, ami rendeltetésükkel összeegyeztethetetlen. A magánvagyon a közjogi személyeknek az a vagyona, ami nem minősül közvagyonnak. Ezek a vagyontárgyak a kereskedelmi forgalom szabályai szerint értékesíthetők, megterhelhetők és hasznosíthatók. Ezek szerint a közszolgáltatáshoz kapcsolódó közművagyon például állami magánvagyonnak minősül, ami szabadon privatizálható.

Spanyolországban a közjogi személyek rendelkezhetnek köztulajdonnal és magántulajdonnal. Köztulajdon a csatorna, folyó, kikötő, híd, öböl, út, épületek, bányák, amelyek közhasznúak, közszolgáltatáshoz kapcsolódnak, és közcélú bevételt biztosítanak. Lehetnek természettől fogva köztulajdonba levő, vagy célszerűségi okokból köztulajdonba adott vagyontárgyak, vagy a közszolgáltatás vagyontárgyai. Ezek mind forgalomképtelen vagyontárgyak, koncesszióba adhatók, de csak pályáztatás útján, amelyet az állam szabályoz.

***A privatizálhatóság kérdése.*** Felmerült az 1980-as évek neoliberális nézeteiben, hogy csak a kincstári vagyon esetében indokolt, hogy állami tulajdonban maradjon, az állam vállalkozói vagyonát pedig privatizálni kell. Az állam vállalkozói vagyona és a kincstári vagyon azonban ma már nem különíthető el élesen egymástól azon az alapon, hogy üzleti vállalkozásról van-e szó.

Láttuk a 6. fejezetben is, a közművekhez - például ivóvízellátás - és hálózatokhoz - például energiaszektor, hírközlés – vagy utakhoz, repülőterekhez, kikötőkhöz kapcsolódó szolgáltatások esetében, hogy az ezekhez a vagyontárgyakhoz való hozzáférést az állam bármely piacra belépő vállalakozás számára lehetővé teszi. Ilyen értelemben ma már nincs akkora jelentősége annak, hogy ezek a vagyontárgyak állami vagy magántulajdonban vannak, mert bár a vagyontárgy közfunkciót szolgál, nem jelenthet monopóliumot. A közszolgáltatások liberalizációjának hatására a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó állami vagyontárgyak inkább az állam vállalkozói vagyonának tekintendők, ha azokon az állam használati jogot enged több vállalkozásnak, mert ebben az esetben ez bevételszerzést szolgáló vagyontárgy.

Lényeges az is, hogy maga a vagyontárgy van-e állami tulajdonban - például a vasúti pálya, az erőmű, olajfinomító, villamos- gázvezetékek, illetve az ezeket működtető vállalkozások. Ha a piac liberalizált, akkor a vállalkozások rendszerint magántulajdonban vannak, a vagyontárgy esetében pedig eltérő szabályok vonatkozhatnak arra, hogy az állam azokat privatizálhatja-e, és ha igen, milyen feltételekkel.

### 7.2.3. Az állami tulajdon története Magyarországon

* Az állami tulajdon kialakulása a második világháború előtt

A királyi főtulajdonjog – amely egészen 1948-ig fennállt - azt jelentette, hogy a király földtulajdona – amely egyébként a bevételeit is biztosította – eladományozható volt, ilyen esetben hűbérbirtokká vált, de ha a megadományozott nem teljesítette hűbéri kötelezettségeit, hűtlenség miatt elítélték, illetve ha fiú örökös nélkül halt meg, akkor a tulajdonjog visszaszállt a királyra.

*Az állami vagyon kezelése.* A király magánvagyona és a kincstári vagyon sokáig nem különült el egymástól, csak a kiegyezés után alakult ki az állami tulajdon, és vált önállóvá az állami vagyonkezelés, mint az államháztartástól elkülönített feladat. Ekkor vált szét a közvagyon tekintetében az állam tulajdonosi és közhatalmi tevékenysége is.

Központi szinten a Pénzügyminisztérium irányította a kincstárt, a területi szervei az államjavak igazgatóságai voltak. Az államjavakhoz tartoztak a mezőgazdasági, erdőgazdasági, ménesnevelő uradalmak, a só-, vasérc, és szénbányák, a vasgyárak, a dohánygyárak, és az államépületek. Az állami tulajdon tárgyait vagy bérbe adták, vagy állami igazgatás alá helyezték. Az állami vállalatok és uradalmak a bürokratikus államigazgatási irányítás alatt veszteségessé váltak, ezért később, szakmai vezetésen alapuló jószágigazgatóságokat hoztak létre. Ezek feladata volt a termelés szervezése, az értékesítés, a termelés módjának meghatározása, és a vagyon hasznosítása. A bérbe adott birtokon is ösztönözték a fejlesztéseket. Ezen intézkedések hatására az állami vállalatok és uradalmak jövedelmezővé váltak. Jellemző volt, hogy csak azokat az állami javakat adták el, amelyekre az államnak nem volt szüksége, például felesleges épületeket, vagy azokat a vállalatokat, amelyek tartósan veszteségesek voltak, mint például a vas- és acélműveket.

A 20. század elején az állami tulajdon köre bővült: államosították a vasutat, a két világháború között létrehozták az Magyar Nemzeti Bankot, és a Postát.

* Állami tulajdon a bürokratikus gazdaságirányítási rendszerben.

***Államosítás és állami tulajdon 1948 és 1968 között.***Az 1948-ban megalkotott törvények a magántulajdonban levő vállalatokat kártalanítás nélkül államosították: először a szénbányákat, majd a nehézipari gyárakat, ezután fokozatosan az egyre kisebb üzemeket is. 1951-től a magántulajdonban levő lakások és a mezőgazdasági földtulajdon következett, és csak a kisipar egy részét hagyták meg magántulajdonban.

Az addigi kereskedelmi társasági formát szovjet típusú állami vállalatra alakították át, amely szervezetében és gazdálkodásában egységes volt, egyszemélyi vezetésű, és szoros államigazgatási irányítás alatt állt. A magántulajdonban levő földeket kollektivizálták, amely azt jelentette, hogy a termelőszövetkezet tulajdonába került. A termelőszövetkezeti tulajdon nem képezte az állami tulajdon részét, hanem olyan csoporttulajdonként került meghatározásra, amelyik csak formailag volt a tagok tulajdona, ténylegesen nem, de gazdasági önállósággal rendelkezett, és önkormányzó volt Az állampolgárok tulajdonában nem lehetett termelő, hanem csak személyi tulajdon, de később, az 1950-es évek végétől, kisvállalkozói - kisipari, kiskereskedelmi - tulajdon is. Szintén nem minősült személyi tulajdonnak – a termelőszövetkezet tulajdonában, de a tag használatában levő – háztáji gazdaság, amely némi engedmény volt a parasztoknak, cserében a földtulajdon kollektivizálásáért.

***Az állami tulajdon reformjai.*** 1968-tól a szovjet típusú állami vállalatok mellett, kezdetleges módon létrejöttek olyan gazdasági társasági formák is, mint az állami tulajdonú társulások és a leányvállalatok.

A magánvállalkozások számára többféle jogi formát hoztak létre. A szövetkezeti forma is kezdett elterjedni az iparban, kereskedelemben és a szolgáltatások területén. A mezőgazdasági termelőszövetkezetek kisszövetkezetet alapíthattak. A kisvállalkozások köre kibővült a polgári jogi társasággal, sőt az állami vállalat keretében lehetőség volt vállalati gazdasági munkaközösség létesítésére is. A termelőszövetkezetek keretében folytatott magángazdálkodás jelentősen kibővült a szakcsoporttal és a melléküzemággal. 1987-től lehetővé vált magánszemélyek számára is gazdasági társaság létrehozása.

Az 1968-as gazdasági reform, bár deklarálta az állami vállalatok önálló gazdálkodásának követelményét, nem jelentett érdemi változást az állami vállalat tulajdonosi szerkezetében. 1984-ben az állami vállalatok gazdasági önállóságához próbáltak szervezeti és jogi garanciákat adni azzal, hogy az állami vállalatokat az irányító államigazgatási szervekről leválasztották és létrehozták az állami vállalat önkormányzó testületeit. Az államigazgatás hatáskörében csak a törvényességi felügyeletet hagyták meg.

A gazdaságirányítási reformok nem tudták megoldani azt a kérdést, hogy az állami vagyontárgyak tulajdonosa az állam volt, azonban a tulajdonosi jogokat egy-egy szervezet - például állami vállalat, közhatalmi-közigazgatási szerv, intézmény - gyakorolta, a kezelői jog formájában, amely egyenértékű volt a tulajdonjog gyakorlásával, azzal a különbséggel, hogy a kezelő az állami vagyontárgyat nem idegeníthette el. Ezen a tiltó szabályon rést ütött a társasági törvény az 1980-as évek végén, amely lehetővé tette, hogy a kezelő az állami vagyont gazdasági társaságba vigye, miután a tulajdonosi jogok gyakorlására már a gazdasági társaság vált jogosulttá.

A fő problémát azonban az okozta az állam vállalkozói vagyonával kapcsolatban, hogy bár az 1984-es szervezeti-jogi reform feljogosította az állami vállalatok önkormányzó testületeit arra, hogy a tulajdonosi jogokat gyakorolják, azok mégsem viselkedtek valódi tulajdonosok módjára, nyilvánvalóan azért, mert mint az állami vállalat dolgozóiból álló önkormányzó testületek nem rendelkeztek tulajdonosi érdekekkel, ráadásul az intézményi formához hasonló egységes állami vállalatokat nem is lehetett gazdasági vállalkozásként működtetni. Bebizonyosodott tehát, hogy az állami tulajdon reformja az állam vállalkozói vagyona körében „fából vaskarika” volt.

A kezdeti állami és szövetkezeti tulajdon kizárólagossága tehát az 1980-as évek végére jelentősen felbomlott, az állami vállalat gazdaságilag viszonylagosan önállósodott, és az állami szektoron kívül, a vállalkozásokra jellemző gazdasági magántulajdoni formák is létrejöttek. Ugyanakkor az állami tulajdon továbbra is meghatározó volt. Ezek a változások magyarázzák, hogy a rendszerváltozás a gazdaságban nem forradalmi úton ment végbe, hanem „a Kádár rendszer méhében fokozatosan, burkoltan, és pragmatikusan alakult ki, evolutív módon.” [[47]](#footnote-47)

### 7.2.4. A privatizáció Magyarországon az átmenet időszakában

* A spontán privatizáció

***Jogszabályi háttér.*** 1989-ben az önkormányzó vállalatok számára törvény által biztosított lehetőséggé vált, hogy átalakuljanak gazdasági társasággá - mivel akkor az állami vállalatok önkormányzó testületei egyébként is tulajdonosi jogokat gyakoroltak - és saját magukat privatizálták olyan módon, hogy az állami tulajdonú részvénytársaság és korlátolt felelősségű társaság részvényeit és üzletrészeit eladták. Az átalakulás történhetett a privatizációval egyidejűleg is, amikor az állami vagyon egy részét magántulajdonba adták, és a tulajdonost a gazdasági társaság tulajdonosaként jegyezték be. Azt, hogy ki részesülhetett ilyen módon az állami vállalati vagyonból, a vállalat vezetői saját hatáskörben dönthették el. Az állami vállalatok privatizációja fölött a központi közigazgatási szervek, mint közhatalmi szervek, ekkor még csak laza ellenőrzést gyakoroltak.

***A spontán privatizáció megítélése.*** Ezt, az un. „decentralizált”, vagy „spontán” privatizációs folyamatot az elemzők eltérő módon ítélik meg.

Vannak, akik kutatásokra alapozva, úgy vélik, hogy a spontán privatizáció előnyös volt, mert az akkori vállalatvezetők és menedzserek szakmaisága magas szinten állt, jól ismerték a vállalatuk gazdasági helyzetét, és racionálisan tudtak a privatizálás módjáról dönteni. Ugyanakkor – a közvélekedéssel ellentétben – azok, akik részesedtek az állami tulajdonból, azok az állami vállalatok vezetői, menedzserei voltak, és nem a volt kommunista párt-elit. A visszaélések a kommunista párt, és a kommunista ifjúsági szervezetek vagyonának eladása során sokkal nagyobbak voltak, mint az állami vállalatok esetében, de mivel kívül estek az állami vagyon privatizációján, a közvélemény erről nem nagyon szerzett tudomást.[[48]](#footnote-48) Tény azonban, hogy nem készültek felmérések arról, hogy a spontán privatizáció során az állami tulajdonból részesülők milyen arányban képviseltetik magukat a jelenlegi szocialista párt-elit holdudvarában, amely gazdasági jelentős hatalmat jelentett a számukra 2010-ig, különösen a pártfinanszírozás szempontjából.

Mások éles kritikákkal illetik a spontán privatizációt, amelynek lényege, hogy a nemzeti vagyont elkótyavetyélték, ugyanakkor a régi kommunista elit számára lehetővé tették a gazdasági hatalom átmentését. A kommunista párt-elit tulajdonhoz juttatását már az 1987-es a társasági törvénnyel előkészítették, majd az átalakulási törvénnyel folytatták, amely így nem a gazdasági racionalitás szempontjait vette figyelembe.[[49]](#footnote-49)

* **A privatizáció állami kontroll alá helyezése**

A spontán privatizáció 1990-től az Antall-kormány érdekeivel ellentétessé vált, amely a saját párthíveit szerette volna a fontosabb vállalati pozíciókba ültetni, és szüksége volt a privatizációból származó bevételekre is, az államadósság törlesztése miatt.

***Az Állami Vagyonügynökség.*** 1992-ben törvény született a decentralizált privatizáció állami kontroll alá helyezéséről. Ekkor az állami nagyvállalatok törvényi rendelkezéssel az Állami Vagyonügynökség (ÁVÜ) tulajdonába kerültek. Az Állami Vagyonügynökséget 1990-ben privatizációs tanácsadó szervként hozták létre, 1992-ben a kormány irányítása alá helyezték, és az akkor még állami tulajdonban levő vállalatok tulajdonosi jogainak gyakorlásával ruházták fel. Az ÁVÜ első lépésként a még át nem alakult állami vállalatokat gazdasági társaságokká alakította át, majd második lépésként privatizálta azokat.

***Az Állami Vagyonkezelő Részvénytársaság.*** Az állami vállalatokon belül a kormány elkülönítette a tartósan állami tulajdonban maradó vagyont, és ennek kezelésére létrehozta az Állami Vagyonkezelő Részvénytársaságot. (ÁV Rt.) Ez utóbbi állami vagyon esetében az ÁV Rt. feladata az eladás helyett az állami vállalat hosszú távú nyereséges működtetése volt.

***A privatizáció reformja.*** Az Antall kormány által alkotott privatizációs törvény a privatizáció lebonyolítását ilyen módon a kormány irányítása alá helyezte. A törvény hiányossága, hogy a versenyeztetés kötelező alkalmazásán kívül nem szabályozta a privatizáció szempontjait és eljárását, így az minden esetben az ÁVÜ diszkrecionális jogkörébe tartozott. Az ÁVÜ a legtöbb esetben az eladásos privatizációt részesítette előnyben a tőzsdei és a korábbi tőkeemeléses privatizációval szemben. A kormánypártok népi ellenzéki szárnya főleg a külföldi befektetők számára történő eladásokat kritizálta. Részben ennek hatására, részben a privatizáció meggyorsítása érdekében is, a hazai vállalkozások tulajdonszerzésének elősegítése érdekében alkalmazni kezdték a használati privatizációt, amelynek a lényege az ÁVÜ-vel egy olyan szerződés megkötése volt, amelyben a használó köteles volt az állami vállalatot nyereségesen működtetni, és a nyereség egy részét az ÁVÜ-nek megfizetni. Ismert volt a privatizációs lízingszerződés is, amely tulajdonfenntartással tette lehetővé az adásvételt, a vételár részletekben történő megfizetésével.

* A privatizáció „privatizációja”

***A privatizáció második reformja.*** Az 1990-es évek elejének privatizációs gyakorlatát sok kritika érte, leggyakrabban a törvényesség és a demokrácia hiányát kifogásolták. A privatizáció ráadásul lelassult, elbürokratizálódott, és a korrupció melegágyává vált.

Az 1995-ös új privatizációs törvény ezért gyorsítani kívánta a privatizációt, és ennek érdekében leszűkítette a tartósan állami tulajdonban maradó állami vagyon körét a stratégiailag fontos közszolgáltató, valamint a speciális - például honvédelmi, rendészeti célú - vállalatokra. Ezek körét tételesen felsorolta, a legkisebb állami tulajdoni hányad megjelölésével. Az 1995-ös privatizációs törvény a privatizációs eljárás lebonyolítását a törvény által szabályozott privatizációs technikák alkalmazásához, valamit az általa felsorolt gazdasági prioritásokhoz kötötte. A privatizációs stratégia meghatározására pedig a kormány és a parlament vált jogosulttá. Minderre a törvényesség miatt volt szükség, mert az 1992-es privatizációs törvény szerint az ÁVÜ korlátlan tulajdonosi jogokat gyakorolt, amit a hiányos jogi szabályozás sem korlátozott. Emiatt a privatizációra állandóan a korrupció árnyéka vetődött.

A törvény a kis- és középvállalatok esetében lehetővé tette az egyszerűsített privatizációs eljárást.

Az ÁP Rt. feladata a vagyonkezeléshez képest kibővült a privatizációval is, a neve ennek megfelelően Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt.-re (ÁPV Rt.) változott, egyben a megszüntetett ÁVÜ jogutódja is lett. Az ÁPV Rt. állami tulajdonban levő, egyszemélyes részvénytársaság volt, amelyben a tulajdonosi jogokat az állam nevében a privatizációs miniszter gyakorolta.

***Privatizált szektorok.*** Az 1995 és 1998 közötti időszakban került sor a villamos energia, a gáz-, a kőolajipar, a telekommunikáció, valamint a pénzügyi szektor privatizációjára. A versenyszférában ekkorra már a magántulajdon vált meghatározóvá. 1998-tól kezdődően az Orbán kormány a privatizációt lelassította, mert egy szélesebb állami tulajdonon alapuló gazdaságot képzelt el. 2002-től a Medgyessy kormány ismét felgyorsította a privatizációt.

***A privatizáció értékelése.*** Az 1995-től, a szocialista-liberális kormányok által végrehajtott privatizáció kritikája, hogy az állami vagyon köre leszűkült az európai liberális államokban - például az Egyesült Királyságban - szokásos szintre, vagyis csak a közművekre és a speciális rendeltetésű vagyontárgyakra. A nemzetgazdaság szempontjából stratégiailag fontos állami vagyontárgyakat eladták külföldi befektetőknek – különösen multinacionális vállalatoknak - melynek következtében az állam teret engedett a globalizmus hatásának, és a gazdasági folyamatokat így kevésbé lett képes irányítani.

* A privatizáció előnyei és hátrányai

***A privatizáció melletti érvek.*** Azok a szakértők, akik a privatizációban tevőlegesen részt vettek, elismerően szólnak a magyar privatizációról, azt egyértelműen sikeresnek tekintik, a hibákat és a hátrányokat pedig szükségszerűnek tartják. A privatizáció melletti leggyakoribb érveik:

Bár a közvélemény úgy tartja, hogy a privatizáció az állami vagyon ellopásával és a korrupcióval egyenlő, de azok, akik így vélekednek, egyszerűen irigyek.[[50]](#footnote-50) A média is mindenhol visszaélést sejtett, de a korrupció nem volt bizonyítható, és egyébként is, a privatizáció során a korrupció nem volt nagyobb, mint a társadalom más területein. [[51]](#footnote-51)

A nagy és értékes vállalatok, a „kemény mag”, alacsony áron került a multinacionális cégek kezébe, és az is igaz, hogy a külföldi tőke kiszorította a magyar vállalkozásokat, valamint az is, hogy jelentős állami támogatásokat kapott. Ennek ellenére a nyereséget nem itt fektették be, és kimazsolázták a jövedelmező ágazatokat, például a kereskedelem, a pénzügyi szektor, az infrastrukturális közszolgáltatások, esetében. Ugyanakkor a külföldi tőke bevonása volt az egyetlen lehetőség, mivel akkor a magyar vállalkozói réteg még nem rendelkezett jelentős anyagi forrásokkal, ráadásul a külföldi tőkére és menedzsment tudásra szükség volt.

Az 1990-es évek elején, bármi áron és gyorsan privatizálni kellett, mert a gazdaság összeomlott volna, ha rövid időn belül nem válik a magántulajdon dominánssá. Privatizációs stratégiára is szükség lett volna, de nem volt idő és lehetőség egy ilyen stratégia kidolgozására.[[52]](#footnote-52) Voltak ellenvetések, hogy először az állami vállalatok feljavítására lett volna szükség, de az állami vállalatok nem voltak versenyképesek a világpiacon, és állami tulajdonban tovább veszítettek volna értékükből.

Sokan azt róják fel a privatizációs politikának, hogy komoly vagyonvesztést okozott az állami tulajdonban. Az állami vagyon értékének pontos megállapítása azonban lehetetlen volt, mert az intézmény típusú állami vállalat könyvei nem a piacgazdasági elvek szerint készültek, nem volt tapasztalat a számvitelben, és mivel a kelet-európai piacon hatalmas volt a túlkínálat, ezért sokszor csak áron alul lehetett értékesíteni. Kutatások is megerősítik, hogy a vagyonvesztést más gazdasági okok - mint például az infláció, az importliberalizáció, az árfolyampolitika – idézték elő, ezért a vagyonvesztés a privatizáció nélkül is bekövetkezett volna.

Igaz, hogy az ÁVÜ privatizációs tevékenysége fölött nem volt kontroll, mert az ÁVÜ tulajdonosi jogokat gyakorolt, és a törvényi szabályozásban ennek nem volt korlátozása. A parlament így nem tudott érdemben foglalkozni a korrupció-gyanús privatizációs üzleti ügyekkel, és a parlamenti bizottságok sem voltak erre alkalmasak. Néhány interpelláció történt a parlamentben, de ennek nem volt következménye. Ráadásul az Állami Számvevőszék nem az üzleti döntések helyességét, hanem csak az ÁVÜ működését vizsgálta a számvitel szempontjából. 1995-től is csak az ÁPV Rt. felügyelő bizottsága ellenőrizte a privatizációs döntéseket, amely – mivel a testületben pártdelegáltak voltak - politikai ellenőrzésnek minősült. A privatizáció politikai szempontjai így korlátozás nélkül érvényesülhettek, vagyis elsősorban a politikai körökhöz álló személyek élvezhették a privatizáció előnyeit.

A privatizáció komoly hiányosságai ellenére azonban a piacgazdaság intézményei kiépültek: az állami tulajdon magántulajdonná vált, a piaci verseny megteremtődött, kialakult a vállalkozói réteg és a középosztály, a magyar gazdaság elkerülte az államcsődöt, a tömeges állami nagyvállalati csődöt, és munkanélküliséget is.

***Ellenérvek a privatizációval szemben.*** A magyar privatizációs megoldásokkal szemben komoly kritikák is megfogalmazódtak.[[53]](#footnote-53) A volt kommunista országokban nem volt előnyös a minden áron való privatizálás, mert a liberális államok gazdaságirányítási modellje idegen a magyar hagyományoktól.

Nem fogadható el, hogy a privatizáció politikai és nem erkölcsi kérdés, mert ez a szabad rablást intézményesítette. Ellentétes a demokratikus berendezkedéssel, hogy a jogi szabályozás nem tette lehetővé minden társadalmi csoport számára, hogy részesüljön a privatizációból.

Nem került sor a kommunista gazdasági érdekcsoportok befolyásának kizárására, ezért az állami tulajdon nagy részét ők szerezték meg. Ez sérti a társadalmi igazságosság elvét.

A privatizációnak gazdaságfejlesztési céllal kellett volna történnie, például a kis- és középvállalkozásokat kellett volna erősítenie, vagy a munkahelyteremtést, az elmaradott régiók fejlesztését kellett volna elősegítenie. A privatizáció nem fejlesztette a gazdaságot, a privatizációs bevételeket főleg az adósságok törlesztésére fordították, és dominánssá vált a külföldi tulajdon. Önmagában a költségevetés bevételeinek növelése nem lehet cél, de a fejlettebb technológia, tőkebevonás, exportképesség, piaci verseny már gazdaságfejlesztési célok.

Nem volt átfogó privatizációs stratégia, amelyben először sor került volna annak felmérésére, hogy mit kell privatizálni - például indokolt lett volna, ha állami tulajdonban marad a posta, az energia szektor és a hadiipar. Második lépésként a külföldi tulajdont kellett volna korlátozni, különös tekintettel a politikai, vagy spekulációs kockázatokra. Ezt követően meg kellett volna vizsgálni, hogy a privatizáció a gazdasági növekedésre milyen hatással jár. Privatizációs megvalósíthatósági tanulmányt kellett volna készíteni, az árat ebben meghatározni, és az ajánlatok értékelésének szempontjait kidolgozni.

A privatizációs szervezetnek a parlament által választott szakértő testületnek kellett volna lennie, nem pedig a kormány alá rendelt közigazgatási szervnek. A privatizációnak nagyobb nyilvánosságot is kellett volna biztosítani.

Az Állami Számvevőszék megállapítása szerint a privatizáció következtében az állami vagyon 40%-a eltűnt, ebből 10 % az értékvesztés, a többi valószínűleg magánzsebekbe került.

Az állami vagyon áron aluli eladása önmagában nem old meg semmilyen problémát, sőt káros jelenségekhez vezethet, amikor a multinacionális vállalatok bezárják az üzemeket, ha azok működtetéséhez már nem fűződik érdekük. Nem igaz, hogy nem volt kereslet az állami vállalatok iránt, és az árakat csak nyomottan lehetett megállapítani. Nem kellett volna hagyni, hogy az állami vállalatok állagát lerontsák, annak érdekében, hogy azután áron alul eladják. Ez a korrupció egyik formája.

*Vannak, akik tényekre hivatkozva állítják, hogy a nyereséges vállalkozások értékét milyen technikákkal csökkentették, és adták el áron alul később a klientúrának: sok esetben felszámolást indítottak az állami vállalat ellen, az ingatlanokat üresen hagyták, ilyen módon az állagát lerontották. Az új tulajdonos számos esetben nem tartotta be a privatizációs szerződés feltételeit - például hogy nem szűkíti a vállalat működését, és nem alkalmaz elbocsátásokat - és az állam ezeket nem is kényszerítette ki. Számos értéken alul eladott állami vállalatot az új tulajdonos busás haszonnal adott tovább.[[54]](#footnote-54)*

* A reprivatizáció

***A reprivatizáció jelentése.*** Az üzleti privatizációval szemben alternatív javaslatok is megfogalmazódtak. A reprivatizáció azt jelentette, hogy azoknak, akiknek a tulajdonát a kommunista állam államosította, azt visszakapják természetben, vagy kártérítésként, pénzben. A reprivatizáció politikailag, gazdaságilag és jogilag is az egyik legellentmondásosabb privatizációs módszerré vált.

***Támogatók és ellenzők.*** A Kisgazdapárt és a Kereszténydemokrata Párt – amelyek szavazó bázisa azok közül került ki, akiknek a tulajdonát államosították – teljes reprivatizációt követeltek az Antall kormány idején. A reprivatizáció jogosságát abban látták, hogy az államosító törvények jogellenesen fosztották meg a tulajdonosokat, ezért az állami tulajdon ebben a körben nem élvezhetett védelmet.

Az akkori fiatal nemzedéket képviselő FIDESZ pedig a reprivatizáció teljes elutasítása mellett állt. Ez az álláspont azt hangsúlyozta, hogy az akkori törvények formálisan megfeleltek az akkori jogrendnek, ezért utólag, a polgári alkotmányok elvei szerint nem minősíthetők törvénysértőnek. Egyébként a reprivatizáció igazságtalan is, mivel nemcsak vagyoni, hanem személyi sérelmek - például kitelepítések, bebörtönzések, kivégzések - is történtek, amelyekért az elszenvedőket szintén kártalanítani kell. A reprivatizáció gazdasági szempontból sem racionális, mert a költségvetés nem engedheti meg magának a teljesítmény nélküli jövedelemkiáramlást, ami a gazdasági növekedés rovására megy.

***Az alkotmánybírósági normakontroll.*** Az Alkotmánybíróság több ízben foglalkozott a reprivatizáció kérdésével, de nem tudott jogilag következetes álláspontot kialakítani, amelynek az volt a nyilvánvaló oka, hogy egy politikai kompromisszumhoz próbált jogi megoldást adni, valamint az is, hogy a reprivatizáció kérdését nem lehetett jogilag egzakt módon eldönteni. Az alkotmánybírósági határozatok az államosítási törvényeknek egy részét – főleg az akkor hatályban levőket – hatályon kívül helyezték, bár ennek némileg ellentmond, hogy a reprivatizációt az állam tulajdonosi mivoltából fakadó diszkrecionális jognak tekintették, vagyis kizárták, hogy arra alanyi jogon bárki jogosult legyen.

***A kárpótlási jegy.*** A reprivatizáció intézménye a kárpótlás lett, és azért nem a kártalanítás, mert az államosított vagyonnak csak egy erősen korlátozott értékét, vagyontárgyanként legfeljebb 5 millió forintot térítették vissza. A volt tulajdonosok kárpótlási jegyet kaptak, amely olyan értékpapír volt, amellyel részt lehetett venni a privatizációban, állami-önkormányzati lakás, termőföld, állami tulajdonban levő vállalatok részvényeinek, üzletrészeinek megvásárlásával, valamint kedvezményes egzisztencia-hitel igénybe vételével. A kárpótlások végrehajtására kárpótlási hivatalt állítottak fel, amely elbírálta a kárpótlási igényeket. A kárpótlás gazdasági előnye, hogy jelentősen hozzájárult a magyar kisvállalkozói réteg kialakulásához.

A termőfölddel kapcsolatos kárpótlások azonban gazdasági szempontból egyértelműen káros hatással jártak. Az 1990-es évek elején a mezőgazdasági földek nem az állam, hanem a mezőgazdasági szövetkezetek és az állami gazdaságok tulajdonában voltak, és mivel az állam nem vállalta kártalanításukat, a szövetkezeteknek és az állami gazdaságoknak kellett ezt megtenniük: a kárpótlásra jogosultak számára földalapot kellett kijelölniük saját tulajdonukból, amelyet kárpótlási jeggyel, árverésen lehetett megvásárolni. Az alkotmánybírósági álláspont szerint a szövetkezeti tulajdon elvonása azért nem volt alkotmánysértő, mert a szövetkezetek is ingyenesen jutottak hozzá a földtulajdonhoz, amelyet a rendszerváltás után szintén ingyenesen osztották szét tagjaik között részvények és üzletrészek formájában. A termőfölddel kapcsolatos kárpótlási igények feltétele az volt, hogy a megszerzett földet az új tulajdonosa hasznosítsa, de tőke hiányában nem jöttek létre működőképes családi gazdaságok. Ez pedig hosszú távon közrejátszott a mezőgazdasági termelés visszaesésében.

* Szervezeti privatizáció

A reprivatizációra elvileg nemcsak a természetes személyek voltak jogosultak, hanem a különböző szervezetek is, mint az egyházak, közalapítványok, önkormányzatok is. Az egyházak jelentős tulajdont kaptak vissza, de a köztestületek - például a szakmai kamarák, a kulturális és sportegyesületek – nem részesültek ebben. Ez alól kivételt képezett a Magyar Tudományos Akadémia, amely visszakapta a tulajdonát.

A reprivatizáció egyik formája volt az önkormányzatok tulajdonhoz juttatása is, mert a tanácsi rendszerben a korábbi önkormányzatok vagyontárgyai állami tulajdonba kerültek, a tanácsok azokon csak kezelői jogot kaptak. Az önkormányzati reprivatizációs törvények az önkormányzatok számára csak az ingatlanok, középületek, közművek, közszolgáltató közüzemek, valamint a helyi közszolgáltatásokhoz kapcsolódó intézmények tulajdonjogát adták át, az ipari, kereskedelmi és szolgáltató vállalatok, valamint az üzletek az Állami Vagyonügynökség tulajdonába kerültek. A vállalkozói vagyon pedig a legtöbb esetben olyan vállalatokat jelentett, amelyeket a tanácsok alapítottak, tehát a tulajdon és a privatizáció joga is az önkormányzatokat illette volna meg. Így azonban az önkormányzatok jelentős privatizációs bevételtől estek el. Engedmény volt számukra, hogy a területükön levő állami vállalatok gazdasági társasággá történő átalakításakor a belterületi földek után részvényekre és üzletrészekre váltak jogosulttá. Az ÁPV Rt. az önkormányzatok részesedését igyekezett minden eszközzel leszorítani, ebből közöttük jogvita alakult ki.

*Az ÁPV Rt. és az önkormányzatok közötti vita Tocsik-ügyként híresült el. Ebben a jogvitában az ÁPV Rt. megbízott egy jogásznőt, Tocsik Mártát, hogy tárgyaljon az önkormányzatokkal, és az általa lealkudott összeg után sikerdíjat ígért neki. Tocsik Márta az általa felvett sikerdíj egy jelentős részét átutalta az MSZP és az SZDSZ számláira. Az ügyben parlamenti interpelláció történt, majd büntető és polgári eljárások indultak. A pártkasszákba utalt pénzt azonnal visszautalták Tocsik Márta számlájára. A büntető eljárás szervei azonban az eljárás során mindvégig mellőzték annak vizsgálatát – holott ez lett volna az ügy lényege - hogy a pénz miért került a pártkasszákba. Helyette az 1998 óta folyó eljárásokban a bíróság azt vizsgálta, hogy Tocsik Márta szerződése a jó erkölcsbe ütközik-e, ezért semmisnek tekintendő-e, illetve, hogy a csalás bűncselekményét Tocsik Márta elkövette-e. Az ügy 10 évig folyt, többször megjárta az első és másodfokot, és számos egymásnak ellentmondó ítélet született.*

*A Tocsik-ügy akkoriban nagy port vert fel, és nagymértékben hozzájárult az MSZP 1998-as választási vereségéhez is. Napjainkban ehhez hasonló korrupciós ügyek nap, mint nap látnak napvilágot, és jelentősen lecsökkentették a közvélemény ingerküszöbét.*

* **A lakossági privatizáció**

***A kuponos privatizáció.*** Egy másik privatizációs koncepció szerint az állam vagyona össznépi tulajdon, amelyből minden állampolgárnak részesednie kell, kupon, azaz értékpapír formájában. A kupont értékesíteni lehet, vagy azzal részt lehet venni a privatizációban. Magyarországon ez a privatizációs módszer nem terjedt el, amit azzal indokoltak, hogy az államadósság törlesztése miatt szükség volt a privatizációs bevételekre, így az ingyenes vagyonhoz juttatás gazdaságilag nem volt lehetséges, ráadásul szétaprózta volna a tulajdont, azt ilyen módon kezelhetetlenné téve. A kuponos privatizációi, sokak szerint, azokban az országokban, ahol alkalmazták, sem segítette elő a vállalkozói réteg kialakulását, mert a kuponokat eladták, vagy spekulációs célokra használták. Tény azonban, hogy a volt kommunista államok többségében alkalmazták ezt a privatizációs eszközt.

***A lakossági privatizáció formái.*** Magyarországon a kuponos privatizáció helyett a lakosság számára kedvezményes hitelt nyújtottak az egzisztencia alapból, amivel részt lehetett venni a privatizációban. A tőkével nem rendelkező lakosság számára a másik kedvezményes privatizációs lehetőség volt a lízing, vagy a használati privatizáció, amellyel az állami vállalatokat lehetett megszerezni. 2008-ban az Új tulajdonosi program keretében az állami vállalatok mindenki számára kedvezményes részvényvásárlási lehetőséget biztosítottak. A lakosság tulajdonhoz jutását szolgálta a kisipari, kiskereskedelmi és vendéglátó üzletek privatizációja is, amelynek során az addig állami tulajdonban levő üzletek bérlői előnyt élveztek az üzletek megvásárlásában.

### 7.2.5. Az állami tulajdon Magyarországon 1990-től

***Az állami tulajdon jogi szabályozása.*** Az állami tulajdon körülhatárolására a jogi szabályozás 1990-től több kísérletet tett.

A korábbi Alkotmány 10 §-a kimondta, hogy a magyar állam tulajdona nemzeti vagyon, és a kizárólagos állami tulajdon körét törvény határozta meg. Az Alkotmány azon rendelkezése, hogy a magyar állam tulajdona nemzeti vagyon, nem volt értelmezhető, és a törvényi szabályozások sem igazítottak el ebben.

***A kizárólagos állami tulajdon.*** A korábbi polgári törvénykönyv tartalmazta, hogy mi tartozik az állam kizárólagos tulajdonába, és mely vagyontárgyak forgalomképtelenek. Ezek az alábbiak voltak:

* A föld méhének kincsei.
* Felszín alatti vizek, folyók és tavak.
* Közutak és vasúti pályák.
* A repülőterek és a légtér
* A távközlési frekvenciák
* A hírközlési hálózatokhoz kapcsolódó azonosítók

***A kincstári vagyon köre.*** A kincstári vagyont 1992-től az államháztartási törvény határozta meg, a kizárólagos állami tulajdon tárgyain kívül ide tartozott még az is, amire koncessziós szerződést kötöttek, valamint a műemlék, a védett természeti terület, a termőföld, az erdő, az állam közhatalmi és költségvetési szerveinek, és a közhasznú szervezeteknek a tevékenységéhez kapcsolódó vagyon, a gazdasági társaságokban levő részesedés, az államszervezet működéséhez szükséges épületek. A kincstári vagyon kezelője a Kincstári Vagyonigazgatóság volt. Az állami tulajdonban levő mezőgazdasági termőföldeket a Nemzeti Földalap kezelte. Az állam vállalkozói vagyonát pedig az ÁPV Rt.

***A Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. vagyona.*** A Kincstári Vagyonigazgatóság, a Nemzeti Földalap és az ÁPV Rt. kezelésében levő vagyontárgyakat a 2007. évi CVI. tv. a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-hez (MNV Zrt.) utalta. Az MNV Zrt. olyan állami tulajdonban levő, egyszemélyes részvénytársaság, amelyben a tulajdonosi jogokat a kormány gyakorolja. Hatásköre a hozzá rendelt állami vagyon fölötti tulajdonosi jog gyakorlása, ami magában foglalja az elidegenítés jogát, valamint a hasznosítás jogának szerződés útján történő átadását. A törvény megkülönböztetett kincstári és üzleti vagyont.

2010-től az MNV Zrt.-ből a Nemzeti Földalap kivált.Az MNV Zrt. kezelésébe tartozó állami vagyontárgyak felsorolását a második Orbán kormány által módosított törvény rendelkezései leegyszerűsítették. Jelenleg ide tartoznak a dolgok, a dolgok módjára hasznosítható természeti erők, az állam kizárólagos vagyontárgyai, értékpapírok, társasági részesedések, vagyoni értékű jogok, és a pénzügyi eszközök. Az állami vagyontárgyak fölött a tulajdonosi jogot az állam nevében az MNV Zrt. gyakorolja. Az állami vagyonra vonatkozó új jogi szabályozásban kifejezett követelményként szerepel a tulajdonjog gyakorlásával, valamint a vagyongazdálkodással szemben, hogy az feleljen meg az állami feladatok ellátásának, a társadalmi szükségleteknek, legyen összhangban a kormány gazdaságpolitikájával, legyen hatékony, költségtakarékos, értéknövelő, és gyarapítsa az állam vagyonát.

***Az állami tulajdon csökkenése.*** A jogi szabályozás változásai 2010-ig arra irányultak, hogy megkönnyítsék a kormány számára az állami tulajdon privatizációját, amelynek következtében az állami tulajdon köre az addig eltelt 20 évben drasztikusan csökkent.

1995-ben még 165 olyan állami vállalat volt, amelyet stratégiailag fontosnak tartottak, és hosszú távon állami tulajdonban kívánták hagyni, 2010-re ez csaknem a harmada lett. Ezt a folyamatot tovább erősítette, hogy a 2007. évi CVI. tv. üzleti vagyonná nyilvánította a legtöbb állami tulajdont, például az ingatlanokat, földeket, épületeket, egészségügyi, kulturális intézményeket, az állami vállalatok többségét, amelyek így a kormány számára korlátozás nélkül értékesíthetők voltak.

Ugyanakkor megállapítható az is, hogy a kincstári vagyon köre is változtatható volt a kincstári vagyont felsoroló törvények módosításával, mert ezek mindegyikéhez elég volt a Parlament egyszerű többséggel hozott döntése. Megfigyelhető volt például, hogy 1990-től az állam kizárólagos tulajdonának köre egyre szűkült. 1990-ben még a kizárólagosan állami tulajdonban levő vagyontárgyak közé tartoztak a csatornák, a vízi utak, a közterek, a bankok, a posta, a távíró, a távbeszélő, a rádió, a televízió és a mezőgazdasági földek és erdők is.

Az Alkotmány 1989-es módosítása kötelezővé tette az állam kizárólagos tulajdona és tevékenységei körében a törvényi szintű szabályozást. Az állami tulajdon körét az európai uniós jog nem határozza meg kötelezően, de több európai országban törekvés mutatkozik arra, hogy a nemzetgazdaság stratégiailag fontos vagyontárgyai állami tulajdonban maradjanak. A magyar jogi szabályozásban azonban az állami tulajdon körét a parlament egyszerű többséggel hozott döntésével határozhatta meg. A kizárólagos állami tulajdon köre így gyakorlatilag a korábbi kormányok privatizációs, illetve államosító elképzeléseitől függött.

2010-ig- különösen a balliberális kormányok – nagymértékű privatizációt hajtottak végre az állam korábban kizárólagosnak minősített vagyontárgyai körében, így már csak a közlekedéshez kapcsolódó közutak, a vasút, a repülőtér, a légtér, a vizek, valamint a föld méhének kincsei maradtak kizárólagos állami tulajdonban, az energiaszektorhoz, a távközléshez, az ivóvízellátáshoz- és szennyvízelvezetéshez kapcsolódó közművagyon már lehetett magántulajdonban is. Ez utóbbiak jelentős részét az 1990-es évek közepének privatizációja során a kormány magánbefektetők számára értékesítette. A kizárólagos állami tulajdon körében új volt a távközléshez kapcsolódó frekvencia és a hírközlés használatához szükséges azonosítók.

A kizárólagos állami tulajdon azonban nem jelentette azt, hogy az ahhoz kapcsolódó tevékenységet is csak az állam volt jogosult végezni, hanem azok vagy koncesszióba adhatók voltak, vagy liberalizált tevékenységként, engedély alapján voltak végezhetők.

***A második Orbán kormány állami tulajdonnal kapcsolatos jogalkotása és politikája.*** A kormány gazdaságpolitikájának lényeges részét képezte – nemcsak az üzleti szférában, hanem a kincstári vagyon körében is - a korábbihoz képest nagyobb arányú állami tulajdon megszerzése, fenntartása, és annak fokozottabb védelme.

Az Alaptörvény kinyilvánítja a nemzeti vagyonnal kapcsolatos alapelveket: annak a közérdeket, a közös szükségleteket kell szolgálnia, és – különösen a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon esetében – elidegeníteni csak kivételesen, törvényben meghatározott célból, értékarányosan lehet, és csak olyan vállalkozásnak, amelyik tevékenysége átlátszó.

A 2011. évi CXCVI. tv. rendelkezik – többek között - a nemzeti vagyonról. Jelenleg az állam kizárólagos tulajdonába tartozik a Szent Korona, az Országház, a föld méhének kincsei, a természetes vizek, csatornák, tározók, az országos közutak és azok műtárgyai, terek, parkok, vasúti pályák és tartozékaik, a repülőtér, barlangok, rádióspektrum, és a biztonsági földgáztározók. Ezek a vagyontárgyak nem idegeníthetők el, ezeken csak vagyonkezelői jog, vezetékjog, használati jog, vagy szolgalom létesíthető.

Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon:

* A törvényben felsorolt gazdasági társaságokban kötelezően 100%-ban, vagy minősített, de minimálisan többségi állami részesedés fenntartása. Ezek a gazdasági társaságok a villamos energia, a vasút, mező- és erdőgazdaság, export-import, pénzügy, fejlesztés, autópálya, közútkezelés, szerencsejáték, nemzeti vagyonkezelés, hungaricumok területén működnek.
* Erdők, gyűjtemények, szobrok.
* Műemlékek, műemlék-együttesek.
* Sportcélú ingatlanok.

A korlátozottan forgalomképes nemzeti vagyon körébe tartoznak a közszolgáltatási feladatot ellátó, a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon körébe tartozó gazdasági társaságok állami részesedése. Ezek csak helyi önkormányzatok részére idegeníthetők el.

Az állami vagyon tulajdonosi jogait csak a miniszter, központi költségvetési szerv, vagy 100%-os állami tulajdonban levő gazdasági társaság gyakorolhatja. A nemzeti vagyont átruházni csak versenyeztetés útján lehet, és csak értékarányos áron lehet értékesíteni.

A második Orbán kormány nemcsak a jogalkotás szintjén bővítette az állami vagyon körét, hanem mint ahogyan a 4. fejezet 4.6. pontjában kifejtésre került, különböző módon állami tulajdont szerzett az üzleti szférában is.

Ilyen volt például a magánnyugdíj biztosítók pénzügyi alapjainak a költségvetéshez való utalása, egyes - mint például az egészségügy és közoktatás - helyi önkormányzatban levő, közszolgáltatásokhoz kapcsolódó vagyontárgyainak államosítása, illetve részvények, üzletrészek vásárlásával - például a pénzügyi szektorban, az energiaszektorban, a vízközművekben, a gyógyszeriparban, vagy a telekommunikáció területén – az állami tulajdon arányának növelése. Néhány esetben, mint például az infokommunikáció, a mobilszolgáltatás, a mobilfizetés, vagy az útdíj, mint szolgáltatások területén állami tulajdonban levő vállalatokat hozott létre.

Erre különböző gazdaságpolitikai célok eléréséhez, mint költségvetési hiány csökkentése, az adott gazdasági ág fokozottabb állami kontrollja, a multinacionális vállalatok gazdasági erejének visszaszorítása, a reformok megvalósításának megkönnyítése, stb.

7.3. A közpénzek felhasználása

### 7.3.1. A közpénzek felhasználásának jelentősége

A közpénzek tágabb kategória, mint a költségvetés. A közpénz általában jelenti az állam közjogi bevételeit, a költségvetési bevételeken – adók, járulékok egyéb közterheken – kívül ide tartoznak a közvagyon hasznosításából származó bevételek - például koncessziós díjak, a privatizációs bevételek - valamint azok a források, amelyekkel az állam a közszolgáltatásokhoz hozzájárul - például az egészségügyi alap pénzeszközei, vagy az önkormányzatoknak adott normatív támogatás - amelyből az önkormányzatok a jóléti és helyi szolgáltatásaikat finanszírozzák.

A közpénzek felhasználásának módja több oldalról közelíthető meg. Lehet a közpénzek felhasználását jogilag szabályozni - például a költségvetés működtetését, az államszámvitel szabályait törvényben rögzíteni - vagy ha a közpénzeket az állam magánvállalkozásoknak adja közfeladatok ellátására, a közbeszerzés szabályait megállapítani. Ha a közpénzek felhasználása jogi szabályozás alá esik, akkor fontos, hogy a jogszabályokat a közpénzeket kezelő állami szervek betartsák, és ez kikényszeríthető legyen. Erre a funkcióra az államnak ellenőrző szerveket kell létre hoznia. Az ellenőrző szervek szervezeti megoldásai és eljárási rendje is olyan tényező, amelyen sok múlik.

A közpénzeket az állam akkor használja fel rosszul, ha teret enged az állami korrupciónak, a közpénzeket elpazarolja, nem a szabályoknak megfelelően használja fel, vagy nem a rendeltetésének megfelelő célokra fordítja.

### 7.3.2. A közpénzek felhasználásának modelljei

***A közpénzek kezelésének története.*** A korábbi fejezetekben láttuk, hogy az ókori Rómában már differenciált szervezetei és jogi megoldásai alakultak ki a császári köz- és magánvagyon kezelésének. A középkorban az uralkodó vagyonának kezelésére az államszervezeten belül mindenhol elkülönült szerv, a kincstár jött létre, de a vagyonkezelésnek ekkor még nem voltak törvényekben előírt követelményei, mert az uralkodó magánvagyona csak lassan és nem is mindenhol kezdett leválni a kincstári vagyonról.

Az államszámvitel rendszerét a 19. század végén azzal a céllal hozták létre, hogy a terjedő állami korrupciót megoldja. A közpénzek kezelése egészen az 1970-es évekig azt a követelményt jelentette, hogy a költségvetési gazdálkodás feleljen meg a költségvetési törvény rendelkezéseinek, az ellenőrzésnek pedig arra kellett kiterjednie, hogy nem történt-e visszaélés. Ekkor a hangsúly a szabályszerű működés biztosításán volt.

Amikor az állam egyre több közszolgáltatást kezdett nyújtani, felmerült az a szempont is, hogy a közpénzeket a szabályszerűségen túl, milyen eredményességgel költik el. Ez egybe esett a neoliberális gazdaságpolitika céljával, amely az alacsonyabb költségekkel finanszírozott, jobb minőségű közszolgáltatásokat tartotta elsőrendűnek. A hagyományos, pénzforgalmi szemléletű számvitel a hatékonysági szempontok értékelésére nem volt alkalmas, mert csak a bevételek és kiadások szabályainak helyességét volt képes ellenőrizni. Az államszámvitel szempontjából például szabályos, ha az éves költségvetési törvény egy bizonyos összeget elkülönít az egészségügyben a megelőzésre, és ezt az összeget erre a célra felhasználja. Azonban az államszámvitel annak vizsgálatára már nem képes, hogy ebből az összegből valóban olyan megelőző intézkedéseket finanszíroztak-e, amelyek érdemi lépéseket jelentettek a betegségek megelőzésében. Az államszámvitel az olyan eseteket sem tudja kiszűrni, amikor az állam a többszörösét költi el annak, az előző példánál maradva, a betegségek megelőzésére, mint amennyire reálisan szükség lett volna.

Az is nyilvánvalóvá vált a 20. század második felében, hogy az állam hajlamos túlköltekezni, amit a politika jóléti kiadások növelésére irányuló kényszere, valamint a választások előtti ígéretek teljesítése okoz.

A közpénzek hagyományos, államszámviteli szemléletű irányzata a túlköltekezéssel szemben azt tartja fontosnak, hogy a költségvetés pénzeszközei takarékosan kerüljenek felhasználásra, ezért ügyel arra, hogy a közszféra alkalmazottainak bére, vagy egyébként a működtetés költségei, például épületek, berendezések, szolgálati autók, ne növekedjenek.

A túlzott költségvetési hiány kialakulásának megelőzésére az 1980-as évektől kezdve már másfajta stratégiákat dolgoztak ki. Elterjedt a piaci elveknek a közpénzek kezelésének, felhasználásának folyamatában történő alkalmazása is, az üzleti vállalkozások módszereinek felhasználásával, sokszor az üzleti vállalakozásokkal együttműködve. Új elvként fogalmazódott meg a közpénzek átláthatósága is, amelyhez három követelmény megvalósulását tartják szükségesnek: a nyilvánosságot, a megfelelő pénzügyi információs rendszert és a belső kontrollmechanizmusokat. [[55]](#footnote-55)

***A jogi szabályozás szerepe.***A jogi szabályozásnak is kétségtelenül nagy szerepe van a közpénzek működtetésében, mivel nem mellékes, hogy a közpénzeket milyen szabályok szerint használják fel, a közpénzek felhasználására feljogosított szervezetek milyen hatáskör és milyen eljárási szabályok szerint járnak el, és az is lényeges, hogy az ellenőrzés milyen hatásfokkal valósul meg. A jogi szabályozásban sokféle megoldással találkozunk. A jogi szabályozás szintjét tekintve például a közpénzügyek alapvető intézményeit szabályozhatják az alkotmányok, kétharmados törvények és rendeletek. A kontrollt tekintve, a parlament is különböző jogosítványokkal rendelkezhet a költségvetés ellenőrzésében, illetve, nem mindegy, hogy az ellenőrzést ezen kívül csak a parlamentnek felelős, független szervezetek, vagy kormányzati szervek látják el. Fontos az is, hogy a kormányon belül a kormányfő és a pénzügyminiszter hatáskörét, együttműködésük formáit a jog milyen módon szabályozza.

A jogi-intézményi feltételek szükséges, de nem elégséges feltételek. A fejlett országokban a közpénzügyek kielégítő működtetésének feltétele az állam demokratikus működése is, ami azt jelenti, hogy a kormány közpénzügyekkel kapcsolatos alapvető döntései társadalmi és politikai konszenzuson alapuljanak, és a kormány döntéseiért elszámoltatható legyen. Másfelől, ha a jogszabályok megszegésének nincs következménye, mert a kormánynak megvan a lehetősége a felelősség elhárítására, akkor a jogi-intézményi keretek kiüresednek.

***A közpénzek felhasználásának elvei.*** A közpénzek kezelésére vonatkozó követelmények napjainkra egy összetett rendszert alkotnak a jogi szabályozással, a közpénzek felhasználásának szabályaival és az ellenőrzéssel szemben.

A jogi szabályozással szembeni elvárások:

* A költségvetés működésének alapvető szabályait az alkotmánynak és törvényeknek kell szabályoznia.
* A kormány legyen felelős a költségvetés elkészítéséért és végrehajtásáért, de a költségvetést a parlamentnek kell elfogadnia.
* A kormány köteles legyen a parlamentnek beszámolni a közpénzek felhasználásáról.
* A közpénzekkel kapcsolatos visszaélések jogkövetkezményeit a jogi szabályozás tartalmazza.

A közpénzügyek alapvető szabályai:

* A költségvetésnek egy évre szólónak kell lennie, és erre az időszakra kell tartalmaznia a bevételeket és a kiadásokat.
* Minden bevételt és kiadást részletezve kell szerepeltetni a költségvetésben.
* A központi költségvetés, valamint a helyi önkormányzatok közötti pénzügyi kapcsolatot törvényi szinten kell szabályozni, különös tekintettel arra, hogy a bevételekre melyik milyen arányban jogosult.
* A bevételek és a kiadások kifizetésének kincstári számlákról kell történnie.
* A költségvetésen kívüli alapokat egyedileg, törvényi szinten kell szabályozni, és számukat is törvényben korlátozni.
* A bevételeknek és a kiadásoknak egyensúlyban kell lenniük.

A közpénzek kontrolljának elvei:

* A közpénzek felhasználásának nyilvánosnak kell lennie.
* A közpénzek kezelőinek elszámoltathatónak kell lenniük, ami azt jelenti, hogy nem elég a parlamentnek történő beszámolási kötelezettség, hanem az is szükséges, hogy a költségvetés a pénzügyi-számviteli szabályok alapján elszámoltatható legyen.
* A közpénzek felhasználását független szervnek kell ellenőriznie.
* A független ellenőrző szerv jogosítványai kiterjedjenek a gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség szempontjainak vizsgálatára is.

### 7.3.3. Közpénzek szabályozásának története Magyarországon

***A közpénzek kezelésének kialakulása.*** A korai feudalizmus idején a királyi birtokok jelentették a király bevételeit, ami később kiegészült a királyi monopóliumokból és az adókból származó bevételekkel is. Ekkor a Királyi Kincstár kezelte a király vagyonát, emellett különböző személyek gondoskodtak arról, hogy a királyi bevételek behajtásra kerüljenek. A nádor felügyelte a királyi birtokokat, és hajtotta be a királyi jövedelmeket, a megyékben pedig hasonló feladatokat látott el a főispán. A tárnokmester – később kincstárnok – látta el a kincstár és a királyi pénzverők felügyeletét.

A Magyar Kamara a 16. század elejétől működött, és kizárólagosan volt jogosult a kincstári bevételek behajtására és a kincstári vagyon kezelésére.

1848-ban jött létre az első magyar pénzügyminisztérium. A kiegyezés után a kamarai igazgatást – az akkori pénzügyi igazgatási elvek szerint - államháztartássá alakították át, ami azt jelentette, hogy az államháztartásról leválasztották az állami vagyon kezelését. Az államháztartás működésében ekkor kezdték hangsúlyozni a takarékosság és a gazdaságosság szempontjait. Ekkor már szigorúan ügyeltek a közigazgatásban dolgozók létszámának korlátozására, a köztisztviselők bérére, az ügyvitel racionális megszervezésére, és az eszközbeszerzésekre, bár a hatalmas bürokrácia így is megterhelte az államháztartást. Gond volt az adók beszedésének hatékonysága, ezért az államháztartás jelentős adóhátralékot könyvelhetett el.

***A bürokratikus gazdaságirányítási rendszer és a közpénzek.*** 1945 után a közpénzek felhasználásának nem alakulhattak ki a jogállami elvei, mert a központi költségvetés, valamint a gazdasági szereplők, és az egyének között nem a piacgazdaságra jellemző kapcsolat alakult ki.

A kommunista gazdaságban a központi költségvetés finanszírozta az állam tulajdonában levő vállalatokat, kezdetben a tervutasításoknak megfelelően, majd az 1968-as gazdaságirányítási reform után a gazdasági szabályozók útján. A gazdasági szabályozók tehát a tervutasításokhoz képest némileg rugalmasabbak voltak, de így sem sok mozgásteret engedtek az állami vállalatok pénzügyi finanszírozásában.

Az infrastrukturális közszolgáltatásokat ellátó közüzemek a gazdaságirányítási reformok ellenére is szoros államigazgatási irányítás alá tartoztak, ami azt jelentette, hogy nem jogszabályok normatív jelleggel, hanem az irányító államigazgatási szerv esetileg döntött a finanszírozásról. Az állami intézményekben – oktatási, kulturális, jóléti és egészségügyi – is hasonló módon történt a finanszírozás.

Kornai János munkái feltárják, hogy ebben a finanszírozási rendszerben nem voltak olyan mechanizmusok, amelyek ki tudták volna kényszeríteni a hatékonyságot, sem az állami vállalatok és intézmények működésében, sem a központi költségvetéssel való pénzügyi kapcsolatukban. Az, hogy a központi költségvetés milyen szempontok szerint és milyen mértékben finanszírozta az állami vállalatokat, esetleges volt, így kialakult egy olyan gyakorlat is, hogy az állami vállalat vagy intézmény vezetőjének politikai kapcsolatai határozták meg, hogy milyen pénzösszeget tudott „kijárni”. Kialakultak tehát a politikai alkumechanizmusok a költségvetési finanszírozás terén, ami jellemzővé vált a centrális irányítású tanácsi szervekre is.

Közismert, hogy Magyarországon az 1970-es évektől a régió kommunista államai közül az itt elért legmagasabb fogyasztási szint – ezt a „legvidámabb barakk”, vagy a „gulyáskommunizmus” elnevezéssel szokták illetni – megtartása a nyilvánosság elől eltitkolt módon felvett hatalmas külföldi hitelek révén volt lehetséges.

***A közpénzek kezelésének kérdései az átmenet időszakában.*** A piacgazdaságra történő átmenet kezdetén sor került az államháztartás átszervezésére is, a piacgazdaság elveinek megfelelően, azonban azt követően a sokat hangoztatott államháztartási reformok elmaradtak. A nemzetközi pénzügyi szervezetek és az Európai Unió által is az egyik legtöbbet kritizált terület Magyarországon a költségvetés és a közpénzek felhasználása.

A magyar közpénzügyi rendszerről elmondható, hogy az ellenőrző mechanizmusok intézményei vagy létre sem jöttek, vagy ha igen, akkor sem működnek. Emiatt az állami korrupció egyre szélesebb körben terjed. A nemzetközi szervezetek által felállított korrupciós listán Magyarország egyre „előkelőbb” helyet foglal el.

Nem alakultak ki a gazdaságosság, hatékonyság eredményesség biztosítékai sem.

A magyar közigazgatás köztudottan hatalmas méretű, bürokratikus és alacsony hatékonysággal működik. Érdemi reformok helyett a kormányok eddig többnyire adminisztratív módszerekkel, a létszámleépítéssel és a létszámstoppal próbálkoztak. A közszolgáltatásokat – mint ahogyan a korábbi fejezetben részletesen elemeztük az egészségügy kapcsán – az állam pazarló módon finanszírozza. Az állami beruházások költségesek, és nem azokon a területeken történnek, amelyek gazdaságilag racionálisan indokolhatók, például a kormányzati negyed, a völgyhíd, vagy a stadionépítések esetében. A menedzsment elvek teljes mértékben hiányoznak a közpénzek felhasználásában, és a magánszféra bevonására tett kísérletek is a legtöbb esetben korrupciógyanúsak, vagy legalábbis a szakmai hozzáértés teljes hiányáról tanúskodnak.

A költségvetés működésével kapcsolatban megállapítható, hogy a politikai szempontok a meghatározók a kiadásokkal és bevételekkel kapcsolatos döntésekben, a szakmaiság háttérbe szorul, ráadásul a kormány túlzott hatáskört élvez a költségvetéssel kapcsolatos döntésekben.

*Magyarországon 2008-ban a Gyurcsány kormány az egészségügy pénzeszközeit olyan módon akarta átalakítani – az egészségbiztosítást üzleti biztosítóknak átadni – amelyet a közvélemény nagy része ellenzett, majd a népszavazás jogilag is megakadályozott.*

 *A második Gyurcsány kormány sem vállalt semmilyen felelősséget akkor, amikor az öszödi beszédből kiderült, hogy a 2006-os választások előtt a költségvetés állapotát illetően a választókat félrevezették, sőt, mind a mai napig elhárítja a felelősséget fiskális politikájáért is, bár a közgazdasági elemzők között sincs egyetértés abban, hogy az elmúlt 10 évben pontosan melyik kormány, és milyen arányban felelős az elhibázott fiskális politikáért.*

A Parlament elé a kormány nem terjeszt valódi alternatívákat, amelyben kellőképpen kiemelné a lehetséges döntések előnyeit, hátrányait és gazdasági hatását, vagy az előterjesztések túlságosan részletesek, amelyben, aki nem szakértő, nem látja a „fától az erdőt”.

A kormány a parlamentnek minden évben számot ad a kormányprogram teljesüléséről, és a költségvetés helyzetéről, azonban a parlament működésében nincsenek olyan kontroll-mechanizmusok, amelyek ki tudnák szűrni a közpénzek nem rendeltetésszerű, nem célirányos és nem gazdaságos elköltésének eseteit, mielőtt a parlament elfogadná a költségvetést, vagy jóváhagyná a kormány beszámolóját.

Egyedül az Állami Számvevőszék végzett 2010. előtt szakmai szempontú ellenőrzést. Sajátos ezzel kapcsolatban, hogy az államháztartási törvény nem határoz meg gazdaságossági, hatékonysági, vagy eredményességi szempontokat, amelyeket a közpénzek felhasználása során kötelezően érvényesíteni kellene, csak számviteli, hatásköri és eljárási normákat tartalmaz. A korábbi Alkotmány azonban az Állami Számvevőszéket nemcsak törvényességi ellenőrzési jogkörrel ruházza fel, hanem feladatává teszi a megalapozottság, szükségesség, célszerűség és eredményesség vizsgálatát is. Azonban a korábbi Alkotmány nem fűzött semmilyen jogkövetkezményt ahhoz, ha az Állami Számvevőszék törvénysértést és a közpénzek nem rendeltetésszerű felhasználását állapította meg, csak arról rendelkezett, hogy az Állami Számvevőszék a jelentést a Parlament elé terjeszti, és nyilvánosságra is hozza.

*Részben tehát az alkotmányos szabályozás hibájára, részben pedig a politikai kultúra hiányára vezethető vissza, hogy az Állami Számvevőszék jelentéseinek – amelyek a 2000-es években komoly hiányosságokat és visszaéléseket tártak fel a közpénzek felhasználása körül – semmilyen közjogi következménye nem volt, de szemmel láthatóan informálisan sem gyakorolt semmilyen hatást a kormány közpénzügyekkel kapcsolatos gyakorlatára. Ezek a jelentések a médiában is hétről-hétre megjelentek, de a kormány még azt sem tartotta szükségesnek, hogy ezekre valamilyen módon reagáljon.*

Az Alaptörvény az Állami Számvevőszék számára már nem állapít meg a hatékony közpénzfelhasználással kapcsolatos feladatokat. Létrehozta viszont új szervként – az Állami Számvevőszék mellett - a Költségvetési Tanácsot, amelynek szintén feladata a költségvetés megalapozottságának vizsgálata. Tekintettel arra, hogy a második Orbán kormány a kormányzati ellenőrző szervek szerepét – az ezzel kapcsolatos szerepüket hangsúlyozó jogi szabályozás ellenére – nagymértékben lecsökkentette azzal, hogy a kormányhoz közelálló lojális személyeket nevezett ki, így sem az Állami Számvevőszék, sem a Költségvetési Tanács nem gyakorol érdemi felülvizsgálatot a közpénzek felhasználása fölött. Ezt a jogot a kormány – gazdaságpolitikájának végrehajthatósága érdekében – ténylegesen a saját maga számára tartja fenn.

Az Alaptörvény a közpénzek felhasználásáról szóló fejezetben elsősorban az államadósság problémájára koncentrál: a központi költségvetés nem fogadható el, kölcsön nem vehető fel, illetve, az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogköre ezen a területen felfüggesztésre kerül addig, amíg az államadósság egy, az Alaptörvény által meghatározott szintet meghalad.

 A 2007. évi CLXXXI. tv. (Közpénztv.) a közpénzekből – az államháztartás pénzeszközeiből és az uniós forrásokból – nyújtott támogatások átláthatóságát szabályozza, elsősorban az összeférhetetlenség, a közérdekű adatok, valamint a beadott pályázatok, és azok elbírálásával kapcsolatos nyilvánosságra hozatal szempontjából.

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. tv. a központi költségvetés szabályairól minden részletre kiterjedően rendelkezik.

A fentiekben felsoroltakon kívül a közpénzek hatékony felhasználását más jogszabály nem tartalmazza.

*A gyakorlatban állandó gondot okoz, hogy a közpénzek felhasználása során nem érvényesül a nyitottság és az átláthatóság követelménye. A média oknyomozó újságírói rendszeresen feltárják, hogy a közpénzek pályáztatása során rendszerint egy jól körülhatárolható üzleti kör nyeri el a több milliárd forint értékű állami megrendeléseket. Azonban amikor ellenzéki parlamenti képviselők ezzel kapcsolatban interpellálják a kormányt, érdemi választ nem kapnak. Az utóbbi években egyre gyakrabban fordult elő, hogy ezeknek a pályázatoknak a megismerhetőségét perben kellett érvényesíteni, amelynek során a bíróság megállapította, hogy ezek közérdekű adatok, és kötelezte az adott közigazgatási szervet arra, hogy hozza nyilvánosságra.*

A továbbiakban a közpénzek felhasználásával kapcsolatban az üzleti elvek, és a korrupció elleni eszközök alkalmazásának lehetőségeit vizsgáljuk. A közpénzügyek felhasználásának számviteli szabályai - a pénzügytan – a közgazdaságtudomány körébe tartozik.

7.4. Az üzleti elvek alkalmazhatósága a közpénzek felhasználása során

### 7.4.1. Nemzetközi tendenciák a hatékonyság érvényesítésében

***A közpénzek felhasználásának fogalma.*** A közpénzek kezelésén, felhasználásán - szélesebb értelemben – a költségvetés bevételeinek - az adóknak, járulékoknak, illetékeknek a meghatározását, más szóval az adórendszer kialakítását - valamint az összes, az állami költségvetésből történő kifizetést, - mint a szociális jellegű támogatásokat, az önkormányzatok, a társadalombiztosítás, a közszolgáltatások, állami alapok finanszírozását, az állami támogatásokat, és garanciavállalásokat – értjük. Azonban ezek az eszközök alapvetően gazdaságpolitikai jellegűek, amelyekkel a gazdasági folyamatok és a jövedelmek elosztása alakítható.

Az alábbiakban a közpénzek felhasználásának azokat az eseteit elemezzük, amikor a közpénzeket az állam saját szervezetei működtetésére, vagy olyan állami gazdasági feladatok megvalósítására fordítja, amelyek kívül esnek a közszolgáltatások körén: állami beruházások, kutatás-fejlesztés finanszírozása, foglalkoztatás növelése, vagy valamely gazdasági cél, például a mezőgazdaság, vagy a kis- és középvállalkozások fejlesztése.

***Az államszervezet működésének hatékonysága.*** Az államapparátus nagysága azért lényeges a közpénzek felhasználása szempontjából, mert tendenciaként érvényesül – és ebben az állami feladatok növekedésének is kétségtelenül szerepe van – hogy az állami bürokrácia egyre kiterjedtebb, ami jelentős erőforrásokat von el a gazdaságtól. Nem véletlenül, a gazdasági liberalizmus a „kisebb és olcsóbb állam” fontosságának elvét hangsúlyozza. Vannak, akik ezzel kapcsolatban szkeptikusak, és arra a tényre hivatkoznak, hogy az állami bürokrácia mérete sehol nem lett kisebb az utóbbi évtizedekben, sőt még az Egyesült Államokban is, ahol az állam teljes kivonulását tartják célszerűnek, hatalmas méretűre duzzadtak a szabályozó hatóságok. [[56]](#footnote-56)

Az állam szervezetének csökkentésére alkalmazott hagyományos módszer az államigazgatási ügyvitel racionalizálása, bár kétségtelen, hogy a leglátványosabb eredményeket az utóbbi évtizedben az ügyintézés elektronizálása hozta.

Ismert módszer a dereguláció is, amely a gazdasági tevékenységre vonatkozó jogi szabályozás leépítését tartja szükségesnek. Ha például a vállalkozásoknak kevesebb adminisztratív kötöttségnek - például engedélyek, nyilvántartások, technikai, szakmai előírások - kell eleget tenniük, akkor ez szintén csökkenti az államapparátus méretét.

A legnagyobb várakozást azonban a piaci elveknek, módszereknek a közigazgatás szervezetébe történő átültetése jelentette, amelytől az állami bürokrácia méretének csökkentését és hatékonyságának javítását várták.

A közszolgáltatások piacosítása, a verseny piacszabályozó hatását felhasználva, menetesíti az államot attól, hogy a közszolgáltató vállalatok igazgatására külön állami apparátust működtessen. A közszolgáltatások privatizációjának mintájára elterjedőben van az állami szervezetek működéséhez kapcsolódó kiegészítő tevékenységeknek - például takarítás, étterem, büfé, fenntartás, őrző-védő szolgálat - magánvállalkozások útján történő működtetése „kiszerződés” útján. Van olyan is, hogy az állami szerv az alaptevékenységét - például börtön működtetése, bírósági végrehajtás, tűzoltóság, élelmiszerellenőrző hatóság, vagy adók beszedése - is „kiszerződi”. Ismert a „kiszerződésnek” az a gyakorlata is, amikor az állami szerv nem az alaptevékenységét „szerződi ki”, hanem funkcionális – például jogi, informatikai, pénzügyi, humánerőforrás gazdálkodási - feladatait adja át magánvállalkozásoknak.

Azokban az esetekben, amikor maga az állami tevékenység nem adható át magánvállalkozások számára - például a költségvetés készítése, az állami fejlesztési feladatok meghatározása, az állami beruházásokkal kapcsolatos döntések meghozatala – akkor is felmerül, hogy ezeket az állami tevékenységeket hogyan lehetne az üzleti vállalakozásoknál alkalmazott módszerekkel ellátni, annak érdekében, hogy a nyereség által motivált szervezetek hatékony, rugalmas módszerei a közigazgatás működésében is alkalmazhatók legyenek. Az üzleti módszerek alkalmazásának egyik területe a közigazgatásban a „humán erőforrás-gazdálkodás” néven ismert technikák alkalmazása. Ez azt jelenti, hogy a közszféra dolgozóit a pályázók közül úgy választják ki, hogy a legalkalmasabbak kerüljenek a megfelelő pozíciókba, a munkavégzésben motiváltak legyenek, a teljesítményük kiértékelésre kerüljön, tudásukat a lehető legjobban alkalmazhassák, valamint hogy az egymás közötti munkakapcsolatokat az együttműködés, a jó légkör és a demokratikus vezetés jellemezze. Ennek következtében a közszférának kevesebb alkalmazottra lesz szüksége, mert feladatukat hatékonyabban fogják ellátni, és az állami bürokrácia is csökkenthető így.

***Állami beruházások és programok az üzleti elvek alapján.*** Az előzőkben utaltunk rá, hogy az államháztartás hagyományosan kialakult számviteli szabályainak maradéktalan betartása nem nyújt garanciát arra, hogy az állam feladatait a közpénzek gazdaságos, hatékony és eredményes módon történő felhasználásával valósítja meg. Ezért vált fontossá a menedzsment módszerek alkalmazása ezen a területen is. Ezek kétféle módon alkalmazhatók: egyrészt az állami feladatok, divatosabb nevén, állami programok végrehajtása során, valamint egyes létesítmények, állami beruházások megvalósítása során, a magánvállalkozások bevonásával. Ez az alábbi módszerek alkalmazását feltételezi:

* Az állami költségvetés elkészítésekor figyelemmel kell lenni a hosszú távú stratégiai szempontokra. Ha például a kormány hosszabb távon a gazdasági növekedést tűzi ki célként, akkor a strukturális fejlesztéseket kell megvalósítani, és ezeken a területeken kell állami beruházásokat - például az infrastruktúra kiépítését – megvalósítani.
* A költségvetésnek programalapúnak kell lennie, ami azt jelenti, hogy a pénzügyi források mellett az eredményeket is meg kell jelölnie, más szóval, a finanszírozást a teljesítményhez kell kötnie. Az állami beruházások esetében az eredmény kézzel fogható, azonban az állami programok esetében a teljesítmény mérése nehezebb, ezért arra különböző módszereket dolgoztak ki. A hagyományos tervezés esetében egy állami programra előirányoznak bizonyos nagyságú kiadást, majd a megvalósult kiadások között a ténylegesen felhasznált forrásokat feltüntetik. Ez azonban csak a pénzügyi források felhasználását regisztrálja, a nélkül azonban, hogy tudható lenne, az eredmény ténylegesen megvalósult-e.
* A menedzsment szemléletű tervezés esetén elsőként a feladatot pontosan körül kell határolni - például a szőlő- és bortermelés versenyképessé tétele egy ismert borvidékeken - majd ennek megvalósítását megtervezni, ehhez alternatívákat kidolgozni - például a mezőgazdasági termelők állami támogatása, állam beruházás alapján állami tulajdonú földterületen szőlők telepítése, vagy borkombinát létrehozása - ezután hatástanulmányokat kell készíteni, amelyek tartalmazzák, hogy az egyes alternatívák milyen mértékben javítják a szőlő- és bortermelést. Ezután kell a megfelelő döntést meghozni, majd az eredményt értékelni - például milyen mértékben nőtt a magyar bor exportja. Meg kell határozni ugyanakkor azokat a szerveket is, amelyek a teljesítésért felelősséget kell, hogy vállaljanak - például a mezőgazdaságért felelős miniszter adjon számot arról, hogy a felhasznált közpénz miért nem eredményezte a bor exportjának növekedését.

Az állami programok menedzsment szemléletű megvalósítása annak a korábbi gyakorlatnak a feladását jelenti, amely szerint a döntés politikai, a végrehajtás pedig a szakértő apparátus feladata. Ehelyett a politikai és a szakértői apparátusnak együtt kell működnie a program kezdetétől a végéig.

***Public Private Partnership (PPP) alkalmazása.*** A PPP megoldásokat leginkább az állami tulajdonhoz kapcsolódó közművek - például víz - hálózatok – például vasút - és közutak építésénél, illetve az állam tevékenységéhez vagy feladatához kapcsolódó létesítmények - például múzeumok, színházak, stadion, kollégium, kórház, börtön, kormányzati épületek - építéséhez alkalmazzák.

A PPP sok hasonlóságot mutat a koncesszióval, de az alapvető különbség, hogy a koncesszió egy állami monopóliumhoz kapcsolódik, és a tevékenység végzésére jelent kizárólagossági jogot, de amikor a tevékenység létesítmény létrehozására, és nemcsak működtetésére szól - mint például az autópálya – akkor minősülhet koncessziónak is, és PPP beruházásnak is. A PPP mindig egy állami beruházás tervezésére, finanszírozására, kivitelezésére és működtetésére irányul. A létesítmény általában, de nem mindig, állami tulajdonba kerül. A beruházó a PPP keretében vagy díjat szed a létesítményt használóktól - például kollégium esetében a diákoktól - vagy ha díj nem szedhető – például a börtön esetében - az államtól kap bérleti díjat. Hasonlít a koncesszió és a PPP abban is, hogy a magánvállalkozás bevonásának oka mindkét esetben a költségvetési források hiánya. A PPP sajátossága, hogy a szerződés megkötése után a beruházó, és nem az állam vállalja a kockázatot - például azt, ha a beruházás ténylegesen nagyobb költséggel jár, az infláció megemeli az árakat, a hatóságok az engedélyt nem adják meg időben, a terület kisajátítását nem rendelték el - és a beruházó viseli a felelősséget az ellátásért is. A koncesszióra – ezzel szemben – az jellemző, hogy az állam általában törekszik a koncessziós vállalat csődjének elkerülésére, ezért a szolgáltatás árát és a koncessziós díjat sok esetben hajlandó módosítani a koncessziós vállalat nyereségessége érdekében. A PPP beruházásokat gyakran egy erre a célra létrehozott gazdasági társaság végzi, amelyben az állam és a beruházó változó arányban szereznek részesedést. A koncessziós társaság tulajdonosa mindig a koncesszió jogosultja.

A PPP beruházások gyakorlata azt mutatja, hogy a szerződéskötés és az ellenőrzés szigorú szabályok szerint történik, sokszor modellszerződéseket is használnak. Az Európai Unió Bizottsága is kiadott olyan irányelveket, amelyek a PPP szerződésekre vonatkoznak. Az uniós elvek szerint elsőként azt kell meghatározni, hogy az igényelt szolgáltatáshoz - például börtön - melyik PPP projekt a leginkább költség-hatékony, ehhez különböző pénzügyi konstrukciókat kell kidolgozni, majd ehhez részletes projekttervet kell készíteni, amely tartalmazza a kockázatok meghatározását is. Ezt követi a tárgyalás és a szerződéskötés, majd a végrehajtás. Lényeges, hogy a PPP beruházások folyamatát a kezdetektől független számvevőszék ellenőrizze abból a szempontból, hogy a közérdek – a közpénzek felhasználása – megfelelőképpen biztosított legyen. Ez meglehetősen komplex feladat, amelyhez a nemzetközi gyakorlat bizonyos standardokat dolgozott ki.

***Köz- és magánigazgatás.*** Az amerikai közigazgatásban a köz- és magánigazgatás kérdése egészen másként vetődött fel, mint az európai kontinentális közigazgatásban. Az Egyesült Államokban a közigazgatás működésétől soha nem volt idegen az üzleti elvek alkalmazása, valamint a köz- és magánigazgatás különbségeit sem tartották olyan áthidalhatatlan problémának, amely a köz- és magánszféra együttműködésének korlátját jelenthette volna.[[57]](#footnote-57)

A hatékonyság elvét követő amerikai közigazgatásban az európai értelemben vett jogi szabályozás kevésbé fontos, mert a közpolitika – jogszabályi kötelezés nélkül is - erős késztetést jelent a közigazgatás számára, hogy az abban foglalt célkitűzéseket megvalósítsa. Nem volt szükséges például jogszabályokat alkotni a privatizációs technikákról, mert azt ettől függetlenül is alkalmazni kezdték a közigazgatásban, vagy a PPP szerződések tartalmát sem, mert azt a közigazgatási szervek üzleti megállapodásnak tekintették. Felmerül a kérdés, hogy az amerikai gyakorlatban a jogi szabályozás hiányában mi jelenti a garanciát a visszaélésekkel szemben. Az angolszász országokban hagyományosan nagyobb a jogszabályok tisztelete (rule of law) ezért a közigazgatási vezetők sem arra determináltak, hogy a jogszabályokat megkerüljék, vagy a közvagyont személyes célokra fordítsák. A közvélemény is kevésbé tolerálja az állami korrupciót, és a középosztály részéről is erős nyomás nehezedik a kormányra az olcsóbb és hatékonyabb kormányzati megoldásokért.

Az európai kontinentális közigazgatási rendszerekben az állami monopóliumok átadására, az állami vagyon hasznosítására olyan szerződéseket - például koncessziós szerződés, vagyonkezelői szerződés – alkalmaznak, amelyekre a polgári jog az általános szerződéses szabályokhoz képest speciális szabályokat, kötelező tartalmi elemeket állapít meg, valamint részletesen szabályozza a kiválasztásra vonatkozó eljárási rendet is. Az állami feladatok esetében a magánvállalkozások bevonására ezeket a szerződéseket alkalmazzák, amely a gyakorlatban sokféle lehet, attól függően, hogy egy épület fenntartásáról, vagy egy autópálya építéséről van szó.

Az európai közigazgatásban azonban határozottan elkülönült egymástól a köz- és magánigazgatás. Az európai közigazgatás hagyományos eszközei az irányítás, utasítás, felügyelet, ellenőrzés, egyedi döntés, normatív irányítás, hatásköri, feladatellátó normák, eljárási szabályok, mely eszközöket a közigazgatási elmélet és a gyakorlat a végletekig finomított. A centralizált és joghoz kötött közigazgatás nem tud mit kezdeni olyan fogalmakkal, mint a gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség, célszerűség, legfeljebb ezek megvalósíthatóságát is szabályozni akarja. Ennek ellenére a legtöbb nyugat-európai országban sikeresen alkalmazták az üzleti elveket, vagy legalábbis azok egy részét, a közigazgatásban.

### 7.4.2. Közigazgatás és üzleti elvek Magyarországon

***Az üzleti elvek alkalmazhatósága a közigazgatásban.*** Magyarországon mind a mai napig **vitatott** az üzleti elvek alkalmazhatósága a közigazgatásban.

Vannak, akik úgy vélik, hogy a közigazgatásnak a menedzsment kultúra értékeit kellene következetesebben érvényesítenie, ennek érdekében a magánjogi intézményeket - mint például a magánjogi szerződések, a társasági formákra jellemző finanszírozási módszerek - kellene alkalmaznia, annak érdekében, hogy a közigazgatás az üzleti szférával partneri kapcsolatot tudjon kiépíteni. Ennek legfőbb akadályát jelenleg abban látják, hogy a közigazgatás a jogállamiság és a törvényesség túlzott biztosítása érdekében túlszabályozottá vált.[[58]](#footnote-58) Ennek nem mond ellent, hogy ennek ellenére a jogállamiság és a törvényesség távolról sem érvényesül olyan szinten, mint ahogyan azt a jogi szabályozás tartalmazza, aminek oka a jogkövetés alacsony szintje a közigazgatás részéről is.

Mások szerint az üzleti szemlélet idegen test a magyar, európai hagyományokra épülő közigazgatásban, mert a magánigazgatás eltérő értékekkel rendelkezik, ráadásul a hatékonyság mérésének módja és mutatói is kidolgozatlanok, nem rendelkeznek a tudományosság kritériumaival, mivel a társadalmi célok megvalósulásának sikeressége nem olyan kézzel fogható, mint az üzleti vállalkozások nyereségessége. A jogi szabályozás a közigazgatás demokratizmusának és törvényességének garanciája. Az üzleti szemlélet a közigazgatásban – mivel csak egy csoport érdekeit képes érvényesíteni - ellentétes a közérdek képviseletével. A közigazgatást a politikának és nem a gazdaságnak kell meghatároznia.[[59]](#footnote-59)

Kutatások igazolják,[[60]](#footnote-60) hogy bár a magyar kormányzati bürokráciát a weberi elvek jellemzik – hierarchikus működés, törekvés a minél aprólékosabb közigazgatási jogi szabályozásra - a közigazgatási kultúra alacsony szintű: jellemző az információáramlás és a koordináció hiánya, az alacsony bizalom a személyes kapcsolatokban, a változások és a kockázatok elkerülése, a szakmaiság alacsony szintje, a motiváció hiánya, és a felelősség elhárítása. Vagyis a közigazgatás törvényességének és demokratizmusának garanciái sem működnek megfelelően, legalábbis a közigazgatás azon tevékenységeiben, amelyek nem a hagyományos hatósági jogalkalmazással kapcsolatosak, hanem új tevékenységi formaként, a gazdasági folyamatokat érintik.

***A jogi szabályozás és az üzleti elvek.***A jogszabályok a gazdasági tervezés, a kormányprogram és a közpénzek felhasználása tekintetében aprólékosan szabályozzák a parlament és a központi kormányszervek hatáskörét, de nem esik szó az alkalmazott módszerekről. A menedzsment elvek - mint például a problémák azonosítása, a költséghaszon elemzések, a teljesítményértékelés fontossága - nem szerepelnek a jogi szabályozásban.

A magyar gyakorlat ugyanakkor azt mutatja, hogy az állami szervek körében is nagy hagyománya van a jogszabályok kikerülésének. Akár mennyire részletes is egy jogszabály, mindig meg lehet találni olyan „kiskapukat” amelyekkel rendelkezései kijátszhatók.

*A közbeszerzések – a jogi szabályozás aprólékos volta ellenére – nyertesei gyakran arra utalnak, hogy a szabályait a döntést hozók kijátsszák. Feltűnően nagy arányban kapnak közbeszerzések alapján megbízást a kormánypártok holdudvarához tartozó vállalatok, és az a tény, hogy az autópálya építése itt volt a legdrágább Európában, szintén ezt a gyanút erősíti.*

*Ismertek olyan esetek, amikor a közbeszerzési pályázatot olyan feltételekkel írják, ki, amelynek csak az a vállalkozás tud megfelelni, amelyik már előre kiválasztott, vagy amikor a közbeszerzési értékhatár alatt többször kötnek szerződést ugyanarra a feladatra, azért, hogy elkerüljék a közbeszerzési eljárást.*

*A BKV-nál adott hatalmas összegű végkielégítéseket olyanok is megkapták, akik a felmondásuk után rövid idővel ismét a BKV-nál kezdtek el dolgozni.*

*A jogszabályok kijátszását jelentették a Gyurcsány-ügyeletek is, amelyek állami ingatlanok áron aluli megvételére irányultak, majd a tulajdonjog megszerzése után az állam drágán visszabérelte azokat az új tulajdonostól.*

Bár tény az is, hogy azokon a területeken, ahol még részletes jogi szabályozás sincs, nagyságrendileg nagyobbak a visszaélések. Ilyen például a közalapítványok, közhasznú társaságok rendszere, az állami szervek funkcionális feladataira tanácsadó cégek alkalmazása, valamint a PPP beruházások is.

1994-től kezdve, amióta az állami feladatok közalapítványok és közhasznú társaságok által is elláthatók, egy túlburjánzott, a központi közigazgatáshoz kapcsolódó háttérintézményi rendszer jött létre, amelyik hatalmas összegű támogatást kapott a közpénzekből. Ezeknek a szervezeteknek a finanszírozása egyedi döntéseken alapul, és ezzel kapcsolatban még rendező elvek sincsenek. Ilyen módon jelentős közpénzek kerültek ki az ellenőrző szervek kontrollja alól. Ezek a nonprofit szervek műszaki kutatási, vízellátási, árvízvédelmi, mezőgazdasági, sport, szociális, kulturális feladatok ellátására kaptak megbízást, de a korábbi Állami Számvevőszék vizsgálatai megállapították, hogy érdemi eredményeket nem értek el.

*A Zuschlag ügyben is alapítványok vettek fel állami támogatást, amelyet azután nem arra a célra fordítottak, amire kapták. A roma civil szervezetekben is több olyan eset került nyilvánosságra, amikor a támogatás összegét nem a hátrányos helyzetű romák számára indított programok finanszírozására fordították.*

A közigazgatási feladatok kiszerződése is olyan gyakorlatot eredményezett, amely a közigazgatási szerv szakmai feladatát, például a jogi feladatokat, ügyvédi irodák, vagy tanácsadó cégek számára szerződték ki, amely mivel a közigazgatási szervnek is van jogi apparátusa, a feladat ellátását nagyságrendekkel költségesebbé tette.

Mivel a jogi szabályozás nem állít korlátokat az elé, hogy a központi közigazgatás bizonyos feladatokat magánvállalkozások által végezzen el, virágzó „üzletággá” vált a holdudvar ilyen módon történő „támogatása.”

*Az egyik esetben ügyvédi irodák kaptak megbízást egy-egy minisztérium jogi feladatainak ellátására olyan összegekért, amely a minisztérium alkalmazott jogászai fizetésének gyakran a százsorosa volt.*

*A legkedveltebb módszerek azonban a tanácsadói szerződések és a tanulmányok írására történt megbízások voltak. Ezekben az esetekben bár nyilvánvaló, hogy sem érdemi tanácsadás nem történt, sem használható tartalmú tanulmány nem készült, erre, ennek ellenére, nem volt kézzel fogható bizonyíték.*

*Ezek, az említett visszaélések nagymértékben hozzájárultak a szocialista-liberális kormány drasztikus népszerűség vesztéséhez, majd a 2010-es és a 2014-es választási vereségükhöz.*

*A második Orbán kormány – választási ígéretéhez híven – megszüntette a korábbi kormányoknak azt a gyakorlatát, hogy közigazgatási feladatokat a fentebb ismertetett módon átadjanak nem közjogi szerveknek, mivel a szocialista-liberális kormányok gyakorlata azt mutatta, hogy ez a korrupció melegágya, sokszor nem a közfeladatok hatékonyabb működtetése a cél, hanem a közpénzek magáncélra történő felhasználása. Azonban a 2014-es választások előtt a baloldali médiában többször felmerült, hogy a választási kampányban a kormányoldal mellett erőteljes szerepet játszó Civil Összefogás Szervezete, amelyik egy közigazgatástól független, nonprofit szervezet, jelentős pénzösszegeket kapott az állami költségvetésből kampánycélokra.*

A PPP megoldásokra vonatkozó speciális szerződéssel, vagy jogszabállyal a magyar jogi szabályozásban egyáltalán nem találkozunk, bár a közbeszerzési törvény tartalmaz néhány szabályt, illetve az államháztartásról szóló törvény a beruházás jóváhagyásának menetét. A PPP szerződésekre így a polgári jog általános szerződéses szabályait kell alkalmazni. Ebből következően, az állam és a beruházó között megkötendő szerződésekre a szerződéses szabadság elve vonatkozik, más szóval, a szerződő felek a szerződés tartalmát szabadon állapítják meg. Vagyis az államnak a szerződéskötés során kell a maga számára előnyös feltételeket kialkudni. Ha ez nem sikerül, az Állami Számvevőszéknek csak utólagos vizsgálat keretében van hatásköre megállapítani, hogy a szerződés az állam szempontjából nem biztosítja a közpénzek ésszerű felhasználását. A Tárcaközi Bizottságnak viszont csak arra van hatásköre, hogy a PPP projekteket egyeztesse, javaslatot tegyen, és figyelemmel kísérje.

A korábbi Állami Számvevőszék által végzett vizsgálatok azt mutatják, hogy a PPP beruházásokra kötött szerződésekben az állam rendszerint olyan üzleti feltételeket kötött ki, amelyek rá nézve hátrányos következményekkel jártak, vagyis vagy nem tudta – szakmai hozzáértés hiányában – vagy nem is akarta – ez utóbbi felveti a korrupció gyanúját – a saját érdekeit érvényesíteni. Ezekben a szerződésekben kizárólag az állam vállalta az összes kockázatot és így gyakorlatilag profitgaranciát adott a beruházónak.

*Az M5-ös autópálya esetében is az állam vállalta a kockázatot, amit ténylegesen viselnie is kellett. A magas autópályadíjak miatt az üzemeltetés veszteségessé vált, ezért a Medgyesy kormány magas kompenzáció árán, kénytelen volt az üzemeltetést a beruházótól átvenni. A szerződésben nem szabályozták a felmondás feltételeit, ezért az autópálya működéséért végső soron az államnak kellett vállalnia a felelősséget. Az új pályaszakaszokon az állam és a beruházó között új PPP megállapodás történt, a matricás rendszer alapján.*

*A Budapest Sportaréna esetében a beruházó 6 %-os magántőkearánnyal vett részt a beruházásban, ennek ellenére 75%-os részvényesi arányt kapott, az állam 25 %-val szemben, ellehetetlenítve ezzel azt, hogy az állam a közérdeknek megfelelő döntést tudjon hozni.*

*A Művészetek Palotája olyan beruházási konstrukcióval valósult meg, amelyben a beruházó vállalta az építést és a működtetést, az állam pedig azt, hogy a beruházó költségeit 10 év alatt visszatéríti. Ezzel az állam a kockázatot teljes mértékben magára vállalta, mert arra semmilyen garancia nem volt, hogy a beruházás költsége az állam által fizetett bérleti díj fizetése esetén is megtérül.*

*A börtönépítési projektek esetében is azt állapította meg a korábbi Állami Számvevőszék, hogy az állam túlságosan magas kockázatot vállalt. Az állam kollégiumok építésére is számtalan PPP beruházási szerződést kötött. Az M6-os autópálya is hasonló konstrukcióban épült. Ezek, a később megvalósult projektek már nem tartalmaztak olyan kirívó hibákat, mint a kezdetiek.*

*A második Orbán kormány gazdaságpolitikájával eleve ellentétes az üzleti vállalkozásoknak az állami beruházásokba történő bevonása, így a PPP mára már kevéssé alkalmazott módszer. Az állami beruházásokra vonatkozó állami megrendeléseket – amelyek csaknem kizárólag uniós forrásból valósulnak meg – rendszerint a kormányhoz közel álló vállalkozói körök kapják meg. Mivel a kormányzati ellenőrző rendszer – különösen az Állami Számvevőszék - a korábbihoz képest kevésbé működik, ezeknek a beruházásoknak a hatékonyságáról a nyilvánosság számára nincs információ. Nagy vitát váltott ki a paksi atomerőművel kapcsolatos beruházásra, az orosz állammal megkötött szerződés, mivel arról nem készültek előzetes hatástanulmányok, és a szerződés tartalma sem volt megismerhető az állampolgárok számára.*

Azokban az országokban, ahol a közigazgatás erős, és a jogállami elvek szerint működik, nem szükséges az állami feladatok állami hatáskörben való fenntartása, mert a jogi szabályozással az ületi szféra kontrollálható. Ha azonban a közigazgatás gyenge és korrupt, az üzleti vállalkozásokkal kötött szerződésekben az állam nem képes saját érdekeit érvényesíteni. Ez a helyzet Magyarországon is. [[61]](#footnote-61)

7.5. Az állami korrupció

***A korrupció elleni intézmények története.*** A korrupció egyidős az emberiséggel. Már az ókori írásos emlékekben is találtak olyan feljegyzést, amelyek a megvesztegetett főtisztviselők névsorát tartalmazta. A klasszikus kapitalizmus időszakában a korrupció főleg a vasútépítési koncessziók, tőzsdei ügyeletek körében virágzott.

Korunkban a korrupció elleni küzdelem egyre nagyobb jelentőséget kap, számos nemzetközi szervezet végez vizsgálatokat, készít javaslatokat, és tesz ajánlásokat. Az ENSZ kutatásokat végez, az OECD törvényjavaslatot tett, a Világbank eszközrendszert dolgozott ki. A javaslatok között szerepelt például a civil szervezetek fokozottabb ellenőrző szerepe, a nagyobb nyilvánosság, a korrupcióba keveredett személyek és cégek feketelistára tétele, etikai kódexek kidolgozása, a pályáztatás teljes nyitottsága és független ellenőrző szervezetek létrehozása.

Az Európai Unióban is kiterjedt intézményrendszere van a korrupció ellenes küzdelemnek. Létrehozták az Európai Csalás Elleni Hivatalt (OLAF) és az uniós jog kötelezi a tagállamokat arra, hogy megfelelő eszközökkel lépjenek fel a korrupciós jelenségekkel szemben. Az uniós szabályok kiemelik a jogi szabályozás és az intézményrendszer fontosságát. Az el nem fogadott Európai Alkotmány is külön fejezetet szentelt a pénzügyi visszaélések leleplezésére alkalmazott intézkedéseknek.

***A korrupció vizsgálata.*** A Transparancy International rendszeresen rangsorolja az országokat a korrupció nagysága szempontjából, és elemzéseket készít az egyes országokban szokásos korrupció formáiról is.

A nemzetközi vizsgálatok azt állapították meg, hogy a korrupció nagyságát alapvetően olyan tényezők határozzák meg, mint a gazdaság fejlettsége, a demokrácia működőképessége, a civil szféra erőssége, a nyitottság, a nyilvánosság, a hatóságok viszonya az állampolgárokhoz, valamint az, hogy a korrupciót a társadalom milyen mértékben tartja elitélendőnek.

Vizsgálatokkal bizonyították, hogy a korrupciós veszteség a nemzeti jövedelemnek jelentős hányadát teszi ki a korrupcióval fertőzött országokban, ami komolyan veszélyezteti a gazdasági fejlődés esélyeit. Számszerűsíthető adatokkal támasztható alá, hogy az állami beruházások költségeinek nagysága a korrupció következtében a többszörösére nő, és a közterheknek is csak egy része szedhető be.

***Az állami korrupció jellemzői Magyarországon.*** A Transparency International Magyarországot a közepesen korrupt országok közé sorolja, bár azt is kiemeli jelentéseiben, hogy Magyarország évről évre lejjebb csúszik a listán, és ellentétben a környező országokkal, az utóbbi években semmilyen intézményrendszert nem épített ki a korrupció ellen.

A Pricewaterhouse Cooper – egy másik, korrupciót vizsgáló szervezet – felmérése szerint, Magyarországon minden harmadik megrendelés után kenőpénzt kérnek, ami a közepesnél rosszabb helyet sejtet a korrupciós listán.

Az állami korrupció – a Transparency International szerint – a legnagyobb kockázatot a közbeszerzési pályázatok az állami megrendelések, és a fejlesztési források területén jelenti, mert a korrupció itt a leginkább elterjedt, és becslésük szerint hatalmas pénzösszegek cserélnek gazdát. A Transparency International interjúkat is készített üzleti vállalkozásokkal, amelyből kiderült, hogy az üzleti életben, a vállalkozások egymás közötti kapcsolataiban sokkal kisebb a korrupció, mint az állami szervekkel kötött üzletekben. Ezt a megállapítást arra alapozták, hogy a megkérdeztek üzletembereket, vajon tíz esetből hányszor találkoztak olyannal, amikor állami pályázatokat csak úgy lehetett megnyerni, ha a bírálóknak kenőpénzt adtak. Az üzleti vállalkozások bekalkulálják költségeikbe azt a pénzt, amit az állami szervek vesztegetéseire kell fordítaniuk, ez, becsléseik szerint a költségek 25%-it is elérheti.

A médiában nap, mint nap közzétett állami korrupciós ügyek is azt a benyomást keltik, hogy az állami korrupció rosszabb képet fest, mint ahogyan azt a felmérések mutatják, és a felszínre került ügyek csak a jéghegy csúcsát jelentik.

Magyarországon egyes számítások szerint az állami korrupcióval okozott kár meghaladja az 1000 milliárd forintot, ami már jelentős akadályát képezi a gazdasági növekedésnek.

Az állami korrupcióval kapcsolatban a korábbi Állami Számvevőszék még rendelkezett kézzel fogható információkkal, mivel az általa végzett vizsgálatok során közvetlenül volt módja betekinteni azokba az ügyekbe, amelyekben gazdasági visszaélések, vagy szabálytalanságok történtek. A korábbi Állami Számvevőszék megállapítása szerint az állami korrupció nyilvánvaló formái között a vezető állami tisztségviselők megvesztegetése kisebb jelentőségű, inkább azok a korrupciós formák terjedtek el, amikor a politika és a közigazgatás felső szintje, valamint a pártokhoz kötődő cégek között kölcsönös szívességek alapján, bizalmi viszony keretében történik a korrupció. Ezt támasztotta alá a Transparency International 2008. évi jelentése is. A korrupciónak ezek a formái gyakorlatilag leleplezhetetlenek, éppen a bizalmi viszony miatt. A nemzetközi szervezetek által javasolt megoldások - melyek szerint büntetlenség jár a korrupcióban részt vevő félnek, ha a korrupciót a hatóságoknak bejelenti, vagy olyan telefonos szolgálat működtetése, ahová a korrupciós eseteket névtelenül is be lehet jelenteni - a bizalmi kapcsolatra épülő korrupciós esetekben nem alkalmazható. Nehezíti a helyzetet, hogy a korrupciót jól képzett jogi és pénzügyi tanácsadók közreműködésével követik el, akik jól tudnak egyensúlyozni a törvényesség és a jogsértés közötti keskeny mezsgyén.

A Transparency International 2013-ban közzétett felmérése – a Korrupciós Érzékelési Index (Corruption Perception Index – CPI) szerint a 2010-es választások óta Magyarországon nem javult a helyzet az állami korrupció szempontjából. A 180 vizsgált országból Magyarország a 46. helyről a 47.-re esett vissza. Ez azért lényeges, mert a második Orbán kormány választási ígéreteinek lényeges részét képezte a szocialista-liberális kormányok korrupciós gyakorlatának felszámolása. A Transaprency International jelentésében kiemeli, ennek oka, hogy a második Orbán kormány a kormányzati ellenőrző szervek vezetőiként a kormányhoz elkötelezett személyeket nevezett ki, a jogi szabályozásban szűkítette az ellenőrző szervek hatáskörét, valamint lényegesen korlátozta a civil szférát abban, hogy a kormányzatot ellenőrizni tudja.

*Mára megszűntek azok a korrupciós formák, amelyek kézzel foghatóak és leleplezhetőek, mint például annak a parlamenti képviselőnek az esete, akit az ügyészségi nyomozók tetten értek, amikor a pénzt átvette. A Tocsik ügyben is egyértelmű volt a cselekmény elkövetése, mert volt szerződés és a pénzt átutalták.*

Az állami korrupció azért lehet kiterjedt, mert az állam rendelkezik azokkal a javakkal - például állami tulajdon, állami monopóliumok, állami megrendelések, közpénzek – és határozhatja meg azokat a körülményeket - például hatósági árszabályozás joga, a pártok finanszírozása - amelyek a „tortát” jelentik a felső szintű politikai és állami vezetés számára. Másfelől pedig az állam gyenge és tehetetlen a korrupció megfékezésében. Ennek – többek között – az is oka, hogy a korrupció a politikai küzdelmek terepévé vált, a másik fél korrupciós ügyei a zsarolásának, a másik fél politikai lejáratásának bevett eszközeivé váltak.

*Az egyik volt pártelnök ezt - egy tanulmány megállapításaira hivatkozva – szintén elismerte, amikor kijelentette, hogy a pártok között létezik egy hallgatólagos megállapodás arra, hogy a mindenkori kormánypártok és az ellenzéki pártok milyen arányban részesednek az állami vagyonból. A körülmények alapján logikusnak tűnt, hogy egyik pártnak sem éri meg a másik fél leleplezése, mert a másiknak is fontos információi vannak az ő korrupciós ügyeiről. Ennek az állításnak – amennyiben igaz volt – a 2010-es választások után már nincs jelentősége, mert a jobb- és baloldal között a politikai hatalmi egyensúly olyan mértékben felborult, hogy semmilyen megállapodásra nincs szükség.*

A nyilvánosságra került korrupciós ügyek azt a látszatot keltik, hogy az állami korrupció többnyire akkor lepleződik le, és kerül az igazságszolgáltatás elé, amikor politikai leszámolásról van szó.

*Számos büntető eljárás indult – az ügyészség vádemelése alapján – szocialista politikusok ellen a 2014-es választás megelőző időszakban, amely azonban sok esetben nem végződött olyan bírósági ítélettel, amelyik a felelősségre vont személyek felelősségét megállapította volna. Mindez azt bizonyítja, hogy bár kétségtelenül rengeteg visszaélés történt a szocialista-liberális kormányok idején, az igazságszolgáltatás – különösen az ügyészség – nem mentes a politikai befolyásoltság alól.*

Az állami korrupció sok esetben felderítetlen marad. Viszonylag ritka az olyan eset, amikor a korrupció kézzel fogható és bizonyítható.

*A Zuschlag ügy adatai alapján a hamis számlák, valamint a lehallgatások jegyzőkönyvei, vagy a belvárosi önkormányzatok ingatlan panamái esetében a nyomozás adatai alapján az ingatlanok eladási és piaci ára közötti feltűnően nagy értékarány egyértelmű bizonyítékoknak tűnt a korrupcióra, a bíróság az utóbbi esetek nagy részében mégis felmentette a vádlottakat bizonyítottság hiány miatt.*

A korábbi Állami Számvevőszék az általa lefolytatott vizsgálatok során egyetlen esetében kezdeményezte büntető eljárás megindítását hűtlen kezelés miatt.

A Fővárosi Főügyészség 2009. áprilisában vizsgálatot rendelt el az Állami Számvevőszéki jelentés alapján, mert a Bábolna Rt., a MOL Rt., az FHB és Lóversenyfogadást Szervező Kft. privatizációja során, hűtlen kezelés miatt, az államot 15 milliárd forintos kár érte. A nyomozást a Nemzeti Nyomozó Iroda folytatja le. Az eredmény nem ismert.

Az elmúlt négy évben azonban csak az oknyomozó újságírás nyomán kerültek nyilvánosságra korrupciós esetek, illetve az ellenzéki képviselők tettek feljelentést korrupciós ügyekben. Az ügyészségre jellemző, hogy csak kifejezett büntető feljelentés alapján kezdeményez büntető eljárást, hivatalból szinte soha, és eljárásában sokszor kézzel fogható a politika elfogulatlanság hiánya.

A politika dominanciáját emelte ki a korábbi Állami Számvevőszék a korrupció egyik legfőbb okaként, amikor a politikai „zsákmányrendszer” egyre mélyebb behatolását látta a közigazgatás személyi állományába. A közigazgatási pozíciók politikai szempontú megszerzése a pártok számára eszköz arra, hogy a pártok holdudvarát, a párt-közeli cégeket „helyzetbe hozzák”, és a választási kampányaikat közpénzekből finanszírozzák.

Az Állami Számvevőszék vizsgálatai alapján az állami korrupció 1990-től más- és más gazdasági lehetőségekhez kötődött.

Az első a privatizáció volt. A spontán privatizáció időszakában, az állami vállalatok átalakulása és privatizációja során a vállalati vezetők a kiürített állami vállalatokban hagyták az állami vállalat adósságait, míg a jövedelmező részeit az új gazdasági társaságba vitték, amelynek tulajdoni hányadát ezt követően megszerezték. Az állami vállalatokból keletkező vagyonok eredete a számvevőszéki jelentés szerint nem volt követhető, az ebből származó veszteségek azonban megbecsülhetők: körülbelül 1000 milliárd forintra tehetők.

1991-től az Állami Vagyonügynökség privatizációja során a korrupció új lehetőségeket kapott. Az ÁVÜ tevékenységének nem volt sem belső, sem külső kontrollja, a jogi szabályozás a garanciális jellegű szempontokat nem szabályozta, az állami vagyon értékét nem lehetett objektív módon meghatározni, és hiányzott az állami vagyon naprakész nyilvántartása. Mindez megteremtette a visszaélések feltételeit, ezáltal a privatizáció a korrupció melegágyává vált.

Az 1995-től kezdődő privatizációs szakaszban az Állami Számvevőszéki vizsgálatok lényegesen kevesebb korrupció-gyanús esetet találtak, amelynek az oka lehet a nagyobb garanciákat adó jogi szabályozás, de az is, hogy akkorra már megszűnt az állami vállalatok tömeges privatizálása, és csak néhány országos jelentőségű közszolgáltatás privatizációjára került sor.

A közbeszerzés a másik lehetséges területe az állami korrupciónak. A korrupciót maga a jogi szabályozás segítette elő 2003-ig, az üvegzseb-törvény elfogadásáig, azzal, hogy az üzleti titokra történő hivatkozással korlátozta az Állami Számvevőszéket abban, hogy a közpénzek útját követhesse, azt követően, hogy a közpénz az állami szférából az üzleti szférába került. A Transparency International 2008. évi jelentése szerint a magyar közbeszerzési törvény sok olyan rendelkezést tartalmaz, amelyik teret enged a korrupciónak. Az ezt követő törvénymódosítások ezt a tendenciát – a jogi kiskapuk létrehozását – csak tovább erősítették.

*Az autópályák esetében is többen felhívták a figyelmet arra, hogy a sík vidéken épült magyar autópálya drágább, mint az a külföldi, amelyiknek sziklába vájt alagutakat kell építeni. A 4-es metró is nagyságrendileg többe került, mint ahogyan azt tervezték. A Magyar Posta közbeszerzés útján olyan kerékpárokat vett, ami a piaci ár többszöröse, vagy a minisztérium olyan, gyerekek számára készült kakaó-biztos számítógépeket rendelt, ami a piaci ár többszörösébe került. A fővárosi Combino villamosok esetében is felmerült, hogy a közbeszerzés nem a reális áron történt. A Honvédelmi Minisztérium harcászati eszközeinek közbeszerzéseire is gyakran vetődik a gyanú árnyéka.*

Korábban elterjedt, ma már egyre kevésbé alkalmazott módszer, hogy politikusok, vagy kormánytisztviselők családtagjai, ismerősei állami megrendelést, támogatást, kedvezményes állami hitelt vagy kinevezést kapnak.

*Korábban előfordult, hogy a miniszterek saját családtagjaikat nevezték ki állami vállalatok vezető pozícióiba, kitüntették saját családtagjaikat, de ilyen ma már kevésbé fordul elő. Voltak olyan esetek is, szintén korábban, amikor vezető kormánytisztviselők saját cégei állami megrendeléseket vagy állami támogatást kaptak, illetve a miniszter kabinetfőnöke személyi jogot kapott a minisztériumtól gyógyszertár létesítésére. Ismert a Postabank ügy alapján, hogy ismert állami vezetők kedvezményes hitelt kaptak az akkor még állami tulajdonban levő Postabanktól.*

*Kevésbé ismert a nyilvánosság előtt az a két eset, amikor a polgármester – az akkori kormányzó párt képviselője - a város egészségügyi intézményeit egy rokona által alapított cég számára akarta privatizálni. Szándékától a heves lakossági tiltakozás hatására kénytelen volt elállni. A másik esetben a miniszter a saját tulajdonában levő közhasznú társaságba akarta apportálni a minisztérium kezelésében levő értékes ingatlanokat, de a tiltakozás hatására a cégbíróságról az ügyletet visszavonták.*

*Egyetlen esetben fordult elő, hogy az esetnek következménye lett: a miniszterelnök lemondásra szólította fel a kancelláriaminisztert, amiért a saját ügyvédi irodájának adott állami megbízást. Az ellenzéki pártok ebben a kormánypártok korruptságát, és nem egy korrupcióellenes kísérletet láttak.*

Van, amikor a kormány egyszerűen csak pazarolja a közpénzeket luxus-javak beszerzésére, külföldi utakra, presztízs-beruházásokra, vagy olyan kormányzati feladatokra, amelyek szükségtelenek, vagy nem járnak semmilyen eredménnyel.

*Vezető állami tisztviselők luxus külföldi utakon vesznek részt, van, aki szinte heti rendszerességgel, és a kiküldetés témája alapján nyilvánvaló, hogy az utazás szakmai szempontból nem indokolt. Egy volt mezőgazdasági miniszter például egzotikus utazásaira azt a magyarázatot adta, hogy a magyar baromfi értékesítéséről tárgyalt. Ugyanebben a minisztériumban fordult elő, hogy hivatalos rendezvényeken libériás inasok szolgáltak fel.*

*Gyakori az is, hogy szolgálati autókra és bútorvásárlásra hatalmas összegeket költenek. A kormányzati kommunikációra is rendszerint hatalmas összegeket fordítanak, amelynek kézzel fogható eredménye sincs. A korábbi Állami Számvevőszék találkozott olyan esettel is, amikor egy reformkoncepció kidolgozására a kormánybiztos és hivatali apparátusa félmilliárd forintot költött el, ennek ellenére az Állami Számvevőszék még anyagokat sem talált a reformkoncepcióról.*

A pártok finanszírozása szintén nagy korrupciós lehetőségeket rejt magában. Tény, és erről számszerű adatok is vannak, hogy a pártok a választási kampányokban a többszörösét költik el annak az összegnek, mint ami a törvények szerint a költségvetésből neki járna. Ez köztudottan a párt-közeli cégek adományaiból származik, azoktól, amelyek rendszerint a közbeszerzési pályázatok nyertesei. A korábbi Állami Számvevőszék ez irányú vizsgálatának korlátja volt, hogy a jogszabályok nem definiálják egyértelműen, hogy mit kell a választási kampányra elköltött pénznek tekinteni. Ez az oka annak, hogy nem lehet összevetni a választási kampány finanszírozására az államtól kapott, valamint a ténylegesen felhasznált pénzt.

*Egyedül a Tocsik ügyben volt bizonyított a párfinanszírozás ilyen módja, mert az ÁPV Rt-től sikerdíjként kapott pénzt Tocsik Márta a pártok számlájára utalta.*

A korrupció egy sajátos esete az is, amikor a politikai pártok a jogszabályokat úgy alakítják, hogy azzal saját személyes hasznukat érvényesítik.

*Több állami vezetőről – például a volt kormányfőről, a volt pénzügyminiszterről és a jegybank volt elnökéről – derült ki, hogy jövedelmeiket adóparadicsomban bejegyzett offshore cégekbe áramoltatták. Ez a jelenség szakértők szerint egyre szélesebb körben alkalmazott megoldás az üzleti szférában. A volt pénzügyminiszter azt ígérte, hogy a jogi szabályozás útján korlátozni fogja az offshore cégek felhasználásával történő adóelkerülést, de erre a második Orbán kormány idején sem történtek intézkedések.*

*Évekkel ezelőtt vált ismertté az az eset, amely szerint egy vezető politikus, az akkori parlament alelnöke, a saját szőlőföldjeit kormányhatározattal átminősíttette egy ismert borvidék részévé.*

***A korrupció elleni intézmények Magyarországon.***Ha igaz, hogy az állami korrupció legnagyobb haszonélvezői a politikai pártok, és azok vezető politikusai, akkor adódik a következtetés, hogy ők a legkevésbé érdekeltek annak felszámolásában is. Ezt támasztja alá a Transparency International 2008-ban Magyarországról közzétett jelentése, mely szerint a politikai pártokból hiányzik az akarat a korrupcióellenes intézményrendszer létrehozására, és a kormányzati célkitűzések között a korrupcióellenes küzdelemnek a nyomait sem látni. A Trabsparency International egy 2013-ban készült felmérése szerint a jelenlegi helyzet az elmúlt 5 évhez képest visszalépést jelent.

A kormány 2007-ben felállította az Antikorrupciós Koordinációs Testületet, amelynek feladata volt korrupcióellenes intézkedési terv megalkotása volt. Ez el is készült, de az akkori kormány semmilyen érdeklődést nem mutatott iránta. A kormány az állami korrupciós botrányok kirobbanásakor is korrupcióellenes kommunikációt folytat, de érdemi intézkedéseket rendszerint egy esetben sem tesz. Ha sorra vesszük azokat az intézményeket, amelyek a mai Magyarországon működnek a korrupció felszámolására, akkor ez a feltételezés pontosan igazolódni látszik.

Vagyonosodási vizsgálat még egyetlen esetben sem indult vezető politikusok, vagy állami tisztviselők ellen, amikor kiderült, hogy olyan ingatlant vásároltak, vagy több olyan jövedelemmel rendelkeznek, amelyik jóval meghaladja azt az összeget, ami a vagyonbevallásukban szerepel. Riporterek kérdéseire azt válaszolták, hogy a rokonaiktól kapták, vagy a házastársuk a tulajdonosa, bár mindenki tudja, hogy az adóhatóság egy vagyonosodási vizsgálat során ilyen védekezést nem fogadna el.

*Ez alól kivétel az un. Simon-ügy, amelyet a kormánypárti média hozott nyilvánosságra, nem sokkal a 2014-es választások előtt. Kiderült, hogy az MSZP egyik alelnöke külföldi bankszámlán, valamint hamis útlevéllel nyitott magyar bankszámlán több százmillió forint összegű, eltitkolt jövedelmet tartott. Az MSZP Simont lemondásra szólította fel, mentelmi jogát felfüggesztették, és büntető eljárás indult ellene.*

*Ugyanebben az időben, a 2014-es választások előtt, a baloldali média is nyilvánosságra hozta, hogy a kormánypárt egyik vezető politikusának ingatlanvagyona is jóval több, mint amennyi az adóbevallásában szerepel, sőt, az egyik volt miniszterelnök is arra hivatkozott, hogy a jelenlegi miniszterelnök vagyonával – amely már korábban is felmerült a médiában - is ez a helyzet. Ez utóbbi eseteknek azonban nem lett következménye.*

A büntető ügyekben – bár politikusok érintettsége is felmerült – néhány kivételt leszámítva – nem jellemző a büntetőjogi felelősségre vonásuk. A parlament sok esetben a mentelmi jogukat sem függeszti fel.

Az igazságszolgáltatás nyomozó és ügyészi szervei sem indítanak hivatalból büntető eljárást – holott ez törvényi kötelezettségük lenne – amikor a médiában olyan információk jelennek meg, amelyek a korrupció gyanúját vetik fel. Az állami korrupciós ügyekben az ügyek hosszú évek alatt sem fejeződnek be, és az ítéletek első és másodfokon gyakran egymásnak ellentmondanak.

*Az egyik volt kormányfő ebben a minőségében nyilatkozott egy polgári perben, hogy az államot nem érte kár egy korábban a saját cége és az állam között megkötött szerződésben, amely nyilvánvalóan hátrányos feltételeket tartalmazott az államra nézve. Az ügyészség ezt az indoklást elfogadta, a másik ügyben pedig megállapította az elévülést. A legfőbb ügyészt rendszeresen interpellálták párt-közeli cégek ügyében, aki elmondta, hogy nem bűncselekmény, ha egy hatalmas köztartozásokkal rendelkező céget a tulajdonosai eladnak olyan személyeknek, akikről később kiderül, hogy a személyazonosítóikat elveszítették, és ezekkel visszaélve, helyettük valaki más kötötte meg a szerződést.*

A parlamenti ad hoc bizottságok nem alkalmasak a korrupciós esetek kivizsgálására, mert nincs meg hozzá az apparátusuk, szakértelmük, és tagjai párthovatartozásuk szerint szavaznak. Ezért a parlamenti vizsgálóbizottságok munkája gyakran ellehetetlenül, sokszor még az eljárást sem tudják lefolytatni, mert a másik oldal az üléseken sem jelenik meg, és érdemi döntést sem tudnak hozni.

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) eddig egyetlen olyan esetet sem tárt fel, amelyik az aktuális kormány ügyeiben bármely visszaélést tapasztalt volna, legalábbis ilyen nem került nyilvánosságra. A KEHI a kormány irányítása alatt áll, feladata a kormányzati szervek pénzügyi működését, valamint az uniós források felhasználását ellenőrzi. Jelentést kell tennie a Kormánynak, valamint az ellenőrzött szervnek, de a jogszabály nem említi, hogy ennek milyen következménye van. A KEHI rendszerint a korábbi, ellenzéki pártokból álló kormány tevékenységeit vizsgálja, és csak ott talál hiányosságokat.

Jellemző, hogy a kormányok ad hoc jelleggel megbíznak kormányhoz közeli politikusokat, hogy az előző, ellenzéki pártokból álló kormány korrupciós ügyeit tárják fel. Ilyen volt a 2002-ben kinevezett közpénzügyi államtitkár, vagy a második Orbán kormány idején az elszámoltatási biztosok. Ezek a személyek – azon túl, hogy politikai elfogultságuk nyilvánvaló – nem rendelkeznek olyan szakértelemmel és apparátussal, mint az igazságszolgáltatás szervei, és az általuk leleplezett korrupciós ügyekről jóval később – évek múlva – derül ki, hogy a bíróságok nem állapították meg bűncselekmény elkövetését. Ez az intézmény legfeljebb a politikai ellenfél lejáratására megfelelő eszköz.

Jellemző, hogy a kormány által kinevezett felügyeleti szervek vezetői annak az oldalnak a javára részrehajlóak, amelyik őket jelölte.

A PSZÁF elnökét, aki azt a bankbotrányt kezdte el vizsgálni, amelyben kormánypárti politikusok is érintettek voltak, 2002-ben, az akkori kormány úgy távolította el pozíciójából, hogy törvényben módosították a PSZÁF szervezetét, amely az egyszemélyi vezetés helyett testületi vezetést hozott létre. A második Orbán is átszervezte a Legfelsőbb Bíróságot, és az adatvédelmi ombudsman intézményét, annak érdekében, hogy a kormányhoz elkötelezett személyeket nevezhessen ki ezekbe a pozíciókba.

***Az etikai hiánya.*** Magyarországon a politikusok és állami vezetők magatartását szabályozó etikai kódexek egyáltalán nincsenek, és a politikai elit az íratlan etikai szabályok betartását sem tartja fontosnak.

*A média rendszeresen megírta, hogy a közbeszerzési pályázatok nyertesei a kormánypártokhoz közel álló cégek, és amikor erről kérdezték az állami vezetőket, akkor cinikusan azt válaszolják, hogy nyilvánvalóan nem az ellenzéki pártokhoz közel álló cégekkel akarnak együtt dolgozni, ezért nem ilyeneket fognak a pályázatok nyerteseivé tenni.*

*Amikor az egyik párt politikusát kérdezték, hogy nem tarja-e etikátlannak azt, hogy az egyik minisztériumnak 50.000 Ft-os órabérért dolgozik ügyvédként, akkor azt válaszolta, hogy az egy átlagos ügyvédi munkadíj. (A minisztérium köztisztviselő jogászai egy hónap alatt keresnek annyit, mint ennek az ügyvédnek a fél napos munkadíja.)*

*Azok, akiknek a vállalkozása állami megrendeléseket és állami támogatásokat kapott, és nyilvánvalóan a kormánypolitikusokhoz közel álló személyek, az újságírók kérdéseire azt válaszolják, hogy a pályázás joga mindenkit, bármely állampolgárt megilleti, a pályázat elbírálása jogszerű volt, így nem követtek el jogsértést.*

*Egy népszavazási kezdeményezés a képviselők költségtérítését akarta elszámoltathatóvá tenni. A képviselők ugyanis nem találtak semmi kivetnivalót abban, hogy a költségeikre kapott összegről nem kell számlát adniuk, és arra hivatkoztak, hogy a képviselői jövedelmeik nem éri el az uniós szintet. A népszavazást olyan módon akadályozták meg, hogy a költségtérítésre kapott összeget jogszabályban átnevezték egy másik juttatási formára.*

*Egy parlamenti képviselőt megállító és igazoltató rendőrnek a képviselő a szondát nem volt hajlandó megfújni, és arra hivatkozott, hogy mentelmi joga van.*

*Három kormányfő meggazdagodásával kapcsolatos ügyek is nyilvánvalóan ellentétesek voltak az etikai követelményekkel, de ezt sem ők, sem pártjuk nem ismerte el, a nyilvánvaló tények ellenére sem.*

*Ugyancsak sérti az etikai szabályokat, amikor egy volt pénzügyminiszter az arányos közteherviselés szükségességéről beszél, de amikor a saját offshore cégeikről kérdezik, akkor azt egyszerű adó-optimalizálásnak tartja.*

*A drasztikus megszorítások idején az állami vezetők hatalmas fizetéseket, prémiumokat, végkielégítéseket vesznek fel, és amikor az erre vonatkozó közérdekű adatokat a média kéri tőlük, akkor azt a személyi adatok védelmére hivatkozással megtagadják. Az egyik bulvármédium előszeretettel leplezi le az állami vezetők magas prémiumait, külföldi luxusutazásait, autóvásárlásait, de a 2010- kormányváltás óta, ha ilyen eset napvilágot lát a médiában, a miniszterelnök személyesen szólítja fel őket annak visszafizetésére.*

*Előfordult olyan eset is, amikor az egyik minisztériumi pályázat nyertes cége olcsón felújította a miniszter házát, másik esetben ugyancsak egy nyertes cég kedvezményesen adta bérbe a miniszternek a gyárépületét.*

A média rendszeresen hírt ad az etikailag kifogásolható cselekményekről, információkat kér az állami szervektől a fizetésekről, eszközvásárlásokról, de ezek hatása egyelőre csekély.

***A média és a civilszféra.*** Az ellenzéki média oknyomozó riporterei rendszeresen feltárják a kormánypártok korrupciós ügyeit, de ezzel az állami vezetőknél legfeljebb annyit érnek el, hogy ezeket a médiumokat kitiltják a sajtótájékoztatókról, zaklatják, és koholt vádakkal illetik az újságíróikat.

A médiának jelentős szerepe van a korrupciós ügyek feltárásban, de hátránya, hogy kizárólag a másik politikai oldal korrupciós eseteivel foglalkoznak, gyakran ezt is eltúlozva, a saját politikai oldal korrupciós eseteiről pedig nem vesznek tudomást. Bár ebben a tekintetben pozitív változás, hogy egyre több internetes újság – politikai elfogultságtól mentesen – az oknyomozói újságírás alapján, egyre több korrupciós ügyet hoz nyilvánosságra.

A korrupció elleni küzdelem fontos eszköze lenne a civilszféra tiltakozása, de a civil szervezetek gyengesége, alacsony érdekérvényesítő képessége miatt erre vagy nem kerül sor, vagy semmilyen hatással nem jár. Pedig már elvétve vannak olyan civil szervezetek, például a Társaság a Szabadságjogokért, amelyek az állami visszaélések gyanúja esetén jogi eljárásokat kezdeményeznek.

Összefoglalás

A közvagyon kezelésének módja hatással van a gazdaság hatékony működésére. Vannak olyan országok, ahol az állami tulajdont alacsony hatékonyságúnak tartják, és vannak olyanok, ahol fontos a stratégiailag jelentős állami vagyontárgyak állami tulajdonban tartása. Ha a közpénzek felhasználása pazarló, vagy korrupt, komoly gátja lehet a gazdasági növekedésnek.

Az állami tulajdonnak két fajtája ismert: az állam vállalkozói vagyona, és a kincstári vagyon. A nemzetközi gyakorlat eltérő abban, hogy az állam mely vagyontárgyait sorolja ezekbe a kategóriákba, és abban is, hogy az elidegeníthetőségnek milyen szabályait állapítja meg. A második világháború után az állami tulajdon köre szélesedett, majd az 1980-as évek privatizációs tendenciáinak hatására jelentős része ismét magántulajdonba került.

Magyarországon a privatizáció az 1990-es évek elején a gazdaság 90 %-t kitevő állami vagyon eladását jelentette. A magyar privatizáció sajátos módon ment végbe, amelynek oka az volt, hogy a gazdaságirányítási rendszer reformja az 1980-as évek végére megteremtette az állami vállalatok önállóságát. Az állami vállalatok a privatizáció kezdeti időszakában így saját magukat értékesítették.

A privatizációt később állami kontroll alá helyezték, és az 1990-es évek végére a versenyszféra vállalatai és a közszolgáltatások jelentős része is eladásra került. A magyar privatizációról megoszlanak a vélemények. Van, aki sikeresnek tartja, mivel rövid időn belül hozzájárult a piacgazdaság intézményeinek kialakulásához, mások a korrupcióval és a nemzeti vagyon elkótyavetyélésével azonosítják, és kifogásolják azt is, hogy ellentétes volt a társadalmi igazságosság elvével.

Az állami tulajdon köre Magyarországon a 2000-es évek végére drasztikusan lecsökkent, és kezelése olyan intézményrendszer keretében történt, amelyik korlátlan privatizációs jogot adott a kormány számára. Sokan ebben ismét a korrupció megkönnyítését látják. A közpénzek felhasználásának sem alakultak ki a jogi szabályozásban megfelelő garanciái, és hiányzik az ellenőrző intézmények rendszere is.

2014-től a második Orbán kormány – a gazdasági pozíciók átrendezése, és a gazdaság szorosabb állami ellenőrzés alá vétele érdekében – minden eszközzel igyekezett növelni az állami tulajdon részarányát. A közpénzek felhasználása tekintetében szűkítette a kormányzati ellenőrző szervek szerepét, ami az addigihoz képest is nagyságrendileg megnövelte az állami megrendeléseknek a kormány-közeli cégek számára adását.

Az üzleti elveket a nemzetközi gyakorlatban sikeresen alkalmazzák egyes állami feladatok ellátására, ez a PPP (public private partnership) néven vált ismertté. Magyarországon a számvevőszéki vizsgálatok rámutattak arra, hogy a magánszféra bevonása - közbeszerzések révén és PPP beruházásokkal - a korrupció melegágya. Megfelelő jogi szabályozás, ellenőrző szervek, valamint ezek létrehozására irányuló politikai akarat hiányában ez eddig a közvagyon elherdálásához vezetett.

Az állami korrupció egyre nagyobb problémát jelent Magyarországon. Megjelenési formáira jellemző, hogy bizalmi viszonyra épül, és a pártok holdudvarát juttatják állami megrendelésekhez, amelyekből azután a pártok választási kampányait finanszírozzák, vagy a politikusok zsebébe juttatnak. Sokan szerint Magyarországon morális válság van, mert a politikusok magukra nézve nem tartják kötelezőnek sem a jogi- sem az erkölcsi szabályok betartását.

# 8. A GAZDASÁGI TEVÉKENYSÉGEK SZABÁLYOZÁSA

**Bevezetés**

A szabályozás a legáltalánosabb értelemben a társadalmi-gazdasági viszonyokba történő állami beavatkozást jelenti. A szabályozás mindig jogi szabályozás formájában – bár gyakran gazdasági tartalommal - jelenik meg, mert jogállamban az állam gazdaságot befolyásoló tevékenysége csak alkotmányos és törvényi felhatalmazás alapján történhet. Ilyen értelemben szabályozásnak kell tekintenünk az állam fiskális és monetáris politikáját, a jövedelemelosztást, a versenyfelügyelet, a közszolgáltatások szervezését, valamint az állami tulajdon és a közpénzek kezelését is.

Ebben a fejezetben azokat a szabályozási formákat tekintjük át, amelyek nem kifejezetten a gazdasági folyamatok irányítását célozzák, és nem is alkalmasak közvetlenül a gazdasági folyamatok befolyásolására, hanem olyan piaci kudarcokat oldanak meg, amelyeket a fogyasztók védelme érdekében az államnak fel kell vállalnia. Ezek a piaci kudarcok két okra vezethetők vissza: a külső (externális) hatásokra - amikor az állam jogi eszközökkel tiltja az externális hatást okozó tevékenységeket – illetve az információs asszimetriára - amikor a fogyasztók érdekeit az állam különféle eszközökkel védi a vállalkozásokkal szemben.

8.1. A szabályozás tárgyai

***A külső (externális) hatás fogalma.*** A külső (externális) hatás – a közgazdaságtudomány meghatározása szerint – azt jeleni, hogy a gazdaság szereplői másoknak olyan járulékos költséget okoznak, amelyet nem fizetnek meg. Ennek legjellemzőbb példája a környezetszennyezés, a globális felmelegedés, de ide tartozik az egészségkárosító termékek gyártása, vagy a munkavállalókra nézve veszélyes munkakörülmények kialakítása.

Az államnak tehát jogi szabályozás útján kell köteleznie a vállalatokat, hogy olyan berendezéseket alkalmazzanak, amelyek kiküszöbölik a zaj- és rezgésártalmakat, a légszennyezést, és amennyiben ezt nem teszik meg, különböző szankciókat alkalmaznak. Az alkohol, vagy dohánytermékek esetében az állam a fogyasztást például olyan módon korlátozza, hogy a reklámot bizonyos feltételekhez köti, korlátozza a kiskorúak számára az értékesítést, vagy kötelezi a gyártókat arra, hogy tüntessék fel a termékeken azok egészségkárosító hatását. Vannak olyan egészségre káros termékek - mint a kábítószer, vagy a pszichotróp anyagok - amelyek kereskedelmi forgalmazását az állam megtiltja és csak gyógyászati célú felhasználását engedi meg. A munkavédelem olyan előírásokat tartalmaz, amelyek a munkavállalót védik a munkahelyi egészségre ártalmas, vagy balesetveszélyes körülményekkel szemben, és amelyeket a profitmaximálásban érdekelt munkáltatók jogszabályi kötelezés nélkül nem tennének meg.

***A hatósági ügyintézés.*** Ma már csaknem miden gazdasági tevékenység engedélyezés alá esik, amelynek keretében a közigazgatás azt vizsgálja, hogy a tevékenység megfelel-e az általa támasztott különféle szempontoknak.

A tárgyi feltételek sokfélék, egészségügyi, építésügyi, környezetvédelmi, tűzvédelmi, munkavédelmi, stb. A személyi feltételek azt jelentik, hogy olyanok végezzék a tevékenységet, akik szakmai felkészültsége megfelelő, például az építési, vagy a gyógyító tevékenység esetében rendelkezzenek a szükséges szakképesítéssel. A vállalkozásokat a közigazgatási szervek a legtöbb esetben felügyelik, vagy ellenőrzik, annak érdekében, hogy a vállalkozás a működése során betartsa a vonatkozó jogszabályokat. A vállalkozásoknak sokszor bejelentési és adatszolgáltatási kötelezettsége is van.

Ezek a követelmények egyre bonyolultabb és áttekinthetetlenebb jogi szabályozáshoz vezethetnek.

A vállalkozásokra ezeknek a követelményeknek a betartása nagy terhet ró, ha például a gazdasági tevékenység engedélyezése indokolatlanul hosszú időt vesz igénybe – a vállalkozás addig nem tud működni – vagy indokolatlanul sok dokumentumot kell csatolni az engedélyre irányuló kérelemhez, ami sok utánjárással jár. A tevékenység végzése során is növeli a költségeket, ha a vállalkozásoknak indokolatlanul sok szabályt kell betartaniuk, és az állandó ellenőrzések miatt az ellenőrző hatóság rendelkezésére kell állnia, esetleg bírságot fizetnie, vagy jogi eljárásokban részt vennie. Ugyancsak költségnövelő tényező, ha a jogszabályok áttekinthetetlensége miatt a vállalkozásoknak minduntalan jogi vagy könyvszakértőt kell igénybe venniük ahhoz, hogy jogkövető magatartást tudjanak tanúsítani

A gazdasági hatékonysággal foglalkozó irodalom ezeket, a jogi szabályozással kapcsolatos költségeket adminisztratív terheknek nevezi. Statisztikai adatokkal kimutatható, hogy Magyarországon a vállalkozások számára az adminisztratív terhek a nemzeti jövedelem 6 %-t teszik ki, amely uniós átlagban ez csak a fele, 3 %.

A jogi szabályozás leépítését szolgálja a dereguláció, amelynek célja, hogy a bürokratikus, túlburjánzott jogi szabályozást leépítse, egyszerűsítse, és áttekinthetővé tegye. Forradalmian új módszer a vállalkozások adminisztratív költségeinek csökkentésére az elektronikus ügyintézés és az elektronikus fizetés. Könnyen belátható, mennyi időt és pénzt takarít meg a vállalkozó, ha nem kell a hatósági ügyei intézéséhez a közigazgatási szervek ügyfélfogadási idejében megjelennie, sorban állnia, az esetlegesen hiányzó dokumentumokat újból elvinnie, majd a sárga csekkel elmennie a postára, újból sorban állnia, hogy a fizetési kötelezettsége, például illeték befizetését igazolja, majd hosszú hetekig várnia a határozatra, hanem az interneten keresztül néhány nap alatt megkapja a szükséges engedélyeket.

***Információs asszimetria.*** Ez a jelenség a technikai fejlődéssel együtt járó piaci kudarc, amely a fogyasztó kiszolgáltatottságát eredményezi az egyre összetettebb termékek gyártóival szemben. A fogyasztó nem rendelkezik olyan szaktudással, és többnyire ideje sincs arra, hogy a termékekről annyi információt szerezzen, amely elég lenne a megalapozott vásárlói döntéshez. Ezért az állam a fogyasztók érdekében különböző jogi eszközöket alkalmazott annak érdekében, hogy az információs asszimetriát kiküszöbölje.

A hagyományos fogyasztóvédelmi eszközök az idők során kibővültek speciális területekkel is, mint például a pénzügyi szektor felügyelete, amellyel az állam a pénzügyi szervezetek működését is – és nemcsak a szolgáltatásait - kontrollálja. A pénzügyi szolgáltatásokat a fogyasztók ma már egyre kevésbé képesek megítélni, ami a bankügyletek tömeges sikertelenségéhez, ezzel a fogyasztók érdeksérelméhez, és kedvezőtlen gazdasági folyamatokhoz vezethetnek. Mindezt a 2008-as pénzügyi világgazdasági válság is bizonyítja.

A gyógyító tevékenység az orvostechnika látványos fejlődésével szintén egyre kevésbé ítélhető meg a beteg szempontjából. Erre utal az orvosi műhiba-perek növekvő száma. A jogi szabályozás a beteg védelme érdekében különféle intézményeket hoz létre: például a betegjogi képviselő az egészségügyi intézményekben foglalkozik a betegek panaszaival, szakmai kamarát hoz létre, amelyek szakértő testületei szakmai protokollokat dolgoznak ki, az egészségügyi intézmények működését szigorú, szakmai szempontok szerinti, akkreditációs eljárás alá vonja, szakfelügyeletet működtet, megállapítja a tudományos bizonyítékokon alapuló orvoslás szabályait, és alkalmazását kötelezővé teszi. A gyógyszerek gyártása és forgalmazása is számtalan szakmai előírást tartalmaz, és a szakmai szervezetek szoros ellenőrzése alá tartozik.

8.2. Fogyasztóvédelem

### 8.2.1. A fogyasztóvédelem kialakulása.

A fogyasztóvédelem egyidős az árutermelő társadalmakkal. Ókori emlékekből ismert, hogy már akkor is tiltották a kereskedők számára a hamis mérőeszközök használatát. A feudális jogban ez a tilalom kiegészült az uzsorakölcsön tilalmával is. Jellemző a középkorra, hogy a csalárd kereskedőket a piaci bíróságok szigorú, sokszor megalázó büntetéseknek vetették alá.

A liberálkapitalizmus idején – hasonlóan a versenykorlátozó magatartásokhoz – a szerződéses szabadság ideológiája nem tette lehetővé, hogy a fogyasztói szerződésekbe az állam jogi eszközökkel beavatkozzon. Ebben a korszakban a fogyasztót olyan egyénnek tartották, aki képes szuverén döntést hozni. Ezért a fogyasztóvédelem intézménye csak viszonylag későn, a 19. század végétől kezdett – akkor is csak lassan – kialakulni. A kapitalizmus tömegtermelése a fogyasztói status erősödéséhez vezetett, és védelmet is igényelt az államtól az egyre összetettebbé váló termékeket gyártó és forgalmazó vállalkozásokkal szemben. Napjainkban a fogyasztóvédelem fontosságát mutatja, hogy az Európai Unió is egyre több fogyasztóvédelmi intézményt szabályoz.

### 8.2.2. A fogyasztóvédelem eszközei.

A fogyasztóvédelem hagyományosan kialakult eszközei azokat a követelményeket jelentik, amelyeket a jogszabályok a kereskedők számára kötelezővé tesznek, és amelynek betartását jogi szankciókkal kényszerítik ki.

* Megelőzés. A fogyasztóvédelem a hagyományos jogi védelem kizárólagosságán túllépve, egyre nagyobb hangsúlyt fektet a megelőzésre, vagyis a fogyasztót támogatja abban, hogy érdekei ne sérüljenek. Ilyen megelőző eszköz például az oktatás, amely a fogyasztói magatartást alakítja azáltal, hogy a fogyasztó tudja, hogyan kerülhet a szükséges információk birtokába, milyen jogai vannak, például a tájékoztatáshoz, vagy a jogérvényesítéshez, illetve hogyan kerülje el, hogy áldozata legyen a kereskedők különféle megtévesztő magatartásainak.
* Tájékoztatás. A kereskedőkre a jogszabályok tájékoztatási kötelezettséget rónak, amelynek részletes, mindenre kiterjedő szabályai vannak. Például, a szerződéskötés során nem elég, ha a kereskedő tartózkodik a polgári jog szabályai szerint a szerződő fél tévedésbe ejtésétől, hanem tájékoztatni köteles a fogyasztót az áru és a szolgáltatás minden lényeges körülményéről. A fogyasztóvédelmi jogszabályok tételesen felsorolják azt is, hogy a tájékoztatásnak mire kell vonatkoznia, például a címkén a megnevezés, származási hely, gyártó, forgalmazó, méret, mennyiség, minőség, és annak tanúsítása, ár, összetevők, energiatartalom, környezeti hatások, engedély feltüntetése, stb., valamint használati és kezelési útmutató mellékelésére. A jogszabályok kötelezik a gyártót és a forgalmazót olyan csomagolásra is, amelyik megvédi az áru minőségét a szállítás, tárolás során.
* Az áruk biztonságossága. Az áruk biztonságosságát korábban számtalan jogszabály tartalmazta, egy-egy árura lebontva, és nagy aprólékossággal szabályozva.

*Magyarországon külön miniszteri rendeletet hoztak létre, például a cumik és cuclik minőségi és biztonsági előírásairól, minden részletre kiterjedően meghatározva, hogy a cumiknak és cucliknak milyen anyagokat kell tartalmazniuk.*

 Ez a jogi szabályozást áttekinthetetlenné tette. Az európai uniós megoldás szerint a termékek biztonságát egy – az uniós előírásokat tartalmazó - jogszabálynak kell szabályoznia, amely az elvekről és a felelősségi szabályokról szóló rendelkezéseket tartalmazza, a biztonsági előírásokat pedig kötelező szabványok részletezik.

* A minőség követelménye. A minőség azt a követelményt jelenti, hogy a termék és a szolgáltatás feleljen meg az objektív követelményeknek, például az autó az árával arányos mértékben legyen technikailag felszerelve, a rendeltetésszerű használatra legyen alkalmas, például egy terepjáró a havas úton, vagy az egyenetlen terepen se akadjon el, és a szerződésben kikötött feltételeknek is feleljen meg, például ha a vevő a terepjárót bőrüléssel kérte, akkor az legyen is benne.

Az objektív követelményeket általában szabványok és jogszabályok tartalmazzák, ennek megállapítása egyértelmű. A rendeltetésszerű alkalmasság egyrészt jelenti a termék leírásában szereplő tulajdonságokat, másrészt azt, amit rendeltetéséből adódóan el lehet tőle várni.

### 8.2.3. A fogyasztóvédelem jogintézményei.

A fogyasztóvédelem ma már széles körű, a fogyasztó több jogág védelmét is élvezi.

***Büntetőjog.*** A büntetőjog számtalan büntetőjogi törvényi tényállást állapít meg a fogyasztók sérelmére elkövetett cselekményekkel kapcsolatban. Ilyen például a visszaélés ártalmas közfogyasztási cikkel, rossz minőségű termék forgalomba hozatala, minőség hamis tanúsítása, áru hamis megjelölése, vagy a fogyasztók megtévesztése.

***Polgári jog.*** A fogyasztóvédelem polgári jogi eszközeinek jellemzője, hogy a szerződéses szabályokhoz képest – a fogyasztó védelmében – a gyártó, a forgalmazó és a kereskedő számára többletkötelezettségeket állapít meg.

* Termékfelelősség. A termékfelelősség intézménye annyiban tér el az általános szerződéses szabályoktól, hogy a gyártó közvetlenül felelős a fogyasztónak az áru biztonságáért, annak ellenére, hogy vele nem ő, hanem a kereskedő kerül kapcsolatba, tehát a gyártó és a fogyasztó között nem jön létre szerződés, amely alapján a fogyasztó igényeit a gyártóval szemben érvényesíteni tudná. Sőt a gyártó felelőssége objektív, azaz a felróhatóságától független. Ezt a szabályt szerződésben sem lehet kizárni. A gyártó felelőssége a termék biztonságosságán kívül az is, hogy a fogyasztó figyelmét felhívja a termék veszélyességével kapcsolatos kockázatokra. A kárt a gyártónak kell megtérítenie, amennyiben a kárt az okozta, hogy a termék nem volt biztonságos.
* Szavatosság, jótállás. A szavatosság a szerződés hibás teljesítése, vagyis a szerződésszegés egyik esete, amikor a termék nem felel meg a minőségi követelményeknek. A fogyasztó ilyen esetben kérheti, hogy a terméket javítsák meg, cseréljék ki, szállítsák le az árát, elállhasson a szerződéstől, vagyis a pénzt visszakapja, illetve kérhet kártérítést is, ha például a megvásárolt műszaki cikk a fogyasztó otthonában felrobbant, és kárt okozott. A szavatossági jogokról általában jogszabályok rendelkeznek, például az egyes termékek esetében a kötelező garancia idejéről.

A jótállás a szerződés teljesítését biztosító mellékkötelezettség, amelyet külön szerződésben lehet kikötni, és hibás teljesítés esetén a fogyasztó számára többletjogosítványokat ad a szavatossági jogokhoz képest. A jótállást jogszabály is kötelezővé teheti. Például jogszabály bizonyos fogyasztási cikkekre egy éves szavatossági jogot ad, mely idő alatt érvényesítheti a fogyasztó szavatossági jogait, ezzel szemben a jótállási szerződésben a fogyasztó és a kereskedő kikötötték, hogy a fogyasztó három évig igényelheti a termék kijavítását és kicserélését.

* A fogyasztói szerződés kötelező tartalma. A polgári törvénykönyv

a fogyasztói szerződést külön szerződés-típusként nevesíti, és olyan kötelező tartalmi elemeket - kógens szabályokat - állapít meg, mint például a szerződés kötelező írásba foglalása, a többlet-tájékoztatási kötelezettség, a bizonyítási teher - amelyek az általános szerződéses szabályokhoz képest a fogyasztó számára kedvezőbb helyzetet teremtenek.

A fogyasztót védi az a kógens szabály is, mely szerint a gyártónak, a forgalmazónak, vagy a kereskedőnek kell bizonyítania, hogy nem követett el jogsértést a fogyasztóval szemben, és nem a fogyasztónak kell bizonyítékot találni arra, hogy sérelmet szenvedett. Ezt jelenti a bizonyítási teher telepítése a fogyasztóval szerződő félre. A polgári perrendtartás szabályai szerint ugyanis a polgári perben mindig annak a félnek kell bizonyítania, aki az állítást megfogalmazta, és akinek érdeke fűződik ahhoz, hogy azt a bíróság valónak fogadja el. A fogyasztó ebben az esetben nem tudná érdekeit megvédeni, ugyanis csaknem lehetetlen lenne a számára bizonyítani azt, hogy a gyártó például az adott műszaki cikket nem a megfelelő minőségben állította elő.

* Feltétlen elállás joga. A távollevők közötti szerződésekben – amikor a fogyasztó például interneten keresztül, vagy katalógusból vásárol – a fogyasztó indoklás és kártérítési kötelezettség nélkül elállhat a szerződéstől. Ez azt jelenti, hogy miután a fogyasztó az árut megkapta, rövid időn belül meggondolhatja magát, és az áru visszaadása után a vételárat visszakérheti. Ezt a felmondási lehetőséget a hagyományos szerződéses jog nem engedi meg, mert a felmondást vagy a hibás teljesítéshez köti, vagy egyébként a felmondást gyakorló félnek kártérítést kell fizetnie. A feltétlen elállás joga azért védi a fogyasztót, mert a fogyasztó a táv-kereskedelem esetén nincs jelen az ügylet megkötésénél, és így nagyobb az esélye annak, hogy a kereskedő ezzel a helyzettel visszaél. Ez arra ösztönzi a kereskedőt, hogy mindenre kiterjedően tájékoztassa a fogyasztót.
* A jogról való lemondás tilalma. Ha a fogyasztót olyan szerződés aláírására bírják rá, amelyikben a fogyasztókat védő jogszabályoktól a fogyasztó hátrányára térnek el, akkor ez a kikötés semmis, és helyette a fogyasztóvédelmi jogszabályokat kell alkalmazni. Ennek a szabálynak azért van jelentősége, mert a fogyasztó nem lehet tisztában az összes fogyasztóvédelmi szabállyal, és ezt a helyzetet egyébként a kereskedő ki tudja használni.
* Általános szerződési feltételek. A fogyasztó egyre többször kerül olyan helyzetbe, amikor egy termék, vagy szolgáltatás megvásárlásakor nem esetileg állapodik meg a szerződésben a kereskedővel, vagy a pénzintézettel, hanem egy előre elkészített szerződésformát – blankettát – kell aláírnia. Az ilyen szerződésben kikötött feltételeket általános szerződéses feltételeknek nevezi a polgári jog. Ezekkel a szerződésekkel könnyen vissza lehet élni a fogyasztó rovására, mert a fogyasztónak rendszerint nincs ideje a több oldalas szerződéseket elolvasni, vagy azt egy bonyolultabb pénzügyi szerződés esetén nem is érti, illetve nem tud kellően figyelni arra, hogy a lényegi dolgokat a szerződés mellékletében, vagy az apró betűs részekben kötötték ki.

Ha az általános szerződési feltételekben olyan feltételeket kötöttek ki, amelyek tisztességtelensége a fogyasztó rovására megállapítható, akkor az ilyen szerződést a fogyasztó bíróság előtt megtámadhatja. Azt, hogy mely kikötések tisztességtelenek, a jogalkotó nem bízza kizárólag a bírói mérlegelésre, hanem külön jogszabályban nevesíti. Ilyennek tekinthető például, ha a szerződés a fogyasztó számára egyoldalúan hátrányos kikötéseket tartalmaz a szerződés értelmezését, a teljesítést, a jognyilatkozatokat, a felmondást illetően, vagy kizárja a teljesítés követelését, a beszámítást, és az igényérvényesítést. A jogszabály feltételezi, hogy tisztességtelen a kikötés, ha például a fogyasztó rövid ideig nem nyilatkozik, és azt a kereskedő vásárlási szándéknak tekinti, ésszerűtlen követelményeket támaszt a fogyasztói nyilatkozatok megtételére, például egy bankszámlaszerződés felmondására, vagy alapos ok nélkül, egyoldalúan felemeli a fogyasztó hitelének kamatait.

***Versenyjog.*** A fogyasztók megtévesztésének versenyjogi szabályozásából nőtt ki a reklámjog, amelynek fontosságát az adja, hogy nemcsak a fogyasztók tájékoztatására, hanem a manipulálására is használható. A fogyasztói érdekekkel ellentétes, ha nem a fogyasztó határozza meg a kínálatot, hanem a termelők és a kereskedők „igazítják” a keresletet a fogyasztók manipulatív felhasználásával. A reklámtevékenység ma már rendkívül kifinomult módon képes a fogyasztókat befolyásolni, például más árukkal hasonlít össze, burkoltan, vagy nem észrevehető módon hoz valamit a fogyasztó tudomására, például sztárok fényképét mutatja be, akik egy meghatározott márkájú öltözéket viselnek, vagy italt fogyasztanak.

A reklámmal szembeni általános követelmény, hogy nem lehet megtévesztő, azaz tényszerűnek és objektívnek kell lennie. Ugyanez vonatkozik az összehasonlító reklámra, amelyiknek tényszerűnek kell lennie – például nem állíthatja megalapozatlanul, hogy az övé a legjobb termék - azonos árufajtával kell az összehasonlítást elvégeznie – például nem ösztönözhet arra, hogy vegyenek autót a bicikli helyett, mert az gyorsabb. Nem sértheti a reklám más vállalkozás gazdasági érdekeit: nem kisebbítheti annak áruját, nem lehet vele megtévesztő, például nem tüntetheti fel a háttérben a másik áruját, miközben a sajátját a többinél jobbnak reklámozza.

Speciális követelmények a reklámmal szemben, hogy nem sértheti valakinek a személyiségi, kegyeleti jogait, például nem reklámozhatja, hogy valaki a temetésen az adott divatcég ruháját viselte, nem buzdíthat erőszakra, nem sértheti a közbiztonságot, és nem kelthet félelemérzetet, például nem reklámozhat vagyonvédelmi berendezéseket úgy, hogy azok alkalmasak a betörő fizikai megsemmisítésére, illetve a reklám nem mutathat be egy golyóálló mellényt, egy véres lövöldözéseket bemutató jelenetben.

A reklámjog védi a kiskorúakat is az olyan reklámtól, amelyek erőszakos, vagy szexuális tartalmú jeleneteket használnak fel, és nem szólíthatja fel őket arra, hogy a felnőtteket az áru vásárlására beszéljék rá. Tilos az alkohol- és a dohánytermékeket is úgy reklámozni, hogy kiskorúaknak, vagy kiskorúakról szóljon, illetve a túlzott fogyasztásra hívjon fel.

Vannak olyan tárgyak, amelyek reklámozása tilos, például lőfegyverek, robbanó anyagok, és olyanok is - például a dohány, alkohol, vagy a gyógyszer - amelyek jelentősen korlátozottak - például a dohánytermékeket csak az eladási helyen lehet reklámozni, és nem tüntetheti fel egészséges tevékenységként. Az alkohol reklámozása is tilos például fiatalkorúaknak szóló sajtótermékben, olyan kulturális rendezvényen, amelyen kiskorúak is jelen lehetnek, valamint kiskorúak számára létrehozott intézmény közelében.

A reklámmal kapcsolatos ügyekben a Gazdasági Versenyhivatal jár el.

***Közigazgatási jog.*** Aközigazgatási hatósági eljárás körébe tartoznak az áruk minőségével, összetételével, csomagolásával, a tájékoztatási kötelezettséggel, a méréssel, a hatósági árral, a panaszok intézésével és az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos ügyek.

A legutóbbi jogi szabályozás eredménye, hogy egyes szerződéses jogviták – a fogyasztói szerződések szavatosságával és jótállásával, valamint az általános szerződési feltételekkel kapcsolatos ügyek is - közigazgatási hatáskörbe kerültek. Ez nyilvánvalóan nagymértékben megkönnyíti a fogyasztók igényeinek érvényesítését, mert a közigazgatási hatósági eljárás – legalábbis a jogszabályok szerint, de a gyakorlatban nem mindig – lényegesen rövidebbek, mint a bírósági eljárások.

A legújabb – az uniós követelményekkel összhangban levő – jogszabály részletesen szabályozza a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmát. Eddig ezt a joganyagot csak a fogyasztók döntéseinek tisztességtelen befolyásolásával kapcsolatos versenyjogi tényállások tartalmazták néhány paragrafusban, és általános megfogalmazásban. Az új joganyag a kereskedő számára sokkal szigorúbb feltételeket állapít meg a tisztességes kereskedelem követelményeivel kapcsolatban, és a jogszabályban, de annak mellékletében is, 30 pontban felsorol olyan cselekményeket, amelyek tisztességtelen kereskedelemnek minősülnek. A tisztességtelen kereskedelmi tevékenység lehet megtévesztő és agresszív. Általában véve, tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatnak minősül, ha a kereskedő nem az elvárható szakszerűséggel, gondossággal, tisztességgel és jóhiszeműséggel jár el, és ez rontja a fogyasztó lehetőségét arra, hogy a szükséges információk birtokában megalapozott döntést hozhasson. Azokkal a csoportokkal, akik koruk, hiszékenységük, szellemi vagy fizikai fogyatékosságuk miatt kiszolgáltatottabbak, a kereskedőnek fokozott felelőssége áll fenn. Tehát a korábbi, a fogyasztók szándékosan történő tisztességtelen befolyásolásához képest az új szabályozás inkább az objektív felelősség felé közelít.

A közigazgatási fogyasztóvédelmi ügyekben a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság jár el a közigazgatási eljárásjogi szabályok alapján.

### 8.2.4. A fogyasztói igények érvényesítése

***Polgári per****.* A polgári jogi igények érvényesítésének nagy hátránya - ha a fogyasztó polgári pert indít a gyártó, a forgalmazó, vagy a kereskedő ellen - hogy köztudottan drága, hosszadalmas, és a kimenetele is bizonytalan. Ráadásul kisebb ügyekben ez nem is éri meg, és a fogyasztónak nem sok esélye van például egy multinacionális cég ügyvédeivel szemben.

A polgári jogi szabályozás ezért ezt a helyzetet úgy próbálta feloldani, hogy létrehozta a közérdekű kereset intézményét, ami azt jelenti, hogy a fogyasztói érdekképviseleti szervek - és egyes állami szervek is - jogosultak keresetet indítani bíróság előtt az általános szerződési feltételek megsértése esetén. Ennek következtében a bíróság a tisztességtelen kikötést tartalmazó szerződést semmissé nyilvánítja.

Lehetőség van egyszerűbb ügyekben a békéltető testületek előtti eljárásra is, aminek viszont hátránya, hogy a testület döntése csak akkor kötelező az eljárás alá volt vállalkozásra, ha annak önkéntesen aláveti magát. Visszatartó hatású lehet viszont a vállalkozásra nézve az, hogy a békéltetős testület döntését nyilvánosságra hozzák.

***Közigazgatási eljárás.*** A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (NFH) széles körű jogosítványokkal rendelkezik. Ha megállapítja a hatáskörébe tartozó közigazgatási ügyekben a jogsértést, kötelezheti a jogsértőt arra, hogy azt szüntesse meg, és a jövőben is tartózkodjon ilyen és hasonló jogsértésektől, kötelezheti a hibák és hiányosságok megszüntetésére, és arra, hogy erről adjon számot, az áru forgalmazását felfüggesztheti, a forgalomból kivonhatja, vagy megsemmisítheti. Jogosult az üzletet bezárni, és értesíti azt a közigazgatási szervet, amelyik a működési engedélyt kiadta. Bírság kiszabására is jogosult, amelynek nagysága a 100 millió forintot is elérheti.

Az NFH a közigazgatási hatósági eljárás szabályai alapján jár el, és döntése bíróság előtt megtámadható.

### 8.2.5. A fogyasztóvédelem uniós szabályai.

***A fogyasztóvédelem uniós szabályozásának története.*** A fogyasztóvédelem szabályai az Európai Unióban viszonylag kis múltra tekintenek vissza. A Római Szerződés például egyáltalán nem tartalmazott rendelkezéseket a fogyasztóvédelemmel kapcsolatban. Viszonylag későn, 1985-ben fogadtak el három tanácsi irányelvet a megtévesztő reklámról, a házaló kereskedelemről és a termékfelelősségről.

Csak 1992-ben, a Maastrichti Szerződés elfogadása után születtek olyan rendelkezések, mint például az Amszterdami Szerződés, vagy a Nizzai Szerződés, amelyek a fogyasztói jogok széles körű szabályozását tűzték ki célként. A fogyasztói jogok elismerése mellett egyre több, speciális fogyasztóvédelmi rendelkezés született, mint például az internet használata az elektronikus kereskedelemben, vagy a fogyasztói hitelek kötelező tartalmi elemei.

***A fogyasztóvédelem elvei.***A fogyasztóvédelem elveit részben az Európai Unió Bíróságának jogértelmező gyakorlata alakította ki, részben a későbbi közösségi szabályozás munkálta ki.

* A fogyasztók választási lehetősége

A fogyasztói választás azt jelenti, hogy a fogyasztó jogosult arra, hogy hozzáférjen az áruk és szolgáltatások teljes köréhez, és ez a joga elsőbbséget élvez az olyan tagállami szabályozással szemben, amelyik ezt korlátozza. Ha egy tagállam indokolatlanul tiltja egyes külföldi áruk, vagy szolgáltatások kereskedelmét a tagállamban, illetve a nemzeti termékeket előnyben részesíti, akkor az a közösségi joggal ellentétes.

* A diszkrimináció tilalma a fogyasztóval szemben

Ez a tilalom azt jelenti, hogy a fogyasztót megilleti a diszkriminációmentes elbánás, más szóval, a fogyasztó egy másik tagállam területén ugyanolyan körülmények között jogosult vásárolni. A fogyasztó nem ismerheti, hogy a másik tagállamban milyen fogyasztóvédelmi szabályok érvényesülnek, ezért fontos, hogy bármelyik tagállamban vásárol, mindenhol ugyanazokat a fogyasztói jogokat élvezhesse.

A fogyasztóvédelem uniós szabályozása ezért azt a szabályozási technikát tartotta szem előtt, amelyik egy minimálisan elvárható követelményt támasztott a tagállami szabályozással szemben, amitől a tagállamok részletesebb, vagy szigorúbb szabályokat tetszésük szerint megállapíthattak.

Amennyiben egy tagállam a saját jogi szabályzásában nem érvényesíti a közösségi fogyasztóvédelmi elveket, a fogyasztó a tagállam fogyasztóvédelmi hatóságai, és az Európai Bíróság előtt is, közvetlenül hivatkozhat az uniós elvek megsértésére. Ilyen esetben az Európai Bíróság a fogyasztóval szemben a tagállamot fogja elmarasztalni azért, mert a közösségi fogyasztóvédelmi irányelvek végrehajtását elmulasztotta. A tagállam fogyasztóvédelmi hatósága egy fogyasztó és kereskedő közötti jogvita esetén – tagállami szabályozás hiányában is - köteles döntéseiben az uniós elveket közvetlenül alkalmazni.

A legutóbbi közösségi szabályozás azt is lehetővé tette, hogy a fogyasztói érdekképviseletek az Európai Unió bármely tagállamában fogyasztóvédelmi eljárást indíthassanak, és fogyasztóvédelmi ügyekben eljárhassanak, függetlenül attól, hogy a tagállam joga szerint esetleg nem rendelkeznek perképességgel.

* A fogyasztói jogok

A fogyasztói jog hármas követelménye, amely a fogyasztót minden tagállamban meg kell, hogy illesse, a fogyasztók megfelelő tájékoztatása, egészségük és biztonságának követelménye, valamint a jogorvoslathoz és az érdekérvényesítéshez való jog.

A fogyasztók tájékoztatáshoz való joga a legkiterjedtebb fogyasztóvédelmi intézmény. A kereskedő tájékoztatási kötelezettsége a közösségi szabályokban is egyre szélesebb körben kerül meghatározásra.

Amikor a fogyasztó a kereskedő üzlethelyiségén kívül köt szerződést, nem rendelkezik megfelelő információval, mert nem tudja a kereskedő áruját más árukkal összehasonlítani. A kereskedő ezért köteles a fogyasztót írásban tájékoztatni arról, hogy a szerződéstől való elállási jogát legalább 7 napig gyakorolhatja.

Napjainkban az interneten megkötött szerződésekkel kapcsolatban is, a fogyasztó tájékoztatásának igénye hozta létre a távollevők között kötött szerződésekről szóló irányelveket.

A termékbiztonságot is külön irányelv szabályozza, részletesen felsorolva a biztonságosság szempontjait.

A jogorvoslathoz, és az érdekérvényesítéshez való jog a fogyasztó számára könnyebbé teszi érdekei érvényesítését, tekintettel arra, hogy fogyasztóvédelmi ügyekben az eljárás nehézkes, mivel viszonylag kis értékű követelésekről van szó, és a fogyasztó egyénileg nehezen tud fellépni a nagyobb cégek ellen.

A fogyasztói igények érvényesítésére ezért az uniós szabályok kötelezővé tették a fogyasztók szélesebb körét érintő ügyekben a fogyasztói érdekképviseletek által indítható kereseteket, valamint az alternatív vitarendezést, például a peren kívül eljáró békéltető testületek formájában.

8.3. A pénzügyi szektor felügyelete

***A pénzügyi felügyelet célja.*** A bankok és más pénzintézetek felügyelete a fogyasztóvédelem intézményéből alakult ki. A pénzügyi szolgáltatások – más termékekkel összehasonlítva – különösen nagy kockázatot jelentettek a fogyasztóknak, bár a kezdeti időkben nem azért, mert a pénzügyi szolgáltatások olyan bonyolultak voltak, hanem a bankok sajátos kockázatvállalása miatt.

Mint ahogyan a 4. fejezetben is láttuk, a bankok pénzteremtő képességgel rendelkeznek, ami azt jelenti, hogy a betétesek pénzének csak egy részéből képeznek tartalékot, a többit vagy befektetik, vagy hitelbe adják. A bank akkor ér el minél nagyobb nyereséget, ha minél kisebb tartalékot képez, vagyis minél nagyobb kockázatot vállal. Ha tehát a bank rosszul méri fel a pénzpiacot, és olyan kevés tartalékot képez, ami nem elegendő a betétesek pénzének kifizetésére, akkor a bank ügyfelei nem jutnak hozzá a pénzükhöz.

A bankok pénzügyi szolgáltatásai napjainkban ettől jóval bonyolultabbak, de a lényeg most is az, hogy a bankok a profitmaximálás érdekében gyakran olyan üzletpolitikát folytatnak, amely nagyfokú kockázatot jelent a bank ügyfeleinek. Az állam ezért a bankokat – a fogyasztók érdekében – abból a szempontból felügyeli, hogy a bank pénzügyi tevékenysége megbízható – prudens – legyen.

A fogyasztói szempontok mellett nem mellékes az a körülmény sem, hogy a pénzügyi szervezetek rossz üzletpolitikája hatással van a pénzpiaci folyamatokra – ezáltal a gazdaság működésére - is.

*Ismeretes például, hogy a 2008-as pénzügyi világgazdasági válságot az okozta, hogy néhány amerikai bank olyan ingatlan jelzáloghiteleket adott, amelyek túlságosan kockázatosak voltak, mert nem volt meg a fedezetük, például a hitel összege nagyobb volt, mint a fedezetként felajánlott ingatlan értéke. Amikor ezek a hitelek tömegesen kezdtek „bedőlni”, és a bankok nem jutottak hozzá a pénzükhöz, a bankok csődbe mentek. Mindez kihatott nemcsak az amerikai pénzügyi piacra, hanem a világgazdaságra is. Az Egyesült Államokban nem ez volt az első eset – ilyen volt az Enron-ügy néhány évvel ezelőtt - amikor a pénzügyi felügyelet nem ellenőrizte megfelelően a pénzügyi szervezeteket. Ehhez hasonló esetek Európában is előfordultak – például a Parmalat-ügy - bár ezek nem okoztak súlyos gazdasági válságot. Argentínában azonban a pénzügyi válság a banki betétek befagyasztásához vezetett, ami azt jelentette, hogy a betétesek nem férhettek hozzá a betétjeikhez, és devizabetéteiknek is csak egy töredékét vehették ki.*

Sokan a pénzügyi válságok hatására az állam erőteljesebb ellenőrző feladatát tartják kívánatosnak.

*A pénzügyi szolgáltatások változásai.* A pénzügyi piac napjainkban jelentős változásokon ment át, ami a pénzügyi felügyelet számára új kihívásokat jelent:

* Az informatikai és az elektronikai fejlődés hatására a pénzügyi piacok egyre inkább nemzetközivé váltak, ebből következően a pénzügyi szervezetek mérete is megnőtt. A pénzpiac nemzetközivé válása fontos részét képezi a globalizációs tendenciáknak.
* A gazdasági növekedés következtében nagymértékben megnőtt a gazdaságban a pénzügyi vagyon aránya, és jellemzően, sokkal nagyobb mértékben, mint maga a nemzeti jövedelem. Ez a pénzügyi szervezetek gazdasági súlyának, befolyásának növekedését eredményezi.

*Magyarországon a pénzügyi szektorban a külföldi bankok tulajdoni hányada megközelíti a 90 %-t, ezért a magyar gazdaság nagymértékben függ a nemzetközi pénzpiaci folyamatoktól. Politikusok által tett nyilatkozatokban gyakran hallani, egy-egy politikai döntés esetében fontos, hogy az a nemzetközi pénzügyi szervezetek tetszését elnyerje. Amikor Gyurcsány Ferenc lemondása szóba került az őszödi beszéd után, akkor a szocialista párt egyik vezető politikusa olyan kijelentést tett, hogy a kormányfő lemondása azért nem lehetséges, mert a nemzetközi pénzügyi szervezetek őt akarják továbbra is kormányfőnek.*

*A második Orbán kormány tudatosan alakított ki olyan gazdaságpolitikát, amelyik a magyar gazdaságot függetleníti a nemzetközi pénzügyi piac befolyásától. Ennek érdekében mondta fel a szocialista-liberális kormányok által a Nemzetközi Valutaalappal kötött szerződést, és igyekszik az állami tulajdon részarányát növelni a pénzügyi szektorban. Mint ahogyan már többször történt róla említés, a pénzügyi szervezetek gazdasági hatalmát a különadók kivetésével is igyekszik korlátozni. Ez a fajta „szabadságharcos” gazdaságpolitika a nemzetközi pénzügyi szervezetek nemtetszését váltotta ki.*

* A klasszikus banki tevékenység – a betétek gyűjtése és hitelnyújtása – mellett napjainkban rohamosan nő a befektetések aránya, amelyek főleg befektetési alapokban kerülnek elhelyezésre. A befektetésekre jellemző, hogy azok értékpapír formájában közvetlenül kerülnek a tőkepiacra.
* Az információs technológia fejlődése a pénzügyi szolgáltatások körét jelentősen bővítette. Az adattovábbítás meggyorsult, a számítástechnikai berendezések kapacitása korlátlanná vált, ami a pénzügyi tranzakciók számának ugrásszerű növekedéséhez vezetett, másrészt lehetővé tette újak bevezetését is.

A telekommunkáció forradalmi fejlődése szintén új pénzügyi tranzakciós lehetőségekhez vezetett, mint például a bankkártya, a telebankos és internetbankos pénzátutalások. Napjainkban egyre nagyobb jelentőséget kap a mobiltelefon és a mobilinternet felhasználása a pénzügyi tranzakciók lebonyolításában, amely átveszi a helyét a bankkártyás fizetéseknek.

Mivel a technológiai fejlődés hatásaként létrejövő új szolgáltatások lehetővé tették, hogy fizikai jelenlét nélkül is megvalósíthatók a pénzügyi tranzakciók, az ügyletek száma ugrásszerűen megnőtt.

* A hitelezési, és különösen a befektetési (tőkepiaci) szolgáltatások köre rohamosan nő, és egyre bonyolultabbá válik, a pénzügyi szervezetek számtalan kötvényt, részvényt, befektetési alapot, biztosítással vegyes befektetést, sőt a befektetési és hitelpiaci termék-kombinációt, is ajánlanak.

A pénzügyi szolgáltatások mellett a pénzügyi szervezetek számos kiegészítő szolgáltatást is nyújtanak - például vásárlókártyák, kedvezményes akciókkal egybekötött hitelajánlatok, jelzáloghitelezés – ami által az átlagos fogyasztó számra egyre kevésbé átlátható és megítélhető a pénzügyi szolgáltatások sokasága.

* A pénzügyi piacra az utóbbi évtizedben a koncentráció volt jellemző: számos nemzetközi pénzügyi szervezet fuzionált. Ennek oka, hogy az informatikai és telekommunikációs technika által kínált berendezések olyan nagy összegű fejlesztési költségeket jelentenek, amely csak a nagyobb méretű pénzügyi szervezetekben használható ki gazdaságosan.

A koncentráció eredményeként a különböző profilú pénzügyi szervezetek – bankok, biztosítók, bróker- és alkuszcégek, nyugdíjpénztárak – is egyesültek, amelynek következményeként ma már egy-egy pénzügyi termék nem köthető bizonyos pénzügyi szektorokhoz.

***Kihívások a pénzügyi felügyelet számára.*** A pénzügyi piac ilyen módon történő, jelentős átalakulása új igényt támasztott a pénzügyi szabályozással és felügyelettel szemben.

* A pénzpiac globalizációs tendenciája felerősítette azt a veszélyt, hogy az egyes országokban jelentkező pénzpiaci kockázatok más országok gazdaságára is kihatással lehetnek. Ezért felmerült a nemzetközi intézmények és szabványok szükségessége.

Az Európai Unióban komoly kísérletek történnek az egységes pénzügyi piac megteremtésére. Az uniós jogban már évtizedek óta garantált a tőke és a szolgáltatások szabad áramlása, amely a pénzpiaci szolgáltatók és a pénzügyi tevékenység harmonizációját eredményezte.

A legutóbbi időkben – a nemzetközi pénzpiac kockázatainak hatására - igény mutatkozott egy egységes, uniós szintű pénzügyi felügyelet létrehozására. Ugyanis, ha egy pénzügyi szervezet szolgáltatásai nem maradnak a tagország határain belül, akkor kikerülnek a tagország pénzügyi felügyeletének hatásköréből is. Ilyen esetben a tagország pénzügyi felügyelete a másik tagország pénzügyi felügyeletének döntéseit el kell, hogy fogadja. A Lámfalussy-folyamat azt jelenti, hogy a tagországok pénzügyi felügyeletei között ki kell alakulnia egyfajta együttműködésnek. Az Európai Unió uniós szinten is létrehozott olyan bizottságokat, amelyek pénzügyi felügyeletet látnak el.

Az uniós jognak a pénzügyi felügyelet szabályai tekintetében vannak olyan direktívái, amelyek kötelezőek a tagállamokra, és amelyeket a tagállamok saját törvényhozásukban kötelesek alkalmazni. Az uniós direktívák a határon átnyúló pénzügyi tranzakciók biztonságosságát és átláthatóságát szolgálják olyan közös szabályok – mint például az adatszolgáltatás, számlavezetés, az átalakulás, az információszolgáltatás, a fogyasztói panaszok elbírálása - a jogharmonizációt pedig például azok, amelyek a bármely tagország által megadott engedély elfogadását kötelezővé teszik más tagállamokban is, vagy az egységes pénzügyi műveletek – mint például a tartalékképzés, kockázatvállalás, tőkemegfelelés – megállapítása. Ezek az Európai Unió részéről lépéseket jelentenek az egységes pénzpiac megteremtése felé.

* Az ellenőrzés és felügyelet hagyományos eszközei átalakultak.

A pénzügyi szervezetek ellenőrzése azt jelenti, hogy a pénzügyi felügyelet – a jogszabályok alapján megállapított személyi és tárgyi feltételek alapján - engedélyt ad, valamint folyamatosan ellenőrzi a pénzügyi szervezet tevékenységét abból a szempontból, hogy az a jogszabályoknak megfelel-e.

Az ellenőrzés eszközei azonban ma már nem megfelelőek ahhoz, hogy a pénzügyi szervezetek prudens működését biztosítani tudják. A pénzügyi felügyeletnek sokkal inkább arra kell koncentrálnia, hogy megelőzze a pénzügyi piac anomáliáit. Ezt a célt a csak a törvényességet, és azt is csak utólag megállapító ellenőrzés eszközeivel ma már nem lehet elérni. Mindez egyrészt arra a körülményre vezethető vissza, hogy a pénzügyi szektorban jelentős pénzügyi vagyon és vállalati összefonódások jöttek létre, valamint a pénzügyi piac nemzetközivé válásával a kockázatok földrajzilag is, és szektoronként is másként oszlanak el, amely a pénzügyi felügyelet szempontjából új szempontú elemzéseket igényel.

Másrészt, a technika fejlődésével és a pénzügyi szolgáltatások bonyolultabbá válásával új kockázati tényezők jönnek létre, amelynek kiszűrésére a pénzügyi felügyelet nem készült fel. Ezek a kockázati tényezők összefügghetnek a rendszerek üzemzavaraival, új pénzügyi bűncselekményekkel – mint például elektronikus eszközökkel megvalósított pénzmosás, internetes csalás – illetve, a pénzügyi szervezetek nagyobb kockázatvállaló hajlandóságával. Ez utóbbi jelenség táptalaja a pénzügyi szolgáltató és a fogyasztó közötti információs asszimetria növekedésének: a fogyasztó egyre kevésbé képes megítélni a pénzügyi szolgáltatásokat, és egyre kevésbé van abban a helyzetben, hogy megalapozott, felelős döntést tudjon hozni. Ezért a pénzügyi felügyeletnek a pénzpiac hagyományos - prudens – működése követelményén felül az átláthatóságot – a transzparenciát – is biztosítania kell.

*A magyar devizahitelek tömeges „bedőlése” Magyarországon egyre nagyobb vitát vált ki. Sokan a bankokat teszik felelőssé azért, mert nem tájékoztatták az ügyfeleiket megfelelően arról, hogy a forint gyengülése esetén a törlesztő részletek emelkedni fognak, illetve, hogy a bankok egyoldalúan is jogosultak módosítani a szerződést, ami a kamatlábak és a költségek emelésével jár. A bankok viszont azzal védekeznek, hogy nem az ő hibájuk, ha az ügyfelek nagy része nem tájékozódik megfelelően, nem érti meg a szerződés rendelkezéseit, és felelőtlenül vesz fel hiteleket. Van olyan álláspont is, hogy az állam a felelős a devizahitelesek problémájáért, mert nem működtetett olyan, fogyasztóvédelmi célú pénzügyi felügyeletet, amely a pénzügyi szervezeteket jobban rákényszerítette volna tájékoztatáshoz való jog a fogyasztóvédelmi követelményére, illetve, a pénzügyi felügyeletnek előre látnia kellett volna ennek a gazdasági kockázatát, és be kellett volna avatkozni valamilyen formában abba, hogy ezeket a hiteleket a fogyasztók – különösen az ingatlanjaikra - nem vegyék fel tömegesen. Az igazsághoz az áll a legközelebb, hogy mind a három fél felelős a kialakult helyzetért.*

*A közvélemény nyomására a szocialista-liberális kormány kénytelen volt foglalkozni a devizahitelesek megsegítésével, azonban nagyon csekély eredményt volt képes felmutatni. A kormány például krízisalapot hozott létre, amelyhez azonban csak nagyon kevesen fértek hozzá, és a támogatás összege is inkább jelképesnek volt mondható. Konzultációt is folytatott a kormány a bankokkal, amelynek eredményeként kötelezte a bankokat egy később létrehozandó etikai kódex betartására, és arra is, hogy hozzák nyilvánosságra azokat az okokat, amelyek a hitelkamatok növelésére késztették őket, valamint arra is, hogy a devizahitelt fizetni nem tudó ügyfeleknek áthidaló megoldásokat tegyenek lehetővé. Javasolták, hogy a jelzáloghitelt fizetni nem tudók lakásait - a banki árverést megelőzendő - az önkormányzatok vásárolják meg, és adják bérbe a volt tulajdonosoknak, azonban a súlyos pénzügyi gondokkal rendelkező önkormányzatok ennek nem tudtak eleget tenni. Ezek a kormányzati intézkedések nyilvánvalóan nem jelentettek érdemi megoldásokat, inkább csak látszatintézkedésnek tekinthetők.*

*A második Orbán kormány határozottan elkezdte a devizahitelesek problémáinak megoldását. Először lehetővé tette a végtörlesztést, ami azt jelentette, hogy az eredeti árfolyamon, egy összegben vissza lehetett fizetni a devizahitelt. Ez azonban csak a tehetősebb rétegek számára nyújtott megoldást. Létrehozta a Nemzeti Eszközkezelőt, amelynek feladata a bedőlt devizahitelesek lakásának felvásárlása, majd a volt tulajdonosok számára a piaci ár alatti bérbe adása. Ez azonban csak a 20 millió forint alatti hitelekre vonatkozott, és a Nemzeti Eszközkezelő – megfelelő pénzügyi források hiányában - az igényeknek csak egy töredékét tudta kielégíteni. Felépítette a kormány az ócsai lakóparkot is a bankok által kilakoltatott tulajdonosok számára, de ide – a megfelelő infrastruktúra hiánya miatt – csak kevesen költöztek be. Másik intézkedésként bevezette az árfolyamgátat, ami a hitelek fizetésének csak 5 évre szóló elhalasztását jelentette.*

*2009. második felében a kormány még ezekkel az intézkedésekkel sem tudta a devizahitelesek problémáit érdemben megoldani, pedig választási ígéretei között ez központi helyen szerepelt. A pénzügyi szervezetektől megoldási javaslatot kért, amelyben azok a veszteség harmadolását – a bankok, a fogyasztók és az állam között – javasolták. A kormány ezt nem fogadta el, mivel az összes veszteség viselését a bankokra kívánta hárítani. Ehhez jogi felhatalmazást kért az Alkotmánybíróságtól és a Kúriától, amely szervek ezt érdemben nem döntötték el, a Kúria például a döntést áthárította az Európai Unió szerveire. A kormány ara a kérdésre várt választ, hogy a devizahiteles szerződések jogilag semmisnek tekintendők-e a benne foglalt egyoldalú kikötések miatt. Jogi döntés az ügyben csak 2014. második felében várható. A kormány addig áthidaló megoldásként az árfolyamgátat javasolta, illetve, a közszférában dolgozók számára 5 millió forintos támogatást adott.*

* A pénzügyi felügyelet intézményrendszere az új kihívásoknak megfelelően kétszintűvé vált, amelyet integrált felügyeletnek neveznek. Ez azt jelenti, hogy a hagyományos, prudenciális feladatokat az intézmény-felügyelet, az új, kockázatelemző feladatokat pedig a piacfelügyelet látja el. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a pénzügyi felügyeletnek a pénzügyi piacon a kockázatokat nem csak az egyes pénzügyi szervezetek vonatkozásában kell vizsgálnia, hanem az egész pénzügyi piacon is, abból a szempontból, hogy melyek a várható kockázatok, a kockázat pontosan mely pénzügyi csoportokra vonatkozik, és melyek a pénzpiac kívülről jövő kockázatai.[[62]](#footnote-62)

*A magyar példával élve, ha a magyar pénzügyi felügyelet szervei az új szemléletű felügyelet alapján működtek volna, akkor időben felismerték volna, hogy az amerikai pénzügyi szektor zavarai átgyűrűznek Európára is, ahol emiatt gazdasági válság alakul ki. A gazdasági válság következtében pedig a már amúgy is válságban levő magyar gazdaságban a forint leértékelődik, amely a devizahitelek tömeges „bedőléséhez” vezet majd. Az integrált szemlét alapján működő pénzügyi felügyelet ezt időben észrevette volna, és figyelmeztette volna a bankokat arra, hogy a lakosság számára nyújtott devizahiteleket korlátozzák.*

*Megütközést keltett, hogy a pénzügyi felügyelet volt elnöke állami kitüntetésben részesült „a magyar pénzügyi piac biztonságos működése érdekében kifejtett tevékenységéért, amely felett eredményesen, átláthatóan őrködött”, holott köztudomású, hogy a magyarországi bankok túlságosan kockázatos pénzügyi politikát folytattak a magas arányú devizahitelekkel, a betétek magas arányú hitelezésével, amely a pénzpiac komoly zavaraihoz, egyes pénzügyi alapok felfüggesztéséhez, és a devizahitelek bedőléséhez vezetett. Mindez nem a pénzügyi felügyelet kiváló működésére utal.*

*A lakossági devizahitelek „bedőlése” nemcsak a hitelt felvevők számára okoz kárt azzal, hogy sok esetben a fedezetként felajánlott ingatlan elárverezéséhez vezet, hanem a bankok számára is, mert a hiteleket nem tudják időben visszaszerezni. Gazdasági válság idején ugyanis nincs olyan mértékű kereslet az ingatlanokra, mint amennyit a bankok elárvereznek, még akkor sem, ha az árverési összeg a piaci árhoz képest jóval alacsonyabb. Ezért annak érdekében, hogy a bankok csődje ne okozzon zavarokat a pénzügyi piacon, a szocialista-liberális kormány jelentős összegű állami támogatásban részesítette a bankokat.*

*Sokan kétségbe vonták a bankok közpénzből történő támogatásának indokoltságát - különösen akkor, amikor a lakosság folyamatosan drasztikus megszorításokat szenved el - és ezt azzal indokolták, hogy a bankok közül többen a gazdasági válság nyertesei lettek, mert nyereségüket sikerült megsokszorozniuk. Az amerikai megoldás szerint az állami támogatást nem a felelőtlen üzletpolitikát folytató bankok kapják, hanem azok az ügyfelek, akik a hitelt nem tudják visszafizetni, sőt az ilyen bankok sokszor feketelistára kerülnek.*

A pénzügyi felügyelet intézményellenőrző feladatát a hagyományos alá-fölérendeltségi viszonyok keretében látja el, míg a kockázatszempontú piacfelügyelet sokkal inkább épít az együttműködésre és az információkat folyamatosan, sok szempontból elemző munkára. A kockázatelemző piacfelügyelet azonban a gazdasági folyamatok változásaira gyors reakciót igényel, amely feladat a jog eszközeivel nehezen szabályozható. A jogalkotás hosszadalmas folyamat, ezért a jogi szabályozást helyettesítő jelleggel új megoldások jöttek létre. Ilyen például az ajánlás, az egyeztetés, vagy az internetes konzultáció, amelyeket a pénzügyi felügyelet bocsátja ki, de mivel azok nem jogszabályok, és ezért nem kötelezőek, követésükhöz szükséges a pénzügyi szervezetek részéről az együttműködés készsége. Az együttműködés azonban nemcsak a pénzügyi szervezetekkel, hanem a pénzügyi irányítást ellátó szervek – a jegybank, a pénzügyminisztérium és a pénzügyi felügyelet – között is szükséges.

* A pénzügyi felügyelet intézményrendszere kibővült a fogyasztóvédelmi feladatokkal. A fogyasztóvédelmi feladat jelentheti egyrészt az egyedi fogyasztói panaszok elbírását, de inkább főleg a fogyasztói panaszok elemzését a kockázat szempontjából. Ha a pénzügyi felügyelet arra a következtetésre jut, hogy a fogyasztói panaszok mögött olyan pénzügyi szolgáltatás áll, amelyet a pénzügyi szervezetek tömegesen nyújtanak, és amely pénzpiaci kockázatot jelent, akkor piacvédelmi intézkedések meghozatalára kerülhet sor.

***A pénzügyi felügyelet magyar jogi szabályozása.***

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének hatásköre:

* A pénzügyi szervezetek engedély alapján működhetnek, melyhez a törvény szigorú személyi és tárgyi feltételeket állapít meg.

A legfontosabb tárgyi feltételek: a jegyzett tőke legkisebb összege, névre szóló részvények, biztonságos informatikai védelmi rendszer kiépítése, alapszabály, valamint a szervezeti felépítést és a felelősségi köröket tartalmazó belső szabályzat.

Személyi feltételek: a tulajdonos legyen képes a megbízható, óvatos és körültekintő irányításra, átlátható üzleti és tulajdonosi kapcsolatrendszerrel rendelkezzen, ne legyen büntetett előéletű, ne legyen kétes üzleti múltja, például ha az általa vezetett pénzügyi szervezetet a fizetésképtelenség állapotába került, engedélyét visszavonták, vagy a pénzügyi jogszabályokat egyébként rendszeresen megsértette.

* Engedély szükséges a pénzügyi szervezet alapszabályának módosításához, az átalakuláshoz, egyesüléshez, szétváláshoz, pénzügyi szervezetben befolyásoló részesedés szerzéséhez és a vezető állású személyek kinevezéséhez. Az Európai Unió másik tagállamában létesített fióktelepet és a határon átnyúló pénzügyi tevékenységet pedig be kell jelenteni.
* A pénzügyi szervezetnek meghatározott szervezeti felépítéssel kell rendelkeznie, például igazgatósággal, felügyelő bizottsággal, belső ellenőrzési szervezettel és ügyvezetővel. A törvény részletes követelményeket állapít meg ezen szervezetek működésére vonatkozóan.
* A prudens működés feltételeivel kapcsolatban a törvény egy általános követelményt állapít meg, amely szerint a pénzügyi szervezet úgy köteles gazdálkodni a rábízott idegen és a saját forrásokkal, hogy folyamatosan fenntartsa azonnali fizetőképességét - likviditását - és mindenkori fizetőképességét – szolvenciáját. Ennek érvényesítésére a törvény számtalan részletet állapít meg: a saját és a szavatoló tőke legkisebb összegét, a jegyzett tőke leszállításának szabályait, az általános tartalékképzés mértékét, a tőkemegfelelés szempontjait, a kockázat vállalására vonatkozó módszereket és a belső minősítés rendjét.
* A pénzügyi szervezetek kötelesek részt venni a betétbiztosítási alapban, amelyből a befektetők kártalanítása történik.

Hatáskörébe tartozik az engedélyek megadása, a jogszabályok betartásának ellenőrzése, a prudens működés vizsgálata, és elemzése, és bírság kiszabása. Ezekre az ellenőrzés és a felügyeleti vizsgálat keretében kerül sor. Az intézkedések körében széles körben alkalmazhat kötelezéseket, tehet javaslatot, figyelmeztethet, megtilthat, konzultálhat, üléseken részt vehet, azokon felszólalhat, a tulajdon eladására kötelezhet, korlátozhatja bizonyos ügyletek megkötését, források kifizetését és kötelezettségvállalásokat, összehívhatja a közgyűlést, felügyeleti biztost rendelhet ki, illetve elrendelheti a felszámolást és a végelszámolást.

A fogyasztóvédelem körében a törvény kötelezően előírja a pénzügyi szervezetek számára, hogy milyen módon tehetik közzé hirdetéseiket, hogyan kell az ügyfeleket tájékoztatniuk, milyen tartalmú üzletszabályzatot alkossanak, és a fogyasztási hitelekkel kapcsolatos szerződéseknél milyen szabályokat kell betartaniuk. Az MNB jár el a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat esetén akkor, ha azt pénzügyi szervezet követte el. Az MBN jogosult közérdekű keresetet indítani bíróság előtt, ha a pénzügyi szervezetek jogellenes tevékenysége következtében a fogyasztók széles köre szenvedett kárt.

Az MNB a piacfelügyeleti eljárás keretében a bennfentes kereskedelem, a piacbefolyásolás, valamint a vállalatfelvásárlások esetén megtiltja a tevékenység végzését, felügyeleti intézkedést alkalmaz, vagy bírságot szab ki.

A pénzügyi felügyeletet korábban ellátó Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) látta el, de 2013-ban megszűnt, és a 2013. évi CXXXIV. tv. feladatát ettől kezdve a Magyar Nemzeti Bank (MNB) hatáskörébe utalta. A MNB feladatai korszerűbb feladatokkal bővültek ki a pénzügyi felügyelet területén. Az MNB:

* Köteles gondoskodni a pénzpiac zavartalan, átlátható és hatékony működéséről.
* Feltárja a nemkívánatos üzleti és gazdasági kockázatokat, és megelőző intézkedéseket tesz a prudens működés érdekében.
* A rendszerkockázatokat folyamatosan figyelemmel kíséri, különösen a hitel-, a likviditási és a csődkockázatokat.

Az MNB hatáskörébe került a fogyasztóvédelem és a piacfelügyeleti eljárás lefolytatása is. a rendszerkockázatokat folyamatosan figyelemmel kíséri, és ebben a körben:

8.4. Dereguláció és elektronikus ügyintézés.

***A dereguláció fogalma.*** A dereguláció célja a jogszabályok racionális leépítése, ami nyilvánvalóan nem történhet mechanikusan, mert a leépítés nem lehet öncél. A jogszabályok mennyiségének csökkentése során vizsgálni kell, hogy azok eleget tesznek-e bizonyos, a jogalkotással szemben támasztott követelményeknek és módosításukat ennek alapján kell elvégezni. A dereguláció azonban nemcsak jogi, hanem szakmai szempontú is egyben.

***A dereguláció szempontjai.***

* Túlszabályozottság

A jogi szabályozás lehet túlságosan részletes a vállalkozások tevékenységére vonatkozó követelményekkel kapcsolatban, például az egyes termékekhez felhasználható anyagok, és azok minőségének aprólékos szabályozásával, ami ésszerűtlen korlátozást jelent a vállalkozások számára.

* A jogi szabályozás szintjei

Sokszor a gazdasági tevékenységet törvények, számos ágazati törvény is, szabályozza, és rendszerint alacsonyabb szintű jogforrások, kormány-, és miniszteri rendeletek is.

Indokolt, hogy az alapvető kérdéseket törvény szabályozza, és törvény adjon felhatalmazást végrehajtási rendeletben történő részletes szabályozásra. Egyébként az ügyfél számára áttekinthetetlené válik a vonatkozó joganyag.

* A törvény és a végrehajtási rendelet kapcsolata

A legtöbb esetben nem tudható egy jogszabályi rendelkezésről, hogy törvényi felhatalmazáson alapul-e, illetve, hogy arra melyik törvény felhatalmazása alapján került sor. A hatásköri szabályozásnak minden esetben visszavezethetőnek kell lennie törvényi felhatalmazásra, egyébként a törvényesség elve sérül.

* A jogi szabályozás átláthatósága és a tárgykörökhöz csoportosítás

A gazdasági tevékenységeket szabályozó joganyag sokszor áttekinthetetlen, mert a jogszabályok ötletszerűen szabályoznak egy-egy tárgykört. Célszerű ezért a jogi szabályozást bizonyos, logikusan meghatározott tárgykörökhöz csoportosítani.

* A jogszabályok koherenciája

A jogszabályok gyakran ellentmondásosak, egymással párhuzamos rendelkezéseket tartalmaznak, megfogalmazásuk nem elég világos és érthető. Ezek tisztán jogtechnikai problémák, amelyek a dereguláció módszereivel kiküszöbölhetők.

***Információs központ létrehozása.*** A vállalkozások szempontjából lényeges, hogy milyen engedélyek szükségesek a tevékenység megkezdéséhez, a működés során milyen ellenőrzés várható, milyen minőségi és egyéb előírásokat kell betartania, milyen nyilvántartást kell vezetnie, és milyen adatot kell szolgáltatnia.

Indokolt ezért olyan elektronikus központ létrehozása, ahol első lépésben a vállalkozó akár személyesen, akár elektronikus úton, információt kaphat arról, hogy a vállalkozása létrehozásához milyen engedélyek, az engedélyek iránti kérelmekhez milyen dokumentumok, mellékletek szükségesek, a vállalkozó milyen hatóságokkal kerül kapcsolatba a működése során, mely jogszabályokat kell betartania, és milyen hatósági eljárásokra - például ellenőrzés, helyszíni szemle - számíthat. A legtöbb hatósági szerv honlapján ma már – sokszor kötelező jelleggel – feltüntetik ezeket az adatokat, de jelenleg sincs egységes információs szolgálat

Újszerű megoldás azonban, hogy a vállalkozó ügyfél nemcsak az ügytípusról, hanem arról is kap tájékoztatást, hogy konkrétan az ő vállalkozásához mi szükséges, és ezt az információt elektronikus úton is megszerezheti.

***Egyablakos ügyintézés.*** Az információadást követően, második lépésben, az elektronikus központ intézi a vállalkozás engedélyezését, harmadik lépésben kerül sor azokra az eljárási cselekményekre - például ellenőrzésre - amelyek a vállalkozó működése során felmerülnek.

Az egyablakos ügyintézést indokolja, hogy egy-egy vállalkozáshoz gyakran szerteágazó területekről, sokfajta engedélyre van szükség, és ezek a hatósági eljárások áttekinthetetlenek egy laikus számára, és nagy terhet is jelent a sokféle engedély beszerzése.

A dereguláció az ügyintézés rendszerét, az ügyfél-utakat – az elektronikus ügyintézést megkönnyítendő – leegyszerűsíti, annak érdekében, hogy az ügyfél számára az ügyintézés kényelmesebbé váljon. Az így racionalizált, majd elektronizált ügyfél-utak az eljáró hatóság érdekeit is szolgálják, mert a költséghatékonyabb működést segítik elő.

Ennek eredményeként mindenfajta vállalkozás iránti engedély kezdeményezhető elektronikusan, egy helyről.

Az egyablakos ügyintézés az alábbi eljárási cselekményeket jelenti:

* Az elektronikus központ intézi a vállalkozás megkezdéséhez szükséges engedélyeket, beszerzi azokat a dokumentumokat, amelyeket más állami nyilvántartás tartalmaz, pl., cégbírósági végzés, tulajdoni lap, szakképzettséget igazoló bizonyítvány, stb.
* Amennyiben más hatósági eljárás szükséges az engedély megadáshoz, ezt az eljárást is az elektronikus központ kezdeményezi, pl., más szerv jóváhagyása, hatósági bizonyítvány, szakhatósági állásfoglalás beszerzése a szakhatóságként eljáró szervtől, stb.
* A hatóság adatot kér más közhiteles nyilvántartásokból, például arról, hogy a vállalkozó rendelkezik-e felelősségbiztosítással, van-e ellene folyamatban etikai eljárás, illetve a cégbíróságtól is kérhet információt egy esetleges felszámolási eljárásról.
* A szakhatósági közreműködés és ellenőrzés nem elektronizálható teljes mértékben, mivel a személyes tapasztalatok képezik ezeknek a hatásköröknek az alapját, így a helyszíni szemle nem helyettesíthető, de az erről szóló értesítés, időpont egyeztetés történhet elektronikus úton.
* Az engedélyezési eljárás nagymértékben gyorsítható, ha először kerül sor az engedély megadására, majd ezt követően tart a hatóság helyszíni szemlét, annak ellenőrzésére, hogy az engedély személyi és tárgyi feltételei fennállnak-e, illetve az elektronikus úton benyújtott dokumentumok eredeti példányai a rendelkezésre állnak-e.
* A személyes megjelenéséhez kötött eljárásokban az elektronikus úton történő időpontfoglalás könnyíti meg az ügyfél helyzetét. Ez a vállalkozásokra nem jellemző, csak a személyazonosító dokumentumok készítésére, amikor az ügyfél fényképének elkészítése és aláírása szükséges.
* Az ügyintézést mind az ügyfél, mind a hatóság számára nagyban leegyszerűsíti, ha az ügyfél az elektronikus központon keresztül bejelentési és adatszolgáltatási kötelezettségének is eleget tud tenni, más hatósági rendszerekhez történő hozzáféréssel.

***Nyilvántartás.*** Indokolt, hogy az egy ügycsoporthoz tartozó nyilvántartásokat egy hatóság kezelje. Ez a hatóság egyrészt kapcsolatban áll az alapügyben eljáró elektronikus központtal, közzé teszi a közérdekű adatokat, és azokat a személyes adatokat is, amelyek nem sértik a személyi adatok védelméhez való jogot. Ezzel az ügyfél sok adatszolgáltatási kötelezettség alól mentesül.

***Eljárási illeték és egyéb eljárási költségek befizetése.*** Sok időt és pénzt takaríthat meg a vállalkozás, ha a sárga csekk helyett internetbankon, tele-bankon, illetve mobiltávközlés útján (SMS) teljesíti befizetési kötelezettségeit. Ezek a fizetések egy olyan elektronikus központi fizetési rendszeren keresztül teljesíthetők, amely az Államkincstárral áll kapcsolatban, és amelyhez különböző közigazgatási hatóságok és bankok csatlakoztathatók. A fizetés ebben a rendszerben közvetlenül az ügyfél bankszámlájáról történik.

8.5. A vállalkozások adminisztratív terhei és az elektronikus ügyintézés lehetőségei

***A hatósági jogi szabályozás.*** Magyarországon a vállalkozásokra vonatkozó hatósági jogi szabályozás köztudottan magán viseli azokat a fogyatékosságokat, amelyeket a fentiekben ismertettünk, és amelyek a dereguláció módszereivel kiküszöbölhetők. Más szóval, a gazdasági tevékenységet szabályozó joganyag „megérett” a deregulációra.

***Engedélyezés.*** A gazdasági tevékenységek végzéséhez általában engedély szükséges, és kevés olyan gazdasági tevékenység van – ilyen például az utazási iroda, vagy a társközvetítő és ingatlanközvetítő szolgáltatások - amelyik engedély nélkül végezhető. A legtöbb vállalkozáshoz vagy működési engedély, vagy telepengedély szükséges.

A telepengedély azokhoz a gazdasági tevékenységekhez szükséges, amelyek ipari tevékenységnek minősülnek, és ártalmasak az egészségre, vagy a környezetre, például tűz- és robbanásveszéllyel, levegő-, talaj-, és vízszennyezéssel járnak, vagy zajhatás léphet fel. Ezeket a tevékenységeket a jogszabály tételesen felsorolja, mint például gyapjúszövés, habarcsgyártás, gépjárműjavítás, stb.

A telepengedély rendeltetése, hogy azok a gazdasági tevékenységek, amelyeknek káros környezeti hatásuk van, ne zavarják a lakosságot. Ezeknek a tevékenységeknek azonban csaknem mindig káros környezeti hatása van, és zavarja a környező ingatlanok tulajdonosait. Ez a probléma megoldható lenne azzal, hogy az ilyen tevékenységek csak kijelölt ipari területeken lennének végezhetők, és ebben az esetben a tevékenység végzése is jóval kevesebb korlátozással járna. Ehelyett a jogi szabályozás indokolatlanul bürokratikus, hosszadalmas eljárás keretében szabályozza a telepengedély megadását.

Ez ellenétes az uniós szabályozással, ami tiltja a vállalkozások indokolatlan korlátozását.

A telepengedély iránti kérelem mellékleteként számos dokumentumot kell csatolni. Ilyen például a veszélyes munkaeszközök leírása, a veszélyes hulladékok megjelölése és kezelésük, az ivó- és ipari vízellátás, a szennyvízelvezetés és szennyvíztisztítás, a szellőztetés, a fűtés, a környezetre gyakorolt hatás, üzemzavar esetén a környezeti károk elkerülése, a kárelhárítási terv, a munkavédelmi eszközök, a környezetvédelmi minősítés, a szakhatósági engedélyek, amelyek az egészségügyi, építési, tűzvédelmi, környezetvédelmi, vízügyi, természetvédelmi hatóságok hozzájárulását jelentik.

A telepengedély megadása során vizsgálni kell azt is, hogy a tevékenység az ingatlan övezeti besorolása alapján, abban az övezetben végezhető-e.

Az telepengedély iránti kérelem eldöntéséhez – ha a fenti feltételeknek a kérelem maradéktalanul eleget tesz – a hatóság helyszíni szemlét tart, amelyről értesíti a szomszédos ingatlan tulajdonosait, az ÁNTSZ-t, a környezetvédelmi, vízügyi természetvédelmi hatóságokat, az építésügyi hatóságot, a rendőrkapitányságot, a tűzoltóságot, a mezőgazdasági hatóságokat, a polgári védelmet, a katasztrófavédelmet, a kereskedelmi engedélyezési hivatalt, a műemléki hivatalt és a földhivatalt.

Az telepengedély akkor adható meg, ha megállapítást nyer, hogy a tevékenység nem jár a környezetre káros hatással, megfelel a jogszabályoknak, és nem zavarja a szomszédos ingatlanok nyugalmát. Azonban ehhez számtalan, a fentiekben felsorolt hatóság jóváhagyása, és számtalan jogszabálynak való megfelelés, sőt a szomszédos ingatlan tulajdonosainak beleegyezése szükséges. Ráadásul az eljárás indokolatlanul hosszú időt, hónapokat is, igénybe vehet, ami a vállalkozások esetében jelentős bevételkiesést okoz.

***A működési engedély.*** A kereskedelmi és szolgáltató tevékenységet végző üzletek működéséhez működési engedély szükséges, amely eljárásában nagyon hasonló a telepengedélyhez, azzal a különbséggel, hogy valamivel kevésbé bürokratikus, de más szempontból – például az értékesített áruk, vagy a működés tekintetében – több korlátozást tartalmaz.

***Speciális tevékenységek engedélyezése.*** Vannak olyan speciális gazdasági tevékenységek, mint például a pénzügyi szolgáltatások, a gyógyszerek gyártása, vagy az egészségügyi szolgáltatások, amelyekhez speciális, az általánostól eltérő engedélyek szükségesek, és az engedélyt speciális közigazgatási hatóságok adják. Az eltérést mindhárom esetben az indokolja, hogy olyan gazdasági tevékenységekről van szó, amelyek az általános szabályokhoz képest – fogyasztóvédelmi okokból – szigorúbb követelményeket igényelnek.

A pénzügyi szolgáltatásokhoz szükséges engedély feltételeit a fentiekben már ismertettük.

Az egészségügyi szolgáltatások esetében az Állami Népegészségügyi és Tisztifőorvosi Szolgálat (ÁNTSZ) jogosult a működési engedélyek kiadására, amely a jogszabályokban meghatározott minimum-felételeken – azaz az egészségügyi szolgáltató működéséhez szükséges tárgyi eszközökön, berendezéseken, orvosi műszereken – valamint szigorú szakmai követelményeken alapul. Az ÁNTSZ az engedélyek megadásán kívül a szakfelügyeleti rendszeren keresztül folyamatosan ellenőrzi az egészségügyi szolgáltatókat, hogy működésük során eleget tesznek-e a szakmai követelményeknek. Az ÁNTSZ jogosult ellenőrizni azt is, hogy az orvos egészségi állapotát tekintve, alkalmas-e az orvosi tevékenység végzésére. Ezen kívül az ÁNTSZ irányítja az egészségügyi ellátást is, például meghatározza az ügyeleti rendet, a sürgősségi beutalás rendjét, felügyeli a várólistákat, és más engedélyek megadására és intézkedések megtételére is jogosult, például hamvasztás, boncolás, halott-kémlés, emberen végzett orvostudományi kutatások, reprodukciós eljárások, szerv- és szövetátültetés, vérellátás, boncolás, stb.

A gyógyszerekkel kapcsolatos összes tevékenység egy külön szerv, az ÁNTSZ irányítása alá tartozó Országos Gyógyszerészeti Intézet (OGYI) hatáskörébe tartozik. Az OGYI jogosult a gyógyszerek gyártásához, forgalmazásához és nagykereskedelméhez szükséges hatósági engedélyek kiadására, és a reklám-felügyeleti eljárásra. A gyógyszertárak működéséhez az engedélyt az ÁNTSZ adja ki, amelyben a működés feltételeinek meghatározására is jogosult, például az ügyelet ellátásával, a készletben tartással, a nyitva tartással, a hatósági vezető kirendelésével kapcsolatban.

Vannak speciális termékek, mint a kábítószerek, pszichotróp anyagok, orvostechnikai eszközök, gyógyászati segédeszközök, gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású anyagok, amelyek engedélyezése és felügyelete több szerv – ÁNTSZ, OGYI, EEKH, OKK OETI – között oszlik meg, és iskolapéldája az áttekinthetetlen jogi szabályozásnak.

***Felügyelet, ellenőrzés.*** A telepengedély és a működési engedély-köteles tevékenységek esetében az engedélyező szerv általános ellenőrzést és felügyeletet gyakorol, a jogszabály azonban nem nevesíti, hogy pontosan mire kell kiterjednie. Ezzel szemben a speciális tevékenységeknél - mint a pénzügyi szervezeteknél, a gyógyszert gyártóknál és az egészségügyi szolgáltatásoknál – a jogszabályok részletesen szabályozzák, hogy az ellenőrzésnek és a felügyeletnek mire kell irányulnia. Például a pénzügyi szervezetek esetében a kockázatvállalás módjára, a gyógyszertárak esetében a gyógyszerhulladékra, a mintagyógyszerekre, a készletre, naplókra, hitelesítésre, az egészségügyi szolgáltatóknál pedig a kábítószerek felhasználására, az orvostechnikai berendezések használatára, a gyógyhatású anyagok minőségére, és az egészségügyi szakmai szabályok betartására.

***Egészségügyi és biztonsági szabályok.*** A közegészségügyi szabályok olyan területeken – mint például az ivóvíz, a fürdők, felszíni vizek, szennyvíz, hulladék, levegő, zaj-és rezgés – az egészségre ártalmas jelenségekkel szemben lépnek fel, amely egyben a vállalkozások ilyen szempontú ellenőrzését is jelenti. Ha például közfürdőről van szó, a hatóságok ellenőrzik a víz tisztaságát és a szennyvíz elvezetését, ha zenés étteremről van szó, akkor az ételek minőségét, és a zajszintet. Ezekre a jogszabályokra szintén jellemző, hogy túlszabályozottak és áttekinthetetlenek. A járványügy szintén az egészségügyi szabályozás területe.

A biztonsági szabályok a munkaegészség, a sugáregészség és a kémiai biztonság területére vonatkozó előírásokat jelentik.

Az élelmiszerekkel kapcsolatban szintén fokozott minőségi előírások érvényesülnek.

***Elektronikus ügyintézés.*** Ez a terület a jogszabályi rendelkezések szerint lehetővé teszi a vállalkozások elektronikus ügyintézését, de a gyakorlatban jelenleg csak az adó- és vámügyek intézése lehetséges elektronikus úton, valamint az ügyintézéshez időpontfoglalás.

###### Összefoglalás

Az állam a gazdasági tevékenységeket jogi eszközökkel szabályozza, ami a tevékenység meghatározott szempontok szerinti korlátozását jelenti. Ennek több oka van. Az externális hatások megoldására az állam kötelező előírások betartására kötelezi a vállalkozásokat, amelyeket a bírság eszközével kényszerít ki. Ahol információs asszimetria jelentkezik, ott az állam a fogyasztó védelmében lép fel.

A fogyasztóvédelmi jog kötelezi a vállalkozásokat, hogy a fogyasztót megfelelően tájékoztassák, valamint hogy az áruk és a szolgáltatások biztonságát és jó minőségét garantálják. A szerződéses jogot az állam a fogyasztói jogok könnyebb érvényesíthetősége érdekében jelentősen átalakította. Ennek intézményei a termékfelelősség, a fogyasztói szerződés, az általános szerződési feltételek, és a jótállás.

Napjainkban egyre nagyobb jelentőséget kap a tisztességtelen kereskedelem tilalma, amely az uniós politikában is egyre hangsúlyosabb. A kereskedelem új formái, mint a távollevők között megkötött ügyeletek – Internet, katalógus útján – új szabályozási formákat igényelnek a fogyasztói jogok érdekében. A reklámok is kiterjedt fogyasztóvédelmi szabályok alá tartoznak.

A pénzpiac felügyelete nemcsak a fogyasztók jogai miatt lényeges, hanem a kedvezőtlen gazdasági folyamatok megelőzése érdekében is. Ezt a jelenlegi világgazdasági válság is bizonyítja. A pénzügyi szektor felügyelete új megoldásokat igényel, abból következően, hogy a pénzügyi szolgáltatások jellege és formái is jelentősen átalakultak. A fogyasztó számára a pénzügyi szolgáltatások egyre kevésbé átláthatók.

A pénzügyi felügyelet legnagyobb kihívása, hogy a hagyományos ellenőrzéssel a pénzügyi kockázatok már nem előzhetők meg, hanem olyan új, a kockázatelemzésen alapuló felügyeletre van szükség, amelyik nemcsak egyedi szinten képes a pénzügyi kockázatok észlelésére, hanem az egész pénzpiacon is. Ez a fajta felügyelet nem a hagyományos alá-fölérendeltségi kapcsolatokon alapul, hanem az együttműködés formáin.

Az állam csaknem minden vállalkozást ellenőriz a minőség, biztonságosság, a környezetvédelem és az egészség szempontjából. Az ellenőrzés egyik formája az engedélyek megadása, amikor előzetesen vizsgálja, hogy a szükséges személyi és tárgyi feltételek fennállnak-e, de a vállalkozásokat működésük során a későbbiekben is folyamatosan ellenőrzi.

A gazdasági hatékonysággal összefüggésben merült fel, hogy ha a jogi szabályozás túlságosan sok és indokolatlan előírást tartalmaz, az engedélyezés és az ellenőrzés túlságosan bürokratikus, és a kaotikus jogszabályok megértése jelentős időt igényel, akkor ezzel nőnek a vállalkozások adminisztratív terhei is, ami a nemzetgazdaság szintjén rontja a hatékonyságot.

A deregulációs programok ezért a túlburjánzott jogi szabályozást építik le, annak érdekében, hogy az egyszerű, átlátható és koherens legyen. Nagy lehetőségeket rejt magában az elektronikus ügyintézés, amellyel a vállalkozások ügyintézése látványosan egyszerűsíthető. Az egyablakos ügyintézés, az információs szolgálat és az elektronikus fizetés ennek a módszerei.

A pénzpiac felügyelete nemcsak a fogyasztók jogai miatt lényeges, hanem a kedvezőtlen gazdasági folyamatok megelőzése érdekében is. Ezt a jelenlegi világgazdasági válság is bizonyítja. A pénzügyi szektor felügyelete új megoldásokat igényel, abból következően, hogy a pénzügyi szolgáltatások jellege és formái is jelentősen átalakultak. A fogyasztó számára a pénzügyi szolgáltatások egyre kevésbé átláthatók.

A pénzügyi felügyelet legnagyobb kihívása, hogy a hagyományos ellenőrzéssel a pénzügyi kockázatok már nem előzhetők meg, hanem olyan új, a kockázatelemzésen alapuló felügyeletre van szükség, amelyik nemcsak egyedi szinten képes a pénzügyi kockázatok észlelésére, hanem az egész pénzpiacon is. Ez a fajta felügyelet nem a hagyományos alá-fölérendeltségi kapcsolatokon alapul, hanem az együttműködés formáin.

Az állam csaknem minden vállalkozást ellenőriz a minőség, biztonságosság, a környezetvédelem és az egészség szempontjából. Az ellenőrzés egyik formája az engedélyek megadása, amikor előzetesen vizsgálja, hogy a szükséges személyi és tárgyi feltételek fennállnak-e, de a vállalkozásokat működésük során a későbbiekben is folyamatosan ellenőrzi.

A gazdasági hatékonysággal összefüggésben merült fel, hogy ha a jogi szabályozás túlságosan sok és indokolatlan előírást tartalmaz, az engedélyezés és az ellenőrzés túlságosan bürokratikus, és a kaotikus jogszabályok megértése jelentős időt igényel, akkor ezzel nőnek a vállalkozások adminisztratív terhei is, ami a nemzetgazdaság szintjén rontja a hatékonyságot.

A deregulációs programok ezért a túlburjánzott jogi szabályozást építik le, annak érdekében, hogy az egyszerű, átlátható és koherens legyen. Nagy lehetőségeket rejt magában az elektronikus ügyintézés, amellyel a vállalkozások ügyintézése látványosan egyszerűsíthető. Az egyablakos ügyintézés, az információs szolgálat és az elektronikus fizetés ennek a módszerei.

# Irodalom

1. **fejezet**

P. A. Samuelson – W. D. Nordhaus: Közgazdaságtan I.

Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

Budapest

1990.

R. Cameron: A világgazdaság rövid története – a kőkorszaktól napjainkig

Mecenas Könyvkiadó

Budapest

1994.

G. J. Stigler: Piac és Állami szabályozás

Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

Budapest

1989.

J. M. Buchanan: Piac, állam, alkotmányosság

Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

Budapest

1992.

F.A. von Hayek: Piac és szabadság

Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

Budapest

1995.

Lőrincz L. – Nagy E. – Szamel L.: A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai

Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

Budapest

1976.

1. **fejezet**

R. Cameron: A világgazdaság rövid története – a kőkorszaktól napjainkig

Mecenas Könyvkiadó

Budapest

1994.

H. A. Dideriks – J. Th. Lindblad – D. J. Noordam – G. C. Quispel – B. M. A. de Vries:

Nyugat-európai gazdaság- és társadalomtörténet

Osiris Kiadó

Budapest

1995.

Both – Csizmadia – Hajdu – Horváth – Nagyné: Egyetemes Állam- és Jogtörténet

Tankönyvkiadó

Budapest

1988.

Gönczi – Horváth – Stipta – Zlinszky: Egyetemes jogtörténet

Nemzeti Tankönyvkiadó

Budapest

1997.

Földi A. – Hamza G.: A római jog története és institúciói

Nemzeti Tankönyvkiadó

Budapest

1996.

Draskóczi I. – Búza J. – Kaposi Z. – Kövér Gy. – Honvári J.:

Magyarország gazdaságtörténete a honfoglalástól a 20. század közepéig

Aula Kiadó

Budapest

2000.

Csizmadia A. – Kovács K. – Asztalos L. : Magyar állam- és jogtörténet

Nemzeti Tankönyvkiadó

Budapest

1987.

Szamuely László: Az első szocialista gazdasági mechanizmusok – Elvek és elméletek –

Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

Budapest

1971.

Sárközy Tamás: Egy gazdasági szervezeti reform sodrában

Magvető Kiadó

Budapest

1986.

Sárközy Tamás: Gazdaságpolitika – szervezetrendszer – jogpolitika

Kossuth Könyvkiadó

Budapest

1987.

Harmathy Attila: Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás

Akadémia Kiadó

Budapest

1983.

A tulajdon reformja – 1988 –

Szerkesztette: Lengyel László

Pénzügykutató Rt.

Szeged

1988.

Nagyné Szegvári Katalin: Jog és gazdaság – A gazdasági szervezetek jogának története

HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft.

Budapest

1999.

1. **fejezet**

J. E. Stiglitz: A kormányzati szektor gazdaságtana

KJK KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.

Budapest

2000.

Bod Péter Ákos: A gazdasági élet hatékony kormányzásáról – Trendek, elméletek, fejlemények

Gazdasági Kormányzás

Szerkesztette: Bod Péter Ákos és Báger Gusztáv

Aula Kiadó Kft.

2008.

Hajnal György: Hatékonyság és teljesítmény az Európai Unió országának közigazgatásában.

Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban

Összehasonlító közigazgatás

Szerkesztette: Lőrincz Lajos

Unió Kiadó

Párizs

2003.

Hajnal György: A gazdasági közigazgatás hatékonyságának egyes kérdései Magyarországon

Kézirat

Budapest

2008.

Hajnal György: A hatékony működés és vezetés néhány kulturális tényezője a magyar államigazgatási rendszerben

Magyar Közigazgatási Intézet

Budapest

2003.

Hajnal György: Számok és döntések – a „hatékonyságmérés” közigazgatás-specifikus technikái

Kézirat

Budapest

2007.

Hajnal György: A közigazgatásról vallott felfogás változásai a közigazgatási reformelképzelések tükrében (1990-2005)

Kézirat

Magyar Közigazgatási Intézet

Budapest

2006.

Hajnal György: Teljesítmény-orientáció a közigazgatási reformokban

* Nemzetközi tapasztalatok a második világháború óta eltelt időszakban –

Magyar Közigazgatási Intézet

Budapest

2007.

Hajnal György – Gajdusek György: Hivatali határok – társadalmi hatások

Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába

MEH Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság

Magyar Közigazgatási Hivatal

Budapest

2002.

K. Janda – J. Berry – J. Goldman: Az amerikai demokrácia

Osiris Kiadó

Budapest

1996.

Ágh Attila: Az amerikai közpolitika

Közpolitika

Szöveggyűjtemény

Szerkesztette: Pesti Sándor

Rejtjel Kiadó

Budapest

2001.

Ágh Attila: Az európai közpolitika

Közpolitika

Szöveggyűjtemény

Szerkesztette: Pesti Sándor

Rejtjel Kiadó

Budapest

2001.

Ágh Attila: Az EU közpolitikai intézményei és folyamatai

Közpolitika

Szöveggyűjtemény

Szerkesztette: Pesti Sándor

Rejtjel Kiadó

Budapest

2001.

Vass László: A közpolitika és magyarországi környezete

Közpolitika

Szöveggyűjtemény

Szerkesztette: Pesti Sándor

Rejtjel Kiadó

Budapest

2001.

Közérdek és közigazgatás

Szerkesztette: Szamel Katalin

MTA Jogtudományi Intézet

Budapest

2008.

Horváth M. Tamás: Közmenedzsment

Dialóg Campus Kiadó

Budapest – Pécs

2005.

Chikán Attila: A társadalmi koordinációs mechanizmusok és a közszféra

A közszféra és a gazdaság versenyképessége

Szerkesztette: Báger Gusztáv és Czakó Erzsébet

Állami Számvevőszék

Fejlesztési és Módszertani Intézet

Budapest

2007.

Báger Gusztáv – Kovács Árpád: A politikai és gazdasági szféra kapcsolatának fő vetületei – a minimális konszenzus alapjai

A közszféra és a gazdaság versenyképessége

Állami Számvevőszék

Fejlesztési és Módszertani Intézet

Budapest

2007.

Czakó Erzsébet: A közszféra hozzájárulása a gazdasági versenyképességhez

A közszféra és a gazdaság versenyképessége

Állami Számvevőszék

Fejlesztési és Módszertani Intézet

Budapest

2007.

Jenei György: A közszféra nemzetközi modelljei és átalakítási folyamatai

A közszféra és a gazdaság versenyképessége

Állami Számvevőszék

Fejlesztési és Módszertani Intézet

Budapest

2007.

Temesi István: A regionalizáció és a regionális politikák az EU-ban

A közszféra és a gazdaság versenyképessége

Állami Számvevőszék

Fejlesztési és Módszertani Intézet

Budapest

2007.

Régi, közigazgatás, önkormányzat

Szerkesztette: Szigeti Ernő

Magyar Közigazgatási Intézet

Budapest

2001.

Régiók és települések versenyképessége

Szerkesztette: Horváth Gyula

MTA Regionális Kutatások Központja

Pécs

2006.

Bordás Mária: Önkormányzati régiók az EU egyes tagállamaiban és Magyarországon

kézirat

Ulrich Beck: Mi a globalizáció?

A globalizmus tévedései – Válaszok a globalizációra

Belvedere

Szeged

2005.

G. W. Kolodko: Globalizáció és a volt szocialista országok fejlődési tendenciái

Kossuth Kiadó

Budapest

2002.

Pokol Béla: Gondolatok a kapitalizmus reformjához

Magyar Nemzet 2008. október 25-i szám

Bevezetés az Európai Unió politikáiba

Szerkesztette: Kende Tamás és Szűcs Tamás

KJK KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.

Budapest

2005.

Az Európai Unió Gazdasága

Minden, amit az EU gazdasági és pénzügyi politikáiról tudni kell

Szerkesztette: Marján Attila

HVG Kiadó Rt.

Budapest

2005.

Fáy Árpád: Alkotmányos piacgazdaságot

Püski Kiadó Kft.

Budapest

1999.

Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok

Dialóg Campus Kiadó

Budapest – Pécs

2007.

Vörös Imre: A gazdasági jogalkotás és az Alkotmánybíróság

Alkotmánybíráskodás

Szerkesztette: Kilényi Géza

Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft.

Budapest

1993.

Vörös Imre: Az állami tulajdon az alkotmányjog szempontjából

Gazdaság és Jog

1994/ 1. szám

Sárközy Tamás: Gazdaságpolitika – szervezetrendszer – jogpolitika

Kossuth Könyvkiadó

Budapest

1987.

Az értelmezett alkotmány

Szerkesztette: Holló András és Balogh Zsolt

Magyar Hivatalos Közlönykiadó

Budapest

2000.

C. A. Beard: Az Egyesült Államok alkotmányának gazdasági értelmezése

Európa Könyvkiadó

Budapest

1988.

Halmai Gábor: Gondolatok a gazdasági alkotmányosságról

Világosság 1996/3. szám

Gadó Gábor: Az Alkotmány és a gazdasági jogalkotás

Gazdaság és jog

1993. 2-3. szám

Prugberger Tamás: Gondolatok az Alkotmánynak a gazdasági alapnormákkal összefüggő reformjához

Magyar Közigazgatás

1994/10. szám

Harmathy Attila: Az állam gazdasági szerepváltozásainak jogi tükröződése

Akadémiai székfoglaló

1994. április

Magas István: Globalizáció és nemzeti piacok. Liberális felfogások

Napvilág Kiadó

Budapest, 2007.

1. **fejezet**

J. E. Stiglitz: A kormányzati szektor gazdaságtana

KJK KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.

Budapest

2000.

P. A. Samuelson – W. D. Nordhaus: Közgazdaságtan I.

Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

Budapest

1990.

Bordás Mária: Munkaügyi igazgatás

Főiskolai jegyzet

Államigazgatási Főiskola

Budapest, 1977.

Bevezetés az Európai Unió Politikáiba

Szerkesztette: Kende Tamás és Szűcs Tamás

KJK KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.

Budapest, 2005.

Az Európai Unió gazdasága

Szerkesztette: Marján Attila

HVG Kiadói Rt.

Budapest, 2005.

Madár István: A jegybanki intézmény szerepe a gazdaságpolitikában – a Magyar Nemzeti Bank példáján –

Gazdasági Kormányzás

Szerkesztette: Bod Péter Ákos és Báger Gusztáv

Aula Kiadó Kft.

2008.

Vidonics-Dancs Ágnes: Államadósság-kezelés

Gazdasági Kormányzás

Szerkesztette: Bod Péter Ákos és Báger Gusztáv

Aula Kiadó Kft.

2008.

Sass Magdolna: Befektetés ösztönzés: elvek, intézmények, eredmények

Gazdasági Kormányzás

Szerkesztette: Bod Péter Ákos és Báger Gusztáv

Aula Kiadó Kft.

2008.

Csath Magdolna: Globális válság, tehetetlen kormány

Magyar Nemzet 2008. november 6-i szám

Csath Magdolna: Ami az IMF-megállapodás mögött van

Magyar Nemzet: 2008. december 20-i szám

Hiába vállalt áldozatot a lakosság

-Interjú Járai Zsigmonddal –

Magyar Nemzet 2007. október 15-i szám

Gazdag László: A leértékelt Bokros-mítosz

Magyar Nemzet 2007. október 15-i szám

Mellár Tamás: Az MNB különös monetáris politikája

Magyar Nemzet 2008. július 5-i szám

Tóth Zsuszanna: A magyar konvergencia folyamat várható alternatívái, nemzetközi kitekintéssel

Előadás

Google

Bokros Lajos: Helytelen az egész magyar gazdaságpolitika

Origo

2004. január 16.

Békesi László: Mi volna a legjobb gazdasági társadalmi „MIX”?

Reflexiók Lengyel László tanulmányára

2007. március 16.

Google

Békesi László: Csak a halogatás indoklását hallani

Magyar Narancs

XIX évf. 48. szám

A Magyar Nemzeti Bank nem a magyar gazdaság érdekét szolgálja

Interjú Róna Péter közgazdásszal

Csurka István Internetes Naplója

2008. november 22.

Gazdag László: A chilei Pinochet-rezsim gazdaságpolitikája „magyar módra”

Jobbik.Net

2006. november 8.

Bod Péter Ákos: A Magyar gazdaságpolitika ma: reménykednek a dolgok jobbra fordulásában

Magyar Szemle Online

2004. áprilisi szám

Matolcsy György: Éllovasból sereghajtó – elveszett évek krónikája

Éghajlat Könyvkiadó

Budapest

2008.

Csaba László: A közgazdaságtan mint az arányok művészete

Magyar Szemle Online

2006. decemberi szám

Istók Ede – Soós Csaba: Egyre Közelebb Argentínához

Magyar Nemzet

2009. március 9-i szám

Bokros Lajos: A magyar öszvér mint a fejlődés zsákutcája

Élet és Irodalom

2008. szeptember 12-i szám

Kornai János: A kapitalizmus néhány rendszerspecifikus vonása

Közgazdasági Szemle

2008. május

Csaba László: Vázlat a modernizációs gazdaságpolitikáról

Társadalmi Szemle

1995 /1. szám

Csaba Lászó: Átmenet vagy spontán rend(etlenség)?

Közgazdasági Szemle

2007. szeptember

Király Júlia – Nagy Márton – Szabó E. Viktor: Egy különleges eseménysorozat elemzése – a másodrendű jelzáloghitel-piaci válság és (hazai) következményei

Közgazdasági Szemle

2008. július –augusztus

Magas István: Megtakarítások és külső finanszírozás az amerikai gazdaságban

Közgazdasági Szemle

2008. november

Major Klára – Szilágyi Katalin: Kormányzati beruházás kis, nyitott gazdaságban

Közgazdasági Szemle

2007. január

Némethné Gál Andrea – Sinkovics Alfréd –Szennyesy Judit: Helyzetbe hozhatók-e a kis- és középvállalati szektor társas vállalkozásai?

Közgazdasági Szemle

2008. szeptember

Győrffy Dóra: Költségvetési kiigazítás és növekedés az Európai Unióban

Tanulságok Magyarország számára

Közgazdasági Szemle

2008. november

Szerb László – Kocsis-Kisantal Orsolya: Vállalkozói kultúra Magyarországon két napilap tükrében

Forgács Imre: Viták a gazdasági kormányzásról

Európai Jog

2002/6. szám

Nagy Katalin: Foglalkoztatáspolitika az Európai Unióban: az Európai Foglalkoztatási Stratégia első eredményei

<http://www.celodin.org/files/hu/907.doc>

Galsai Péter: Munkanélküliek álláskeresési magatartása

Közszolgálati Szakszervezetek Szövetsége

2009. március 3.

Pogátsa Zoltán: Drága munkanélküliség

SzocioNet Dél-Dunántúli Regionális Módszertani Humán Szolgáltató Központ

2009. február 21.

Tódor János: „A magyar adatok gyanúsak” Beszélgetés a munkanélküliségi mutatókról Köllő János kutatóval

MTA Közgazdaság-tudományi Kutatóintézet

EU oldalak

Köllő János: Munkában és munka nélkül – a fordulat után

Szociológiai Szemle

1993/1. szám

1. **fejezet**

P. A. Samuelson – W. D. Nordhaus: Közgazdaságtan III

Közgazdasági és Jogi Kiadó

Budapest

1990.

Vörös Imre: A gazdasági verseny szabályozásának és intézményrendszerének tipikus modelljei a verseny jogi szabályozásának külföldi tapasztalatai alapján

Doktori értekezés (kézirat)

1987.

Vörös Imre: Az európai versenyjogok kézikönyve

Logod Bt.

Budapest

1996.

Vörös Imre: Verseny, kartell, ár – törvények magyarázata

Triorg Kft.

Budapest

1991.

Gazdasági törvények kommentárjai – Versenyjog

Szerk.: Sárközy Tamás

HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

Budapest

2001.

Tóth Tihamér: A versenyfelügyelet mai kérdései és a Gazdasági Versenyhivatal

Gazdasági Kormányzás

Szerkesztette: Bod Péter Ákos és Báger Gusztáv

Aula Kiadó Kft.

2008.

Versenyjog

Szerkesztette: Boytha Györgyné

Egyetemi jegyzet

Szent István Társulat

Budapest

2007.

Bevezetés az Európai Unió Politikáiba

Szerkesztette: Kende Tamás és Szűcs Tamás

KJK KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.

Budapest, 2005.

Az Európai Unió gazdasága

Szerkesztette: Marján Attila

HVG Kiadói Rt.

Budapest, 2005.

Papp Zsigmond: Mezőgazdasági szakigazgatás

Főiskolai jegyzet

Államigazgatási Főiskola

Budapest

1997.

Vörös Imre: Állami támogatások és a versenyjog kapcsolata az európai jogban

Jogtudományi Közlöny 9/2000. szám

Voszka Éva: Darázsfészek. A Gazdasági Versenyhivatal szerepe a verseny strukturális alapjainak alakításában

Közgazdasági Szemle 2004/1. szám

Zsohár András: A mezőgazdaság állami támogatási rendszerének főbb jellemzői és egyes problémái

Gazdaság és jog

1999 /4. szám

Kelen Zsuzsa: Az állami támogatásokra vonatkozó EU másodlagos szabályok alkalmazása Magyarországra

Pénzügyi Szemle

1995/12. szám

Pitti Zoltán: Az állami és helyi önkormányzati támogatáspolitika, mint a közösségi versenyjog sajátos részterülete, az ebből adódó kihívások és ezek válaszai

Közpénzek felhasználása

2004.

Remetei-Filep Zsuzsanna – Staviczky Péter: Állami támogatás az EU-ban és Magyarországon

Számvitel, Adó, Könyvvizsgálat

2003/4. szám

Boytha Györgyné: A Versenytanács fellépése a versenykorlátozásokkal szemben

Gazdaság és Jog

2000/1. szám

Tóth András: A Gazdasági Versenyhivatal túlzó ár megállapításával kapcsolatos gyakorlata

Gazdaság és Jog

2008/6. szám

Miskolczi Bodnár Péter: A gazdasági erőfölénnyel kapcsolatos joggyakorlatról

Gazdaság és Jog

1999/3. szám

Miskolczi Bodnár Péter: A gazdasági erőfölény megváltozott fogalma és megítélése a versenyhivatali gyakorlatban

Gazdaság és Jog

1999/2. szám

Sükösd Péter: A verseny közgazdasági és jogi fogalmáról

Gazdaság és Jog

2008/7-8. szám

Kováts Surd – Ormosi Péter: A fúziók versenykorlátozó hatásainak orvoslása 1-2. rész

Külgazdaság Jogi Melléklete

2006/3-4-5. szám

Miks Anna – Csépai Balázs: A versenyjogi szabályozás korszerűsítése

Külgazdaság Jogi Melléklete

2005/9. szám

Sükösd Péter: A globalizáció hatása a versenyjogi együttműködési megállapodások létrejöttére

Gazdaság és Jog

2005/ 10. szám

Bara Zoltán: Verseny és a magyar versenypolitika

Pénzügyi Szemle

2006/2. szám

Kende Tamás – Fazekas Orsolya: A közszolgáltatási kötelezettségek állami támogatása

Európai Jog

2007/1. szám

Kovács András György: A piacszabályozás mint önálló jogterület

Európai Tükör

2008/7-8. szám

Inotai G. András – Szántó Tibor: Szabályozás és versenyjog a magyarországi elektronikus hírközlési piacokon: az érme két oldala

Gazdaság és Jog

2004/6. szám

Bordás Mária: A közszolgáltatások és az állam

PhD értekezés (kézirat)

1997.

Mauthner István: Az államigazgatási monopólium

Acta Academiae Administrations Rei Publicae

Budapest 1981/1. szám

L. Wish: Competition Law

Butteworth

London

1992.

1. **fejezet**

Bordás Mária: A közszolgáltatások és az állam

PhD értekezés (kézirat)

1997.

Bordás Mária: A gyógyszerpiac szabályozásának versenypolitikai kérdései

Egészségügyi Gazdasági Szemle

2009/3. szám

J. E. Stiglitz: A kormányzati szektor gazdaságtana

KJK KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.

Budapest

2000.

Bevezetés az Európai Unió politikáiba

Szerkesztette: Kende Tamás és Szűcs Tamás

KJK KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.

Budapest

2005.

Az Európai Unió Gazdasága

Minden, amit az EU gazdasági és pénzügyi politikáiról tudni kell

Szerkesztette: Marján Attila

HVG Kiadó Rt.

Budapest

2005.

Inotai G. András – Szántó Tibor: Szabályozás és versenyjog a magyarországi elektronikus piacon: az érem két oldala

Gazdaság és Jog

2004/6. szám

Major Iván: A távközlés privatizációja

Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt.

Budapest

2001.

Lőrincz Lajos: Közigazgatás: tegnap, ma, holnap (kézirat)

Lőrincz - Nagy - Szamel: A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai

Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

Budapest

1976.

Lőrincz Lajos: A közigazgatás tudományos vizsgálata az Amerikai Egyesült Államokban

MTA Szervezéstudományi Bizottsága

Budapest

1972.

Kovács Ilona: Jövedelemelosztás és jövedelem-egyenlőtlenség az Egyesült Államokban, Esély

1994/3. szám

H.J. Gans: Mire szolgálnak az érdemtelen szegények ? - avagy a legalsó néposztály szerepe Amerikában

Esély

1992/3. szám

Völgyes Iván: Egy osztály: az underclass

Világosság

1993/5. szám

H.J.Gans: A szegénység felszámolásának programja helyett: háború a szegények ellen, Esély

1994/5. szám

R. Castel: A "szegénység elleni háború" az Egyesült Államokban: A nyomor státusza a bőség társadalmában

Szociálpolitikai Értesítő

1985/4-5. szám

Esping - Andersen: A szociális állampolgári jogok állama

Szociálpolitikai Értesítő

1987/3. szám

Szamel Katalin: A gazdasági, szociális, kulturális jogok értéke

Acta Humana, Emberi Jogi Közlemények

14. szám

Juhász Gábor: Az alkotmányeszme mostohagyermeke: néhány gondolat a szociális biztonsághoz való jog természetéről és szabályozásáról

Esély

1996/3. szám

Ádám Antal: Az alapjogokra vonatkozó alkotmányi rendelkezések továbbfejlesztésének lehetőségei

Hainns Seidel Alapitvány

Bp. 1994.

Kardos Gábor:

Piac, jóléti állam és az emberi jogok

Világosság, 1994/4. szám

Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás

Királyi Magyar Egyetemi Nyomda

Budapest

1942.

D. Rosenbloom: Public Administration - Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector

Random House

New York

1986.

Mulreany - Devlin: Public Expenditure and the Private Sector

Institute of Public Administration

London

1998.

J. Miller: The Background for Privatisation

Washington Press

Washington

1990.

G. J. Stigler: Piac és állami szabályozás

Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

Budapest

1989.

Valentiny Pál: Hogyan mérik az ágazati szabályozó szervezetek hatékonyságát?

Közgazdasági Szemle

2008/10. szám

D. Tolchin: The Rush to Deregulate

Oxford University Press

New York

1983.

Laccasse - Wall: Public-Private Partnerships in Infrastructure Provision: Main Issues and Conclusions

OECD Paris, Public Management Occassional Papers

1994/6. szám

K.S. Chi - K.M. Devlin - W.Mastermen: Use of Private Sector in Delivery of Human Services. The Private Sector in State Service Delivery

Washington D.C.

1989.

D. Osborn-T.Gaebler: Új utak a közigazgatásban

Kossuth Könyvkiadó

Budapest

1994.

P. Start: A privatizáció jelentése

Esély

1991/3. szám

K. Foster: Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly

Blackwell Publishers

Oxford 1992.

N. Zahariadis - C. S. Allen: Ideas, Networks, and Policy Streams: Privatization in Britain and Germany

Policy Policy Studies Review

1995/1-2. szám

Wickers - Wright: The Politics of Industrial privatization in Western Europe

West European Politics

London

1988/10. szám

Csaba Iván: A jóléti állam privatizációja Nagy Britanniában

Valóság

1991/3. szám

Friednlam: Public and Private Enterprises in Mixed Economies

Stevens and Sons Limited of 11 New Fetter Lane

London

1974.

Waldo: The Enterprise of Public Administration

Chandler and Sharp Publishers Inc.

California

1980.

MacAvoy - Stanbury: Privatization and State-Owned Enterprises,

Kluwer Academic Publisher

Washington

1988.

Hartly: Privatization and Economic Efficiency - A Comparative Analysis of Developed and Developing Countries

Edward Edgar Publishing Company

USA 1991.

Maria Bordas: Legal Aspects of Privatization in the Field of Public Services with Special Regard to Concession

NISPAcee Collection of Essays "Public Administration in Transition"

Bratislava

1995.

Maszits Viktor: A közműszektor privatizációs lehetőségei

Közgazdasági Szemle

1992/2.szám

R. Lane: Government Contracts

Aswoth

London

1989.

I. Keyes: Government Contracts

West Publishing Co.

USA

1979.

Harmathy Attila: Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás

Akadémia Kiadó

Budapest

1983.

Koncessziók Európában

Tanulmánygyűjtemény

Budapest

1991.

Csaba Iván: Magánbiztosítás és társadalombiztosítás

Esély

1990/ 6. szám

H. Glennerster: A vegyes finanszírozás típusai

Esély

1991/3. szám

Orosz Éva: Az egészségügy finanszírozásának néhány nemzetközi tapasztalata

Esély

1991 /3. szám

G.Moon - I.Kendall: The National Health Service

Managing the New Public Services

London

1993.

G. Perrin: A racionalizálás és a humanizálás: A társadalombiztositás reformjának két fő célja Szociálpolitikai Értesítő

1987/3. szám

J. P. Jallade: A nyugat - európai társadalombiztosítási rendszerek előtt álló problémák

Esély

1990/6. szám

Bordás Mária: Az egészségügyi reformok és a közigazgatás

Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére

Corvinus Egyetem

Károli Gáspár Református Egyetem

MTA Jogtudományi Intézet

2006.

K. Joskow – L. Rose: The Effects of Economic Regulation

Handbook of Industrial Organization

Washington

1989.

Regularory Reform, Privatization and Competition Policy

OECD

Párizs

1992.

V. Bonbright – T. Danielsen – J. Kamerschen: Principles of Public Utility Rates

Public Utilities Reports Inc.

Arlington, Virginia

1988.

D. Cave – I. Crowther – G. Hancher: Competition Aspects of Access Pricing

Report to the European Commission

1995.

J. Ordover – D. Pittman: A természetes monopólium versenypolitikai kezelése a fejlett piacgazdaságokban

Versenyfelügyeleti Értesítő

1994/ 1-2. szám

Mihályi Péter: A magyar privatizáció krónikája 1989-1997

Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

Budapest

1998.

Orosz Éva: Félúton vagy tévúton? Egészségügyünk félmúltja és az egészségpolitika alternatívái

Egészséges Magyarországért Egyesület

Budapest

2000.

Orosz Éva: Egészségügyi rendszerek és reformtörekvések

Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány

Budapest 1992.

Kornai János: Az egészségügy reformjáról

Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

Budapest

1998.

Mihályi Péter: Magyar egészségügy: diagnózis és terápia

Springer Orvosi Kiadó Kft.

Budapest

2000.

Kovács Ilona: Az egészség ára az Egyesült Államokban

Esély

1993/2. szám

1. **fejezet**

Sárközy Tamás: A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig – Az állami tulajdon jogának fejlődése

HvgORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

Budapest

2009.

Mihályi Péter: A magyar privatizáció krónikája 1989-1997

Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

Budapest

1998.

Bene László: A privatizáció és annak buktatói

Prodinform Műszaki Tanácsadó Vállalat

Budapest

1992.

Tulajdonreform

Szerksztette: Lengyel László

Pénzügykutató Rt.

Budapest

1988.

Sárközy Tamás: A privatizáció joga Magyarországon – Indulat nélküli elmélkedés tényekről, lehetőségekről

Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft.

1992.

Sárközy Tamás: Egy gazdasági szervezeti reform sodrában

Magvető Kiadó

Budapest

1986.

Sárközy Tamás: Gazdaságpolitika – szervezetrendszer – jogpolitika

Kossuth Könyvkiadó

Budapest

1987.

Sárközy Tamás: A hatékonyabb kormányzásért (avagy egy technokrata reménytelen bozótharca az államapparátussal és a politikával szemben)

Magvető Kiadó

Budapest

1996.

Sárközy Tamás: A privatizáció joga Magyarországon (1989-1993)

Akadémia Kiadó

Budapest

Szendrei Géza: Koronajavak, kincstári tulajdon, állami vagyon

KSH

Törökbálint

1991.

Balassa Ákos – Akar László – Kardos Péter – Kazár Péter: Az időlegesen állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon kezelésének „privatizálása”

Közgazdasági Szemle

1993/2. szám

Tardos Márton: Miért szükséges és hogyan lehetséges az állami tulajdon felszámolása?

Külgazdaság

1991/12. szám

Lelkes Izabella: Reprivatizálás és az állami tulajdon

Külgazdaság Jogi Melléklete

1990/9. szám

Móra Mária: Az állami vállalatok (ál)privatizációja. Szervezeti és tulajdonosi formaváltozások. 1987-1990.

Mihályi Péter: Fosztogatás – osztogatás – fosztogatás. Az állami tulajdon tündöklése és bukása.

Közgazdasági Szemle

1992/11. szám

Vörös Imre: Az állami tulajdon az alkotmányjog szempontjából

Gazdaság és Jog

1994/1. szám

Sárközy Tamás: Az intézményes privatizáció befejezésének jogi technikájáról és a tartósan állami tulajdonban maradó vagyon kezelésének jövőbeli megoldásáról

Gazdaság és Jog

1997/7-8. szám

Román Róbert: A tartósan állami tulajdonban levő vállalkozások jogi szabályozásáról

Magyar Közigazgatás

2006/11. szám

Lőrincz Lajos: Magyar közigazgatás: dilemmák és perspektíva

Akadémia Kiadó

Budapest

1988.

David Osborne – Ted Gaebler: Új utak a közigazgatásban – Vállalkozó szellem a közösségi szektorban

Kossuth Könyvkiadó

Budapest

1994.

David Osborne – Peter Hutchinson: A kormányzás ára – Hatékonyabb közszolgáltatások megszorítások idején

Alinea Kiadó

Budapest

2006.

Joseph E. Stiglitz: A kormányzati szektor gazdaságtana

KJK KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.

Budapest

2000.

Papanek Gábor: A korrupció és korlátozásának lehetőségei

Gazdasági kormányzás – Változás és alkalmazkodás a magyar gazdaságirányítás intézményrendszerében

Aula Kiadó Kft.

2008.

Bordás Mária: Az integritás szerepe a kormányzati felelősség érvényesítésében – magyarországi esettanulmány

Nemzetközi Közlöny

2008/2. szám

Báger Gusztáv – Kovács Árpád: Korrupció és közigazgatás

A közszféra és a gazdaság versenyképessége

Szerkesztette: Báger Gusztáv és Czakó Erzsébet

Állami Számvevőszék

Fejlesztési és Módszertani Intézet

Budapest

2007.

Báger Gusztáv – Vigvári András: Államreform, közpénzügyi reform – Nemzetközi trendek és hazai kihívások

Állami Számvevőszék

Fejlesztési és Módszertani Intézet

Budapest

2007.

A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok

Szerkesztette: Báger Gusztáv

Állami Számvevőszék

Fejlesztési és Módszertani Intézet

Budapest

2007.

Báger Gusztáv: A köz- és a magánszféra együttműködése és a számvevőszéki ellenőrzés – Nemzetközi kitekintés és hazai tapasztalatok

Fejlesztéspolitika

2006/5. szám

Báger Gusztáv: A köz- és a magánszféra együttműködése a nemzetközi és a hazai tapasztalatok tükrében

Magyar Közigazgatás

2006/11. szám

Koi Gyula: Public-Private Partnership: előnyök, hátrányok, alkalmazási lehetőségek. Elméleti megjegyzések a külhoni irodalom figyelembevételével

Magyar Közigazgatás

2006/11. szám

Lőrincz Lajos: A kormányzás modernizációja

Magyar Közigazgatás

2006/11. szám

Sárközy Tamás: Gondolattöredékek a kormányzás modernizálásáról

Magyar Közigazgatás

2006/3-4. szám

Lőrincz Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás

Közigazgatási Szemle

2007/8. szám

Tézisek a közpénzügyek újraszabályozásához

Állami Számvevőszék

2007. március

Anticorruption at the crossroads

Local Governance Brief

2004/2. szám

Together we are stronger? Harmonising the fight against fraud and corruption in Europe

International Conference

25-26 February 2008.

Cologne, Germany

Az eltűnt vagyon nyomában

Interjú Bencze Izabellával a Kincstári Vagyonigazgatóság volt igazgatóhelyettesével

Magyar Nemzet 2008. október 17-i szám

A korrupció él és virul

Interjú Alexa Noémivel, a Transparency International magyarországi szervezetének ügyvezető igazgatójával

Magyar Nemzet

2008. március 15-i szám

Fantomok kergetése helyett

Interjú Vadász Ivánnal, a Magyar Adótanácsadók és Könyvviteli Szolgáltatók Országos Egyesületének alelnökével az offshore cégekről

Magyar Nemzet???

Mégsem végzik a kukában az ÁSZ-jelentések

Magyar Nemzet

2009. május 2-i szám

Néző László: Megkésett milliárdos kampány

Magyar Nemzet

2006. június 29-i szám

Korrupció Magyarországon I.

Szerkesztette: Kránitz Mariann

Trasnparency International

Magyarországi Egyesület

Budapest

2000

Rubicsek Sándor: Gondolatok a korrupcióról

Belügyi Szemle

1998/10. szám

Dékány Tamás: Az etikai kódex fontossága a korrupció ellenes harcban

Belügyi Szemle

2003/9 szám

Galló Béla: Olaj a tűzre. Széljegyzetek a korrupcióról.

Belügyi Szemle 2001/2. szám

Farkas Ákos: Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelme és a korrupció

Korrupcióról

1998.

Cserta Zoltán: Közigazgatás és korrupció

Korrupcióról

1998.

Kovács Árpád – Lévai János: A korrupció változásai és a pénzügyi ellenőrzés lehetőségei

Pénzügyi Szemle

2001/8. szám

Kabai Imre – Kiss József: A kapcsolat… (Összeköttetés, megvesztegetés, korrupció az önkormányzatoknál)

Kránitz Mariann: A korrupcióról – csak egy kicsit másként…

Valóság 1998/5. szám

Márkus Anikó – Sebes József: A korrupció elleni küzdelem lehetőségei és útjai az államigazgatásban

Magyar Közigazgatás

2002/7-8. szám

Kovács Árpád – Lévai János: A korrupció és az ellene folytatott küzdelem – a pénzügyi ellenőrzés lehetőségei

Magyar Közigazgatás

2001/8. szám

Kránitz Mariann: A korrupció utolsó 25 éve Magyarországon

Ügyészek Lapja

2006/5. szám

Finszter Géza: A korrupció elleni küzdelem esélyei

Rendészeti Szemle

1992/9. szám

Bencze József: A hivatali és a gazdasági korrupció és az ellene való fellépés lehetőségei

Közigazgatás és társadalom

1998.

Berényi Lajos: A korrupció kérdése a közbeszerzésekben

Korrupció

3. kötet

Korbuly Andrea: A korrupció elleni küzdelem az Európai Unióban

Korrupció

2. kötet

Gatter László: Bíróság és korrupció

Korrupció

2000.

Kőhalmi László: A korrupció egyes különösen veszélyes alakzatai. Észrevételek az igazságszolgáltatási és a közbezserzési korrupcióhoz

Ügyészek Lapja

2006/5. szám

Pintér István: A korrupció megelőzése és korai felismerése az igazságszolgáltatásban

Belügyi Szemle

1998/10. szám

1. **fejezet**

Farkas István: A pénzügyi piacok felügyelete: Quo vadis domine?

Pénzügyi Szemle

2006/1. szám

Fazekas Judit: Fogyasztóvédelmi jog

Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.

Budapest

2007.

Szerződéses jog – fogyasztóvédelem

Szerkesztette: Sáriné dr. Simkó Ágnes

HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

Budapest

2000.

Tisztességtelen verseny – fogyasztóvédelem

Szerkesztette: Vörös Imre

MTA Jogtudományi Intézet

2007.

Takács Ildikó: Gondolatok a reklám-szabályozás jogi lehetőségeiről

Jogtudományi Közlöny

1996/2. szám

Bacher Vilmos: A versenyjog és az összehasonlító reklám

Gazdaság és jog

1998/6. szám

Závodnyik József: A fogyasztók megtévesztésére alkalmas reklámok versenyjogi megítélése a bírói gyakorlat tükrében

Gazdaság és Jog

2005/4. szám

Fekete Orsolya: Versenyjog szerepe a fogyasztóvédelemben

Comitatus. Önkormányzati Szemle

2006/10. szám

Kelemen Kinga: A tisztességtelen piaci magatartás és a fogyasztóvédelem kapcsolata a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv tükrében

Tisztességtelen verseny – fogyasztóvédelem

2007.

Bevezetés az Európai Unió politikáiba

Szerkesztette: Kende Tamás és Szűcs Tamás

KJK KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.

Budapest

2005.

Az Európai Unió Gazdasága

Minden, amit az EU gazdasági és pénzügyi politikáiról tudni kell

Szerkesztette: Marján Attila

HVG Kiadó Rt.

Budapest

2005.

1. Lőrincz Lajos: *Közigazgatás: tegnap, ma, holnap.* (Tér és társadalom 1999/3. szám) [↑](#footnote-ref-1)
2. Lőrincz L. – Nagy E. – Szamel Lajos: *A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai.* KJK Budapest 1976. 169-232.o [↑](#footnote-ref-2)
3. R.Cameron: A világgazdaság rövid története – a kőkorszaktól napjainkig (Mecenas Könyvkiadó Budapest, 1994.) 66-67.o. [↑](#footnote-ref-3)
4. R.Cameron: A világgazdaság rövid története – a kőkorszaktól napjainkig (Mecenas Könyvkiadó Budapest, 1994.) 165-170.o. [↑](#footnote-ref-4)
5. Hajnal György: *Hatékonyság és teljesítmény az Európai Unió országának közigazgatásában.* (Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban Összehasonlító közigazgatás Szerkesztette: Lőrincz Lajos,Unió Kiadó Párizs, 2003.) 499-502.o [↑](#footnote-ref-5)
6. *Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út.* MTA Jogtudományi Intézete, Budapest, 2009. A kiadvány OECD kutatások alapján készült, amelyek az OECD tagországok legutóbbi éveinek tapasztalatait foglalta össze. Egyik legfontosabb megállapítása, hogy a teljesítménymendzsment és a piaci mechanizmusok alkalmazása kialakult gyakorlattá vált az OECD országaiban, de az utóbbi évtizedben új, a hatékonysággal kapcsolatos megoldások is kialakultak. [↑](#footnote-ref-6)
7. Jenei György: *A közintézményi menedzsment reformjának torz magyar folyamatok az EU-tagállamok mércéjén: hiányok, okok, megoldási javaslatok.* Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett. Szerk.: Verebélyi Imre és Imre Miklós, Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 37-52.o. és Gajduschek György: *A közigazgatási eredményesség – piaci hatékonyság? Avagy alkalmazható-e a piaci ideál a közigazgatásban?* Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban. Szerk.: Lőrincz Lajos, MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2009. [↑](#footnote-ref-7)
8. Geert Bouckaert: *Changing World, Changing Public Administration: New European Trends* c. előadása, Istvan Stumpf: *Changing Role of the State* c. előadása (Changing Public Services in a Changing World Conference about Current Trends in European Public Administration. 24th April, 2009. Budapest) és Lőrincz Lajos: *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás*. Közigazgatási Szemle, 2007/8.sz. 10..o. [↑](#footnote-ref-8)
9. Jenei György: A közszféra nemzetközi modelljei és átalakítási folyamatai (A közszféra és a gazdaság versenyképessége, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 2007.) 217-238.o. [↑](#footnote-ref-9)
10. K.Janda – J.Berry – J.Goldman: Az amerikai demokrácia (Osiris Kiadó, Budapest, 1996.) 241-262.o. [↑](#footnote-ref-10)
11. Temesi István: Az önkormányzati régiók helye és szerepe az EU egyes tagállamaiban (Kézirat) 1-21.o. [↑](#footnote-ref-11)
12. Temesi István: Regionalizmus és regionalizáció (Kézirat) 1-75.o. [↑](#footnote-ref-12)
13. P.A.Samuelson – WD.Nordhaus: Közgazdaságtan I. (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990.) 492-508.o. [↑](#footnote-ref-13)
14. Csaba László: A közgazdaságtan mint az arányok művészete (Magyar Szemle Online, 2006. decemberi szám) [↑](#footnote-ref-14)
15. Békesi László: mi volna a legjobb gazdasági társadalmi „MIX”? (Reflexiók Lengyel László tanulmányára 2007.március 16., Google) [↑](#footnote-ref-15)
16. Gazdag László: A leértékelt Bokros-mítosz (Magyar Nemzet 2007.október 15-i szám) [↑](#footnote-ref-16)
17. Békesi László: *Csak a halogatás indoklását hallani* (Magyar Narancs, XIX évf. 48. szám) [↑](#footnote-ref-17)
18. [↑](#footnote-ref-18)
19. Matolcsy György: *Éllovasból sereghajtó – elveszett évek krónikája,* (Éghajlat Könyvkiadó, Budapest, 2008.) [↑](#footnote-ref-19)
20. Matolcsy György: *Éllovasból sereghajtó – elveszett évek krónikája,* (Éghajlat Könyvkiadó, Budapest, 2008.) [↑](#footnote-ref-20)
21. Matolcsy György: *Éllovasból sereghajtó – elveszett évek krónikája,* (Éghajlat Könyvkiadó, Budapest, 2008.) [↑](#footnote-ref-21)
22. Bokros Lajos: *Helytelen az egész magyar gazdaságpolitika* (Origo 2004. január 16.) [↑](#footnote-ref-22)
23. Csath Magdolna: *Ami az IMF-megállapodás mögött van.* (Magyar Nemzet: 2008. december 20-i szám) [↑](#footnote-ref-23)
24. *Hiába vállalt áldozatot a lakosság* - *Interjú Járai Zsigmonddal* – (Magyar Nemzet 2007. október 15-i szám) [↑](#footnote-ref-24)
25. Dr. Karsai Gábor a GKI Gazdaságkutató vezérigazgató-helyettesének előadása Szolnokon, 2013. oktüber 16-án GKI Zrt., www.gki.hu [↑](#footnote-ref-25)
26. Ua. [↑](#footnote-ref-26)
27. Matolcsy [↑](#footnote-ref-27)
28. P. A. Samuelson – W. D. Nordhaus: *Közgazdaságtan I.* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1990.) 87. o. [↑](#footnote-ref-28)
29. P. A. Samuelson – W. D. Nordhaus: *Közgazdaságtan II.* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1990.) 765. o. [↑](#footnote-ref-29)
30. P. A. Samuelson – W. D. Nordhaus: *Közgazdaságtan II.* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1990.) 719. o. [↑](#footnote-ref-30)
31. Vörös Imre: *Verseny, kartell, ár – törvények magyarázata.* (Triorg Kft. Budapest,1991.) 15. o. [↑](#footnote-ref-31)
32. P. A. Samuelson – W. D. Nordhaus: *Közgazdaságtan II.* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1990.) 775. o. [↑](#footnote-ref-32)
33. Vörös Imre: *A gazdasági verseny szabályozásának és intézményrendszerének tipikus modelljei a verseny jogi szabályozásának külföldi tapasztalatai alapján* (Doktori értekezés, kézirat, 1987.) 123. o. [↑](#footnote-ref-33)
34. *Az Európai Unió gazdasága* (Szerkesztette: Marján Attila HVG Kiadói Rt. Budapest, 2005.) 310. o. [↑](#footnote-ref-34)
35. *Bevezetés az Európai Unió Politikáiba* (Szerkesztette: Kende Tamás és Szűcs Tamás KJK KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2005.) 148. o. [↑](#footnote-ref-35)
36. Vörös Imre: *Verseny, kartell, ár – törvények magyarázata.* (Triorg Kft. Budapest,1991.) 17. o. [↑](#footnote-ref-36)
37. *Versenyjog* (Szerkesztette: Boytha Györgyné Egyetemi jegyzet Szent István Társulat Budapest 2007.) 14. o. [↑](#footnote-ref-37)
38. Voszka Éva: *Darázsfészek. A Gazdasági Versenyhivatal szerepe a verseny strukturális alapjainak alakításában* (Közgazdasági Szemle 2004/1. szám) [↑](#footnote-ref-38)
39. Bara Zoltán: *Verseny és a magyar versenypolitika* (Pénzügyi Szemle 2006/2. szám) [↑](#footnote-ref-39)
40. Miskolczi Bodnár Péter: *A gazdasági erőfölény megváltozott fogalma és megítélése a versenyhivatali gyakorlatban* (Gazdaság és Jog 1999/2. szám) [↑](#footnote-ref-40)
41. Lőrincz Lajos: *Közigazgatás tegnap, ma, holnap.* Tár és társadalom 1999/3. szám [↑](#footnote-ref-41)
42. Lőrincz Lajos: *A közigazgatás tudományos vizsgálata az Amerikai Egyesült Államokban* (MTA Szervezéstudományi Bizottsága, 1972. [↑](#footnote-ref-42)
43. E.S. Savas: Privatizáció – Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból? (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1993.) 57 – 80. o. [↑](#footnote-ref-43)
44. K. Joskow – L. Rose: *The Effects of Economic Regulation,* (Handbook of Industrial Organization Washington,1989.) 56-75. o. [↑](#footnote-ref-44)
45. Orosz Éva: *Egészségügyi rendszerek és reformtörekvések* (Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány Budapest 1992.) 87. o. [↑](#footnote-ref-45)
46. [↑](#footnote-ref-46)
47. Sárközy Tamás: *A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig* – *Az állami tulajdon jogának fejlődése* (HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2009.) 34. o. [↑](#footnote-ref-47)
48. Sárközy Tamás: *A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig* – *Az állami tulajdon jogának fejlődése* (HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2009.) 34. o. [↑](#footnote-ref-48)
49. Bene László: *A privatizáció és annak buktatói* (Prodinform Műszaki Tanácsadó Vállalat Budapest,1992.) 100-101. o. [↑](#footnote-ref-49)
50. Sárközy Tamás: *A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig* – *Az állami tulajdon jogának fejlődése* (HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2009.) 75. o. [↑](#footnote-ref-50)
51. Mihályi Péter: *A magyar privatizáció krónikája 1989-1997* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1998.) 397. o. [↑](#footnote-ref-51)
52. Sárközy Tamás: *A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig* – *Az állami tulajdon jogának fejlődése* (HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2009.) 73. o. [↑](#footnote-ref-52)
53. Bene László: *A privatizáció és annak buktatói* (Prodinform Műszaki Tanácsadó Vállalat Budapest,1992.) [↑](#footnote-ref-53)
54. Az eltűnt vagyon nyomában. Interjú Bencze Izabellával a Kincstári Vagyonigazgatóság volt igazgatóhelyettesével

Magyar Nemzet 2008. október 17-i szám [↑](#footnote-ref-54)
55. Báger Gusztáv – Vigvári András: *Államreform, közpénzügyi reform – Nemzetközi trendek és hazai kihívások* (Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet Budapest, 2007.) 47. o. [↑](#footnote-ref-55)
56. Lőrincz Lajos: *A kormányzás modernizációja* (Magyar Közigazgatás 2006/11. szám) 645. o. és Lőrincz Lajos: *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás* (Közigazgatási Szemle 2007/8. szám) [↑](#footnote-ref-56)
57. Lőricz Lajos: *A magyar közigazgatási jog változásai* (Magyar Közigazgatás 2006/3-4. szám) [↑](#footnote-ref-57)
58. Sárközy Tamás: *Gondolattöredékek a kormányzás modernizálásáról* (Magyar Közigazgatás 2006/3-4. szám) 146. o. [↑](#footnote-ref-58)
59. Lőrincz Lajos: *A kormányzás modernizációja* (Magyar Közigazgatás 2006/11. szám) 650. o. [↑](#footnote-ref-59)
60. Hajnal György: *A hatékony működés és vezetés néhány kulturális tényezője a magyar államigazgatási rendszerben* (Magyar Közigazgatási Intézet Budapest 2003.) [↑](#footnote-ref-60)
61. Sárközy Tamás: *Gondolattöredékek a kormányzás modernizálásáról* (Magyar Közigazgatás 2006/3-4. szám) 155. o. [↑](#footnote-ref-61)
62. Farkas István: *A pénzügyi piacok felügyelete: Quo vadis domine?* (Pénzügyi Szemle 2006/1. szám) 91-93.o. [↑](#footnote-ref-62)