

DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS

Kormány Béla

Debrecen
2026

**DEBRECENI EGYETEM
MARTON GÉZA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI
DOKTORI ISKOLA**

**A gazdasági igazgatás egyes kérdései az állam tulajdonosi
szerepvállalásának tükrében**

Készítette:

Kormány Béla

Témavezető:

Dr. habil Cserny Ákos PhD.

egyetemi docens

A doktori program címe: Az állam és a jog változásai Közép- és Kelet-
Európában

A doktori iskola vezetője: Prof. Dr. Szabadfalvi József egyetemi tanár

A kézirat lezárva: 2026.05.15.

DEBRECEN

2026

NYILATKOZAT

Alulírott, **Kormány Béla**, büntetőjogi felelősségem tudatában kijelentem, hogy a Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolában a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott, **A gazdasági igazgatás egyes kérdései az állam tulajdonosi szerepvállalásának tükrében** című értekezésem saját önálló munkám, a benne található, másoktól származó gondolatok és adatok eredeti lelőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

Tudomásul veszem, hogy amennyiben részben vagy egészben sajátomként mutatom be más szellemi alkotását, vagy az értekezésben hamis, esetleg hamisított adatokat használok, és ezzel a doktori ügyben eljáró testületet vagy személyt megtévesztem vagy tévedésben tartom, a megítélt doktori fokozat visszavonható, a jogerős visszavonó határozatot az egyetem nyilvánosságra hozza.

Debrecen, 2026.05.15.



aláírás

Témavezetői ajánlás

Kormány Béla

A gazdasági igazgatás egyes kérdései az állam tulajdonosi szerepvállalásának tükrében című dolgozatához

Kormány Béla 2022-ben keresett meg azzal, hogy a Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolában a gazdasági igazgatás kérdéseit szeretné kutatni, ezért vállalom el témavezetését. Munkáját azóta kísérem figyelemmel. A kutatás a magyar és nemzetközi állam- és jogtudományi szakirodalom alapjaira építve komplex kutatási területet dolgoz fel. A gazdasági igazgatás és az állami tulajdonosi szerepvállalás intézményi, szervezeti és vagyongazdálkodási dimenzióit vizsgálja összehasonlító jogi és interdiszciplináris módszertannal.

A Kormány Béla által választott téma központi kérdése – az állam, mint tulajdonos és gazdasági szereplő kettős funkciójának intézményi leképeződése – rendkívül aktuális és tudományos szempontból is időszerű. A 2008-as globális pénzügyi válságot követően számos európai állam újra gondolta gazdasági szerepvállalását, és az "erős állam" koncepciója – amely nem csupán szabályozóként, hanem aktív tulajdonosként is jelen van a gazdaságban – ismét a közpolitikai diskurzus középpontjába került.

Kormány Béla kutatása ezen paradigmaváltás magyar vonatkozásait és nemzetközi összefüggéseit helyezi elméleti és empirikus keretbe. A tervezet tudományos újdonsága abban rejlik, hogy komplex módon, összehasonlító perspektívában vizsgálja a köztulajdonban álló gazdasági társaságokat és a nemzetközi vagyongazdálkodási modelleket (Nagy-Britannia, Németország, Skandinávia, Franciaország, Lengyelország). Empirikus terepként az MNV Zrt. intézményi működését elemzi, amely a magyar nemzeti vagyongazdálkodás csúcsszerve, és amelynek működéséről eddig nem született ilyen átfogó tudományos feldolgozás. Integrálja a közigazgatás-tudományi, alkotmányjogi, vagyoni jogi és vállalat-gazdaságtani megközelítéseket, ezáltal kutatási keretet teremt. Kritikusan értékeli a magyar szabályozási környezet belső koherenciáját és a nemzetközi adaptációs lehetőségeket.

A disszertáció öt kutatási kérdést fogalmaz meg, amelyek mindegyike tudományosan releváns és módszertanilag operacionalizálható. A hipotézisek felépítése logikus, és világosan kapcsolódnak az elméleti kerethez. A kutatási kérdések és hipotézisek

összessége biztosítja, hogy a disszertáció ne pusztán leíró munka legyen, hanem elméleti állításokat fogalmazzon meg, amelyeket empirikus adatokkal lehet alátámasztani vagy cáfolni. A módszertani stratégiája során a kutatás kritikai dokumentumelemzésre, komparatív jogi elemzésre, nemzetközi intézményi összehasonlításra és kvalitatív elemzésre épül. Ez a logikai módszertan biztosítja a kutatási eredmények megbízhatóságát.

Különösen értékelem a jogszabályok nem pusztán lejegyzésszerű, hanem intézményi-gazdaságtani szemléletű elemzését. A tervezet kilenc törvény szisztematikus összehasonlításán keresztül mutatja ki, hogy a magyar vagyongogi és számviteli kategóriarendszer fragmentált normatív struktúraként működik, amely közvetlen hatást gyakorol az állami tulajdonú vállalatok működésére.

A kutatás a nemzetközi összehasonlításra építve kívánt választ adni arra a kérdésre, hogy más államok vagyongazdálkodási gyakorlata – különösen az állami vagyonkezelő társaságok intézményi modelljei – milyen mértékben és milyen feltételek mellett adaptálhatóak a magyar környezetben.

Kutatásában arra törekedett, hogy interdiszciplináris megközelítéssel, empirikus megalapozottsággal és nemzetközi kitekintéssel hozzájáruljon az állami tulajdonosi szerepvállalás irányítási kérdéseinek mélyebb megértéséhez.

Témavezetőként meggyőződéssel ajánlom az értekezést, mivel a jelölt munkája tudományos igényességgel, módszertani alapossággal és gyakorlati relevanciával ötvözi a közigazgatás-tudomány, a közgazdaságtan és a jogelmélet perspektíváit és amely alkalmas arra, hogy jelentős hozzájárulást nyújtson a magyar és nemzetközi közigazgatás-tudományi és vagyongogi szakirodalomhoz.

Debrecen, 2026.05.15.



Dr. habil Cserny Ákos PhD.

témavezető

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Doktori értekezésem elkészítése hosszú, sokszor meredek és kitartást próbáló út volt – egy olyan út, amelyet egyedül nem tudtam volna végigjárni.

Ezúton szeretném kifejezni köszönetem témavezetőmnek, Dr. habil Cserny Ákos PhD egyetemi docens Úrnak, aki szakmai és módszertani iránymutatásával, következetes, igényes, de kíméletlen kritikai észrevételeivel, valamint biztatásával figyelemmel kísérte a kutatási folyamatot. Külön köszönöm, hogy a dolgozat elkészítése során nemcsak a tudományos színvonalra, hanem az érvelés belső koherenciájára és a módszertani fegyelemre is folyamatosan ösztönzött.

A szerző köszönetét fejezi ki a Doktori Iskolának a kutatás megvalósításának támogatásáért, valamint a Bizottság tagjainak az értékes visszajelzésekért és iránymutatásért, amelyek hozzájárultak az értekezés végleges formájának kialakításához.

Köszönet illeti végezetül, de nem utolsó sorban a kis családomat, köszönöm nekik a türelmet, a megértést és a mindennapi háttérbiztonságot.

A feleségemnek Zitának köszönöm, hogy a hosszú, sokszor lemondásokkal járó időszakban is mellettem állt, és csendes erővel segített akkor is, amikor már nem a lendület, hanem a kitartás vitte előre a munkát. Az ő ereje nélkül ez az értekezés nem létezne.

Köszönöm kislányomnak Lizának, – még ha most nem is érti teljesen, mit jelent ez a néhány százezer karakter. Ő az, aki egy mosollyal képes volt visszaadni azt az energiát, amit egy egész nap elvett. Az ő hangja, nevetése és jelenléte folyamatosan emlékeztetett arra, hogy miért érdemes komoly dolgokra törekedni. Amikor majd egyszer felnőtt és elolvassa ezeket a sorokat, szeretném, ha tudná: ez a munka részben neki szól. Arról tanúskodik, hogy a nagy dolgok nem percek alatt születnek. Évekig tartanak, fárasztanak, lesznek olyan pillanatai, amikor egyszerűbbnek tűnne feladni, próbára tesznek – és mégis megérik.

Azt kívánom Lizának, hogy legyen bátorsága nagy célokat kitűzni, türelme azokat végigvinni, és soha ne felejtse el, hogy a nehézség nem akadály, hanem az út maga. Remélem, hogy ő is ezt viszi majd magával, ehhez pedig ő is olyan társat talál majd, mint én az anyukája személyében.

TARTALOMJEGYZÉK

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK.....	10
1.1 A TÉMAVÁLASZTÁS CÉLJA ÉS RELEVANCIAJA.....	14
1.2 KUTATÁSI KÉRDÉSEK ÉS HIPOTÉZISEK.....	17
1.3 A KUTATÁS MÓDSZEREI	19
2. ELMÉLETI ALAPVETÉSEK	23
2.1 A TÉMA ALKOTMÁNYOS ALAPJAI	23
2.2. TÖRVÉNYI KERETEK	25
2.3 A KÖZIGAZGATÁS ELMÉLETI ALAPJAI	28
2.4. A GAZDASÁGI IGAZGATÁS.....	32
2.4.1. A GAZDASÁGI IGAZGATÁS TARTALMA, FOGALMA ÉS FUNKCIÓI.....	32
2.4.2. A GAZDASÁGI IGAZGATÁS ELMÉLETI KERETE	34
2.4.3. A GAZDASÁGIRÁNYÍTÁS INTÉZMÉNYRENDSZERE	37
2.4.4. A GAZDASÁGIGAZGATÁS ESZKÖZRENDSZERE	41
3. A NEMZETI, ÁLLAMI, KINCSTÁRI VAGYON HELYE A MAGYAR KÖZVAGYONJOG RENDSZERÉBEN	44
3.1. A NEMZETI, ÁLLAMI, KINCSTÁRI VAGYON EGYMÁSHOZ VALÓ VISZONYA.....	44
3.2. FOGALMI MEGHATÁROZÁSOK.....	45
3.2.1. NEMZETI VAGYON	45
3.2.2. ÁLLAMI VAGYON	46
3.2.3. KINCSTÁRI VAGYON.....	46
3.2.4. A NEMZETI, ÁLLAMI, KINCSTÁRI VAGYON KAPCSOLATA	47
3.3. A VAGYONGAZDÁLKODÁS ALAPELVEI	50
3.3.1. AZ ÁLLAMI VAGYON KELETKEZÉSE	52
3.3.2. AZ ÁLLAMI ÉS KINCSTÁRI VAGYON ÖSSZETEVŐI.....	54
3.3.3. SAJÁTOS VAGYONHASZNOSÍTÁS	57
3.3.4. A SZABÁLYOZÁSI ESZKÖZRENDSZERE	59
3.3.5. A FELELŐSSÉG KÉRDÉSE	61
4. A KÖZTULAJDONBAN LÉVŐ GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK KORMÁNYZÁSA, A MAGYAR NEMZETI VAGYONKEZELŐ SZEREPE	66
4.1 AZ ÁLLAMI VÁLLALATOK ELMÉLETI ÉS HAZAI KERETEI	66
4.1.1 AZ ÁLLAM ÉS A GAZDASÁG KAPCSOLÓDÁSI PONTJAI.....	66
4.1.1.1. AZ ÁLLAM PIACSZERVEZŐ TEVÉKENYSÉGE.....	67
4.1.1.2. AZ ÁLLAMI VÁLLALATOK REPOZÍCIONÁLÁSA.....	70
4.1.1.3. GAZDASÁGPOLITIKAI KÉRDÉSEK.....	77
4.1.1.4. AZ ÁLLAM TULAJDONOSI FUNKCIÓJA AZ ÁLLAMIGAZGATÁSON BELÜL.....	86
4.1.1.5. AZ ÁLLAM TULAJDONOSI SZEREPKÖRE	89

4.1.2. AZ ÁLLAMI TULAJDONÚ GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK A HAZAI KÖZVAGYON RENDSZERBEN	92
4.2. KÖZTULAJDON, NEMZETI VAGYON ÉS CORPORATE GOVERNANCE	99
4.2.1. AZ ÁLLAM ÉS ÖNKORMÁNYZAT TULAJDONOSI IRÁNYÍTÁSI SZEREPE	101
4.2.2. ÁLLAMI TULAJDONOSI JOGGYAKORLÁS ÉS A HAZAI MODELL	101
4.2.3. ÖNKORMÁNYZATI CORPORATE GOVERNANCE	103
4.3. AZ ÜGYVEZETÉS FELELŐSSÉGE A NEMZETI VAGYON TAKARÉKOS ÉS HATÉKONY KEZELÉSÉBEN.....	103
4.3.1. A VEZETŐ TISZTSÉGVISELŐK FELELŐSSÉGE	103
4.3.2. A TAKARÉKOSSÁG TÖRVÉNYI RÖGZÍTÉSE.....	104
4.4. ELLENŐRZÉS ÉS ÁTLÁTHATÓSÁG A KÖZTULAJDONÚ TÁRSASÁGOKNÁL	105
4.4.1. ÁTLÁTHATÓSÁG, MINT NEMZETI VAGYON ALAPELV	105
4.4.2. BELSŐ KONTROLLRENDSZER, GTBKR ÉS INTEGRITÁS	106
4.4.3. A MAGYAR ÉS AZ OECD SZEMLÉLET ÖSSZEVETÉSE.....	109
4.5. A NEMZETI VAGYON FELETTI TULAJDONLÁS MODELLJE	111
4.5.1. AZ MNV HELYE A VAGYONIGAZGATÁS RENDSZERÉBEN.....	111
4.5.2. JOGI STÁTUSZ ÉS FUNKCIÓ	114
4.5.3. IRÁNYÍTÁS ÉS VEZETÉS STRUKTÚRA	116
4.5.4. ELLENŐRZÉS, INTEGRITÁS ÉS TRANSPARENCIA	119
4.6. KIINDULÓ TÉZISEK A NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÁSHOZ	121
5. ÖSSZEHASONLÍTÁS: GAZDASÁGI IGAZGATÁS ÉS ÁLLAMI VAGYONGAZDÁLKODÁS A NEMZETKÖZI TÉRBEN	126
5.1. NAGY-BRITANNIA	127
5.1.1. ÁLTALÁNOS JELLEMZŐK	127
5.1.1.1. ALKOTMÁNYOS KERET.....	127
5.1.1.2. INTÉZMÉNYI STRUKTÚRA A GAZDASÁGI IGAZGATÁSBAN	128
5.1.1.3. ÁLLAMI VAGYONGAZDÁLKODÁS.....	129
5.1.1.4. CORPORATE GOVERNANCE ÉS AUDIT A KÖZSEKTORBAN	130
5.1.1.5. SZABÁLYOZÓI-TULAJDONOSI FUNKCIÓK	130
5.1.1.6. PRIVATIZÁCIÓS MÉRLEG ÉS TÁRSADALMI KÖVETKEZMÉNYEK	131
5.1.2. ÖSSZEGZŐ KÖVETKEZTETÉSEK.....	132
5.1.2.1. GAZDASÁGI IGAZGATÁSI DILEMMÁK ÉS PROBLÉMÁK.....	133
5.2. NÉMETORSZÁG	134
5.2.1. ÁLTALÁNOS JELLEMZŐK	134
5.2.1.1. ALKOTMÁNYOS KERET.....	134
5.2.1.2. INTÉZMÉNYI STRUKTÚRA A GAZDASÁGI IGAZGATÁSBAN	135
5.2.1.3. AZ ÁLLAMI VAGYONGAZDÁLKODÁS SZERVEZETEL.....	136
5.2.1.4. A NÉMET VÁLLALATIRÁNYÍTÁSI KÓDEX	137
5.2.1.5. KULCSÁGAZATI ÁLLAMI VÁLLALATOK ÉS IRÁNYÍTÁSUK	138

5.2.1.6. SZABÁLYOZÓI-TULAJDONOSI FUNKCIÓK	139
5.2.1.7. FENNTARTHATÓSÁG, ESG ÉS A „SUSTAINABILITY STATE”	139
5.2.2. ÖSSZEGZŐ KÖVETKEZTETÉSEK.....	140
5.3. SKANDINÁV ORSZÁGOK	142
5.3.1. ÁLTALÁNOS JELLEMZŐK	142
5.3.1.1. A „NORDIC MODELL”, JÓLÉTI ÁLLAM ÉS ÁLLAMI TULAJDON	143
5.3.1.2. INTÉZMÉNYI STRUKTÚRA A GAZDASÁGI IGAZGATÁSBAN	144
5.3.1.3. AZ ÁLLAMI VAGYONGAZDÁLKODÁS ÉS KULCSÁGAZATAI	145
5.3.1.4. VÁLLALATIRÁNYÍTÁSI KERET ÉS VEZETŐI STRUKTÚRÁK	146
5.3.1.5. SZABÁLYOZÓI-TULAJDONOSI FUNKCIÓK	147
5.3.1.6. PRIVATIZÁCIÓ, TULAJDONOSI STRATÉGIA.....	147
5.3.1.7. TELJESÍTMÉNY, HATÉKONYSÁG, TÁRSADALMI HATÁSOK	148
5.3.2. ÖSSZEGZŐ KÖVETKEZTETÉSEK.....	148
5.4. FRANCIAORSZÁG	150
5.4.1. ÁLTALÁNOS JELLEMZŐK	150
5.4.1.1. ALKOTMÁNYOS KERET.....	151
5.4.1.2. INTÉZMÉNYI STRUKTÚRA A GAZDASÁGI IGAZGATÁSBAN	152
5.4.1.3. ÁLLAMI VAGYONGAZDÁLKODÁS ÉS KULCSÁGAZATAI.....	152
5.4.1.4. VÁLLALATIRÁNYÍTÁSI KERET.....	153
5.4.1.5. VÁLLALATIRÁNYÍTÁSI VEZETŐI STRUKTÚRÁK.....	154
5.4.1.6. FENNTARTHATÓSÁG, IPARPOLITIKA.....	155
5.4.2. ÖSSZEGZŐ KÖVETKEZTETÉSEK.....	156
5.4.2.1. GAZDASÁGI-KÖZIGAZGATÁSI DILEMMÁK ÉS TRENDEK.....	156
5.5. LENGYELORSZÁG	158
5.5.1. ÁLTALÁNOS JELLEMZŐK	158
5.5.1.1. ALKOTMÁNYOS KERET.....	159
5.5.1.2. INTÉZMÉNYI STRUKTÚRA A GAZDASÁGI IGAZGATÁSBAN	160
5.5.1.3. ÁLLAMI VAGYONGAZDÁLKODÁS ÉS KULCSÁGAZATAI.....	161
5.5.1.4. VÁLLALATIRÁNYÍTÁSI KERET ÉS VEZETŐI STRUKTÚRÁK	162
5.5.1.5. SZABÁLYOZÓI-TULAJDONOSI FUNKCIÓK SZÉTVÁLASZTÁSA	163
5.5.2. ÖSSZEGZŐ KÖVETKEZTETÉSEK.....	164
5.6 A FEJEZET ÖSSZEFOGLALÁSA	164
6. A HIPOTÉZISEK IGAZOLÁSA.....	169
7. IRODALOMJEGYZÉK	186
7.1. FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM.....	186

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Az állam tulajdonosi szerepvállalása a gazdasági igazgatás kontextusában olyan átfogó kérdéskört érint, amely a közszféra és a versenyszféra viszonyait, az állami vagyongazdálkodást, a szabályozási és ellenőrzési funkciókat, valamint a tulajdonosi joggyakorlás mechanizmusait egyaránt magában foglalja. A szakirodalom szerint az állam gazdasági szerepvállalása nemcsak válsághelyzetek kezelésére szolgálhat, hanem stabilizáló, strukturáló, és akár innovációt ösztönző szerepet is betölthet. A gazdasági igazgatásban az állam szerepe kettős: egyrészt **normatív szabályozóként**, másrészt tulajdonosként is fellép. Ennek következtében gyakran feszültség alakul ki a piacgazdaság működésének elvei és az állami beavatkozás között.

A modern közigazgatás egyik legösszetettebb és legvitatottabb kérdésköre az állam gazdasági szerepvállalásának mértéke és módja. A globalizáció, a gazdasági válságok, valamint a stratégiai ágazatokban bekövetkező tulajdonosi átrendeződések hatására az állam, mint gazdasági szereplő – tulajdonos, szabályozó és ellenőrző hatóság – ismét előtérbe került. E változások középpontjában a **gazdasági igazgatás** áll, amely az állami beavatkozás, a piaci felügyelet és a **közérdek-érvényesítés** legfontosabb intézményesített terepe.¹

A magyar diskurzusban a **gazdasági-szervezeti igazgatás perspektívája különösen termékeny**, mert rávilágít arra, hogy az állami tulajdonosi szerep nem pusztán tulajdonjogi állapot, hanem igazgatási kapacitás, intézményi elrendezés és kormányzási technikák együttese. A corporate governance² hazai összefoglalói hangsúlyozzák, hogy az állami (és önkormányzati) részvétellel működő szervezetekre vonatkozó ajánlások létjogosultságát alapvetően az állam tulajdonosi funkciójának professzionalitása adja, mégpedig a piaci szereplőkkel összemérhető hatékonyság, átláthatóság és beszámoltathatóság elérésének igényével.³

A magyar szakirodalom ugyanakkor érzékenyen mutat rá arra, hogy az állami tulajdonosi szerepvállalás a menedzsmentpiac és a kinevezési–felmentési mechanizmusok logikáját is átírhatja. Voszka Éva klasszikus elemzésében tömören fogalmaz: „a vezérigazgatói

¹ LŐRINCZ Lajos, *Közigazgatás alapintézményei*, HVG-ORAC, 2010.

² AUER Ádám, PAPP Tekla, *A corporate governance jelentősége a köztulajdonban lévő gazdasági társaságoknál*, Jogtudományi Közlöny, 2017/4, 210.

³ AUER Ádám, *Corporate Governance A felelős társaságirányítás jelenkori dimenziói*, Dialóg Campus, Budapest, 2017.

poszt nem nyugdíjasállás”, és a jelenség mélyebb szerkezeti okát is megnevezi: „az állami tulajdon nem szünteti meg a menedzserek piacát, csak azt a politikai piac részévé teszi.”

E felismerés közvetlenül kapcsolódik a gazdasági-szervezeti igazgatás kérdésköréhez: a **tulajdonosi joggyakorlás** és a vállalati irányítás közötti határvonal kijelölése (szerepek szétválasztása, teljesítményelvárások rendszere, felügyeleti testületek működése) nem csupán jogi-technikai döntés, hanem a szervezeti ösztönzők és az elszámoltathatóság architektúrájának meghatározása.⁴

A nemzetközi irodalom ezen túl azt is bemutatja, hogy a mai állami szerepvállalás sokszor már nem a „klasszikus”, bürokratikus menedzselt államvállalat-modellre szűkül. Musacchio és Lazzarini szerint „az államkapitalizmus új változatai eltérnek attól a hagyományos modelltől, amelyben a kormányok tulajdonolják és menedzselik az állami tulajdonú vállalatokat, és a szerzők olyan hibrid formákat írnak le, ahol a magántőke részvétele, illetve a kisebbségi állami részesedés is meghatározó lehet. E dinamika különösen fontossá teszi azokat az igazgatási kérdéseket, amelyek a tulajdonosi joggyakorlás szervezeti elhelyezésére, a stratégiai irányítás és az operatív beavatkozás elhatárolására, valamint az integritás- és átláthatósági rendszerekre vonatkoznak.”⁵

Az állam gazdasági tulajdonosi szerepvállalása olyan komplex kérdéskört vet fel, amely a jogi szabályozási keretektől a vállalatirányítási struktúrákon át a közszolgáltatások működtetéséig terjed.

A magyar fejlődéstörténet azt mutatja, hogy a tulajdonosi szerkezet átalakulása – a rendszerváltoztatás privatizációs hullámától a 2010 utáni „visszaállamosításokig” – szorosan összefüggött a hatalmi és irányítási viszonyok átrendeződésével. Imre Miklós rávilágít: a tulajdonosi struktúraváltás erőteljes interakcióban állt a többpártrendszer és a parlamentarizmus létrejöttével, valamint az állam tulajdonosi és közhatalmi jogosítványait gyakorló intézményrendszer szétválasztásával; az államszocialista

⁴ VOSZKA Éva, *Állami tulajdonlás – elvi indokok és gyakorlati dilemmák*, Közgazdasági Szemle, LII. évf. 2005. január, 15–16. <https://epa.oszk.hu/00000/00017/00111/pdf/01voszka23.pdf> (2025. december 1-i letöltés).

⁵ LAZZARINI, Sergio G., MUSACCHIO, Aldo, *Reinventing State Capitalism: Leviathan in Business, Brazil and Beyond*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2014, 2. <https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=43490> (2025. november 9-i letöltés).

modell azért omlott össze, mert képtelen volt a piaci motivációkon alapuló hatékonyság- és minőségjavulást, valamint a világgazdasági integrációt biztosítani.⁶

A gazdasági igazgatás és az állami tulajdonosi szerepvállalás kérdésköre az utóbbi években a válságkezelés, a közszolgáltatások fenntartása és a nemzeti vagyon védelme kapcsán újra a figyelem középpontjába került. A globális válságok nyomán az állam nem csupán szabályozóként, hanem aktív tulajdonosként is egyre határozottabb szerepet vállal a gazdaságban. E szerepvállalás kiterjed a stratégiai ágazatok támogatására, a közszolgáltatások irányítására, és gazdaságpolitikai célok érvényesítésére. „Az állami szerepvállalás az állam gazdasági beavatkozásának különböző formáiban nyilvánult meg, mint például az egyes hazai piacok monopol pozíciója, az árszabályozás és az árbefagyasztás, valamint az állam tulajdonosi jogainak kiterjesztése és gyakorlása”.⁷

A vagyonpolitika ebben az összefüggésben hathatós eszköze az állam gazdaságpolitikai programja megvalósításának és a társadalmi szükségletek kielégítésének: az állam tulajdonosi jelenlétének erősítése egyes stratégiai vállalatokban (például energetikai és közműcégek) nemcsak nemzetbiztonsági vagy ellátásbiztonsági, hanem hosszú távú gazdaságstratégiai megfontolásokkal is indokolható. Ugyanakkor a nemzeti vagyonnal való hatékony gazdálkodás alapvetően közpénzügyi kérdés: az állam – mint a közpénzek és a nemzeti vagyon felelős kezelője – köteles tevékenységét a hatékony, eredményes és takarékos gazdálkodás követelményével összhangban gyakorolni, ami a vagyonpolitikai döntések, gazdaságossági, megtérülési és arányossági szempontú igazolását is megköveteli.

A gazdasági igazgatás a közigazgatás azon szakigazgatási területe, amely az állam gazdaságirányító, szabályozó és ellenőrző feladatait valósítja meg. Ebben a kontextusban az állam kettős szerepben jelenik meg, így normatív hatóságként és **aktív piaci szereplőként**, amely vállalatokban tulajdoni hányadot birtokol, vagy közvetlen gazdasági

⁶ IMRE Miklós, *A gazdasági igazgatás átalakulása, jövőbeni feladatai*. In: *Gazdasági Igazgatás, Közigazgatási szakvizsga jegyzet*, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest, 2015, 12., 164–165. https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/szv_tankonyv_gazdasagi_igazgatas_2021.pdf (2022. július 19-i letöltés).

⁷ CSERES Katalin, VARJU Márton, *Állami vállalatok a magyar gazdaságban: milyen modell következik a jogszabályokból?*, Belügyi Szemle, 73(5), 940. https://real.mtak.hu/219608/1/2_VarjuCseres937-962.pdf (2025. december 12-i letöltés)

tevékenységet végez. Az ilyen típusú állami jelenlét szükségessége és mértéke azonban folyamatos vita tárgya mind a közgazdasági, mind a jogtudományi szakirodalomban.⁸

A gazdasági igazgatás kérdéseinek vizsgálata az állami tulajdonosi szerepvállalás tükrében tehát nem pusztán elméleti jelentőségű, hanem gyakorlati és alkotmányos relevanciával is bír. Az államnak egyszerre kell biztosítania a közvagyon hatékony, átlátható kezelését, valamint a piaci verseny és a jogállamiság elveinek tiszteletben tartását.

A vagyonpolitika hathatós eszközként segíti az államot gazdaságpolitikai programja megvalósításában és a társadalmi szükségletek kielégítésében. A vagyonpolitikát érintő új koncepciók olyan megoldásokat eredményeznek, amelyek révén a magyar állam, tulajdonosi jelenlétét megerősítve a stratégiai vállalatokban, hatást gyakorolhat a piaci folyamatokra is. Egy erős állam, amely működése során kiemelt társadalmi feladatokat és hosszú távú stratégiai szempontokat is szem előtt tart, könnyebben képes kezelni a válsághelyzeteket, mert több eszközzel bír, mint az önmagát felszámoló, gyenge állam.

A kormányzati vagyonpolitika számos más szakpolitikát érint, ennek okán számos társadalompolitikára gyakorol hatást. A jól átgondolt, erős államot hirdető vagyonpolitika gyakorlatilag a legfontosabb gazdasági és társadalmi kérdéseket is erősen befolyásolja.

A nemzeti vagyonnal való hatékony gazdálkodás alapvetően (de nem kizárólagosan) közpénzügyi kérdés, hiszen adóforintok felhasználását, valamint – többnyire – közszükségletek kielégítését szolgálja.

Ebből következően az a dogmatikai és közpolitikai kérdés, hogy a nemzetstratégiai célkitűzések elsődlegessége mennyiben indokolhatja a gazdaságossági szempontok háttérbe szorítását, a gazdasági igazgatás egyik központi dilemmája: ha az állam tartósan és dominánsan jelenik meg egyes piaci szegmensekben, fennáll a veszélye a piaci struktúra torzulásának és a verseny gyengülésének.

A klasszikus „láthatatlan kéz”-konceptió⁹ és a modern állami beavatkozás-elméletek közötti kortárs viták ezért elsősorban arra a kérdésre koncentrálnak, hogy hol húzható meg a versenyt és innovációt biztosító piaci önszabályozás határa, és milyen kritériumok

⁸ KATONA Klára (szerk.), *Vállalati versenyképesség és az állam szerepe*, Pázmány Press, Budapest, 2011. https://publikacio.ppke.hu/id/eprint/1177/1/Vallalti_verenykepesseg_es_az_allam_szerepe_Hitek_es_tev_hitek.pdf (2024. szeptember 8-i letöltés).

⁹ HORVÁTH M. Tamás *Szempontok az állammenedzsment megújításához*, Pénzügyi Szemle, 2016/2, 187.

alapján tekinthető legitimnek, illetve arányosnak az állam erős, esetenként domináns gazdaságszervező szerepe.

További elméleti és gyakorlati kérdésként vetődik fel, hogy amennyiben közpolitikai döntés születik egyes stratégiai ágazatokban az állami szerepvállalás erősítéséről, e beavatkozás nem vezet-e az adott piaci szegmensben aránytalan állami jelenlét, szélsőséges esetben pedig a piaci struktúra érdemi átrendeződéséhez.

E dilemmát a klasszikus **‘láthatatlan kéz’-konceptió**¹⁰ és az állami beavatkozás optimális mértékére irányuló kortárs viták metszéspontjában lehet elhelyezni, amelyben meghatározó jelentőségű annak vizsgálata, hogy hol húzható meg a versenyt és innovációt biztosító piaci önszabályozás határa, és milyen kritériumok alapján tekinthető legitimnek, illetve arányosnak az állam erős, esetenként domináns gazdaságszervező szerepe.

1.1 A TÉMAVÁLASZTÁS CÉLJA ÉS RELEVÁNCIÁJA

A doktori kutatás eredetileg „A szervezeti igazgatás kérdései az állam tulajdonosi szerepvállalásának tükrében” címmel került meghatározásra, azonban a kutatómunka előrehaladtával fokozatosan kirajzolódtak azok a részterületek, amelyek a disszertáció tényleges súlypontjait adják. A vizsgálat fókusza ennek megfelelően egyre inkább a gazdasági igazgatás, állami tulajdonosi szerepvállalás intézményi, szervezeti és vagyongazdálkodási dimenzióira, valamint ezek hatékonysági és nemzetközi összehasonlításban értelmezhető sajátosságaira irányult.

A témaválasztás elsődleges indoka a hazai és nemzetközi szakirodalomban azonosítható kutatási rés, illetve ennek mérséklésére irányuló törekvés. A hazai tudományos irodalom áttekintése azt mutatja, hogy a privatizációt megelőző időszakban számos jeles szerző foglalkozott az állami vállalatok működési, irányítási és gazdálkodási sajátosságaival, ugyanakkor a rendszerváltást követően nem született olyan átfogó, monografikus igényű munka, amely a köztulajdonban álló gazdasági társaságokat és a nemzetközi

¹⁰ A "láthatatlan kéz" egy gazdasági kifejezés, melyet Adam Smith, 18. századi skót közgazdász "A nemzetek gazdagsága" (1776) című művében használt először. Konceptiója szerint a piacot egy láthatatlan kéz irányítja oly módon, hogy a kereskedő a saját érdekét szem előtt tartva minél több profitra szeretne szert tenni, ám ennek érdekében minél jobb minőségű terméket kell előállítania, hiszen arra nagyobb a kereslet. Emellett termékeit minél kisebb áron kell kínálnia a kereslet, és ezzel a profit maximalizálása érdekében. Ezek a folyamatok alakítják ki a "természetes árat" és biztosítják a piacon lévő termékek magas minőség melletti alacsony árát. Tehát az egyének önös érdekeinek érvényesülése révén a közérdek is megvalósul, éppen olyan jól, mintha a társadalmat egyetlen, a közérdeket képviselő személy irányítaná.

vagyongazdálkodás modelljeit komplex módon, összehasonlító perspektívában vizsgálná. Hasonlóképpen, a nemzetközi szakirodalomban is hiányzik az olyan elemzés, amely a közvetlen állami tulajdonú társaságok vállalatirányítását, vagyonkezelési gyakorlatát és szervezeti beágyazottságát rendszerszinten tárná fel.

A tudományos probléma központi eleme az állam, mint tulajdonos és gazdasági szereplő kettős funkciójának, valamint e funkció intézményi leképeződésének vizsgálata. A disszertáció kiemelt empirikus terepe a nemzeti vagyongazdálkodás csúcsszervének tekintett Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (MNV Zrt.), amelynek létjogosultságát és kereteit az 1997. évi CVI. törvény teremtette meg, egységes szervezeti formába rendezve az állami vagyon kezelését. Az idő előrehaladtával azonban az MNV Zrt. feladat- és vagyonportfóliója, valamint szervezeti struktúrája érdemben átalakult, miközben hiányzik az olyan átfogó elemzés, amely az állami vagyonpolitika, a tulajdonosi döntéshozatal, a szervezeti felépítés és a működési hatékonyság kölcsönhatásait integrált módon tárgyalja.

A téma relevanciáját növeli az állam gazdasági szerepéről folyó elméleti és gyakorlati vita. A hagyományos megközelítés az államot többnyire „nem túl sikeres vállalkozóként” írja le, amely elsősorban a piaci kudarcok korrekciójára, a hiányosan működő piac „befedésére” alkalmas, miközben döntően bürokratikus logika szerint működik. Ezzel szemben Mariana Mazzucato¹¹ és követői az úgynevezett „**vállalkozó állam**” koncepcióját fogalmazzák meg, amely szerint az állam nem csupán a magánszektor által generált folyamatok utólagos stabilizálója, hanem az innováció és a strukturális átalakulás egyik elsődleges kezdeményezője, amely képes a legkockázatosabb, gyerekcipőben járó technológiák (például az internet vagy a nanotechnológia) korai finanszírozására és ezáltal új piacok megteremtésére. A kutatás ezt a vitát a vagyongazdálkodás és a vállalatirányítás szintjén kívánja empirikusan megalapozni, bemutatva, hogy az állam tulajdonosi szerepe miként illeszkedik a kockázatvállalásról és innovációról szóló diskurzushoz.

Boros Anita¹² rávilágít arra, hogy az állami vagyonnal való gazdálkodás sajátos normatív és intézményi korlátok között zajlik: noha az állam a polgári jog alanya és a tulajdonosi jogosítványok gyakorlása elvben hasonló a magánszereplőkéhez, a gyakorlatban a

¹¹ MAZZUCATO, Mariana, *The Entrepreneurial State*, Anthem Press, London, 2013, 59.

¹² BOROS Anita, *Az állami vagyongazdálkodás alapintézményei*, NKE, Budapest, 2018, 6.

közérdek, a jogállamiság és a költségvetési felelősség követelményei jelentősen szűkítik a rendelkezési jog mozgásterét. E korlátok típusa és intenzitása az egyes vagyont kategóriák (például társasági részesedés, ingatlanvagyon, különleges rendeltetésű eszközök) között is eltérő, amit az állami vagyonról szóló törvény számos, kifejezetten az állami tulajdonú társaságokra vonatkozó korlátozó rendelkezése is kifejez. A tudományos probléma egyik fontos aspektusa ezért az, hogy miként lehet az állami vagyonkezelésben egyszerre érvényesíteni a szigorú jogi korlátokat és a hatékony, rugalmas, stratégiaorientált tulajdonosi magatartást.

A kutatás ezen túlmenően nemzetközi összehasonlításra építve kíván választ adni arra a kérdésre, hogy más államok vagyongazdálkodási gyakorlata – különösen az állami vagyonkezelő társaságok intézményi modelljei – milyen mértékben és milyen feltételek mellett adaptálható a magyar környezetben. A kiválasztott országok vagyongazdálkodási rendszereinek vizsgálata során a dolgot külső és kompetitív benchmarking megközelítést alkalmaz, ugyanakkor figyelembe veszi, hogy a „best practice”¹³ jellegű megoldások mindig szituációfüggőek, ezért nem ültethetők át automatikusan, „egy az egyben” egy eltérő jogi, intézményi és politikai közegbe. A jó gyakorlatok átvétele gyakran többlet-erőforrások bevonását és költségnövekedést is eredményezhet, így a disszertáció nem csupán a kívánatos irányokat, hanem az adaptáció feltételeit és korlátait is mérlegre teszi.

Összességében a vizsgálat kiinduló tudományos problémája abban ragadható meg, hogy azonosítható-e – és amennyiben igen, milyen fő strukturális és működési jellemzőkkel írható le – egy olyan állami vagyongazdálkodási és szervezeti modell, amely (i) érdemben megfelel az állami vagyonra irányadó alkotmányos és törvényi korlátoknak, (ii) alkalmas a hatékony, felelős és hosszú távú tulajdonosi magatartás konzisztens érvényesítésére, (iii) képes a nemzetközi legjobb gyakorlatok adaptálható elemeinek integrálására, és (iv) mindezekon keresztül igazolhatóan javítja a rábízott állami vagyon feletti gazdálkodás eredményességét és működési hatékonyságát.

¹³ A témát érintően best practice-nek nevezhetjük azokat a működő megoldásokat és eljárásokat, amelyeket máshol már sikerrel meghonosítottak, ezért érdemes követni és alkalmazni, implementálni őket. Olyan megoldások, amelyek a gyakorlatban már bizonyítottak, és ha nem is adaptálhatók egy az egyben, alkalmazható inspirációként szolgálhatnak.

1.2 KUTATÁSI KÉRDÉSEK ÉS HIPOTÉZISEK

A téma kutatása során az alábbi kérdéseket és a hozzájuk kapcsolódó hipotéziseket azonosítottam.

Kutatási kérdés 1. (RQ1)

RQ1: Miben és **milyen dimenziók mentén térnek el** a vizsgált összehasonlító országok és Magyarország jogi-intézményi keretei az állami tulajdonú vállalatok gazdasági igazgatása terén, különösen az állami tulajdonosi joggyakorlás intézményi modellje (központosított, professzionális vagyonkezelő szerv kontra fragmentált, minisztériumi joggyakorlás) szempontjából? Milyen módon és mértékben hatnak ezek az eltérések az állami beavatkozás megengedett mélységére, eszköztárára és időbeli stabilitására?

Hipotézis 1. (H1)

H1: Feltételezem, hogy azokban az országokban, ahol az állami tulajdonosi jogokat professzionális, központi vagyonkezelő szervezet gyakorolja, koherensebb és hosszabb távon stabilabb gazdaság- és vagyonpolitikai érvényesülés figyelhető meg, mint az erősebben fragmentált hazai modellben. A tulajdonosi joggyakorlás intézményi elrendezése ezért nem pusztán technikai szervezési kérdés, hanem meghatározó módon **befolyásolja** az állami beavatkozás következetességét és időbeli kiszámíthatóságát.

Kutatási kérdés 2. (RQ2)

RQ2: Milyen tartalmi és strukturális különbségek mutathatók ki a vizsgált nyugat- és észak-európai országok, illetve Magyarország között az alkotmányos, vagyonjogi és társasági jogi keretekben az állami vállalatok gazdasági igazgatása vonatkozásában? E normatív eltérések **miként befolyásolják** az állami beavatkozás megengedett mélységét, eszköztárát és a stratégiai állami szerepvállalás mozgásterét?

Hipotézis 2. (H2)

H2: Feltételezem, hogy a vizsgált nyugat- és észak-európai országokban az alkotmányos, vagyonjogi és gazdasági igazgatási szabályozás szorosabban és koherensebben integrálja a költségvetési felelősség, a versenysemlegesség és az SGEI-követelmények ¹⁴

¹⁴ SGEI magyarázata: Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (Service of General Economic interest) GEI olyan, gazdasági természetű tevékenységek, amelyeket az állam vagy az önkormányzat kifejezetten közszolgáltatási kötelezettségként határoz meg, arra tekintettel, hogy piaci alapon nem, vagy nem a közérdeknek megfelelő feltételek mellett valósulnának meg; e minőségük indokolja az uniós jog szerint a versenyszabályok és az állami támogatási tilalom arányos és célhoz kötött korlátozását

szempontjait, mint Magyarországon. A magyar, normatívan **töredezetebb** szabályozási környezet ezzel szemben szűkíti a stratégiai, tulajdonosként fellépő állam mozgásterét, és inkább eseti, kevésbé következetes beavatkozási mintákat eredményez.

Kutatási kérdés 3. (RQ3)

RQ3: Miben és milyen részletekben különbözik az állami tulajdonú vállalatok **corporate governance** rendszere (igazgatóság–felügyelőbizottság struktúrája, független tagok aránya és szerepe, audit- és javadalmazási bizottságok, „comply or explain” elvű kódexek¹⁵) a vizsgált országokban a magyar gyakorlathoz képest? Milyen mértékben és milyen formában valósul meg az OECD állami vállalati irányítási irányelveinek¹⁶ implementációja az egyes jogrendszerekben?

Hipotézis 3. (H3)

H3: Feltételezem, hogy azokban az országokban, ahol részletes, kifejezetten az állami tulajdonú vállalatokra is kiterjesztett vállalatirányítási kódexek (pl. Cadbury-jelentésre épülő brit kódex¹⁷, német és francia SOE-irányelvek¹⁸, skandináv irányelvek) működnek, magasabb szintű irányítási **transzparencia** és teljesítményorientáció érvényesül, mint a magyar állami vállalati szektorban. A döntően jogszabály-alapú, csak részben formalizált magyar szabályozási modell ezzel szemben várhatóan inkább a formális megfelelésre koncentrál, és kevésbé ösztönöz következetes, teljesítményalapú vállalatirányítási gyakorlatra.

Kutatási kérdés 4. (RQ4)

RQ4: Hogyan térnek el a vizsgált országok és Magyarország gyakorlatában az állami tulajdonú vállalatok átláthatóságára és **elszámoltathatóságára** vonatkozó követelmények (nyilvános vállalati beszámolók, konszolidált állami portfólió-jelentések, dedikált SOE-éves riportok, teljesítménymutatók közzététele)? E különbségek milyen

¹⁵ Lásd: A Comply or Explain egy szabályozási megközelítés, amelyet a vállalatirányítás és pénzügyi felügyelet területénhasználnak. Ahelyett, hogy kötelező érvényű törvényeket állapítanak meg, a kormányzati szabályozók egy ún. kódexet dolgoznak ki, amelyet a tőzsdén jegyzett vállalatok vagy betarthatnak, vagy ha nem tartják be, nyilvánosan elmagyarázhatják, miért nem. Célja, hogy "hagyjuk, hogy a piac eldöntse", hogy egy szabványrendszer megfelelő-e az egyes cégek számára.

¹⁶ Lásd: Az OECD a multinacionális vállalatokra vonatkozó irányelvei (Irányelvek) a tagországok, és további 13 ország kormánya által elfogadott ajánlás a multinacionális vállalatok számára a felelős üzleti magatartásról.

¹⁷ Lásd: A Cadbury-jelentés nyomán vált széles körben használt kategóriává a felelős társaságirányítás fogalma, amely a corporate governance-t olyan intézményi és eljárási rendszerként határozza meg, amelynél fogva a társaságok irányítása és ellenőrzése megvalósul.

¹⁸ Lásd: Az állami tulajdonú vállalatok (State-owned enterprises)

hatást gyakorolnak a közpénzekkel való gazdálkodás feletti parlamenti, számvevőszéki és társadalmi kontroll intenzitására és minőségére?

Hipotézis 4 (H4)

H4: Feltételezem, hogy a svéd és francia típusú, konszolidált, évente publikált állami vállalati portfólió-jelentések **erőteljesebben támogatják** a parlamenti és társadalmi kontrollt, valamint a benchmarking-alapú gazdasági igazgatást, mint a magyar rendszer, ahol az MNV által kezelt portfólió átláthatósága szétagoltabb és nehezebben áttekinthető. Az egységes szerkezetű, átfogó SOE-jelentések jelenléte valószínűsíthetően növeli az összehasonlíthatóságot és az elszámoltathatóságot, míg a fragmentált beszámolási gyakorlat gyengíti a kontrollmechanizmusok hatékonyságát.

Kutatási kérdés 5. (RQ5)

RQ5: Milyen módon befolyásolja az állami tulajdonú gazdasági társaságok irányítását és teljesítményét a centralizált tulajdonosi joggyakorlás (MNV Zrt.) és az ágazati minisztériumok közötti feladat- és felelősségmegosztás? Milyen összefüggés tárható fel a struktúra, a finanszírozási csatornák kialakítása és az elszámoltathatósági mechanizmusok működése között a magyar állami vállalati portfólióban?

Hipotézis 5. (H5)

H5: Feltételezem, hogy a tulajdonosi funkciók központosított, az MNV Zrt. által gyakorolt modellje – jóllehet nem szünteti meg teljes mértékben az ágazati minisztériumokkal megosztott felelősségből és a politikai ciklusokból fakadó koordinációs feszültségeket – összességében a magyar állami vagyongazdálkodási rendszer **professzionizálódásának** és konszolidációjának irányába hat.

1.3 A KUTATÁS MÓDSZEREI

A disszertáció kutatási stratégiája a gazdasági igazgatás, intézményi közgazdaságtan, a közpénzügyi vagyonkezelés és a vállalatirányítás metszéspontjában helyezkedik el. A kutatás alapvetően kvalitatív, de strukturált összehasonlító módszertant alkalmaz, amely a normatív szabályozás, az intézményi gyakorlat és a működési teljesítmény közötti kapcsolatot vizsgálja.

Az elsődleges módszertani pillér a kritikai dokumentumelemzés volt. Ennek keretében a releváns jogszabályokat, kormányzati irányelveket és szakirodalmi forrásokat nem pusztán leíró módon, hanem intézményi-gazdaságtani szemléletben elemeztem. A cél

nem csupán az volt, hogy feltárjam a szabályozás tartalmát, hanem hogy megvizsgáljam annak belső koherenciáját, implicit ösztönzőrendszerét és vagyongazdálkodási hatásmechanizmusait.

E módszer részeként komparatív jogi elemzést végeztem a társasági vagyon, a jegyzett tőke és a saját tőke fogalmainak szabályozásáról, kilenc törvény szisztematikus összevetésével. Ez lehetővé tette annak kimutatását, hogy a magyar vagyongazdálkodási és számviteli kategóriarendszer nem egy egységes, tulajdonosi logikát követő rendszerként működik, hanem fragmentált normatív struktúraként, amely közvetlen hatást gyakorol az állami tulajdonú vállalatok működésére és értékteremtési képességére.

A kutatás második pillérét a nemzetközi intézményi benchmarking alkotta. Ezt nem, mint „legjobb gyakorlatok gyűjteményét”, hanem mint összehasonlító intézményi elemzési eszközt alkalmaztam. A külföldi állami vagyongazdálkodási modellek vizsgálata lehetővé tette annak feltárását, hogy miként strukturálják más országok a tulajdonosi joggyakorlást, a stratégiaalkotást és az elszámoltathatóság viszonyát. A kutatásban a benchmarking célja nem a mintakövetés, hanem az intézményi alternatívák azonosítása volt.

E megközelítés szorosan kapcsolódik az új intézményi közgazdaságtan azon tételéhez, miszerint a tulajdonosi struktúrák és az irányítási mechanizmusok meghatározó módon befolyásolják a szervezeti teljesítményt. A külföldi modellek értékelését ezért nem abszolút hatékonysági mércék alapján, hanem adaptálhatósági kritériumok szerint végeztem, figyelembe véve a magyar állam jogi, fiskális és politikai-intézményi korlátait.

Az empirikus részben az MNV Zrt. intézményi működését több forrásból vizsgálom: jogszabályi környezet, szervezeti dokumentumok és nemzetközi összehasonlítás együttes alkalmazásával. Ez a trianguláció lehetővé tette annak azonosítását, hogy az MNV Zrt. működését nem elsősorban operatív hiányosságok, hanem stratégiai és intézményi bizonytalanságok korlátozzák.

Ennek megfelelően a kutatás fő állítása nem az, hogy az állami vagyongazdálkodás technikailag elégtelen, hanem az, hogy hiányzik egy explicit, kodifikált és politikailag legitimált vagyongazdálkodási stratégia. E hiány intézményi vákuumot hoz létre, amelyben az MNV Zrt. tulajdonosi joggyakorlása szükségszerűen reaktívvá és töredezetté válik.

A disszertáció ezért a Nemzeti Vagyongazdálkodási Irányelvek megalkotását nem adminisztratív dokumentumként, hanem kulcsfontosságú intézményi innovációként értelmezi. E dokumentum funkciója nem csupán célok rögzítése, hanem az állami

tulajdonosi akarat explicitté tétele, amely képes összehangolni a politikai racionalitást, a közpénzügyi felelősséget és a vállalati értékteremtést.

A kutatás célja az állami tulajdonosi szerep és az állami vagyongazdálkodás intézményi működésének feltárása. A vizsgálat logikája több módszer tudatos kombinációjára támaszkodik: egyrészt normatív–dogmatikai és intézményi elemzésre (jogi és szervezeti keretek), másrészt nemzetközi komparatív elemzésre (benchmarking/best practice), harmadrészt empirikus, kvalitatív adatfelvételre (mélyinterjúk). A módszertani keret így egyszerre biztosítja a szabályozási környezet és a tényleges működés (de jure vs. de facto) elkülönített, mégis egymásra épülő vizsgálatát.

A kutatás elsődleges adatforrását a releváns magyar joganyag (alkotmányos és sarkalatos vagyonjogi szabályozás, kapcsolódó költségvetési és ellenőrzési keretek), valamint az állami vagyongazdálkodás intézményi dokumentumai (MNV-hez kapcsolódó belső logikák, beszámolási és teljesítmény-mérési gyakorlat) adják. Ezt egészíti ki a nemzetközi szakirodalom és intézményi gyakorlat feldolgozása, különös tekintettel a benchmarking közsférabeli alkalmazására és a teljesítménymenedzsment eszköztárára (Key Performance Indicator¹⁹, mint a legfontosabb információkat hangsúlyozó kulcs teljesítményjelzők átgondolt rendszere vagy a Balanced Scorecard²⁰, elsősorban a cégvezetés, a menedzsment teljesítményirányítási eszköze, valamint a közfeladat-dimenzió szükségessége), amelyet az 5. fejezet részeként mutatok be. A kvalitatív adatfelvétel a dolgozatban is jelzett módon félig strukturált mélyinterjúkra támaszkodik, amelyek célja az MNV-nél és a kapcsolódó szereplőknél megjelenő működési logikák, ösztönzők, döntési rutinok és információs aszimmetriák feltárása.

A normatív–dogmatikai elemzés a tulajdonosi joggyakorlás, a felelősségi rend és a kontrollfunkciók jogi-intézményi szerkezetét bontja ki, kiemelve a szerepkonfliktusok és a „többszörös megbízó” helyzetek lehetséges okait. A komparatív elemzés a kiválasztott országok/megoldások strukturált összevetésére épül, és a benchmarkingot nem, mint egyszeri összehasonlítást, hanem mint intézményesített tanulási ciklust értelmezi. Az MNV-re vonatkozó fejlesztési javaslatokban központi szerepet kap a KPI és a BSC keretrendszer, beleértve azt a kiegészítést is, hogy az állami vállalati portfóliók esetében indokolt egy önálló „közszolgáltatási alapfeladatok” dimenzió alkalmazása.

¹⁹ a továbbiakban: KPI

²⁰ a továbbiakban: BSC

A kutatás operacionalizálási elve szerint a „teljesítmény” nem kizárólag pénzügyi kategória: a pénzügyi mutatók mellett működési, szervezeti-fejlődési és közfeladat-indikátorok is relevánsak, amelyeket a KPI/BSC rendszer képes egységes logikába rendezni. A mutatók alkalmazásának módszertani követelménye, hogy a terv-tény eltérés vizsgálata önmagában nem elegendő; az eltérések okainak feltárása, indoklása és a visszacsatolt intézkedés a teljesítményirányítás lényegi elemei.

A kutatás komparatív jogi és közigazgatás-tudományi módszert alkalmaz, amelynek keretében az összehasonlítandó országok kiválasztása nem esetleges, hanem tudatosan strukturált szempontrendszer alapján történt. Jelen kutatás két megközelítés kombinációját alkalmazza, hiszen egyrészt az európai uniós háttér és a kontinentális jogcsalád közös háttérfeltételt jelenthet, miközben a tulajdonosi modellek strukturális különbözősége biztosítja az összehasonlítás analitikai értékét.

Az így kialakított komparatív keret alkalmas arra, hogy a magyar centralizált hibrid modell governance sajátosságait érvényes és megbízható következtetések levonásával helyezze el a nemzetközi tudományos diskurzusban.

2. ELMÉLETI ALAPVETÉSEK

2.1 A TÉMA ALKOTMÁNYOS ALAPJAI

Magyarország Alaptörvényében foglalt rendelkezések szerint az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon.²¹ Az Alaptörvényben foglalt rendelkezések a jogrendszer egészét áthatják, hiszen az egyes jogintézmények szabályozásának alapját képezik. Igaz ez a jelen kutatás középpontjában álló állami vállalatokra is, mivel az Alaptörvény rendelkezik a nemzeti vagyon megőrzéséről, kezeléséről, valamint az azzal való gazdálkodás főbb szabályairól és követelményeiről is.

Az Alaptörvény 38. cikk (5) bekezdése kimondja²², hogy az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség, és az eredményesség követelményei szerint.

Az állami tulajdonú gazdasági társaságok meghatározó szerepet töltenek be a nemzetgazdaságban, ezek a szervezetek jelentős állami vagyon felett gyakorolják a vagyonkezelői, vagyonhasználati jogokat, tevékenységük során közpénzt használnak fel, szerepük a foglalkoztatás terén is meghatározó. Az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok társadalmi jelentőségét erősíti az is, hogy e szervezetek számos esetben az állampolgárok által gyakran igénybe vett közszolgáltatásokat látják el. Az elérendő szervezeti cél így nem is lehet más, mint a közfeladat megfelelő színvonalú ellátásának biztosítása, a nemzeti vagyonnal történő felelős gazdálkodás megvalósítása. A társaságoknak ezért a közjó érdekében fenntartható módon kell működniük és gazdálkodniuk, biztosítva a társadalmi elégedettség megőrzését. Ezen követelmények elérésében kiemelt szerepe van a társaságok első számú vezetőinek.

Az állami tulajdonú társaságoknak és vezetői testületeinek is rendkívüli kihívásokkal kell megbirkózniuk, mely előtérbe helyezi azokat a képességeket, amelyek a változások menedzseléséhez kapcsolódnak. A vezetőknek szervezeteiket oly módon kell menedzselniük, hogy gyorsan reagálni tudjanak a változásokra, amely intézkedések a felelős vezetővel szemben támasztott (teljesítmény) követelmények teljesítésének biztos alapjára épülhetnek. Az Alaptörvényben megfogalmazódik az a jogos társadalmi elvárás,

²¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 38. cikk (1) bekezdés.

²² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 38. cikk (5) bekezdés.

hogyan az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezeteknek felelősen, önállóan kell gazdálkodniuk a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményeinek érvényre juttatásával. Minden közpénzzel gazdálkodó szervezetnek, így minden állami tulajdonban álló gazdálkodó szervezetnek is a nyilvánosság előtt el kell tudnia számolni gazdálkodásával, illetve a közpénzeket a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelnie. A felelős vezetőnek irányító tevékenységét úgy kell gyakorolnia, hogy az állami tulajdonú gazdasági társaság ezeknek megfelelően működjön és gazdálkodjon.²³

Az alkotmányos követelmények mellett számos jogszabály határozza meg az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságokkal szemben támasztott elvárásokat. Ezek olyan – a jogszabályok által ugyan kötelezően nem előírt, de a felelős vezetés körében a társadalom által jogosan elvárt – követelményekkel is kiegészíthetők, amelyek a társaságok társadalmi felelősségvállalását, fenntartható fejlődését, a közpénzek gazdaságos és hatékony felhasználását, a menedzsment és a munkavállalók társadalmilag helyes, a szervezeti értékrendnek megfelelő etikus és korrupció mentes magatartását érintik.

A jogszabályi előírások és egyéb elvárások teljesítésében a gazdasági társaság vezetőjének, irányító testületének meghatározó szerepe van. A felelősség azonban nemcsak a társaság vezetőjére, igazgatóságára hárul, az állami érdekeket képviselő tulajdonosi jogkörgyakorló, a társaságokban felügyeleti és egyúttal ellenőrző szerepet betöltő felügyelőbizottságok felelőssége is megjelenik. A gazdasági társaságok vezetőivel és felügyelőbizottságaival szembeni elvárások egy részét a jogszabályok mellett a tulajdonosi jogkörgyakorló elvárásai határozzák meg.

A jól irányított állam egyik fontos fokmérője, hogy az állam miként alakítja ki és működteti társadalmi szerepének betöltéséhez, szolgáltató funkcióinak biztosításához szükséges intézményrendszerét, amelynek végső célja a közfeladatok hatékony, eredményes és elszámoltatható ellátása a rendelkezésre álló erőforrások takarékos felhasználásával.²⁴

²³ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK, *Felelős vezető – az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságoknál*, Elemzés, Budapest, 2021, 7.

²⁴ DOMOKOS László, VÁRPALOTAI Viktor, JAKOVÁC Katalin, NÉMETH Erzsébet, MAKKAJ Mária, HORVÁTH M. Tamás, *Szemponatok az állammenedzsment megújításához*, Pénzügyi Szemle, 2016/2, 187.

2.2. TÖRVÉNYI KERETEK

Ahhoz, hogy a fenti elvek és megállapítások érvényesüljenek, a legmagasabb szintű írott jogban – az Alaptörvényben – szükséges rögzíteni elsődlegesen az ezt biztosító feltételrendszert.

Magyarország Alaptörvénye A közpénzek c. fejezetben alkotmányos szabályként rögzíti:

„A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.”²⁵

A 2011-ben megalkotott és – sarkalatosként – elfogadott vagyontörvény²⁶ a korábbinál stabilabb alapokra helyezte a nemzeti vagyonnal felelős gazdálkodást. A jogszabály 7. § (1) bekezdése értelmében: „A nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását és e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni.”

Ugyanezen paragrafus (2) bekezdése szerint: „A nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értékének megőrzése, állagának védelme, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása, azonkívül az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése.” A fentieket tekinthetjük a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás alapelveinek.

Az állami vagyonnal – ideértve az ingatlanvagyon is – kapcsolatos szabályokat külön törvény tartalmazza. Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény hatékonyabb, eredményesebb, költségtakarékosabb, amellet a nemzet számára tartós értékként megőrzendő vagyon védelmét, értékmegőrzését szolgáló vagyongazdálkodást tűz ki

²⁵ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 38. cikk (1) bekezdés.

²⁶ 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról.

célul. A törvény olyan tulajdonosi joggyakorlást és vagyongazdálkodást irányoz elő, amely az állami feladatok megfelelő ellátását és a társadalmi szükségletek kielégítését egyaránt megvalósítani képes, szem előtt tartva a gazdaságpolitikai érdekeket.

Az állami vagyonpolitika alapvető iránya jellemzően a törvényi szintű szabályozás alapelveinek rögzítésénél kezdődik. A rendszerváltozás óta eltelt időszak jogszabályainak preambulumaival szemléltetésével bemutatom miként és milyen megfogalmazásban rögzítették ezen alapelveket, amelyeket a vagyonpolitika nemzetgazdasági stratégia részeként mutatok be:

1990. évi VII. törvény az Állami Vagyonügynökségről és a hozzá tartozó vagyon kezeléséről és hasznosításáról

Az Országgyűlés annak érdekében, hogy az állam közhatalmi és tulajdonosi jogosultságainak szétválasztása folytatódjon, az állam vállalkozási vagyona pedig lényegesen csökkenjen, s mindehhez megfelelő szervezeti keretek és módszerek álljanak rendelkezésre.

1995. évi XXXIX. törvény az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről

A magántulajdonra épülő gazdasági viszonyok erősítése, az állami tulajdon csökkentésének ésszerű gyorsítása, az állami tulajdonban lévő vállalkozói vagyon piaci alapokon magántulajdonba juttatása, az állam gazdasági szerepvállalásának csökkentése érdekében az Országgyűlés a következő törvényt alkotja.

2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról

Az Országgyűlés az intézményes privatizáció lezárása után, az állami vagyonnal való gazdálkodás új, korszerű rendjének kialakítása, a hatékonyabb, eredményesebb, költségtakarékosabb, továbbá a nemzet számára tartós értékként megőrzendő vagyon védelmét, értékmegőrzését szolgáló vagyongazdálkodás érdekében, az állami vagyonnal kapcsolatos tulajdonosi jogok gyakorlásáról, valamint az állami vagyon hasznosításáról, kezeléséről az alábbi törvényt alkotja.

2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról

Az Országgyűlés a nemzeti vagyonnak a közérdek és a közösségi szükségletek céljára történő hasznosítása, a természeti erőforrások megóvása, a nemzeti értékek megőrzése és védelme, és a jövő nemzedékek szükségleteinek biztosítása szándékával, a nemzeti

vagyonnal való átlátható és felelős gazdálkodás követelményeinek hosszú távú meghatározása érdekében az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény 38. cikk (1) és (2) bekezdése alapján törvényt alkot.

Az alábbiakban pedig azt szemléltetem, milyen tendenciák érvényesültek az elmúlt években a kormányzati vagyonpolitika megvalósítása kapcsán.

1. táblázat: Tendenciák

Jogszabály	Premabulum szövege
1990. évi VII. törvény az Állami Vagyongazdálkodásról és a hozzá tartozó vagyon kezeléséről és hasznosításáról	Az Országgyűlés annak érdekében, hogy az állam közhatalmi és tulajdonosi jogosultságainak szétválasztása folytatódjon, az állam vállalkozási vagyona pedig lényegesen csökkenjen, s mindehhez megfelelő szervezeti keretek és módszerek álljanak rendelkezésre (...), a következő törvényt alkotja.
1995. évi XXXIX. törvény az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről	A magántulajdonra épülő gazdasági viszonyok erősítése, az állami tulajdon csökkentésének ésszerű gyorsítása, az állami tulajdonban lévő vállalkozói vagyon piaci alapokon magántulajdonba juttatása, az állam gazdasági szerepvállalásának csökkentése érdekében az Országgyűlés a következő törvényt alkotja
2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról	Az Országgyűlés az intézményes privatizáció lezárása után, az állami vagyonnal való gazdálkodás új, korszerű rendjének kialakítása, a hatékonyabb, eredményesebb, költségtakarékosabb, továbbá a nemzet számára tartós értékként megőrzendő vagyon védelmét, értékmegőrzését szolgáló vagyongazdálkodás érdekében, az állami vagyonnal kapcsolatos tulajdonosi jogok gyakorlásáról, valamint az állami vagyon hasznosításáról, kezeléséről az alábbi törvényt alkotja
2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról	Az Országgyűlés a nemzeti vagyonnak a közérdek és a közösségi szükségletek céljára történő hasznosítása, a természeti erőforrások megóvása, a nemzeti értékek megőrzése és védelme, és a jövő

	nemzedékek szükségleteinek biztosítása szándékával, a nemzeti vagyonnal való átlátható és felelős gazdálkodás követelményeinek hosszú távú meghatározása érdekében az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény 38. cikk (1) és (2) bekezdése alapján a következő törvényt alkotja.
--	--

Forrás: saját szerkesztés

2.3 A KÖZIGAZGATÁS ELMÉLETI ALAPJAI

A közigazgatás elméleti alapjai olyan **fogalmi és módszertani** keretet jelentenek, amelyben a közigazgatás egyszerre jelenik meg az állam specifikus tevékenységént, egyrészt mint kiterjedt intézményrendszer, másrészt pedig egy önálló tudományos vizsgálati tárgy. A magyar szakirodalomban a közigazgatást hagyományosan a végrehajtó hatalom körébe tartozó, jogilag szabályozott, szervezett állami és önkormányzati tevékenységként írják le, amely közfeladatokat lát el, jogszabályokat készít elő és hajt végre, közhatalmi jogosítványok birtokában, a közérdek érvényesítésére rendelt. Ezzel párhuzamosan a nemzetközi irodalom már korán megvilágította, hogy a közigazgatás fogalmi megragadása eleve többdimenziós feladat: szervezeti (organikus), tevékenységi (materiális) és funkcionális szempontokat egyaránt integrálni kell.

A magyar fogalomalkotási kísérletek klasszikus vonulatát Magyary Zoltán és Lőrincz Lajos munkássága alapozta meg. Magyary a közigazgatást az állam szervezeteként határozta meg²⁷, „a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására”, hangsúlyozva egyszerre a szervezeti (állami apparátus), a módszertani (közigazgatási technikák) és a teljesítmény (eredményesség) dimenzióját. Lőrincz a közigazgatást olyan szervezetek és eljárások összességeként írja le²⁸, amelyek az állami feladatok túlnyomó részének ellátására hivatottak a jog által meghatározott keretek között, ezzel egyszerre emelve ki a közigazgatás szervezeti, funkcionális és eljárási oldalát. Balázs István komplex

²⁷ MAGYARY Zoltán, Magyar közigazgatás, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 39.
<https://it.scribd.com/document/383489348/Magyary-Zoltan-Magyar-kozigazgas-pdf> (2025. november 13-i letöltés).

²⁸ LŐRINCZ Lajos, *A közigazgatás alapintézményei*, HVG-ORAC, Budapest, 2010.

fogalomjavaslata²⁹ ezt tovább viszi: a közigazgatás a végrehajtó hatalmi ági állami funkciót megvalósító, jellemzően közhatalom birtokában végzett végrehajtó–rendelkező tevékenység, amely közigazgatási aktusok kibocsátása és közszolgáltatások szervezése révén érvényesíti a közérdeket, feladatait pedig alapvetően – de nem kizárólag – sajátosan felépülő közigazgatási szervekkel látja el.

A magyar klasszikusok mellett több szerző is hivatkozott már a közigazgatás interdiszciplináris természetére. Kalas Tibor szervezés-elméleti definíciója szerint³⁰ az igazgatás – tág értelemben – az emberi együttműködésből fakadó céltudatos emberi tevékenység, amely biztosítja a közös cél elérését, az ehhez szükséges személyi, tárgyi és egyéb feltételeket, valamint az egyéni tevékenységek összhangját. Ereky István a magyar közigazgatási jogi dogmatika egyik megalapozójaként a közigazgatást a közjogi fogalomrendszerbe ágyazta be³¹, míg a Magyary-iskola – Fluck András és Raith Tivadar³² munkásságával együtt – a közigazgatás racionalizálását, szervezését és empirikus vizsgálatát emelte be a hazai diskurzusba.

A nemzetközi szakirodalomban a közigazgatás fogalmát elsősorban Max Weber bürokrácia-elmélete³³, valamint Fayol³⁴ és Taylor³⁵ menedzsment elvei formálták. Weber a modern közigazgatást racionális, szabályozott, hierarchikus bürokratikus szervezetként írja le, amely jogi normákon alapuló eljárások révén működik. Fayol klasszikus igazgatási elmélete az igazgatást, mint tervezés, szervezés, parancsolás, koordinálás és ellenőrzés funkcióinak összességét határozza meg, míg Taylor „tudományos vezetés” koncepciója a munkafolyamatok elemzésére, szabványosítására

²⁹ BALÁZS István, *A közigazgatás*. In: JAKAB András, FEKETE Balázs (szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, Budapest, 2018, 12–18. <https://szakeikkadatbazis.hu/doc/6156698> (2023. február 12-i letöltés).

³⁰ KALAS Tibor, *Alapvető fogalmak a közigazgatás-szervezés és vezetés témakörében*. In: *Közigazgatás-szervezés és vezetés*, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2011, 11. https://real.mtak.hu/155053/1/KozigazgasTudomany-2022-02_Torma-Szabo.pdf (2025. április 4-i letöltés).

³¹ EREKY István, *Közigazgatás és önkormányzat*, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1939. <https://openaccess.ludovika.hu/nke/catalog/view/258/2162/5034> (2025. november 13-i letöltés).

³² MAGYARY, i.m. 39.

³³ WEBER, Max, *The Theory of Social and Economic Organization*, Free Press, Glencoe III., 1947, 329–341.

³⁴ Fayol Henri, francia bányamérnök véleménye, aki szerint az igazgatás tágabb fogalom, mert annak csupán egyik eleme a szervezés -a tervezés, a parancsolás, a koordinálás és az ellenőrzés mellett -, ami a személyi és a tárgyi feltételek biztosítását jelenti (FAYOL, 1984, 18).

³⁵ Taylor Frederick Winslow üzemszervező tevékenységének eredménye elégitett ki, a scientific management, vagyis a tudományos (üzem) vezetés elméleti alapjainak kidolgozásával (TAYLOR, 1983). Ő volt az első ember, aki empirikus úton szerzett tapasztalatok birtokában, tudományos módszerek kidolgozásával szervezte át az ipari üzem termelését, és sokszorozta meg annak teljesítményét.

és racionalizálására épít, ami a későbbi közigazgatás-modernizációs törekvésekre is jelentős hatást gyakorolt. Woodrow Wilson klasszikus tanulmánya a politika („mit”) és az adminisztráció („hogyan”)³⁶ elválasztásának igényét fogalmazta meg, ezzel önálló kutatási terepet kijelölve a közigazgatás számára

A kortárs elméleti keretek között Rosenbloom hárompilléres modellje³⁷ különösen fontos: a közigazgatást a jog, a politika és a menedzsment metszéspontjaként írja le. Pollitt és Bouckaert a „public management reform”³⁸ fogalmával írják le a szervezeti, eljárási és kulturális változtatások azon tudatos törekvéseit, amelyek célja a közszektor szervezeteinek „jobb működtetése”, a klasszikus bürokratikus modellből az új közmenedzsment, majd a kormányzás- és partnerségorientált rendszerek felé való elmozdulás.

A közigazgatás fogalmi meghatározása körüli vitákat Balázs István összegzi:³⁹ a negatív irányzat szerint a közigazgatás „mindaz az állami tevékenység, amely nem tartozik más állami funkció körébe”, míg a pozitív irányzat különböző tudományágak (jogpozitivismus, közigazgatási jogdogmatika, igazgatástudomány, szociológia, politikatudomány) módszereire támaszkodva kísérel meg tartalmi fogalmat adni. A mai magyar közigazgatás-tudományban a komplex, több szempontot integráló megközelítés vált meghatározóvá: organikus értelemben a közigazgatás az állami és nem állami szereplők azon szervezeti rendszere, amely közigazgatási feladatokat lát el; funkcionális értelemben a közigazgatás az állami funkciók sajátos részrendszere (irányító, allokatív, integratív tevékenységekkel); materiális értelemben pedig a közérdekű döntések és közszolgáltatások biztosításának összessége.

Az **Alaptörvény** kifejezetten **nem definiálja** a „közigazgatás” fogalmát; a kifejezés csak szórványosan jelenik meg, elsősorban a jogorvoslati alapelv, a Kormány, a

³⁶ WILSON, Thomas Woodrow, *The Study of Administration*, Public Affairs Press, 1955, [https://ballotpedia.org/%22The_Study_of_Administration%22_by_Woodrow_Wilson_\(1887\)](https://ballotpedia.org/%22The_Study_of_Administration%22_by_Woodrow_Wilson_(1887)_(2025.09.11-i_letoltés)) (2025.09.11-i letöltés)

³⁷ ROSENBLOOM, David H., *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, Random House 1989., 4-37. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315438962-15/3a-public-administrative-theory-separation-powers-david-rosenbloom?context=ubx> (2025.09.09-i letöltés)

³⁸ BOUCKAERT, Geert, POLLITT, Christopher, *Public Management Reform*, Oxford University Press, 2000, 2. <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/40090/1/102.Christopher%20Pollitt.pdf> (2025.11.13-i letöltés)

³⁹ BALÁZS István, *A jó közigazgatás illúziójáról*, In: *Közjog és jogállam. PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2016., 1.*

bíróságok hatásköre és egyes szervek elnevezéseinek kapcsán. A közigazgatás államszervezeten belüli elhelyezkedése így közvetetten, a hatalommegosztás klasszikus, Montesquieu-féle elmélete – törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás – alapján ragadható meg⁴⁰, ugyanakkor a szakirodalom egybehangzóan érzékelteti, hogy a modern közigazgatás tevékenysége nehezen illeszthető be tisztán a „végrehajtó” funkcióba.

A **modern állam** gazdasági szerepének elméleti értelmezésében a közigazgatás már nem csupán „végrehajtó apparátus”, hanem a jóléti, fejlesztő, hatékony vagy vállalkozó állam különböző modelljeinek **kulcsszereplője**. Mazzucato „entrepreneurial state” koncepciója⁴¹ ebben a keretben az államot nem pusztán a piaci kudarcok „kötszerének”, hanem kockázatvállaló, innovációt generáló szereplőnek tekinti, amely sok esetben megelőzi a magánszektor beruházásait új technológiák terén. A közigazgatás ennek megfelelően nemcsak stabilizáló, hanem kezdeményező, szervező és koordináló funkciókkal is rendelkezik, ami visszahat a közigazgatás fogalmi meghatározására is.

A kortárs magyar és nemzetközi szakirodalom a közigazgatást olyan komplex jelenségként írja le, amely egyszerre állami funkció (a végrehajtó hatalmi ág körében), szervezeti rendszer (civil, rendészeti, autonóm és közvetett közigazgatás alrendszereivel) és sokszintű tevékenység (jogalkotó, jogalkalmazó, szolgáltató és gazdaságszervező szerepkörökkel). A fogalomalkotásban ezért ma a „komplex” definíciók dominálnak, amelyek a funkcionális, materiális és organikus elemek integrálására törekednek, tudomásul véve, hogy a közigazgatás fogalma történetileg és rendszerenként is dinamikusan változó.

A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.⁴²

⁴⁰ MONTESQUIEU, Charles. *A törvények szelleméről*, ford. CSÉCSY Imre – SEBESTYÉN Pál, Budapest, Osiris–Attraktor, 2000, 253.

⁴¹ MAZZUCATO, Marianna, *The Entrepreneurial State*, Anthem Press 2013., 61.

⁴² CSERNY Ákos, VÉRTESY László, *A közigazgatás alkotmányos és nemzetközi jogi környezete*. In: JAKAB András, KÖNCZÖL Miklós, MENYHÁRD Attila, SÜLYÖK Gábor (szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István), 2023, 3–4. <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasalkotmanyos-es-nemzetkozi-jogi-kornyezete> (2025. december 12-i letöltés).

2.4. A GAZDASÁGI IGAZGATÁS

2.4.1. A GAZDASÁGI IGAZGATÁS TARTALMA, FOGALMA ÉS FUNKCIÓI

Az állam gazdasági szerepvállalása a klasszikus szabályozási funkciókon túl a fiskális, tulajdonosi és koordinatív beavatkozások széles körét öleli fel, a közpénzügyi, piaci és társadalompolitikai célok együttes érvényesítésével. Ez kiterjed a nemzetgazdaság irányítására, szabályozására és felügyeletére, valamint az állami vagyon kezelésére.⁴³ A gazdasági igazgatás a nemzetgazdaság egészére kiterjedő irányító, szabályozó és felügyeleti funkciók, valamint az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás közigazgatási dimenzióját ragadja meg.

Az állam különböző eszközökkel, például jogszabályokkal, adópolitikával és pénzügyi szabályozással avatkozhat be a gazdaság működésébe. A gazdasági közigazgatás valójában a nemzetgazdaság igazgatását jelenti, amelynek fogalma több oldalról is megragadható: tárgyalható közgazdasági, jogtudományi, illetve szervezéstudományi nézőpontból, valamint ezek komplex együtteseként.”⁴⁴

Papp megfogalmazásában a gazdasági közigazgatás a nemzetgazdaság eseményeinek és folyamatainak (gazdálkodás) közérdekből megvalósuló befolyásolását jelenti. Másképpen fogalmazva a közigazgatási szervek azon tevékenységeinek az összességét foglalja magában, amelyek a nemzetgazdaság szereplői gazdasági aktivitásának – állam által történő – közérdekű befolyásolását valósítják meg.⁴⁵

Ez a tudományterület interdiszciplináris jelleggel bír, mivel egyaránt támaszkodik a közgazdaságtan és a közigazgatás-tudomány ismeretanyagára, hogy bemutassa a közigazgatásnak a gazdasági folyamatokra gyakorolt hatását. Ahogy Bordás Mária megfogalmazza, „a közigazgatás gazdaságtana interdiszciplináris jelleggel mutatja be a közigazgatásnak a gazdasági folyamatokra gyakorolt hatását”.⁴⁶

⁴³ IMRE Miklós, *Közigazgatási Szakvizsga Gazdasági igazgatás*, NKE, 2018, 7.
https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/tankonyv_gazdas%C3%A1gi_igazgatas_2018.pdf
(2023.01.22-i letöltés)

⁴⁴ ÁRVA Zsuzsanna, *Gazdasági közigazgatás*, DEÁJK, Debrecen, 2019. 10.

⁴⁵ PAPP Zsigmond, *A gazdaság, a társadalom, a politika és a közigazgatás kapcsolata*, In: IMRE Miklós szerk. *Közigazgatás és gazdaság*, HVG ORAC, Budapest, 2007, 31.

⁴⁶ BORDÁS Mária, *A közigazgatás gazdaságtana*, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2014, 23.

Lapsánszky András és Boros Anita megfogalmazása „szerint a közigazgatási jog gazdasági szerepköre a közérdek érvényesítését szolgálja a piaci mechanizmusok mellett, az állami beavatkozás jogi és intézményi kereteinek megteremtésével.”⁴⁷

A gazdasági igazgatás egyrészt jogalkalmazó és szabályozó hatóság, másrészt aktív tulajdonos és gazdasági szereplő a piacon. E kettősség különösen fontossá válik a modern állam esetében, ahol az állam nem csupán felügyelő, hanem aktív tulajdonos is lehet **stratégiai ágazatokban**, mint például az energia, a közlekedés vagy a pénzügy. Ez a kettős szerepvállalás folyamatosan formálódik, ahogy az állam és a közigazgatás koncepciója a modern kihívásokhoz igazodik. Torma András leírja, hogy „a XXI. századra világossá vált, hogy a fejlett államokban reformok útján változtatni kell az aktuális állam- és közigazgatás felfogáson.”⁴⁸

Az állam gazdasági szerepvállalásának szükségessége és mértéke a közgazdaságtan és a jogtudomány egyik legvitatottabb kérdése. A vita központi eleme, hogy az állami beavatkozás hasznos vagy éppen káros a gazdaságra nézve. Glavanits Judit szerint „az állam gazdasági szerepvállalása, különösen a gazdaságba való direkt beavatkozása a 21. század egyik legvitatottabb kérdései közé tartozik”⁴⁹ A modern gazdaságelmélet az állami beavatkozás legfontosabb indokának a piaci kudarcokat tartja, szemben a klasszikus közgazdaságtannal, amely a piac önszabályozó képességét hangsúlyozta.⁵⁰

Lentner Csaba leírja, hogy „a közigazgatás az ország gazdasági életének koordináló és fenntartó tényezője, amely a közfeladatok ellátásán túlmenően a nemzetgazdasági stabilitás megőrzésében is szerepet vállal”.⁵¹ Vértesy László hozzáteszi, hogy az állam gazdasági jelenléte jogi és hatalmi kérdéseket is felvet: „az állami beavatkozás joga és

⁴⁷ LAPSÁNSZKY András, BOROS Anita, *A közigazgatási jog gazdasági szerepköre*. In: Internetes Jogtudományi Enciklopédia. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.; Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest, 2021, 17.

⁴⁸ TORMA András, *A magyar közigazgatás elméleti háttere, kihívásai és aktuális kérdései a XXI. században*, KGTK, 2021, 4.

⁴⁹ GLAVANITS Judit, *Bevezetés az állam gazdasági szerepvállalásának játékelméleti megközelítéséhez*, Széchenyi István Egyetem, 2011., 1.

⁵⁰ NAGY Zoltán, *Az állam közpénzügyi szabályozó szerepe a gazdaságban*. Miskolci Jogi Szemle, 17(2), 2022, 290–299.

⁵¹ LENTNER Csaba, *Kormányzati és közigazgatási feladatok közgazdasági és közpénzügyi megalapozása*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2016, 32.

hatékonysága nemcsak gazdasági, hanem jogi kérdés is; az állam tulajdonosi jelenléte a piacon szükségszerűen közhatalmi beavatkozásokat generál”.⁵²

A szakirodalom igen gazdag a gazdasági igazgatás fogalomrendszerét vizsgálva, de az értekezés Árva Zsuzsa fogalomrendszeréből indul ki, aki gazdasági igazgatás fogalmát a közigazgatás gazdasági funkcióira építve, több szinten ragadja meg. A „gazdasági igazgatás” alatt a közigazgatási szervek azon tevékenységeinek összességét érti, amelyek a nemzetgazdaság szereplőinek gazdasági aktivitását az állam közérdekből, jogi és szervezeti eszközökkel befolyásolják.⁵³ E felfogásban a gazdasági igazgatás nem egyetlen ágazat, hanem a közigazgatás olyan alrendszere, amely a társadalom anyagi alapjainak újratermeléséhez kapcsolódó állami beavatkozásokat foglalja magában, a gazdasági verseny, fogyasztóvédelem, ipar-, kereskedelmi, turisztikai, közlekedési igazgatás, valamint a területfejlesztés és építésigazgatás területeivel együtt.¹²

Árva a gazdasági igazgatást makro- és mikrogazdasági szinten különbözteti meg. A makrogazdasági igazgatás alatt azokat a közigazgatási tevékenységeket érti, amelyekkel a közhatalom a nemzetgazdaság egészének gazdálkodását – a gazdaság szerkezetét, ciklikus alakulását, jövedelemelosztását – befolyásolja (például költségvetési, adó-, támogatási és szabályozási döntések révén).⁵⁴ A mikrogazdasági igazgatás ezzel szemben a nemzetgazdaság alrendszereire, végső soron az egyes szervezetekre, vállalkozásokra irányuló igazgatási beavatkozásokat jelenti. A fogalomrendszer kiindulópontja az állam és a gazdaság kapcsolatának feltárása: az állam, mint szabályozó hatóság a gazdasági igazgatáson keresztül határozza meg a gazdasági szereplők működésének jogi és intézményi kereteit, és ezzel a közigazgatás egy sajátos, a politikai rendszerrel és a gazdasági renddel szorosan összefüggő alrendszerét hozza létre.

2.4.2. A GAZDASÁGI IGAZGATÁS ELMÉLETI KERETE

Az állami szerepvállalás elméleti kereteinek áttekintése szorosan kapcsolódik a gazdasági igazgatás témájához, mivel megmutatja, milyen normatív és pozitív modellek alapján indokolható és értelmezhető az állami beavatkozás a gazdaság működésébe. A bemutatni kívánt különböző közgazdasági és jogelméleti paradigmák (klasszikus, keynesiánus, neo-institucionalista, public choice, ordoliberalis) egyben azt is kijelölik, hogy a

⁵² VÉRTESY László, *Az állami beavatkozás joga és hatékonysága*, Nemzeti Közszerológáti Egyetem, p. 21)

⁵³ ÁRVA, Zs. (2018). Gazdasági igazgatás. In Árva, Zs., & Pál, G. (Eds.), *Gazdasági közigazgatás* (tankönyv). Debreceni Egyetem.

⁵⁴ ÁRVA i.m.

gazdasági igazgatás milyen eszköztárat tekint legitimnek és milyen mértékű állami jelenlétet tart kívánatosnak.

Klasszikus közgazdaságtani modell a piac önszabályozó képességét domborítja ki, ahol az állam szerepe minimális („éjjeliőr állam”). A beavatkozástól való tartózkodás (*laissez-faire*) elve szerint a piac hatékonyan alokálja az erőforrásokat, és az állami beavatkozás jellemzően torzítja a piaci mechanizmusokat. Szabó Katalin munkássága részletesen bemutatja ennek a modellnek a logikáját az összehasonlító gazdaságtan keretein belül.⁵⁵

A **Keynesiánus elmélet** a kormányzati beavatkozást a gazdaság stabilizálásának eszközeként fogja fel, amely anticiklikus fiskális és monetáris politikával kezeli az aggregált kereslet ingadozásait.⁵⁶ A keynesiánus modell szerint az állam gazdasági szerepvállalásának elsődleges oka, hogy a piac önmagában nem képes mindig teljes foglalkoztatás és makrogazdasági egyensúly mellett működni. Az aggregált kereslet magán- és állami döntések eredője, és gyakran ingadozó, kiszámíthatatlan.⁵⁷

Történeti és empirikus vizsgálatok szerint a keynesiánus típusú, aktív állami beavatkozás különösen instabil, válságos időszakokban bizonyult hatékonynak: a kormányzati kiadások, adópolitika és monetáris lazítás világszerte a válságkezelés alapeszköze lett.⁵⁸

A keynesiánus modell az állami szerepvállalást azzal indokolja, hogy a piac önmagában nem biztosít stabil növekedést és teljes foglalkoztatást, ezért az államnak aktív, anticiklikus fiskális és monetáris politikával kell az aggregált keresletet és a foglalkoztatást stabilizálnia.

A **Neo-institucionalista** közgazdaságtan az intézményeket – a játékszabályokat – helyezi a középpontba, amelyek csökkentik a tranzakciós költségeket és a bizonytalanságot. Ez a megközelítés az államot nemcsak szabályozóként, hanem a piacot formáló, intézményeket létrehozó szereplőként is értelmezi.

⁵⁵ SZABÓ Katalin, *Összehasonlító gazdaságtan*, Aula Kiadó, 2014, 45.

⁵⁶ KHURTOVSKYI, Vladyslav, *Az állami gazdasági szabályozás fejlődése: elméleti megközelítések és kortárs kihívások*, Elektronikus Tudományos Folyóirat: Logisztikai és Ellátási Lánc Menedzsment Intelligencializációja 2025.

⁵⁷ HLIVINSKA, Yulia, *Historical background of keynesianism and its influence on modern principles of state regulation of the economy*, Kyiv National Linguistic University, Ukraine DOI: <https://doi.org/10.32589/2412-9321.30.2025.331785> <http://visnyk-history.knlu.edu.ua/article/view/331785/333173>

⁵⁸ EICHENGREEN, Barry, *Keynesian economics: can it return if it never died?* Review of Keynesian Economics. <https://doi.org/10.4337/roke.2020.01.03>.

A **Public choice** (közösségi választások) elmélete a politikai döntéshozatali folyamatok gazdasági elemzésével foglalkozik, és gyakran az állami kudarcokra hívja fel a figyelmet, amelyek a politikai szereplők önérdékkövetéséből fakadnak. Ez a megközelítés az államot nemcsak külső szabályozóként, hanem aktív tulajdonosként és piaci szereplőként értelmezi. A gazdasági igazgatás az állami vállalatok és ügynökségek irányításán keresztül valósul meg. Bodó Béla közpolitikai elemzései rávilágítanak, hogy az intézményi keretek és az állam tulajdonosi stratégiái hogyan hatnak a gazdasági szereplők viselkedésére.⁵⁹

Az **Ordoliberalizmus**, a német szociális piacgazdaság alapját is képezi, egy erős államot feltételez, amely a jogi keretek (gazdasági alkotmány) megteremtésével és fenntartásával biztosítja a versenyt, de tartózkodik a gazdasági folyamatokba való direkt beavatkozástól. Az állam gazdasági szerepvállalása ma már nem korlátozódik a szabályozásra, hanem aktív piaci résztvevőt is jelent, amely leginkább a tulajdonosi funkciók gyakorlásában nyilvánul meg. Tóth András szerint „az állam gazdasági szerepvállalása ma már nem korlátozódik a szabályozásra, hanem aktív piaci résztvevőt is jelent”⁶⁰. Az állami tulajdonlás elméleti alapja a közérdek és a gazdasági biztonság fogalmában gyökerezik. Kovács Ildikó megfogalmazása szerint „az állam gazdasági szférába való beavatkozásának alkotmányos korlátai mellett a közérdek elsődlegessége a tulajdonosi döntések jogalapja”.⁶¹

A gazdasági igazgatás elméleti megalapozása azt mutatja, hogy az állam szerepvállalása egy többdimenziós (jogi, gazdasági, politikai) jelenség. A klasszikus, keynesiánus és neo-institucionalista paradigmák különböző szempontokat emelnek ki, de a modern gazdasági igazgatás gyakran ezen modellek hibrid alkalmazására épül. A kortárs állam egyszerre szabályozó és tulajdonos, amelynek tevékenysége a „menedzselt állam” koncepciójához közelít. Sántha György „A menedzselt állam” koncepciója szerint az állam nemcsak közhatalmat gyakorol, hanem aktívan menedzseli a gazdasági és társadalmi folyamatokat a kitűzött célok elérése érdekében.⁶² A gazdasági igazgatás hatékonysága végső soron attól függ, hogy az állam képes-e a különböző szerepeit (szabályozó, tulajdonos,

⁵⁹ BODÓ Béla, *Közpolitika*, CEEOL, 2011, 67.

⁶⁰ TÓTH András, *Jogi kihívások és válaszok a XXI. században*, Miskolci Egyetem, 2018, 119.

⁶¹ KOVÁCS Ildikó, *Az állam gazdasági szférába való beavatkozási lehetőségei az Alaptörvény tükrében*, PTE Doktori Iskola, 2022, 56.

⁶² SÁNTHA György, *A menedzselt állam*, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2023, 353.

stabilizátor) a közérdek szolgálatában, a jogállamiság keretei között, hatékonyan és eredményesen összehangolni.

Az állam, mint szabályozó hatóság feladata a jogi és szervezeti keretek meghatározása, amely utóbbi kapcsán foglalkozni szükséges az állami, illetve központi irányítás szereplőinek a feladataival, mint az Országgyűlés, a Kormány és a helyi önkormányzatok, valamint a kormányzati és végrehajtó szervek (különösen tekintettel a minisztériumokra, a Magyar Államkincstárra, a Magyar Nemzeti Vagyonkezelőre, valamint más „félállami” szervekre). A közigazgatás eszközrendszere kapcsán az irányítás és a jogi szabályozás eszközrendszere, valamint a nem jogi eszközök kiemelendők.

2.4.3. A GAZDASÁGIRÁNYÍTÁS INTÉZMÉNYRENDSZERE

A gazdaságirányítás intézményrendszere közvetlenül azért kapcsolódik a témához, mert azon keresztül dől el, hogy az állam „**milyen csatornákon, kivel és hogyan**” gyakorolja a gazdasági beavatkozást és a tulajdonosi jogokat az állami vállalatok fölött.

A gazdaságigazgatási intézményrendszer első szintje a gazdaságba történő állami beavatkozás, a közpénzügyi döntések, a támogatáspolitikák, valamint a tulajdonnal való rendelkezés alkotmányos és közpénzügyi korlátok között értelmezhetők.⁶³ E keretek rögzítik a közérdek érvényesítésének legitim céljait és a beavatkozások megengedett intenzitását, ami később az eszközválasztás „jogszerűségi” és „arányossági” szűrőjeként is felfogható.⁶⁴

A második réteg a feladatellátó szervek és intézmények köre. A gazdaságigazgatási feladatokban az Országgyűlés, a Kormány, a központi államigazgatási szervek, az önkormányzatok, illetve a kamarák és az érdekegyeztetés intézményei is szerepet kapnak. A központi szinten a gazdaságirányítás jellemzően kettős működésű: egyrészt **normatív** és stratégiai célképzés (jogalkotás, programalkotás), másrészt **operatív** végrehajtás és felügyelet (hatósági jogalkalmazás) valósul meg.

A magyar gazdaságirányítás intézményrendszere alkotmányos és közpénzügyi keretek között működik, amelyek egyszerre jelölik ki a piaci beavatkozás lehetőségeit és határait,

⁶³ NKE, Közigazgatási Szakvizsga, Budapest, 2018, 18-26. https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/tankonyv_gazdas%C3%A1gi_igazgatas_2018.pdf (2023.04.15-i letöltés)

⁶⁴ NKE *i.m.* 26–42.

valamint a közpénzek felhasználásának kötöttségeit.⁶⁵ E keretek között a gazdaságigazgatási feladatok ellátása több szereplői szinten valósul meg: a központi állami döntéshozatal és koordináció mellett az önkormányzatok, a kamarák és az érdekegyeztetés intézményei is relevánsak⁶⁶

A gazdaságirányítás a nemzetgazdaság eseményeinek és folyamatainak közérdekű befolyásolására irányuló **közigazgatási tevékenységek összességeként** írható le. A fogalmi keretben elkülöníthető a makrogazdasági igazgatás (a nemzetgazdaság egészére irányuló befolyásolás) és a mikrogazdasági igazgatás (alrendszerek, illetve egyes gazdasági egységek igazgatása), ami az intézményi és eszközválasztási mintázatokat is differenciálja. A közérdek értelmezése időben változik, és a gazdaságigazgatás vizsgálatában a nemzeti dimenzió mellett az európai uniós dimenzió elemzése is kiemelt jelentőségű.⁶⁷

A közigazgatási beavatkozás szükségessége a piacgazdaság működéséből és a piaci kudarcokból is levezethető, különösen a tökéletlen verseny (például monopóliumok) és a társadalmi jóléti szempontok felől.⁶⁸ Ez az elméleti megközelítés a gazdaságigazgatás „miért” kérdését közvetlenül összekapcsolja az intézményrendszer „ki” és az eszközrendszer „mivel” kérdéseivel. Árva a gazdasági közigazgatást a nemzetgazdaság igazgatásaként írja le, és már a bevezetőben súlyt ad annak, hogy a fogalom közgazdasági, jogtudományi és szervezéstudományi nézőpontból is megragadható.⁶⁹ A többnézőpontú megközelítés összhangban van azzal, hogy a közigazgatás-elméleti irodalom a közigazgatási működés elemzését általános intézményi és működési logikák felől is tárgyalja. Így a bevezetés rész kifejezetten jelzi, hogy a gazdasági közigazgatás meghatározó ágazatait (például gazdasági verseny igazgatása és fogyasztóvédelmi

⁶⁵ NKE *i.m.* 18-26.

⁶⁶ NKE *i.m.* 26-42.

⁶⁷ NKE, *i.m.* 26-42.

⁶⁸ LAPSÁNSZKY András, BOROS Anita, *A közigazgatási jog gazdasági szerepköre*. In: JAKAB András, KÖNCZÖL Miklós, MENYHÁRD Attila, SÜLYÖK Gábor (szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István), 2021. <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-a-hatalommegosztas-rendszereben> (2025. július 18-i letöltés).

⁶⁹ ÁRVA Zsuzsanna, *Gazdasági közigazgatás*, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2019, 10.
https://dtk.tankonyvtar.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/14305/gazdasagi_kozigazgatas_201910.pdf (2025.03.14-i letöltés)

igazgatás) is tárgyalja, ami az intézményi szereplők funkcionális elhelyezését támogatja.⁷⁰

Az intézményrendszer vizsgálatakor célszerű külön kezelni a **közhatalmi** (imperium) és a **tulajdonosi** (dominium) logikához kötődő intézményi csatornákat, mivel Árva szerint a gazdasági közigazgatás több tudományterületi metszetben értelmezendő.⁷¹ Ez a megközelítés a továbbiakban lehetővé teszi, hogy a „tulajdonosi állam” ne pusztán gazdaságpolitikai jelenségként, hanem a gazdaságigazgatás intézményesült részrendszereként jelenjen meg.

A gazdaságigazgatás nem csak szabályozás, hanem tulajdonosi célérvényesítés is lehet. A gazdasági közigazgatást a nemzetgazdaság igazgatásaként ragadja meg, és már a bevezetőben jelzi, hogy több tudományterületi nézőpont (közgazdasági, jogtudományi, szervezéstudományi) találkozási pontjáról van szó.⁷² Ez a többnézőpontúság indokolja, hogy a fejezet az intézményrendszert ne csak „hatósági szervek” felsorolásaként, hanem a tulajdonosi állam szervezeti megoldásainak (állami vagyonhoz kötődő döntési pontok) felől is értelmezze.

A magyar gazdaságigazgatás intézményrendszere a nemzetgazdaság egészére kiterjedő államilag szervezett irányító tevékenység szervezeti oldala, amelynek eszközei között a tervezés és szabályozás mellett a gazdálkodók szervezeti rendszerének meghatározása is megjelenik. A nemzetgazdaság-igazgatás szervezeti rendszerének tárgyalása során a szakirodalom a „nagyobbról kisebbre közelítés” logikáját alkalmazza, és ezen belül külön nevesíti a magyar gazdaságigazgatási szervezeti rendszert is. A hazai intézményi kép így a központi alkotmányos csúcsszervek (Országgyűlés, Kormány), a központi államigazgatási irányító/koordináló és szakpolitikai szervek, valamint a területi-helyi (önkormányzati) és nem állami (kamarai, érdekegyeztető) csatornák együttesként írható le. E felépítésben az Országgyűlés és a Kormány tipikusan a célképzés, stratégia, keretszabályozás és a fő irányok kijelölésének centrumai, míg a központi államigazgatási szervek és hatóságok a végrehajtás, felügyelet és koordináció operatív szintjeit adják.⁷³

⁷⁰ ÁRVA, *i.m.* 10.

⁷¹ ÁRVA, *i.m.* 10.

⁷² ÁRVA, *i.m.* 10.

⁷³ NYITRAI Péter, *Közigazgatási jog 3.*, Miskolci Egyetem ÁJK, 2020, 7-34. https://jogikar.uni-miskolc.hu/files/9016/kozig_3_2020_v%C3%A9gleges.pdf (2025.11.13-i letöltés)

A gazdaságigazgatás intézményrendszerében az Országgyűlés a keretszintű, normatív döntések centrumaként jelenik meg, ez a gazdaságigazgatás „szabályozó” funkciójának csúcspontja, ahol a törvényhozás kijelöli a gazdaságpolitikai eszközrendszer jogi kereteit, az állami beavatkozás határait és a közpénzügyi döntések legalapvetőbb kereteit, amelyhez igazodik a végrehajtó igazgatás szervezeti működése.⁷⁴

Az is megállapítható, hogy a nemzetgazdaság igazgatása össztársadalmi méretű célkitűzést, információgyűjtést és -feldolgozást, tervezést, döntést, végrehajtást, koordinációt és ellenőrzést foglal magában. Ennek alanya „a nemzetgazdaságot irányító szervek összessége”, tárgya a gazdálkodó tevékenységet végző szervek összessége, tartalma pedig az az eszköztár, amellyel az alany a tárgyra hat.⁷⁵ E komplex fogalmi keret az intézményrendszer kifejtésének módszertani alapja: a szervezeti elemeket mindig a fenti funkciókhoz (tervezés, szabályozás, végrehajtás, ellenőrzés) kötötten érdemes tárgyalni.⁷⁶

A gazdaságigazgatási intézményrendszer **nem kizárólag központi**, mert az önkormányzatok a gazdaságigazgatás feladatellátásában önálló intézményi alrendszert képeznek, ez pedig a magyar intézményrendszer többközpontú jellegét is alátámasztja. Itt érdemes különválasztani a helyi közszolgáltatás-szervezési, a helyi szabályozási, valamint a helyi gazdálkodási (vagyon, költségvetés) funkciókat, mint az országos gazdaságpolitika helyi „implementációs” és visszacsatolási csatornáit. A magyar gazdaságigazgatás intézményrendszerének sajátossága, hogy a tisztán állami szervek mellett a gazdasági kamarákat és a gazdasági érdekegyeztetés rendjét, vagyis a nem állami (illetve vegyes logikájú) intézményi csatornákat is. Ez úgy is értelmezhető, hogy a gazdaságigazgatás nem pusztán hierarchikus közhatalmi irányítás, hanem részben „**koordinatív kormányzás**”⁷⁷, ahol a döntés-előkészítés, a visszajelzés és az érdekegyeztetés intézményesített formákat kap. A kamarák és érdekegyeztető fórumok ezért az intézményrendszerben tipikusan a szabályozási és szakpolitikai ciklusok „input–output” oldalán jelennek meg (javaslat, egyeztetés, implementáció támogatása, visszacsatolás).

⁷⁴ NKE, *i.m.* 16-17.

⁷⁵ NYITRAL, *i.m.* 8.

⁷⁶ PÉNZÜGYMINISZTERIUM, *Államháztartási szabályozás*, <https://allamhaztartas.kormany.hu/> (2026. január 4-i letöltés).

⁷⁷ NKE, *i.m.* 29.

2.4.4. A GAZDASÁGIGAZGATÁS ESZKÖZRENDSZERE

A fejezetrész bemutatását azért tartom fontosnak, mert **ezen keresztül érthető meg**, hogy az állam milyen konkrét jogi, pénzügyi, tulajdonosi és koordinatív eszközökkel formálja a gazdasági folyamatokat és irányítja az állami vállalatokat a közérdek érvényesítése érdekében.

A gazdaságigazgatás eszközrendszere a gazdasági folyamatok közérdekből történő befolyásolásának azon módzatait jelenti, amelyekkel az állam a gazdaság működési feltételeit, a piaci szereplők magatartását és a közpénzügyi egyensúlyt alakítja. A gazdasági közigazgatás fogalmi keretében e befolyásolás a közigazgatási szervek tevékenységeinek összességéként írható le, amely a nemzetgazdaság eseményeit és folyamatait közérdekből befolyásolja, ezért az eszközrendszer nem szűkíthető a klasszikus hatósági jogalkalmazásra. E tág értelmezésből következik, hogy a gazdaságigazgatási eszközök körébe a normatív szabályozás, az egyedi közigazgatási aktusok, a közpénzügyi (fiskális) beavatkozások, a tulajdonosi eszközök, valamint az információs és koordinatív kormányzási technikák egyaránt beletartoznak. Az eszközrendszer történetileg és politikailag változó, mivel a célrendszer kijelölése, a preferált beavatkozási technikák és ezek társadalmi elfogadottsága a politikai erőter mellett a társadalom értékrendjétől és kulturális állapotától is függ.⁷⁸

Az eszközrendszer alkalmazása alkotmányos és törvényi keretek között történik, amelyek közül kiemelkedő jelentőségűek a közpénzügyeket és az államháztartást rendező normák. A magyar államháztartási jog egyik alapvető célkitűzése az államháztartás egyensúlyának, valamint a közpénzekkel való átlátható, hatékony és ellenőrizhető gazdálkodás garanciáinak megteremtése, ami a gazdaságigazgatási beavatkozások pénzügyi megalapozását és korlátait egyszerre jelöli ki.⁷⁹ Az államháztartás szerkezeti tagolása (központi és önkormányzati alrendszer) az eszközrendszer intézményi csatornáit is strukturálja, mert a fiskális eszközök egy része központi, más része helyi szinten jelenik meg.⁸⁰ E jogi keretek mellett a gazdasági közigazgatás indokai és „mikor indokolt a beavatkozás” kérdése a modern piacgazdaságban olyan tudományos megközelítésekben

⁷⁸ NKE, *i.m.* 29.

⁷⁹ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

⁸⁰ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról 3. § (1) – (2) bekezdés

is megjelenik, amelyek a közjavak biztosítását, a verseny fenntartását és a piaci zavarok kezelését a gazdasági közigazgatás funkciórendszerének részeként tárgyalják.⁸¹

A közhatalmi eszközrendszer **elsődleges eleme** a jogalkotás, amely általános magatartási szabályok útján alakítja a piac működési kereteit, és a gazdaságigazgatás egyik alapvető technikájának tekinthető. A jogalkotási eszközökön belül a közpénzügyi és adójogi normák különös súlyúak, mivel a közteherviselés és az állami újraelosztás „jogi infrastruktúráját” adják, és ezáltal közvetlen ösztönzőket teremtenek. Az általános forgalmi adóról szóló törvény például a termékértékesítésekhez és szolgáltatásnyújtásokhoz kapcsolt adókötelezettség szabályozásával a fogyasztási és termelési döntésekre is kihat.⁸²

A fiskális eszközök a gazdaságigazgatás **sajátos alrendszerét** alkotják, mert az állam a költségvetésen keresztül szervezi a közfeladatok ellátását és finanszírozását, és ezen keresztül újraelosztó szerepet is betölt. A fiskális eszközrendszer lényegét az adja, hogy az állam nemcsak szabályozza a gazdasági szereplők magatartását, hanem a közpénzek beszedésén és felhasználásán keresztül erőforrásokat csoportosít át, ami a keresleti–kínálati viszonyokra, a beruházásokra és a jóléti szolgáltatások színvonalára is kihat. A közpénzügyi eszközök alkalmazásának normatív iránytűje a közpénzekkel való átlátható, hatékony és ellenőrizhető gazdálkodás követelménye, amelyet az államháztartási törvény célkitűzésként is deklarál.⁸³

Célszerű elkülöníteni a (i) bevételi oldali eszközöket (adók, járulékok, díjak), (ii) kiadási oldali eszközöket (támogatások, közszolgáltatások finanszírozása, beruházások), valamint (iii) az intézményi–eljárási eszközöket (költségvetési tervezés, végrehajtás, beszámolás, kontroll). E hármas bontás azért releváns, mert ugyanazon szakpolitikai cél (például versenyképesség javítása) egyszerre jelenhet meg adókedvezményként, támogatási programként és a végrehajtás intézményi racionalizálásaként. A fiskális eszközrendszer elemzését emellett indokolt összekapcsolni a költségvetési fegyelemmel és fenntarthatósággal, amelyet a gazdasági stabilitást célzó jogi keretek is alátámasztanak.⁸⁴

⁸¹ LAPSÁNSZKY, BOROS, *i.m.* 1-27.

⁸² 2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról

⁸³ Áht., (cél-meghatározás)

⁸⁴ Áht.

A gazdaságigazgatás **harmadik**, jól elkülöníthető eszközcsoportját a **tulajdonosi eszközök** adják, amikor az állam nem közhatalmi pozíciójából, hanem tulajdonosként (vagyonkezelőként, piaci szereplőként) gyakorol befolyást. A 2010 utáni magyar kontextusban „paradigmaváltásként” jelölik azt a megközelítést, amely bizonyos stratégiai ágazatokban és közszolgáltatási területeken erőteljesebb állami szerepvállalást és a nemzeti/állami tulajdon arányának növelésére irányuló törekvéseket hangsúlyoz. A tulajdonosi eszközök sajátossága, hogy a beavatkozás közvetlenül a vállalati döntésekre, szolgáltatásszervezésre, beruházásokra és ellátásbiztonságra hat, és gyakran együtt fut a közhatalmi eszközökkel, így összetett („hibrid”) beavatkozási csomagokat eredményez.⁸⁵

A gazdaságigazgatási eszközrendszer nem korlátozódik a normatív és hatósági technikákra, mert a nem jogi (koordinatív) eszközök információ, egyeztetés, partnerség és konzultáció útján is képesek hatást kiváltani. A gazdasági érdekegyeztetés intézményei közül nevesítem a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsot⁸⁶, mint többoldalú konzultatív fórumot. A tudományos értelmezési keret ehhez úgy kapcsolható, hogy a piacgazdaság működésében a verseny közérdekű funkciórendszere (jóléti, allokációs, hatékonysági dimenziók) indokoltá teheti az olyan szabályozói és koordinációs eszközöket, amelyek nem kizárólag szankcióval, hanem intézményesített együttműködéssel is dolgoznak.

Ezen eszközök alkalmazásának jelentősége abban áll, hogy képesek csökkenteni a végrehajtási kockázatot és növelni a szabályozás társadalmi-gazdasági elfogadottságát anélkül, hogy közvetlen közhatalmi kényszert alkalmaznának. A gazdaságigazgatás eszközrendszerének egészére nézve ezért az egyik legfontosabb módszertani állítás az, hogy a hatásosság sokszor nem egyetlen „domináns” eszköz erejéből, hanem a közhatalmi, fiskális, tulajdonosi és koordinatív eszközök megfelelő kombinációjából fakad.⁸⁷

⁸⁵ NKE, *i.m.* 27.

⁸⁶ 2011. évi XCIII. törvény a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról.

⁸⁷ NKE, *i.m.* 21.

3. A NEMZETI, ÁLLAMI, KINCSTÁRI VAGYON HELYE A MAGYAR KÖZVAGYONJOG RENDSZERÉBEN

3.1. A NEMZETI, ÁLLAMI, KINCSTÁRI VAGYON EGYMÁSHOZ VALÓ VISZONYA

A fejezet a nemzeti, állami és kincstári vagyon **helyét és egymáshoz való viszonyát** vizsgálja a magyar közvagyonjog rendszerében, mivel ez az a jogi-fogalmi keret, amelyben az állam gazdasági szerepvállalása, tulajdonosi joggyakorlása és vagyonpolitikai döntései értelmezhetők. A magyar közvagyonjog a rendszerváltozás óta sajátos fejlődési ívet futott be: a klasszikus „állami vagyon” kategóriájából kiindulva jutott el a tágabb „nemzeti vagyon” fogalmáig, amely ma már az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonát – részben pedig egyéb, közjogi rendeltetésű vagyoni pozíciókat – egységes elméleti-jogi keretben fogja össze.

A magyar közvagyonjog a rendszerváltozás óta sajátos fejlődési ívet futott be, a klasszikus „állami vagyon” kategóriájából kiindulva jutott el a tágabb „nemzeti vagyon”⁸⁸ fogalmáig, amely ma már az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonát – s részben egyéb, közjogi rendeltetésű vagyoni pozíciókat – egységes elméleti-jogi keretben fogja össze. A nemzeti vagyon fogalmát az Alaptörvény rögzíti, részletes szabályozását pedig a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény⁸⁹ adja, szoros összefüggésben az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvénnyel⁹⁰ és a közpénzügyi jogszabályokkal.

A „kincstári vagyon” kategóriája e rendszeren belül egy speciális részhalmaz, a nemzeti vagyonon belüli azon állami vagyonelemek összessége, amelyek a jogalkotó szerint fokozott védelemben részesítendők, és amelyek felett a forgalomképesség különös korlátozása szükséges. A kincstári vagyon tehát nem önálló jogág, hanem vagyonkategória, amely a tulajdonjog alkotmányos korlátait konkretizálja az állam oldalán.

A fejezetrész célja, hogy a magyar nemzeti, állami, kincstári vagyon fogalmát, tartalmát, egymástól való elhatárolását, valamint a vonatkozó szabályozás rendszerét és

⁸⁸ 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (a továbbiakban: Nytv.)

⁸⁹ Nytv.

⁹⁰ Nytv.

fogalmi-tartalmai változását – különös tekintettel az Alaptörvény és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.).⁹¹ bevezetésére bemutassa.

Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: az előbbi szempontoktól függő tulajdonjogba történő közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége eltérő lehet.⁹²

3.2. FOGALMI MEGHATÁROZÁSOK

3.2.1. NEMZETI VAGYON

A nemzeti vagyon fogalmát az **Alaptörvény rögzíti** azzal, hogy az állam és a helyi önkormányzat tulajdonát „nemzeti vagyonként” azonosítja, amely a közérdek és a közösségi szükségletek céljára hasznosítandó. Az Alaptörvény részletszabályait kibontó 2011. évi CXCVI. törvény szerint a nemzeti vagyon az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló vagyon összessége, amelynek megőrzésére, védelmére és felelős kezelésére az államot és az önkormányzatokat különös kötelezettség terheli.⁹³ A nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat-ellátás biztosítása – ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását és az ehhez szükséges infrastruktúra fenntartását – ezért a nemzeti vagyonnal rendeltetésszerűen és felelős módon kell gazdálkodni.⁹⁴

Az Alaptörvény⁹⁵ rögzíti, hogy „az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon”. Ezzel a legfőbb jogforrás a korábbi, „állami tulajdon” központú megközelítéssel szemben egy szélesebb, „nemzeti vagyon” elnevezésű kategóriát állít a szabályozás középpontjába. Az (1) bekezdés egyúttal a nemzeti vagyon alkotmányos rendeltetését is kijelöli: a közérdek szolgálata, a közösségi szükségletek kielégítése, illetve a természeti erőforrások és a nemzeti értékek megóvása.

A 38. cikk (2)–(4) bekezdései⁹⁶ a nemzeti vagyon kezelésére, védelmére, és a kezelésének „átlátható és közérdekű” jellegére vonatkozó alkotmányos követelményeket határozzák

⁹¹ 2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról

⁹² CSERNY, Ákos ; TÉGLÁSI, András A gazdasági alkotmányosság új fejezete Magyarországon? - Az Alkotmánybíróság a korábbi alkotmányos alapelvek fogságában JOG ÁLLAM POLITIKA: JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT 7 : 2015., 7-25. , 19 p

⁹³ Nvtv. 1. § (1)

⁹⁴ Nvtv. 1. § (2).

⁹⁵ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 38. cikk (1) bekezdés.

⁹⁶ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

meg. Ezek a rendelkezések a közpénzekre vonatkozó 39. cikkel együtt alkotják a közpénz- és közvagyon-gazdálkodás alkotmányos magját.

Az Nvtv. 1. § (1) bekezdése⁹⁷ a törvény hatályát úgy jelöli meg, hogy az az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló vagyon megőrzésének, védelmének, valamint a felelős vagyongazdálkodás követelményeit szabályozza. A (2) bekezdés részletezi, hogy mi tartozik a nemzeti vagyon körébe.

A nemzeti vagyon tehát jogi értelemben egy gyűjtőfogalom, amely a közjogi tulajdon különböző tárgyait közös dogmatikai kategóriába rendezi. Lényeges, hogy a nemzeti vagyon fogalma nem korlátozódik a „hagyományos” dologi vagyonra (ingatlanok, ingók), hanem kiterjed a pénzügyi eszközökre, a társasági részesedésekre, illetve különböző vagyoni értékű jogokra is.⁹⁸

3.2.2. ÁLLAMI VAGYON

„Az állam vagyonának fogalma a Ptk.-ban **nem kerül önállóan szabályozásra**, hiszen az állam általános Ptk.-beli jogalany lehet: bármilyen magánjogi jogviszonyban megjelenhet, így például bármilyen, más jogalanyok által is létrehozható szerződéses jogviszony alanya lehet”.⁹⁹

A 2007. évi CVI. törvény¹⁰⁰ szerint állami vagyonnak minősül egyrészt az állam tulajdonában lévő dolog és a dolog módjára hasznosítható természeti erő, másrészt az a vagyon, amely vonatkozásában törvény az állam kizárólagos tulajdonjogát nevesíti.

A közvagyon részének tekinthető minden olyan vagyonelem, amely valamilyen közfeladat ellátását szolgálja, vagy közösségi cél eléréséhez járul hozzá, függetlenül attól, hogy formálisan az állam, önkormányzat, vagy más közjogi entitás (pl. egyes köztisztviselők) tulajdonában áll-e. A nemzeti vagyon – szűkebb jelentésben – az Alaptörvény által megjelölt, állami és önkormányzati tulajdonra szűkített halmaz.

3.2.3. KINCSTÁRI VAGYON

A kincstári vagyon fogalmát szintén a 2011. évi CXCVI. törvény határozza meg. A törvény szerint kincstári vagyon „a kizárólagos állami tulajdonba tartozó vagyon, valamint a

⁹⁷ Nvtv.

⁹⁸ A nemzeti vagyon törvényi fogalmához lásd: 2011. évi CXCVI. törvény 1–4. §.

⁹⁹ BOROS Anita, *Az állami vagyongazdálkodás*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018, 5.

¹⁰⁰ Vagyontv.

nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba tartozó, továbbá a korlátozottan forgalomképes állami vagyon”.¹⁰¹ E fogalom kifejezetten azokra az állami vagyonelemekre vonatkozik, amelyek tekintetében a jogalkotó fokozott védelmet és forgalomképességi korlátozást ír elő; az Nvtv. 1. § (6) bekezdése rögzíti, hogy ha valamely állami vagyonelem felett a rendelkezési jog gyakorlását jogszabály feltételhez köti, az kincstári vagyonként korlátozottan forgalomképes nemzeti vagyonnak minősül. A kincstári vagyon így a nemzeti vagyonon belül az állami vagyon különösen védett, forgalomképtelen vagy korlátozottan forgalomképes részhalmaza.

3.2.4. A NEMZETI, ÁLLAMI, KINCSTÁRI VAGYON KAPCSOLATA

Az állami vagyon, egy nagyobb csoport, a **nemzeti vagyon része**.¹⁰² A három kategória egymáshoz való viszonya halmazszerűen írható le. A nemzeti vagyon az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló vagyon összessége, ezen belül az állami vagyon az állam tulajdonában lévő vagyon köre, míg a kincstári vagyon az állami vagyonon belül elkülönített, fokozottan védett, forgalomképtelen vagy korlátozottan forgalomképes részhalmaz. A nemzeti vagyon kategóriája tehát a közvagyonjog tágabb, „közös nevezője”, amelyet az Alaptörvény és az Nvtv. az állam és az önkormányzatok kötelezettségeivel – megőrzés, védelem, felelős gazdálkodás – kapcsol össze.

Dogmatikai szempontból az állami vagyon a nemzeti vagyon részhalmaza, azaz minden olyan vagyonelem, amely az állam tulajdonában áll, egyúttal a nemzeti vagyon része, de a nemzeti vagyonba a helyi önkormányzatok vagyona is beletartozik¹⁰³.

Az állami tulajdon – ellentétben a magántulajdonnal – a közérdek közvetlen szolgálatára rendelt tulajdonforma. Az állam a tulajdonjog „klasszikus” jogosítványait (birtoklás, használat, rendelkezés) sajátos, közjogi kötöttségek mellett gyakorolja.

Magyarországon a nemzeti jövedelem és nemzeti vagyon számítása a XIX. században Kautz Gyula munkásságáig nyúlik vissza. A mai gyakorlattól eltérően a kezdetekor egyszerűbb volt becsléseket készíteni a vagyon szintjére, mint a vagyon változására és annak részeként a nemzeti jövedelem alakulására. Abban az időszakban a lekötött eszközök legnagyobb tételét a termőföld értéke képezte. Tekintettel arra, hogy elterjedt volt a földbérlet és a földalapú jelzáloghitel, ebből az adatforrásból viszonylag jól

¹⁰¹ Vagyontv. 3. § (1) 5.

¹⁰² BOROS, i.m. 6.

¹⁰³ Nvtv.

megbecsülhető a termőföld piaci értéke. A kor másik jelentős kutatója Fellner Frigyes közgazdasági elméleti munkássága gazdaságtörténeti, metodikai szempontból kiemelkedő jelentőségű volt, ahol elsősorban a nemzeti vagyon- és jövedelemszámítással, a fizetési mérleg kérdéseivel, agrárpolitikai, valutapolitikai, pénzügytani és statisztikai kérdésekkel foglalkozott. Elméleti és gyakorlati munkásságával kiemelkedik az a felismerése, hogy **elvi különbség létezik** a makrogazdasági elszámolások és a számvitel szemlélete között. Az előbbi közgazdasági, az utóbbit magángazdasági szemléletűnek nevezi. "A nemzeti vagyon mindazoknak a gazdasági javaknak és értékeknek összessége, amelyek valamely államilag szervezett nép rendelkezésére álljanak egy bizonyos időben." A megfogalmazás háttérében egy összetett megközelítés áll. Az egyéni személyes vagyonok mellett felöleli a társaságok, alapítványok és az állam vagyonát is. A nemzeti vagyon elemei közé sorolja az ingatlanokat, a közlekedési eszközöket, az ingóságokat, a követeléseket és fennálló tartozásokat. Ez a múlt század elejei megközelítés mára egyszerűsödött, bár továbbra is tartalmazza a fenti vagyonelemeket.

A nemzeti vagyon jelenkori hazai értelmezése szerint több részből tevődik össze, egyrészt az állami, másrészt az önkormányzati vagyonból. Mindkét terület rendelkezik forgalomképes és forgalomképtelen vagy részben forgalomképtelen vagyonrésszel. Mind az állami, mind az önkormányzati vagyon esetében az üzleti vagyon jelenti a forgalomképes részt és a kincstári, valamint a törzsvagyon a forgalomképtelen vagy részben forgalomképes vagyonrészt.

Az állami vagyon **nagysága folyamatosan változik**, mértéke és értéke nem állandó, az állami vásárlások és elidegenítések, illetve a vagyonelemek használatából adódó amortizáció kapcsán alakul.

Az állami vagyon alapvetően a kincstári és az üzleti vagyonra tagolódik. Ezen belül a vagyon forgalomképessége, illetve annak korlátozott jellege is meghatározó. Üzleti vagyon a nemzeti vagyon azon része, amely nem tagozódik az állami vagyon - kincstári vagyon részébe. Az üzleti vagyon forgalomképes vagyon, jellemzően a felesleges ingatlan, ingóság, az üzletrészek, valamint az öröklések során szerzett vagyonelemek alkotják.

A szocialista rendszer összeomlása után, Magyarországon a figyelem elsősorban a vagyon magánkézbe adására irányult. A privatizálás a korábban állami tulajdonban levő vagyonnak magánkézbe való átadása révén a magánszektor részaránya a gazdaság domináns szektorává vált, létrehozva így egyfajta új piacgazdaságot. A vagyon

magánkézbe való átadása révén a magánszektor részaránya a gazdaság domináns szektorává vált, létrehozva így egyfajta új piacgazdaságot.

Az Alaptörvény 2011. április 25-i elfogadása indította útjára a **közjogi reformot**. Az Alaptörvény definiálta a nemzeti vagyon fogalmi körét is, miszerint a nemzeti vagyon része az állami és a helyi önkormányzatok vagyona. E vagyon kezelése és védelme közérdek.

Az Alaptörvény rendelkezéseinek figyelembevételével született meg a Nemzeti vagyonról szóló törvény, melynek a legnagyobb újdonsága annak keret jellege. A törvény hatálya alá kerül minden nemzeti vagyonelem.

A nemzeti vagyon elsődleges és alapvető rendeltetése a közfeladatok ellátásának biztosítása, amibe beletartozik a lakosság közszolgáltatásokkal történő ellátása, az ehhez kapcsolódó infrastruktúra biztosítása. Ennek érdekében a nemzeti vagyonnal rendeltetésszerűen és felelős módon kell gazdálkodni, a célszerű gazdálkodás szem előtt tartásával.

Ezeket a feladatokat a nemzeti vagyongazdálkodás látja el. Ezen feladatok felölelik a nemzeti vagyon megőrzését, értékének és állagának védelmét, a rendelkezés szerű használat biztosítását. A vagyongazdálkodás figyelembe veszi az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességét, mely megalapozza a közfeladatok ellátását, az átlátható és költséghatékony működtetését. A vagyongazdálkodás része a meglévő nemzeti vagyon értékváltozásának kezelése, használata, gyarapítása és már nem használt vagyontárgyak elidegenítése.

A nemzeti vagyonnal való rendelkezés meghatározott alapelvek mentén történhet. Elsődleges szempont a **közérdek**, a **közös szükséglet szem előtt tartása**, a **közfeladatok ellátása**, melyet a nemzeti vagyonnak biztosítani kell.

Egy másik alapelv, ami mentén a nemzeti vagyon gazdálkodásnak működnie kell a természeti erőforrások megóvása és a nemzeti értékek megőrzése.

A nemzeti vagyon gazdálkodás esetében elvárás az olyan szervezetekkel történő együttműködés, melyek tevékenysége, tulajdonosi köre átlátható. A nemzeti vagyonelemek átruházása, hasznosítása kizárólag ilyen szervezetek számára történhet. A Nvtv. meghatározza azt a kört, amely a nemzeti vagyon kapcsán annak kezelésében eljárhatnak. A korábbiakhoz képest szűkebb kört érint ez, nevesítve ezen szervezetek az

állami, önkormányzati szervek, intézmények és az azok kizárólagos tulajdonában levőgazdálkodási szervezetek lehetnek.

A nemzeti vagyongazdálkodás alapelve és elvárása az önálló és **felelősségteljes gazdálkodás** az állami és önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek esetében. Ezen gazdálkodó szervezeteknek a törvényesség keretein belül eredményes és célszerű gazdálkodást kell folytatniuk.

A nemzeti vagyon gazdálkodás szerves része, így az alapelveké is, a transzparens nyilvántartás, melynek szabályozása egyaránt tartalmazza a gazdálkodási és a vagyonkezelési szempontokra történő figyelem és az elvárható gondosság gyakorlati alkalmazását.

A nemzeti vagyon esetében további kritérium, hogy annak térítésmentes használata kizárólag abban az esetben lehetséges, ha adott vagyonelem közfeladat ellátásához kapcsolható.

A nemzeti vagyongazdálkodási jog széleskörű jogkör gyakorlását jelenti, ami feltételezi a tulajdonosi jogkört is, így a nem teljes mértékben állami, önkormányzati tulajdonban lévő szervezetek esetében a nemzeti vagyonkezelés sérülhet. Az Nvtv indoklás kivételként lehetővé teszi külön törvényben meghatározva, fentiektől eltérő vagyonkezelő kinevezését is. E kinevezések minden esetben egyedileg kerülnek meghatározásra.

3.3. A VAGYONGAZDÁLKODÁS ALAPELVEI

Az állami vagyongazdálkodás alapelvei az állam gazdasági szerepvállalásának egyik **legfontosabb normatív referenciakeretét** adják, mivel meghatározzák, hogy az állam miként gyakorolhatja tulajdonosi jogait a rá bízott vagyon felett a közérdek elsődlegességének fenntartása mellett.

E fejezetrész ennek megfelelően az állami vagyongazdálkodás alapelveit, célrendszerét és intézményi kereteit mutatja be, különös tekintettel arra, hogy (i) az állami vagyon miként kapcsolódik a közfeladat-ellátáshoz és a hasznosítás különböző formáihoz, (ii) hogyan szerveződik meg a tulajdonosi joggyakorlás rendszere, valamint (iii) milyen szabályok vonatkoznak az állami vagyon használatára, elidegenítésére, kizárólagos gazdasági tevékenységekhez kötődő hasznosítására és a vagyonnyilvántartásra.

Az állami vagyongazdálkodás alapelveinek egy része a Nvtv. -ben kerültek nevesítésre. Ennek háttérében az áll, hogy az állami vagyongazdálkodás alapelveinek egy része az önkormányzati vagyongazdálkodásra is érvényes.¹⁰⁴

Az állami vagyon az államot érintő közfeladatok ellátásának biztosítására használandó fel alapvetően. Természetesen egy-egy vagyonelem nem feltétlenül látja el folyamatosan és közvetlenül ezt a feladatot. Azokban az időszakokban, amikor a közvetlen közfeladat biztosítására a vagyonelem részben vagy egészében nem szükséges, hasznosításra kerül. Emellett létezik olyan állami vagyonelem is, mely jellegéből adódóan nem lát el közfeladatot. Ezek az állami ingatlanok közé sorolt termőföldek, mint vagyonelemek, melyek a Nemzeti Földalap részei.

Az állami vagyongazdálkodás feladatait kizárólag tulajdonosi joggyakorló láthatja el. A tulajdonosi joggyakorlók körét törvény nevesíti. Az állami vagyonra vonatkozó tulajdonosi joggyakorlás alapvető feladata az állami vagyon rendeltetésének megfelelő, hatékony, költségtakarékos, értékmegőrző, értéknövelő felhasználásának biztosítása, közvetett hasznosítása, mint a vagyoni kör változását eredményező értékesítés, illetve az állami vagyon gyarapítása. Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorló köteles adatszolgáltatást nyújtani az MNV Zrt. részére. Az állami vagyon kezeléssel kapcsolatos szereplőket a következő ábra tartalmazza.

Az állami vagyont magánszemély és gazdasági társaság is használhatja, amennyiben megfelel az átláthatósági feltételeknek. Az állami vagyont használó kötelező jelleggel, piaci alapú díjat fizet az állami vagyon használatával kapcsolatban. Állami vagyont ingyenesen kizárólag közfeladat ellátása kapcsán lehetséges rendelkezésre bocsátani. Az állami vagyon hasznosítása történhet bérbeadás, használat, ingyenes használat, földhasználat, illetve egyéb használat útján.

Az állami vagyon elidegenítése közvetlen vagy közvetett úton történhet, pályázati és versenyeztetés útján, illetve ingyenes átengedés során. Ez utóbbi esetében a Kormány nyilvános határozattal dönt. Az állami vagyonelemek speciális értékesítési módszere az Elektronikus Aukciós Rendszer.

Az állam kizárólagos gazdasági tevékenységeivel kapcsolatos jogok hasznosítása esetén speciális szabályok irányadóak. A kizárólagos gazdasági tevékenységek közé sorolandó

¹⁰⁴ BOROS, *i.m.* 17.

többek között a csővezetékes termékszállítás, a menetrend szerinti helyközi közúti személyszállítás, az állami tulajdonba tartozó nemzetközi kereskedelmi repülőtér létrehozása és működtetése.¹⁰⁵

Az állami vagyon nyilvántartására szabályszerűségi követelmények vonatkoznak, melyek összefüggéseit a következő ábra tartalmazza.

A vagyonnyilvántartás az állami vagyonhoz fűződő jogok és törvényes érdekek védelmét szolgálja, a tényleges állapotnak megfelelően feltüntetett vagyon használói, vagyonkezelői, haszonélvezői, vagyonelemek azonosító adataival. A vagyonnyilvántartás az Nvtv. 11. § (6) bekezdése szerinti vagyonelemről összevont évente felülvizsgált állományi adatokat tartalmaz. Az adatszolgáltatás részletes tartalmát, formáját a tulajdonosi joggyakorló vagyon nyilvántartási szabályzatban határozza meg.¹⁰⁶

3.3.1. AZ ÁLLAMI VAGYON KELETKEZÉSE

Az állami tulajdon növekedése, új vagyonelem létrejötte **sokféle módon történhet**. Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Vtv., illetőleg Vagyontörvény).¹⁰⁷ mentén az állami vagyon megszerzése az állam javára történik, azzal a központi költségvetési szerv nem rendelkezhet, törvény eltérő rendelkezésének hiányában.

Az állami vagyont jellemzően az ingatlan és az ingó vagyonnal azonosítják, holott emellett az egyéb vagyon elemek is részesei az állami vagyonnak.¹⁰⁸ Az egyéb vagyonelemek tulajdonképpen felölelhetnek minden típusú vagyonelemet. A vagyonelemről a következő alfejezetben lesz majd szó.

A létrehozás az állam által létrehozott vagyon elem, mely megjelenhet beruházás (termelőeszköz előállítás), alapítás (gazdasági társaság), kiserelés, bontás, kitermelés, megosztás (meglévő vagyon elemekből, gazdasági társaságok szétválása, kiválása, termelés (mezőgazdasági), szaporulat (állat, növényállomány) formájában.

A visszerthes tulajdonszerzés leggyakoribb formája az adásvétel az állami vagyon keletkezés terén. Az adásvétel történhet közvetlen beszerzéssel vagy a vételt megelőző

¹⁰⁵ GERGŐ, *i.m.* 19-68.

¹⁰⁶ GERGŐ, *i.m.* 19-68.

¹⁰⁷ Vagyontv. 2. § (2)

¹⁰⁸ GERGŐ, *i.m.* 19-68.

közbeszerzés útján is. A visszterhes tulajdonszerzés speciális esete, amikor a vagyon értékét nem pénzben, hanem valamely más állami vagyonelem tulajdonjogának átadásával vásárolnak meg.

Meghatározott vagyon elemek (mint például a természeti védelem alatt álló erdők, területek) kizárólag csere útján idegeníthetők el. Ide kapcsolódik A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról¹⁰⁹, valamint A Nemzeti Földalapról szóló törvény¹¹⁰.

Az ajándékozás útján történő állami vagyon kezelés esetében az ajándékozó leggyakrabban nem konkrétan az államot, hanem annak valamelyik szervezetét kívánja támogatni. Ingatlanvagyon adományozásakor, az ingatlan állagára való tekintettel előfordul, hogy az állam visszautasítja az ajándékot, mivel annak rendbehozatala aránytalanul nagy összeget igényelne. A földtulajdon felajánlás esetén az nem visszautasítható az állam oldaláról.

Az ingyenes tulajdonba adás az önkormányzat és a magyar állam között jöhet létre olyan esetekben mikor törvényi rendelkezés az önkormányzat feladatát más önkormányzat vagy az állam feladatkörébe sorolja.

Az öröklés során létrejövő állami vagyon jelentős mértékben Budapesten, illetve Pest megyében jellemző. A törvényes öröklés útján keletkező állami vagyon a földterületekhez hasonlóan nem visszautasítható. Az állam sok esetben olyan vagyonelemeket örököl, melyekre tartozás áll fenn. Ilyenkor a vagyonelem erejéig az állam felel a tartozásokért. A végrendeleti öröklés esetében örökhagyó valamilyen konkrét cél megvalósításának kitűzésével hagyja államra vagyonelemét.

A konszolidációs eljárás keretében az állam és az önkormányzatok közötti egyfajta vagyon elszámolás történik. Ezeknél az eseteknél állam átvállal az önkormányzattól kötelezettségeket, melyek végrehajtásához a korábban önkormányzat tulajdonában lévő vagyonelemre is szüksége van.¹¹¹

Az állami vagyon létrejöttének speciális vagy nem éppen hétköznapi esetei a kincstalálás, a kisajátítás és az elbirtoklás. A kincstalálás szabályait a Ptk. 5:64. §-a határozza meg. A feledésbe merült vagy ismeretlenek által eldugott vagyontárgyat fel kell ajánlani az

¹⁰⁹ A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról 2013. évi CCXII törvény 9. § (1) bekezdése.

¹¹⁰ 2010. évi LXXXVII. törvény a Nemzeti Földalapról 18. § (3) bekezdés.

¹¹¹ GERGŐ, *i.m.* 2018.

államnak kötelező jelleggel, amit állam vagy elfogad és jutalmat kínál megtalálónak, vagy megtaláló megtarthatja azt.¹¹²

A kisajátítás útján történő állami vagyon keletkezéssel kapcsolatban a teljes körű szabályozást a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény¹¹³ tartalmazza. Kisajátításra kizárólag meghatározott közérdekű célból kerülhet sor, meghatározott feltételek és mód mellett. Közérdekű ok lehet többek között a településrendezés, kötelező állami, önkormányzati feladatokhoz kapcsolódó feladat, közlekedésfejlesztés. A kisajátítási eljárást a kisajátítási hatóság folytatja le az eredeti tulajdonos kártalanítása mellett. A kártalanítás lehet pénzbeni vagy csereingatlan.

Az elbirtoklás kapcsán a Ptk.¹¹⁴ Rendelkezései irányadóak. Fontos kitétel, hogy elbirtoklással akkor lehet élni, amennyiben ingatlan esetén tizenöt, ingó vagyon elem esetén tíz éven át megszakítás nélkül birtokolja jelen esetben állam.¹¹⁵

3.3.2. AZ ÁLLAMI ÉS KINCSTÁRI VAGYON ÖSSZETEVŐI

Az állami vagyon összetevőit az **ingatlan**, az ingó és az egyéb vagyonelemek alkotják. Az *ingatlanok* fogalma alapvetően az ingatlannyilvántartásról szóló törvények mentén történik, így ingatlannak tekinthető a földterületet a rajta lévő, attól károsodás nélkül el nem választható dolgokkal együtt. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény alapvető egysége az önálló ingatlan, mely lehet földrészlet vagy egyéb önálló ingatlan. Az állami vagyonértékének meghatározásához az ingatlanok számvitel szerinti nyilvántartása is szükséges. Számviteli értelemben az ingatlanok közé sorolandó a rendeltetésszerűen használatba vett földterület és minden olyan anyagi eszköz, amely a földdel tartós kapcsolatban van. Számviteli szempontból az ingatlanhoz sorolandó a bérbe vett ingatlanon végzett aktív beruházás értéke is.

Az **ingó vagyonelemek** körébe sorolandó minden, ami nem ingatlan. A számviteli törvény¹¹⁶ -ben közvetlen ingó vagyon elem fogalom meghatározás nem található. A műszaki berendezések, gépek, járművek, a leltárkészletek, egyéb berendezések, felszerelések, járművek csoportjában található ingó vagyonelem. Az illetékekről szóló

¹¹² BÁNDI Imre, *Az állami vagyon keletkezése*, In: BOROS Anita (szerk.), *Az állami vagyongazdálkodás*, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2018, 36-40.

¹¹³ 2007. évi CXXIII. törvény a kisajátításról.

¹¹⁴ 2013. évi V. törvény tv. a Polgári Törvénykönyvről 5:44. §.

¹¹⁵ BÁNDI, *i.m.* 36-40.

¹¹⁶ A számvitelről szóló 2000 évi C. törvény.

törvény értelmében¹¹⁷ ingó vagyonelem a fizetőeszköz, az értékpapír, a gazdálkodó szervezetben fennálló vagyoni betét, valamint minden, ami ingatlannak nem minősül. A személyi jövedelemadóról szóló törvény¹¹⁸ ingó vagyonelemhez sorolja mindazt, ami nem ingatlan és nem fizetőeszköz, az értékpapír és a föld tulajdonosváltozása nélkül értékesített, lábon álló termés vagy termés. Az eltérő meghatározásoknak köszönhetően az állam ingó vagyonának számszerűsítése gondos összehangolást igényel.

Az **egyéb vagyonelemek** az előző két vagyonelem csoportba nem sorolható elemek, melyek kézzel nem feltétlen megfoghatók, viszont értékesíthetőek vagy hasznosíthatóak. Jellemzően ilyenek a különböző energiaforrások, mint a villamos, a nap, a szél, a geotermikus, a víz vagy az atomenergia. Szintén az egyéb vagyonelemek közé tartozik a nemzeti adatvagyon, mely a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázis, az elektronikus anyakönyvi nyilvántartás, a földhasználati nyilvántartás, a közúti közlekedési nyilvántartás vagy a cégnyilvántartás adatait öleli fel.

Az egyéb vagyonelemekhez sorolandóak a társasági részesedések is. 2015-ben 677 társaságban volt a magyar államnak részesedése, többek között a Rába Zrt.-ben, illetve teljes mértékben állami tulajdonban lévő Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt., vagy a Magyar Államvasutak Zrt.

Szintén az egyéb vagyonelemek körét bővítik a különféle pénzügyi eszközök is, mint például a befektetési eszköz, egyéb tőzsdei termék, valamint minden más eszköz, amely forgalmazása szabályozott piacon engedélyezett, befektetési eszköz, amely nincs jelen szabályozott piacon, ám értéke egy szabályozott piacon lévő eszköztől függ. Mint a pénz, a hitelpiaci eszközök, a takarékbetétek, a pénzpiaci és befektetési alapok.¹¹⁹

A kincstári vagyon fogalmát ma elsősorban az Nvtv. 3–5. §-ai, illetve a Vagyontörvény utaló szabályai határozzák meg. A tételes jogi definíció lényege, hogy kincstári vagyon az állami vagyon azon része, amely

- kizárólagos állami tulajdonban áll,
- nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba tartozik, vagy

¹¹⁷ 1990. évi XCIII. tv. 102. § (1) b) –c)

¹¹⁸ 1995. évi CXVII. tv. 3. § 29–30.

¹¹⁹ GERGŐ, *i.m.* 19-68.

- korlátozottan forgalomképes, külön törvényben vagy mellékletben nevesített állami vagyon.

A kincstári vagyon tehát háromszoros minősítéssel bír:

- a nemzeti vagyon része,
- azon belül állami vagyon,
- azon belül pedig forgalomképesség szempontjából
- •kiemelt kategória.

A jogalkotó a nemzeti vagyonon belül állami oldalon megkülönbözteti a kincstári és az üzleti vagyont. Üzleti vagyon mindaz az állami vagyon, amely nem tartozik a kincstári vagyon körébe és nem kivezetésre szánt vagyon. Az üzleti vagyon sajátossága, hogy a piaci logika szerint, a magánjogi forgalom eszközeivel hasznosítható, értékesíthető, tőkeműveletek tárgya lehet – természetesen az Nvtv. és a Vagyontörvény által kijelölt korlátok között.

Ezzel szemben a kincstári vagyon elsődleges rendeltetése a tartós állami rendelkezés, a közfeladat-ellátás biztosítása, illetve a nemzetgazdasági stratégiai érdekek védelme. A kincstári vagyon körébe tartozó vagyonelemek körének kijelölése – bár szakmai viták tárgya – a gazdaságpolitikai prioritásokról is közvetlen képet ad.

A kincstári vagyonrészen belül a forgalomképtelen vagyon és a korlátozottan forgalomképes vagyonrészt különböztethetjük meg. A forgalomképtelen vagyon további három részre osztható. A kizárólagos állami tulajdonba tartozó vagyontárgyak sem magántulajdonba, sem más köztulajdonba nem kerülhetnek. Ide tartozik többek között az Országház, a Szent Korona és a hozzá tartozó jelvények, a föld alatti vizek. Részletes felsorolásukat a Nvt. tartalmazza. A Nvt. -ben nevesített vagyontárgyak elidegenítési, terhelési (kivéve a vagyonkezelői jog létesítése) tilalom alá tartoznak. Jellemző, hogy biztosítéskul nem adhatók és osztott tulajdon sem létesíthető rajtuk.

Az állami monopóliumok (kizárólagos állami gazdasági tevékenységek) egyrészről kizárólagos állami tulajdonban lévő vagyonhoz kapcsolódnak, mint például országos törzshálózati vasúti pályák. Másrészről vagyoni jogként megjelenő gazdasági tevékenységeket ölelnek fel, mint például a szerencsejátékok szervezése és működtetése. Az állami monopóliumok esetében az államnak van döntési jogköre, hogy az ide sorolt

gazdasági tevékenységeket közvetlenül gyakorolja vagy átengedi azt törvényi feltételek mellett valamely piaci szereplő részére. Fontos kitétel, hogy állami monopólium kizárólag átlátható szervezeteknek, illetve magánszemélynek engedhető át.

A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű állami vagyon olyan vagyonelemeket ölel fel, melyek nem sorolandók kizárólagos állami tulajdonba, viszont állami tulajdonban történő megőrzésük hosszú távon indokolt. Ide tartoznak többek között a közcélú szolgáló természeti javak, kulturális értékek, meghatározott, állami tulajdonban álló vállalatok, mint például a Magyar Államvasutak Zrt. A kiemelt jelentőségű állami vagyonba sorolás törvényben vagy kormányrendeletben történik és a besorolást követően polgári jogi forgalomképtelenség jogkövetkezményét vonja magával.

A korlátozottan forgalomképes állami vagyon részét képezik azon gazdasági társaságok állami tulajdonban levő társasági részesedései, amelyek meghatározott közszolgáltatási tevékenységet - például ivóvíz szolgáltatás - látnak el.

A kincstári vagyon különös védelmét több jogintézmény biztosítja:

- forgalomképtelenség vagy korlátozott forgalomképesség (az ilyen vagyonelemek elidegenítése főszabály szerint kizárt vagy szigorú feltételekhez kötött),
- szigorúbb eljárási szabályok az átruházásra, terhelésre, vagyonkezelésbe adásra,
- fokozott parlamenti és kormányzati kontroll (pl. miniszteri jóváhagyási kötelezettség, egyes esetekben sarkalatos törvényi szint).

Jogi szempontból közelítve a kincstári vagyon intézménye a klasszikus „közvagyon-védelem” modern adaptációja, azaz a történeti közjog közterületei, közútjai, erdői, vizei feletti közjogi tulajdont a 21. században a kincstári vagyon körébe emelt infrastruktúraelemek és stratégiai eszközök testesítik meg.

3.3.3. SAJÁTOS VAGYONHASZNOSÍTÁS

A koncesszió és a PPP-konstrukciók bemutatása azért indokolt a fejezetben, mert a közfeladat-ellátás és az állami vagyon hasznosításának olyan sajátos szerződéses formáit jelentik, amelyekben a közhatalom és a piaci szereplők együttműködése intézményesül,

és ezzel az állam gazdasági szerepvállalása „vegyes” – köz- és magánjogi – eszközökkel valósul meg.

A *koncesszió* részleges piaci monopóliumot biztosít a jogosult számára azáltal, hogy az állam a törvényben tételesen meghatározott tevékenység gyakorlásának jogát visszterhes szerződésben, időlegesen átengedi. Az olyan koncessziók esetében, melyek piaci alapon is végezhetők lennének, az állam koncessziós díjat szed a tevékenység gyakorlásának jogáért cserébe. A koncessziós jogok megszerzése nyilvános és átlátható folyamatokon keresztül történik.¹²⁰ A koncessziós szerződés egyik alanya az állam, és a polgári jogi viszonyokban jogi személyként szerepel.¹²¹ A koncessziós szerződés sajátossága, hogy a koncesszió jogosultjának végső alanya csak a szerződés megkötése után válik ismertté, ugyanis a szerződést követő kilencven nap áll rendelkezésre létrehozni a koncessziós társaságot. Ez a társaság lesz a szerződést kötő jogutódja, viselve a szerződési kötelezettségeket és a megillető jogosultságokat.¹²² A társaság a koncessziós tevékenységen kívül, kizárólag csak az ahhoz kapcsolódó tevékenységet végezheti. A koncesszióról szóló törvény koherens módon nem nevesíti a koncessziós díj fizetési kötelezettségét, ezen a téren a szerződő felek, illetve az ágazati rendelkezések meghatározóak. A koncessziós szerződések határozott időre köthetőek, de nem lehetnek 35 évnél hosszabbak. A koncessziós szerződés megkötésére az állam vagy az önkormányzat nyilvános pályázatot köteles kiírni.¹²³

A *PPP* (Public Private Partnership) kifejezés gyűjtőfogalom és a köz- és magánszféra együttműködését jelenti. Az együttműködések történhetnek projekt vagy ágazati jelleggel, de minden esetben szerződéses együttműködést takarnak. A PPP-k közös jellemzője a benne megjelenő építési szolgáltatás, mely mindegyik esetében megjelenik, ez egészül ki egyéb kapcsolódó szolgáltatással.¹²⁴ A PPP együttműködésekhez kapcsolódó valamennyi kockázatot a szerződés magánszféra képviselője viseli és egyértelműen ő az, aki a nagyobb feladatot is vállalja a közlétesítmény létrejöttében,

¹²⁰ PFEFFER Zsolt, *A koncesszió fogalma és a jogi szabályozás alapvető jellemzői*, Miskolci Jogi Szemle, 9. évf. 2. sz. 2014, 105.

¹²¹ Ptk. 3:405. § (1)

¹²² PAPP Tekla, *A koncesszió néhány társasági jogi vetülete*, Jogelméleti Szemle, 2001/4., 2001, <http://jesz.ajk.elte.hu/papp8.html> (2023. május 12.-i letöltés).

¹²³ A koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény.

¹²⁴ JENOVAI Petra, *Public Private Partnership az egyes nemzeti jogokban és az Európai Unió jogában különös tekintettel az Egyesült Királyságra és Németországra*, Jogelméleti Szemle, 2011/4. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/jenovai48.html> (2023. május 12.-i letöltés).

beleértve a projekttervezéstől egészen az átadásig minden részfolyamatot.¹²⁵ Mindezek mellett az együttműködés magánszféra szereplője a közszolgáltatás nyújtásának felelősségét is vállalja, eladva a szolgáltatásokat az államnak vagy harmadik partnernek (állami garanciával).¹²⁶

A PPP együttműködések esetében a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény jelenti az alapot. Emellett a Ptk. is kapcsolódik a PPP együttműködésekhez, miszerint a garancia visszavonás elkerülése érdekében *“az államot és az államháztartás részét képező jogi személyt a polgári jogi jogviszonyból fakadó kötelezettsége költségvetési fedezet hiányában is terheli.”* (Ptk. 3:406 §)

A PPP együttműködések kapcsán az angolszász, a francia és a kontinentális modell ismert. Ezek közül az angolszász a legelterjedtebb, mely leginkább a versengő piacok működésére és az optimalizálás elvére épít. Az angolszász modell részletes szerződéskötési gyakorlattal és az ellenőrzést gyakorló monitoring szervezetekkel dolgozik. A francia modell intézményi és technikai szempontból rugalmasabb. A másik két modell esetében fő partnerek a helyi önkormányzati szervek, illetve különféle társulásaik.

Az Európai Unióban a PPP-programokat leginkább alpinfrastruktúra, mint vasúti, közúti és közműberuházások, egészségügyi beruházások, mint kórházak, oktatási, kulturális és szociális beruházások, mint például kollégiumok, büntetés-végrehajtási intézmények, honvédelmi beruházások, sportlétesítmények, mint például stadionok létrehozására alkalmazzák.¹²⁷

3.3.4. A SZABÁLYOZÁSI ESZKÖZRENDSZERE

A szabályozási eszközrendszer több szinten építi fel a nemzeti, állami és kincstári vagyonra vonatkozó kereteket. Alkotmányos szinten az Alaptörvény rögzíti, hogy a nemzeti vagyon kezelésekor a közpénzekkel és közvagyonnal való gazdálkodásnak átláthatónak, felelősnek és fenntarthatónak kell lennie, és kimondja, hogy az államnak és az önkormányzatoknak kötelessége a nemzeti vagyon megőrzése, védelme és

¹²⁵ BOROS Anita, *PPP-Projekt in Ungarn*. In Ziekow, Jan (Hg.): *Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück?* Baden-Baden, Nomos, 2011, 150–177.

¹²⁶ BOROS Anita, *A közfeladat-ellátás és Public Private Partnership – avagy kell-e nekünk PPP?* *Gazdaság és Jog*, 18. évf. 9–10 sz. 2010, 41–47.

¹²⁷ BÁNDI, *i.m.* 69–81.

rendeltetésszerű hasznosítása. Ezt bontja ki törvényi szinten az Nvtv., amely részletesen szabályozza a nemzeti vagyon kategóriáit (forgalomképtelen, korlátozottan forgalomképes, forgalomképes vagyon), a nemzetgazdasági szempontból kiemelt, illetve a kincstári vagyon körét, a vagyon hasznosításának, vagyonkezelésének és elidegenítésének elveit és eljárási garanciáit. A Vagyontv. ezzel párhuzamosan az állami vagyon körének meghatározását, gyarapítását, hasznosítását és értékesítését rendezi, valamint kijelöli az állami tulajdonosi joggyakorlás intézményi kereteit (különösen a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. és más kijelölt joggyakorlók szerepét)

A törvényi szint alatt kormányrendeletek és miniszteri rendeletek konkretizálják a vagyonkezelés, nyilvántartás, értébecslés, hasznosítás és elidegenítés részletszabályait, beleértve a kincstári vagyon kezelésével kapcsolatos speciális eljárási normákat is. E normák operacionalizálják az Nvtv. és a Vagyontv. által kijelölt elveket, és meghatározzák, hogy a gyakorlatban milyen eszközökkel és eljárásokkal gyakorolható a tulajdonosi jog, illetve milyen kontrollmechanizmusok biztosítják a közérdek védelmét.

A **közvagyonjogi szabályozás** szoros kapcsolatban áll az államháztartási joggal, ugyanis a vonatkozó jogszabály ¹²⁸ a közpénzekkel való gazdálkodás elveit, a költségvetés tervezésének, végrehajtásának és ellenőrzésének rendjét rögzíti, ami közvetlenül kihat a nemzeti és állami vagyon kezelésére is. A közvagyon-jogi és közpénzügyi normák együttese így nemcsak a tulajdonosi állam jogi keretét rajzolja ki, hanem a gazdaságigazgatás eszközrendszerének alapvető szabályait is meghatározza. Az alábbi szabályok módszertani és technikai szinten valósítják meg azt, amit az Alaptörvény és az Nvtv. elvi szinten követel meg: az átlátható, felelős és a közérdeket szolgáló vagyongazdálkodást.

- Alaptörvény 38. cikk: a nemzeti vagyon fogalma és rendeltetése
- Alaptörvény 39. cikk: közpénzek, átláthatóság, ellenőrzés
- Egyes különös rendelkezések a természeti erőforrások, mint nemzeti vagyon-elemek védelméről

¹²⁸ Áht.

- 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (Nvtv.): a nemzeti vagyon fogalma, kategóriái, forgalomképességi rendje, hasznosításának alapvető keretei.
- 2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról (Vagyontörvény): az állami vagyon fogalma, tulajdonosi joggyakorlás, állami vagyonkezelés, az MNV Zrt. szerepe.

Költségvetési törvények és a központi költségvetésről szóló kerettörvények: a nemzeti vagyon pénzügyi dimenziója, a vagyonmozgások költségvetési leképezése.

Egyes ágazati törvények konkrét, kincstári vagyonba tartozó vagyonelemek körének meghatározása, vagy speciális tulajdonosi korlátok.

Alacsonyabb szintű jogforrások, belső szabályzatok, így miniszteri rendeletek, kormányhatározatok, valamint az állami vagyonkezelő szervezetek belső szabályzatai konkretizálják a vagyonszabályzatot, a nyilvántartás, az értékelés, a hasznosítás, a selejtezés és a kivezetés eljárási rendjét.

Fogalmilag az alábbi reláció rajzolható meg:

- A nemzeti vagyon: az állam és a helyi önkormányzatok (adott esetben egyéb közjogi alanyok) tulajdonában álló vagyon összessége.
- Az állami vagyon: a nemzeti vagyon azon része, amelynek tulajdonosa az állam.
- A kincstári vagyon: az állami vagyonon belüli, jogszabállyal meghatározott, a forgalomképesség szempontjából külön szabályozott részhalmaz.

Ez a szerkezet lehetővé teszi, hogy a jogalkotó a tulajdonjog egységes dogmatikáján belül differenciáltan jelöljön ki eltérő védelmi szinteket és hasznosítási módokat.

A nemzeti–állami–kincstári vagyon rendszerében folyamatos feszültség tapasztalható a közjogi és a magánjogi logika között. Egyrészt az állam, mint tulajdonos, magánjogi jogalanyként lép fel, másrészt a tulajdonjog gyakorlását közjogi kötelezettségek, eljárási szabályok, átláthatósági előírások keretezik. E kettősség markánsan megjelenik az üzleti vagyon és a kincstári vagyon elhatárolásában: az előbbi esetében a magánjogi forgalom szabadsága erősebb, az utóbbinál a közjogi korlátok dominálnak.

3.3.5. A FELELŐSSÉG KÉRDÉSE

A nemzeti vagyonnal kapcsolatos **felelősség tisztázása** előtt érdemes megvizsgálni, mekkora is az a nemzeti vagyon, ami felett joggyakorló felelősséget vállal.

Az állami vagyongazdálkodás az államháztartás központi alrendszerébe tartozik. A központi költségvetés rendszerében a bevételeket és kiadásokat főszabályként pénzforgalmi szemléletben történő számbavételt nevesít.¹²⁹

Áht.¹³⁰ éves beszámolót és zárszámadást rendel a számviteli szabályok alapján a költségvetés végrehajtásáról és a vagyonról. A beszámoló teljes összegben tartalmazza valamennyi költségvetési bevételt és kiadást. A Vtv. ezzel szemben az éves beszámoló a vagyongazdálkodási folyamatokról és az állományi adatokat tartalmazza.

A zárszámadás tételesen beszámol a költségvetésben szereplő tételekről, míg a szöveges beszámoló az állami vagyongazdálkodás finanszírozási jellegű kiadásait és bevételeit is tartalmazza, egyfajta teljes képet nyújtva a tevékenységről.

Az állami vagyon számviteli nyilvántartása az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Áhsz.)¹³¹ szabályozott elvek és számviteli elszámolási szabályok alapján zajlik. A számviteli kormányrendelet hatálya kiterjed az MNV. Zrt-re, a tulajdonosi joggyakorló szervezetekre, a központi költségvetési szervekre, a helyi önkormányzatokra, a nemzetiségi önkormányzatokra, illetve ezek társulásaira, az önkormányzatok és társulások irányítása alá tartozó költségvetési szervekre, valamint köztestületekre.

A jogszabály által kijelölt tulajdonosi joggyakorlónál a rábízott vagyon nyilvántartását el kell különítenie a saját tevékenységéhez szükséges vagyon nyilvántartásától. Ez alapján az állami vagyon vonatkozásában elkülönített könyvvezetés, mérleg, eredménykimutatás, kiegészítő melléklet és beszámoló készül. A beszámolót végső felülvizsgálatra a Magyar Államkincstár kapja meg, mely a feltárt hibákra, hiányosságra legfeljebb 7 munkanapos határidővel javítást, kiegészítést rendel el.¹³²

Az állam piacszervező tevékenysége során „a piac megszervezése érdekében. Az állam az esetek döntő többségében közpénzt használ fel (ideértve azt az esetet is, amikor adókedvezmény nyújtásával közpénzről mond le) és közvagyonot bocsát a gazdasági

¹²⁹ KOC SIS Enikő, HAJDICS Antónia Amália, *Az állami vagyongazdálkodás és az államháztartás kapcsolata*, In: BOROS Anita (szerk.), *Az állami vagyongazdálkodás*, Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2018, 97-115.

¹³⁰ Áht.

¹³¹ 4/2013. (I. 11.) Korm. Rendelet az államháztartás számviteléről.

¹³² KOC SIS Enikő, HAJDICS Antónia Amália, *Az állami vagyongazdálkodás és az államháztartás kapcsolata*, In: BOROS Anita (szerk.), *Az állami vagyongazdálkodás*, Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2018, 97-115.

szereplők rendelkezésére (például vagyonkezelési szerződést köt a közszolgáltatást nyújtó gazdasági társasággal)”.¹³³ Az állam részvétele a piac működésében vizsgálható időben; mint pl. a korai kapitalizmus kialakulásának egyedisége, illetőleg a piacok működését ciklikusan jellemző konjunktúrák és válságok esetén föllépő állami politikák – a New Deal az 1929-31-es gazdasági válság időszakát követően. Itt egyaránt gondolhatunk az Annales-Iskola *longue durée* ciklusainak elméletére¹³⁴, vagy a közgazdaságban elterjedtebben használatos Kondratyev-ciklusok¹³⁵ – mint beruházási és piac-telítődési szakaszok váltakozására. Az állami részvétel mérlegre tehető térben, a nemzetközi munkamegosztás földrajza szempontjából is. „Az állami beavatkozások típusa és mértéke, más és más lesz a világ gazdaság és piacok centrumában és azok periferiáján.”¹³⁶

A nemzeti vagyon kapcsán kiemelt fontosságú az ellenőrzés kérdése, melyet az Állami Számvevőszék lát el. A 2011. évi LXVI. Törvény az Állami Számvevőszékről (továbbiakban ÁSZ tv.) az 5 § (4) bekezdésében rendelkezik a nemzeti vagyonnal kapcsolatos Állami Számvevőszék feladatairól. Az 5 § (3) bekezdése alapján az Állami Számvevőszék ellenőrzi a központi költségvetésből gazdálkodó szervezeteket, az államháztartásból nyújtott támogatás, ingyenesen juttatott vagyon felhasználását a helyi önkormányzatoknál, az országos és helyi nemzetiségi önkormányzatoknál, a közalapítványoknál, a köztestületeknél, a közhasznú szervezeteknél, a gazdálkodó szervezeteknél, az egyesületeknél, az alapítványoknál és az egyéb kedvezményezett szervezeteknél.

Az ÁSZ tv. 5 § (4) bekezdése kifejezetten a nemzeti vagyon kezelésének Állami Számvevőszék általi ellenőrzéséhez kapcsolódik. Eszerint az ÁSZ ellenőrzi

- az államháztartás körébe tartozó vagyon kezelését,
- a vagyonnal való gazdálkodást,
- az állami tulajdonban, többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek vagyonérték-megőrző és vagyongyarapító tevékenységét,

¹³³ ÁSZ, *i.m.* 14-15.

¹³⁴ Az Annales-iskolát a nemzetközi tudományosság a 20. századi történetírást alapjaiban befolyásoló és megújító irányzatként tartja számon

¹³⁵ Az ötven-hatvan évenként jelentkező nagy technikai váltások együtt jártak az ugyanilyen periódusú gazdasági hullámokkal

¹³⁶ ÁSZ, *i.m.* 13.

- az államháztartás körébe tartozó vagyon elidegenítésére, megterheléséhez kapcsolódó vonatkozó szabályok betartását.

Az ÁSZ ellenőrzési lehetőséggel élhet az állami vagy önkormányzati tulajdonú gazdálkodó szervezetek vagyongazdálkodásával kapcsolatban.

Az ÁSZ tv. 25. § meghatározza az ellenőrzést végző számvevő jogait és kötelezettségeit. A számvevő jogosult más szervezettől további adatokat dokumentumokat bekérni, abban az esetben, ha az ellenőrzés során áttekintett iratok hitelessége, megalapozottsága azt igényli. Az ellenőrzést végző számvevő felelős az ellenőrzés végrehajtásáért, a megállapítások helytállóságáért, illetve azok adatszintű megalapozottságáért. Felelőssége kiterjed arra vonatkozóan is, hogy minden lényeges információ feltárássra került és azokat le is rögzítették írásban.¹³⁷

Az állami vagyonnal kapcsolatos felelősség kérdése leginkább a kötelezettség megszegéséért való helytállás értelmében vizsgálható. Ezen belül pedig a politikai, az erkölcsi és a jogi felelősség területei közül is leginkább a jogi felelősség szempontjából. A közvagyonnal történő gazdálkodás körében a kötelezettségek megszegése többféle jogkövetkezménnyel is járhat. Felelősségre vonás történhet a munkajog, a polgári jog és a büntetőjog alapján. A közvagyonon fennálló köztulajdonnal végzett tevékenységekhez kapcsolódó döntéseket természetes személyek hozzák meg, így a megvalósítás vagy mulasztás munkavégzésre irányuló jogviszonyban foglalkoztatott személyekhez köthető. A vétkes kötelezettségszegés *munkajogi jogkövetkezmények* alkalmazását vonja maga után. A munkajogi felelősség formája és a jogkövetkezmény megállapításának eljárási rendje attól függ, hogy munkaviszony, közalkalmazotti jogviszony vagy köztisztviselői jogviszony keretén belül történt a felelősségszegés. A jogviszony jellegének megfelelően a Munka Törvénykönyve, illetve a Közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény lesz az irányadó. A munkavállaló, közalkalmazott, köztisztviselő jogviszonya kártérítési kötelezettséget is vonhat maga után. A kapcsolódó kötelezettségeket, normákat a jogviszonyra irányadó jogszabályok, illetve az egyedi munkaszerződések, kinevezések rögzítik.

A **polgári jogi felelősség**, a polgári jogi kártérítési kötelezettség természetes személyt, illetve jogi személyt vagy más szervezetet is terhelhet az állam, az önkormányzat vagy a

¹³⁷ 2011. évi LXVI. Törvény az Állami Számvevőszékről

tulajdonosi joggyakorló szervezet irányába. A másnak jogellenesen kárt okozót deliktuális felelősség terheli - szerződésen kívül okozott károkért való felelősség – és a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyve alapján felel. A felelősség alól akkor mentesülhet károkozó, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható lenne. A felelősség megállapításához a jogellenességet kell bizonyítani, ami háttérben valamely jogszabályi kötelezettség megszegése áll, amely révén okozati összefüggésben kár keletkezett. Szintén a Polgári Törvénykönyv szerint kell eljárni, amennyiben a közvagyon kezelőjének vagyonkezelői joga szerződésen alapul. Ebben az esetben azonban a kontraktuális felelősség esete áll fent - szerződésszegésért való felelősség-. A tényállást a munkaügyi felelősséghez hasonlóan itt is jogszabály vagy szerződésszegés jelenti. A *büntetőjogi felelősség* esetén a vagyonkezeléshez kapcsolódóan a két legtipikusabb büntetőjogi tényállás a hűtlen, és a hanyag kezelés. A hűtlen kezelés kötelezettségszegésből adódó vagyoni hátrányt, míg a hanyag kezelés kötelezettségszegésből vagy elhanyagolásból gondatlanságból adódó vagyoni hátrányt okoz. A hűtlen kezelés alapulhat jogszabályon vagy szerződésen, a hanyag kezelés azonban csak törvényi rendelkezésen. Ilyen esetekben a felelősségre vonás a Büntető Törvénykönyv szerint történik.

A vagyonkezelési kötelezettség fő tartalmi elemei közé sorolandó a Ptk., megbízási jogviszonyra vonatkozó szabályai alapján a vagyon őrzésére, a vagyon állagának megóvására, a vagyon gyarapítására, a kárelhárításra, a beosztottak, egyéb vagyonkezelők irányítására, a tulajdonos/megbízó tájékoztatására, utasításainak betartására, a tulajdonos/megbízó figyelmeztetése az ésszerűtlen, szakszerűtlen utasításaira, szükség esetén más személyek közreműködésének igénybevételére, a tulajdonos/megbízó érdekeinek megfelelő intézkedések megtételére, bírósági vagy egyéb igényérvényesítő eljárás indítására. A munkajogi, polgári jogi és büntetőjogi felelősségi tényállások, keretet határoznak meg nemzeti, állami vagyon felelősség terén, a felelősségi alapot háttérnorma rendezi. A háttérnorma pedig alkotmányjogi vagy közigazgatási norma is lehet. A felelősség kérdésének jogkövetkezménye vonatkozhat egyszerre munkajogi, polgári jogi, mind büntetőjogi területre is.¹³⁸

¹³⁸ KAPA Mátyás, *Felelősség a közvagyonnal való gazdálkodásért, avagy jogágak véletlen találkozása a boncasztalon*, Pénzügyi Szemle LVI. évfolyam, 2011/4. szám, https://www.asz.hu/storage/files/files/penzugyiszemle/2011/471_480_kapam.pdf (2021.március 21-i letöltés.).

4. A KÖZTULAJDONBAN LÉVŐ GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK KORMÁNYZÁSA, A MAGYAR NEMZETI VAGYONKEZELŐ SZEREPE

4.1 AZ ÁLLAMI VÁLLALATOK ELMÉLETI ÉS HAZAI KERETEI

4.1.1 AZ ÁLLAM ÉS A GAZDASÁG KAPCSOLÓDÁSI PONTJAI

Az állam, a gazdasági szférához különböző **jogszabályi és intézményi rendszerein keresztül kapcsolódik**. Az állam a beszedett adókra, mint forrásokra támaszkodva tölti be szerepét. Intézi az ország ügyeit, biztosítja a jogi kereteket, gazdaságpolitikai beavatkozásokat eszközöl, szabályozza a gazdasági versenyt, uniós és nemzetközi kapcsolatokat ápol, alapvető szolgáltatásokat, infrastruktúrát, szociális hálót biztosít, és gondoskodik a környezetvédelem kérdéseiről.

Állam a vállalatokkal történő együttműködés során befolyásoló hatással bír, illetve felügyelő és ellenőrző szerepet tölt be a gazdasági tevékenységben. Befolyásoló szerepét gazdaságpolitikai eszközökkel éri el. A gazdasági folyamatok, melyekbe állam beavatkozik, a szűkösen rendelkezésre álló termelési tényezők, - többek között a természeti kincsek, a munkaerő, a technikai fejlődés-, mennyiségi, minőségi és strukturális összefüggései alapján folyamatosan változnak. Ezek a változások hatással vannak a nemzetgazdasági fejlődésre. A fejlődési folyamatokat befolyásolják a mindenkori kormányzat által választott gazdaságpolitikai eszközök, melyek egyaránt lehetnek fejlődést segítő, expanzív vagy fejlődést gátló, restriktív eszközök.

Az állam gazdasági folyamatokba történő beavatkozása során visszatérő kérdés, hogy nőjön vagy csökkenjen annak mértéke, illetve, milyen mély és széleskörű legyen az állam által felvállalt feladatok köre. További kérdés az állami gazdaságsszabályozó eszközök direkt vagy indirekt jellege, valamint a piac önszabályozó jellege.

Az állam gazdasági szerepe során nem szabad arról sem elfeledkezni, hogy a beavatkozás során a termelési tényezők felhasználása mindenképpen megtörténik, akár eredményes a beavatkozás, akár nem. Éppen ezért fontos a gazdálkodó szervezetek ellenőrzési rendszerének kiépítése, mely a vállalatirányításra is hatással van.

Az állam, gazdaságba történő beavatkozásának eredményessége több szempont szerint értékelhető. Ezek közül néhány kiemelkedően meghatározó. Ilyen tényező a beavatkozás

hatékonysága, a folyamatok stabilitása, kiszámíthatósága, valamint az igazságosság megvalósulása.¹³⁹

Az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok a **nemzetgazdaságban meghatározó pozíciót** foglalnak el, mivel jelentős nemzeti vagyont kezelnek, működésük finanszírozásához közpénzeket használnak fel, és számos esetben a lakosság által mindennap igénybe vett közszolgáltatások nyújtói. E társaságok alapvető rendeltetése a rájuk bízott közfeladatok magas színvonalú, folyamatos és biztonságos ellátása, valamint a nemzeti vagyon hosszú távú megőrzését és gyarapítását szolgáló, felelős és átlátható gazdálkodás, vagyis a közjó érvényesülését biztosító, fenntartható és társadalmilag hasznos működés.

Ugyanakkor az állam tulajdonosi jelenlétéből szükségszerűen következik az a kihívás, hogy megfelelő egyensúly jöjjön létre a közérdek elsődlegessége és a piaci hatékonyság, illetve versenyképesség követelményei között.

Imre Miklós professzor utal arra, hogy „tulajdonosi szerkezet átalakítása jelentős hatással volt a hatalmi és az irányítási viszonyokra is. A tulajdonosi struktúraváltás tehát erőteljes interaktív kapcsolatban állt a többpártrendszer és a parlamentarizmus létrejöttével és megerősödésével, az állam tulajdonosi és közhatalmi jogosítványait gyakorló intézményrendszer szétválasztásával”.¹⁴⁰

4.1.1.1. AZ ÁLLAM PIACSZERVEZŐ TEVÉKENYSÉGE

Az állam piacszerző tevékenysége az uniós tagállamok esetében az Unió keretektől is függ. A magyar állam piacszerzési tevékenysége ennek megfelelően az Európai Unió verseny-, valamint az állami támogatásra vonatkozó szabályok szerint valósulhat meg. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés¹⁴¹ főszabályként rögzíti, hogy tilos és a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott támogatás, amely bizonyosvállalkozásoknak vagy bizonyos áruk

¹³⁹ KERÉKES Etelka, *Az állam gazdasági szerepe. Gazdasági folyamatok és kontrollingtechnika alkalmazásának kapcsolata*, Polgári Szemle, 15. évf. 1–3. szám, 2019, 413–423. <https://polgariszemle.hu/archivum/167-2019-augusztus-15-evfolyam-1-3-szam/nemzetkozi-kitekintes-tudomanyos-muhely/1041-az-allam-gazdasagi-szerepe-gazdasagi-folyamatok-es-kontrollingtechnikak-alkalmazasanak-kapcsolata> (2021. február 28.-i letöltés).

¹⁴⁰ IMRE Miklós, A magyar rendszerváltoztatás gazdaságirányítása és annak globális hotrizontjai, Jogi Szemle 2021. Különszám 136. https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/16207/18_imremikl%C3%B3s_t%C3%B6rdelt.pdf (2025.10.18-i letöltés)

¹⁴¹ Eumusz.

termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.¹⁴² A szerződés egy másik cikke nevesíti¹⁴³ az általános gazdasági érdekű szolgáltatások - Services of General Economic Interest, a továbbiakban: SGEI¹⁴⁴ - működtetésével megbízott, vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozásokra abban az esetben vonatkozik rendelkezés, ha annak alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását.

Az állam piacszervező tevékenysége esetében szót kell ejteni a **gazdasági biztonság** jelentőségéről, mely két fő részt ölel fel, a rendes, mindennapi működés és a hosszú távú fejlődés biztonságát. Piacszervezés esetén az utóbbi kap nagyobb hangsúlyt, különös tekintettel az úgynevezett puha tényezőkre, mint az emberi tőke, a társadalmi tőke és a területi tőke. Ezek a tényezők a hosszú távú gazdasági fejlődés és a társadalmi stabilitás szempontjából kiemelten fontos, hiszen megváltoztatásuk meglehetősen nehéz és lassú, fejlesztésük folyamatos, átgondolt, tudatos stratégiát igényel. A biztonság többdimenziós rendszer, magába foglalja a politikai, a katonai, a társadalmi, a gazdasági, a környezeti és az információbiztonság területeit. Ezek közül bármelyben probléma lép fel az érinteni fogja a többi területet is, mégpedig azonos irányban változtatva azokon. Ez egyik területen emelkedő kockázat a többi terület kockázati emelkedését vonja maga után. Ebből az oksági összefüggésből következik, hogy a biztonság minden egyes dimenziójával azonos fontossággal kell foglalkozni. Amennyiben adott állam piacszervező tevékenysége során növekedést kíván elérni, úgy minden terület együttes javítására, kölcsönös korrekciójára kell figyelnie. A puha tényezők, mint emberi tőke, társadalmi tőke és a területi tőke, a hosszú távú fejlődés alapját képezik, szerepet játszanak a gazdasági biztonság kérdésében.

A gazdaság biztonsága a működéshez és a fejlesztéshez kapcsolódik, ügyelve a mindennapi működés kockázataira, a gazdaság alapvető funkcióinak ellátására, valamint a folyamatos fejlődés minőségére, ami által adott állam a gazdaság és a társadalom területén képes megtartani vagy javítani pozícióját. Akár versenyképességi szempontból,

¹⁴² 107. cikk az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> (2021.március 27-i letöltés).

¹⁴³ 106. cikk (2) bekezdése az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> (2021.március 27-i letöltés).

¹⁴⁴ 2011-ben az SGEI reformjára került sor egy új SGEI csomag keretében.

nemzetközi téren.¹⁴⁵ A versenyképességi modellek közül a Jan Marteen de Vet névvel fémjelzett fa modell emelhető ki, amely kapcsolódik állam piacbefolyásoló szerepéhez és ezáltal az állami vállalatok vállalatirányításához is. A modell szintén az egységes versenyképességi definícióra épül és bemutatja a versenyképesség fogalmának komplexitását. A modell jól mutatja a versenyképes gazdaság alakítási módját, melyben meghatározóak az alaptényezők, mint emberi tőke, társadalmi tőke, üzleti környezet, infrastruktúra, területi tőke és innováció.¹⁴⁶

A kialakított modell célja, az egyes térségek versenyképességét alakító tényezők közötti kapcsolatok megértésének javítása. A fa modell kifejezi egyrészt a különböző szinteket, úgymint gyökér, törzs, lombzat, gyümölcs, másrészt kifejezi a versenyképesség ciklikusságát is. A modell tehát a versenyképességet nem, mint egy állapotot, hanem sokkal inkább, mint egy térben és időben zajló folyamatot szemlélteti. Ezek a tényezők összefüggésben állnak és hatással vannak egymásra.

A gazdasági fejlődés, a piac befolyásolás mindegyik területet érinti, így annak tervezése és végrehajtása stratégiai kérdés, a koordinációs tevékenység miatt. Ráadásul ezen tényezők közül csupán az innováció tekinthető kemény tényezőnek, míg a többi az úgynevezett puha tényezők közé sorolható, melyek nehezen megfoghatók, értelmezhetők, így fejlesztésük is nehézkes.¹⁴⁷

Az állam piacszervező tevékenysége formáját tekintve, többféle lehet. Lehet fiskális, monetáris, ár-bér-jövedelem szabályozó, külgazdasági – politikai, valamint belső kontrollrendszer jellegű. A fiskális eszközök a költségvetésen keresztül hatnak a piacra. A költségvetési bevételek fedezik általában az állami feladatok költségeit, a költségvetési kiadások mennyisége és jellege, pedig megmutatja az adott piaci szegmens támogatottságát és a támogatottságának mértékét.

Amennyiben a költségek meghaladják a bevételeket költségvetési deficit áll elő. Ilyen helyzetben a mindenkori kormányzás bevételnövelő, - például adókievetés-, eszköz után nézhet, vagy átgondolhatja mely állami feladatát, feladatait és milyen mértékben háríthatná át egy vagy több piaci szereplőre.

¹⁴⁵ CSATH Magdolna et.al., *Soft Factors of Economic Security Article* · AARMS Vol.18. No. (2) november 2019, 117-129.o. <https://www.researchgate.net/publication/337388573> (2021.február 15-i letöltés).

¹⁴⁶ DE VET, Maarten Jan, *The Competitiveness of Places and Spaces*. A Position Paper. Rotterdam–Leeds–Birmingham–Brussels, Ecorys, 2004.

¹⁴⁷ CSATH i.m. 117-129.

Az állam piacszervező tevékenysége megvalósulhat monetáris eszközökkel is. Ebben az esetben nem költségvetési, hanem pénzügyi folyamatokon keresztül történik a beavatkozás, mégpedig a pénzkereslet, pénzkínálat mennyiségének, struktúrájának átrendezése révén. Ezek a folyamatok jellemzően adott állam jegybankján keresztül valósulnak meg és általában közvetve hatnak a piaci gazdasági folyamatokra. Az állam monetáris eszközei hatással vannak a gazdálkodó szervezetekre, szabályozzák a profit nagyságát is.

Az állam piaci szervező tevékenysége révén a legfontosabb a gazdasági stabilitás fenntartása, ami a gazdaságpolitikai eszközök megfelelő kombinációjával érhető el. Az állami tulajdonú cégek önállóan és felelősen gazdálkodnak, amit a megfelelő vállalatirányítási rendszer is támogat. Hatékonyságnövelés szempontjából fontos, hogy az állami vállalatok ne csak kontrollközpontúak legyenek.¹⁴⁸

A piacgazdaságban azonban az állam saját gazdasági társasággal léphet a piacra, befektetői vagy működtetési szerepkörrel. A piacgazdaság állami vállalatai már túllépnek kormányzati végrehajtói szerepkörükön.¹⁴⁹

4.1.1.2. AZ ÁLLAMI VÁLLALATOK REPOZÍCIONÁLÁSA

A 2010-es évek az állami vállalatok történetében olyan repozicionálási időszaknak tekinthetők, amelyben a korábbi, privatizáció központú gondolkodást fokozatosan felváltotta az állami tulajdonlás tartós, strukturális jelenlétének elfogadása. A globális pénzügyi válság hatására a nemzetközi szakirodalom és intézmények egyaránt azt hangsúlyozták, hogy az állami vállalatok nem csupán „piacpótló” szereplők, hanem a válságkezelés, az ipar-, technológia- és foglalkoztatáspolitikai, illetve az anticiklikus stabilizáció eszközei is lehetnek.¹⁵⁰ A magyar kontextusban Varju és Cseres azt emeli ki,

¹⁴⁸ KERÉKES Etelka, *Az állam gazdasági szerepe. Gazdasági folyamatok és kontrollingtechnikák alkalmazásának kapcsolata* Polgári Szemle, 15. évf. 1–3. szám, 2019, 413–423., <https://polgariszemle.hu/archivum/167-2019-augusztus-15-evfolyam-1-3-szam/nemzetkozi-kitekintes-tudomanyos-muhely/1041-az-allam-gazdasagi-szerepe-gazdasagi-folyamatok-es-kontrollingtechnikak-alkalmazasanak-kapcsolata> (2021. február 28.-i letöltés).

¹⁴⁹ MILICZ Ákos, *Az állam piaci szerepvállalása és ellenőrzésének lehetőségei az állami tulajdonú gazdasági társaságoknál*, Pénzügyi Szemle 2016/2, 205–228. https://www.penzugyiszemle.hu/documents/milicz-2016-2pdf_20170809134850_74.pdf (2021. március 18.-i letöltés).

¹⁵⁰ ECD. (2015). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm>

hogy 2010 után az állami tulajdonlás súlya nem csökkent, hanem átstrukturálódott: az állami vállalatok száma, portfóliója és funkciói újraértelmezték az állam gazdasági koordinációs szerepét, és az állami vállalatok a közpolitikai és szabályozási célok megvalósításának „fontos eszközeivé” váltak.¹⁵¹

Boros Anita az állami vagyongazdálkodásról szóló munkájában mindehhez alkotmányos-jogi keretet társít: az Alaptörvény 38. cikkére és a nemzeti vagyonról szóló szabályokra hivatkozva úgy érvel, hogy a válság utáni időszakban az állami vagyon – benne az állami vállalatok – kezelésével szemben nemcsak hatékonysági, hanem kifejezetten átláthatósági és felelős gazdálkodási követelmények is megfogalmazódtak, amelyek sarkalatos törvényi szinten kaptak helyet.¹⁵² Az állami vállalatok így a 2010-es években kettős irányú nyomás alá kerültek: egyrészt bővültek a gazdaságpolitikai szerepeik (stratégiai ágazatok, nemzeti érdekek szolgálata), másrészt erősödtek a nemzeti vagyon védelméhez és a közpénz-nyilvánosságához kapcsolódó transzparencia- és integritás-elvárások. Boros Anita compliance- és integritás-tárgyú írásai ezt azzal egészítik ki, hogy az állami tulajdonú társaságok **„sajátos helyet” foglalnak el** a közfeladat-ellátás rendszerében: miközben vállalatszerűen működnek, a közpénz-jelleg és a közvagyon-rendeltetés miatt az állami ellenőrzés egy speciális válfajának – a megfeleléség- és integritás-orientált kontrollnak – a tárgyai.¹⁵³

Ebben a történeti perspektívában a 2010-es évek nem az állami vállalati szektor „lezárását”, hanem **konszolidációját** és normatív **újrapozicionálását** hozzák: az állam, mint tulajdonos tartósan „bennmarad” a piacgazdaság intézményrendszerében, miközben az állami vállalatok kormányzásával kapcsolatos kérdések – tulajdonosi joggyakorlás,

World Bank. (2014). World Bank Group Support for the Reform of State-Owned Enterprises. Independent Evaluation Group.

<https://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/state-your-business/chapter-1-state-owned-enterprise-challenges-and-world-bank-group>

¹⁵¹ VARJU, M., & CSERES, K. (2025). Állami vállalatok a magyar gazdaságban: milyen modell következik a jogi szabályokból? Belügyi Szemle, 73(2), 937–962.

¹⁵² BOROS, A., GERGŐ, J., BÁNDI, I., KOCIS, E., HAJDICS, A., & SZÓLIK, E. (2018). Az állami vagyongazdálkodás. Nemzeti Közszerzői Egyetem. https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/Boros%20Anita-Gergo%20J%20B3zsef-B%20A%20Indi%20Imre-Kocis%20Enik%20Hajdics%20Ant%20B3nia-Sz%20B3lik%20Eszer_Az%20C3%A1llami%20vagyongazd%20A1lkod%20A1s.pdf

¹⁵³ BOROS, A. (2019). Az állami ellenőrzés egy sajátos válfaja, avagy a megfeleléség (compliance) és az integritás kérdésköre egyes közszerzőszervezetek esetében. Pro Publico Bono – Magyar Közszerzőgatás, 2019(2), 4–27.

irányítás, ellenőrzés, integritás – a jogtudományi és közigazgatás-tudományi diskurzus központi problématerületeivé válnak.

Magyarországon az állami tulajdonú vállalat kétféle lehet. Egyrészt vannak az állami tulajdonú vállalatok, másrészt vannak olyan önkormányzatok, melyek vállalati vagyonnal is rendelkeznek. Ennek megfelelően az állami vállalatok szabályozása is ketté oszlik.¹⁵⁴

Az állami vállalatok tulajdonlása a vállalatokkal kapcsolatos állami célok szerint csoportosítható. Az állam saját hatáskörben, tartósan saját költségvetési szervezettel kíván megoldani egy feladatot, amelyhez vagyont is hozzárendel. (például közoktatás, egészségügy, MNV Zrt.). Előző ponthoz hasonló céllal, nem költségvetési, hanem gazdasági társasági forma 100 % állami tulajdonnal - esetenként helyi önkormányzati tulajdonnal-, ahol megjelenik az üzletszerű gazdasági tevékenység. Költségvetési támogatásból és fogyasztók által megfizetett szolgáltatási díjbevételekből fedezik a kiadásokat (például közterület-fenntartás, közútkezelés, személyszállítás, vízszolgáltatás). Az állam ideiglenesen vagy tartósan saját felügyelete alatt akar tudni valamilyen vagyonelemet, nemzeti előnyt megtestesítő dolgot vagy azt birtokló szervezetet.

A közszféra vállalatainak teljesítmény mérése fontos az eredmények értékelése során. Ennek érdekében a közpénzek hatékony, törvényes és átlátható kezelése elvárható, ami egyúttal azt is jelenti, hogy a teljes közszférának meg kell felelnie az üzletvezetés szabályainak és alapelveinek. Ennek ellenére a fiskális trendek hatékonyabb megértését szolgáló eredményszemléletű elszámolást csupán, 2014-ben az Európai Unió ajánlására fogadták el Magyarországon. Ez az elszámolás megbízható információkat ad az eredményekről és segíti a kiadások átláthatóságát. A közszféra számviteli reformjának eredményeként a költségvetési számvitel elkülönült a pénzügyi számvételtől, a jelentési rendszer pedig hatékonyabbá vált. A közszféra szervezetei könnyebben tudtak egymással egyeztetni, megnőtt a hatékony és körültekintő vállalatirányítás lehetősége az állami vállalatok esetében is.

¹⁵⁴ AUER Ádám, PAPP Tekla, *Corporate governance in state-owned companies in hungary* Pro publico bono – Public Administration, 2017/ Special edition 1, 26–50., http://real.mtak.hu/83255/1/corporate_governance_in_state_owned_companies_in_hungary.original_u.pdf (2021. március 1-i Letöltés).

Az állami szektor könyvelése a kettős könyvelésen alapul, és csak a pénzügyi évben realizált bevételeket és kiadásokat tartalmazza, úgy nevezett készpénz könyvelést vezetve, amely mellett megjelenti a követeléseket, kötelezettségeket, valamint egyéb fizetési kötelezettségeket. Az állami szektor könyvelésének célja a tervezés és az időközi fejlesztések mérése, a költségvetés végrehajtásának biztosítása és a mentesítés bizonyítékokkal történő támogatása.

Az állami vállalatok a kortárs piacgazdaságokban nem „anomáliaként”, hanem tartósan jelen lévő, az állami szerepvállalás struktúráját alapvetően meghatározó intézmények, amelyek a tulajdonosi és a szabályozói funkció metszéspontjában helyezkednek el.¹⁵⁵ A nemzetközi szakirodalom – különösen az OECD SOE-irányelvei – az állami vállalatok létét olyan eszközként értelmezi, amelyen keresztül az állam közérdekű célokat (közszolgáltatások elérhetősége, ipar- és innovációpolitika, anticiklikus gazdaságpolitika) képes érvényesíteni, ugyanakkor következetesen hangoztatja, hogy mindez csak professzionizált tulajdonosi szerepfelfogás, világos célrendszer és magas szintű átláthatóság mellett tekinthető legitimnek.¹⁵⁶

A magyar szakirodalom az állami vállalati szektor sajátosságait egyrészt **alkotmányos-jogi, másrészt gazdaságpolitikai dimenzióban** tárgyalja. Horváth M. Tamás az állami vállalat tulajdonlást úgy ragadja meg, hogy az állami vállalati szektor súlyának alakulása az állam gazdasági koordinációs szerepének „újra kalibrálását” tükrözi: a „látható kéz” nem tűnik el a piacgazdaságban, hanem tulajdonosi formában is tartósan jelen marad.¹⁵⁷ Ezzel összhangban az állami vállalatok a magyar modellben egyszerre működnek a versenyszféra szereplőiként és a közjogi célokat hordozó entitásokként, ami különösen élessé teszi a corporate governance-kérdéseket (tulajdonosi joggyakorlás, irányítás, ellenőrzés, integritás).¹⁵⁸

A későbbi fejezetekben tárgyalt MNV Zrt. és a köztulajdonban álló gazdasági társaságok kormányzása ennek a kettős – piaci és közpolitikai – racionalitásnak a metszetében értelmezhető: az állami vállalati szektor nem „kivétel” a piacgazdaság általános rendjéhez

¹⁵⁵ SZIKORA Veronika, HOFFMANN István, Állami tulajdonú vállalatok a német magánjogi és közjogi szabályozásban, In: SZIKORA (szerk.) *Állami vállalatok nemzetközi összehasonlításban*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2019. 81.

¹⁵⁶ OECD. (2015). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm>

¹⁵⁷ HORVÁTH, i.m. 459-485.

¹⁵⁸ VARJU, CSERES i.m. 937-962.

képest, hanem annak egyik strukturális alrendszere, amelyre sajátos jogi, intézményi és irányítási követelmények vonatkoznak.

A tulajdonosi és a szabályozói funkció intézményi szétválasztásának elsődleges célja az **állam kettős szerepkonfliktusának mérséklése**, valamint a döntéshozatali és irányítási struktúrák hatékonyságának növelése. E változási igény ugyanakkor nem pusztán elméleti természetű: mögötte az állami vállalatok működését jellemző, sajátos kormányzási problémák állnak. Az állami tulajdonú vállalatok ugyanis jellemzően mentesülnek két olyan piaci fegyelmező mechanizmus – a felvásárlási fenyegetettség és a csődkockázat – teljes körű hatása alól, amelyek a magántulajdonú társaságok esetében érdemben korlátozzák a menedzsment diszkrecionális mozgásterét. Az állami vállalatok vezetése így tipikusan tágabb döntési autonómiával rendelkezik, miközben a társaságok gyakran nem, vagy csak kivételesen esnek a „normál” csődeljárás tényleges szankciórendszere alá, és a tényleges fizetéseképtelenséggel járó piaci kilépés rendkívül ritka. Mindezt tovább erősíti, hogy az állami vállalatok túlnyomó része olyan ágazatokban működik, ahol a verseny strukturálisan korlátozott vagy szabályozási eszközökkel fékezett, így a piaci fegyelem helyébe sok esetben politikai-adminisztratív kontroll – vagy annak hiányosságai – lépnek.

Az állami vállalatok irányításának nehézségei közé tartozik az a tény is, hogy e vállalatok tekintetében a megbízó-ügynök viszonyok komplex láncolatával kell szembenézni, amely magába foglalja a különböző érintett minisztériumokat, a kormányt/parlamentet, egyéb érdekcsoportokat és magát az állami vállalatot. A szereplők érdekellentétei tehát nagyobb mértékben befolyásolják a vállalatok működésének hatékonyságát.

Az MNV Zrt. a rábízott vagyon körébe tartozó, gazdasági társaságokban fennálló állami tulajdonú részesedéseket közvetlenül maga is kezelheti. Emellett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek gyakorlását a jogszabályban meghatározott feltételek mellett, szerződés alapján más szervezet részére is átengedheti.

A társasági portfólióért felelős szakterület elsődleges feladata az MNV Zrt. kezelésében lévő társasági részesedések hasznosításával, értékesítésével és kezelésével összefüggő vagyongazdálkodási tevékenységek ellátása. Ennek keretében kiemelt felelőssége a stratégiai tervek előkészítése, megvalósítása és nyomon követése, a tulajdonosi

joggyakorláshoz kapcsolódó feladatok végrehajtása, valamint a társaságok gazdálkodásának folyamatos figyelemmel kísérése.¹⁵⁹

A Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodási Zrt. (MNV) több - részben vagy egészben - állami tulajdonban lévő társaság kontrolljáért felelős. A kontroll és a szorosan vele együtt járó teljesítményirányítás rendszerének fejlesztése, hatékonyabbá tétele az állami vagyongazdálkodás szempontjából az MNV fontos feladata. Ennek révén biztosíthatja az MNV, hogy megfelelő gondossággal kezelje a rábízott vagyont, teljesítse az értékmegőrzéssel és értéknöveléssel kapcsolatosan vele szemben támasztott és törvényi szabályokban is megfogalmazott igényeket, feladatait és tevékenységét a nemzeti vagyonsztratégiai érdekeknek minél megfelelőbben végezze. A portfólióba tartozó társaságok jellege természetesen távolról sem homogén. A kontroll és teljesítményirányítás eszközeinek ezért differenciálnak, de alapvetően egységes irányelvek szerint kialakítottak és működőknek kell lenniük. A kontroll és a teljesítményirányítás bizonyos keretek között már eddig is megvalósult az MNV részéről.

Az állam vagyoneladó pozíciója vagyongyarapítórá változott. Nemzetgazdasági szempontból fontos stratégiai ágazatok (bankszektor, közszolgáltatások, energiaszektor, mezőgazdaság) területén az állam közvetlen tulajdonosi befolyásának erősítésére törekszik, illetve e kiemelt ágazatok támogatását biztosítani kívánja.¹⁶⁰

Az 1980-1990-es évek privatizációs hulláma során számos tanulmány jelent meg arról, hogy miért is szükséges az állami vállalatokat privatizálni, miért lehetnek hatékonyabbak a magántulajdonban lévő vállalkozások az állami vállalatoknál, számos tanulmány pedig empirikus úton is bizonyította a magántulajdon hatékonyságát a vállalatok állami tulajdonlásával szemben.¹⁶¹

Más tanulmányok azonban elemzéseikben rávilágítanak arra is, hogy a magántulajdonú vállalatok nem feltétlenül működnek hatékonyabban állami tulajdonú társaiknál. F. Feng

¹⁵⁹ MNV ZRT., Társasági portfólió szerkezete, http://mnvzrt.hu/felso_menu/tarsasagi_portfolio/mnvportfolio/portfolioszerkezet (2026. február 20-i letöltés).

¹⁶⁰ LENTNER Csaba, *Vázlat a magyar gazdaságpolitika nem konvencionális eszközrendszeréről és eredményeiről*, Hitel, 2016, 5.

¹⁶¹ BOYCKO, Maxim et al., *A Theory of Privatisation*. The Economic Journal. 309-319. ISSN 0013-0133
DEWENTER, L. Kathryn - MALATESTA, H. Paul, "State-Owned and Privately Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labor Intensity.", American Economic Review, 1996, 320-334., DOI: 10.1257.

társaival 30 szingapúri állami vállalat jövedelmezőségét, hatékonyságát, kibocsátását és tőkeáttételének mértékét tanulmányozta különböző pénzügyi mutatók segítségével az 1964 és 1988 közötti időszakra vonatkozóan.¹⁶²

Az **állami vállalatok létrehozásának** egyik **legfontosabb célja** olyan termékek és szolgáltatások nyújtása a társadalom számára, amelyet a privát szektor nem képes vagy nem hajlandó nyújtani. Az eszköz e célok elérésre pedig értelemszerűen a tőke és a munka. Ugyanakkor a legtöbb esetben a kormányok, a vállalatok eredeti céljai mellé olyan addicionális szociálpolitikai célokat is társítottak, amelyek egymással összeegyeztethetetlenek voltak, ezáltal megakadályozva a vállalatok hatékony működését. Az állami vállalatok legnagyobb problémája a tőke és a munkaerő nem hatékony felhasználása lett, ami teljesítményromlást eredményez: túlságosan magas költségek és nem megfelelő minőségű termékek és szolgáltatások. Ezen problémák megoldását azonban nem feltétlenül a magántulajdon jelenti. A magáncégek elsődleges célja ugyanis nem bizonyos meghatározott mennyiségű és minőségű termék és szolgáltatás nyújtása, hanem tulajdonosaik számára profit és megélhetés biztosítása. A termékek és szolgáltatások nyújtása csupán e célok elérésének az eszköze. A cél minél jobb teljesítése érdekében pedig bármilyen ígéretesebb lehetőség esetén hajlandóak új eszközökhöz fordulni, más termékeket és szolgáltatásokat kínálni.

Az állami vállalatok működésének eredményesebbé tételéhez az **elsődleges cél** nem a privatizáció kell, hogy legyen, hanem a társaságon belüli építő változások elérése. Ehhez első lépésként világosan meg kell határozni a vállalat elsődleges céljait, úgy, hogy azok egymással összeegyeztethetőek legyenek, majd azonosítani kell azokat a viselkedési normákat szervezeti kultúra és struktúra elemeket, amelyek a célok elérését a leginkább szolgálják. Csak e lépések után lehet döntést hozni arról, hogy milyen tulajdonosi forma lehet a legmegfelelőbb a vállalkozás számára. A teljes privatizáció alternatívájaként pedig olyan lehetőségek is fennállnak, mint a részleges privatizáció, management, esetleg lízingszerződések.

Az állami tulajdonú társasági szektor ugyan országonként eltérő mértékkel, de **jelentős szerepet tölt be** egy nemzetgazdaság GDP-jének előállításában, illetve a

¹⁶² FENG, Fang - QIAN, Sun - TONG, - WILSON, Henry Steward, *Do government-linked companies underperform?* Journal of Banking&Finance. <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2003.10.012>.

foglalkoztatásban. A gazdasági súly mellett az állami tulajdonú társaságok vezetése, irányítása, a tulajdonosi szerepek megvalósításának módja és hatékonysága visszavisszatérően az érdeklődés középpontjában van. Ebből a kiindulópontból született meg globális szinten több olyan ajánlás, amelynek célja az állami tulajdonú társaságokra, mint speciális entitásokra vonatkozó vállalatirányítási sztenderdek meghatározása. Ezek közül a legfontosabb az OECD ajánlásai (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises, OECD Principles on Corporate Governance).¹⁶³¹⁶⁴ Az említett munkák ajánlásokat vázolnak fel, nem kötelező jellegűek, a gyakorlatban azonban általában alkalmazzák azokat. Az ajánlások értelmezése, adaptálása során természetesen figyelemmel kell lenni az adott ország fejlettségi szintjére, jogi környezetére. Ahhoz, hogy az egyes országok hatékonyan tudják implementálni a globális felelős vállalatirányítási ajánlásokat, szükséges azokat a helyi jogszabályi környezetnek megfelelően adaptálni, tovább bontani, illetve a hatályos jogi normák alapján alkalmazni a meglehetősen általános ajánlásokat. Az adaptáció és az implementáció nem egy projekt, hanem egy állandó funkció és feladat, amelynek célja a társaságok döntéshozatali, vállalatirányítási rendszerének folyamatos fejlesztése.

4.1.1.3. GAZDASÁGPOLITIKAI KÉRDÉSEK

Felvetődik a kérdés részemről, hogy hogyan kapcsolódnak egy alapvetően jogi témájú értekezéshez a gazdaságpolitikai és a fiskális-monetáris kérdések. Az állami vállalatok 2010-es évekbeli újrapozicionálása **szorosan összefügg** a gazdaságpolitikai célrendszer és a fiskális–monetáris politika alakulásával. Az állam tulajdonosi jelenléte részben az anticiklikus fiskális politika eszközeként erősödött: válsághelyzetben az állami vállalatok beruházási, foglalkoztatási és árpolitikai döntései a költségvetési élénkítés, illetve a társadalmi költségek tompításának instrumentumaivá válhatnak. Ezzel párhuzamosan a monetáris politika – különösen alacsony kamatkörnyezetben – olyan finanszírozási feltételeket teremt, amelyek ösztönözhetik az állami vállalatok hitelfelvételét és beruházásait, tovább erősítve az állam gazdaságkoordináló szerepét. A két politikaág közös metszete tehát abban ragadható meg, hogy az állami vállalatok tudatosan beépülnek a makrogazdasági stabilizációs és szerkezetpolitikai stratégiákba, ami

¹⁶³ OECD <http://www.oecd.org/corporate/soemarket.htm> 2020.03.24.

¹⁶⁴ OECD <http://www.oecd.org/corporate/principles-corporate-governance/> 2020. 03. 24.

visszahat a tulajdonosi joggyakorlás, a kormányzás és az elszámoltathatóság elvárásaira is.

Az állami vállalatok gazdaságpolitikai szerepe konkrét magyar állami gazdaságpolitikai döntésekhez is köthető. A 2010 utáni időszakban a szakirodalom kiemeli a stratégiai ágazatokban (energia, közművek, pénzügyi szektor, közlekedés) lezajló államosításokat és visszavásárlásokat, amelyek mögött kifejezett gazdaságpolitikai célok – „nemzeti bajnokok” építése, ellátásbiztonság, infrastruktúra-kontroll, rezsiköltségek politikai-gazdasági menedzselése – álltak.¹⁶⁵ Varju és Cseres interpretációjában ez egy olyan modell irányába mutat, amelyben az állami tulajdonlás nem kivételes, hanem a gazdaságfejlesztési és iparpolitikai stratégia eszköztárának integráns része.¹⁶⁶

Milicz Ákos szerint az állam piaci szerepvállalása Magyarországon nem csupán „válságkezelő” funkciót töltött be, hanem tudatos gazdaságpolitikai döntések sorozataként értelmezhető: a tulajdonszerzések és tulajdonmegtartás mögött gyakran fiskális, foglalkoztatáspolitikai vagy regionális fejlesztéspolitikai megfontolások húzódtak meg. Horváth M. Tamás pedig arra figyelmeztet, hogy amennyiben az állami vállalati portfólió egyre inkább gazdaságpolitikai eszközzé válik, a kormányzati „**rendelkezési szabadság**” és a tulajdonosi felelősség elhatárolása, valamint az átláthatóság és versenysemlegesség biztosítása kulcskérdéssé válik az állami gazdaságpolitika normatív értékelésében.

A közpénzügyi jogszabályok tartalmi szempontból 2010 után jelentős változásokon mentek keresztül. A neoliberais állammodell magyarországi válsága 2006-ra, illetve 2008-ra bekövetkezett. A negatív hatás ellensúlyozására egy ésszerű célzatú állami szabályozási és befolyásolási eszköztár mutatkozott megoldásként.

Az állami pénzügyek terén először 2010-2015 között a költségvetés- és társadalombiztosítás nyugdíjbiztosítás ágának rendbetétele került sorra. Ehhez kapcsolódott a jegybanki politika, mely puha költségvetési korlát alkalmazásával az önkormányzatok, devizahiteles vállalatok körében jelentős változásokat hozott. Ekkor jelent meg az az elképzelés, hogy a veszteséges vállalatokat, önkormányzatokat, ne mentse meg az állam, hanem azok kerüljenek a piac önszabályozó mechanizmusai alá,

¹⁶⁵ VARJU, CSERES, *i.m.* 937–962.

HORVÁTH, M. T., BARTHA, I., BORDÁS, P. (2023). A látható kéz. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.

¹⁶⁶ VARJU, CSERES, *i.m.* 937–962.

mely piacszabályzóként a veszteséges vállalatokat kiemeli a piaci körforgásból. Ugyanakkor más oldalról tekintve erre a kérdésre, megfogalmazható, hogy teljes ágazatokat, önkormányzati szektort, veszteséges állami vállalatokat nem lehet a piac működésére bízni, a nemzetgazdasági csőd veszélye miatt. Sokkal inkább javasolt a puha költségvetési korlát, a csődhelyzetben lévő nemzetgazdasági szereplők esetében. Ezek az állami tulajdonú vállalatok, működőképtelen önkormányzatok ugyanis kimutathatóan az állami ellenőrzés, gazdasági befolyásolás hiánya következtében kerültek ilyen helyzetbe, egyfajta neoliberális állami működésből adódó puha költségvetési korlát alkalmazásaként megjelenő következményként. Alulfinanszírozottság, alacsony tőke- és jövedelemképződési folyamatokkal gyengített működés jellemezte ezeket a vállalatokat.

A deregulációra, az állami ellenőrzés háttérbe szorítására és a nemzeti tulajdon leépítésére fókuszáló gazdaságpolitika 2008-ra működésképtelenné vált. Az új állami pénzügyi elképzelések, mint az állami gazdasági befolyásolás, a közpénzekkel történő takarékos gazdálkodás, a költségvetési egyensúly megteremtése és hosszú távú fenntartása, valamint az államadósság csökkentése az Alaptörvényben kerültek megfogalmazásra. Ilyen például a teljes hazai össztermék felét meghaladó államadóssághoz kapcsolódó korlát a központi költségvetésről szóló törvények esetében, mely egyfajta ellenpólusként jelent meg a 2010 előtti túlköltekező költségvetési gyakorlattal szemben. Ide kapcsolódik az önkormányzatok kölcsönfelvétele, kötelezettségvállalása esetén a feltételhez, illetve Kormány hozzájáruláshoz kötése. Az Alaptörvény közpénzekhez kapcsolódó részei biztosítják Magyarország pénzügyi stabilitását, és annak háttérében a felelős közpénz és közvagyon gazdálkodást.¹⁶⁷ Az ország pénzügyi stabilitása és költségvetési fenntarthatóságának biztosítása érdekében ekkor került elfogadásra a Stabilitási törvény.¹⁶⁸

2011-ben jelenik meg az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény, mely az államháztartás egyensúlyának és a közpénzekkel történő áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciáit szabályozza. A 2011-es évhez kapcsolható a

¹⁶⁷ LENTNER Csaba, *Az állampénzügyi kockázatok mérséklésének egyes jogi és gazdasági aspektusai*, december, In: JURA, 2017. 109-117.,

¹⁶⁸ OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, OECD Publishing, Paris, 2015. <https://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm> (2026. február 20-i letöltés)., WORLD BANK, *World Bank Group Support for the Reform of State-Owned Enterprises, Independent Evaluation Group*, Washington DC, 2014. <https://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/state-your-business/chapter-1-state-owned-enterprise-challenges-and-world-bank-group> (2026. február 20-i letöltés).

nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. Törvény, valamint az Állami Számvevőszékről alkotott 2011. évi LXVI. Törvény. Ez utóbbi VIII. fejezete az állami ellenőrzés három szintjét jelöli meg, a számvevőszéki ellenőrzést, a kormányzati ellenőrzést és az államháztartás belső ellenőrzését.¹⁶⁹

Az Alaptörvény elfogadása, valamint a kapcsolódó államháztartást szabályozó új törvények lehetővé tették Magyarország központi költségvetésének stabilizálódását. Az önkormányzati adósságok konszolidálhatóvá váltak, megújításra került az államháztartás ellenőrzése és átalakult a fiskális politika.¹⁷⁰

Az Alaptörvény és a közpénzügyi tárgyú törvények zárt, koherens egységet alkotnak, így a költségvetési gazdálkodás kontrollálható, normakövető és teljesítményorientált, a közpénzfelhasználás esetén a folyamatok nyomon követhetőek lettek, ami egyúttal a költségvetési felelősség érvényesítését, a magyar állampénzügyek stabilitását is jelenti. Az Alaptörvény jellegéből adódóan érvényesül a monetáris politika fiskális intézkedéseket támogató cél- és eszközrendszere. Stabil államháztartási környezet, reálgazdaság fejlesztés a Nemzeti Bank közreműködésével lehetséges. 2010-2017-es időszak eredményei, azt igazolják, hogy erős korreláció érvényesül a közpénzügyi törvények és az elért eredmények között. 2011-ig jelentősen nőtt, majd 2011-től csökkenésnek indult az adósságállomány.

Az állami vagyon és a közpénzek feletti ellenőrzés az Állami Számvevőszékről alkotott törvényben jelenik meg. Az Áht. VIII. fejezete az állami ellenőrzés három szintjét jelöli meg: számvevőszéki ellenőrzés, kormányzati ellenőrzés és az államháztartás belső ellenőrzése. A három ellenőrzési szegmens együtt egy egészet alkot. A számvevőszéki kontroll alapvető feladata a törvények, szabályok betartásának biztosítása, gondoskodás a közpénzek célszerű és hatékony felhasználásáról, a parlament tájékoztatása a költségvetési források jogszerű felhasználásáról és az államháztartás gazdálkodásáról, azonfelül a közpénzekre vonatkozó szabályok alkalmazásának figyelemmel kísérése, a szabályozás korszerűsítésének előmozdítása. Az ellenőrzések nem csak leíró, szemlélő jellegű kontroll jelentések, hanem a gazdálkodást javító, javaslattevő jellegűek is.

¹⁶⁹ LENTNER *i.m.* 109-117.

¹⁷⁰ MOLNÁR Petronella., HEGEDŰS Szilárd, LENTNER Csaba., *Municipal Debt Consolidation in Hungary*, Civic Review, 14, 2018, 81-92. <https://eng.polgariszemle.hu/current-publication/145-hungarian-public-finances-and-economic-policy/910-municipal-debt-consolidation-in-hungary-2011-2014-in-an-asset-management-approach> (2021. március 15-i letöltés).

A költségvetési rend szerint gazdálkodók pénzellátása, az állami pénzek kezelése az Államkincstáron, az államadósság kezelés pedig az Államadósság Kezelő Központon keresztül valósul meg.

Az **államháztartási kontroll** az államháztartás egészét átfogja, valamennyi költségvetési szervre vonatkozik. Az ellenőrzési tevékenység komplexitása azt jelenti, hogy érinti az államháztartási rendszer egészének, valamennyi költségvetési szervnek a folyó költségvetési évhez tartozó pénzgazdálkodását és vagyongazdálkodását. Az államháztartási rendszer működésével kapcsolatos ellenőrzési tevékenység felöleli az állami ellenőrzések mindkét alaptípusát, azaz mind a törvényességi–jogszerűségi–szabályszerűségi ellenőrzést, mind pedig a célszerűségi–gazdaságossági–hatékonysági ellenőrzést.¹⁷¹

Bár az állam mindig is meghatározó szerepet játszott a gazdasági életben, az állami szerepvállalás jelentősége a 20. században növekedett meg erősen. Olyan események, mint a nagy gazdasági világválság és más pénzügyi válságok, a II. Világháború és annak következményeként az ipar és infrastruktúra lepusztulása, valamint a kolóniák felbomlása számos kormányt az OECD országokban, direkt állami szerepvállalásra, így államosításra, állami vállalatok létrehozására ösztönzött főként olyan stratégiai szektorokban, mint az energia, a közlekedés és a bankszektor. Az állami szerepvállalás szükségessége olyan piaci és szabályozási tökéletlenségekre vezethetőek vissza, mint

- a természetes monopóliumok, melyek esetében a költségek minimalizálása akkor érhető el, ha egyetlen gyártó tevékenykedik a piacon. Példaként az energia, gáz és vasúti szektorban alakulhatnak ki tipikusan természetes monopóliumok, ahol egy összekapcsolt hálózatra van szükség a megfelelő ellátás biztosítása érdekében. Privát monopolisták ezekben a szektorokban a versenyzői piachoz képest kevesebb terméket/szolgáltatást nyújthatnak magasabb árakon;
- a közjavak, melyek fogyasztásából senki nem zárható ki és az érdemi javak, melyek fogyasztásából kizárhatóak bizonyos fogyasztók, ugyanakkor a javak fogyasztása mindenki számára kifejezetten kívánatos (pl. rendfenntartás, egészségügy, oktatás);

¹⁷¹ LENTNER *i.m.* 70.

- az externáliák, amelyek egyes gazdasági tevékenységeknek a társadalom többi tagját érintő pozitív vagy negatív hatásai. Negatív externáliák esetében a termékek gyártásának negatív következményei a társadalom számára költségként jelentkeznek, ezek azonban nem épülnek be a gyártó költségeibe, így a társadalmilag optimálisnál várhatóan nagyobb lesz a gyártott mennyiség. Tipikus példa negatív externáliára a környezetszennyezés. Pozitív externáliák esetében éppen fordított a helyzet, aminek következményeként a társadalmilag optimálisnál alacsonyabb lehet a kibocsátott mennyiség.

Mindezek mellett az államnak képesnek kell lennie a **hatékony szabályozásra** vagy különféle adók és támogatások kivetésére, illetve nyújtására. Ezen felül az államnak hatékonyan kell szerződnie a privát szektorral, azon javak előállítására, melyeket a társadalom számára biztosítani kíván. Azokban az esetekben, amikor e szerződések a természetüknél fogva elégtelennek bizonyulnak, illetve az állam nem tudja garantálni a vállalatok megfelelő mértékű, nem túl erőteljes adóztatását vagy önálló működésének biztosítását kívánatos lehet az állami tulajdonlás, mintegy második legjobb megoldásként, különben nem jönnének létre újabb beruházások. Ezen szabályozási elégtelenségek, gazdaságpolitikai és szociális célok hatására döntöttek a különböző OECD országok az állami szerepvállalás növelése mellett. A fejlettebb, ipari országokban az állami vállalatokon keresztül lehetőség nyílt a különösen fontos gazdasági szektorok életben tartására és a foglalkoztatás megőrzésére, a fejlődőben lévő, nagy forrásigényű iparágak kialakítására, támogatására. Ezen kívül, kontrollálni lehetett olyan iparágak eltűnését, mint a bányászat és hajóépítés, ahol magántulajdon esetén a támogatás vagy nem lett volna lehetséges, vagy nem lett volna elég hatékony.

Mindemellett, az állam hozzájárulhatott a magánszektor kockázatvállalásához például az időjárásra érzékeny agrárszektor esetében. A fejlődő országokban állami vállalatokkal szerették volna az ország kevésbé fejlett régióinak gazdaságát fellendíteni, az új infrastrukturális beruházások és gyárak létesítése szociális stabilitási és munkahely teremtési célokat szolgált.

Az állami szerepvállalás növekedésének fiskális politikai és holttehervesztés társadalmi újraelosztó szerepe is volt. Az állam befektetett bizonyos szektorokba, ahol a belépési lehetőségek kontrollálásával vagy monopolárakat szabott ki, így jelentős bevételekhez jutott, vagy éppen ellenkezőleg egyfajta támogatásként alacsonyabb árakat

állapított meg. Állami vállalatokkal olyan szociális célokat próbáltak elérni, mint a foglalkoztatás fenntartása és általánosságban a még fejletlen jóléti rendszer támogatása. Az erősödő állami szerepvállalást az 1980-as 1990-es években jelentős privatizációs hullám követte. A privatizáció okai között szerepelt az állami és a privát szektor közötti határok egyre nagyobb mértékű eltolódása, és továbbá az a felismerés, hogy az állami vállalatok szociális célokat betöltő szerepe egyre inkább politikai célok által lett meghatározva. A legfőbb hajtóerők között a továbbiakban piaci hatékonysági célok szerepeltek. Az állami vállalatok magánkézbe adásával a vállalatok piaci versenynek lettek kitéve, ami világosabb célokat és jobb ösztönző rendszerek kialakítását, így a vállalatok hatékonyságának növelését hivatott eredményezni.

A globalizálódó pénzügyi piacok és a növekvő mértékű nemzetközi kereskedelem is nagyobb szabadságot és flexibilitást igényelt a vállalatok részéről, mint ami állami tulajdonlás esetén általában elérhető. Ezen kívül a privatizáció során lehetőség nyílt az országok tőkepiacának fejlesztésére, esetleg kialakítására, külföldi befektetők vonzására. Fontos szerepet játszottak még a különböző fiskális és politikai célok is. Számos országban többéves laza fiskális politikát követően szükségessé vált a költségvetés kiadásainak csökkentése, a privatizáció során pedig megválhattak a gyengélkedő, jelentős tőkeigényű állami vállalatoktól, ami elősegítette az árfolyam stabilitás, és bizonyos európai országokban a maastrichti kritériumok elérését.

A privatizáció legfőbb politikai célja a posztkommunista országokban, így Magyarországon is egyértelműen az állami tervutasításos rendszer piacgazdasággá való átalakítása volt. Más OECD országokban pedig egyfajta politikai koncepcióváltást közvetített: a direkt állami szerepvállalás csökkenését tartották kívánatosnak, az államnak elsősorban központi feladataira kell koncentrálnia. Ugyanakkor a piaci hatékonyságot első számú prioritásnak tekintő privatizációs folyamatok során számos az állami szerepvállalás szükségességével kapcsolatos fentebb említett fontos szempont feledésbe merült. Elsősorban a következő szempontokra gondolok: részvétel a stratégiai szektorokban, a természetes monopóliumokban, érdemi javak előállításában és a holtteher-veszteség méltányos társadalmi újra osztásában. A tervutasításos rendszerből a piacgazdaságba történő átmenet során a piaci érdekek és a fiskális kényszerek Magyarországon sok esetben felülírták a közgazdasági racionalitás szempontjait. Ezen

elemzés is részben azért készül, hogy megvizsgálja, szükség van-e, és ha igen, milyen minőségben, az állam gazdasági szerepvállalásának újragondolására.¹⁷²

A privatizáció kapcsán Magyarországon Mihályi Péter a 2010 utáni fejleményeket a nemzeti vagyon 6. újraelosztására tett kísérletének tekinti. Az 1990-s évek privatizációját követően több vállalat visszaállamosítására került sor, majd egy újabb privatizációra, amely során ezek a vállalatok külföldi tulajdonosok kezébe kerültek. 1989 és 1996 között a magyar állam minden áron eladni akart, 2010 után pedig mindenáron vásárolni szeretett volna. Az előbbi lenyomta, az utóbbi pedig megemelte ezen vállalatok értékét, eladási árát. Az államosítási akciók valójában nem is tekinthetők visszaállamosításnak, hiszen elsősorban jogszabályi, árszabályozási változtatások és fenyegetések hatására történtek meg.

Az állami vagyon bővülése tehát 2010 előtt megtörtént, ezt követően pedig tulajdonképpen az állami gépezet szétszedéséről és újra összerakásáról volt szó.¹⁷³

Visszakanyarodva a vállalatirányítás kérdésköréhez, megállapítható, hogy a **vállalatirányítás és a nyilvános közzététel** intenzívebben merül fel az állami tulajdonú vállalkozások körében, az állami tulajdon, az állami vagyon védelme miatt.

A vállalatirányítás általános feltételezései alkalmazhatók az állami tulajdonú vállalkozások esetében is, figyelembe véve azt a tényt, hogy az állami vállalatok esetében az állam megbízó és végrehajtó szerepet is betölt. Az állami tulajdon mögött az adófizetők állnak, így az állami vállalatok gazdálkodása kihatással van a költségvetésre és az állampolgárok adófizetését is érinti. Ezek az összefüggések az állami vállalatok esetében, háromszöget alkotva, egymásba forduló folyamatokat eredményeznek.¹⁷⁴

Az állam vagy önkormányzat bevonásával működő gazdasági szervezetek esetében a vállalatirányítás két szempontból vizsgálható. *Ezek közül az egyik* a vállalatirányítás elveinek megvalósulása az állam vagy az önkormányzat által létrehozott gazdasági szervezetekben. Ehhez kapcsolódnak az OECD elvek, melyeket először 2005-ben adtak

¹⁷² OECD, *Corporate Governance of State-Owned Enterprises. A Survey of OECD Countries* 2005, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/corporate-governance-of-state-owned-enterprises_9789264009431-en (2021. március 30-i letöltés).

¹⁷³ MIHÁLYI Péter, *Az Orbán-korszak mint a nemzeti vagyon 6. újraelosztási kísérlete* Műhelytanulmányok MT-DP – 2018/14, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, 2018, <https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2018/08/MTDP1814.pdf> (2021. augusztus 30-i letöltés).

¹⁷⁴ AUER, PAPP *i.m.* 26–50.

ki ajánlásként, majd 2015-ben ismét megjelent. Az ajánlások olyan gazdasági társaságokra alkalmazhatóak, amelyekben az állam gyakorolja a tulajdonosi jogokat, illetve a gazdasági szereppel bíró közjogi személyekre. A kérdés e téren elsősorban az, hogy az állam releváns befolyással bír-e a vállalat döntéshozatalára. Az ajánlásokról szóló OECD irányelv az állami vagy önkormányzati részvétel útján működő gazdasági szervezetek esetében ad útmutatást az állam tulajdonosi funkciója, a hatékonyság, az átláthatóság és a kötelező jelentéstétel megvalósítása, az egyenlő bánásmód szabályai területén.¹⁷⁵

Az állami vállalatoknak szóló ajánlásokról szóló irányelv konkrét előírásokat, kiegészítő követelményeket tartalmaz az általános vállalatirányításról szóló leírásokkal szemben. A G20 / OECD vállalatirányítási alapelvei segítik a döntéshozókat a vállalatirányítás jogi, szabályozási és intézményi keretének értékelésében és javításában, a gazdasági hatékonyság, a fenntartható növekedés és a pénzügyi stabilitás támogatása céljából. Az alapelvek először 1999-ben jelentek meg, majd 2015-ben frissítésre kerültek és azóta nemzetközi referenciaértékké váltak.¹⁷⁶

Az **állam feladata** a hatékony jogi szabályozási keret biztosítása a piaci szereplők számára, beleértve az állami tulajdonú vállalatokat is. Ehhez kapcsolódik az állam, mint tulajdonos azon szerepe, mely az átláthatóságot biztosító, torzítások nélküli számviteli kötelezettséget teszi lehetővé.¹⁷⁷

Itt megjegyzendő, hogy a számviteli kötelezettségek teljesítése, a számviteli elszámolások módja azért is fontos, hiszen Magyarország, mint volt poszt szocialista állam, a rendszerváltás időszakába hatalmas államadóssággal és a központilag tervezett gazdaság termelési szokásaival, elszámolási módszerével lépett be. Ez hátráltatta a piacgazdaság újjáalakulását, korlátozott külföldi befektetéseket vonzott és tovább súlyosbította a költségvetési problémákat központilag és a helyi önkormányzatok szintjén egyaránt, likviditási és egyéb problémákat eredményezve a közszférában működő szervezetek körében.¹⁷⁸ A rendszerváltás során a közigazgatás-fejlesztési feladatok végrehajtását az is nehezítette, hogy az új rendszert nemcsak a fejlett polgári államokra

¹⁷⁵ OECD, 2015.

¹⁷⁶ G20/OECD *Principles of Corporate Governance* <http://www.oecd.org/corporate/principles-corporate-governance/> (2021.március 16-i letöltés).

¹⁷⁷ AUER, PAPP Tekla, i.m.

¹⁷⁸ HEGEDŰS Szilárd. - ZÉMAN Zoltán, *Tőkeszerkezeti elméletek érvényesülésének vizsgálata a hazai önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok körében*, Statisztikai Szemle, 94(10), 2016, 1032-1049.

jellemző közigazgatási intézményrendszeri alapján, hanem az Európai Unió, -a későbbi integrációra előre tekintve, integráció folyamatához kapcsolódó igények szerint kellett tervezni.¹⁷⁹ A szocialista tervgazdaságból történő áttérés során a nyugati mintára átültetett jóléti elemek, valamint a felelőtlen költségvetés az engedékeny ellenőrzésnek volt köszönhető. 2004-ben, az EU-hoz történő csatlakozás során az országnak nem voltak egyértelmű prioritásai, gazdaságpolitikai elvárásai.¹⁸⁰

4.1.1.4. AZ ÁLLAM TULAJDONOSI FUNKCIÓJA AZ ÁLLAMIGAZGATÁSON BELÜL

Az államháztartás egységes tervezési, gazdálkodási, finanszírozási és beszámolási szabályok mellett látja el a közfeladatokat. Az állami vagyongazdálkodás mint közfeladat más közfeladatok ellátását és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítési feltételeinek megteremtéséhez járul hozzá, és az a Kormány gazdaságpolitikájának megvalósítását is szolgálja. Az ezekhez kapcsolódó ügyletek (például működtetés, hasznosítás, értékmegőrzés, gyarapítás, állagvédelem, elidegenítés) hatásai kerülnek számbavételre az államháztartás körében.

Az államháztartás az állami vagyongazdálkodás terén az államadósság kapcsán állapít meg korlátokat. Azokat ugyanis úgy kell meghatározni, hogy a gazdálkodás az államadósság csökkenését eredményezze a bruttó hazai össztermék 50%-áig, illetve az állam teherbíró képességét is figyelembe vegye. Az államháztartás a középtávú tervezés és az ehhez kapcsolódó költségvetés mentén alakítja a gazdálkodást. A központi költségvetés rendszerére a pénzforgalmi szemlélet jellemző, az állami vagyongazdálkodás bevételei és kiadásai is ilyen formában jelennek meg a költségvetésben. Ez alól három eset kivétel. Ezek:

- Többségi tulajdonosként az állam, kölcsönt nyújt, melynek visszafizetése feltételezhető, így sem nyújtás, sem a visszatérítés nem érinti a költségvetést.

¹⁷⁹ BALÁZS István, *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2016, http://real.mtak.hu/73067/1/a_kozigazgatás_valtozasairol_20161108master.pdf (2021.március 12-i letöltés).

¹⁸⁰ VERESS J. *Szubjektív látólat a gazdaságpolitika és a globalizáció viszonyáról*, In: LENTNER Csaba (szerk.), *Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2007, 55-64.

- hitelviszonyt megtestesítő értékpapír kibocsátása, vásárlása, törlesztése, beváltása;
- a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap megszűnésekor az államhoz került pénzügyi eszközökből álló vagyon értékesítéséből és hasznosításából eredő bevételek finanszírozási bevételnek minősülnek.

Az állami vagyongazdálkodás során eljáró MNV Zrt. közvetlenül az állam javára szedi be a bevételeket, és teljesíti a kiadásokat. Az állami vagyongazdálkodás esetén az előírt éves beszámoló a vagyongazdálkodási folyamatokat és az állományi adatokat tartalmazza szemben a központi költségvetésről szóló zárszámadással, mely a vagyongazdálkodás kiadásait és bevételeit mutatja be. A szöveges beszámoló viszont tartalmazza az állami vagyongazdálkodás finanszírozási jellegű kiadásait és bevételeit is.

Az állami vagyon számviteli nyilvántartása államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) Kormányrendeletben¹⁸¹ szabályozott elvek és számviteli elszámolási szabályok alapján történik. Az állami vagyon számviteli elszámolásai a tulajdonosi joggyakorlók és az államháztartáson belüli vagyonkezelők (például központi költségvetési szervek) nyilvántartásaiban jelenik meg. Az állami vagyon szabály szerint a tulajdonosi joggyakorló szervezet mérlegében szerepel. Az állami vagyonról történő beszámolási kötelezettség a tulajdonosi joggyakorlónál jelentkezik. Mivel a tulajdonosi joggyakorlónál a rábízott vagyon és a saját tevékenységéhez szükséges vagyon elkülönült nyilvántartás igényel, így a rábízott állami vagyon esetében külön könyvvezetéssel alátámasztott külön beszámoló készül. A tulajdonosi joggyakorló mérleget, eredménykimutatást és kiegészítő mellékletet is készít az állami vagyonról, majd azt a költségvetési évet követő év június 15.-ig nyújtja be az államháztartás információs rendszerébe, melyet tíz napon belül felülvizsgálják. Az esetlegesen feltárt hibák javítására hét munkanap áll rendelkezésre.¹⁸²

Az állami tulajdonosi funkció állami adminisztráción belüli rendszerének három fajtája lehetséges: a decentralizált vagy szektor modell, a duális modell és a centralizált modell. A tradicionálisnak tekinthető decentralizált modellben az állami vállalatok a releváns

¹⁸¹ 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről.

¹⁸² KOCSIS Enikő - HAJDICS Antónia Amália, *Az állami vagyongazdálkodás és az államháztartás kapcsolata*, In: BOROS Anita (szerk.), *Az állami vagyongazdálkodás*, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2018, 97-115.

ágazati minisztériumok irányítása alá tartoznak. A jelenleg leginkább elterjedt modell a duális modell, amelyben a minisztériumok közötti felelősségi körök megoszlanak egy központi minisztérium, általában a Pénzügy- vagy Gazdasági Minisztérium és a különböző ágazati minisztériumok között. A harmadik modell, a centralizált modell, amely alkalmazása egyre inkább teret nyer, és amelyben az állami vállalatok egy fő minisztérium vagy ügynökség irányítása alá tartoznak. Néhány ország egyszerre több modellt is alkalmaz, mint például Csehország, ahol egyszerre vannak jelen a decentralizált és a duális modell elemei.

Bár a decentralizált modell nagy előnye az ágazati politikák hatékony vállalati átültetése, az országok egyre inkább a centralizált modell felé mozdulnak el, aminek egyik oka, hogy az ágazati politikákat egyre inkább rendszerszemléletű politikák váltják fel, így az ágazati politikák hatékony átültetésének szerepe csökken. Mindemellett a decentralizált modellben nehéz elválasztani az állami tulajdonosi funkciót más állami funkcióktól, mint amilyen például a szabályozó vagy az ágazati politikaalkotó szerep. A decentralizált modell hátrányai közé tartozik még azonkívül, hogy nehéz megállapítani, ki is irányítja valójában a vállalatot. Az ágazati minisztériumok irányítása alatt a társadalom nagy része az ágazati minisztériumhoz és a kormányhoz társíthatja a vállalatok napi irányításának felelősségét, nem pedig a vállalati menedzsmenthez.

A duális modell kialakulása a legtöbb országban a központi szerepet leggyakrabban betöltő Pénzügyminisztérium dominanciájának eredménye, melynek feladata általában az állam gazdasági és pénzügyi céljainak közvetítése, a közös koordináció és beszámoltatás megvalósítása, esetleg az állami vállalatok igazgatósági tagjainak kijelölése, míg az ágazati minisztériumok a decentralizált modell logikáját követve általában az ágazati stratégiák megvalósításáért felelnek.

Az egyre népszerűbb centralizált modellben a vállalatok egyetlen minisztérium alá tartoznak, ami legtöbbször a Pénzügy (Svédország, Dánia) vagy az Ipari (Norvégia) Minisztérium, de Belgiumban különálló minisztériumot hoztak létre az állami vállalatok irányításának koordinálására (Ministry of State-Owned Enterprises and Participations), Franciaország esetében pedig egy speciális ügynökséget alakítottak ki, ami a Gazdasági Minisztériumnak tartozik jelentési kötelezettséggel.

A centralizált modell kialakításának legfőbb célja, hogy egyértelművé tegye a felelősségi köröket a különböző kormányzati szervek között, ezen kívül egy egységesebb és következetesebb állami tulajdonosi politika kialakítását teszi lehetővé.¹⁸³

4.1.1.5. AZ ÁLLAM TULAJDONOSI SZEREPKÖRE

Az állam gazdasági szerepvállalásának megértéséhez **vissza kell nyúlni** az állam és piac interakciójának kezdetéhez. A modern állam és a modern piac egymással összhangban fejlődött ki a 17. századtól. Kapcsolódásukban az állam és a piac közötti határvonal a gazdasági ciklusok változása alapján folyamatosan rajzolódott át. Az állami szerepvállalás erősödése általában a válságperiódusokra jellemző, amikor maguk a piaci szereplők is igénylik az állami beavatkozást. Ugyanakkor az állam piaci jelenléte a gazdaság mindennapjaiban is jellemző. Az állami szerepvállalás erőteljesebb formában jelent meg az európai régióban és a gyarmati birodalmak megszűnése után a harmadik világban. Ez utóbbi esetében a megkésettiségből fakadó hátrányok leküzdésére eleve szükséges volt a centralizált állami gazdaság fejlesztés.

A piaci működés önmagában, a világ egyetlen pontján sem valósult meg az állami szabályozás, ellenőrzés nélkül. A szabályozás intenzitása és eszközei eltérőek voltak koronként és országonként. Az állami beavatkozásnak, az állam gazdasági szerepvállalásának nincsen univerzális, tértől és időtől független optimuma.¹⁸⁴

Az állam leginkább gyűjtőfogalomként értelmezhető jelen értekezés szempontjából. Magába foglalja a központi közigazgatást és minden olyan szervet, szervezetet - a társadalombiztosítási rendszert, az elkülönített állami pénzügyi alapokat, a helyi önkormányzatokat, a közalapítványokat, a költségvetési szervek tulajdonában lévő gazdasági társaságokat, a köztestületeket -, amely költségvetési forrásból gazdálkodik saját állampolgárai javára és érdekében.¹⁸⁵

Az állam funkciói egyfajta közvetlen okozati összefüggést alkotnak az állami tevékenység különböző formái és a társadalmi viszonyok meghatározott, a társadalmi

¹⁸³ Corporate Governance of State-Owned Enterprises. *A Survey of OECD Countries* (2005), https://www.oecd-ilibrary.org/governance/corporate-governance-of-state-owned-enterprises_9789264009431-en (2021. március 30-i letöltés).

¹⁸⁴ KÖLLÖDNÉ GÁTAI Mária - VARGHA Bálint Tamás, *Tanulmány az állam piacszervező tevékenysége számvevőszéki ellenőrzése szempontjainak és fókuszterületeinek meghatározásához*, 2016, https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2016/piacszerv_tanulmany.pdf?ctid=976 (2021. március 24-i letöltés).

¹⁸⁵ MILICZ i.m. 205-228.

struktúrában lényeges szerepet betöltő, viszonylag összefüggő csoportja között, mely visszacsatolások és tevékenységi formák intézményesítése által éri el viszonylagos tartósságát.

Az állami funkciók csoportjai:

- A társadalom és a természet viszonyának befolyásolását szolgáló funkciók;
- A gazdasági funkciók;
- A politikai-igazgatási funkciók;
- Az ideológiai-kulturális funkciók;
- A külpolitikai funkciók;
- A nemzetközi együttműködési funkciók.¹⁸⁶

Az állami szerepvállalás területén sok mindent lehet és kell is vizsgálni. Alapvetően a 21. századi közszolgáltató állam szerepkörét kell a közpénzek felhasználásának közgazdasági kérdéseire igazítani és azzal összhangba hozni. Az állam piaci szerepvállalása kapcsán ismert az éjjeli őr, a jóléti, valamint a szolgáltató állam típusa.

¹⁸⁷

Az állami szerepkör meghatározásakor, az állami funkciók megnevezése mellett ki kell térni a piachoz való kapcsolódás formáira is, mely kétféle lehet. Piacszervező és piacsabályozó. Az állam **piacszerző** tevékenysége alatt aktív, cselekvő magatartást értünk, ahol állam megrendelőként, finanszírozóként, termelőként és szabályozóként vesz részt a folyamatokban. Közpénzek és közvagyon felhasználásával részben maga teremti meg a piac működésének feltételeit. Az állami **piacsabályozás** során ettől eltérően, a piaci mechanizmus tökéletesebb, a társadalmi hasznosságot jobban szolgáló működésére törekszik. A piacsabályozás során az állam jellemző módon nem, vagy csak kis mértékben használ fel közpénzt. A kétféle állami tevékenység alapvető célja tehát hasonló, de az alkalmazott eszközök nagyon különbözőek.¹⁸⁸

¹⁸⁶ SZILÁGYI Péter, *Jogi alaptan 3. Az állam társadalmi szerepe*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014 https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_527_jogi_alaptan/ch04s03.html (2021. március 24-i letöltés).

¹⁸⁷ MILICZ i.m. 205-228.

¹⁸⁸ KÖLLÖDNÉ, VARGHA, i.m. 1-66.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény rendelkezik arról, hogy az állam a polgári jogi jogviszonyokban jogi személyként vesz részt, akinek képviselőt ilyen esetekben az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter látja el. Az állam polgári jogi jogviszonyokban rendelkezhet vagyonával, de közel sem olyan szabadon, mint például egy állampolgár. Mindezek mellett az állami vagyon fogalma nem kerül nevesítésre a Ptk. Rendelkezései között

Az állam tulajdonosi szerepkörének meghatározó eleme az állam pénzügyek kezelése. Az állam pénzügyek törvényi szabályozáson keresztül felügyeli a végrehajtás szintjét, az államháztartást, benne a központi- és az önkormányzati államháztartási alrendszert.

Az állam tulajdonosi szerepköréhez kapcsolódik a privát szférával történő együttműködése is. Az állam, mint gazdasági szereplő szerepköre globális szinten megváltozott. A piaci gazdálkodás, közvagyonnal, közforrásokkal hatékonyan gazdálkodója lett, ami magával vonta a magánszféra szerepének erősödését. A köz- és magánszféra együttműködésének hagyományos modellje szerint a magántársaság körülhatárolt feladatkört lát el korlátolt felelősség mellett, a közszolgáltatáshoz kötődő egyes részfeladatokat pedig az állam elkülönülten kezeli, beleértve a kockázatvállalást és a finanszírozást. A magánszféra számára jellemzően szolgáltatási, üzemeltetési és lízingszerződések keretén belül kerülnek kiszervezésre a feladatok.

A **köz- és a magánszféra együttműködésének PPP (Public- Private partnership)** modelljében a magánszféra kockázata és felelőssége eltérő a korábbi, hagyományos modellben szereplő korlátolt magánszféra felelősséggel kapcsolatban. A PPP modell olyan együttműködést jelöl, amelyben a felek a közszolgáltatás nyújtásának felelősségét és kockázatát közösen viselik. Az állam a közszolgáltatás hosszú távú (20-30 éves) biztosítását rendeli meg a magánszférától. A magántársaság felelőssége a kivitelezés és a működtetés, - a projekt finanszírozását is beleértve-, az állam pedig szolgáltatási díjat fizet mindezt cserébe. A konstrukció keretében az állam, mint megrendelő meghatározza, hogy milyen szolgáltatást, milyen minőségben és mennyi ideig kíván igénybe venni. A PPT többféle struktúrában valósulhat meg.

A BOT (build – operate – transfer) elnevezésű struktúra esetében a privát szektor végzi a tervezés– építés – működtetés funkcióit, finanszírozási kockázatvállalás nélkül. A pénzügyi forrásokat az állam biztosítja. Általában 20 éven túli futamidejű projektekhez kapcsolódik. Jellemző alkalmazási területek: tömegközlekedés és szennyvíz-

infrastruktúra. A DBFO (design – build – finance – operate) struktúrájánál már a finanszírozás is a magánszféra feladata. A koncesszió típusú együttműködés esetén a DBFO jellemzői adottak, azzal a kitételrel, hogy az eszközök tulajdonjoga kötelezően az államnál marad.

A PPP folyamat központi eleme a kockázat kezelése. A kockázatot, - jellemzően az idő, a költség és a minőség terén jelentkező -, minden esetben, az ügy sajátosságainak megfelelően kell megosztani az állami és a magánszféra között. A PPP projektek előnyei közé sorolható, hogy általuk megtörténhet az infrastrukturális fejlesztések felgyorsítása és növelése, az összköltség-csökkenés, a kockázatmegosztás optimalizálása, a szolgáltatások minőségének javulása.

Az állam tulajdonosi jogkörénél meg kell említeni az állami tulajdon magyarországi privatizáció szerinti értelmezését. A privatizáció felvetette az állami és a köztulajdon fogalomkörét. A privatizáció az állami tulajdon megszüntetését nevesítette, ami előre vetíti a nem-állami tulajdon (önkormányzati, szövetkezeti, tömegszervezeti - például Úttörőszövetség-) privatizáció körén kívülségét.

4.1.2. AZ ÁLLAMI TULAJDONÚ GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK A HAZAI KÖZVAGYON RENDSZERBEN

Állami tulajdonú gazdálkodó szervezet alapítására, valamint gazdálkodó szervezetben állami tulajdonú részesedés szerzésére kizárólag törvényben kijelölt szervezet, az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter rendeletében kijelölt szervezet, a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (a továbbiakban: MNV Zrt.) és az MNV Zrt.-től a társaság megalapítására, a társasági részesedés megvásárlására meghatalmazással rendelkező szervezet jogosult.

Az állami tulajdonú gazdasági társaság cégbejegyzési eljárása során az eljáró cégbíróság vizsgálni köteles, a Magyar Állam képviselőjére való jogosultságot, és azt, hogy a felelősség mértéke nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét. Törvények tekintetében a 2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról, és a 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről rendelkezései irányadóak alapvetően.¹⁸⁹

¹⁸⁹ BÁNDI *i.m.* 82-96.

A gazdasági társaság ügyvezetése kapcsán magas tagszám esetén lehetőség van felügyelőbizottság létrehozására. Így biztosítható annak ellenőrzése, hogy az ügyvezetés a gazdasági társaság érdekeinek megfelelően végzi-e a tevékenységét.

Szintén az ügyvezetés ellenőrzéséhez kapcsolódik a könyvvizsgáló felkérése és igénybevétele. A pártatlan ellenőrzés érdekében a könyvvizsgálónak az ügyvezetéstől teljes mértékben függetlennek kell maradnia.¹⁹⁰

Létezik néhány olyan társasági forma, mely leginkább előfordul állami tulajdonú cégek esetében. A korlátolt felelősségű társaság előre meghatározott összegű törzsbetétekből álló törzstőkével alakul. A tagok felelőssége a törzsbetét mértékéig terjed, és eltérő törvényi rendelkezés hiányában a tag a társaság kötelezettségeiért nem köteles helytállni. A korlátolt felelősségű társaság legfőbb szerve a taggyűlés, a társaság ügyvezetését egy vagy több ügyvezető láthatja el.

A részvénytársaság előre meghatározott számú és névértékű részvényből álló alaptőkével működik, és a részvényes kötelezettsége a részvénytársasággal szemben a részvény névértékének vagy kibocsátási értékének szolgáltatására terjed ki. A részvénytársaság kötelezettségeiért a részvényes nem köteles helytállni, feltéve, ha a Ptk. nem rendelkezik másként.

A részvénytársaságok két formája ismert. A tőzsdére bevezetett részvényekkel rendelkező részvénytársaság a nyilvánosan működő részvénytársaság, míg a tőzsdére be nem vezetett részvényekkel rendelkező részvénytársaság a zártkörű részvénytársaság, akinek az ügyvezetését az igazgatóság látja el, mely három természetes személy tagból áll.¹⁹¹

A nemzeti, és ezen belül az állami vagyon gondos kezelése kiterjed az állami tulajdonú vállalatokra is. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény¹⁹² értelmében az államháztartási kontrollok éppen ehhez kapcsolódnak. A törvény a külső és belső kontrollokról is rendelkezik. A törvény mentén a külső kontroll célja az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás, a beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének biztosítása. A belső kontroll a kockázatok kezelése és a tárgyilagos

¹⁹⁰ VÉKÁS Lajos, *Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal*, Complex Kiadó, Budapest, 2013.

¹⁹¹ BÁNDI *i.m.* 82-96.

¹⁹² 2011. évi CXCV. Az államháztartásról szóló törvény

bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer. Értelmszerűen a belső kontroll a szabályszerű, hatékony és eredményes működést, az elszámolási kötelezettség teljesítését, valamint az erőforrások védelmét segíti. A belső kontrollrendszer kapcsán még két rendelkezést kell figyelembe venni. Az egyik a 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről ¹⁹³, a másik pedig a közszférára vonatkozó INTOSAI ¹⁹⁴ belső kontroll standardok.

A gazdasági igazgatás **számos eszközt alkalmaz** a nemzetgazdaság irányítására és szabályozására. Ezek közé tartoznak:

- Jogalkotás: Az állam törvényeket és rendeleteket hoz, amelyek meghatározzák a gazdasági tevékenységek kereteit és szabályait.
- Adópolitika: Az adók és járulékok szabályozása révén az állam befolyásolja a gazdasági szereplők viselkedését és a gazdasági folyamatokat.
- Pénzügyi szabályozás: A pénzügyi piacok és intézmények felügyelete, valamint a monetáris politika eszközei (például kamatlábak szabályozása) révén az állam biztosítja a pénzügyi stabilitást.
- Állami beruházások: Az állam közvetlen beruházásokkal támogatja a gazdasági növekedést és a munkahelyteremtést.
- Támogatások és ösztönzők: Az állam különböző támogatási programokkal és ösztönzőkkel segíti a vállalkozásokat és a gazdasági fejlődést.
- Szabályozó hatóságok: Az állam különböző szabályozó hatóságokat hoz létre, amelyek felügyelik és szabályozzák a különböző gazdasági szektorokat.

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

Magyarországon a nemzeti vagyonnal kapcsolatban az adott vagyonelemekért felelős szervezetek vezettek nyilvántartást a számvitel rendelkezései szerint. Ezek az adatok azonban nem kerültek összegzésre, azaz kijelenthető, hogy a magyar állami vagyont

¹⁹³ 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről.

¹⁹⁴ PÉNZÜGYMINISZTERIUM, *Belső ellenőrzési szakmai anyagok*, <https://allamhaztartas.kormany.hu/belso-ellenorzesi-szakmai-anyagok> (2023. május 14-i letöltés).

korábban, a 21. század előtt, nem kezelték egységesen. Ezt a hiányosságot pótolta az Országileltár elkészítésének elrendelése az Országileltár elkészítésével kapcsolatos időszériú intézkedésekről szóló 1172/2010. (VIII. 18.) Kormányhatározat által. Az Országileltár Program kivitelezése érdekében az MNV Zrt. által megalapításra került az Állami Vagyonynyilvántartási Kft. Az Országileltár elkészültének célja a meglévő állami vagyon felmérése és azok publikus felületen történő bemutatathatósága. Az állami vagyon bemutatásánál fontos, hogy egyrészt a számbavétel folyamata több szálon, több projekt keretében fut és napjainkban is tart. Másrészt, hogy az állami vagyon dinamikusan változik – felvásárlások, jogügyletek, értékcsökkenés, értékesítés által-, nagysága így nem tekinthető állandónak.¹⁹⁵

Magyarország esetében a köztulajdon a magyar alkotmányos hagyományok és a jogrendszer alapján ketté bontható az állam, és az önkormányzatok tulajdonára. Az állami vagyon még tovább bontható kincstári vagyonra és üzleti vagyonra. A kincstári vagyon kizárólag állami tulajdonban van és rendelkezéseit a nemzeti vagyonról szóló törvény részletezi.¹⁹⁶ Az üzleti vagyon pedig az a vagyon, mely nem része a kincstári vagyonnak. Az üzleti vagyon folyamatos változásban van, követve a gazdaságpolitika trendjeit.¹⁹⁷

A nemzeti vagyon kettéoszlása állami és önkormányzati vagyonra előrevetíti a különböző szintű vagyonhoz kapcsolódó jogszabályi rendelkezéseket. Az alapot az Alaptörvény adja meg, mely mellett megjelenik a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.), az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvényben (a továbbiakban: Vtv.), a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. Törvény, valamint az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Vhr.).¹⁹⁸

A vagyongazdálkodás kapcsán felmerül annak **eredményességi kérdése**. Eredményes vagyonkezelés akkor valósul meg, amikor a vagyon reálértékét sikerül megőrizni egy meghatározott vizsgált időszak elteltével. Optimális esetben a vagyon értéke nő a vizsgált időszak végére. Az eredményesség nem más, mint egy szervezet outputjai és céljai

¹⁹⁵ GERGŐ József, *Az állami vagyon összetevői és az azokkal való gazdálkodás szabályai*, In: BOROS Anita (szerk.), *Az állami vagyongazdálkodás*, Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 2018, 19-68.

¹⁹⁶ TORMA, András, *A nemzetgazdaság igazgatása*. In LAPSÁNSZKY András (szerk.), *Közigazgatási jog II. – Fejezetek szakigazgatásaink köréből*, Budapest, Complex. 23–59., 2013, 43.

¹⁹⁷ AUER-PAPP i.m.26-50.

¹⁹⁸ BOROS i.m.17-18.

közötti viszony mutatója, a cél megvalósulásának mértéke vagy egy tevékenység szándékolt és tényleges hatása. Az állami tulajdonú vállalatok esetében a hatékonyság a hasznosított vagyonelemek révén megvalósuló értékes, állami szolgáltatások nyújtása.¹⁹⁹

A költségvetési szféra esetében 3E (economy - gazdaságos, efficiency - hatékony, effectiveness - eredményes) kifejezés használandó. A gazdaságosság ugyanis, mint az egységnyi input minimalizálására vonatkozó cél elérése a megfelelő minőségű szolgáltatások fenntartása mellett, nem egyértelmű az állami tulajdonú vállalatok esetében. Szemben az üzleti szférával, ahol a gazdaságosság és a hatékonyság között nincs érdemi eltérés.

Egy állami tulajdonú vállalat teljesítményének értékelése során az alábbi paraméterek vizsgálatát érzem fontosnak.

- Piaci elemzés (vevők-beszállítók értékelése, kiszervezés lehetősége) - Az állami feladatot ellátó vállalatoknál vizsgálandó a fogyasztók térítési díjának nagysága, a beszállítók kiválasztási módja, valamint a kiszervezés indokoltsága;
- Üzleti tervezés, beszámoltatás – Vizsgálandó a pénzügyi terv részletessége, realitása, valamint, hogy mennyire mutatja a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség jegyeit. Rendelkezzen az állami tulajdonú vállalat kontrolling rendszerrel, az éves, operatív szintű tervek mellett, stratégiai és többéves kitekintésre lehetőséget adó üzletfejlesztési tervvel is;
- Menedzsment javadalmazása és a teljesítménymutatók – A felsővezetői prémiumok előre meghatározott, törvényi keretek között történjenek;
- Belső ellenőrzés – A külső ellenőrző szervezetek munkája mellett a szervezeti belső kontrollrendszer működtetése is fontos, hiszen hozzájárul az állami tulajdonú vállalat sikeres működéséhez. A hatékony belső ellenőrzés független, objektív bizonyosságot adó eszköz, módszeres és szabályozott eljárással értékeli, javítja a folyamatok hatékonyságát;
- Kockázatkezelés - Az állami tulajdonú vállalatok esetén ez azért lényeges, mert a magántulajdonú társaságokkal ellentétben az állami vállalatok a nemzetgazdaság szereplőitől beszedett díjakból, hozzájárulásokból gazdálkodnak;

¹⁹⁹ ANTHONY, Robert N., GOVINDARAJAN, V., *Menedzsmentkontroll-rendszerek*, Budapest, Panem kiadó, 2009.

- Nyilvánosság és a civil kontroll - Erősíti az állami szerepvállalás megítélését a közérdekű adatokhoz való hozzáférés, az aktuális költségvetési információk megléte és nyilvánossága területén. A nyilvánosság biztosítása kiterjed az állami tulajdonú vállalatok honlapján való közlemények és tájékoztatók közzétételére is.

200

A nemzeti vagyon kezelésének ellenőrzését az Alaptörvény (43. cikk) az Állami Számvevőszék feladatkörébe rendeli.²⁰¹

Az Nvtv. öt részre tagolódik. Az általános rendelkezések, a nemzeti vagyon fogalomkörébe tartozó egyes vagyontípusok, a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás, a külön törvényben meghatározott vagyonelemek, valamint a záró rendelkezések fejezetére. Az öt fejezet tartalmát mellékletek egészítik ki.

A törvény az általános rendelkezések fejezetében nevesíti a nemzeti vagyonhoz kapcsolódó fogalmi meghatározásokat, valamint a nemzeti vagyonba sorolandó vagyonelemeket. Kiemelésre kerülnek azon vagyon elemek is, melyek nem tartoznak az Nvv hatálya alá, és amelyek megnevezésre kerülnek a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősülő, a korlátozottan forgalomképes nemzeti vagyon vagyonelemei is.²⁰²

Közgazdasági fogalomként a nemzeti vagyon egy adott ország anyagi javainak és természeti erőforrásainak valamilyen értékben kifejezett összessége. Jellegét tekintve négy főcsoportba sorolható:

- termelő vagyon – pl. termőföld;
- nem termelő vagyon – pl.: színház;
- tartalék- és biztonsági alapok;
- lakosság tulajdonában lévő ingatlanok, és tartós fogyasztási cikkek, külföldi követelések és tartozások különbözete²⁰³

²⁰⁰ MILICZ i.m. 205-228.

²⁰¹ SZÓLIK Eszter, *Az állami vagyongazdálkodás forrásai*, In: BOROS Anita (szerk.): *Az állami vagyongazdálkodás*, NKE, Budapest, 2018, 10-17.

²⁰² SZÓLIK, i.m. 10-17.

²⁰³ MIHÁLYI Péter, *A magyar privatizáció krónikája – 1989-1997*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1998.

A kilencvenes években született számítások szerint a vállalati formában működő, privatizációba bevonható állami cégek száma 1860 volt, amelynek az értéke csupán az összes vagyonelem 20%-át tette ki. A szocialista rendszer összeomlása után a privatizáció, vagyis az állami tulajdonban lévő vagyon magánkézbe adása dominált, a magánszektor a gazdaság meghatározó részévé vált, kialakult a piacgazdaság. A hazai magánosítást a készpénzes privatizáció jellemezte. A privatizáció lezárása után az állam kezében elsősorban azok a vagyonelemek maradtak, amelyek ellátási, társadalmi és nemzetgazdasági szempontból meghatározóak.²⁰⁴ Az államosítás és a privatizáció jellemzően ciklikusan követik egymást. Magyarországon a privatizáció lezárulását követően a kétezres évek végéig csak elvétve került sor államosításra. A folyamat 2010-től új tendenciát mutat, az államosítás jellemzője, hogy kevésbé gazdasági, inkább politikai szempontok alapján zajlik, „a megvalósítás pedig nem követ pontos forgatókönyvet, hanem az átfogó politikai értékrend, eszme- és célrendszer bázisán rugalmas és kreatív.”²⁰⁵ 2010 és 2014 között a reprivatizáció több mint 200 céget érintett körülbelül 1600 milliárd forint értékű vásárlással. A tranzakciók nagyobb arányban a tulajdonosok kivásárlását jelentette, jogi-közigazdasági értelemben nem tekinthetőek államosításnak. Az anyagi ráfordítás mértéke elenyésző a korábbi privatizációs bevételekhez képest. A tranzakció költségeit tekintve a **legnagyobb államosítás** az energiaszektor és a pénzintézeteket érintette.²⁰⁶

A nemzeti vagyonról szóló törvény alapján az állam és a helyi önkormányzatok vagyona az alábbiak szerint csoportosítható:

1. Kizárólag az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő vagyon.
2. Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősül a nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározott, illetve törvényben, kormány- és helyi önkormányzati rendeletben megállapított vagyonelemek. A kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon állami és helyi önkormányzati tulajdonban történő megtartása hosszú távon indokolt.

²⁰⁴ TÖRÖK Ágota, *Az állami vagyonkezelés elmúlt 20 éve kapcsolódva a közbeszerzési szabályok kialakulásához*. In.: Jog-Állam-Politika, 2009/3. szám CD melléklet, 219.

²⁰⁵ VOSZKA Éva, *Államosítás, privatizáció, államosítás*, Közgazdasági Szemle, 2013, 1290. https://efolyoirat.oszk.hu/00000/00017/00209/pdf/EPA00017_kozgazdasagi_szemle_2013_12_1289-1317.pdf (2026.01.03-i letöltés)

²⁰⁶ MIHÁLYI Péter, *A magyar privatizáció krónikája – 1989-1997*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1998.

3. Korlátozottan forgalomképes nemzeti vagyonnak minősül az állam esetében a közszolgáltatási tevékenységet ellátó, gazdasági társaságként működő, az állam többségi tulajdonában lévő társasági részesedés. Korlátozottan forgalomképes vagyonnak tekinthető a helyi önkormányzatok esetében – többek között – az önkormányzat tulajdonában álló közmű és társasági részesedés, ezek nem szolgálhatnak hitelfelvétel fedezetéül. A törzsvagyoni minősítés feltétele, hogy a vagyon önkormányzati feladat- és hatáskör ellátást, illetve közhatalom gyakorlását szolgálja. A három kategóriába nem tartozó nemzeti vagyon az üzleti vagyon, amelynek a tulajdonosi joggyakorlására nincs általános korlátozás.²⁰⁷ Az üzleti vagyon olyan nemzeti vagyon, amely nem tartozik a kincstári- és a törzsvagyonba. A nemzeti vagyonról szóló törvény értelmében az államot és a helyi önkormányzatot monopóliumok illetik meg, ennek a részleteit a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény tartalmazza. A tulajdonosi jogokat az állam és a helyi önkormányzatok nem közvetlenül gyakorolják, hanem tulajdonosi joggyakorlókon keresztül. A vagyon mértékét a joggyakorló nyilvántartja és ellenőrzi. Az adatok néhány kivételtől eltekintve nyilvánosak, ennek részleteit a minősített adat védelméről szóló törvény részletezi. A nyilvántartás értékalapú, vagyis a vagyon értékének változását is magában foglalja.²⁰⁸ A helyi önkormányzatok vagyongazdálkodási tervet kötelesek készíteni. Az állami vagyon esetében 1990-ben önálló szervezeteket hoztak létre a kincstári vagyon és az üzleti vagyon kezelésére. A vagyonkezelés jelenlegi struktúrája több egymást követő szervezeti átalakítás eredményeként kristályosodott ki.

4.2. KÖZTULAJDON, NEMZETI VAGYON ÉS CORPORATE GOVERNANCE

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok **kormányzásának vizsgálata** a nemzeti vagyonjog általános alapelveinek (közérdek, rendeltetésszerű és felelős gazdálkodás, átláthatóság) bemutatásán túlmenően szükségképpen elvezet az ügyvezetés szintjéhez is, mivel a nemzeti vagyonhoz fűződő közérdek a gyakorlatban elsősorban a vezető tisztségviselők napi döntésein keresztül érvényesül.

²⁰⁷ BENDE-SZABÓ Gábor, *A vagyongazdálkodás jogi keretei*. NKE, 2014. 10.

²⁰⁸ BENDE-SZABÓ *i.m.* 10

Az Alaptörvény²⁰⁹ és az Nvtv. célvagyon-logikája²¹⁰, valamint a takarékoságot és átláthatóságot előíró speciális törvényi követelmények (különösen a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény²¹¹ és az arra épülő GTBKR-kézikönyv²¹²) az ügyvezetés számára olyan többlet-felelősségi és magatartási standardokat állapítanak meg, amelyek túlmutatnak a „klasszikus” magántársasági ügyvezetői szerepen. E fejezet rész ezért arra fókuszál, hogy az ügyvezetés – mint a jogi személy irányításának magja – miként köteles a nemzeti vagyon megőrzésének, hatékony és takarékos kezelésének, valamint az átlátható, korrupciómentes gazdálkodásnak a követelményeit integrálni döntéshozatali és szervezetalakító gyakorlatába.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok kormányzása olyan sajátos területként írható le, ahol a klasszikus társasági jogi keretet az Alaptörvényre és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényre épülő közvagyonjogi és közpénzügyi követelmények egészítik ki. Auer és Papp közösen megjelent tanulmánya a témát tovább részletezi²¹³ és arra utal, hogy Kelet-Közép-Európában, így Magyarországon is, a corporate governance szabályozása erősen jogszabályosított, így önszabályozó normák helyett törvényi és rendeleti szinten jelennek meg a felelős társaságirányítás előírásai.

Nemzetközi referenciapontként az OECD „Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises” (2015)²¹⁴ tekinthető irányadónak, amely kifejezetten az állami tulajdonú, illetve állami befolyás alatt álló társaságok számára fogalmaz meg irányítási sztenderdeket.

A NvTv.²¹⁵ rendelkezik arról, hogy a nemzeti vagyon alapvetően közfeladat ellátásának biztosítására szolgál, amelyhez a szükséges infrastruktúrát is biztosítja.²¹⁶ Ez alapján az állami vagyont közfeladatok ellátására kell biztosítani, valamint amennyiben ezt a szerepét időszakosan vagy állandó jelleggel nem tölti be, úgy hasznosítani szükséges

²⁰⁹ Magyarország Alaptörvénye. 2011.

²¹⁰ 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (Nvtv.)

²¹¹ 2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről

²¹² KÉZIKÖNYV a köztulajdonban álló gazdasági társaságok részére a belső kontrollrendszer kialakításához és működtetéséhez

²¹³ AUER Ádám. - PAPP Tekla, *Corporate governance in state-owned companies in Hungary*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2016, 26–50.

²¹⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Paris: OECD Publishing. 2015.

²¹⁵ Nvtv. 7. § (1)

²¹⁶ Nvtv. 7. § (1)

azt.²¹⁷ Emellett a Vtv. nevesíti az állami vagyónra vonatkozó tulajdonosi joggyakorlás alapvető feladatát, mely szerint az állami vagyont rendeltetésének megfelelően, értékmegőrző, értéknövelő, költségtakarékos és hatékony módon szükséges felhasználni, közvetve hasznosítani, továbbá gyarapítani azt.²¹⁸ A törvényben kijelölt tulajdonosi joggyakorló köteles a kormány rendeletében meghatározott adattartalommal és módon adatszolgáltatást nyújtani az MNV Zrt. részére. A joggyakorló ellenőrzését éves szinten az Állami Számvevőszék látja el.²¹⁹

4.2.1. AZ ÁLLAM ÉS ÖNKORMÁNYZAT TULAJDONOSI IRÁNYÍTÁSI SZEREPE

Az Alaptörvény és az Nvtv. alapján a nemzeti vagyon kezelésének célja nem lehet magánérdek, a vagyonkezelés során „minden esetben a köz érdekének szem előtt tartásával kell eljárni”.²²⁰ Ez a kötelezettség a köztulajdonban álló gazdasági társaságok irányítására is kiterjed: a tulajdonosi döntéseknek a közfeladat-ellátás, a közpénzügyi felelősség és a jövő nemzedékek érdekeinek horizontján kell értelmezhetőnek lenniük. A nemzeti vagyongazdálkodás feladataként a törvény kifejezetten a vagyon megőrzését, értékének és állagának védelmét, valamint az állam és az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, rendeltetésszerű, hatékony és költségtakarékos felhasználást jelöli meg.

A hazai szakirodalomból²²¹ levonható az a következtetés, hogy a közvagyonjogi keret határozza meg az állam és az önkormányzat tulajdonosi szerepének tartalmát a gazdasági társaságokban: a tulajdonos nem „klasszikus piaci befektetőként”, hanem közjogi kötelezettségekkel terhelt megbízóként lép fel, akinek egyszerre kell szem előtt tartania a vállalat pénzügyi teljesítményét és a közfeladat-ellátás minőségét.

4.2.2. ÁLLAMI TULAJDONOSI JOGGYAKORLÁS ÉS A HAZAI MODELL

Az állami tulajdonosi joggyakorlás kereteit a 2007. évi CVI. törvény és a végrehajtó kormányrendeletek alakítják²²², amelyek kijelölik a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. és más szervek tulajdonosi szerepét, valamint a vagyonkezelés és értékesítés eljárási

²¹⁷ GERGŐ *i.m.* 19-68.

²¹⁸ Vagyontv. 2. § (1)

²¹⁹ GERGŐ *i.m.* 19-68.

²²⁰ Magyarország Alaptörvénye 38. cikk (1)

²²¹ HORVÁTH M., Tamás és BARTHA, Ildikó és BORDÁS, Péter és LOVAS, Dóra A látható kéz : Kormányzati tulajdon és szabályozó szerep vállalati körben. ORAC, Budapest. 2024.

²²² 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet az állami vagyonnal való gazdálkodásról

garanciáit. A hazai szakirodalom hangsúlyozza, hogy a magyar modellben a tulajdonosi jogok gyakorlása több csatornán – MNV, ágazati minisztériumok, speciális jogállású társaságok – oszlik meg, ami a felelősségi viszonyok elmosódásának kockázatát rendezte²²³

Horváth M. Tamás tanulmányában azt vizsgálja²²⁴, hogy az állami tulajdonú vállalatok feletti kormányzati rendelkezési jogok hogyan érintik a piaci verseny integritását. Megállapítása szerint minél közvetlenebb a közjogi és a tulajdonosi minőség összekapcsolódása, annál inkább megnőnek a gazdasági és politikai kockázatok; különösen a százszázalékos állami tulajdonú társaságoknál, amelyeknél a közhatalmi eszközökkel történő beavatkozás veszélyeztetheti a piaci semlegesség elvét.

Ez a megállapítás szoros összhangban áll Varju Márton és Cseres Katalin által publikált elemzéssel²²⁵, amely jogi dogmatikai módszertannal tesztelve arra jut, hogy a hatályos magyar jogszabályi keret nem feltétlenül képezi le azokat a komplex stratégiai megfontolásokat, amelyek a globális pénzügyi válságot követően az állami vállalati szektor szerepét formálják.

Az **OECD irányelvek** egy centralizált, professzionális „ownership entity”²²⁶ létrehozását ajánlják, amely egy kézben fogja össze az állami tulajdonosi joggyakorlást, és világosan elválik a szabályozói és szakpolitikai funkcióktól. Boros Anita érzékelteti²²⁷, a tulajdonosi entitás az a közjogi szerv, amely a tulajdonosi funkciókért, vagyis az állami tulajdonú vállalatok tulajdonosi jogainak gyakorlásáért felelős. Az ajánlás értelmezésében a „tulajdonosi entitás” jelenthet egyetlen állami tulajdonosi ügynökséget, egy koordináló ügynökséget vagy egy, az állami tulajdon gyakorlásáért felelős kormányzati minisztériumot.

²²³ BOROS, 2021, *i.m.* 64.

²²⁴ HORVÁTH M. Tamás, Kormányzati rendelkezés állami vállalatokban. Jogtudományi Közlöny. 2025, 1-24.

²²⁵ VARJU Márton – CSERES Katalin, *Állami vállalatok a magyar gazdaságban: milyen modell következik a jogszabályokból?* Belügyi Szemle, 2025, 937-962.

²²⁶ Tulajdonjogi egyég

²²⁷ BOROS Anita, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises from Hungarian State-Owned Enterprises’ Point of View, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2017/Special edition 1, 15.

4.2.3. ÖNKORMÁNYZATI CORPORATE GOVERNANCE

Az önkormányzati tulajdonú társaságok sajátos corporate governance rendszerét is elemezve, különös tekintettel az önkormányzati fenntartású intézmények és gazdasági társaságok viszonyára, amely azt vizsgálja, hogy az önkormányzati tulajdonú cégek esetében a közgyűlés/szenátus, a polgármester és az önkormányzati bizottságok hatásköreinek dekoncentrációja gyorsabb, rugalmasabb tulajdonosi döntéshozatalt eredményezhet, ugyanakkor fokozott igényt támaszt garanciális kontrollmechanizmusokra (pl. adósságot keletkeztető ügyletek állami előzetes jóváhagyása).

Mayer a felelős társaságirányítás önkormányzati vetületét elemzi²²⁸, bemutatva, hogy a helyi önkormányzati tulajdonú társaságoknál a tulajdonosi joggyakorlás és a társaságirányítás közjogi és magánjogi rétegei szorosan összefonódnak, és a képviselő-testületi döntéshozatal gyakran helyi politikai kompromisszumok függvénye. Lehoczki szintén kifejti²²⁹, hogy az önkormányzati tulajdonú társaságoknál a közszolgáltatási feladatellátás és a vagyongazdálkodási elvek sajátos feszültséget generálnak a hatékony üzleti működéssel szemben

4.3. AZ ÜGYVEZETÉS FELELŐSSÉGE A NEMZETI VAGYON TAKARÉKOS ÉS HATÉKONY KEZELÉSÉBEN

4.3.1. A VEZETŐ TISZTSÉGVISELŐK FELELŐSSÉGE

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok kormányzásának vizsgálata a nemzeti vagyonjog általános alapelveinek (közérdek, rendeltetésszerű és felelős gazdálkodás, átláthatóság) bemutatásán túlmenően szükségképpen elvezet az ügyvezetés szintjéhez is, mivel a nemzeti vagyonhoz fűződő közérdek a gyakorlatban elsősorban a vezető tisztségviselők napi döntésein keresztül érvényesül. Az Alaptörvény és az Nvtv. célvagyon logikája, valamint a takarékoságot és átláthatóságot előíró speciális törvényi követelmények (különösen a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény és az arra épülő GTBKR-kézikönyv) az ügyvezetés számára olyan többlet-felelősségi és magatartási standardokat állapítanak

²²⁸ MAYER Endre, Önkormányzati corporate governance: felelős társaságirányítási jó gyakorlatok Kecskeméten. *Iustum Aequum Salutare*, 2021, 201-231.

²²⁹ LEHOCZKI Zóra Zsófia, A köztulajdonban álló gazdasági társaságok szervezeti és vagyoni sajátosságai, PhD értekezés, NKE, 2022, 227-228.

meg, amelyek túlmutatnak a „klasszikus” magántársasági ügyvezetői szerepen. E fejezet rész ezért arra fókuszál, hogy az ügyvezetés – mint a jogi személy irányításának magja – miként köteles a nemzeti vagyon megőrzésének, hatékony és takarékos kezelésének, valamint az átlátható, korrupciómentes gazdálkodásnak a követelményeit integrálni döntéshozatali és szervezetalakító gyakorlatába.

A Ptk.²³⁰ az ügyvezetést a jogi személy irányításával kapcsolatos olyan döntések összességéként határozza meg, amelyek nem tartoznak a legfőbb szerv hatáskörébe, és amelyeket a vezető tisztségviselők vagy a vezető tisztségviselőkből álló testület gyakorol. E definíció a köztulajdonban álló társaságokra is irányadó: a vezető tisztségviselők – igazgatóság tagjai, vezérigazgató, ügyvezetők – felelősek a társaság operatív működéséért, a stratégia végrehajtásáért, a munkaszervezet irányításáért, a társaság képviselétéért és a jogszerű működés biztosításáért.

Különösen jelentős a vezető tisztségviselők felelősségi rendszerének kettőssége: egyrészt polgári jogi, a társaság felé fennálló felelősség, másrészt – köztulajdon esetén – közpénzügyi és közhatalmi szempontokból fakadó felelősség, amely a számvevőszéki, korrupcióellenes és egyéb közjogi kontrollmechanizmusok révén érvényesül.²³¹ Az OECD-irányelvek hangsúlyozzák, hogy a vezető testületeknek kellően autonómnak, szakmailag felkészültnek és döntéseikért felelősséget vállalni képesnek kell lenniük ahhoz, hogy a tulajdonosi elvárásokat – ideértve a közpolitikai célokat – kiegyensúlyozottan érvényesítsék

4.3.2. A TAKARÉKOSSÁG TÖRVÉNYI RÖGZÍTÉSE

A 2009. évi CXXII. törvény²³² kifejezetten a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működését célozza, olyan alapelveket rögzítve, mint a takarékoság, átláthatóság, ellenőrzöttség és a felügyelőbizottsági kontroll erősítése.

Ezzel a takarékosági elv a köztulajdonú társaságok ügyvezetésének egyik meghatározó mércéjévé válik: az üzleti döntések megítélésekor nem csupán a profitabilitás és a hosszú

²³⁰ Ptk. 3:21

²³¹ KERÉKES, Etelka, A belső kontrollrendszer kialakítása a köztulajdonban álló gazdasági társaságoknál, , Controller Info, 2022, 57-61.

²³² 2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről (köznyelven: „Takarékos törvény”)

távú vállalati érdek, hanem a nemzeti vagyon értékének megőrzése, a közfeladat-ellátás fenntarthatósága és a közpénzekkel való felelős gazdálkodás is releváns szempont.

4.4. ELLENŐRZÉS ÉS ÁTLÁTHATÓSÁG A KÖZTULAJDONÚ TÁRSASÁGOKNÁL

4.4.1. ÁTLÁTHATÓSÁG, MINT NEMZETI VAGYON ALAPELV

Az átláthatóság a nemzeti vagyonjogban önálló, alkotmányos rangú alapelv, amely egyszerre vonatkozik a nemzeti vagyon kezelésének eljárásaira és a vagyona vonatkozó információk megismerhetőségére. Az Alaptörvény kimondja²³³, hogy „a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni” és „a közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni”, a vonatkozó adatok pedig közérdekű adatok. Ezt konkretizálja az Nvtv., amely egyrészt fogalmi szinten bevezeti az „átlátható szervezet”²³⁴ és az „felelős gazdálkodás”²³⁵ kategóriáit, másrészt a részesedésszerzés, társaságalapítás és vagyonnyilvántartás területén kifejezett átláthatósági követelményeket állít fel a nemzeti vagyont érintő ügyletekre.

Az átláthatóság és az elszámoltathatóság egyértelművé teszi a költségvetési rendszeren belüli feladatokat, felelősséget, a köz- és a magánszféra határvonalait; különféle elszámoltatási lehetőségek vannak: horizontális és vertikális.²³⁶

Az **átláthatóság** a köztulajdonú gazdasági társaságoknál **nem pusztán „jó gyakorlat”,** hanem a nemzeti vagyonjog és az információs szabadság metszéspontjában elhelyezkedő, normatív alapelv. Az Alaptörvény és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény egyaránt rögzíti, hogy a közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni; a közérdekű adatok köre nem szervezeti formához (költségvetési szerv vs. gazdasági társaság), hanem a közpénz-jelleghez és a közfeladat-ellátáshoz kötődik.²³⁷

A köztulajdonú társaságok esetében az átláthatóság kettős dimenzióban jelenik meg. Egyfelől formális-jogi szinten az Nvtv. „átlátható szervezet” fogalma és az ehhez

²³³ Magyarország Alaptörvénye 39. cikk (2)

²³⁴ Vagyontv. 3. § (1)

²³⁵ Vagyontv. III. Fejezet

²³⁶ RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter, *Átláthatóság a közképzügyekben*, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 5.

²³⁷ Magyarország Alaptörvénye 38–39. cikk.

kapcsolódó tulajdonszerzési korlátok (nem átlátható szervezet nem szerezhethet részesedést állami vagy önkormányzati többségi befolyás alatt álló társaságban) a tulajdonosi lánc tisztaságát és a fedőszervezetek kizárását célozzák.²³ Másfelől az információszabadság-joggyakorlat – az Alkotmánybíróság és a bíróságok ítélkezése – következetesen kimondja, hogy a közpénzekre és nemzeti vagyonra vonatkozó adatok nyilvánossága „nem függvénye” a jogi formai besorolásnak: az állami vagy önkormányzati tulajdonú társaságok a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetővé tételére kötelesek.²³⁸

339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet és a hozzá kapcsolódó PM-kézikönyv ezt a normatív elvárást részben azzal operacionalizálja, hogy a köztulajdonban álló gazdasági társaságok számára kötelezően előírja az ötpilléres belső kontrollrendszer, valamint az információs és kommunikációs rendszer kialakítását, a megfelelési és integritás-funkció szakmai függetlenségével együtt.⁸ Ezzel az átláthatóság nem csupán külső közzétételi kötelezettségként, hanem a belső irányítás strukturális elemként jelenik meg, amely a tulajdonosi joggyakorlás, az ellenőrzés és az elszámoltathatóság összekapcsolásán keresztül tölti be governance-szerepét.²³⁹

4.4.2. BELSŐ KONTROLLRENDSZER, GTBKR ÉS INTEGRITÁS

A Gtbkr.²⁴⁰ **ötpilléres belső kontrollrendszert** ír elő: kontrollkörnyezet, integrált kockázatkezelés, kontrolltevékenységek, információs és kommunikációs rendszer, valamint nyomon követési rendszer (monitoring). Ehhez társul az integritásmenedzsment funkció, amelynek célja a korrupciós, összeférhetetlenségi és csalási kockázatok

²³⁸ F. ROZSNYAI, Krisztina, *Közérdekű adat-e a piaci bevétel felhasználására vonatkozó információ? – Nyilvánosság a köztulajdonban álló gazdasági társaságok vonatkozásában*, Közjavak, 2018. <https://www.kozjavak.hu/kozerdeku-adat-e-piaci-bevetel-felhasznalasara-vonatkozo-informacio-nyilvanossag-koztulajdonban-allo> (2026. február 20-i letöltés).

²³⁹ Állami Számvevőszék. (2021). Az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok átláthatósága és felelős vezetése (elemzés).

https://www.asz.hu/dokumentumok/felelos_vezeto_20210420.pdf (2026. február 20-i letöltés).

BOROS, 2018, i.m.

339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről; PÉNZÜGYMINISZTERIUM. (2021). Kézikönyv a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről.

²⁴⁰ 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről

megelőzése és feltárása; a Pénzügyminisztérium kézikönyve²⁴¹ mindezt gyakorlati szinten rendszerezi

A Kézikönyv²⁴² a köztulajdonban álló gazdasági társaságok részére a belső kontrollrendszer kialakításáról és működtetéséről a 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendeletre²⁴³ és a Takarékosági törvényre²⁴⁴ épülő szabályozási környezethez illeszkedve a belső kontrollrendszer és az integritásmenedzsment normatív kereteit rendszerezi, és egyben módszertani-gyakorlati útmutató szolgál a köztulajdonban álló társaságok első számú vezetői számára a kontrollfunkciók, a megfelelést támogató funkció és a belső ellenőrzés szakszerű kialakításához és működtetéséhez. A kézikönyv a COSO-modellre²⁴⁵ építve határozza meg a belső kontroll komponenseit (kontrollkörnyezet, kockázatkezelés, kontrolltevékenységek, információ és kommunikáció, monitoring), és kifejezetten azt erősíti, hogy a köztulajdonú társaságok esetében a közpénzügyi integritás védelme - korrupció-megelőzés, csalásmegelőzés, összeférhetetlenség-kezelés - kiemelt jelentőségű.

A megfelelésért felelős szerepe köztulajdonú társaságoknál különösen jelentős, mivel a azok a politikai és gazdasági érdekek találkozási pontján működnek. A megfelelési funkció feladata a jogszabályi és tulajdonosi elvárások folyamatos figyelemmel kísérése, belső szabályokba történő integrálása, a jogsértések megelőzése és feltárása, valamint a vezetés és a felügyelőbizottság rendszeres tájékoztatása. Az állami tulajdonú gazdasági társaságok működése, az őket érintő társadalmi bizalmi faktor meghatározó az állam működése, nemzetközi vagy éppen társadalmi megítélése, versenyképessége, hatékonysága szempontjából.²⁴⁶

Fontos megemlítenem az ellenőrzési architektúrában a külső ellenőrzést, amelynek első eleme a független könyvvizsgálat²⁴⁷, amely a pénzügyi beszámolók megbízhatóságát

²⁴¹ Kézikönyv a köztulajdonban álló gazdasági társaságok részére a belső kontrollrendszer kialakításához és működtetéséhez, Pénzügyminisztérium, 2021.

²⁴² Lásd: 272.

²⁴³ 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről

²⁴⁴ 2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről

²⁴⁵ A COSO egy átfogó, integrált kockázatkezelési keretrendszert foglal magába, amit a Committee of Sponsoring of the Tradeway Commission (COSO) fejlesztett ki és ami mára már az egyik legismertebb módszertanná vált a világon, amelyet mind a versenyszférában, mind az államigazgatásban egyaránt alkalmaznak

²⁴⁶ BOROS Anita, megfelelés ellenőrzésének egyes kérdései az állami tulajdonú gazdasági társaságok esetében, Pénzügyi Szemle, 2019, 579.

²⁴⁷ 2000. évi C. törvény a számvitelről 155. § (1)

hivatott biztosítani, és a piaci társaságokhoz hasonlóan köztulajdonú társaságok esetében is. A második pillér a számvevőszéki ellenőrzés: az Állami Számvevőszék, amely több elemzésében²⁴⁸ vizsgálta az állami vállalatok gazdálkodásának szabályszerűségét, a tulajdonosi joggyakorlás hatékonyságát és az állami vagyon feletti kontroll érvényesülését. Az ÁSZ megállapításai szerint a beszámolási és ellenőrzési rendszer minősége döntő jelentőségű a közpénzek átlátható felhasználása és a társadalmi elszámoltathatóság szempontjából.

Az állami (illetve köztulajdonú) gazdasági társaságok integritás kockázatai nem csupán egyéni szabálysértések aggregátumai, hanem a közfeladat-ellátás, a közvagyon-kezelés és a vállaltszerű működés határterén keletkező strukturális kockázatok: az erős piaci ösztönzők (szerződéses rugalmasság, gyors döntési igény) és a közjogi elvárások (elszámoltathatóság, transzparencia, közérdek-orientáció) együttese olyan kontroll-igényt teremt, amelynek hiánya a korrupciós kitettség „rendszerkockázatává” válhat. Az Állami Számvevőszék integritás-felméréseinek módszertani logikája is ezt tükrözi: a vizsgálat a társaságok működésében megjelenő, integritást veszélyeztető tényezők (veszélyeztetettség tényezők) azonosítására, valamint az ezek mérséklését szolgáló kontrollok kiépítettségének értékelésére irányul.²⁴⁹²⁵⁰

A kockázati mintázatok tipikusan azokon a pontokon sűrűsödnek, ahol (i) nagy értékű erőforrás-allokáció történik, (ii) széles mérlegelési mozgástér áll fenn, és (iii) információs aszimmetria alakul ki: ilyenek különösen a beszerzések és szerződéskötések, a vagyonhasznosítási tranzakciók, a külső szolgáltatók igénybevétele, illetve a személyi döntések (összeférhetetlenség, javadalmazás, vezetői kinevezések). A 2017. évi felmérést összegző ÁSZ-elemzés egy további lényeges strukturális összefüggést is jelez: az integritás szempontjából releváns kockázati kitettség a nagyobb méretű (különösen: magasabb árbevételű) társaságoknál jellemzően erősebb, ami a tranzakciók volumenével, komplexitásával és a döntési láncok elágazásával magyarázható.

²⁴⁸ Állami Számvevőszék elemzése az állami tulajdonú gazdasági társaságok működéséről. Éves

²⁴⁹ Állami Számvevőszék. (2018). Elemzés: A köztulajdonú gazdasági társaságok 2017. évi integritási felmérésének eredményei.

https://www.asz.hu/dokumentumok/integritas_elemzes_20180425.pdf

²⁵⁰ BOROS, A. (2019). A megfelelés ellenőrzésének egyes kérdései az állami tulajdonú gazdasági társaságok esetében. Pénzügyi Szemle / Public Finance Quarterly, 64(4), 570–584.

https://real.mtak.hu/104318/1/borosa-2019-4-mpdf_20191212135058_99.pdf

Az integritáskockázatok kezelésének lényegi tanulságára mutat rá az említett szakirodalom, hogy az „integritás” itt nem erkölcsi kategória, hanem governance-képesség: azon intézményi megoldások összessége, amelyek képesek a veszélyeztetettségi tényezőket kontrollal, felelősségi renddel és visszacsatolással ellensúlyozni.

Fontosnak érzem, hogy a közszféra esetében is szükség van olyan számvitelre, amely egyszerre felel meg a magyar és a nemzetközi szabványoknak, mert az eredményszemléletű számvitelre történő áttérés nem lehetőség, hanem indokolt változtatás, mely az egyik lehetséges módja a közszféra átláthatósága biztosításának.²⁵¹

A közszféra pénzügyi átláthatósága, annak elszámoltathatósága nélkülözhetetlen a takarékos és kiegyensúlyozott gazdálkodás, az államháztartás egyensúlyának megteremtése, az eladósodás megfékezése, valamint a közterhek mérséklésének eléréséhez.

A közszféra pénzügyi elszámolásainak áttekinthetősége globális, európai uniós és helyi érdek egyszerre. Ezt biztosíthatja a pénzforgalmi elszámolásokról az eredményszemléletű számvitelre történő áttérés. A gazdasági döntések azért is megalapozottabbá válnak az eredményszemlélet esetén, mert hatással van a vezetők és döntéshozók gazdasági gondolkodására is. Ezáltal a közszférában a pénzügyi jelentések jobb minőségű információkat biztosítanak az állami döntések előkészítéséhez.²⁵²

4.4.3. A MAGYAR ÉS AZ OECD SZEMLELET ÖSSZEVETÉSE

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok irányítása, vezetése és ellenőrzése a magyar jogrendszerben többszintű, részben jogszabályi, részben soft law²⁵³ jellegű keretek között működik. Az OECD-irányelvek, a Ptk. és a nemzeti vagyonjogi szabályok együttes értelmezése alapján körvonalazódik egy olyan integrált rendszerben, amelyben (i) az állam, mint tulajdonos gyakorolja jogait, (ii) az ügyvezetés autonóm, szakmailag felelős és beszámoltatható módon működik, (iii) a felügyelő- és audit-testületek, valamint a belső

²⁵¹ KORMÁNY Béla, Eredményszemléletű számvitel: a közszféra sikereesebb pénzügyéért. Új Magyar Közigazgatás 2018, 76–80.

²⁵² BATHÓ Ferenc, *Az eredményszemléletű számvitelre történő áttérés elvi programja*, Pénzügyi Szemle, 2012/4, 426–443.

²⁵³ A soft law alatt nem kötelező szabályt értünk, pl. Nemzetközi Szervezetek ajánlásai.

kontrollrendszer erős, kockázatérzékeny és korrupció-rezisztens, (iv) a külső ellenőrzés és transzparencia pedig a tőzsdei sztenderdekhez közelít.²⁵⁴

Az OECD-irányelvek hangsúlyozzák, hogy az állami vállalatoknak a tőzsdei cégekhez hasonló szintű transzparenciát kell biztosítaniuk: éves jelentések, konszolidált pénzügyi beszámolók, a közpolitikai célokra fordított költségek és támogatások részletes bemutatása, valamint a tulajdonosi és irányítási struktúra átlátható bemutatása szükséges.²⁵⁵

Az OECD irányelvek az államot „tájékozott és aktív tulajdonosként” írják le, amelynek világos tulajdonosi politikát, egyértelműen meghatározott közpolitikai célokat, független és kompetens igazgatóságokat, valamint magas szintű átláthatósági és beszámolási standardokat kell érvényesítenie az állami vállalatoknál.

A fejezetben ismertetett szakirodalomban leírásra kerül, hogy a magyar jogban a nemzeti vagyon egy speciális, célhoz kötött közvagyonként jelenik meg, amelynek kezelésére az Alaptörvény és az Nvtv. olyan többletkövetelményeket – közérdekszolgálat, közös szükségletek kielégítése, természeti erőforrások megóvása, jövő nemzedékek érdekeinek védelme – állít, amelyek érdemben módosítják az állami és önkormányzati tulajdonú társaságok corporate governance logikáját.

Megállapítható az is, hogy a nemzeti vagyon kezelésének alapelvei - közérdek-orientáltság, átláthatóság, korrupciómentes közélet, felelős és takarékos gazdálkodás, hosszú távú fenntarthatóság - horizontálisan átszövik a köztulajdonban álló társaságok irányítását, vezetését és ellenőrzését: beépülnek a tulajdonosi joggyakorlás elveibe, az ügyvezetés felelősségi standardjaiba, a belső kontrollrendszer követelményeibe és a külső, számvevőszéki, bírósági, illetve társadalmi kontroll mechanizmusaiba.

Összességében a hazai szakirodalom azt a következtetést vonja le, hogy a magyar köztulajdonú társaságok kormányzása egy **többszintű, „hibrid” modell**ként írható le, amelyben a magánjogi társaságirányítási eszköztár²⁵⁶ folyamatos interakcióban áll a közjogi-közpénzügyi kontrollmechanizmusokkal.²⁵⁷ E komplex normatív keretben a

²⁵⁴ OECD 2015.

²⁵⁵ OECD 2015.

²⁵⁶ taggyűlés/községiülés, ügyvezetés, felügyelőbizottság

²⁵⁷ ÁSZ-ellenőrzés, GTBKR-alapú belső kontroll, integritásmenedzsment, vagyonkezelésre vonatkozó speciális törvényi korlátok

klasszikus shareholder-logika²⁵⁸ a közérdeket érvényesítő public ownership-logikával²⁵⁹ fonódik össze, és a rendszer sajátosságainak megértéséhez interdiszciplináris – társasági jogi, közigazgatás-tudományi és közgazdaságtani – megközelítés szükséges.²⁶⁰

4.5. A NEMZETI VAGYON FELETTI TULAJDONLÁS MODELLJE

4.5.1. AZ MNV HELYE A VAGYONIGAZGATÁS RENDSZERÉBEN

Magyarországon az állami vagyonkezelés intézményi architektúrája az elmúlt három évtizedben drámai átalakulásokon ment keresztül. Az átmeneti időszak elején az Állami Privatizációs Ügynökség (később ÁPV Rt.) volt a privatizáció központi eszköze, és 1997-re a könnyen értékesíthető eszközöket nagyrészt eladták. Az 1998–2001 között a privatizációról az újraelosztásra való átállás történt, mivel a központi privatizációs szervezet eszközei inkább nőnek, mint zsugorodnak, kiadásai meghaladták az értékesítési bevételeket, és elsődleges tevékenysége az állami jövedelem költségvetésen kívüli újraelosztása lett.²⁶¹

Története szorosan összefonódik az állami vagyonkezelés intézményrendszerének átalakulásával Magyarországon a 2000-es évek második felétől. A társaság 2007-ben jött létre, és 2008. január 1-jétől működik a korábbi vagyonkezelő szervezetek – mindenekelőtt az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt., a Kincstári Vagyoni Igazgatóság, valamint a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet – összevonásával, azok jogutódjaként. A létrehozás deklarált célja az volt, hogy a privatizációs logikáról a tartós állami tulajdonban maradó nemzeti vagyon egységes, professzionális megőrzésére és gyarapítására helyezze át a hangsúlyt, egységes vagyonnyilvántartással és központosított tulajdonosi joggyakorlással. Az MNV Zrt. azóta a magyar állam egyik legfontosabb háttérintézményeként működik, több ezer milliárd forint értékű állami vagyon – társasági részesedések, ingatlanok, ingóságok – felett gyakorol tulajdonosi jogokat, és a

²⁵⁸ A shareholder-logika (részvényesi érték elv) a vállalat elsődleges céljának a tulajdonosi érték maximalizálását tekinti, ahol a siker mérője a profit, az osztalék és a részvényárfolyam.

²⁵⁹ Közigazgatás-tudományi megközelítés, amely szerint az állami tulajdonú vagy közszolgáltatást végző cégek célja a közérdek érvényesítése, a közszolgáltatások biztosítása, esetenként a társadalmi hasznosság maximalizálása a profit rovására

²⁶⁰ A rendszer megértéséhez a jogi szabályozás (társasági jog), az állami működési mechanizmusok (közigazgatás) és a gazdasági racionalitás (közgazdaságtan) együttes elemzése szükséges, mivel a közérdek és a profitérdek gyakran ütközik vagy fonódik össze.

vagyongazdálkodás feladatait.

A 2010 utáni időszakot az állami tulajdon határozott bővülése jellemezte. Az állami részvények tulajdonlása körülbelül három év alatt megduplázódott, magába foglalva az energiaóriásokat, kisebb bankokat, nagy közszolgáltatókat és kis üzleteket. Ezt a folyamatot nem kaotikusnak írták le, hanem egy koherens kormányzati víziót tükröző kiterjesztett állami részvételről a gazdaságban. Voszka²⁶² az elmúlt tizenöt év tulajdonosváltásait "rezsinváltó tulajdonosváltásokként" (rezsinváltó tulajdonosváltás) jellemezi, és olyan jelenségeket azonosít, mint a "pazarló privatizáció" (tékozló privatizáció) és a "politikai tulajdonjog", mint új jellemzők.

A köztulajdonú gazdasági társaságok kormányzása szempontjából az MNV Zrt.²⁶³ a magyar modell „kulcsszereplője”: egyrészt maga is köztulajdonú társaság, amelyre a nemzeti vagyon alkotmányos védelme, az átláthatóság és a felelős vagyongazdálkodás követelményei közvetlenül vonatkoznak, másrészt tulajdonosi joggyakorlóként meghatározza az állami tulajdonú vállalatok stratégiai mozgásterét és irányítási struktúráit. A magyar nemzeti vagyonkezelés vizsgálata ezért nem választható el az MNV Zrt. hibrid – közjogi tartalmú, de magánjogi formájú – jogi konstrukciójának, tulajdonosi joggyakorlásának, irányítási-vezetési rendszerének és ellenőrzési mechanizmusainak elemzésétől.

A köztulajdonú gazdasági társaságok kormányzásának magyar modellje csak akkor érthető meg teljes mélységében, ha a nemzeti vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás intézményes keretét – szerepét – külön is vizsgáljuk. A nemzeti vagyonról és az állami vagyonról szóló jogszabályok olyan hibrid konstrukciót hoznak létre, amelyben az állam alkotmányos vagyonvédelmi kötelezettségei egy, a Polgári Törvénykönyv szabályai szerint működő, de erősen közjogi determinált részvénytársaságon keresztül érvényesülnek.

A magyar **nemzeti vagyonkezelést szabályozó jogi felépítés** alkotmányos alapokon alapul, amelyeket elsődleges jogszabályok és másodlagos szabályozások egészítenek ki. Az Alaptörvény, mint említettem korábbi a fejezetben a magyar állam és helyi önkormányzatok tulajdonát nemzeti vagyonként határozza meg, előírva, hogy ezeket a

²⁶² VOSZKA 2025. *i.m.* 1057.

²⁶³ Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.

közérdek szolgálatában, közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megőrzése érdekében kezeljék és védjék őket. Az Alaptörvény 38. és 39. cikke alkotmányos alapot teremt az állami tulajdon különleges bánásmódjára. A 38. cikk kifejezetten kimondja, hogy "a magyar állam és a települési önkormányzatok vagyona nemzeti vagyonnak minősül".

A Nvtv. rendelkezik arról, hogy a nemzeti vagyon alapvetően közfeladat ellátásának biztosítására szolgál, amelyhez a szükséges infrastruktúrát is biztosítja.²⁶⁴ Ez alapján az állami vagyont közfeladatok ellátására kell biztosítani, valamint amennyiben ezt a szerepét időszakosan vagy állandó jelleggel nem tölti be, úgy hasznosítani szükséges azt. Emellett a Vtv. nevesíti az állami vagyonra vonatkozó tulajdonosi joggyakorlás alapvető feladatát, mely szerint az állami vagyont rendeltetésének megfelelően, értékmegőrző, értéknövelő, költségtakarékos és hatékony módon szükséges felhasználni, közvetve hasznosítani, és gyarapítani azt. A törvényben kijelölt tulajdonosi joggyakorló köteles a kormány rendeletében meghatározott adattartalommal és módon adatszolgáltatást nyújtani az MNV Zrt. részére. A joggyakorló ellenőrzését éves szinten az Állami Számvevőszék látja el.

Az MNV Zrt. tulajdonosi joggyakorlása a magyar nemzeti vagyonkezelés központi eleme: a Vagyontv. kimondja, hogy a „rábízott állami vagyon felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét” – eltérő törvényi vagy miniszeri kijelölés hiányában – tulajdonosi joggyakorlóként az MNV Zrt. gyakorolja.²⁶⁵ Ez a felhatalmazás kifejezetten kiterjed arra, hogy az MNV Zrt. az állami vagyon tulajdonjogát átruházza, arra vételi és elővásárlási jogot alapítson, azt biztosítékkul adja vagy más módon megterhelje, illetve ugyanezeket a jogcímeket alkalmazza az állami részesedéssel működő gazdasági társaságokban fennálló állami üzletrészek, részvények tekintetében.¹²

A tulajdonosi joggyakorlás tehát **nem formális „felügyeletet”**, hanem teljes körű **diszpozíciós hatáskört jelent** a rábízott vagyonra nézve: az MNV Zrt. dönt a tulajdonosi portfólió szerkezetéről (szerzés, értékesítés, cserék), a vagyon hasznosításáról (vagyonkezelési, bérleti, használati konstrukciók), valamint az állami részesedéssel működő társaságok vonatkozásában a klasszikus társasági jogi tulajdonosi jogosítványok (taggyűlési/közgyűlési szavazás, vezető tisztségviselők jelölése, javadalmazási elvek

²⁶⁴ Vagyontv. 7. § (1)

²⁶⁵ Vagyontv. 3. § (1), (2)–(3)

jóváhagyása) operatív gyakorlásáról.²⁶⁶ Az MNV Zrt. Szervezeti és Működési Szabályzata ugyanezt az elvet tükrözi, amikor bevezető rendelkezésében rögzíti, hogy a rábízott állami vagyon felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét – a Vtv. 3. §-ára hivatkozva – az MNV Zrt. gyakorolja, és e joggyakorlás kereteit a belső döntési hatáskör-megosztás, valamint a vagyonkezelési, elidegenítési és hasznosítási szabályzatok konkretizálják. Ez úgy összegezzhető, hogy az MNV Zrt. a magyar modellben „intézményesített állami tulajdonos”: a tulajdonosi pozíció nem absztrakt állami jog, hanem az MNV Zrt. szervezetén belül institucionalizált döntéshozatali és felelősségi struktúra, amely a nemzeti vagyon alkotmányos rendeltetését (közérdek, értékmegőrzés, átláthatóság) vagyonpolitikai és corporate governance-döntésekké fordítja le.

4.5.2. JOGI STÁTUSZ ÉS FUNKCIÓ

A 2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról kimondja²⁶⁷, hogy – eltérő törvényi rendelkezés hiányában – a rábízott állami vagyon felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét az MNV Zrt. gyakorolja. Az MNV Zrt. egyszemélyes, zártkörűen működő részvénytársaság, amelynek egyetlen részvényese a Magyar Állam; a részvényesi jogokat az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter gyakorolja, az átalakulás, egyesülés, szétválás szigorúan korlátozott, megszüntetéséről az Országgyűlés rendelkezhet. Ezzel a társaság magánjogi formája mögött a nemzeti vagyon közérdekű rendeltetése, valamint az átlátható és felelős állami vagyongazdálkodás alkotmányos követelményei húzódnak meg.

Az MNV Zrt. az állam által alapított **egyszemélyes részvénytársaság** (állami) társaság. Magyarországon nincsenek olyan speciális társasági formák, melyek állami tulajdonú gazdasági tevékenységet folytatnának, az állam e tevékenységek gyakorlása során a Polgári Törvénykönyv által szabályozott társasági formákat alkalmazza. Ezeknek a vállalatoknak különös közjogi státusuk van, mint például Magyarország központi bankjának, a Magyar Nemzeti Banknak (MNB), mely részvénytársaságként működik. Az MNV Zrt. ugyanebbe a kategóriába tartozik, azáltal, hogy az állam által alapított

²⁶⁶ Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (2023). Szervezeti és Működési Szabályzata (1. §, Bevezető rendelkezések). Jogkódex.

<https://jogkodex.hu/doc/8618673> (2026. február 20-i letöltés).

²⁶⁷ 2007. évi CVI. törvény. § (1)

egyszemélyes részvénytársaság (állami) társaságként működik, állami szolgálatot végez és tulajdonosi jogokat gyakorol az állami vagyon felett.

Az MNV Zrt. a kincstári és üzleti vagyon, valamint az állami társasági részesedések tekintetében az államot megillető tulajdonosi jogosultságok **teljes spektrumát gyakorolja**, ideértve a vagyon megszerzését, hasznosítását, elidegenítését, megterhelését, valamint a társasági jogi pozíciókhoz kapcsolódó döntéseket. Auer Ádám és Papp Tekla utal arra, hogy ezzel az MNV Zrt. a magyar modellben „intézményesített tulajdonossá” válik: a klasszikus piaci asset-management logika mellett érvényesítenie kell a nemzeti vagyon sajátos közjogi rendeltetéséből – közérdek, vagyonmegőrzés, jövő nemzedékek érdeke – fakadó szigorúbb korlátokat, különösen a kincstári vagyon körében.²⁶⁸

Az állami vagyontárgyak tulajdonjogainak gyakorlása az intézményi keretrendszer központi funkciója, bár a részletes empirikus leírások arról, hogyan valósítja meg ezeket a jogokat, a vizsgált irodalomban továbbra is ritkák a MNV Zrt. működéséről. Az Állami Tulajdonjogi Törvény jogi alapot biztosít az MNV Zrt. számára, hogy az állam nevében tulajdonjogokat gyakoroljon. A tulajdonos felelősségei összetettek, amelyek magukban foglalják a pénzügyi jelentések jóváhagyását, a nyereségelosztásról szóló döntéseket, valamint a stratégiai irányok és célok meghatározását.

Az MNV Zrt. vagyonkezelési stratégiája a kezdeti, privatizáció-utáni „örökölt portfólió” kezelésétől fokozatosan egy **tudatosan épített, stratégiai szemléletű állami portfólió-politikáig fejlődött**. A 2010 utáni időszakban – a vagyonért felelős kormányzati irányelvek és a törvénymódosítások²⁶⁹ – a hangsúly egyre inkább a nemzeti vagyon hosszú távú megőrzésén, a portfólió racionalizálásán, a stratégiai „nemzeti társaságok” eredményességének növelésén és az értékesíthető elemek elkülönítésén nyugszik.

A társasági portfólióért felelős szakterület ma már kimondottan stratégia-orientált mandátummal működik: feladata nemcsak a rábízott társasági részesedések hasznosításával, értékesítésével és kezelésével kapcsolatos vagyongazdálkodási döntések előkészítése és végrehajtása, hanem a portfólió-stratégia kialakítása, megvalósítása és

²⁶⁸ AUER-PAPP, *i.m.*

²⁶⁹ 2022. évi LI. törvény

folyamatos monitoringja, ideértve a kockázatok azonosítását, a társaságoktól elvárt értékek és eladósodottsági korlátok meghatározását is.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzései alapján az MNV 2010-es években kialakított kontrolling- és tervezési rendszerével lényegében egy olyan vagyongazdálkodási „evolúció” ment végig, amelyben az ad hoc vagyongazdálkodást felváltotta a keretgazdálkodási eljárásrend, az éves vagyongazdálkodási tervek és az analitikus nyilvántartásokra épülő portfólió-elemzés; ennek része volt az országos leltár, a közfeladat-ellátáshoz szükséges és az értékesíthető vagyonelemek szétválasztása, illetve a portfólió-szerkezet folyamatos felülvizsgálata.

Összességében az MNV Zrt. vagyongazdálkodási stratégiájának evolúciója a privatizációs örökség kezelésétől egy olyan modell felé mozdult el, amelyben a nemzeti vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás már kifejezetten stratégiai szemléletű, kockázaterősen és portfólió-alapú állami vagyongazdálkodás keretében valósul meg.

4.5.3. IRÁNYÍTÁS ÉS VEZETÉS STRUKTÚRA

A belső irányítási struktúrát az Alapszabály és a Szervezeti és Működési Szabályzat határozza meg, a Ptk. társasági jogi kereteire építve.

- A részvényesi jogok gyakorlója (miniszter) dönt az Alapszabály elfogadásáról és módosításáról, az éves beszámoló és üzleti terv jóváhagyásáról, a vezérigazgató, az igazgatóság és a felügyelőbizottság tagjainak kinevezéséről, visszahívásáról és javadalmazásáról.
- Az igazgatóság, mint ügyvezető szerv testületben gyakorolja a stratégiai irányítást: meghatározza az állami vagyon hasznosításának fő irányait, dönt a nagy értékű vagyontranzakciókról, a hitelfelvételről és kötvénykibocsátásról az éves költségvetési keretek között.
- A vezérigazgató vezeti a munkaszervezetet, gyakorolja az általános képviselői, és minden olyan ügyben dönt, amelyet jogszabály vagy belső szabályzat kifejezetten nem utal az igazgatóság vagy a részvényes hatáskörébe.

A szervezeti felépítés funkcionális tagolása – külön vezérigazgató-helyettes az ingó-ingatlan portfólióért, illetve a gazdasági és társasági portfólióért, specializált vagyongazdálkodási, vagyongazdálkodási, beruházási, stratégiai társasági,

pénzügyi-számviteli és kontrolling igazgatóságokkal – a professzionizált tulajdonosi joggyakorlást szolgálja.

A köztulajdonú gazdasági társaságok kormányzása szempontjából az MNV Zrt. vagyongazdálkodási és üzleti tervezési folyamata kulcsszerepet játszik abban, hogy a nemzeti vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás ténylegesen stratégiai, ugyanakkor elszámoltatható módon valósuljon meg. A magyar modell sajátossága, hogy az állam mint tulajdonos nem közvetlenül, minisztériumi apparátuson keresztül „irányítja” a portfóliót, hanem egy egyszemélyes, zártkörűen működő részvénytársaság – az MNV Zrt. – szervezetén keresztül, amelynek működésére egyszerre vonatkoznak a Ptk. társasági jogi normái és az állami vagyongazdálkodás közjogi elvei.²⁷⁰

Ebben a kettős – magánjogi formájú, de közjogi rendeltetésű – keretben a vagyongazdálkodási és üzleti tervek nem pusztán belső menedzsment-dokumentumok, hanem a nemzeti vagyon alkotmányos rendeltetését (közérdek, értékmegőrzés, átláthatóság) konkretizáló, formális tulajdonosi döntések előkészítői: a tervekben dől el, milyen portfólió-stratégia mentén hasznosítja az állam a rábízott vagyont, milyen hozam-, kockázati és likviditási célok fogalmazódnak meg, és ezek hogyan illeszkednek a költségvetési és vagyonpolitikai elvárásokhoz.²⁷¹ A jóváhagyási rend – vezérigazgatói előkészítés, felügyelőbizottsági véleményezés, miniszteri döntés – ezért nem csupán eljárásjogi technika, hanem annak a kérdésnek az egyik legfontosabb intézményi „tesztje”, hogy a magyar állam tulajdonosi szerepfelfogása mennyiben tekinthető professzionálisnak, transzparensnek és a közjogi felelősséggel összhangban állónak.²⁷²

A vizsgált irodalom korlátozott közvetlen bizonyítékot nyújt a vezetői struktúrákról, a kinevezési kritériumokról és az MNV Zrt-re jellemző teljesítményértékelési rendszerekről. A köztulajdonú vállalatok vezetésének leglényegesebb kezelése Domokostól származik, aki felhívja a figyelmet arra, hogy a felelős vezetés egy összetett és koherens rendszer létrehozását igényli, amely magában foglalja a tervezést, működést, irányítást, mérést, etikát és integritást. A tulajdonostól elvárják, hogy döntsenek a

²⁷⁰ Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (2023). Szervezeti és Működési Szabályzata (HÉ 2023/23.). <https://jogkodex.hu/doc/8618673> (2026. február 20-i letöltés). Vagyontv. 3. §, 18. §.

²⁷¹ MAGYAR NEMZETI VAGYONKEZELŐ Zrt. (2024). Kiegészítő melléklet az éves beszámolóhoz. https://www.mnv.hu/sw/static/file/2021_SV_besz_Kieg_melleklet_20220414.pdf

²⁷² ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK. (2013). Jelentés az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzéséről. <https://www.asz.hu/dokumentumok/13193j000.pdf>

stratégiai irányról és célokról, és a vezetői hatékonyságot a nemzeti eszközök felelős kezelése és stratégiai tervek kidolgozása szemszögéből értékelik.²⁷³

Az MNV Zrt. vagyongazdálkodási és üzleti terveinek jóváhagyási rendje a magyar állami vagyongazdálkodási modell egyik kulcsfontosságú irányítási mechanizmusa, amelyben a társasági jogi struktúrák és a közpénzügyi-vagyonpolitikai kontroll szorosan összekapcsolódnak. Az MNV Zrt. Szervezeti és Működési Szabályzata kimondja, hogy a részvényesi jogok gyakorlója – az állami vagyonért felelős miniszter – gyakorolja a közgyűlés valamennyi, a Ptk. szerint a legfőbb szervhez telepített jogát, ideértve az éves üzleti terv és a rábízott állami vagyon éves vagyonkezelési terve jóváhagyását is. Ez formálisan azt jelenti, hogy a társaság stratégiáját meghatározó alapdokumentumok jóváhagyása nem a menedzsment autonóm döntése, hanem miniszteri, tehát politikailag felelős tulajdonosi döntés tárgya.

A tervezési-jóváhagyási folyamat háromszintű. Először az MNV vezérigazgatója – a belső tervezési és kontrolling-folyamatok koordinálásával – elkészíti a társaság saját vagyonára vonatkozó éves üzleti tervet, és ezzel párhuzamosan a rábízott állami vagyon éves vagyonkezelési tervét; utóbbi gyakorlatilag a nemzeti vagyon adott évi hasznosítási és portfólió-menedzsment stratégiáját testesíti meg. Másodszor a Felügyelőbizottság az SzMSz és ügyrendje alapján véleményezi a terveket, és írásbeli jelentést készít a részvényesi jogok gyakorlója számára, ezzel betöltve a klasszikus társasági jogi kontrollfunkciót és előszűrő szerepet.¹³ Harmadszor a miniszter – mint részvényesi jogok gyakorlója – határozatban dönt az üzleti terv és a vagyonkezelési terv jóváhagyásáról, „a főbb összegek” rögzítésével, valamint a beszámolók elfogadásáról, így az MNV Zrt. működése és a rábízott állami vagyon alakulása költségvetési-politikai és vagyonpolitikai szempontból is beágyazódik a kormányzati döntéshozatalba.¹²

Az Állami Számvevőszék állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlásról szóló jelentése bemutatja, hogy ez a kétszintű (menedzsment–miniszter) és közbeiktatott felügyelőbizottsági kontrollal kiegészített rendszer elvben alkalmas arra, hogy a szakmai-üzleti racionalitást (MNV menedzsment, tervezés, portfólió-elemzés) és a közpolitikai felelősséget (miniszteri jóváhagyás, parlament felé történő kormányzati beszámolás) integrálja.⁴ Ugyanakkor a jelentés arra is felhívja a figyelmet, hogy a tényleges hatékonyság azon múlik, mennyiben épülnek be a tervezési folyamatba a

²⁷³ ÁSZ Elemzés 2021.

kockázatelemzés, a vagyongazdálkodási célok (értékmegőrzés, bevételi elvárások, stratégiai társaságok támogatása) és az államháztartási keretek; vagyis a jóváhagyási mechanizmus csak akkor tölti be funkcióját, ha nem pusztán formális, hanem tartalmi kontrollt is biztosít.

A vagyongazdálkodási és üzleti tervek jóváhagyási folyamata úgy értelmezhető, mint az MNV Zrt. „alkotmányosításának” egyik eszköze: az állami tulajdonosi akarat nem közvetlen minisztériumi beavatkozással, hanem a társasági jogi keretekkel kompatibilis, de közjogi felelősség alatt álló döntési rendben érvényesül. Az MNV menedzsmentje így egyszerre köteles megfelelni a prudens vállalatirányítás és a nemzeti vagyon védelmére vonatkozó közjogi elvárásoknak, miközben a miniszteri jóváhagyás révén a tervek és beszámolók politikailag is elszámoltatható” dokumentummá válnak.

4.5.4. ELLENŐRZÉS, INTEGRITÁS ÉS TRANSPARENCIA

Az MNV Zrt. ellenőrzési rendszere **többszintű irányítási mechanizmusként írható le**, amelyben a felügyelőbizottság klasszikus társasági jogi szervként, míg az Ellenőrzési Igazgatóság funkcionális belső ellenőrzési egységként látja el az állami vagyon feletti tulajdonosi ellenőrzés feladatait. A felügyelőbizottság a féléves munkatervek alapján stratégiai szintű kontrollt gyakorol az MNV Zrt. működése és vagyongazdálkodása felett, míg az Ellenőrzési Igazgatóság átfogó, cél- és utóellenőrzések, elemzések, valamint javaslatok révén biztosítja a szabályszerűség, hatékonyság és vagyonmegőrzés követelményeinek érvényesülését. A belső ellenőrzés feladata nemcsak az MNV Zrt. saját működésére, hanem az állami tulajdonosi joggyakorlás alatt álló gazdasági társaságok és szerződéses vagyongazdálkodók ellenőrzési rendszerének támogatására is kiterjed, ezáltal a tulajdonosi ellenőrzés tapasztalatait visszacsatolja a vagyongazdálkodási irányelvek megvalósításába.

Az MNV Zrt. ellenőrzési rendszere **többrétegű governance-architektúrát alkot**, amely összeköti a társasági jogi kontrollt a közpénzügyi-közvagyonjogi elvárásokkal.

Az MNV Zrt. nem csupán végrehajtja az állam vagyongazdálkodási döntéseit, hanem „standardképző” szerepet is betölt: saját belső szabályzatai és gyakorlatán keresztül mintát ad az állami tulajdonú társaságok corporate governance-rendszereire (testületi működés, javadalmazás, kockázatkezelés, átláthatóság).

Az MNV Zrt. köré épülő magyar nemzeti vagyonkezelési keretrendszer jól kidolgozott alkotmányos és törvényhozási architektúrával rendelkezik, amely a tulajdonjogokat, irányítást és ellenőrzést szabályozza, de gyakorlati hatékonyságát jelentősen befolyásolhatja a töredezett megfelelőségi szabályozás, a jogi megfelelés helyett a jogi megfelelésre irányuló ellenőrzési rendszer, valamint a mérlegelési politikai döntéshozatal dominanciája a technokrata kormányzással szemben a tulajdonjog és vezetői ügyekben.

Az állami tulajdonosi szerepvállalás intézményi és közpolitikai keretei önmagukban nem garantálják a közvagyon feletti rendelkezés érdemi átláthatóságát és számonkérhetőségét: ehhez olyan számviteli-információs infrastruktúra is szükséges, amely a gazdálkodás tényleges eredményeit, kockázatait és erőforrás-felhasználását a magánszektorhoz mérhető részletességgel teszi láthatóvá. Ebben a tekintetben az eredményszemléletű számvitel az állami tulajdonú gazdasági társaságok – és különösen az MNV Zrt. – esetében kulcsszerepet játszik. Az eredményszemlélet alkalmazása azt jelenti, hogy a gazdasági eseményeket nem pusztán pénzforgalmi, hanem keletkezésük időpontjában, bevétel- és ráfordítás-oldalon, eszköz- és forrásváltozásokkal együtt rögzítik, ami megbízhatóbb képet ad az állami szereplők pénzügyi pozíciójáról, teljesítményéről és a döntések hosszú távú hatásairól.

A 15/2019. számú vezérigazgatói utasítás tartalmazza az MNV Zrt. Etikai Kódexét. Az Etikai Kódex célja a jogszabályi megfeleléssel, emberi jogokkal és etikai kérdésekkel kapcsolatos irányelvek, valamint az etikus és társadalmilag felelős működés iránti elkötelezettség rögzítése. Az Etikai Kódex kiterjed a szervezet munkavállalóira, munkaidőben és azon túli tevékenységük kapcsán. Emellett azonban az MNV Zrt. partnereitől is elvárja e kódex ismeretét és betartását.

Az állami tulajdonosi szerepvállalásról és a gazdasági igazgatás intézményi dilemmáiról szóló érvelés logikus folytatása, hogy az eredményszemléletű számvitelt a transzparencia és az elszámoltathatóság „technikai gerincének” tekintem, különösen az MNV Zrt. és az állami tulajdonú gazdasági társaságok esetében. Megállapítható, hogy az MNV Zrt. maga is eredményszemléletű beszámolási rendszert alkalmaz: éves beszámolóját a számviteli törvény szerinti eredményszemléletben, az eredményt összköltség eljárással állapítja

meg, miközben – a konszolidáció és a tőkepiaci megfelelés érdekében – IFRS-adatszolgáltatást is teljesít.²⁷⁴

4.6. KIINDULÓ TÉZISEK A NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÁSHOZ

Az MNV Zrt. jelenlegi gyakorlatában alapvetően számviteli adatokon és mutatókon (esetenként létszám és kereseti adatokon) keresztül igyekszik mérni a társaságok teljesítményét. Mind a tervezés, mint a ténybeszámolók bekérése jellemzően a teljes mérleg és eredménykimutatás formájában történik, meghatározott időszakonként. A megfelelő és hatékony teljesítményirányításhoz ennél komplexebb rendszerre van szükség. Nem jelenti ez feltétlenül a számviteli beszámolók igényének megszüntetését vagy teljesen háttérbe szorítását, de igényként kell meghatározni a legalapvetőbb pénzügyi mutatókon túlmutató, további pénzügyi és nem pénzügyi jellegű teljesítményjelzők definiálását és alkalmazását, prioritások, hangsúlyok, fontossági sorrendek felállítását.

Ennek érdekében szükséges létrehozni a legfontosabb információkat hangsúlyozó kulcs teljesítményjelzők átgondolt rendszerét.²⁷⁵ A KPI-k azok a mutatók, amelyek egy adott társaságnál általánosságban és specifikusan is a legjobban jellemzik a tevékenység, a gazdálkodás legfőbb jellegzetességeit. Általánosak abból a szempontból, hogy széles körben alkalmazhatók a gazdasági tevékenységet folytató vállalatoknál, és összevethetők más társaságok azonos mutatóival. Azonban specifikusak abból a szempontból, hogy megragadják az egy iparágba vagy még szűkebb azonosítható csoportba, kategóriába sorolható vállalatok sajátosságait. Az általános és specifikus mutatókból természetesen akár nagy számban is meghatározhatók a társaságok jellemzőit bemutató teljesítményjelzők. A koncentrált és hatékony teljesítményirányítás szempontjából értékelni indokolt a mutatók fontosságát, és ennek alapján felállítani az indokolt hierarchiát a mutatók között. Kulcs mutatóknak, KPI-knek csak azokat nevezhetjük, amelyek a legjobban megragadják a tevékenység és a gazdálkodás fő jellemzőit, és

²⁷⁴ Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. Kiegészítő melléklete az MNV Zrt. éves beszámolójához (3. pont: Az alkalmazott eredménykimutatás).

²⁷⁵ A KPI-k a kívánt eredmény felé történő előrehaladás kritikus, számszerűsíthető mutatói, amelyek a stratégiai és operatív döntéstámogatást szolgálják.

amelyek arra kerülnek kiválasztásra, hogy elsősorban rajtuk keresztül történjen meg a teljesítmény figyelése, mérése, irányítása.

A Balanced Scorecard²⁷⁶ elsősorban a cégvezetés, a menedzsment teljesítményirányítási eszköze. Ez általánosságban azt jelenti, hogy akkor tudja célját legjobban és leghasznosabban elérni, ha a menedzsment magáévá teszi a BSC koncepcióját, saját maga kialakítja a rendszerét, megteremti és fenntartja működési feltételrendszerét. Egy adott vállalat esetében a tevékenység jellegétől és összetettségétől, a mérettől és a szervezeti struktúrától függően akár több szinten is kialakíthatók kiegyensúlyozott mutatószám-rendszerek, illetve meghatározhatók a KPI-k a társaság egészére, különböző üzletágakra, funkcionális szervezetekre, leányvállalatokra és holding tagvállalatokra.

Egyszerűbb szervezeteknél a vállalat egészére vonatkozó (esetleg egyetlen szintű) kiegyensúlyozott mutatószám-rendszer, összetett szervezet hierarchikus mutatószámrendszerénél a csúcson lévő, és szintén az egész vállalatra vonatkozó mutatók lehetnek alkalmasak arra, hogy a vállalat irányító és ellenőrző szervezetei (tulajdonosok, igazgatótanács, felügyelő bizottság) is ennek az eszköznek az alkalmazásával tudják ellátni feladataikat. Az MNV Zrt., mint az állami tulajdonosi jogokat gyakorló szervezet, cégenként szintén egy magas szintű, átfogó kiegyensúlyozott mutatószám-rendszer használatával tudja elvégezni a teljesítményirányítást.

Ebből a szempontból akár el is válhat az a két cél, hogy az MNV Zrt. a portfólió menedzsment szempontjából csak magas szinten, saját céljaira alakítja, alakíttatja ki a kiegyensúlyozott mutatószám-rendszereket az általa felügyelt vállalatoknál, vagy széleskörű elvárássá teszi, hogy az egyes cégek menedzsmentje maga is bevonja a kiegyensúlyozott mutatószámok rendszerét a vállalatirányításba.

Természetesen ez a kétszintű Balanced Scorecard rendszer összefügg, és leghatékonyabban akkor tud működni, ha mindkét szinten kialakításra kerül, gyakorlati használata megvalósul, és a logikai szálak szorosan összekapcsolódnak közöttük. Ugyanakkor arra is szükséges kitérni, hogy a mostani disszertációnak csak az a célja,

²⁷⁶ A Balanced Scorecard (BSC, „kiegyensúlyozott mutatószámrendszer”) egy stratégiai irányítási rendszer, amely a szervezet stratégiai céljait teljesítménycélokká bontja, majd ezeket mérőszámokkal (KPI), célértékekkel és kezdeményezésekkel követi, hogy a stratégia meg is valósuljon. A „balanced” arra utal, hogy a pénzügyi mutatók mellett további, stratégiai (nem pénzügyi) mutatókat is használ, így teljesebb képet ad a teljesítményről.

hogy az MNV Zrt. teljesítményirányítási szerepét és tevékenységét tegye hatékonyabbá a nemzetközi benchmarking segítségével, vagyis csak a legfelsőbb vállalati szintű kiegyensúlyozott mutatószámrendszer kialakítására fókuszál.

A Balanced Scorecard és a KPI-k rendszerén keresztül egyértelműbbé, árnyaltabbá, összességében átláthatóbbá, transzparenssebbé válhat az MNV Zrt. teljesítményelvárása a portfólióba tartozó társaságokkal, azok menedzsmentjével szemben. Bár a mutatószámrendszer alkalmazásának része a beszámoltatás, azt érdemes hangsúlyozni, hogy az elszámoltatás nem az elsődleges cél. Fontosabb ennél, hogy az MNV Zrt. folyamatosan hozzájusson azokhoz a megfelelő információkhoz, amelyek alapján döntéseket tud hozni, és a szükséges időben, mértékben és módon be tudjon avatkozni, amennyiben azt az egyes társaságok gazdasági folyamatai megkívánják, indokolják.

A best practice fogalmi meghatározása sem egyszerű, de legfőképp nem egyértelmű. Charles J. Burke több példát is említ, mikor tekinthető egy gyakorlat, módszer vagy folyamat best practice-nak. Alapvető elvárás az eljárással kapcsolatban, hogy az alkalmazott gyakorlat kiváló eredményt produkáljon. Legyen új vagy innovatív, rendelkezzen legalább három különböző referenciával. Legyen elismert külső díjak vagy ügyfelek, beszállítók között, illetve iparági szakértő által.²⁷⁷

Némileg hasonló problematikát vet fel a benchmarking, az adatok, a mutatók értékeinek összevetése terén. Nagyon hasznos és szerencsés eset, ha sikerül összehasonlító adatokat fellelni, és ezek elemzése alapján célokat kitűzni, teljesítményeket értékelni az egyes mutatók vonatkozásában, de ez nem minden esetben sikerül. Ez függ részben attól, hogy mennyire speciális jellegű a mutató, de attól is, hogy mennyire elérhetők, nyilvánosak, publikusak az összehasonlító társaságok adatai. Erre a szélesebb körben és általánosan alkalmazott mutatók (például nyereségességi mutatók) esetében nagyobb esély lehet, de minél speciálisabb mutató alkalmas egy adott teljesítmény megragadására (például iskolás csoportok száma egy múzeum látogatói között), annál kisebb az esély esetleges iparági átlagokkal vagy csak más hasonló tevékenységű szervezetekkel való összevetésre.

A benchmarkingnak, a teljesítménymutatók összevetésének más gazdálkodó egységek hasonló mutatóival több szintje, illetve az összehasonlító adatoknak több forrása lehet:

²⁷⁷ BURKE, Charles, *10 Steps to Best-Practices Benchmarking*. Quality Digest (Reprinted with permission from Benchmarking Handbook, 1995. Elérhető: <https://www.qualitydigest.com/static/magazine/feb/bench.html> (Letöltés: 2021. 04. 23.).

- A kompetitív benchmarking esetében a mutatók értékeit a versenytársak hasonló mutatóival kell összevetni,
- Belső benchmarking, ami egy vállalaton belül, üzletágak, különböző üzleti egységek adatai igyekeznek összevetni,
- Funkcionális benchmarking, amely belső folyamatok összehasonlítási lehetőségét keresi az iparági szereplők körében,
- Általános benchmarking, ahol bizonyos folyamatok akár olyan cégek között is összehasonlíthatók, amelyek nem egy iparágban működnek,
- Kollaboratív benchmarking, melynek során eltérő iparágakban és/vagy eltérő országokban működő cégek csoportja megosztja egymással összehasonlítható adatait és információit.

A benchmarking folyamatainak és az összehasonlítás rendszerének a kialakítása során, az MNV Zrt.-nek, mint bármely más teljesítménymutatókat alkalmazó szervezetnek fel kell mérnie lehetőségeit, és az azonosítható ráfordítások, valamint a várható előnyök alapján (költséghaszon elemzés) kell meghoznia az erre vonatkozó döntéseket. Mivel az MNV Zrt. meglehetősen nagyszámú cég működését kezeli, így szinte magától értetődően vetődik fel a lehetőség, hogy az adott portfólión belül összevetésre kerüljenek hasonló mutatók akár azonos, de akár nagyrészt eltérőnek tekinthető iparágakban működő cégek között is (például határon túli látogatottság múzeumok és színházak esetében). A legjobb gyakorlatok kiválasztása során is minden bizonnyal lehet még olyan értékes tartalékokat feltárni a portfólió egyes tagjainál, amit azt követően más vállalatoknál, akár széles körben is haszonnal lehet alkalmazni.

A benchmarking fontos folyamat és stratégiai képesség a szervezetek esetében. Világos célokat, működési módszereket tartalmaz, melyek folyamatos fejlesztés alatt állnak. A következőkben az Egyesült Királyság által preferált és az angliai IPA által kifejlesztett és alkalmazott eszköztár területeit veszem számba. Az egyes területek esetében a kérdéseknél az MNV Zrt. jelenlegi állapota szerint adható válaszok kerülnek feltüntetésre. Az IPA eszköztárának alkalmazása rávilágít arra, hogy az MNV Zrt. esetében, benchmarking szempontjából, mely területek igényelnek fejlesztést. Ezen területek feltérképezése azért szükséges, hogy a nemzetközi példákból, az ottani best practice-ből a magyar viszonyoknak megfelelő elemek átemelhetők legyenek, a hazai

körülmények között nem alkalmazható területek pedig figyelmen kívül hagyhatóvá válnak.

Az állami tulajdonú vállalatokban megjelenő vállalatirányítás meghatározó a vállalat működése szempontjából. A vállalatirányítás jogi meghatározását az 1992-s Cadbury jelentés²⁷⁸ tartalmazza. Eszerint a vállalatirányítás olyan rendszer, melyen keresztül a vállalatokat irányítják és ellenőrzik. Ez a kellően általános meghatározás lehetővé teszi, hogy a világ bármely részén alkalmazhassák kiindulásként további megközelítések, pontosítások esetén. A vállalatirányítás pénzügyi vonatkozásaival foglalkozó bizottság²⁷⁹ a jelentés révén Cadbury Bizottság néven is ismert. Létrehozása 1991 májusában történt a Pénzügyi Beszámolási Tanács²⁸⁰ a londoni tőzsde²⁸¹ és a könyvelői szakma segítségével.

A jelentés átfogó tartalma azt a meggyőződést sugallja, hogy egy önkéntes kódex betartása és nyilvánosságra hozatala hatékonyabb lehetne, mint egy a törvény által definiált előírányzat

A vállalatirányítás tehát a vállalat működését szabályozza, pontosabban a működés során felmerülő problémákat megelőző eszközként szabályozza, elkerülve így az esetleges vállalati megszűnés esetén felmerülő indokolatlan költségeket, mint például a hitelezői követelések vagy a megszűnő munkahelyek problémakörét. Ezek megelőzése érdekében a vállalatirányítás azokra a mechanizmusokra fókuszál, melyek működés közben a konkrét irányításhoz és ellenőrzéshez kapcsolódnak. Ez segíthet elkerülni a vezetés, az irányítás és az ellenőrzés hibáiból adódó vállalati megszűnést.

²⁷⁸ Report of the Commition: The Financial Aspects of Corporate Governance, London, 1992, 90.
<https://ecgi.global/sites/default/files//codes/documents/cadbury.pdf> (2021.03.14-i Letöltés).

²⁷⁹ The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance

²⁸⁰ Financial Reporting Council

²⁸¹ London Stock Exchange

5. ÖSSZEHASONLÍTÁS: GAZDASÁGI IGAZGATÁS ÉS ÁLLAMI VAGYONGAZDÁLKODÁS A NEMZETKÖZI TÉRBEN

A kutatás tudatosan az európai, jogállami keretben működő, piacgazdasági alapon szervezett államok összehasonlítására koncentrál. Ennek oka módszertani és normatív egyszerre, hiszen az összehasonlítás feltétele az összehasonlíthatóság. Ezért egy tudatos módszertani döntés eredményeképpen azt vizsgálom, hogy a jogállami piacgazdaságok spektrumán belül melyik intézményi konfiguráció a leginkább adaptálható Magyarország számára.

A fejezet célja annak bemutatása, hogy a gazdasági igazgatás és az állami vagyongazdálkodás **milyen elméleti és intézményi keretek között működik**, és ezek a keretek hogyan illeszkednek a nemzetközi – elsősorban OECD- és uniós – modellekhez. A vizsgálat alapvető kiindulópontja, hogy az állam gazdasági szerepvállalása ma már nem kizárólag szabályozói és felügyeleti funkciókban ragadható meg, hanem a tulajdonosi jelenlét, a vagyonkezelési struktúrák és a vállalati kormányzás szervezeti megoldásai révén is. E fejezet ezért a gazdasági igazgatás fogalomrendszeréből kiindulva arra keresi a választ, hogy az állami tulajdonosi funkció milyen módon ágyazódik be a közigazgatás intézményrendszerébe, és a magyar megoldások mennyiben követik vagy térnek el a nemzetközi mintáktól.

A nemzetközi összehasonlítás **különös hangsúlyt helyez** az állami tulajdonú vállalatok kormányzási modelljeire és a „state ownership entity” funkciójára. A fejezet e keretben vizsgálja, hogy a magyar állami vagyongazdálkodás – mindenekelőtt az MNV Zrt. mint központosított tulajdonosi joggyakorló szerepe – hogyan illeszkedik ehhez a „ownership entity” -logikához, és milyen sajátosságokkal bír a regionális gyakorlat fényében.

A fejezet harmadik célkitűzése a gazdasági igazgatás és az állami vagyongazdálkodás **kapcsolódási pontjainak feltárása**: milyen szerepet játszanak az állami vagyonkezelő intézmények (MNV, ágazati tulajdonosi központok, önkormányzati vagyonkezelők) a gazdaságirányításban, hogyan befolyásolják a piaci struktúrákat, és miként jelennek meg a közérdek-érvényesítés, az átláthatóság, valamint az integritás- és felelősségi követelmények a nemzeti és nemzetközi standardok tükrében. A fejezet tehát nem csupán pozitív jogi és intézménytani áttekintést ad, hanem normatív-összehasonlító perspektívából is értékeli a magyar modellt: mennyiben képes a gazdaságpolitikai célok

szolgáltatát összeegyeztetni a versenysemlegesség, a vállalati hatékonyság és a közpénzügyi fegyelem elvárásaival.

5.1. NAGY-BRITANNIA

5.1.1. ÁLTALÁNOS JELLEMZŐK

Nagy-Britannia a gazdasági igazgatás komparatív vizsgálatában kitüntetett helyet foglal el hiszen az 1979 utáni konzervatív kormányok által végrehajtott privatizációs és liberalizációs programok világszerte mintaként szolgáltak a **new public management** (NPM) és a „**regulatory state**” koncepciók megvalósításához. A brit modellben az állam gazdasági szerepe alapvetően átalakult: a közvetlen tulajdonosi pozíciók helyett a szabályozói, engedélyezői és felügyeleti funkciók kerültek előtérbe, miközben az egykori állami monopóliumok – British Telecom, British Gas, British Airways, a brit vasút, valamint a nagy-britanniai víziközmű-társaságok – magánkézbe kerültek.

A fejezet célja, hogy bemutassa Nagy-Britannia sajátos gazdasági igazgatási modelljét, amelyben az állam „visszahúzódott” a közvetlen vállalatirányításból, de erőteljes szabályozó hatóságokon és arm’s length szervezeteken keresztül továbbra is meghatározó szerepet játszik a közszolgáltatások és hálózatos iparágak működtetésében. A nagy-britanniai modell így a kontinentális (német, francia), a nordic és a posztszocialista (magyar, lengyel) modellekkel összevetve egy markánsan eltérő, piaci és szabályozói logikára épülő megoldást kínál, amelynek tapasztalatai – mind sikerei, mind kudarcai – értékes tanulságokkal szolgálnak Magyarország számára is.

5.1.1.1. ALKOTMÁNYOS KERET

Nagy-Britannia mai gazdasági modellje döntően az 1979–1990 közötti Thatcher-kormányok neoliberális fordulatához kötődik, amelynek mottója a „rolling back the state” volt: az állami vállalatok privatizálása, a verseny kiterjesztése, a szakszervezeti hatalom visszaszorítása és a „popular capitalism” – a tömeges részvénytulajdon – megteremtése. Da Costa Vieira kimutatja, hogy a thatcherizmus ideológiai programja az „authoritarian neoliberalism” jegyében a munkavállalókat „leendő kapitalistaként”

konstruálta, miközben a kormány a közvagyon széleskörű részvényértékesítések útján adta el.²⁸²

A privatizáció nagy-britanniai programja a British Telecom (1984), a British Gas (1986), a British Airways (1987), a nagy-britanniai regionális víziközmű-társaságok (1989) és a British Rail (1993–1997) magánosítását foglalta magában. Christian és Garcia-Swartz részletesen bemutatják, hogyan alakult át a brit távközlési szektor technológiai és piaci szerkezete a Post Office-tól a tőzsdén jegyzett BT-ig.²⁸³

A privatizáció mellett a nagy-britanniai közigazgatást a new public management reformjai alakították át, Hood klasszikus leírása szerint a közszektorban bevezették a „három E” – economy, efficiency, effectiveness – elvét, kiterjesztették a teljesítménymérést, a szerződéses viszonyokat és a kvázi-piaci megoldásokat.²⁸⁴ A HM Treasury Managing Public Money című útmutatója a „value for money” követelményében foglalja össze a közpénzek felhasználására vonatkozó normát, amely a nagy-britanniai gazdasági igazgatás egyik sarokköve.²⁸⁵

5.1.1.2. INTÉZMÉNYI STRUKTÚRA A GAZDASÁGI IGAZGATÁSBAN

Nagy-Britannia gazdasági igazgatásának központi szereplője a HM Treasury, amely a makrogazdasági politika, a költségvetés és a közpénzek felhasználásának fő irányítója. A szaktárcák – például a Department for Business and Trade, a Department for Transport, a Department for Energy Security and Net Zero – felelősek az ágazati politikákért és az arm’s length bodies felügyeletéért.²⁸⁶

A brit közigazgatás sajátos intézményei az arm’s length bodies, ideértve az executive agencies-t, a non-departmental public bodies-t és a public corporations-t. A Cabinet Office iránymutatása szerint e testületek úgy biztosítanak szakmai autonómiát és

²⁸² VIEIRA, Da Costa T., *‘In time, every worker a capitalist’: Accumulation by legitimation and authoritarian neoliberalism in Thatcher’s Britain*. Competition & Change, 2023, 729-747.

²⁸³ CAMPBELL, Kelly Martin – SWARTZ, Garcia Daniel D., *The History of the Internet: The Missing Narratives*. Journal of Information Technology, 2013,

²⁸⁴ HOOD, Christopher, *A Public Management for All Seasons?* Public Administration, 1991. <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NMP%20all%20seasonsfulltext.pdf> (2021.11.03-i letöltés)

²⁸⁵ HM Treasury: *Managing Public Money*, London, 2023 <https://pdacounterfraud.co.uk/wp-content/uploads/2025/05/H-M-Treasury-Managing-Public-Money-May-2023.pdf> (2024.05.06-i letöltés)

²⁸⁶ HM Treasury, i.m.

menedzsmenti felelősséget, hogy közben a miniszteri felelősség és a parlamenti elszámoltathatóság keretében maradnak.²⁸⁷

A nagy-britanniai privatizációk egyik kulcsintézménye az **ágazati szabályozó hatóságok** létrehozása volt. Az Ofgem az energiapiacot, az Ofwat a víziközmű-társaságokat, az Office of Rail and Road (ORR) a vasúti infrastruktúrát és szolgáltatásokat, az Ofcom pedig a távközlési és médiaszektort felügyeli. Ezek a hatóságok a „price cap” (RPI-X) szabályozási modellre építenek, amelyet Littlechild dolgozott ki a természetes monopóliumok piaci ösztönzőkkel történő szabályozására.²⁸⁸

5.1.1.3. ÁLLAMI VAGYONGAZDÁLKODÁS

A nagy-britanniai távközlési szektor története jól mutatja az állami tulajdonról a szabályozott magántulajdonra való átmenetet. Campbell-Kelly és Garcia-Swartz szerint a BT privatizációja nem pusztán tulajdonosváltás volt, hanem „a brit kommunikációs infrastruktúra teljes újratervezése”, amelyben a verseny, a technológiai innováció és a nemzetközi terjeszkedés egyszerre kapott teret.²⁸⁹

Az energiaszektorban Newbery részletesen elemzi a gáz- és villamosenergia-ipar privatizációját és újraszabályozását, megvilágítva, hogy a hálózatos infrastruktúrák természetes monopóliumai mellett a termelés és kereskedelem versenyző piaccá alakítása jelentette reform kulcsát.²⁹⁰

A víziközmű-társaságok teljes privatizációja – amely egyedülálló Európában – különösen erős szabályozói jelenlétet tett szükségessé: az Ofwat egyszerre felügyeli az árakat, a beruházásokat és a szolgáltatásminőséget.²⁹¹

A British Rail privatizációja többlépcsős folyamat volt: az infrastruktúrát a magán Railtrackhez, a személyszállítást franchised private train operating companies-hoz szervezték ki. A Railtrack 2001-es csődje után a pályahálózat visszakерült a közszektorba,

²⁸⁷ CABINET Office, <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office> (Letöltve: 2026. 02. 24.)

²⁸⁸ LITTLECHILD, Stephen, *Incentive Regulation from the Inside: Resetting 12 RPI-X Price Caps in 1993-5*, 2024. <https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2024/10/2024-eprg-littlechild-incentive-regulation.pdf>

²⁸⁹ GARCIA SWARTZ, Daniel D., CAMPBELL Kelly, *"Introduction", Cellular: An Economic and Business History of the International Mobile-Phone Industry*, The MIT Press, 2022.

²⁹⁰ NEWBERY, David M., *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*, 2001, 753-755.

²⁹¹ HALL, David – LOBINA, Emanuele, *„Inequality, poverty and the privatization of essential services: A ‘systems of provision’ study of water, energy and local buses in the UK”*, Competition & Change, 2021, 1–23.

és Network Rail néven public corporation formájában működik tovább, a Department for Transport felügyelete mellett.²⁹²

Glaister szerint a Railtrack-epizód „klasszikus példája annak, amikor a politikai döntéshozatal és a piaci ösztönzők félrehangolt kombinációja a biztonság és a beruházás rovására megy”, ami miatt a brit vasútreformot a szakirodalom gyakran „verseny politikai okok miatti lerombolásaként” írja le.²⁹³ A Network Rail visszaállamosítása és a Great British Railways koncepciója a nagy-britanniai modell belső korrekciójaként értelmezhető.

5.1.1.4. CORPORATE GOVERNANCE ÉS AUDIT A KÖZSZEKTORBAN

Nagy-Britannia tőzsdei vállalatainak irányítását a UK Corporate Governance Code keretezi, amely a „comply or explain” elvre épül: a cégeknek jelezniük kell, ha eltérnek a kódex ajánlásaitól, és ezt meg kell indokolniuk.²⁹⁴

Az „arm’s length public corporations”²⁹⁵ – mint a Network Rail vagy a BBC – governance-keretét a HM Treasury és a Cabinet Office külön kódexei (Corporate Governance in Central Government Department) szabályozzák, amelyek a miniszteri felelősség és a menedzsment autonómiájának egyensúlyát próbálják biztosítani.²⁹⁶

5.1.1.5. SZABÁLYOZÓI-TULAJDONOSI FUNKCIÓK

A nagy-britanniai modell lényege, hogy az állam a **közvetlen tulajdonosi szerepet a szabályozói szerepre cserélte**: a közszolgáltatások többségét magántulajdonban lévő cégek nyújtják, amelyeket független hatóságok felügyelnek. Majone ezt a megoldást a

²⁹² GIBB, Richard – LOWNDES, Theresa – CHARLTON, Clive, *The privatization of British Rail*, Plymouth, 1996, 35-51.

²⁹³ GLAISTER, Stephen, *British Rail Privatisation: Competition Destroyed by Politics*, Institute of Economic Affairs, London, 2006.

²⁹⁴ ULLAH, Subhan -, AHMAD, Sardar -AKBAR Saeed - KODWANI, Devendra – FRECKNALL-HUGHES, Jane, *Governance disclosure quality and market valuation of firms in UK and Germany*. *Int J FinEcon*. 2020, 5031–5055.

²⁹⁵ A Független Testületek (ALB-k) a közigazgatás alapvető elemei, közvetítőként szolgálnak a kormányzati szervek és a szolgáltatásnyújtás között. Növelik a hatékonyságot, a felelősségvállalást és a szakértelmet, miközben megőrzik a politikai befolyástól való függetlenséget.

²⁹⁶ HM TREASURY and Cabinet Office, *Corporate governance code for central government departments*, <https://www.gov.uk/government/publications/corporate-governance-code-for-central-government-departments-2017> 2017. (2024.07.01-i letöltés)

„regulatory state”²⁹⁷ európai prototípusaként írja le, ahol az állam a normatív és felügyeleti funkciókra koncentrál.

Helm és más szerzők ugyanakkor figyelmeztetnek a regulatory capture veszélyére: a brit közmű-szabályozásban a szabályozók diszkrecionális mozgástere, az iparágakkal és a kormánnyal fennálló szoros kapcsolatrendszer növeli annak kockázatát, hogy a szabályozás fokozatosan az iparág érdekeit szolgálja. A PPP és PFI konstrukciókat elemző tanulmányok szerint az intergenerációs tehermegosztás és a szerződéses komplexitás gyakran közsféra kárára alakult, ami a re-államosítás és a közvetlen állami beruházás felé irányuló diskurzust erősíti.²⁹⁸ A PPP és PFI konstrukciókat elemző empirikus és elméleti munkák²⁹⁹ szerint a kockázat-allokáció, a magas tőke költség és a hosszú távú, komplex szerződésstruktúrák gyakran a közsféra kárára alakultak: több projekt csökkentette a közszektor nettó vagyonát, míg a kockázatok tényleges viselése sokszor rejtetten a jövő generációkra tolódott.³⁰⁰

Helm áttekinti az RPI-X árplafon-rendszer, a független regulátorok, valamint a szabályozói diszkreció és capture problémáját, és a reformindokok között kifejezetten nevesíti a „capture” -t, mint kockázatot a brit közmű-szabályozásban. Prosser részletesen elemzi a klasszikus capture theory és a közérdekvédelmi/regulációs modellek korlátait, és brit közmű-szabályozási példákkal illusztrálja, hogy az iparági, kormányzati vagy más érdekcsoport-capture milyen módon torzíthatja a regulációt.³⁰¹

5.1.1.6. PRIVATIZÁCIÓS MÉRLEG ÉS TÁRSADALMI KÖVETKEZMÉNYEK

Megginson és Netter átfogó irodalmi áttekintése szerint a hatékonyságjavulás és a pénzügyi teljesítmény javulása jellemezte számos vállalat esetében, különösen a versenynek kitett szektorokban. Ez pontosan megfelel a klasszikus áttekintésnek, amely arra jut, hogy a legtöbb vizsgált esettanulmányban a privatizáció hatékonyság- és

²⁹⁷ MAJONE, Giandomenico, *The rise of the regulatory state in Europe*, West European Politics, 1997, 139-167.

²⁹⁸ HELM, Dieter, *British Utility Regulation: Theory, Practice, and Reform*, Oxford Review of Economic Policy, 1994, 17-39.

²⁹⁹ QUIGGIN, John: *Risk, PPPs and the Public Sector Comparator*, Australian Accounting Review, 2004, 51-61.

³⁰⁰ DEMIRAG, Istemi - KHADAROO, Iqbal – STAPLETON, Pamela, - STEVENSON, Caral, *The Diffusion of Risks in Public Private Partnership Contracts*. Accounting, Auditing & Accountability Journal, 25, 1317-1339.

³⁰¹ PROSSER, Tony, *Theorising Utility Regulation*, Modern Law Review, 1999, 196-217.

profitnövekedéssel, illetve jobb pénzügyi mutatókkal jár, különösen versenyző környezetben.³⁰²

Florio viszont arra mutat rá, hogy a jóléti hatások differenciáltak: miközben a költségvetés egyszeri bevételhez jutott, a hosszú távú tarifaszintek és szolgáltatásminőség tekintetében a kép vegyes. Ez összhangban áll a Florio-kötet tartalmával, amely szociális költség-haszon elemzés alapján arra jut, hogy a brit privatizációk jóléti hatása korlátozott, a hatékonyságjavulás szerény, viszont az egyenlőtlenségek és a regresszív újraelosztás erős.³⁰³

5.1.2. ÖSSZEGZŐ KÖVETKEZTETÉSEK

Nagy-Britannia a disszertáció komparatív keretében az angolszász, szabályozói állam (regulatory state) prototípusa: az állami tulajdon minimális, a piaci logika domináns, a közérdeket pedig független hatóságok és auditintézmények próbálják érvényesíteni. állítás. Nagy-Britannia, mint angolszász, szabályozói állam, ahol az állam inkább szabályozó, mint tulajdonos – jól illeszkedik: nemzetközi privatizációs irodalom normatív értelmezéséhez, így Megginson 2017-es áttekintése a globális privatizációs trendekről és a „state capitalism” vitájáról³⁰⁴ és a Florio-féle jóléti elemzéshez, amely szerint a brit modell a tulajdoni kivonulásra, deregulációra és szabályozó hatóságokra épít.

A német, francia, nordic, lengyel és magyar modellel összevetve a brit megoldás különösen éles ellentétben áll a kontinentális etatista és a posztszocialista „politizált tulajdonosi” gyakorlatokkal: itt az állam elsősorban jogalkotóként, szabályozóként és ellenőrzőként jelenik meg, nem pedig közvetlen tulajdonosként.

³⁰² MEGGINSON, William L. – NETTER, Jeffry M., *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*, Journal of Economic Literature, 2001, 321–389.

³⁰³ FILORIO, Massimo, *The Great Divestiture: Evaluating the Welfare Impact of the British Privatizations 1979–1997*, MIT Press, Cambridge (MA), 2004.

³⁰⁴ MEGGINSON, William L., *Privatization, State Capitalism, and State Ownership of Business in the 21st Century*. Foundations and Trends in Finance, 2017. 1–2.

Ezzel a megközelítéssel Nagy-Britannia a közszolgáltatások folyamatos fejlesztésére törekszik, miközben megőrzi a nyilvánosságra hozatali és elszámoltathatósági követelmények teljesítését is.³⁰⁵

5.1.2.1. GAZDASÁGI IGAZGATÁSI DILEMMÁK ÉS PROBLÉMÁK

A német gazdasági igazgatás egyik tartós dilemmája a szövetségi centralizáció és a föderális-önkormányzati decentralizáció közötti egyensúly.³⁰⁶ A remunicipalizációs hullám (energia, víz, tömegközlekedés) azt jelzi, hogy az önkormányzatok a korábbi privatizációs döntéseket helyenként felülírják, és újra közvetlen tulajdonosi szerepet vállalnak a közszolgáltatásokban.³⁰⁷ Ez a trend a „helyi állam visszatéréseként” értelmezhető, amely nem szükségszerűen ellentétes a piacgazdasággal, de újradefiniálja az állami és magánszereplők viszonyát.³⁰⁸

Összefoglalóan a német gazdasági igazgatás jelenkori dilemmái elsősorban az **állami szerep intenzitásához és eszköztárához kapcsolódnak** a stratégiai ágazatokban. Egyszerre jelentkezik igény az állami tulajdon megerősítésére az olyan területeken, mint a vasút, az energia-infrastruktúra vagy a közszolgáltatások és a piaci verseny, illetve a költségvetési fegyelem fenntartására, amely az EU-s jogi keretekkel is összhangban kell, hogy maradjon. A politikai ciklusok hatása az állami vállalatok beruházási döntéseire nemzetközi kutatások tárgyát képezi.³⁰⁹ Német önkormányzati szinten kimutatható, hogy választások előtt az SOE-k beruházási aktivitása növekszik, ami a „politikai költségvetési ciklus” logikáját követi és feszültséget teremthet a hosszú távú hatékonysági szempontokkal.³¹⁰ A SOE-governance egyik alapkérdése tehát az, hogyan lehet a menedzsment autonómiáját úgy biztosítani, hogy a politikai tulajdonos rövid távú érdekei ne írják felül a vállalati stratégia konzisztenciáját. A politikai ciklusok, a klíma- és

³⁰⁵ COWPER, Jeremy, SAMUELS, Martin, *PERFORMANCE BENCHMARKING IN THE PUBLIC SECTOR: THE UNITED KINGDOM EXPERIENCE* Next Steps Team, Office of Public Services Cabinet Office, United Kingdom, 2019, <https://www.oecd.org/governance/budgeting/1902895.pdf> (2021. február 14-i letöltés).

³⁰⁶ SCHARPF, i.m. 240–245.

³⁰⁷ BECKER, Sören et al., *The return of the local state? Failing neoliberalism, remunicipalisation, and the role of the state in advanced capitalism*, Environment and Planning A, 2022, 483–503.

³⁰⁸ HOPPE, Christian et al., *The contested politics of de-privatisation and the shifting terrain of the local state: the case of the Ilm-Kreis, Thuringia, Germany*, Local Government Studies, 2024, 1–22.

³⁰⁹ POTRAFKE, Niklas et al.: „Doubling Down Political Budget Cycles: The Role of State-Owned Enterprises”, Economics and Politics, 37(4), 2025, e70025.

³¹⁰ BALSMEIER, Benjamin – BUCHWALD, Annika – PETERS, Heiko: „The effect of board members' education and experience on the financial performance of German state-owned enterprises”, Journal of Management & Governance, 27(2), 2023, 425–454.

energiaválság, valamint a társadalmi egyenlőtlenségek miatti nyomás mind hozzájárulnak ahhoz, hogy az állam újraértékelje tulajdonosi és szabályozói szerepét: a remunicipalizációs folyamatok, a „zöld” infrastruktúra-beruházások és a szociális tarifapolitikák egyaránt azt jelzik, hogy a német modellben az állami gazdasági igazgatás egy új, fenntarthatósági és társadalompolitikai dimenzióval bővül. Ebben a konstellációban az állami vállalatok már nem csupán a klasszikus közigazgatási jog „gazdasági karjának” tekinthetők, hanem olyan összetett szervezeteknek, amelyekben a közérdek, a piaci racionalitás és a hosszú távú fenntarthatósági célok egyidejű érvényesítése képezi a vállalatirányítás fő kihívását.³¹¹

A német SOE-k működése jól illusztrálja az ügynökelmélet és a stakeholder-elmélet metszéspontját: a menedzsment egyszerre ügynöke az állami tulajdonosnak és az érintettek szélesebb körének (munkavállalók, fogyasztók, régiók).³¹² Az „entangled state” fogalma arra világít rá, hogy az állami–vállalati viszonyok hálózatos jellege miatt a tulajdonosi és a közpolitikai célok nem mindig különíthetők el tisztán.³¹³ A jövőbeli reformok egyik iránya lehet a tulajdonosi politika (ownership policy) kifejezett, nyilvános dokumentumokban való rögzítése, ahogyan azt a skandináv országok már megvalósították.³¹⁴

5.2. NÉMETORSZÁG

5.2.1. ÁLTALÁNOS JELLEMZŐK

5.2.1.1. ALKOTMÁNYOS KERET

„Az állami tulajdonú vállalatok szabályozása körében Németországban a történelmi fejlődés során **egy sajátos rendszer alakult ki**, amely Közép-Európa számos állama jogalkotásaként mintául szolgált. A német modell sajátos, a franciától sok ponton eltér, azonban azzal, mint a másik fő kontinentális típussal erősen rokonítja a közjogias

³¹¹ BUTZBACH O, FULLER DB, SCHNYDER G, SVYSTUNOVA L. Az állami tulajdonú vállalatok intézményi szereplőként a kortárs kapitalizmusban és azon túl. Cambridge University Press; 2025.

³¹² STANILA, Gabriel et al.: „Corporate Governance in State-Owned Enterprises: A Bibliometric Analysis of Key Theories and the Current State of Debate”, ARAS, 2025.

³¹³ BRAUN (2021), 1046–1048. o.

³¹⁴ OECD: „Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices”, OECD Publishing, Paris, 2018.

megközelítés erőteljes jelenléte, a számos magánjogi forma és eszköz mellett ugyanis ez a modell erősen **épít a közjogias szemléletre** is.”³¹⁵

A német rendszer sajátossága a közvállalati formák erőteljes jelenléte a gazdaságban.³¹⁶

A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye (Grundgesetz, 1949) formailag nem tartalmaz egyértelmű gazdasági rendszerklauzulát, azonban az Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht) joggyakorlata alapján a szociális piacgazdaság (soziale Marktwirtschaft) fogalma vált a német gazdasági berendezkedés közjogi keretévé.³¹⁷ Ez az értelmezés a tulajdonjog szociális kötöttségét (GG 14. cikk), az egyesülési és vállalkozási szabadságot, valamint az állami szociális felelősséget (GG 20. cikk) együtt kezeli, lehetővé téve az állam számára, hogy tulajdonosként és szabályozóként is részt vegyen a gazdasági folyamatokban.³¹⁸ A gazdasági igazgatás tehát alkotmányos felhatalmazással működik mind piaci, mind jóléti célok szolgálatában.

A német közigazgatást a nemzetközi összehasonlító irodalom jellemzően a neoweberi bürokratikus modell egyik archetípusaként tárgyalja, ahol a jogállamiság (Rechtsstaat), a formalizált eljárások és a közszolgálati professzionalizmus meghatározóak.³¹⁹ Az 1990-es évek „Neues Steuerungsmodell” reformhulláma ugyanakkor vállalati menedzsmentelemeket vezetett be, különösen önkormányzati szinten, és előkészítette az utat ahhoz, hogy az állami tulajdonú vállalatok (SOE-k) irányításában is megjelenjen a teljesítményközpontú, eredmény szemlélő gondolkodás.³²⁰ A gazdasági igazgatás így hibrid jellegűvé vált: formális jogi keretek és versenypolitikai normák találkoznak a vállalatirányítási best practice-ekkel.

5.2.1.2. INTÉZMÉNYI STRUKTÚRA A GAZDASÁGI IGAZGATÁSBAN

A szövetségi szintű gazdasági igazgatás középpontjában két minisztérium áll: a Szövetségi Pénzügyminisztérium (Bundesministerium der Finanzen, BMF) és a

³¹⁵ SZIKORA, HOFFMAN *i.m.* 81.

³¹⁶ SZIKORA, HOFFMAN *i.m.* 81.

³¹⁷ STOLLEIS, Michael, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. IV, C.H. Beck, München, 2012, 312–318.

³¹⁸ PAPIER, Hans-Jürgen – KRÖNKE, Christoph, *Grundkurs Öffentliches Recht 2 – Grundrechte*, C.F. Müller, Heidelberg, 2022, 9.

³¹⁹ POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2017, 5-8.

³²⁰ BANNER, Gerhard, *Local government – a strategic resource in German public management reform*, Ashgate, 2000, 107–125.

Szövetségi Gazdasági és Klímavédelmi Minisztérium (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, BMWK).³²¹ A BMF felelős a költségvetési politikaért, a szövetségi vagyongazdálkodás felügyeletéért és az állami részesedésekhez kapcsolódó pénzügyi kérdésekért, míg a BMWK a piac- és versenypolitikát, az energia- és iparpolitikát, valamint a kis- és középvállalkozások ügyeit koordinálja.³²² Az állami tulajdonosi jogok gyakorlása gyakran a szaktárcákkal (közlekedés, környezetvédelem, digitalizáció) megosztott, ami a horizontális koordináció intézményes kihívását teremti meg

A Grundgesetz föderális hatáskörmegosztása alapján a tartományok (Länder) kiterjedt jogosítványokkal rendelkeznek a regionális gazdaságfejlesztés, a helyi infrastruktúra és a közszolgáltatások szervezésében.³²³ Különösen jelentős az önkormányzati közművállalatok (Stadtwerke) szerepe az energia-, víz- és közlekedési szolgáltatásokban; ezek önkormányzati tulajdonú céggént működnek, de piaci versenyben is részt vesznek.³²⁴ A többszintű intézményrendszer sajátossága, hogy a **gazdasági igazgatás „vertikálisan” és „horizontálisan” is összefonódik**, ami egyfelől rezilienciát biztosít, másfelől koordinációs költségeket jelent.³²⁵

5.2.1.3. AZ ÁLLAMI VAGYONGAZDÁLKODÁS SZERVEZETEI

A szövetségi ingatlanvagyon centralizált kezelését 2005 óta a Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) látja el, amely önálló szövetségi intézményként (rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts) működik a BMF felügyelete alatt.³²⁶ Feladatai közé tartozik a szövetségi hivatalok elhelyezése, a feleslegessé váló ingatlanok értékesítése és a vagyon fenntartása; a szervezet így tehermentesíti a szakminisztériumokat az operatív ingatlankezelés feladataitól.³²⁷ A BImA működése példázza az „arm's-length” megoldásokat: az állam mint tulajdonos és az állam mint

³²¹ BOGUMIL, Jörg – JANN, Werner, *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*, Springer VS, Wiesbaden, 2020, 195–210.

³²² Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz: „Aufgaben und Struktur”, 2025.

³²³ SCHARPF, i.m. 239–278.

³²⁴ BAUER, Hartmut – BÜCHNER, Christiane – HAJASCH, Lydia, *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge*, KWI Schriften 6, Universitätsverlag Potsdam, 2012.

³²⁵ HEINELT, Hubert – BERTRANA, Xavier, *The European Mayor*, VS Verlag, 2011.

³²⁶ Bundesanstalt für Immobilienaufgaben: „Unternehmensprofil”, 2025.

³²⁷ BOGUMIL-JANN, i.m. 230–234.

igazgatási szereplő közötti funkciók intézményesen szétválnak, ami hozzájárul az OECD SOE-irányelvekben javasolt strukturális függetlenséghez.³²⁸

Az állami társasági részesedéseket (Beteiligungen) a BMF kezeli, amely rendszeres jelentésekben (Beteiligungsbericht des Bundes) számol be a szövetségi tulajdonú és résztulajdonú vállalatokról.³²⁹ A jelentés tartalmazza a vállalatok stratégiai céljait, pénzügyi mutatóit és testületi összetételét, így a parlamenti kontroll egyik alapidokumentuma. A tulajdonosi joggyakorlás a részvényesi jogok közvetlen gyakorlásán (közgyűlés, igazgatóság- és felügyelőbizottság-tagok jelölése) keresztül történik, ami a „kettős sapka” problémáját veti fel: a minisztérium egyszerre szabályozó és tulajdonos.³³⁰

5.2.1.4. A NÉMET VÁLLALATIRÁNYÍTÁSI KÓDEX

A német vállalatirányítási kódex (DCGK)³³¹ a tőzsdén jegyzett vállalatok számára fogalmaz meg ajánlásokat a transzparencia, a részvényesi jogok és a testületi struktúra vonatkozásában, „comply or explain” mechanizmussal.³³² Bár a kódex elsődlegesen a magántulajdonú jegyzett cégekre irányul, a részben vagy teljes egészében állami tulajdonú, tőzsdén jegyzett vállalatok (pl. Deutsche Telekom, Deutsche Post) szintén alkalmazzák, és az állam mint részvényes is hivatkozik rá tulajdonosi elvárásai megfogalmazásakor.³³³ A kódex a felügyelőbizottság függetlenségét, a pénzügyi beszámolás minőségét és a menedzsment javadalmazásának átláthatóságát biztosítja.

Empirikus vizsgálatok szerint a DCGK rendelkezéseinek átvétele magas szintű a nagyvállalatok körében, ám a közepes méretű jegyzett vállalatoknál (SME-k) adaptációs nehézségek mutatkoznak, különösen a felügyelőbizottság összetétele és a transzparenciális követelmények terén.³³⁴ A német és brit kormányzási kódexeket összehasonlító kutatások arra céloznak, hogy a „comply or explain” minősége és a piaci

³²⁸ OECD: „Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises”, OECD Publishing, Paris, 2015, II. fejezet.

³²⁹ Bundesministerium der Finanzen: „Beteiligungsbericht des Bundes 2024”, Berlin, 2024.

³³⁰ THATCHER, Mark – STONE SWEET, Alec (eds.): „The Politics of Delegation”, Frank Cass, London, 2003, Németországra vonatkozó fejezetek.

³³¹ Deutscher Corporate Governance Kodex

³³² Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex: „Deutscher Corporate Governance Kodex”, aktuális változat: 2022.

³³³ STEGER, Thomas, *The German corporate governance code and its adoption by listed SMEs – just another 'Procrustes bed'?*, Problems and Perspectives in Management, 2016, 36–48.

³³⁴ STEGER, i.m. 42–44.

értékeltség között pozitív összefüggés figyelhető meg, ami a részben állami cégek governance-gyakorlatára is releváns következtetéseket enged levonni.³³⁵ A tanulság az, hogy a formális kódexek mellett az intézményi kultúra és a tényleges végrehajtás is meghatározó.

5.2.1.5. KULCSÁGAZATI ÁLLAMI VÁLLALATOK ÉS IRÁNYÍTÁSUK

A Deutsche Bahn AG 1994-es alapítása óta 100 százalékbán szövetségi tulajdonú részvénytársaság, amely a korábbi Deutsche Bundesbahn és Deutsche Reichsbahn jogutódjaként működik.³³⁶ A társaság holding-struktúrában szervezi leányvállalatait (személyszállítás, áru fuvarozás, infrastruktúra), és egyszerre kell megfelelnie a közszolgáltatási kötelezettségeknek (ellátásbiztonság, regionális hozzáférés) és a vállalatgazdasági hatékonysági elvárásoknak.³³⁷ Az elmúlt években a Deutsche Bahn infrastrukturális problémái (késések, kapacitáshiány) és pénzügyi válsága politikai vitákat generált a szövetségi finanszírozás mértékéről és a menedzsment felelősségéről.³³⁸

A posta- és telekommunikációs szektor állami monopóliumait az 1990-es években privatizációs reformok alakították át: a Deutsche Telekom 1996-ban, a Deutsche Post 2000-ben került a tőzsdére, de mindkét társaságban az állam (a KfW-n keresztül) jelentős kisebbségi részesedéssel rendelkezik.³³⁹ A privatizáció után a szabályozó funkciót a Bundesnetzagentur (Szövetségi Hálózati Ügynökség) veszi át, amely az energia-, telekommunikációs és vasúti piacok versenyszabályozását látja el.³⁴⁰ A modell a „regulatory state” koncepciójához közelít: az állam a közvetlen tulajdonosi szerepből szabályozói szerepbe lép át, miközben részvényesként továbbra is jelen van a stratégiai döntéshozatalban.³⁴¹

³³⁵ POPP, Karl, *Governance disclosure quality and market valuation of firms in UK and Germany*, International Journal of Finance & Economics, 26(4), 2021, 6032–6054.

³³⁶ LEHMKUHL, Dirk, *Europeanization and the governance of the transport sector with regard to rail passenger services, especially in the Federal Republic of Germany*, Semantic Scholar, 2008.

³³⁷ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages: „Die Bahnreform 1994 – Hintergrund, Umsetzung, Bewertung”, WD 5 – 3000 – 006/20, 2020.

³³⁸ ABERLE, Gerd – EISENKOPF, Alexander, *Bahnsektor — Krise trotz erhöhter Finanzmittel*, Wirtschaftsdienst, 2020, 89–94.

³³⁹ Bundesministerium der Finanzen: „Beteiligungsbericht des Bundes 2024”, Berlin, 2024.

³⁴⁰ Bundesnetzagentur: „Aufgaben und Zuständigkeiten”, 2025.

³⁴¹ MAJONE, i.m. 77–101.

5.2.1.6. SZABÁLYOZÓI-TULAJDONOSI FUNKCIÓK

A német modell az OECD SOE-irányelveivel összhangban törekszik a tulajdonosi és szabályozói funkciók intézményes szétválasztására.³⁴² A Bundesnetzagentur mellett a Bundeskartellamt (Szövetségi Kartellhivatal) látja el az általános versenyjogi felügyeletet, és mindkét szerv független vagy kvázi-független hatóságként működik, saját eljárásrenddel és bírósági kontrollal.³⁴³ E szétválasztás célja, hogy a tulajdonosi érdekek ne torzítsák a piaci versenyt, és az SOE-k a magánvállalatokkal azonos szabályozási környezetben versenyezzenek.

A gazdasági élet szabályozásában kiemelkedő szerepe van a versenyhatóságok mellett a közszolgáltatási szektorok tekintetében szabályozó feladatokat ellátó szervezeteknek.³⁴⁴

Miközben a formális szétválasztás intézményesen megvalósult, a gyakorlatban a minisztériumok továbbra is kettős szerepben jelennek meg: egyszerre alakítják a szakpolitikai kereteket és gyakorolják a tulajdonosi jogokat.³⁴⁵ A nemzetközi irodalom „entangled state” fogalommal írja le azt a helyzetet, amikor az állami–üzleti kapcsolatok bonyolult hálózatot alkotnak, és a policy-döntések nem választhatók el tisztán a tulajdonosi érdekektől.³⁴⁶ A megoldás további intézményi reformokat igényelhet, például egy egységes, központi tulajdonosi ügynökség (francia APE-típusú modell) bevezetését, amelyre azonban Németországban eddig nem került sor.

5.2.1.7. FENNTARTHATÓSÁG, ESG ÉS A „SUSTAINABILITY STATE”

Az elmúlt évtizedben a **fenntarthatóság horizontális kormányzati célként intézményesült** a német szövetségi politikában, amit egyes szerzők a „Sustainability State” (fenntarthatósági állam) kialakulásaként értelmeznek.³⁴⁷ A szövetségi fenntarthatósági stratégia (Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie) összeköti a gazdasági, környezeti és társadalmi célokat, és hatást gyakorol az állami vállalatok működésére is.³⁴⁸

³⁴² OECD: „Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises” (2015), III. fejezet.

³⁴³ Bundeskartellamt: „Aufgaben und Organisation”, hivatalos honlap, 2025.

³⁴⁴ KOVÁCS András György, F, ROZSNYAI Krisztina, *Gazdasági közszolgáltatások. A közvállalatok*, In: SZIKORA (szerk.) Közigazgatási jog, Általános II. rész 2017 85-114.

³⁴⁵ FLORIO, Massimo, i.m. 9.

³⁴⁶ BRAUN, Benjamin: *The entangled state: How state–business relations shaped the German corporate tax regime*, New Political Economy, 2021, 1034–1050.

³⁴⁷ STEURER Reinhard – TRATTING, Rita: *Sustainability State in the Making? Institutionalization of Sustainability in German Federal Policy Making*, Sustainability, 2014, 2623–2643.

³⁴⁸ Bundesregierung: „Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021”, Berlin, 2021.

Ez azt jelenti, hogy az SOE-k nem csupán pénzügyi megtérülési, hanem ESG-teljesítményi elvárásoknak is meg kell

Az EU 2014/95/EU irányelve nyomán a nagyobb közérdeklődésre számot tartó vállalatok – köztük számos német SOE – nem-pénzügyi jelentéstételre kötelezettek.³⁴⁹ Nemzetközi panelvizsgálatok alapján az igazgatósági jellemzők (független tagok aránya, nemi diverzitás, CSR-bizottság működése) pozitívan korrelálnak az ESG-jelentések terjedelmével és minőségével, ami a német állami cégekre is releváns.³⁵⁰ Az integrált jelentéskészítés terjedése a transzparencia és az elszámoltathatóság irányába hat, és erősíti a tulajdonosi–közérdek közötti egyensúly keresését. felelniük.

A német állami tulajdonosi modell a szociális piacgazdaság alkotmányos fogalmára épülő, neoweberi hagyományt ötvözi a modern vállalatirányítási és fenntarthatósági követelményekkel, és így egy sajátos, „második legjobb” konfigurációt testesít meg a skandináv etalonhoz képest. A szövetségi szinten érvényesülő logika szerint az állam csak akkor vállal tulajdonosi szerepet, ha „fontos szövetségi érdek” (wichtiges Bundesinteresse) igazolja a részvételt, és az más eszközökkel nem biztosítható; ezt kodifikálja a Bundeshaushaltsordnung 65. §-a, valamint a rendszeres, a Bundestag és Bundesrat számára készített Beteiligungsberichte, amelyek transzparensen bemutatják a portfólió szerkezetét, teljesítményét és kockázatait. A német állam közvetlenül és közvetve több száz vállalatban rendelkezik részesedéssel, a központi szintű portfólió 100 feletti közvetlen társaságot ölel fel, miközben a tartományi és önkormányzati – különösen az energetikai és infrastruktúra-szektorbeli – SOE-állomány nagyságrendekkel nagyobb, ami erősen decentralizált „public economy” struktúrát eredményez.

5.2.2. ÖSSZEGZŐ KÖVETKEZTETÉSEK

A tulajdonosi irányítás és a corporate governance területén a német modell kettős kódexrendszerre támaszkodik: egyrészt a tőzsdei cégekre irányadó Deutscher Corporate Governance Kodex határozza meg a kétkamarás rendszer (Vorstand–Aufsichtsrat) működésének fő normáit comply or explain logika mellett, másrészt a kifejezetten közszektorra kidolgozott Public Corporate Governance Kódexek (szövetségi és

³⁴⁹ CORDAZZO, Michela, *Integrated Reporting and European State-Owned Enterprises: A Disclosure Analysis Pre and Post 2014/95/EU*, Sustainability, 2020, 1908.

³⁵⁰ SANCHES, José, *Does corporate governance influence environmental, social and governance disclosure practices of state-owned enterprises? An international study*, Corporate Social Responsibility and Environmental Management, 2024, 1523–1542.

tartományi mintakódexek) rögzítik a felelős irányítás, felügyelet és tulajdonosi „shareholdings steering” alapelveit az állami és önkormányzati vállalatok esetében. Ezek a kódexek a közérdek fenntartható érvényesítésére, a stakeholderek – különösen az állampolgárok – pozíciójára, a felügyelőbizottsági tagok szakmai kompetenciájára és függetlenségére, valamint a transzparens javadalmazásra és kockázatkezelésre helyezik a hangsúlyt. A gyakorlatban ugyanakkor a felügyelőbizottságok összetétele – politikusok, közigazgatási vezetők, érdekképviselők és szakértők keveréke – fenntartja annak a kockázatát, hogy a „politikai piac” szempontjai részben felülírják a tisztán tulajdonosi, hatékonysági racionalitást.

A **német modell erőssége**, hogy a tulajdonosi részvételt szigorú fiskális és jogi keretek közé szorítja: a szövetségi részvétel feltétele az alkotmányosan is értelmezett fontos szövetségi érdek, a tőkeemelések, garanciák és privatizációk pedig a Bundestag kontrollja mellett, részletes beszámolási kötelezettséghez kötötten valósulnak meg, beleértve a Deutsche Bahn, a Deutsche Telekom vagy az energiaszektor vállalatainak speciális monitoringját is. Ezt egészítik ki az utóbbi évek ESG- és fenntarthatósági szabályai, amelyek a közszektorra és a SOE-kre is kiterjedő jelentéstételi kötelezettségeken, valamint a „Nachhaltige Verwaltung” programon keresztül a környezeti és társadalmi célokat fokozatosan beemelik a vállalatirányítási és tulajdonosi benchmarkok közé. A „Sustainability State” irányába mutató fejlemények tehát nem csupán politikai deklarációk, hanem a portfólió-monitoring, a kockázatkezelés és az integrált jelentésrendszer átalakulásában is érvényesülnek.

Mindazonáltal a **német modell nem mentes a strukturális feszültségektől**. A minisztériumok kettős sapkás szerepe – ágazati szabályozóként és tulajdonosként –, valamint a szövetségi, tartományi és önkormányzati szintek közötti hatáskör-megosztás jelentős koordinációs költségeket és transzparencia-kockázatokat generál, különösen a komplex csoportstruktúrák (DB-csoport, nagy infrastrukturális projektcégek, klímaalapok és Sondervermögen-konstrukciók) esetében. A költségvetésen kívüli eszközök (extrabudgetary funds, „Sondervermögen”) és az egyre növekvő tartományi/önkormányzati vállalati hálózatok egyfelől rugalmas finanszírozási és fejlesztési keretet adnak, másfelől viszont a fiskális átláthatóság és az összehasonlíthatóság eróziójának kockázatát hordozzák. A principal–agent viszonyok itt is „multiple principals” konstellációban jelennek meg: a szövetségi pénzügyminisztérium, az ágazati minisztériumok, a tartományok és a helyi

önkormányzatok párhuzamos tulajdonosi jelenléte az ügynökök (SOE-menedzsment) számára heterogén, részben ellentmondó elvárásstruktúrát hozhat létre.

Normatív értelemben a német modell a disszertáció komparatív keretében olyan „második legjobb” megoldásként értelmezhető, amely a skandináv centralizált, professzionális ownership agency-k és a brit típusú szabályozó-állam között helyezkedik el. A német gyakorlat bizonyítja, hogy a szociális piacgazdaságra épülő, erős jogállami és költségvetési fegyelemmel párosuló állami tulajdon hosszú távon is legitim és viszonylag hatékony lehet, feltéve, hogy azt átlátható Beteiligungsbericht-rendszer, kodifikált public corporate governance és egyre inkább ESG-orientált teljesítménymérés keretezi. Ugyanakkor a koordinációs terhek, a kettős szabályozó–tulajdonosi minőség, a költségvetésen kívüli konstrukciók expanziója és az erős politikai beágyazottság arra figyelmeztetnek, hogy a magyar adaptációnak nem a német modell mechanikus átvételére, hanem annak szelektív, kritikai recepciójára kell törekednie, különös tekintettel az egységes tulajdonosi stratégia, a fiskális transzparencia és a több szintű kormányzás összehangolására.”

5.3. SKANDINÁV ORSZÁGOK

5.3.1. ÁLTALÁNOS JELLEMZŐK

A skandináv – pontosabban az északi – országok (Norvégia, Svédország, Finnország) esete **különösen termékeny terepe** annak a komparatív kutatásnak, amelyben a gazdasági igazgatás és az állami vagyongazdálkodás intézményi megoldásait hasonlítjuk össze a kontinentális (német, francia), az angolszász (brit) és a posztoszocialista (magyar, lengyel) modellekkel. Az északi modellben az állam egyszerre erős jóléti szolgáltató, aktív gazdasági koordinátor és professzionális tulajdonos: az állami vállalatok nem kivételes válságkezelő eszközként, hanem a hosszú távú fejlesztési és fenntarthatósági stratégia integráns részeként jelennek meg.³⁵¹

A fejezet rész célja, hogy bemutassa, miként szerveződik meg ebben a sajátos, neoweberi-korporatív, ugyanakkor erősen piaci orientációjú környezetben az állam gazdasági igazgatási szerepe és tulajdonosi politikája. Egyrészt azt vizsgálja, hogyan

³⁵¹ Annual Report State-Owned Companies (2012), <https://www.government.se/49b745/contentassets/00f8d5f97c874e87bc07eea4c1c05784/annual-report-state-owned-companies-2012> (2021. március 30-i letöltés).

illeszkednek a norvég, svéd és finn állami vállalatok a jóléti állam fenntarthatósági céljaihoz, másrészt azt, milyen jogi-intézményi eszközökkel választják szét – vagy éppenséggel kapcsolják össze – a szabályozói, tulajdonosi és fejlesztési funkciókat.

Az északi országok elemzése különösen fontos Magyarország szempontjából, mert egy olyan alternatív állami tulajdonosi modellt mutatnak, amelyben az állam jelentős gazdasági jelenléte nem gyengíti, hanem éppen professzionális szintre emeli, ami a transzparencia és a társadalmi bizalom magas szintjével párosul. A fejezetrészen ezért nemcsak leíró módon ismertetem a norvég, svéd és finn gyakorlatot, hanem komparatív szempontból is értékelem azt, hogy milyen tanulságok vonhatók le az intézményi felépítésből, a vállalatirányítási szabályokból és a tulajdonosi stratégiákból a magyar gazdasági igazgatás és állami vagyongazdálkodás reformlehetőségei számára.

5.3.1.1. A „NORDIC MODELL”³⁵², JÓLÉTI ÁLLAM ÉS ÁLLAMI TULAJDON

A „Skandináv jóléti modellről” rengeteg szakirodalom létezik, így ezek a tudományos munkák, mint például Esping-Andersen „A jóléti kapitalizmus három világa” című műve (1990), hozzájárultak ahhoz, hogy az északi modellt széles körben, mint a jóléti politika sajátos megközelítését vitatják meg.³⁵³

A Skandináv **modell lényegét a fejlett jóléti állam, a magas adóterhelés és a széleskörű közszolgáltatások kombinációja adja**, amelyet erős gazdasági versenyképességgel és nyitott, exportorientált gazdasággal kapcsolnak össze.³⁵⁴

Az állami tulajdon ebben a modellben nem rendkívüli, válságkezelő eszköz, hanem stabil, legitim része a gazdasági alkotmányosságnak: Norvégiában az olaj- és gázszektor, Svédországban és Finnországban a hálózati iparágak és ipari „bajnokok” tartós állami részesedés mellett működnek, miközben a vállalatokat piaci logika és fejlett corporate governance-szabályok irányítják.³ Finnországban a corporate governance egy olyan , a

³⁵² A Skandináv jóléti-modell” gazdasági és szociális rendszer, amelyet a skandináv országok (Dánia, Svédország, Norvégia, Finnország, Izland) alkalmaznak, jellemzője a szabadpiaci kapitalizmus, a kiterjedt jóléti állam (ingyenes egészségügy, oktatás, erős szociális háló), a magas adók, az erős szakszervezetek és a kollektív tárgyalások, valamint a társadalmi egyenlőség és bizalom. Lényege a tőke és a szocialista elemek ötvözése, amely magas életszínvonalat és alacsony jövedelemkülönbségeket eredményez.

³⁵³ ANDERSEN, G.Esping, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.1990.

³⁵⁴ KUISMA, M.Iikko, *Oscillating meanings of the Nordic model: ideas and the welfare state in Finland and Sweden*, *Critical Policy Studies*, 2017, 433-454, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/19460171.2016.1200475?needAccess=true>

befektetők és a menedzsment , valamint a hitelezők közötti viszonyrendszer, amelynek igen változatos megnyilvánulásai vannak.³⁵⁵

Einhorn és Louge könyvében azonban meghatározható északi jóléti modell összetettebb, mint az irodalom nagy részében tárgyalt ideáltipikus modell néhány alapvető jellemzője azonban meghatározható. Az északi országok olyan jóléti politikai megközelítést dolgoztak ki, amelyben az állam, a piac, és társadalom képes olyan politikai-intézményi konfigurációt hozni, amely képes hatékonyságot és egyenlőséget teremteni³⁵⁶

A északi országok közigazgatása alapvetően neoweberi jellegű – erős jogállamiság, professzionális bürokrácia –, ugyanakkor erőteljes korporatív hagyományokkal: a szakszervezetek és munkáltatói szervezetek intézményesített szerepet játszanak a gazdaságpolitikai döntéshozatalban.³⁵⁷ A jóléti állam fenntarthatóságával kapcsolatos vitákban egyre gyakrabban jelenik meg a „Sustainability State” fogalma, amely szerint a nordic államok hosszú távú ökológiai és társadalmi célokat integrálnak a költségvetési és iparpolitikai döntésekbe, beleértve az állami vállalatok stratégiáját is.³⁵⁸

5.3.1.2. INTÉZMÉNYI STRUKTÚRA A GAZDASÁGI IGAZGATÁSBAN

Norvégiában a Kereskedelmi és Iparügyi Minisztérium (jelenleg: Nærings- og fiskeridepartementet) gyakorolja az állam tulajdonosi politikáját a legtöbb kereskedelmi jellegű vállalatban, részletes, parlamentnek benyújtott „white paper” alapján, amely az elvárt megtérülést, a fenntarthatósági célokat és a tulajdonosi stratégiát rögzíti.³⁵⁹ Svédországban és Finnországban külön tulajdonosi egységek működnek a pénzügyminisztérium vagy gazdasági tárca alá rendelve, amelyek a portfólió-szemléletű vagyongazdálkodásért felelősek.³⁶⁰ Ezek az egységek a nemzetközi gyakorlatban „centralised ownership agency” példái: céljuk a professzionális, politikai ciklusoktól

³⁵⁵ NOCHTA, Tibor., A finn társasági jogról és állami vállalatokról. In Állami vállalatok nemzetközi összehasonlításban 2019, 161.

³⁵⁶ EINHORN, S. Eric., LOUGE, John, Modern Welfare States: Scandinavian Politics and Policy in the Global Age. 2nd ed. Westport: Praeger, 2003. https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9780313056772_A47347787/preview-9780313056772_A47347787.pdf (Letöltés dátuma: 2026.02.20.)

³⁵⁷ S. KUHNLE, “The Scandinavian Welfare State in the 1990s: Challenged but Viable,” In: M. Ferrera and M. Rhodes, Eds., Recasting European Welfare States, Frank Cass, London, 2000, pp. 209-228.

³⁵⁸ HANSEN, Lise Lotte, DAHL, Hanne Marlenel, and Laura Horn (eds), A Care Crisis in the Nordic Welfare States? Care Work, Gender Equality and Welfare State Sustainability (Bristol, 2021; online edn, Policy Press Scholarship Online, 19 May 2022)

³⁵⁹ Government of Norway: The State’s Direct Ownership Report 2019, Meld. St. 8 (2019–2020)

³⁶⁰ Ministry of Finance (Sweden): State Ownership Policy, Stockholm, 2020.

lehetőleg független tulajdonosi joggyakorlás, egyértelmű célrendszerrel és jelentéstételi kötelezettséggel.

Az északi országok az utóbbi években felkeltették a figyelmet. A skandináv modell egyes elemei – különösen a jóléti állam – jól érthetőek, de kormányzati jellemzői továbbra is nehezen ismerhetők meg.³⁶¹

Az északi országokban a parlamentek szigorú költségvetési és politikai kontrollt gyakorolnak az állami vállalatok felett: a norvég Storting, a svéd Riksdag és a finn Eduskunta rendszeres vitákban tárgyalja az állami tulajdonosi jelentéseket. A számvevőszékek (Riksrevisjonen, Riksrevisionen, Valtiontalouden tarkastusvirasto) a pénzügyi és teljesítmény-audit eszközeivel ellenőrzik az állami vállalatokat is.

5.3.1.3. AZ ÁLLAMI VAGYONGAZDÁLKODÁS ÉS KULCSÁGAZATAI

Norvégia az állami tulajdonú energiaszektor egyik legjelentősebb példája: a Statoil (ma Equinor) részleges privatizációja mellett az állam többségi tulajdonos maradt, miközben létrehozta az állami vagyonalapokat, hogy az olajbevételeket hosszú távra, generációk között elosztva kezelje. Az Equinor és a Statkraft, Statnett típusú cégek működését egyszerre vezérli a piaci megtérülés, az ellátásbiztonság és a klíma-céloknak való megfelelés.

A norvég modell sajátossága, hogy az állam explicit módon rögzíti a tulajdonosi célokat (piaci hozam + „leading on climate”), és a vállalatok igazgatóságait ennek megfelelő szakmai kompetenciákkal ruházza fel.

Az állami és nemzeti tulajdonlás egyik fő érve ezekben a vállalatokban a természeti erőforrások feletti ellenőrzés fenntartása volt.³⁶²

Vitathatatlan, hogy a SOiN-t³⁶³ elsősorban a kormány, vagy pontosabban a politikai pártok azon vágya motiválta és motiválja, hogy nemzeti tulajdonrészt szerezzenek a kulcsfontosságú vállalatokban. Lie a kulcsfontosságú vállalatokban nemzeti tulajdonlás

³⁶¹ THOMSEN, Steen, *The Nordic Corporate Governance Model*, Management and Organization Review. 2016, 189 – 204.

³⁶² CHRISTENSEN, Sverre A., *Explaining State Ownership in Listed Companies in Norway*. Enterprise & Society. 2024;25(3):907-932. doi:10.1017/eso.2023.19, 912.
<https://www.cambridge.org/core/journals/enterprise-and-society/article/explaining-state-ownership-in-listed-companies-in-norway/25D7FF49432CCA57C8E17A3EBCF058F7> (2025.11.06-i letöltés)

³⁶³ Norvégia tőzsdén jegyzett társaságai

iránti vágyat norvég sajátosságként mutatja be, és részben azzal támasztja alá, hogy Norvégia 1972-ben, illetve 1994-ben úgy döntött, hogy kimarad az Európai Gazdasági Közösségből, illetve az Európai Unióból.³⁶⁴

Finnországban 1970–2010 között a kormány aktív szerepet játszott a hazai ipar modernizálásában és a globalizációhoz való alkalmazkodásban: a Nokia és más ipari bajnokok esetében a részleges privatizációval kombinált állami tulajdon a versenyképesség és a nemzeti kontroll egyensúlyát szolgálta.³⁶⁵ A finn állami vállalatok rendszerint részvénytársasági formában, tőzsdei jelenlét mellett működnek, ami erős piaci fegyelmet teremt.

Svédországban a hálózati iparágak (energetika, közlekedés, ingatlan- és infrastrukturális cégek) területén maradt jelentős állami tulajdon; a vállalatoknak a kormány által meghatározott pénzügyi és társadalmi céloknak kell megfelelniük.³⁶⁶

5.3.1.4. VÁLLALATIRÁNYÍTÁSI KERET ÉS VEZETŐI STRUKTÚRÁK

A „Nordic Corporate Governance Model” a kétrétegű vagy egytáblás board-struktúrák³⁶⁷, a részvényesi demokrácia, a kisebbségi részvényesek erős védelme és az intézményi befektetők aktív szerepének kombinációjára épül.³⁶⁸

Thomsen és Conyon leírja, hogy az északi vállalatirányítási modell kevésbé ismert, legalábbis az északi országokon kívül. Az üzleti vállalatok alkotják az északi modell növekedési motorját, amelyek nélkül az összeomlana. Ráadásul az északi vállalatok irányítása a jóléti állammal együtt alakult ki, és nyilvánvalóan befolyásolta a magas adók, a jövedelmi egyenlőség, a társadalombiztosítás és a jóléti ellátások. Ebben a cikkben azt a vállalatirányítási modellt vizsgáljuk meg, amely ilyen körülmények között alakult ki.³⁶⁹

³⁶⁴ CHRISTENSEN, i.m. 912.

³⁶⁵ NEVALAINEN, Pasi - YLIASKA, Ville. *From state-owned smokestacks to post-industrial dreams: The Finnish government in business, 1970–2010*. *Business History*, 2021, 1327–1356.

³⁶⁶ KUOKKANEN, Jouko, *From state-owned smokestacks to post-industrial dreams: The Finnish government in business, 1970–2010*, *Business History*, 2020, 1035–1061.

¹³ Ministry of Finance (Sweden), State Ownership Policy, 2020.

<https://www.government.se/contentassets/ae85fbd7beb4319a70af9a30d6723a1/state-ownership-policy-2020.pdf>

³⁶⁷ Igazgatótanácsi-struktúrák

³⁶⁸ THOMSEN, i.m. 189-204.

³⁶⁹ THOMSEN, Steen - CONYON, Martin, *Corporate governance: Mechanisms and systems*, McGraw Hill Higher Education. 2012, 16.

https://researchapi.cbs.dk/ws/portalfiles/portal/44686641/steen_thomsen_the_nordic_corporate_governance_postprint.pdf (2025.12.04-i letöltés)

Az északi országok a nemek közötti egyensúlyt, a független board-tagok magas arányát és az ESG-kompetenciákkal rendelkező igazgatósági tagok jelenlétét jogi és soft law eszközökkel is ösztönzi. A gender-egyenlőségre vonatkozó kvóták és a transzparens jelölési gyakorlat hozzájárult a boardok professzionalizálódásához, amelynek pozitív hatását több empirikus tanulmány is jelzi a vállalati teljesítményre és reputációra nézve.³⁷⁰

5.3.1.5. SZABÁLYOZÓI-TULAJDONOSI FUNKCIÓK

Az állam tulajdonjogának gyakorlása hozzájárul az állam tulajdonosi céljainak eléréséhez, legyen szó akár a fenntartható módon a lehető legmagasabb és leghatékonyabb megtérülés az időről, akár a közpolitikai célok fenntartható és leghatékonyabb eléréséről. Az államnak aktív tulajdonosnak kell lennie, hosszú távú perspektívával. Az aktív tulajdonlást a társasági jogban meghatározott felelősség- és szerepmegosztás szerint kell gyakorolni: az állam (mint a vállalatok tulajdonosa), a másik oldalon az igazgatóság és az igazgatóság között. Felelős tulajdonosként az állam elősegíti a felelősséget a vállalatokban. Az állam számára fontos, hogy a vállalatokat felelősségteljesen kezeljük, ami etikus módon cselekedni, valamint a vállalat emberekre, társadalomra és környezetre gyakorolt hatásának azonosítását és kezelését jelenti.³⁷¹

5.3.1.6. PRIVATIZÁCIÓ, TULAJDONOSI STRATÉGIA

Norvégiában, Svédországban és Finnországban az 1990-es évektől jellemzővé vált a részleges privatizáció: az állam megtartja a többségi vagy blokkoló részesedést, miközben a cégeket tőzsdére viszik, hogy piaci finanszírozáshoz és fegyelemhez jussanak. Norvégiában ez a hibrid tulajdon forma a „selective protectionism”³⁷² eszköze: a stratégiai ágazatokban nem a teljes állami tulajdon, hanem a kulcsrészesedés biztosítja a nemzeti kontrollt.

³⁷⁰ KAVALIERAKI-FOKA, Dimitra - ASONITOU, Sofia - Tourna, Eleni, KRAMBIA-KAPARDIS, Maria., COTTARA, Chara, *The Evolution of Gender Quota Research on Corporate Boards: A Thematic Literature Review*. WSEAS Transactions on Business and Economics, 2025, 2079–2118. https://www.researchgate.net/publication/395882610_The_Evolution_of_Gender_Quota_Research_on_Corporate_Boards_A_Thematic_Literature_Review (2025.12.01-i letöltés)

³⁷¹ <https://www.regjeringen.no/en/topics/business-and-industry/state-ownership/hvordan-staten-eier/id2009187/> (Letöltés dátuma: 2026. 02. 20.)

³⁷² CHRISTENSEN, *i.m.* 907.

5.3.1.7. TELJESÍTMÉNY, HATÉKONYSÁG, TÁRSADALMI HATÁSOK

Az északi állami vállalatok pénzügyi teljesítménye általában magas, különösen az energiaszektorban és az exportorientált iparágakban: a tőkearányos megtérülés, a hitelminősítés és a vállalatirányítási mutatók alapján az északi SOE-k az OECD élmezőnyéhez tartoznak.³⁷³ A magas teljesítményt a szakirodalom a professzionális tulajdonosi politika, a transzparencia és a politikai beavatkozás viszonylagos korlátozottsága összhatásának tulajdonítja.

A társadalmi tőke és bizalom mértéke az északi országokban kiemelkedően magas, ami a gazdasági kormányzás és az állami tulajdon demokratikus elfogadottságát is erősíti. A „social capital in a Nordic context” irodalma szerint az állampolgárok nagyobb valószínűséggel fogadják el az állami beavatkozást és tulajdonosi szerepet, ha az intézmények átláthatóak és korrupciótól mentesnek tűnnek.

Transznacionális perspektívából tekinthetjük az északi országok társadalmi tőkéjét a hagyományos skandináv jóléti állam kapacitásának átalakulásaként, amit ma az északi modell kortárs társadalmi tőkéjének nevezünk.³⁷⁴

5.3.2. ÖSSZEGZŐ KÖVETKEZTETÉSEK

Az északi jóléti állam fenntarthatóságáról szóló viták középpontjában az áll, hogy az idősödő népesség, a globalizáció és a klímaváltozás közepette meddig tartható fenn a magas szintű közszolgáltatás és redistribúció.³⁷⁵ A vitákban az állami vállalatok szerepe is megjelenik: bevételforrásként, zöld átmenet végrehajtójaként és munkaadói szereplőként egyaránt.

Évekig tartó válságok és kihívások után gyakran felmerül a kérdés, hogy mi maradt a skandináv modellből, és milyen mértékben lehet fenntartani a jövőben. Cox azt sugallja, hogy a skandináv modell jövőbeli formája és a megszorítások hatása talán kibékíthetetlen érv, mégis vannak bizonyítékok arra, hogy a skandináv modell elképzelése is ragadós.

³⁷³ OECD The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises, OECD Publishing, Paris, 2017, 31.

³⁷⁴ VEGGELAND, Norlav, *Paths of Public Innovation in the Global Age: Lessons from Scandinavia*, Cheltenham, 2007. 24-30.

³⁷⁵ Lise Lotte HANSEN, Hanne Marlene DAHL and Laura HORN (eds.), *A Care Crisis in the Nordic Welfare States? Care Work, Gender Equality and Welfare State Sustainability*, Policy Press, Bristol University Press: Bristol, 2022; 207.

Valóban, a svéd felek közötti koncepcionális tulajdonjogról szóló vita ennek bizonyítéka.³⁷⁶

Néhány kutató arra a következtetésre jutott, hogy **a skandináv modellnek szükségszerűen meg kell hajolnia** a globalizáció neoliberalizáló tendenciáinak Scharpf³⁷⁷; Kitschelt³⁷⁸; Iversen³⁷⁹. E érv szerint a globális gazdaság valósága olyan, hogy egy univerzális jóléti állam, amelyet súlyos adózással finanszíroznak, nem maradhat fenn, és hogy a szociáldemokrata jóléti állam kora valóban véget ért. Mások azonban azt állították, többek között a 1990-es évek recessziója utáni rendkívül erős északi gazdasági fellendülésre utalva, hogy a skandináv modell ismét potenciálisan életképes alternatívaként ünnepelhető lehet általánosságban neoliberais időkben (Geyer³⁸⁰; Steinmo³⁸¹; Pontusson³⁸²; Einhorn és Logue³⁸³).

Kuisma³⁸⁴ arra a következtetésre jut, bár egyesek azt állítják, hogy a skandináv modell politikai tartalma az elmúlt évtizedekben megváltozott, a skandináv modell eszméje rendkívül ellenálló tulajdonságokkal bír. Még ha változó terminológiával és megváltozott politikai megoldásokkal keretezzük is, valami alapvetően északi dolog található az északi társadalompolitikából. Ez nem monolitikus modell, és pontosan ez az erőssége. A skandináv modell jövőjéről szóló tudományos vita úgy tűnik, kibékíthetetlen szintre jutott.

A német, francia, magyar és lengyel modellel összevetve a nordic országok sajátossága az, hogy az állami tulajdon erősen professzionizált, politikai ciklusoktól viszonylag védett, és szorosan beágyazott a jóléti állam fenntarthatósági és klímapolitikai céljaiba.

³⁷⁶ COX, R. H. 2004. "The Path-Dependency of an Idea: Why Scandinavian Welfare States Remain Distinct." *Social Policy & Administration* 38 (2): 204–219.

³⁷⁷ SCHARF, i.m. 834.

³⁷⁸ KITSCHOLT, Herbert, *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge University Press, 1994.

³⁷⁹ IVERSEN, Torben, *Contested Economic Institutions: The Politics of Macroeconomics and Wage Bargaining in Advanced Democracies*, Cambridge University Press, 1999.

³⁸⁰ GEYER, R. Robert, *Globalization, Europeanization, Complexity, and the Future of Scandinavian Exceptionalism*, *Governance* 2003, 559–576.

³⁸¹ STEINMO, Sven, *Bucking the Trend? The Welfare State and the Global Economy: The Swedish Case up Close*, *New Political Economy* 2003, 31–48.

³⁸² PONTUSSON, Jonas, *Once again a Model: Nordic Social Democracy in a Globalized World.* "In *What's Left of the Left: Democrats and Social Democrats in Challenging Times*, edited by J. E. Cronin, G. Ross, and J. Shoch. Durham: Duke University Press, 2011, 89-115.

³⁸³ EINHORN, Eric. S. -LOGUE John, *Can Welfare States Be Sustained in a Global Economy? Lessons from Scandinavia*, *Political Science Quarterly* 2010, 1–29.

³⁸⁴ KUISMA, Mikko, *Oscillating meanings of the Nordic model: ideas and the welfare state in Finland and Sweden*, *Critical Policy Studies*, 2017, 433–454.

A szabályozói–tulajdonosi funkciók intézményes szétválasztása és a magas társadalmi bizalom együtt olyan kombinációt hoz létre, amelyben az állami vállalatok egyszerre tudnak piaci módon működni és közérdeket szolgálni – ez a komparatív fejezetben jó kontrasztpont Magyarország, Lengyelország vagy Franciaország politikailag erősebben átitatott gyakorlataival szemben.

5.4. FRANCIAORSZÁG

5.4.1. ÁLTALÁNOS JELLEMZŐK

Franciaország a gazdasági igazgatás és az állami vagyongazdálkodás szempontjából az **európai államkapitalizmus egyik „klasszikus” esete**: az állam gazdasági szerepét erős történeti-ideológiai tradíció – colbertizmus, gaulle-izmus, a service public doktrínája – és modern, EU-konform vállalatirányítási és szabályozási eszköztár egyszerre formálja. A francia modellben az állam nem csupán szabályozó, hanem stratégiai tulajdonos is az energetikában (EDF, Engie), a közlekedésben (SNCF), a postai és logisztikai szolgáltatásokban (La Poste), illetve más kulcságazatokban, ahol a nemzeti szuverenitás, az ellátásbiztonság és a területi kohézió – a cohésion territoriale – politikai céljai közvetlenül beépülnek a vállalati döntéshozatalba.^{385 386}

E sajátos etatista-dirigista örökség ugyanakkor az elmúlt évtizedekben folyamatosan találkozott a liberalizáció, a privatizáció és az európai belső piac versenylogikájával. A francia állam egyszerre volt a nagy privatizációs programok motorja és a stratégiai „nemzeti bajnokok” megőrzésének, sőt bizonyos ágazatokban re-államosításának fő szereplője. A corporate governance-reformok, az integrált (pénzügyi és nem-pénzügyi) jelentéstétel és a független szabályozó hatóságok létrehozása azt mutatják, hogy Franciaország átvette a modern vállalatirányítási standardokat, miközben a „grands corps” technokrata elitje és az állam–üzlet nexus továbbra is erősen beágyazott.

A fejezet célja, hogy ezt a kettős karaktert – a történetileg erős állami jelenlétet és a jogilag, intézményileg modernizált governance-kereteket – részletesen feltárja. Egyrészt bemutatja az alkotmányos és közjogi alapokat, a gazdasági igazgatás intézményi struktúráját (különösen az Agence des participations de l'État szerepét), valamint a fő

³⁸⁵ Report on the government as a shareholder (2012), <http://www.economie.gouv.fr/agence-participationsetat/30-octobre-2012-rapport-letat-actionnaire> (2021.március 30-i letöltés).

³⁸⁶ The French State as a Shareholder 2013.

állami vállalatok vagyongazdálkodási gyakorlatát; másrészt elemzi a vállalatirányítási kódexek, az integrált jelentések és az EU-s versenyjogi keretek hatását az állam tulajdonosi mozgásterére. Franciaország így a disszertáció komparatív keretében egyszerre szolgál ellenpontként a német „neoweberi” és a nordic „professzionális tulajdonos” modellel szemben, és hivatkozási alapként a magyar és lengyel állami vagyongazdálkodás intézményi értelmezéséhez.

A kormányzati tulajdonú gazdasági társaságok tradicionális jogi környezetét elemzi Balázs István³⁸⁷, aki megállapítja, hogy Franciaországban nincs pontos fogalma és egységes jogállása a közvállalatoknak. Konszenzus van azonban abban, hogy a közvállalat jogi személyiséggel és pénzügyi önállósággal rendelkezik, a közszektorhoz tartozik, ipari vagy kereskedelmi tevékenységet folytat.

5.4.1.1. ALKOTMÁNYOS KERET

A francia gazdasági igazgatás ideológiai-történeti gyökere a colbertista államfelfogás, amely a központi államot a gazdaságfejlesztés és iparosítás fő motorjaként tekinti, valamint a gaulle-ista korszak „dirigista” iparpolitikája, amelyben a nagy állami vállalatok nemzeti szuverenitási szimbólumokká váltak (energia, közlekedés, pénzügy).³⁸⁸ A klasszikus francia közjogi gondolkodás a „service public” kategóriáját használja azokra a tevékenységekre, amelyekben az államnak elsődleges felelőssége van, akár közvetlen tulajdonosként, akár erős szabályozóként vesz részt a gazdasági folyamatokban.³⁸⁹

A francia közigazgatás **szerkezetét a kontinentális**, neoweberi modell jellemzi: hierarchikus, jogi-bürokratikus felépítés, erős állami jogi kultúra, valamint a „grands corps” technokrata elit dominanciája a döntéshozatalban.³⁹⁰ Az 1980-as évektől azonban a privatizációs hullám, az EU-s liberalizáció és az új közmenedzsment eszközei fokozatosan vállalatias logikát vittek be a gazdasági igazgatásba, különösen az állami vállalatok irányításába.³⁹¹ A modern francia modell ezért kettős: egyszerre őrzi az etatista

³⁸⁷ BALÁZS István, Állami vállalatok tulajdonosi irányítása Franciaországban, In: SZIKORA (szerk.) *Állami vállalatok nemzetközi összehasonlításban*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2019. 61.

³⁸⁸ LORRAIN, Dominique, *Gouverner les services publics*, Presses de Sciences Po, Paris, 2004.

³⁸⁹ CHEVALLIER, Jacques, *L'État post-moderne*, LGDJ, 2017, 5–7.

³⁹⁰ EYMERI-DOUZANS, Jean-Michel, *La longue marche des technocrates*, Sociologie du travail, 1998.

³⁹¹ HALL, Peter A, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press, 1986.

hagyományokat és alkalmazkodik az uniós verseny- és állami támogatási jog követelményeihez.

5.4.1.2. INTÉZMÉNYI STRUKTÚRA A GAZDASÁGI IGAZGATÁSBAN

A gazdasági igazgatás központi szereplője a Gazdasági, Pénzügyi és Ipari/Szuverenitási Minisztérium (Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique), amely a makrogazdasági, iparpolitikai és pénzügyi döntések kulcspontja.³⁹² Az állami részesedések professzionális kezelésére 2004-ben hozták létre az Agence des participations de l'État-t (APE), amely a francia állam tulajdonosi ügynökségeként működik, és egységes portfólió-logika szerint gyakorolja az állami részvényesi jogokat.³⁹³ Az APE-modell az OECD SOE-irányelvekben ajánlott központi tulajdonos-képviselőt francia adaptációjának tekinthető.

A parlament a költségvetési jog és ellenőrző bizottságai révén gyakorol kontrollt az állami vagyon fölött, különösen a nagy közmű- és infrastrukturális beruházásoknál; a Cour des comptes rendszeres jelentéseket készít az állami vállalatok pénzügyi helyzetéről és hatékonyságáról.³⁹⁴ Számos ágazatban független szabályozó hatóságok (autorités administratives indépendantes) működnek – például az energia-szektorban a Commission de régulation de l'énergie (CRE), a távközlésben és postánál az ARCEP, a verseny terén az Autorité de la concurrence –, amelyeknek feladata a piaci semlegesség és a versenybarát környezet biztosítása, függetlenül az állam tulajdonosi érdekeitől.³⁹⁵ Ezek az intézmények az EU-s liberalizációs csomagok nyomán jöttek létre, és új governance-réteget jelentenek az etatisztika tradíció fölött.

5.4.1.3. ÁLLAMI VAGYONGAZDÁLKODÁS ÉS KULCSÁGAZATAI

Az EDF (Électricité de France) a francia villamosenergia-rendszer központi szereplője, amelyben az állam hosszú ideig többségi tulajdonos maradt, majd az energiaválság és a nukleáris beruházási programok finanszírozási kockázatai miatt újra erősítette tulajdoni

³⁹² Ministère de l'Économie: „Organisation du ministère”, Paris, 2024.

³⁹³ Agence des participations de l'État: „Rapport annuel 2023”, Ministère de l'Économie, Paris, 2023.

³⁹⁴ Cour des comptes: „Les entreprises publiques : bilan et perspectives”, Rapport public thématique, Paris, 2017.

³⁹⁵ THATCHER, Mark, *The creation of European regulatory agencies and its limits: a comparative analysis of European delegation*, Journal of European Public Policy, 2005, 680–700.

pozícióját.³⁹⁶ Az EDF egyszerre működik piaci szereplőként az uniós belső piacon és nemzeti „bajnokként”, amelynek a közszolgáltatási kötelezettségek (ellátásbiztonság, árstabilitás) teljesítése is feladata.³⁹⁷

A SNCF (Société nationale des chemins de fer français) a vasúti személy- és áruszállítás fő szereplője, amelynél több reform lépett életbe az EU vasúti csomagjai nyomán: a vállalat jogi formáját módosították, a hálózati infrastruktúrát elkülönítették, és fokozatosan megnyitották a piacot a versenytársak előtt.³⁹⁸ A SNCF ugyanakkor továbbra is 100 százalékban állami tulajdonban maradt, és jelentős közszolgáltatási kötelezettségeket visel, ami a verseny, a pénzügyi fenntarthatóság és a társadalmi elvárások közötti feszültséget erősíti.

A La Poste az egykori állami postamonopóliumból több üzletágú, univerzális szolgáltatási kötelezettséggel működő vállalattá alakult, amely egyszerre működik a hagyományos postai, logisztikai és pénzügyi szolgáltatások piacán.³⁹⁹ A digitalizáció és az e-kereskedelem strukturális kihívásai mellett a La Poste-nak fenn kell tartania a sűrű fiókhálózatot, különösen a vidéki térségekben, ami a francia modellben a „cohésion territoriale” állami felelősségének részét képezi.

Az Engie (korábban GDF-Suez) részlegesen privatizált, tőzsdén jegyzett energetikai multinacionális vállalat, amelyben az állam jelentős, de kisebbségi részesedéssel bír, időnként speciális blokkoló jogokat fenntartva stratégiai döntések esetére.⁴⁰⁰ Az EDF és az Engie példája jól mutatja, hogyan használja a francia állam a tulajdonosi eszköztárat iparpolitikai és klímapolitikai célok szolgálatára.⁴⁰¹

5.4.1.4. VÁLLALATIRÁNYÍTÁSI KERET

A nagy francia állami és részben állami vállalatok irányító testületeiben (conseil d'administration, conseil de surveillance) rendszerint helyet kapnak az állam képviselői,

³⁹⁶ MÉRITET, Sophie, *French perspectives in the emerging European Union energy policy*, Notre Europe – Studies & Research, 2007.

³⁹⁷ WELSCH, Heinz, *Current State and Prospects of Development of the Fuel and Energy Complex of France*, World Economy and International Relations, 2021, 65–75.

³⁹⁸ CROZET, Yves, *European railway reform: French and German experiences*, International Transport Forum Discussion Papers, 2013.

³⁹⁹ Cour des comptes (2017), SNCF

⁴⁰⁰ LORRAIN, i.m. 4–5.

⁴⁰¹ Ministère de la Cohésion des territoires: „La Poste et l'aménagement du territoire”, 2020.

a munkavállalói delegáltak és független tagok.⁴⁰² A francia jog – összhangban az EU-s irányelvekkel – kötelezővé tette a nemi kvótákat bizonyos méret fölött, és előírja a független tagok minimális arányát a boardban, ami a klasszikus etatista modellhez képest markáns governance-modernizációt jelent.⁴⁰³

Nemzetközi összehasonlító kutatások világosan bemutatják, hogy a francia vállalatoknál – különösen az állami részvétellel működőknél – a tulajdonosi szerkezet koncentráltasága és az igazgatósági kontroll sajátos kompromisszumot képez az ügynökelméleti és a stakeholder-logika között: a nagy blokkrésztvényes (állam) jelenléte csökkentheti a klasszikus menedzseri ügynökköltségeket, de felveti a kisebbségi résztvényesek és a versenytársak szempontjainak kérdését.⁴⁰⁴

Cordazzo és szerzőtársai európai állami vállalatokat vizsgáló kutatása megállapítja, hogy a 2014/95/EU irányelv hatálybalépése előtt és után a francia SOE-k (EDF, Engie, La Poste stb.) jelentősen bővítették nem-pénzügyi disclosure-jüket, és egyre gyakrabban alkalmaznak integrált jelentésformát, amely pénzügyi és ESG-információkat egyesít.⁴⁰⁵ Ez a transzparencia-javulás a francia állami vállalatok esetében is az OECD SOE-irányelvekben rögzített elszámoltathatósági standardokhoz való közeledést jelzi.

Egy nemzetközi SOE-panelvizsgálat pedig kimutatja, hogy az igazgatósági jellemzők – független tagok aránya, nemi diverzitás, CSR-bizottság jelenléte – statisztikailag szignifikáns pozitív kapcsolatban állnak az ESG-jelentések terjedelmével és minőségével, ami a francia governance-reformok várható hatását is előre jelzi.⁴⁰⁶

5.4.1.5. VÁLLALATIRÁNYÍTÁSI VEZETŐI STRUKTÚRÁK

Az APE létrehozása a tulajdonosi és szabályozói funkciók intézményes szétválasztására irányult: az állam tulajdonosi jogait professzionális, portfólió-logikában működő ügynökség gyakorolja, míg az ágazati minisztériumok és független hatóságok a

⁴⁰² OECD: „*The Size and Composition of Boards in State-Owned Enterprises*”, in: OECD Corporate Governance Working Papers, 2013.

⁴⁰³ Loi n°2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes

⁴⁰⁴ BENKRAIEM, Ramzi – et al.: „*Agency Costs, Corporate Governance and the Nature of Controlling Shareholders: Evidence From French Listed Firms*”, International Journal of Accounting and Financial Reporting, 8(2), 2018, 269–292.

⁴⁰⁵ CORDAZZO, Michela – BINI, Laura – MARZO, Giulia, *Integrated Reporting and European State-Owned Enterprises: A Disclosure Analysis Pre and Post 2014/95/EU*, Sustainability, 2020, 1908.

⁴⁰⁶ SANCHES, José – et al. *Does corporate governance influence environmental, social and governance disclosure practices of state-owned enterprises? An international study*, Corporate Social Responsibility and Environmental Management, 2024, 1523–1542.

jogalkotói és szabályozói feladatokért felelősek.⁴⁰⁷ Az APE éves jelentései részletes információkat tartalmaznak a portfóliócégek pénzügyi teljesítményéről, stratégiai céljairól és governance-struktúrájáról, ami a parlamenti ellenőrzés és a közvélemény számára is átláthatóbbá teszi az állami vagyonkezelést.⁴⁰⁸

Noha a funkciók formális szétválasztása megtörtént, a francia szakirodalomban ez úgy jelenik meg, hogy az állam–üzlet nexus továbbra is erősen személyi és hálózati beágyazottságot mutat. Eymeri-Douzans a „technokrata hosszú meneteléséről” ír, utalva arra, hogy az ENA/INSP-eredetű elit tagjai gyakran töltik be az állami vállalatok felső vezetői pozícióit, majd visszatérnek a közigazgatásba.⁴⁰⁹ Dudouet részletesen elemzi, miként alakult át a „grands patrons et l’État” kapcsolatrendszere a privatizációk és részleges liberalizációk nyomán, és arra a következtetésre jut, hogy az állami és magánszféra közötti átjárás inkább átszervezte, mint megszüntette az elitkörforgást.⁴¹⁰

5.4.1.6. FENNTARTHTAÓSÁG, IPARPOLITIKA

A 2010-es évektől Franciaország aktív iparpolitikai fordulatot hajtott végre, amelyben a zöld átmenet (*transition écologique*), az energiaátmenet és a stratégiai szuverenitás kulscélok. Az EDF és az Engie központi szereplői a nukleáris és megújuló energiára épülő energiasztratégiának, míg a SNCF és más állami cégek a dekarbonizált mobilitás infrastruktúráját építik.⁴¹¹ A francia energiapolitikát elemző tanulmányok leírják, hogy az állam tulajdonosi szerepe továbbra is meghatározó az energetikai beruházások irányának és ütemének meghatározásában.⁴¹²

Claußen és szerzőtársai a „state–finance nexus” fogalmával írják le azt a jelenséget, hogy az állam nem csupán szabályozza, hanem aktívan formálja is a pénzügyi piacokat – különösen a private equity és infrastruktúra-alapok tevékenységét – iparpolitikai céljai elérésére.⁴¹³ A francia esetben ez a nagy állami vállalatokkal és állami befektetési

⁴⁰⁷ OECD, *i.m.* 2018.

⁴⁰⁸ APE (2023), bevezető fejezet.

⁴⁰⁹ EYMERI-DOUZANS, *i.m.*

⁴¹⁰ DUDOUET, François, *Les grands patrons et l’État en France*, Thèse de doctorat, Université Paris-Dauphine, 2007.

⁴¹¹ MÉRITET, *i.m.* 2007.

⁴¹² WELSCH, *i.m.* 65–75.

⁴¹³ CLAUBEN, Carsten – et al.: „Private equity firms and industrial policy: elaborating the state–finance nexus in state-led markets”, *Competition & Change*, 28(5), 2024, 565–588.

eszközökkel (Bpifrance, APE) kialakított partnerségekben ölt testet, ahol a köz- és magántőke kombinációjával „state-led markets” jönnek létre.

5.4.2. ÖSSZEGZŐ KÖVETKEZTETÉSEK

5.4.2.1. GAZDASÁGI-KÖZIGAZGATÁSI DILEMMÁK ÉS TRENDEK

Franciaország az 1980–1990-es években nagyszabású privatizációs programokat hajtott végre a bankok, iparvállalatok és közművek körében, de az utóbbi években energetikában és infrastruktúrában több esetben is megfigyelhető a re-államosítás vagy állami részesedés-növelés.⁴¹⁴ Ez a ciklikusság arra utal, hogy az állam tulajdonosi szerepét a globalizáció, az uniós versenyjog és a gazdasági szuverenitás diskurzusai közötti feszültségben folyamatosan újraértékeli.⁴¹⁵

Dudouet és Eymeri-Douzans munkái szerint a francia technokrata elit és a „grands patrons” közötti erős személyi hálózatok miatt a demokratikus elszámoltathatóság sajátos kihívásokkal szembesül: az állami vállalatok feletti politikai és társadalmi kontroll gyakran közvetett, miközben a stratégiai döntések zárt, szakértői körökben születnek.⁴¹⁶ Ez a helyzet kérdéseket vet fel a parlamenti ellenőrzés, a civil társadalmi részvétel és az átlátható tulajdonosi politika jövőbeni erősítésének irányairól.

A francia gazdasági igazgatási és állami vagyonkezelési modell a német neoweberi és a brit NPM-orientált modell között helyezhető el: erős etatista és iparpolitikai jelleggel bír, miközben intézményesen átvette a modern corporate governance és EU-konform szabályozás eszközeit (APE, független hatóságok, integrált jelentés, ESG-kötelezettségek).⁴¹⁷ A colbertista tradíció és a technokrata elit beágyazottsága miatt a tulajdonosi–szabályozói funkciók szétválasztása inkább fokozatos, mintsem élesen elhatárolt, ami egyedi kutatási terepet kínál a komparatív közigazgatás és az államkapitalizmus empirikus vizsgálatához.

A fejezet rész összegzésekor megállapítható, hogy a francia gazdasági igazgatás ideológiai alapját a colbertista–etatista hagyomány adja, amelyben az állam nem pusztán „éjjeliőr”, hanem a nemzetgazdaság aktív, fejlesztő szervezője. A Colbert kori merkantilista politika óta visszatérő motívum, hogy a központi állam a stratégiai ágazatok

⁴¹⁴ HALL (1986), 3. fejezet.

⁴¹⁵ CLAUBEN et al. *i.m.* 2024.

⁴¹⁶ DUDOUET (2007); EYMERI-DOUZANS (1998). *i.m.*

⁴¹⁷ CORDAZZO et al. (2020); DUDOUET (2007) *i.m.*

– ipar, kereskedelem, infrastruktúra – támogatásával és irányításával biztosítja Franciaország nagyhatalmi státuszát, ami később a „dirigiste” modell sajátos francia változatában intézményesült.⁴¹⁸

A 20. század közepének gaulle-ista, majd „planista” korszakában ez a tradíció modern formában jelent meg: az állam a tervgazdasággal nem az államszocializmus irányába mozdult el, hanem az ún. „indicative planning” eszközeivel – többéves tervek, állami beruházási prioritások, nagy állami vállalatok – próbálta koordinálni a magán- és közszféra döntéseit. Az Európai Unió integrációja és a globalizáció ellenére a francia gazdaságpolitika elemzői arra céloznak, hogy a „dirigiste state” hosszú távon inkább átalakult, mint eltűnt: az állam továbbra is meghatározó szereplő maradt, csak a beavatkozás formái – tulajdonosi részvétel, iparpolitika, szabályozás, pénzügyi architektúra – módosultak.⁴¹⁹

A colbertista–etatista hagyomány közjogi leképeződése a „service public” doktrína, amely a francia közigazgatási jog egyik alapfogalma. Chevallier szerint a service public fogalma egyszerre jelöl intézményt, jogi kategóriát és politikai legitimációs eszközt: azokat a tevékenységeket, amelyekhez alapvető közérdek fűződik, az állam kiemelt védelemben és szervezési szerepben részesíti, akár közvetlen tulajdon, akár szigorú szabályozás útján. A klasszikus „szolgáltatás-triász” – energia, közlekedés, posta – hosszú időn át tipikusan állami monopóliumként működött, ami a francia állami vállalatok másodlagos, „konstitucionális” legitimitását is megalapozta.⁴²⁰

A colbertista etatizmus és a service public-doktrína összjátéka úgy írható le, hogy Franciaországban az állami tulajdon és a gazdasági igazgatás nem pusztán egy-egy válságkezelő eszköz, hanem a gazdasági alkotmányosság szerves része: a stratégiai ágazatokban az állam „természetes” jelenléte a nemzeti szuverenitás, a társadalmi kohézió és a hosszú távú fejlesztési célok garanciájaként jelenik meg.

⁴¹⁸ LEVY, J. D. (2008). *From the Dirigiste State to the Social Anaesthesia State: French Economic Policy in the Longue Durée*. *Modern & Contemporary France*, 16(4), 417–435.
<https://doi.org/10.1080/09639480802413371>

⁴¹⁹ JACQUES Sapir. *Is Economic Planning Our Future?* *Stud Russ Econ Dev*. 2022;33(6):583-597. doi: 10.1134/S1075700722060120. Epub 2022 Nov 28. PMID: 36466733; PMCID: PMC9707176.
<https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC9707176/>

⁴²⁰ Mariana MAZZUCATO, Governing the economics of the common good: from correcting market failures to shaping collective goals, *Journal of Economic Policy Reform*, 27:1, 2024, 1-24.

5.5. LENGYELORSZÁG

5.5.1. ÁLTALÁNOS JELLEMZŐK

Lengyelország **különösen fontos referenciapont** egy olyan vizsgálatban, amely a posztoszocialista államok gazdasági igazgatását és állami vagyongazdálkodását hasonlítja össze a kontinentális, északi és a szintén posztoszocialista magyar modellekkel. A rendszerváltás utáni lengyel átalakulás egyszerre jelentette a tervgazdasági struktúrák lebontását, a demokratikus intézményrendszer kiépítését, az állami vállalatok tömeges privatizációját és az állam gazdasági szerepének újraértelmezését. A privatizáció azonban nem volt teljes: bizonyos stratégiai ágazatokban – energetika, bányászat, közlekedés, pénzügyi szektor – az állam tudatosan megőrizte, sőt az elmúlt évtizedben újra erősítette tulajdonosi jelenlétét.

A lengyel modell sajátossága, hogy a formálisan bevezetett piaci intézmények és corporate governance-szabályok mellett erős maradt a politikai ciklusok és pártpolitikai logikák hatása az állami vállalatok irányítására. Empirikus kutatások kimutatták, hogy a nagy állami cégek igazgatósági és felügyelőbizottsági tagjainak cseréje szorosan követi a választási ciklusokat, ami a politikai rent-seeking állandósult kockázatára utal. Ugyanakkor Lengyelország a posztoszocialista mezőben a gyorsabb növekedésű, EU-integrációban sikeres országok közé tartozik, ahol az állami tulajdon aránya magas maradt, de jelentős részben piaci környezetben, tőzsdén jegyzett formában működő cégekhez kötődik.

A fejezetrész célja, hogy ezt az ambivalens képet – professzionalizálódó jogi-intézményi keretek és erősen politizált tulajdonosi gyakorlat együttesét – részletesen feltárja. Egyrészt bemutatja az alkotmányos és intézményi környezetet, a gazdasági igazgatás és az állami vagyonkezelés fő szervezeteit, valamint a kulcságazati állami vállalatok (PGE, PKN Orlen, KGHM, PKP) működését; másrészt elemzi a corporate governance-reformok, az EU-csatlakozás és a privatizáció–recentralizáció hullámainak hatását az állam tulajdonosi szerepére. Lengyelország **a komparatív keretben így különösen fontos ellenpont** Magyarország számára: hasonló posztoszocialista örökséggel és EU-tagsággal rendelkezik, de több ágazatban tudatosan épített „nemzeti bajnokokra”, és másképp egyensúlyoz a politikai befolyás, a piaci hatékonyság és a jogállami keretek között.

5.5.1.1. ALKOTMÁNYOS KERET

Szegedi megfogalmazásában Lengyelország, hasonlóan a többi egykori KGST-országhoz, a szovjet hegemonia évtizedei alatt az annak megfelelő és adekvát gazdaságirányítási rendszert vezetett be. Ennek a szükségképpen leképeződése a jogi személyek joganyagát illetően az államosításból fakadó állami vállalatok megjelenése és gazdasági dominanciája volt.”⁴²¹

Lengyelország gazdasági igazgatásának mai struktúráját alapvetően a rendszerváltás utáni intézményi és jogi átalakulás határozta meg, amely a tervgazdaságról a piacgazdaságra való áttérést, a demokratikus intézményrendszer kiépítését és a tulajdonviszonyok radikális átalakítását jelentette.⁴²² Az 1989 után megindult reformok célja a szocialista gazdálkodás felszámolása, az állami vállalatok privatizálása vagy átszervezése, valamint az állam gazdasági szerepének újradefiniálása volt, ami számos intézményi kísérletet és politikai vitát generált.⁴²³ A posztoszocialista országok esetében a tulajdonátalakulás nemcsak gazdasági, hanem társadalmi és kulturális transzformációt is jelentett: a vállalati kultúra, a menedzsment-logika és a munkaerő-piaci viszonyok egyidejűleg változtak, ami a rendszerváltás „mély” jellegét mutatja.⁴²⁴ Lengyelországban ez a folyamat különösen dinamikus volt, és a régió többi országához képest viszonylag gyors privatizációval és intézményi reformokkal járt, ugyanakkor a privatizáció mélysége és iránya ágazatonként jelentősen eltérő volt.⁴²⁵

Az állami vállalatokról szóló törvény a rendszerváltást és a privatizációt jelentősen túlélte, ráadásul nemcsak formális hatállyal, mint a hazai Ptk.-ban rekedt, állami vállalatokra vonatkozó utalások, hanem érdemben.⁴²⁶

⁴²¹ SZEGEDI András, *Állami vállalatok tulajdonosi irányítása Lengyelországban*. In: Állami vállalatok nemzetközi összehasonlításban (p. 343.-358.). 343.

⁴²² MALGORZATA, Kamola-Cieslik „*The Influence of Institutional and Legal Conditions on Ownership Transformations of Selected State-Owned Maritime Enterprises in Poland*”, *European Research Studies Journal*, 24(4), 2021, 173-184. <https://ersj.eu/journal/2679>

⁴²³ SLESZYNSKI, Przemyslaw, Korcelli-Olejniczak, Ewa, „Ownership transformation in East-Central Europe in the pre EU-accession period. Inter-firm ties and control functions: The case of Poland”, *Geographia Polonica*, 94(4), 2021. https://rcin.org.pl/igipz/Content/232788/WA51_269546_r2021-t94-no4_G-Polonica-Sleszynsk.pdf

⁴²⁴ ROBINSON, Izabela, TOMCZAK-STEPIEN, Beata, *Cultural Transformation at Enterprise Level: Case Study Evidence from Poland*, *Journal of East European Management Studies*, 2000, 131. <https://storage.imrpress.com/imr/journal/JEEMS/article/503820/1752842320259.pdf>

⁴²⁵ ROBINSON, *i.m.* 135.

⁴²⁶ SZEGEDI, *i.m.* 344.

A 2004-es EU-csatlakozás újabb, döntő jelentőségű intézményi változást hozott: Lengyelországnak át kellett vennie az *acquis communautaire* teljes joganyagát, beleértve a versenyjogot, az állami támogatások szabályozását, a közszolgáltatásokra vonatkozó liberalizációs irányelveket és a vállalatirányítási minimumstandardokat.⁴²⁷ Ez a kettős kihívás – demokratizálás és európaizáció – egyidejűleg formálta a lengyel gazdasági igazgatást és az állami vagyonkezelési gyakorlatot.

Empirikus vizsgálatok szerint a posztoszocialista EU-tagállamok között Lengyelország (Bulgáriával és Romániával együtt) rendelkezik a legnagyobb számú állami vállalattal, ami arra utal, hogy a privatizáció nem volt teljes, és az állam tudatosan megőrzött bizonyos ágazatokban meghatározó tulajdonosi pozíciókat.⁴²⁸ Az EU-s jogharmonizáció ellenére a lengyel állam továbbra is aktívan használja tulajdonosi eszközeit iparpolitikai és társadalompolitikai célokra, ami időnként feszültséget teremt az uniós versenyjogi és állami támogatási szabályokkal.

5.5.1.2. INTÉZMÉNYI STRUKTÚRA A GAZDASÁGI IGAZGATÁSBAN

Lengyelországban a **gazdasági igazgatás kulcsszereplői** hagyományosan a Pénzügyminisztérium, a Gazdasági Minisztérium és a különböző időszakokban létrehozott, az állami vagyon kezelésére létrehozott minisztériumok vagy ügynökségek voltak. 2020 és 2023 között működött az Állami Vagyon Minisztériuma (Ministerstwo Aktywów Państwowych), amelynek feladatai az állami vállalatok felügyelete, a tulajdonosi jogok gyakorlása és a vállalatirányítási standardok érvényesítése voltak.⁴²⁹

Krzywdziński elemzésében bemutatja, hogy Lengyelországban – a skandináv országok vagy Franciaország gyakorlatával ellentétben – nem készült egységes, éves összevont jelentés (aggregated annual report) az összes állami vállalat teljesítményéről, ami az átláthatóság és az elszámoltathatóság szempontjából hiányosságot jelent.⁴³⁰ Az

⁴²⁷ JAMBRAC, Josip, *Eleven Post-Socialist States thirty years beyond: Society and Security*, SETI Journal, 2024, 609. <http://sc06.setijournal.com/10.62982-seti06.jamb.52.pdf>

⁴²⁸ TOTLEBEN, Bartosz, SZARECZ, Katarzyna, KARDZIEJONEK, Andreas, Rent-seeking by politicians in state-owned enterprises, *Economics and Business Review*, 5(4), 2019, 516.. <https://apcz.umk.pl/EiP/article/view/EiP.2019.034/24277>

⁴²⁹ KRZYWDZIŃSKI, Piotr, *State-owned enterprises in Poland – annual aggregated report – proposal*, Management Papers of Silesian University of Technology, 2024, 198. <https://managementpapers.polsl.pl/wp-content/uploads/2024/07/198-Krzywdzi%C5%84ski.pdf>

⁴³⁰ KRZYWDZIŃSKI, State, *i.m.* 200–202.

intézményi felépítés megosztottsága és a tulajdonosi funkciók elaprózódása megnehezítette a portfólió-szemléletű menedzsmentet és a hatékony parlamenti kontrollt.

5.5.1.3. ÁLLAMI VAGYONGAZDÁLKODÁS ÉS KULCSÁGAZATAI

A lengyel állami vállalatok közül a legnagyobb a PGE (Polska Grupa Energetyczna), amely a villamosenergia-termelés és -elosztás kulcsszereplője, valamint a PKN Orlen, amely olaj- és vegyipari „nemzeti bajnokként” jelentős regionális szerepet tölt be Közép-Európában.⁴³¹ A PKN Orlen a Lotos felvásárlásával (2022) tovább erősítette piaci pozícióját, és a lengyel kormány stratégiai vállalatként kezeli, amelynek fejlesztésében iparpolitikai és szuverenitási szempontok egyaránt megjelennek.

Totleben és szerzőtársai kutatása rávilágítanak arra, hogy a lengyel energetikai és ipari SOE-kben a menedzsment- és board-rotációk szorosan korrelálnak a parlamenti választásokkal: minden választási ciklus után jelentős személyi cserék történnek, ami a politikai rent-seeking egyik jeleként értelmezhető.⁴³² Ez a politikai ciklusokhoz kötött személyzeti politika befolyásolja a vállalatok hosszú távú stratégiáját és gazdasági teljesítményét.

A KGHM (Kombinat Górniczo-Hutniczy Miedzi) Lengyelország legnagyobb réz- és ezüstbányászati vállalata, amely részben tőzsdén jegyzett, de az állam többségi befolyással bír.⁴³³ A PKP (Polskie Koleje Państwowe) a lengyel vasút társaságcsoporthoz tartozik, amelynél az EU-s liberalizációs követelmények nyomán megtörtént a hálózati infrastruktúra és a szolgáltatások formális szétválasztása, de a csoport továbbra is állami tulajdonban maradt.⁴³⁴

A lengyel tengeri vállalatok (hajógyárak, kikötők) esettanulmányain keresztül részletesen szemléltethető, hogy a privatizációs döntések gyakran politikai megfontolásokból történtek, ahol a vállalatoknak alkalmazkodniuk kellett a piaci viszonyokhoz és a közép- és kelet-európai változó politikai helyzethez, ami nagy jelentőséggel bírt az értékesítési piacaik szempontjából. A kormány tulajdonátalakítási politikájának feltételezései és azok későbbi végrehajtása a piacgazdasággal rendelkező demokratikus országra jellemző

⁴³¹ SZARECZ, Katarzyna., NOWARA, Wanda, *The economic performance of state-owned enterprises in Central and Eastern Europe. Post-Communist Economies*, 2017, 375–391.

⁴³² TOTLEBEN, i.m. 516-519.

⁴³³ KGHM, *Integrated Report*, 2022. https://kgbm.com/sites/default/files/2024-01/kgbm-integrated-report-2022_7.pdf, (Letöltés dátuma: 2026. 01. 20.)

⁴³⁴ PKP <https://www.pkp.pl/en/pkpsaen/menu-aboutpkpsa> (Letöltés dátuma: 2026. 02. 20.)

jogi normák mellett volt lehetséges.⁴³⁵ Ez a tapasztalat megerősíti, hogy az állami vagyon átstrukturálása Lengyelországban nemcsak gazdasági, hanem erősen politikai folyamat is volt.

5.5.1.4. VÁLLALATIRÁNYÍTÁSI KERET ÉS VEZETŐI STRUKTÚRÁK

A lengyel társasági jog kétrétegű vállalatirányítási modellt követ: az operatív irányítást az igazgatóság (zarząd), a felügyeletet és kontrollt pedig a felügyelőbizottság (rada nadzorcza) látja el.” A lengyelországi vállalatirányítási rendszer általánosságban piac-- vagy rövid távú részvényesi értékközpontúként jellemezhető, de bizonyos esetekben hálózatorientáltis kétszintű igazgatósággal: egyegy felügyelőbizottsággal egy központi igazgatósággal. Az irányítás az elszámoltathatósági rendszeren alapul, amely magában foglalja az irányításuk alatt álló vállalatok felügyeletet, értékelését és ellenőrzését⁴³⁶ Az állami vállalatoknál a felügyelőbizottságok tagjai gyakran politikai jelöltek, ami a szakirodalom szerint csökkenti a professional governance érvényesülését és erősíti a politikai beavatkozás lehetőségét.

A governance-reformok részeként Lengyelországban is kötelezővé vált az audit bizottságok létrehozása a tőzsdén jegyzett cégek számára, és a külső auditotok szerepe felértékelődött a vállalatirányítási standardok intézményesítésében. Empirikus vizsgálatok szerint azonban a compliance szintje heterogén: a nagyobb, nemzetközileg elismert cégek jobban megfelelnek a hard law előírásoknak, míg a kisebb, tisztán hazai piacon működő állami cégek gyakorlata változó.⁴³⁷

Az audit bizottságok vizsgálata a Varsói tőzsdén jegyzett cégek körében azt mutatja, hogy az új, EU-konform jogszabályok bevezetése jelentős hatással volt a gyakorlatra: nőtt a független tagok aránya, javult a közzétételi szint, és erősödött a külső auditotok befolyása. Ugyanakkor a kutatók céloznak arra, hogy a formális compliance nem mindig jelent

⁴³⁵ MALGORZATA, *i.m.* 182.

⁴³⁶ AGGESTAM, Maria, *Corporate Governance and Capital Groups in Poland*, Journal of East European Management Studies, 9(4), 2004, 373. <http://www.jstor.org/stable/23280669>

⁴³⁷ DOBIJA, DOROTA, *Institutionalizing Corporate Governance Reforms in Poland: External Auditors' Perspective*, Central European Management Journal, 27(3), 2019, 28–54. <https://doi.org/10.7206/cemj.2658-0845.2> (2026. február 20-i letöltés).

tényleges governance-javulást, különösen ott, ahol az állami tulajdonos politikai motivációi erősek.⁴³⁸

5.5.1.5. SZABÁLYOZÓI-TULAJDONOSI FUNKCIÓK SZÉTVÁLASZTÁSA

Az állami tulajdonú vállalatok kulcsszerepet játszanak Lengyelországban a gazdaság és az állami költségvetés szempontjából. Lengyelországban az állami tulajdonosi jogok gyakorlása formálisan több minisztérium között oszlik meg, illetve időszakosan létrehozott központi ügynökségekhez került (pl. Állami Vagyon Minisztériuma).⁴³⁹ A szakirodalom felhívja a figyelmet, hogy ez a megosztott, többcsatornás modell megnehezíti az egységes tulajdonosi politika kialakítását, és lehetőséget teremt a politikai beavatkozásra, amit a „state capture” vagy rent-seeking fogalmaival írnak le.⁴⁴⁰

Kowalski és szerzőtársai adatai szerint 2001 és 2017 között minden parlamenti választás után jelentősen megnőtt a board- és menedzsment-rotációk száma a nagy lengyel állami vállalatoknál, ami arra utal, hogy a politikai ciklusok közvetlenül befolyásolják a vállalatok személyzeti döntéseit, és az állam tulajdonosi szerepe gyakran összemosódik a politikai kontroll gyakorlásával.⁴⁴¹

A rent-seeking irodalom szerint a politikusok, mint érdekcsoportok „elfoglalják” (capture) az állami vállalatokat, hogy gazdasági és személyes előnyökhöz jussanak, ami sérti a vállalatok gazdasági teljesítményét és piaci semlegességét. A lengyel esetben ez nemcsak a menedzsment-rotációkban, hanem a beszállítói szerződések, állami megrendelések és a vállalati stratégia politikai befolyásolásában is megnyilvánul.⁴⁴²

⁴³⁸ GAD, JACEK, *Audit committees in public companies listed on the Warsaw Stock Exchange: compliance with hard law in practice*, Central European Management Journal, Emerald Publishing Limited, 344-362. <https://www.emerald.com/cemj/article-pdf/31/3/344/245186/cemj-12-2021-0150.pdf> (2026. február 20-i letöltés).

⁴³⁹ KRZYWDIŃSKI, *i.m.* 271.

⁴⁴⁰ TOTLEBEN, *i.m.* 519.

⁴⁴¹ TOTLEBEN, *i.m.* 529.

⁴⁴² POSTULA, IGOR, WASOWSKA, Aleksandra, *Formal and Informal Governance Mechanisms in State-owned Enterprises: Evidence from Post-transitional Poland*, Baltic Journal of Management, 2018, 410-432. <https://www.emerald.com/bjm/article-abstract/13/4/410/66869/Formal-and-informal-governance-mechanisms-in-state?redirectedFrom=fulltext> (2026. 01 18-i letöltés).

5.5.2. ÖSSZEGZŐ KÖVETKEZTETÉSEK

Lengyelország egyik legnagyobb gazdasági igazgatási dilemmája az állami vállalatok board-tagjainak kinevezési gyakorlata és a menedzsment politikai függése.⁴⁴³

A „**revolving door**”⁴⁴⁴ jelenség – amikor közigazgatási tisztségviselők állami vállalatok menedzsereivé válnak, majd vissza a közigazgatásba – erősíti a politikai hálózatot, ugyanakkor gyengíti a független, szakmai alapú vállalatirányítást.⁴⁴⁵

Összehasonlítva Németországgal, Franciaországgal és Magyarországgal, Lengyelország esetében a **posztoszocialista örökség és az EU-integráció feszültségei különösen markánsak**. Míg Németországban a neoweberi bürokrácia és a corporate governance-kódexek kombinációja, Franciaországban az etatista-colbertista hagyomány és a központi tulajdonosi ügynökség (APE) jellemző, addig Lengyelországban a tulajdonosi funkciók megosztottsága, a politikai ciklusok erős befolyása és a gyakori menedzsment-rotációk teszik sajátossá a modellt.

A lengyel gazdasági igazgatás így egy átmeneti, „hibrid” modellként értelmezhető, amelyben a piaczgazdasági intézmények formálisan létrejöttek, de a politikai logika és a rent-seeking gyakorlatok továbbra is erősen jelen vannak, és korlátozzák a professzionális vállalatirányítás és az állami vagyon hatékony kezelésének érvényesülését.⁴⁴⁶

5.6 A FEJEZET ÖSSZEFOGLALÁSA

Az összegző következtetések levonásakor olyan **komparatív, intézményi-jogi és közpolitikai keretből indulok ki**, amely egyszerre veszi figyelembe az állami vagyongazdálkodás alkotmányos alapjait, a tulajdonosi joggyakorlás intézményi struktúráját, valamint a nemzetközi (elsősorban OECD-) corporate governance standardokat. Ennek megfelelően a zárófejezet nem pusztán az egyes országok leíró

⁴⁴³ SZULECZKI, Kacper, *The revolving door between politics and dirty energy in Poland: a governmental-industrial complex*, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 2018, 100. https://www.researchgate.net/publication/324910470_The_revolving_door_between_politics_and_dirty_energy_in_Poland_a_governmental-industrial_complex (2026. 01. 11-i letöltés).

⁴⁴⁴ A forgóajtó-jelenség (revolving door) azt a világszerte elterjedt folyamatot írja le, amikor a többnyire vezető beosztásban dolgozó munkatársak az állami és az ahhoz kapcsolódó magánszektor között váltanak munkahelyet.

⁴⁴⁵ SKINNER, Richard. *Lobbying*. In Kurian, G. T. (ed.): *The Encyclopedia of Political Science*. Washington CQ Press, 2011.

⁴⁴⁶ OZARZEWSKI, Piotr, BALTOWSKI, Maciej, *State Capitalism in Poland*, Moszkva, 2019 https://www.researchgate.net/publication/332738522_State_Capitalism_in_Poland (2026. február 20-i letöltés).

bemutatására vállalkozik, hanem normatív mércét is felállít: azt vizsgálja, hogy az egyes modellek mennyiben képesek a közérdek, a piaci versenysemlegesség, a vállalati hatékonyság és a hosszú távú fenntarthatóság együttes érvényesítésére. A következtetések logikája abból indul ki, hogy az állam gazdasági szerepe a 21. században már nem redukálható a klasszikus szabályozói funkcióra: a tulajdonosi jelenlét, a vagyonkezelési architektúra és a vállalatirányítási megoldások együttese határozza meg, hogy egy adott modell mennyire képes megfelelni a gazdasági alkotmányosság, a jó kormányzás és a közpénzügyi felelősség követelményeinek. Az összegző fejezetben ezért az országok értékelése mindig ahhoz mérten történik, hogy mennyire koherens az alkotmányos-jogi háttér, mennyire professzionális és centralizált a tulajdonosi entitás, milyen szinten intézményesült a teljesítménymenedzsment (KPI-k, Balanced Scorecard, benchmarking), illetve hogyan kezelik a tulajdonosi és szabályozói funkciók szétválasztásának dilemmáját. E normatív keret indokolja, hogy bizonyos megoldások (elsősorban a skandináv és részben a német modell) referenciapontként jelennek meg, míg mások (például a brit, a francia vagy a magyar-régiós konfiguráció) inkább vegyes teljesítményt mutató, részben reformra szoruló modellekként kerülnek értékelésre.

Az országok közötti összehasonlítás négy, egymással összefüggő dimenzióra épül.

(1) **Az alkotmányos-jogi alapok és a gazdasági alkotmányosság:** azt vizsgálom, hogy az egyes modellek milyen fogalmi keretekre épülnek (szociális piacgazdaság, service public, jóléti/fenntarthatósági állam, regulatory state), és ezek miként határozzák meg az állami tulajdon legitimációját és határait.

(2) **A tulajdonosi entitás és a governance-architektúra:** ide tartozik, hogy az állami tulajdonosi jogokat centralizált ownership agency, minisztériumi struktúra vagy hibrid modell gyakorolja-e, mennyire világosak a felelősségi viszonyok, és mennyiben érvényesül az „arm’s length” logika.

(3) **A teljesítménymenedzsment és a transzparencia:** azt értékelem, hogy az adott modellben milyen mélységben épült ki az eredményszemléletű számvitel, a KPI-rendszerek, a Balanced Scorecard és a benchmarking gyakorlata, illetve milyen minőségű a pénzügyi és nem-pénzügyi (ESG) jelentéstétel.

(4) **A tulajdonosi–szabályozói funkciók viszonya:** külön figyelmet kap, hogy az állam miként kezeli a kettős sapka-problémát (tulajdonos és regulátor), mennyiben sikerül

csökkenteni a politikai ciklusokhoz való kiszolgáltatottságot, illetve a regulatory capture és a piaci torzulások kockázatát.

E dimenziók mentén a skandináv modell tekinthető elsődleges etalonnak. A norvég, svéd és finn gyakorlatban az állami tulajdon nem eseti válságkezelő eszközként, hanem tudatosan felépített, hosszú távú jóléti és fenntarthatósági stratégia részeként jelenik meg. A centralizált, professzionális tulajdonosi egységek, a magas szintű board-professzionalizmus, a piaci jelenlét (tőzsdei bevezetés) és az erős parlamenti, számvevőszéki kontroll olyan konfigurációt eredményeznek, amely egyszerre teljesíti a hatékonysági, a közérdek-védelmi és az intergenerációs felelősség szempontjait. A skandináv modell így nemcsak technikai értelemben, hanem normatív benchmarkként is kiemelkedik.

A német modell ezzel szemben egy neoweberi bürokratikus hagyományra épülő, de a vállalati menedzsment-logikákat fokozatosan integráló, „második legjobb” konfigurációként írható le. A szociális piacgazdaság alkotmányos fogalma, a részben centralizált vagyonkezelés, a fejlett társasági jogi és corporate governance-standardok erős intézményi keretet biztosítanak az állami tulajdonú vállalatok működéséhez. Ugyanakkor a minisztériumok kettős szerepe (szabályozó és tulajdonos), a széttagolt ownership-struktúra és a koordinációs költségek bizonyos hatékonysági veszteségeket és átláthatósági kockázatokat eredményeznek, amelyek a skandináv modellhez képest korlátot jelentenek.

A brit „regulatory state” olyan alternatív pályát képvisel, amelyben az állam a közvetlen tulajdonosi jelenlétet a szektorális szabályozás megerősítésével váltotta fel. A klasszikus privatizációs hullám, a comply or explain elvű corporate governance-kódexek és a független regulátorokra épülő rendszer rövid távon hatékonyságnövekedést és jelentős privatizációs bevételeket eredményezett. Hosszabb távon azonban a regulatory capture, az alulberuházás, a PPP/PFI-k komplex szerződéses kockázatai és az intergenerációs tehermegosztás problémái rávilágítottak a modell hatáira. Emiatt a brit tapasztalat inkább negatív benchmarkként szolgál: megmutatja, hogy a tulajdonosi szerep radikális visszaszorítása és a tisztán szabályozói logika önmagában nem garantálja sem a közérdek tartós védelmét, sem a szolgáltatási minőség fennmaradását.

A francia modell a Colbertista–dirigista hagyományra és a service public doktrínára épül, amely a stratégiai ágazatokban (energia, közlekedés, posta) erős állami jelenlétet

legitimál. A centralizált tulajdonosi ügynökség, a modern governance-kódexek és az integrált jelentések a formális megfelelést erősítik, ugyanakkor a technokrata elit-hálózatok és az állam–üzlet kapcsolatrendszer sajátosságai miatt a politikai befolyás és a piaci semlegesség közötti feszültség tartósan jelen van. A francia modell így egyszerre mutat jól adaptálható elemeket (stratégiai tulajdonosi gondolkodás, professzionális ownership agency) és olyan sajátosságokat, amelyek más jogkultúrákban nehezen átültethetők.

A magyar – és tágabban közép-kelet-európai – konfiguráció a német neoweberi keret és a skandináv professzionális ownership-megoldások közé ékelődik. A nemzeti vagyoni szabályozás, az MNV-re épülő tulajdonosi struktúra, az eredményszemléletű számvitel és a KPI-, illetve benchmarking-logika megjelenése formálisan modern, a nemzetközi jó gyakorlatokhoz igazodó architektúrát körvonalaz. A tényleges tulajdonosi stratégia, az adatvezérelt teljesítménymenedzsment következetes alkalmazása, a tulajdonosi-szabályozói funkciók világos szétválasztása és a politikai ciklusoktól való érdemi függetlenítés azonban még csak részben valósult meg. Ebből következően a magyar modell a komparatív keretben „vegyes teljesítményű” hibridként jelenik meg, amelyben jelentős reform- és tanulási potenciál azonosítható.

A fenti dimenziók összegzésével a normatív rangsorolás úgy határozható meg, hogy a skandináv modell jelenti az elsődleges referenciapontot, a német modell a második legjobb, adaptálható alternatívát, míg a brit, francia és magyar-régiós modellek elsősorban olyan – részben követendő, részben elkerülendő – tapasztalatokat kínálnak, amelyek a jövőbeli magyar reformirányok kijelölésekor fontos orientációs pontként szolgálhatnak. Az összegző következtetés ennek megfelelően amellet érvel, hogy a magyar állami vagyongazdálkodási rendszer hosszú távú konszolidációja szempontjából a skandináv és a német ownership- és governance-megoldások jelentik a leginkább adaptálható célt, miközben a brit és francia tapasztalatok elsősorban a túlzott privatizáció, illetve a túlzott etatizmus strukturális kockázataira hívják fel a figyelmet.

A kutatás tudatosan nem vállalkozik az államkapitalista modellek részletes feltérképezésére, ugyanakkor a témához kapcsolódóan nem hagyja ezt a dimenziót érintetlenül. Tudományos szempontból ebből a dolgozat két dolgot tesz explicitté: egyrészt elhatárolja a „vállalkozó államot” az államkapitalizmustól, másrészt azt javasolja, hogy a vállalkozó állam koncepciója alkalmas mérceként szolgáljon az ilyen, részben államkapitalista gyakorlatok kritikai elemzéséhez.

Az tény, hogy a hazai gazdaságirányítás államkapitalista tendenciái ugyanakkor a disszertáció megállapításaival közvetlenül összefüggnek: a formálisan centralizált, de de facto szétagolt tulajdonosi struktúra, a politikai ciklusoktól való erős függőség és az eseti EU-jogi konfliktusok mind olyan jelenségek, amelyek az állam-kapitalista irodalom fogalmaival (rent-seeking, state capture, revolving door)⁴⁴⁷ is megragadhatók és elemezhetők.

Az államkapitalista irodalom tágabb kontextusban természetesen releváns - és a Musacchio–Lazzarini hivatkozás⁴⁴⁸ jelzi, hogy e modelles család elméletileg nem ismeretlen a kutatás számára -, annak részletes vizsgálata azonban egy következő kutatási fázis feladata lehetne.

⁴⁴⁷ Járadékvadászat, Állam foglyul ejtése, Állami és magánszféra közötti átjárás

⁴⁴⁸ MUSACCHIO, LAZZARINI *i.m.* 2014.

6. A HIPOTÉZISEK IGAZOLÁSA

A nemzetközi összehasonlító elemzés bemutatása után az alábbiak szerint igazolhatóak a hipotézisek.

H1: Feltételezem, hogy azokban az országokban, ahol az állami tulajdonosi joggyakorlás egy professzionális, központi vagyonkezelő szervezetben koncentrálódik, koherensebb és hosszabb távú gazdaságpolitikai és vagyonpolitikai érvényesülés figyelhető meg, mint a magyar, erőbben töredezett modellben.

Azokban az országokban, ahol a tulajdonosi funkció egy professzionalizált, központi vagyonkezelőn keresztül érvényesül, koherensebb, hosszú távú vagyon- és gazdaságpolitikai irányítás figyelhető meg, mint a magyar, MNV–minisztériumok között megosztott modellben.

A dolgozatomban bemutatom, hogy Magyarországon az MNV Zrt. a „nemzeti vagyongazdálkodás csúcsszerve, de a portfólió egy része ágazati minisztériumoknál, speciális szerveknél marad, és a finanszírozási csatornák sem egységesek. A francia vagy a német modell esetében a tulajdonosi joggyakorlás erőteljesen centralizált, világos mandátummal és stratégiai kerettel. A központi vagyonkezelőkben a tulajdonosi funkció intézményileg elválik a szabályozói–politikai funkcióktól, egyértelműbb felelősségi viszonyokat és gyorsabb döntéshozatalt eredményez.

A magyar modellben a többszintű tulajdonosi jelenlét a gazdasági igazgatásban töredezett érdekeket, párhuzamos kontrollt és időnként ellentmondásos tulajdonosi üzeneteket generál.

A dolgozat megállapításai alapján valószínűsíthető, hogy a vizsgált centralizált modellekben a portfólió-szintű stratégiaalkotás, a benchmarking és a teljesítményirányítás konzekvensőbb, míg Magyarországon a vagyonpolitika részben eseti, tranzakció-vezérelt logikában jelenik meg explicit, kodifikált nemzeti vagyongazdálkodási stratégia nélkül.

1. A H1 hipotézis érvényessége

A vizsgált országok gyakorlata azt mutatja, hogy az intézményi elhelyezés nem pusztán szervezeti technika, hanem a gazdasági igazgatás „mélységét” és időhorizontját közvetlenül befolyásoló struktúra, amely képes vagy éppen képtelen tompítani a rövid távú politikai ciklusnyomást.

2. Elméleti következtetés: az elválasztott funkciók előnye

A professzionális, központi vagyonkezelőre épülő modellek közös jellemzője, hogy intézményileg szétválasztják a tulajdonosi funkciót a szabályozói és szakpolitikai funkcióktól, ezáltal tudatosan kezelik az állam–vállalat reláció principal–agent problémáját. A, az APE vagy a norvég ownership-egység mandátuma elsősorban portfólió-szintű vagyonmegőrzésre, hozamtermelésre és explicit meghatározott közpolitikai célokra irányul, míg az ágazati szabályozást más szervek végzik, így a szerepkonfliktus intézményi szinten is gyengül.

Elméleti szempontból ez két következménnyel jár:

Egyrészt csökken a rövid távú, ad hoc politikai beavatkozások valószínűsége a vállalati szinten (a politikai akarat többnyire tulajdonosi irányelvek, board-összetétel, hosszabb távú célok módosításán keresztül érvényesül), másrészt erősödik a portfólió-szintű racionalitás, mert egy egységes tulajdonosi egység látja a teljes állami vállalati portfóliót, annak kockázataival és szinergiáival együtt.

A magyar modellben ezzel szemben a tulajdonosi jogok formálisan centralizáltak az MNV Zrt. körül, de a stratégiai vállalatok jelentős része ágazati minisztériumokhoz, speciális holdingokhoz vagy alapítványi konstrukciókhoz kerül, ami, de facto szétdarabolt tulajdonosi szerkezetet és erős politikai–ágazati beágyazottságot eredményez. Elméleti értelemben ez azt jelenti, hogy a magyar gazdasági igazgatásban a tulajdonosi, szabályozói és politikai szerepek „összecsúsznak”, így a rövid távú politikai ösztönzők könnyebben érvényesülnek a vállalati döntéshozatalban.

3. Empirikus következtetés I.: koherens és hosszú távú ownership policy

A professzionális, centralizált modellek egyik legfontosabb empirikus sajátossága, hogy írásban rögzített, rendszeresen frissített ownership policy vagy állami tulajdonosi stratégia határozza meg, miért, mit és hogyan birtokol az állam.

Norvégiában az Ownership Policy-t kormányzati „white paper” formájában fogadják el, parlamenti vita előzi meg, és egyértelműen rögzíti az állam tulajdonosi céljait, a hozamelvárásokat és a nem pénzügyi elvárásokat (klíma, társadalmi célok), ami jelentős előreláthatóságot biztosít a vállalatok és a piac számára.

4. Empirikus következtetés II.: szerkezetátalakítások és ciklusfüggés

A centralizált, professzionális tulajdonosi modellekben a portfólió-szintű szerkezetátalakítások – privatizációs hullámok, visszaállamosítások, nagy holding-átalakítások – jellemzően ritkábbak és kevésbé ciklusvezéreltek.

A norvég és svéd állami tulajdonpolitika például a 2000-es évektől kezdve inkább fokozatos, hosszú távú, parlamenti konszenzussal kísért módosításokra épült, nem pedig „minden kormányváltásra” időzített fordulatokra.

Magyarországon a posztszocialista privatizáció, majd a 2010 utáni nagyarányú visszaállamosítási és recentralizációs folyamat, valamint az MNV-hez, egyes ágazati minisztériumokhoz és alapítványokhoz kapcsolódó, gyakran gyors átszervezések erősen kötődnek a kormányzati ciklusokhoz és politikai napirendhez. Az EU-tanulmányok Magyarországot formálisan centralizált, de a gyakorlatban többszintű és széttagolt governance-rendszerként írják le, amelyben az egyes eszközcsoportok felelőssége több szerven oszlik meg. Ez a minta empirikusan azt támasztja alá, hogy a magyar modellben a tulajdonosi struktúra instabilabb, ciklusérzékenyebb, ami gyengíti a hosszú távú vagyongazdasági koherenciát.

5. Empirikus következtetés III.: EU-állami támogatási és SGEI-konzisztencia

A professzionális, centralizált tulajdonosi egységek – különösen a nordic és nyugat-európai országokban – az EU-állami támogatási és SGEI-szabályok alkalmazását integrálták a tulajdonosi gyakorlatba, standardizálták a közszolgáltatási szerződéseket, a kompenzáció-számításokat és a notifikációs gyakorlatot. Ez csökkenti annak kockázatát, hogy az állami beavatkozások utólag ütközzenek uniós jogkorlátokba, és növeli a piaci szereplők számára a jogbiztonságot.

Magyarországon több esettanulmány – különösen a hálózatos ágazatokban és egyes stratégiai vállalatok esetében – arra utal, hogy az állami beavatkozások (tőkejuttatások, garanciák, SGEI-kompenzációk) gyakran eseti módon, utólagos EU-jogi értelmezési vitákkal kísérve valósulnak meg, ami az inkonzisztens, rövid távú döntéshozatal indikátora. Ebből doktori szinten az a következtetés vonható le, hogy a professzionális centralizáció nemcsak belső koherenciát, hanem magasabb fokú EU-jogi konzisztenciát is támogat, míg a fragmentált modell hajlamosabb a jogi „ütközésekre”.

6. Normatív és módszertani zárókövetkeztetés H1-re

Az elvégzett elemzés alapján H1 érvényessége alátámasztott, de nem abszolút. Egyrészt világosan látható, hogy a APE-, BImA-, illetve nordic ownership-típusú modellek intézményi logikája és empirikus teljesítménye – a tulajdonosi politikák stabilitása, a portfólió-szintű szemlélet, a ritkább ciklusvezérelt átszervezések, a jobb EU-jogi konzisztencia – összhangban áll a hipotézis állításaival. Másrészt a magyar modell esete azt mutatja, hogy a formális centralizáció önmagában nem elegendő: a, de facto fragmentáltság, a politikai kinevezések túlsúlya, a ciklusfüggő szerkezetátalakítások és az eseti EU-jogi konfliktusok összességében inkább gyengítik a koherens és hosszú távú gazdaság- és vagyonpolitikai érvényesülést.

A doktori disszertáció szintjén ezért a H1-re adandó végső válasz két lépésben fogalmazható meg: egyrészt kimondható, hogy a professzionális, központi vagyonkezelőre épülő intézményi elhelyezés szignifikánsan nagyobb eséllyel vezet koherens és hosszabb távú gazdaság- és vagyonpolitikához, mint a szétdarabolt minisztériumi modell; másrészt hangsúlyozni kell, hogy ez az összefüggés feltételes, mert a centralizáció eredményessége a személyzeti politika minőségétől, a politikai önkorlátozástól, az átláthatóságtól és az EU-jogi integráció mélységétől is függ.

Ebből normatív módon az következik, hogy Magyarországon nem pusztán „több centralizációra”, hanem professzionális, transzparens és EU-konform tulajdonosi modellre lenne szükség ahhoz, hogy az H1 által leírt előnyök – koherencia, időtáv, jobbiztonság – ténylegesen realizálódjanak.

H2: Feltételezem, hogy a vizsgált nyugat- és észak-európai országokban az alkotmányos és vagyonjogi szabályozás jobban integrálja az állami gazdasági igazgatás céljait (költségvetési felelősség, versenysemlegesség, SGEI-szabályok⁴⁴⁹), mint Magyarországon, ahol a normatív struktúra fragmentáltsága szűkíti a stratégiai, tulajdonosként eljáró állam mozgásterét.

1. Alkotmányos integráció: piacgazdaság, verseny, közszolgáltatás

A nyugat- és észak-európai alkotmányos rendszerekben az állam gazdasági szerepvállalása többnyire a piacgazdaság és a verseny védelmének elvével összekapcsolva jelenik meg, ami elvileg és gyakorlatilag is integrálja a költségvetési

⁴⁴⁹ Services of General Economic Interest) Általános gazdasági hasznosságú szolgáltatások

felelősséget és a versenysemlegességet az állami tulajdon szabályozásába. Németországban a szociális piacgazdaság alkotmányos alapelve, a tulajdonhoz fűződő jog és az önkormányzati gazdasági autonómia együtt úgy rajzolja meg az állami gazdasági jelenlét kereteit, hogy egyszerre legitimálja bizonyos állami vállalkozói szerepeket, és egyben versenyjogi, költségvetési, valamint föderális fékekhez köti azokat. Hasonlóképpen Franciaországban a service public-tradíciót az uniós versenyjog és az állami támogatási szabályok beépülése olyan módon árnyalja, hogy az alkotmányos-szimbolikus szinten is erős állam mellett a jogrendszer komoly súllyal érvényesíti a piaci verseny és a költségvetési fegyelem szempontjait.

A nordic országok alkotmányos-közjogi környezete ráadásul kifejezetten a parlamenti kontrollra, az átláthatóságra és az elszámoltathatóságra építi az állami tulajdonosi szerepet: a piacgazdaság, a jóléti állam és a költségvetési felelősség egymást erősítő, normatív „háromszöget” alkot. Ez a normatív integráció azt eredményezi, hogy az állam, mint tulajdonos nem tudja magát „kivonni” sem a versenysemlegesség, sem a fiskális fenntarthatóság követelményei alól, mert ezek az alkotmányos identitás részévé váltak. Ezzel szemben Magyarországon az Alaptörvény a nemzeti vagyon védelmét és közérdek-orientációját emeli ki, de a gazdasági igazgatás célrendszerét – különösen a versenysemlegesség és a költségvetési felelősség összekapcsolását – kevésbé explicit, inkább szektorális törvényekre és kormányzati döntésekre bízva, ami gyengíti a konzisztens, alkotmányos szintű integrációt.

2. Vagyonjogi és államháztartási keretek: fegyelem és stratégia

A vizsgált nyugat- és észak-európai országok vagyonjogi és államháztartási szabályozása jellemzően egy közös logikába illeszti az állami vagyon kezelését, az állami vállalatok pénzügyi működését és a költségvetési felelősséget. A norvég, svéd vagy finn állami vagyonpolitika például egyértelműen rögzíti, hogy az állami vállalatok tőkeellátása, osztalékpolitikája és hitelfelvétele miként illeszkedik a központi költségvetés és az állami mérleg egészéhez; a költségvetési fegyelem nem választható el a tulajdonosi döntésektől. A francia és német gyakorlatban is megfigyelhető, hogy a vagyonjogi és költségvetési szabályok szoros összekapcsolása – például az állami garanciák, tőkejuttatások, privatizációs bevételek és veszteségfinanszírozás részletes szabályozása – intézményi gátat képez a fiskális szempontokat figyelmen kívül hagyó, rövid távú politikai beavatkozásokkal szemben.

Magyarországon ezzel szemben az állami vagyongazdálkodás, az államháztartási törvények, az ágazati jogszabályok és a kormányzati rendeletek széttagolt, sokszor párhuzamos vagy egymást részben átfedő normarendszert alkotnak. A nemzeti vagyonról, az állami vagyon kezeléséről, az államháztartásról szóló törvények és a rájuk épülő kormányrendeletek gyakran külön logikák mentén szabályozzák a tulajdonosi, költségvetési és ágazati szempontokat; a „vagyonpolitika” és a „fiskális politika” közötti kapcsolat kevésbé formalizált. Ez a daraboltság empirikusan abban jelenik meg, hogy az állami vállalatokkal kapcsolatos tőkemozgások, garanciák vagy szerkezeti átalakítások sokszor utólag illeszkednek a költségvetési realitásokhoz, nem pedig egy előre rögzített, integrált jogi-gazdasági keret részeként jelennek meg.

3. Versenysemlegesség és SGEI-szabályok: külső és belső korlátok

A nyugat- és észak-európai országok jogrendszerében az uniós versenyjog, az állami támogatási szabályok és az SGEI-keret belsővé vált korlátként működik: a nemzeti alkotmányos és vagyongazdálkodási szabályozás, valamint az állami tulajdonosi politika tudatosan épít ezekre a normákra. Az északi tulajdonosi politikában, a francia állami tulajdonosi irányelvekben vagy a német gyakorlatban jól látható, hogy az SGEI-megbízások, a kompenzáció-számítás és a közszolgáltatási kötelezettségek rögzítése strukturált, standardizált módon történik, a versenysemlegesség biztosításának szándékával. Ez nem csupán jogi megfelelés, hanem a gazdasági igazgatás belső racionalitásának része: az állam, mint tulajdonos, eleve úgy tervez, hogy a piaci szereplők közötti versenyjogi egyensúly fennmaradjon.

Magyarországon a versenysemlegesség és az SGEI-szabályok szerepe inkább külső, sokszor utólag megjelenő korrekciós mechanizmusként érzékelhető. A hazai normatív keretben az állami vállalatokra és közszolgáltatásokra vonatkozó előírások szektorális törvényekben, kormányhatározásokban, eseti megállapodásokban szóródnak szét; az uniós állami támogatási döntések és SGEI-kritériumok gyakran utólag kényszerítik ki az összhangot. Ez a gyakorlat a stratégiai, tulajdonosként eljáró állam számára kettős szorítót eredményez: rövid távon szélesnek tűnik a beavatkozási mozgáster, de közép- és hosszú távon az uniós jogi eljárások, korrekciók és visszafizetési kötelezettségek érdemben szűkítik a mozgásteret, miközben a belső normatív integráció hiánya miatt nincs stabil, előre látható pálya.

4. A normatív töredezettség hatása a stratégiai mozgástérre Magyarországon

A H2 hipotézis egyik kulcsállítása az, hogy a magyar normatív struktúra fragmentáltsága nem a beavatkozás formális kiterjedését, hanem éppen a hosszú távú, stratégiai mozgástérrel szűkíti. Ezt a következtetést alátámasztja, hogy a különböző szintű és jellegű normák – Alaptörvény, vagyoni jogi törvények, államháztartási szabályok, ágazati jogszabályok, kormányhatározatok – között gyakran nincs világos hierarchikus és funkcionális rend: a kormányzati gyakorlat ad hoc módon válogat az eszközök között, miközben a hosszú távú vagyoni politikai és gazdasági igazgatási célok csak részlegesen jelennek meg konzisztens jogi formában.

Ebből következően a magyar állam, mint tulajdonos, rövid távon képes kiterjedt, erősen politizált beavatkozásokra (visszaállamosítás, átszervezés, tőkejuttatás, különadók és kedvezmények kombinálása), de ezeknek a lépéseknek a jogi-gazdasági következményei – különösen az uniós versenyjogi és SGEI-keretekhez viszonyítva – bizonytalanok, ami növeli a kockázatot és csökkenti a stratégiai tervezhetőséget. A nyugat- és észak-európai modellek integrált alkotmányos és vagyoni jogi keretei ezzel szemben inkább „előre beégetik” azokat a korlátokat és célokat (költségvetési fegyelem, versenysemlegesség, SGEI-kötelezettségek), amelyek mellett az állam hosszabb távon kiszámíthatóan tud tulajdonosként eljárni.

5. Összegző normatív következtetés H2-re

A H2 hipotézis ezért úgy fogalmazható meg, hogy a vizsgált nyugat- és észak-európai országokban az alkotmányos és vagyoni jogi keretek magasabb fokú belső integrációt mutatnak az állami gazdasági igazgatás kulcsfeladatai között, míg Magyarországon a normatív struktúra szétagoltsága és a különböző szabályozási szintek közötti laza kapcsolódás inkább növeli a rövid távú mozgástérrel, de szűkíti a hosszú távú, stratégiai cselekvési teret. A nyugat- és észak-európai minta alapján a magyar modell normatív fejlesztése akkor tudná enyhíteni ezt a korlátot, ha az Alaptörvény, a vagyoni jog és az államháztartási szabályozás egy koherens, az uniós verseny- és SGEI-kereteket tudatosan integráló gazdasági igazgatási „alkotmányon belüli részrendszer” alkotna, amelyhez az állami tulajdonosi politika és az ágazati szabályozás is következetesen igazodik.

H3: Feltételezem, hogy azokban az országokban, ahol az állami vállalatokra kiterjesztett, részletes vállalatirányítási kódexek (Cadbury/UK Corporate Governance Code, német és francia SOE-kódexek, skandináv irányelvek)

működnek, magasabb szintű irányítási transzparencia és teljesítményorientáció érvényesül, mint a magyar állami vállalati szektorban, ahol a jogszabály-alapú, részben formalizált szabályozás dominál.

A brit, skandináv és részben francia gyakorlatban a governance-kódexek horizontálisan, minden nagyobb vállalatra, így a SOE-kra is kiterjednek, és az átláthatóságot, független kontrollt, valamint a menedzsment felelősségét erősítik.

A dolgozat megállapításai alapján az állami vállalati szektorban a megbízó–ügynök problémák (politikai kinevezések, csökkent csődkockázat, versenyvédelem hiánya) különösen súlyosak, ezért a corporate governance sztenderdek hiánya vagy formális alkalmazása a hatékonyságot és az elszámoltathatóságot gyengíti.

A hipotézisre adott válasz várhatóan azt mutatja majd: ahol a governance-kódexeket következetesen alkalmazzák (audit bizottság, független igazgatók, nyilvános beszámolás), ott a gazdasági igazgatás hatékonyabb ellenőrzési és visszacsatolási mechanizmusokkal rendelkezik, míg a magyar modell inkább jogtechnikai, mint tényleges irányítási kultúra-alapú.

1. A corporate governance kódexek intézményi szerepe

A nyugat- és észak-európai országok jelentős részében az állami vállalatokra kiterjedő, részletes corporate governance kódexek a jogszabályi minimumot kifejezetten meghaladó elvárásrendszert rögzítenek: board-összetétel (független tagok aránya, szakmai profil), bizottságok (audit, javadalmazás, kockázatkezelés), összeférhetetlenségi szabályok, transzparens javadalmazási politikák, integrált jelentéstétel, stakeholder-kapcsolatok. Ezek a kódexek rendszerint „apply or explain” logikára épülnek, vagyis az állami vállalatnak vagy alkalmaznia kell az ajánlást, vagy nyilvánosan meg kell indokolnia az eltérést – ez önmagában erős átláthatósági és reputációs ösztönző.

Ezekben az országokban (pl. nordic államok, Franciaország, Németország) a kódexek sokszor össze vannak hangolva az állami tulajdonosi politikával és az EU-szintű elvárásokkal (OECD SOE-irányelvek, ESG-normák), így a vállalati irányítás normarendszere nem sziget, hanem az állami gazdasági igazgatás szerves része. A corporate governance kódex tehát nemcsak részletszabályokat tartalmaz, hanem egy olyan „kultúrkódot” is közvetít, amely a politikai ciklusok fölé emeli az irányítási minőség követelményeit.

2. Magyarország: jogszabályi minimum és formális megfelelés

A magyar rendszer ezzel szemben döntően jogszabály-alapú: a Polgári Törvénykönyv, az állami vagyonról szóló törvények, a nemzeti vagyonra vonatkozó előírások, valamint egyes ágazati és tulajdonosi rendeletek határozzák meg az állami vállalatok irányításának kereteit. Bár léteznek ajánlások és bizonyos best practice-t tükröző előírások, a corporate governance állami vállalatokra szabott kódexe – különösen a nordic vagy francia szintű részletezettséggel – jóval kevésbé fejlett és kevésbé kikényszerített.

Ez a szabályozási szerkezet kétirányú következménnyel jár:

egyrészt a vállalatok számára elegendő a formális jogszabályi követelmények teljesítése (testületi struktúra, alapvető jelentéstétel, ellenőrző szervek felállítása), ami sok esetben nem ösztönöz valódi transzparenciára vagy érdemi board-munkára; másrészt a tulajdonosi joggyakorló (MNV, minisztériumok) széles diszkrecionális mozgástérrel bír a személyi döntések és az irányítás tényleges tartalma felett, ami gyengíti a kódex-jellegű, kiszámítható elvárásokat.

A corporate governance-szabályok különösen a transzparencia, a javadalmazás, a független igazgatók szerepe és a teljesítménymutatók terén – azt eredményezi, hogy a magyar rendszerben a politikai lojalitás és az eseti tulajdonosi elvárások felülírhatják a kódex-jellegű, standardizált good governance normákat.

3. Transzparencia: jelentéstétel és információ-hozzáférés

A H3 hipotézis egyik központi eleme az irányítási transzparencia. A vizsgált országokban az állami vállalatokra vonatkozó governance kódexek tipikusan:

- részletes éves governance-jelentést írnak elő (board-munka, bizottságok tevékenysége, kockázatkezelés, belső kontroll);
- összehasonlítható pénzügyi és nem pénzügyi mutatókat követelnek meg (ESG-indikátorok, közpolitikai célok teljesülése);
- sok esetben egységes formátumot és központi közzétételt írnak elő az állami tulajdonosi egység honlapján vagy parlamenti jelentésekben.

Ez a gyakorlat empirikusan magasabb láthatóságot és összehasonlíthatóságot biztosít: külső szereplők (parlament, média, tudomány, piac) ténylegesen követni tudják az állami vállalatok irányítási és teljesítménytrendjeit. Magyarországon az állami vállalatok jelentéstétele – még ha jogszabályi szinten elő is írják az éves beszámolókat,

felügyelőbizottsági jelentések, ÁSZ-ellenőrzések rendjét – sokkal kevésbé egységes, nehezebben hozzáférhető és kevésbé governance-fókuszú. A transzparencia inkább a formális pénzügyi beszámolók szintjén jelenik meg, míg a board-munka tartalma, a kockázatkezelés, a javadalmazás és a teljesítményindikátorok nyilvánossága szórt és eseti.

Ebből a szempontból a H3 hipotézis empirikusan is alátámasztható: ahol a corporate governance kódex kifejezetten állami vállalatokra szabott, ott magasabb szintű, strukturáltabb transzparencia figyelhető meg, mint a magyar, döntően jogszabályi minimumra épülő rendszerben.

4. Teljesítményorientáció: board-szerep, KPI-k és javadalmazás

A nyugat- és észak-európai governance kódexekben a teljesítményorientáció több szinten is institucionalizált: a board-tagok kiválasztásánál explicit elvárás a szakmai kompetencia, a függetlenség és az iparági tudás, ami csökkenti a pusztán politikai alapú kinevezések terét; a vezetői javadalmazás struktúrája gyakran a hosszabb távú pénzügyi és nem pénzügyi célokhoz kötött (KPI-k, benchmarkok, long-term incentive plan-ek), és átlátható szabályok rögzítik a prémiumok, bónuszok feltételeit; a tulajdonosi egység rendszeresen értékeli az állami vállalatok teljesítményét, és erről nyilvános beszámolók készülnek.

Magyarországon a teljesítményorientáció formális elemei ugyan megjelennek (üzleti tervek, tulajdonosi elvárások, javadalmazási szabályzatok), de a gyakorlatot jelentős mértékben áthatja a politikai szempontú kinevezés, a rövid távú fiskális vagy gazdaságpolitikai célok dominanciája, valamint a javadalmazási szabályok gyakori, eseti módosítása. A KPI-k sokszor kevésbé publikusak, a teljesítményértékelés intézményesült mechanizmusai gyengék, és a „nemzeti bajnok” logika gyakran felülírja a szűken vett pénzügyi-hatékonysági követelményeket.

Ebből a képből az a rész-következtetés adódik, hogy a részletes, állami vállalatokra szabott governance-kódexekkel rendelkező országokban a teljesítményorientáció nemcsak retorikai elem, hanem intézményesített gyakorlat, míg Magyarországon a jogszabály-alapú, részben formalizált rendszer jelentős teret enged a politikai és ad hoc szempontok primátusának.

5. Összegző normatív következtetés H3-ra

Az állami vállalatokra is kiterjesztett corporate governance kódexekkel rendelkező országokban valószínűsíthetően magasabb az irányítási transzparencia és a teljesítményorientáció, mint a magyar jogszabály-alapú, csak részben formalizált rendszerben, de ez az összefüggés nem automatikus, hanem a szélesebb intézményi környezet – tulajdonosi modell, politikai kultúra, jogérvényesítés – függvénye. A magyar modell normatív fejlesztése szempontjából ebből az következik, hogy önmagában a jogszabályi szigorítás nem elég: szükség van egy kifejezetten állami vállalatokra szabott, részletes, „apply or explain” elvű corporate governance kódexre, amelyet erős tulajdonosi, felügyeleti és társadalmi kontroll kísér, és amely a transzparencia és teljesítményorientáció elvárásait a politikai ciklusoktól független, tartós normarendszerben rögzíti.

Empirikusan azt állapítom meg, hogy ahol a kódexek explicit módon kiterjednek a SOE-kre, és a tulajdonosi egység szisztematikusan kéri számon őket, ott a principal-agent problémák politikai súlyossága mérséklődik, a magyar modellben viszont a politikai lojalitás gyakran felülírja a kódex-logikát.

H4: Feltételezem, hogy a svéd és francia típusú, konszolidált, évente publikált állami vállalati portfólió-jelentések jelenléte erősebben támogatja a parlamenti és társadalmi kontrollt, valamint a benchmarking-alapú gazdasági igazgatást, mint a magyar rendszer, ahol az MNV-portfólió transzparenciája szétagoltabb és nehezebben áttekinthető.

A transzparens beszámolás két irányban hat: egyrészt a piaci szereplők és állampolgárok számára teszi láthatóvá az állami vagyonkezelés eredményeit, másrészt belső benchmarkingot és összehasonlító teljesítménymérést tesz lehetővé a gazdasági igazgatás számára. A svéd és francia modellekben az állami portfólió-jelentések a politikai felelősség vállalásának is eszközei: a kormányzat explicit módon kommunikálja, milyen célokat követ az állami vállalatokkal és ezekhez képest milyen eredmények születtek.

A magyar helyzetre vonatkozóan a kutatás kritikai megállapítása, hogy az egységes, rendszerezett beszámolási rendszer hiánya csökkenti a társadalmi bizalmat, nehezíti a parlamenti kontrollt, és akadályozza a valódi, adat-alapú benchmarkingot az MNV portfólióján belül.

A hipotézis alátámasztható, hiszen a transzparens portfólió-jelentések megléte strukturálisan erősíti a gazdasági igazgatás minőségét és az állami tulajdonú vállalatok teljesítményének külső kontrollját.

A H4 hipotézis – miszerint a svéd és francia típusú, konszolidált, évente publikált állami vállalati portfólió-jelentések erősebben támogatják a parlamenti és társadalmi kontrollt, valamint a benchmarking-alapú gazdasági igazgatást, mint a magyar, széttagoltabb és nehezebben áttekinthető MNV-portfólió-rendszer – a vizsgált minták alapján megalapozottnak tekinthető, ugyanakkor nem mechanikusan, hanem az intézményi környezetbe ágyazott összefüggésként értelmezendő. A konszolidált SOE-jelentések ugyanis nem csupán információs dokumentumok, hanem az állami tulajdonosi szerep „elszámoltathatósági infrastruktúrájának” központi elemei, amelyek strukturált, összehasonlítható és rendszeres rálátást biztosítanak az állami portfólió egészére.

1. A konszolidált SOE-riport funkciója Svédországban és Franciaországban

A svéd és francia gyakorlat közös jellemzője, hogy az állami tulajdonosi egység évente egyetlen, konszolidált jelentésben mutatja be az állam tulajdonában álló vállalatok teljes portfólióját: pénzügyi eredmények, tőkeellátottság, osztalékfizetés, beruházások, valamint nem pénzügyi (közpolitikai, ESG) teljesítményindikátorok szintjén.

Ezek a jelentések: egységes szerkezetben, összehasonlítható mutatók mentén dolgoznak; világosan elkülönítik a piaci alapon működő és az SGEI-/közszolgáltatási mandátummal rendelkező vállalatokat; expliciten bemutatják az állami tulajdonosi stratégia céljait és az azokhoz viszonyított teljesítményt.

Ilyen módon a konszolidált SOE-riport szintetizálja azt az információt, amely Magyarországon különböző beszámolókból, törvényjavaslatok mellékleteiben, vállalati éves jelentésekben és eseti kormányzati dokumentumokban szétszórva jelenik meg. A H5 hipotézis szempontjából kulcsfontosságú, hogy Svédországban és Franciaországban a dokumentumokat a parlament hivatalosan tárgyalja, a média és a szakmai közvélemény hivatkozási alapként használja, így azok a demokratikus kontroll egyik stabil intézményévé válnak.

2. Parlamenti és társadalmi kontroll erőssége

A konszolidált portfólió-jelentés éves ritmusa és nyilvánossága lényegesen megerősíti a parlamenti és társadalmi kontroll kapacitását. A képviselők, számvevőszékek,

szakbizottságok, valamint a média és a civil szervezetek számára egyetlen dokumentumban válik áttekinthetővé:

az állami vállalatok összesített pénzügyi teljesítménye;

az állami tőkeallokáció iránya (tőkejuttatások, privatizációk, osztalékpolitika);

a közpolitikai célok (pl. zöld átmenet, regionális fejlesztés) teljesülése.

Ez a koncentrált információs bázis csökkenti az információs aszimmetriát az állami tulajdonosi egység és a parlament/társadalom között, és érdemi vitákra ad alapot a gazdaságpolitikai irányokról. Magyarországon ezzel szemben az MNV-portfólió transzparenciája több csatornára szakad szét (éves beszámolók, ÁSZ-jelentések, kormányzati jelentések, vállalati riportok), amelyek eltérő szerkezetben, különböző időzítéssel és gyakran nehezen összevethető formában állnak rendelkezésre. Ez a töredezettség csökkenti annak valószínűségét, hogy a parlament vagy a társadalmi szereplők portfólió-szinten, trendekben gondolkodva tudják értelmezni az állami tulajdonosi szerep alakulását.

3. Benchmarking-alapú gazdasági igazgatás

A H4 hipotézis harmadik pillére a benchmarking-alapú gazdasági igazgatás. A svéd és francia SOE-riportok sajátossága, hogy következetes, időben és vállalatok között is összehasonlítható mutatószám-rendszert alkalmaznak: hozam- és kockázati mutatók, hatékonysági indikátorok, közpolitikai célok teljesüléséhez kötött KPI-k jelennek meg egységes metodikával.

Ez lehetővé teszi: a vállalatok egymáshoz viszonyított teljesítményének értékelését; a portfólió-szintű „outlier” -ek azonosítását (tartósan alulteljesítő vagy kiemelkedően jól teljesítő cégek); a nemzetközi összehasonlítást más országok állami portfólióival.

Az ilyen benchmarking visszacsatol a tulajdonosi döntéshozatalba: befolyásolja a tőkeallokációt, a javadalmazási politikát, a szerkezeti átalakításokról szóló döntéseket, és a vállalatvezetés elszámoltathatóságát. A magyar rendszerben a benchmarking-alapú irányítás feltételei jóval gyengébbek: a mutatók szórtak, sokszor cégspecifikusak, a portfólió-szintű szintézis pedig vagy nem publikus, vagy csak részlegesen hozzáférhető. Ez a gyakorlat azt eredményezi, hogy a tulajdonosi joggyakorló számára is nehezebb a konzisztens, objektív teljesítmény-alapú összevetés, így a döntéshozatal könnyebben válik eseti, politikai-alapúvá.

4. A magyar transzparencia-struktúra korlátai

A H4 hipotézis azon állítása, hogy a magyar rendszerben az MNV-portfólió transzparenciája szétagoltabb és nehezebben áttekinthető, közvetlenül kapcsolódik az előző részhipotézisekhez. A jogszabály-alapú beszámolási kötelezettségek ellenére: nincs egyetlen, minden évben megjelenő, konszolidált állami portfólió-jelentés, amely a teljes vállalati körre kiterjedne; a különböző jelentések (MNV, költségvetési mellékletek, ÁSZ, vállalati éves jelentések) más-más logika szerint szerveződnek, így nehezen alkotnak koherens, benchmarkolható képet; a társadalmi és parlamenti kontroll számára.

Ennek következtében a magyar állam, mint tulajdonos, rövid távon nagy formális mozgástérrel rendelkezik, de a transzparencia- és benchmarking-infrastruktúra gyengesége miatt kevésbé kényszerül arra, hogy döntéseit portfólió-szintű teljesítményadatokkal és nemzetközi viszonyítási pontokkal igazolja. Ez közvetetten a gazdasági igazgatás minőségére is visszahat.

5. Összegző következtetés H4-re

A H4 hipotézis úgy értelmezhető, hogy a svéd és francia típusú, konszolidált, évente publikált SOE-riportok nem pusztán átláthatósági eszközök, hanem a parlamenti és társadalmi kontroll, valamint a benchmarking-alapú gazdasági igazgatás kulcsintézményei, amelyek érdemben erősítik az állam, mint tulajdonos elszámoltathatóságát és stratégiai racionalitását. A magyar modellben a beszámolási és transzparencia-követelmények szétagoltsága, az egységes portfólió-szintézis hiánya és a nehezen hozzáférhető, töredezett információs szerkezet ténylegesen gyengíti a kontrollmechanizmusok hatékonyságát, és szűkíti a benchmarking-alapú irányítás lehetőségét. Normatív értelemben ebből az következik, hogy a magyar rendszer fejlesztésének egyik központi eleme egy konszolidált, rendszeresen publikált, nemzetközi gyakorlatokhoz igazodó állami vállalati portfólió-jelentés bevezetése lehetne, amely a meglévő jogszabályi kereteket egy magasabb transzparencia- és elszámoltathatósági szintre emeli. Egy egységes, portfólió-szintű, évente publikált magyar SOE-riport nem technikai, hanem alkotmányos-jelentőségű átláthatósági reform lehetne.

H5 - Feltételezem, hogy a tulajdonosi funkciók központosított, az MNV Zrt. által gyakorolt modellje – jóllehet nem szünteti meg teljes mértékben az ágazati minisztériumokkal megosztott felelősségből és a politikai ciklusokból fakadó koordinációs feszültségeket – összességében a magyar állami vagyongazdálkodási rendszer professzionalizálódásának és konszolidációjának irányába hat.

Az empirikus és összehasonlító elemzés alapján a hipotézis árnyaltan igazolhatónak tekinthető: a központosított, MNV-n keresztül megvalósuló tulajdonosi joggyakorlás **ténylegesen** a professzionalizáció és konszolidáció irányába mozdította el a rendszert, miközben a koordinációs feszültségeket nem szüntette meg teljesen.

1. A professzionalizáció fő bizonyítéka

Az MNV-modell egyik legjelentősebb hozadéka, hogy az állami tulajdonosi joggyakorlás mögé egységes, szakmai apparátust és portfólió-logikát állít. A szervezet léte önmagában jelzi az elmozdulást a klasszikus, minisztériumi „mellékfeladatként” gyakorolt tulajdonosi funkcióktól egy önálló szakpolitikai és szakmai terület felé. A centralizáció révén:

- összehangolhatóvá váltak a korábban széttöredezett vagyonyilvántartások és beszámolási gyakorlatok;
- létrejött az a tudás- és adatbázis, amely a portfólió-szintű kockázatkezeléshez, megtérülés-elemzéshez és benchmarkoláshoz elengedhetetlen;
- megjelent az a szervezeti kompetencia, amely képes befogadni és adaptálni a nemzetközi corporate governance- és SOE-standardokat (OECD-ajánlások, KPI- és Balanced Scorecard-logika, integritási eszköztár).

Mindezek a tényezők igazolják, hogy a MNV-modell a magyar állami vagyongazdálkodás professzionalizációjának fontos motorja.

2. A konszolidáció és stabilizáció iránya

A konszolidáció elsősorban három területen érhető tetten:

- **Intézményi konszolidáció:** a korábbi, párhuzamos vagyongazdálkodó szervezetek és „szigetszerű” portfóliók helyett egy jól azonosítható, felelősséggel terhelt központi szereplő látja el a vagyongazdálkodás magfunkcióit. Ez csökkenti az intézményi redundanciákat és erősíti az elszámoltathatóságot.

- **Szabályozási konszolidáció:** az MNV köré kiépült belső szabályozási rendszer, etikai és integritási normák, beszámolási és kontroll-procedúrák egységesebb normatív környezetet teremtenek az állami vállalatok számára, mint a korábbi, tárcánként eltérő gyakorlatok.
- **Döntéshozatali konszolidáció:** a tulajdonosi döntések nagyobb hányada olyan fórumon születik, ahol egyszerre van jelen a pénzügyi, jogi, vállalatirányítási és ágazati szempontokat mérlegelni képes szakértelem; ez mérsékli az ad hoc, kizárólag politikai racionalitásra épülő beavatkozások arányát.

Ezek együtt abba az irányba mutatnak, hogy a hipotézis konszolidációs eleme is megalapozott.

3. A koordinációs feszültségek fennmaradása

A hipotézis helyesen jelzi, hogy a központosítás nem képes „varázsütésre” megszüntetni az ágazati minisztériumokkal megosztott felelősségből és a politikai ciklusokból fakadó feszültségeket. A gyakorlatban:

- az ágazati minisztériumok továbbra is erős befolyást gyakorolnak a stratégiai irányokra, beruházási döntésekre és személyi kérdésekre;
- a többes megbízói helyzet (MNV, ágazati tárca, esetenként más kormányzati aktorok) időnként ellentmondó elvárásokat közvetít a vállalatok felé;
- a politikai ciklusokhoz kötődő prioritásváltások még mindig képesek felülírni a portfólió-szintű racionális szempontokat.

Ezek a tényezők magyarázzák, miért indokolt a hipotézis óvatos, „jóllehet nem szünteti meg teljes mértékben” fordulata.

4. Összegző következtetés H5-re

A magyar modell erre iskolapéldát kínál. Az MNV Zrt. létrehozása és jogállása formálisan a tulajdonosi funkciók koncentrációját célozta, egységes szervezeti formába rendezve az állami vagyon kezelését.

Elméleti értelemben az MNV-modell a „fragmentált állami kapitalizmus” és a skandináv típusú, professzionális ownership agency között helyezkedik el. A centralizáció révén sikerült enyhíteni a klasszikus principal–agent és multiple principals problémák egy részét: a tulajdonosi jogok gyakorlása kevésbé személyfüggő, átláthatóbb és szakmailag

jobban megalapozott, mint a korábbi, tisztán tárcaszintű modellben. Ugyanakkor a tulajdonosi funkciók és az ágazati szakpolitika teljes szétválasztása nem valósult meg, így a politikai beágyazottság strukturális kockázatai továbbra is jelen vannak.

Ez alapján a hipotézis olyan módon tekinthető igazoltnak, hogy az MNV-n keresztül megvalósított központosítás **irányát és minőségét tekintve** egyértelműen a professzionalizáció és konszolidáció felé mutat, de a modell továbbfejlesztése – különösen a tulajdonosi stratégia kodifikálása, az ágazati és tulajdonosi szerepek élesebb elhatárolása, valamint az adatvezérelt teljesítménymenedzsment következetes alkalmazása – előfeltétele annak, hogy a kedvező tendenciák teljes mértékben ki tudjanak bontakozni.

7. IRODALOMJEGYZÉK

7.1. FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM

1. ABERLE, Gerd – EISENKOPF, Alexander: *Bahnsektor — Krise trotz erhöhter Finanzmittel*, Wirtschaftsdienst, 2020, 89–94.
2. AGGESTAM, Maria: Corporate Governance and Capital Groups in Poland, *Journal of East European Management Studies*, 9(4), 2004, 373.
3. ANDERSEN, G. Esping: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity, 1990.
4. ANTHONY, Robert N. – GOVINDARAJAN, V.: *Menedzsmentkontroll-rendszerek*, Budapest, Panem kiadó, 2009.
5. AUER Ádám: *Corporate Governance – A felelős társaságirányítás jelenkori dimenziói*, Dialóg Campus, Budapest, 2017.
6. AUER Ádám – PAPP Tekla: A corporate governance jelentősége a köztulajdonban lévő gazdasági társaságoknál, *Jogtudományi Közlöny*, 2017/4, 210.
7. AUER Ádám – PAPP Tekla: Corporate governance in state-owned companies in Hungary, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2016, 26–50.
8. ÁRVA Zsuzsanna: *Gazdasági közigazgatás*, DEÁJK, Debrecen, 2019, 10.
9. ÁRVA Zsuzsanna: *Gazdasági igazgatás*. In: ÁRVA Zs. – PÁL G. (szerk.): *Gazdasági közigazgatás*, Debreceni Egyetem, 2018.
10. BALÁZS István: A közigazgatás. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, Budapest, 2018, 12–18.
11. BALÁZS István: A jó közigazgatás illúziójáról. In: *Közjog és jogállam*, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2016, 1.
12. BALÁZS István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2016.
13. BALÁZS István, *Állami tulajdonú vállalatok a német magánjogi és közjogi szabályozásban*, In: SZIKORA (szerk.) *Állami vállalatok nemzetközi összehasonlításban*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2019. 61.

14. BALSMEIER, Benjamin – BUCHWALD, Annika – PETERS, Heiko: The effect of board members' education and experience on the financial performance of German state-owned enterprises, *Journal of Management & Governance*, 27(2), 2023, 425–454.
15. BANNER, Gerhard: Local government – a strategic resource in German public management reform, Ashgate, 2000, 107–125.
16. BÁNDI Imre: Az állami vagyon keletkezése. In: BOROS Anita (szerk.): *Az állami vagyongazdálkodás*, NKE, Budapest, 2018, 36-40.
17. BATHÓ Ferenc: Az eredményszemléletű számvitelre történő áttérés elvi programja, *Pénzügyi Szemle*, 2012/4, 426–443.
18. BAUER, Hartmut – BÜCHNER, Christiane – HAJASCH, Lydia: *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge*, KWI Schriften 6, Universitätsverlag Potsdam, 2012.
19. BECKER, Sören et al.: The return of the local state? Failing neoliberalism, remunicipalisation, and the role of the state in advanced capitalism, *Environment and Planning A*, 2022, 483–503.
20. BENDE-SZABÓ Gábor: *A vagyongazdálkodás jogi keretei*, NKE, Budapest, 2014, 10.
21. BENKRAIEM, Ramzi et al.: Agency Costs, Corporate Governance and the Nature of Controlling Shareholders: Evidence From French Listed Firms, *International Journal of Accounting and Financial Reporting*, 8(2), 2018, 269–292.
22. BODÓ Béla: *Közpolitika*, CEEOL, 2011, 67.
23. BOGUMIL, Jörg – JANN, Werner: *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*, Springer VS, Wiesbaden, 2020, 195–210.
24. BORDÁS Mária: *A közigazgatás gazdaságtana*, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 23.
25. BOROS Anita: *Az állami vagyongazdálkodás alapintézményei*, NKE, Budapest, 2018, 6.

26. BOROS Anita: A megfelelés ellenőrzésének egyes kérdései az állami tulajdonú gazdasági társaságok esetében, *Pénzügyi Szemle*, 2019/4, 570–584.
27. BOROS Anita: Az állami ellenőrzés egy sajátos válfaja, avagy a megfelelés (compliance) és az integritás kérdésköre egyes közszféraszervezetek esetében, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2019(2), 4–27.
28. BOROS Anita: OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises from Hungarian State-Owned Enterprises' Point of View, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/Special edition 1, 15.
29. BOUCKAERT, Geert – POLLITT, Christopher: *Public Management Reform*, Oxford University Press, 2000, 2.
30. BOYCKO, Maxim et al.: A Theory of Privatisation, *The Economic Journal*, 309-319.
31. BRAUN, Benjamin: The entangled state: How state–business relations shaped the German corporate tax regime, *New Political Economy*, 2021, 1034–1050.
32. BUTZBACH O. – FULLER D.B. – SCHNYDER G. – SVYSTUNOVA L.: *Az állami tulajdonú vállalatok intézményi szereplőként a kortárs kapitalizmusban és azon túl*, Cambridge University Press, 2025.
33. CHEVALLIER, Jacques: *L'État post-moderne*, LGDJ, Paris, 2017, 5–7.
34. CHRISTENSEN, Sverre A.: Explaining State Ownership in Listed Companies in Norway, *Enterprise & Society*, 25(3), 2024, 907-932.
35. CLAUßEN, Carsten et al.: Private equity firms and industrial policy: elaborating the state–finance nexus in state-led markets, *Competition & Change*, 28(5), 2024, 565–588.
36. CORDAZZO, Michela – BINI, Laura – MARZO, Giulia: *Integrated Reporting and European State-Owned Enterprises: A Disclosure Analysis Pre and Post 2014/95/EU, Sustainability*, 2020, 1908.
37. COWPER, Jeremy – SAMUELS, Martin: *Performance Benchmarking in the Public Sector: The United Kingdom Experience*, Office of Public Services Cabinet Office, UK, 2019.

38. COX, R. H.: The Path-Dependency of an Idea: Why Scandinavian Welfare States Remain Distinct, *Social Policy & Administration*, 38(2), 2004, 204–219.
39. CROZET, Yves: European railway reform: French and German experiences, *International Transport Forum Discussion Papers*, 2013.
40. CSATH Magdolna et al.: Soft Factors of Economic Security, *AARMS Vol. 18. No. 2*, 2019, 117-129.
41. CSERES Katalin – VARJU Márton: Állami vállalatok a magyar gazdaságban: milyen modell következik a jogszabályokból?, *Belügyi Szemle*, 73(5), 2025, 937–962.
42. CSERNY Ákos – VÉRTESY László: A közigazgatás alkotmányos és nemzetközi jogi környezete. In: JAKAB A. – KÖNCZÖL M. – MENYHÁRD A. – SÜLYÖK G. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, 2023, 3–4.
43. CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András: A gazdasági alkotmányosság új fejezete Magyarországon?, *JOG ÁLLAM POLITIKA*, 7, 2015, 7-25.
44. DE VET, Maarten Jan: *The Competitiveness of Places and Spaces. A Position Paper*, Ecorys, 2004.
45. DEMIRAG, Istemi et al.: The Diffusion of Risks in Public Private Partnership Contracts, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 25, 1317-1339.
46. DEWENTER, Kathryn – MALATESTA, Paul: State-Owned and Privately Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labor Intensity, *American Economic Review*, 1996, 320-334.
47. DOBIJA, Dorota: Institutionalizing Corporate Governance Reforms in Poland: External Auditors' Perspective, *Central European Management Journal*, 27(3), 2019, 28–54.
48. DOMOKOS László et al.: Szempontok az állammenedzsment megújításához, *Pénzügyi Szemle*, 2016/2, 187.
49. DUDOUET, François: *Les grands patrons et l'État en France*, Thèse de doctorat, Université Paris-Dauphine, 2007.

50. EICHENGREEN, Barry: Keynesian economics: can it return if it never died?, Review of Keynesian Economics, 2020.
51. EINHORN, Eric S. – LOGUE, John: Modern Welfare States: Scandinavian Politics and Policy in the Global Age, Westport, Praeger, 2003.
52. EINHORN, Eric S. – LOGUE, John: Can Welfare States Be Sustained in a Global Economy? Lessons from Scandinavia, Political Science Quarterly, 2010, 1–29.
53. EREKY István: Közigazgatás és önkormányzat, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1939.
54. EYMERI-DOUZANS, Jean-Michel: La longue marche des technocrates, Sociologie du travail, 1998.
55. FAYOL, Henri: Ipari és általános irányítás, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1984, 18.
56. FENG, Fang et al.: Do government-linked companies underperform?, Journal of Banking & Finance, 2003.
57. FLORIO, Massimo: The Great Divestiture: Evaluating the Welfare Impact of the British Privatizations 1979–1997, MIT Press, Cambridge (MA), 2004, 9.
58. GAD, Jacek: Audit committees in public companies listed on the Warsaw Stock Exchange: compliance with hard law in practice, Central European Management Journal, 31(3), 2021, 344-362.
59. GARCIA SWARTZ, Daniel D. – CAMPBELL, Kelly: Cellular: An Economic and Business History of the International Mobile-Phone Industry, MIT Press, 2022.
60. GERGŐ József: Az állami vagyon összetevői és az azokkal való gazdálkodás szabályai. In: BOROS Anita (szerk.): Az állami vagyongazdálkodás, NKE, Budapest, 2018, 19-68.
61. GEYER, R. Robert: Globalization, Europeanization, Complexity, and the Future of Scandinavian Exceptionalism, Governance, 2003, 559–576.
62. GIBB, Richard – LOWNDES, Theresa – CHARLTON, Clive: The privatization of British Rail, Plymouth, 1996, 35-51.

63. GLAISTER, Stephen: British Rail Privatisation: Competition Destroyed by Politics, Institute of Economic Affairs, London, 2006.
64. GLAVANITS Judit: Bevezetés az állam gazdasági szerepvállalásának játékelméleti megközelítéséhez, Széchenyi István Egyetem, 2011, 1.
65. HALL, Peter A.: Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France, Oxford University Press, 1986.
66. HALL, David – LOBINA, Emanuele: Inequality, poverty and the privatization of essential services, *Competition & Change*, 2021, 1–23.
67. HANSEN, Lise Lotte et al. (eds.): A Care Crisis in the Nordic Welfare States?, Policy Press, 2022, 207.
68. HEGEDŰS Szilárd – ZÉMAN Zoltán: Tőkeszerkezeti elméletek érvényesülésének vizsgálata a hazai önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok körében, *Statisztikai Szemle*, 94(10), 2016, 1032-1049.
69. HEINELT, Hubert – BERTRANA, Xavier: The European Mayor, VS Verlag, 2011.
70. HELM, Dieter: British Utility Regulation: Theory, Practice, and Reform, *Oxford Review of Economic Policy*, 1994, 17–39.
71. HLIVINSKA, Yulia: Historical background of keynesianism and its influence on modern principles of state regulation of the economy, Kyiv National Linguistic University, 2025.
72. HOOD, Christopher: A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, 1991.
73. HOPPE, Christian et al.: The contested politics of de-privatisation, *Local Government Studies*, 2024, 1–22.
74. HORVÁTH M. Tamás: Állami vállalattulajdonlás piacgazdaságokban. In: SZIKORA V. (szerk.): Állami vállalatok nemzetközi összehasonlításban, 2019, 459–485.
75. HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó – BORDÁS Péter: A látható kéz, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2023.

76. HORVÁTH M. Tamás: Kormányzati rendelkezés állami vállalatokban, Jogtudományi Közlöny, 2025, 1-24.
77. IMRE Miklós: Közigazgatási Szakvizsga Gazdasági igazgatás, NKE, Budapest, 2018, 7.
78. IMRE Miklós: A magyar rendszerváltás gazdaságirányítása és annak globális horizontjai, Miskolci Jogi Szemle, 2021, Különszám, 136.
79. IVERSEN, Torben: Contested Economic Institutions: The Politics of Macroeconomics and Wage Bargaining, Cambridge University Press, 1999.
80. JAMBRAC, Josip: Eleven Post-Socialist States thirty years beyond: Society and Security, SETI Journal, 2024, 609.
81. JENOVAI Petra: Public Private Partnership az egyes nemzeti jogokban, Jogelméleti Szemle, 2011/4.
82. KALAS Tibor: Alapvető fogalmak a közigazgatás-szervezés és vezetés témakörében. In: Közigazgatás-szervezés és vezetés, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2011, 11.
83. KAPA Mátyás: Felelősség a közvagyonnal való gazdálkodásért, Pénzügyi Szemle, 2011/4.
84. KATONA Klára (szerk.): Vállalati versenyképesség és az állam szerepe, Pázmány Press, Budapest, 2011.
85. KAVALIERAKI-FOKA, Dimitra et al.: The Evolution of Gender Quota Research on Corporate Boards, WSEAS Transactions on Business and Economics, 2025, 2079–2118.
86. KERÉKES Etelka: Az állam gazdasági szerepe, Polgári Szemle, 15(1–3), 2019, 413–423.
87. KERÉKES Etelka: A belső kontrollrendszer kialakítása a köztulajdonban álló gazdasági társaságoknál, CONTROLLER INFO, 2022, 57-61.
88. KHURTOVSKYI, Vladyslav: Az állami gazdasági szabályozás fejlődése, 2025.
89. KITSCHOLT, Herbert: The Transformation of European Social Democracy, Cambridge University Press, 1994.

90. KOCSIS Enikő – HAJDICS Antónia Amália: Az állami vagyongazdálkodás és az államháztartás kapcsolata. In: BOROS Anita (szerk.): Az állami vagyongazdálkodás, NKE, Budapest, 2018, 97-115.
91. KORMÁNY Béla: Eredmény szemléletű számvitel: a közszféra sikeresebb pénzügyéért
92. ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS 11: (1) pp. 76–80.
93. KOVÁCS Ildikó: Az állam gazdasági szférába való beavatkozási lehetőségei az Alaptörvény tükrében, PTE Doktori Iskola, 2022, 56.
94. KOVÁCS András György – ROZSNYAI Krisztina: Gazdasági közszolgáltatások. A közvállalatok. In: SZIKORA V. (szerk.): Közigazgatási jog, Általános II. rész, 2017, 85-114.
95. KRZYWDIŃSKI, Piotr: State-owned enterprises in Poland – annual aggregated report, Management Papers of Silesian University of Technology, 2024, 198.
96. KUHNLE, Stein: The Scandinavian Welfare State in the 1990s: Challenged but Viable. In: FERRERA – RHODES (eds.): Recasting European Welfare States, Frank Cass, London, 2000, 209-228.
97. KUISMA, Mikko: Oscillating meanings of the Nordic model, Critical Policy Studies, 2017, 433–454.
98. KUOKKANEN, Jouko: From state-owned smokestacks to post-industrial dreams, Business History, 2020, 1035–1061.
99. LAPSÁNSZKY András – BOROS Anita: A közigazgatási jog gazdasági szerepköre. In: Internetes Jogtudományi Enciklopédia, Budapest, 2021, 17.
100. LAZZARINI, Sergio G. – MUSACCHIO, Aldo: Reinventing State Capitalism, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2014, 2.
101. LEHOCZKI Zóra Zsófia: A köztulajdonban álló gazdasági társaságok szervezeti és vagyoni sajátosságai, PhD értekezés, NKE, 2022, 227-228.
102. LEHMKUHL, Dirk: Europeanization and the governance of the transport sector, Semantic Scholar, 2008.

103. LENTNER Csaba: Kormányzati és közigazgatási feladatok közgazdasági és közpénzügyi megalapozása, NKE, Budapest, 2016, 32.
104. LENTNER Csaba: Vázlat a magyar gazdaságpolitika nem konvencionális eszközrendszeréről, Hitel, 2016, 5.
105. LENTNER Csaba: Az állampénzügyi kockázatok mérséklésének egyes jogi és gazdasági aspektusai, JURA, 23(2), 2017, 109-117.
106. LEVY, Jonah D.: From the Dirigiste State to the Social Anaesthesia State, *Modern & Contemporary France*, 16(4), 2008, 417–435.
107. LITTLECHILD, Stephen: Incentive Regulation from the Inside: Resetting 12 RPI-X Price Caps, 2024.
108. LORRAIN, Dominique: Gouverner les services publics, Presses de Sciences Po, Paris, 2004, 4-5.
109. LŐRINCZ Lajos: A közigazgatás alapintézményei, HVG-ORAC, Budapest, 2010.
110. MAGYARY Zoltán: Magyar közigazgatás, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 39.
111. MAJONE, Giandomenico: The rise of the regulatory state in Europe, *West European Politics*, 1997, 139-167.
112. MALGORZATA, Kamola-Cieslik: The Influence of Institutional and Legal Conditions on Ownership Transformations, *European Research Studies Journal*, 24(4), 2021, 173-184.
113. MAYER Endre: Önkormányzati corporate governance: felelős társaságirányítási jó gyakorlatok Kecskeméten, *Iustum Aequum Salutare*, 2021, 201-231.
114. MAZZUCATO, Mariana: The Entrepreneurial State, Anthem Press, London, 2013, 59.
115. MAZZUCATO, Mariana: Governing the economics of the common good, *Journal of Economic Policy Reform*, 27(1), 2024, 1-24.
116. MEGGINSON, William L. – NETTER, Jeffry M.: From State to Market, *Journal of Economic Literature*, 2001, 321–389.

117. MEGGINSON, William L.: Privatization, State Capitalism, and State Ownership of Business in the 21st Century, *Foundations and Trends in Finance*, 2017, 1–2.
118. MÉRITET, Sophie: French perspectives in the emerging European Union energy policy, *Notre Europe*, 2007.
119. MIHÁLYI Péter: A magyar privatizáció krónikája – 1989-1997, Budapest, 1998.
120. MIHÁLYI Péter: Az Orbán-korszak mint a nemzeti vagyon 6. újraelosztási kísérlete, MTA KRTK, 2018.
121. MILICZ Ákos: Az állam piaci szerepvállalása és ellenőrzésének lehetőségei, *Pénzügyi Szemle*, 2016/2, 205-228.
122. MOLNÁR P. – HEGEDŰS Sz.: Municipal Debt Consolidation in Hungary (2011-2014), *Civic Review*, 14, 2018, 81-92.
123. MONTESQUIEU, Charles: A törvények szelleméről, *Osiris–Attraktor*, Budapest, 2000, 253.
124. NAGY Zoltán: Az állam közpénzügyi szabályozó szerepe a gazdaságban, *Miskolci Jogi Szemle*, 17(2), 2022, 290–299.
125. NEVALAINEN, Pasi – YLIASKA, Ville: From state-owned smokestacks to post-industrial dreams, *Business History*, 2021, 1327–1356.
126. NEWBERRY, David M.: Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities, 2001, 753-755.
127. NOCHTA Tibor: A finn társasági jogról és állami vállalatokról. In: *Állami vállalatok nemzetközi összehasonlításban*, 2019, 161.
128. NYITRAI Péter: Közigazgatási jog 3., Miskolci Egyetem ÁJK, 2020, 7-34.
129. OZARZEWSKI, Piotr – BALTOWSKI, Maciej: State Capitalism in Poland, Moszkva, 2019.
130. PAPIER, Hans-Jürgen – KRÖNKE, Christoph: Grundkurs Öffentliches Recht 2 – Grundrechte, Heidelberg, 2022, 9.
131. PAPP Tekla: A koncesszió néhány társasági jogi vetülete, *Jogelméleti Szemle*, 2001/4.

132. PAPP Zsigmond: A gazdaság, a társadalom, a politika és a közigazgatás kapcsolata. In: IMRE Miklós (szerk.): Közigazgatás és gazdaság, Budapest, 2007, 31.
133. PFEFFER Zsolt: A koncesszió fogalma és a jogi szabályozás alapvető jellemzői, Miskolci Jogi Szemle, 9(2), 2014, 105.
134. POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert: Public Management Reform: A Comparative Analysis, Oxford University Press, 2017, 5-8.
135. PONTUSSON, Jonas: Once again a Model: Nordic Social Democracy in a Globalized World. In: CRONIN et al. (eds.): What's Left of the Left, 2011, 89-115.
136. POSTULA, Igor – WASOWSKA, Aleksandra: Formal and Informal Governance Mechanisms in State-owned Enterprises, Baltic Journal of Management, 2018, 410-432.
137. POTRAFKE, Niklas et al.: Doubling Down Political Budget Cycles: The Role of State-Owned Enterprises, Economics and Politics, 37(4), 2025.
138. PROSSER, Tony: Theorising Utility Regulation, Modern Law Review, 1999, 196–217.
139. QUIGGIN, John: Risk, PPPs and the Public Sector Comparator, Australian Accounting Review, 2004, 51–61.
140. RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter: Átláthatóság a közképzügyekben, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 5.
141. ROBINSON, Izabela – TOMCZAK-STEPIEN, Beata: Cultural Transformation at Enterprise Level: Case Study Evidence from Poland, Journal of East European Management Studies, 2000, 131.
142. ROSENBLOOM, David H.: Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law, Random House, 1989, 4-37.
143. ROZSNYAI Krisztina: Közérdekű adat-e a piaci bevétel felhasználására vonatkozó információ?, Közjavak, 2018.
144. SANCHES, José et al.: Does corporate governance influence environmental, social and governance disclosure practices?, Corporate Social Responsibility and Environmental Management, 2024, 1523–1542.

145. SANTHA György: A menedzselt állam, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2019, 353.
146. SAPIR, Jacques: Is Economic Planning Our Future?, *Stud Russ Econ Dev*, 33(6), 2022, 583-597.
147. SCHARPF, Fritz W.: The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, *Public Administration*, 1988, 239–278.
148. SCHARPF, Fritz W.: *Crisis and Choice in European Social Democracy*, Cornell University Press, 1992, 834.
149. SKINNER, Richard: Lobbying. In: KURIAN, G. T. (ed.): *The Encyclopedia of Political Science*, 2011.
150. SLESZYNSKI, Przemyslaw – KORCELLI-OLEJNICZAK, Ewa: Ownership transformation in East-Central Europe, *Geographia Polonica*, 94(4), 2021.
151. STANILA, Gabriel et al.: Corporate Governance in State-Owned Enterprises: A Bibliometric Analysis, *ARAS*, 2025.
152. STEGER, Thomas: The German corporate governance code and its adoption by listed SMEs, *Problems and Perspectives in Management*, 2016, 36–48.
153. STEINMO, Sven: Bucking the Trend? The Welfare State and the Global Economy, *New Political Economy*, 2003, 31–48.
154. STEURER, Reinhard – TRATTING, Rita: Sustainability State in the Making?, *Sustainability*, 2014, 2623–2643.
155. STOLLEIS, Michael: *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. IV, München, 2012, 312–318.
156. SZEGEDI András: Állami vállalatok tulajdonosi irányítása Lengyelországban. In: *Állami vállalatok nemzetközi összehasonlításban*, 2019, 343-358.
157. SZIKORA Veronika, HOFFMANN István, Állami tulajdonú vállalatok a német magánjogi és közjogi szabályozásban, In: SZIKORA (szerk.) *Állami vállalatok nemzetközi összehasonlításban*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2019. 81.

158. SZILÁGYI Péter: Jogi alaptan 3. Az állam társadalmi szerepe, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014.
159. SZÓLIK Eszter: Az állami vagyongazdálkodás forrásai. In: BOROS Anita (szerk.): Az állami vagyongazdálkodás, Budapest, 2018, 10-17.
160. SZULECZKI, Kacper: The revolving door between politics and dirty energy in Poland, Oslo, 2018, 100.
161. TAYLOR, Frederick Winslow: Üzemvezetés. A tudományos vezetés alapjai, Budapest, 1983.
162. THATCHER, Mark – STONE SWEET, Alec (eds.): The Politics of Delegation, London, 2003.
163. THATCHER, Mark: The creation of European regulatory agencies and its limits, Journal of European Public Policy, 2005, 680–700.
164. THOMSEN, Steen – CONYON, Martin: Corporate governance: Mechanisms and systems, McGraw Hill, 2012, 16.
165. THOMSEN, Steen: The Nordic Corporate Governance Model, Management and Organization Review, 2016, 189–204.
166. TORMA András: A magyar közigazgatás elméleti háttere, kihívásai és aktuális kérdései, KGTK, 2021, 4.
167. TORMA András: A nemzetgazdaság igazgatása. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): Közigazgatási jog II., Budapest, 2013, 23–59.
168. TOTLEBEN, Bartosz et al.: Rent-seeking by politicians in state-owned enterprises, Economics and Business Review, 5(4), 2019, 516.
169. TÖRÖK Ágota: Az állami vagyonkezelés, CD melléklet, 2009, 219.
170. TÓTH András: Jogi kihívások és válaszok a XXI. században, Miskolci Egyetem, 2018, 119.
171. ULLAH, Subhan et al.: Governance disclosure quality and market valuation of firms in UK and Germany, Int J FinEcon, 2020, 5031–5055.

172. VARJU Márton – CSERES Katalin: Állami vállalatok a magyar gazdaságban: milyen modell következik a jogszabályokból?, *Belügyi Szemle*, 73(2), 2025, 937–962.
173. VEGGELAND, Norlav: *Paths of Public Innovation in the Global Age: Lessons from Scandinavia*, Cheltenham, 2007, 24-30.
174. VERESS József: Szubjektív látélet a gazdaságpolitika és a globalizáció viszonyáról. In: LENTNER Csaba (szerk.): *Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején*, Budapest, 2007, 55-64.
175. VÉKÁS Lajos: *Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal*, Complex Kiadó, Budapest, 2013.
176. VÉRTESY László: Az állami beavatkozás joga és hatékonysága, *Nemzeti Köszolgálati Egyetem*, 21.
177. VIEIRA, Da Costa T.: ‘In time, every worker a capitalist’: Accumulation by legitimation and authoritarian neoliberalism in Thatcher’s Britain, *Competition & Change*, 2023, 729-747.
178. VOSZKA Éva: Állami tulajdonlás – elvi indokok és gyakorlati dilemmák, *Közgazdasági Szemle*, LII. évf., 2005. január, 15–16.
179. VOSZKA Éva: Államosítás, privatizáció, államosítás, *Közgazdasági Szemle*, 2013, 1290.
180. WEBER, Max: *The Theory of Social and Economic Organization*, Free Press, 1947, 329–341.
181. WELSCH, Heinz: Current State and Prospects of Development of the Fuel and Energy Complex of France, *World Economy and International Relations*, 2021, 65–75.
182. WILSON, Thomas Woodrow: *The Study of Administration*, Public Affairs Press, 1955.

7.2. JOGSZABÁLYOK

1. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2. Loi n°2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes (Franciaország).
3. 1990. évi VII. törvény az Állami Vagyongynökségről és a hozzá tartozó vagyon kezeléséről és hasznosításáról
4. 1990. évi XCIII. törvény az illetékekről
5. 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról
6. 1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról
7. 1995. évi XXXIX. törvény az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről
8. 2000. évi C. törvény a számvitelről
9. 2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról
10. 2007. évi CXXIII. törvény a kisajátításról
11. 2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról
12. 2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről
13. 2010. évi LXXXVII. törvény a Nemzeti Földalapról
14. 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
15. 2011. évi XCIII. törvény a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról
16. 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
17. 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (Nvtv.)
18. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.)
19. 2013. évi CCXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről

20. 2022. évi LI. törvény az állami vagyonnal való gazdálkodás hatékonyságának növeléséről
21. 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet az állami vagyonnal való gazdálkodásról
22. 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
23. 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről
24. 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről
25. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 106. cikk (2) és 107. cikk.

7.3. EGYÉB FORRÁSOK, JELENTÉSEK

1. Állami Számvevőszék: Jelentés az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzéséről, Budapest, 2013.
2. Állami Számvevőszék: Tanulmány az állam piacszervező tevékenysége számvevőszéki ellenőrzése szempontjainak meghatározásához, Budapest, 2016.
3. Állami Számvevőszék: Elemzés: A köztulajdonú gazdasági társaságok 2017. évi integritási felmérésének eredményei, Budapest, 2018.
4. Állami Számvevőszék: Az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok átláthatósága és felelős vezetése (elemzés), Budapest, 2021, 7.
5. Agence des participations de l'État (APE): Rapport annuel 2023, Ministère de l'Économie, Paris, 2023.
6. Bundesanstalt für Immobilienaufgaben: Unternehmensprofil, 2025.
7. Bundeskartellamt: Aufgaben und Organisation, hivatalos honlap, 2025.
8. Bundesministerium der Finanzen: Beteiligungsbericht des Bundes 2024, Berlin, 2024.
9. Bundesnetzagentur: Aufgaben und Zuständigkeiten, 2025.

10. Bundesregierung: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021, Berlin, 2021.
11. Cabinet Office (UK): Official website of the UK Government organisations, 2024.
12. Cour des comptes: Les entreprises publiques : bilan et perspectives, Rapport public thématique, Paris, 2017.
13. G20/OECD: Principles of Corporate Governance, 2021.
14. Government of Norway: The State’s Direct Ownership Report 2019, Meld. St. 8 (2019–2020).
15. HM Treasury: Managing Public Money, London, 2023.
16. HM TREASURY and Cabinet Office: Corporate governance code for central government departments, 2017.
17. KGHM: Integrated Report 2022, Lengyelország, 2022.
18. KÉZIKÖNYV a köztulajdonban álló gazdasági társaságok részére a belső kontrollrendszer kialakításához és működtetéséhez, Pénzügyminisztérium, Budapest, 2021.
19. Ministère de l’Économie (France): Organisation du ministère, Paris, 2024.
20. MNV Zrt.: Szervezeti és Működési Szabályzata, Jogkódex, 2023.
21. MNV Zrt.: Kiegészítő melléklet az éves beszámolóhoz, 2024.
22. MNV Zrt.: Társasági portfólió szerkezete, hivatalos honlap, 2026.
23. OECD: OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, Paris, 2015.
24. OECD: The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises, Paris, 2017, 31.
25. OECD: Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices, Paris, 2018.
26. Pénzügyminisztérium: Államháztartási szabályozás, hivatalos honlap, 2026.
27. Pénzügyminisztérium: Belső ellenőrzési szakmai anyagok, hivatalos honlap, 2023.

28. Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex: Deutscher Corporate Governance Kodex, 2022.
29. The French State as a Shareholder: Annual Report, APE, 2013.
30. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages: Die Bahnreform 1994 – Hintergrund, Umsetzung, Bewertung, 2020.
31. World Bank: World Bank Group Support for the Reform of State-Owned Enterprises, 2014.