

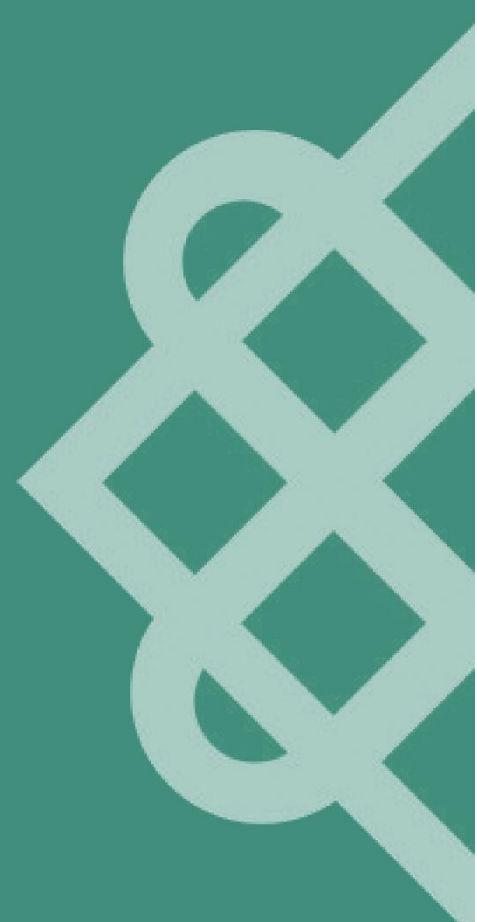
KÖZIGAZGATÁSI VIZSGA TANANYAGOK

Közigazgatási szakvizsga



Negyedik kiadás, 2018.

Gazdasági igazgatás



KÖZIGAZGATÁSI SZAKVIZSGA

Gazdasági igazgatás

Negyedik, hatályosított kiadás, 2018.

Nemzeti Közszerológálati Egyetem, Budapest

Szerzők:

1. fejezet: Dr. Imre Miklós
2. fejezet, 3.8., 4.7. alfejezet: Dr. Mikó Zoltán
3.1., 3.2., 3.3. alfejezet: Prof. Dr. Lentner Csaba
3.4., 3.5. alfejezet: Dr. Kristó Katalin
3.6., 4.1. - 4.6. alfejezet: Dr. Kovács Éva Margit
3.7. alfejezet: Dr. Boros Anita

Lektorálta: Dr. habil. Báger Gusztáv

A hatályosítást 2018-ban végezte:

Dr. Kristó Katalin, Dr. Mikó Zoltán

A hatályosítás szakmai lektora:

Dr. Imre Miklós

Negyedik, hatályosított kiadás

Olvasószerkesztő:

Kiss Eszter

A kézirat lezárásának dátuma:

2018. július 15.

Kiadja:

© NKE, 2018

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert

Dékán

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

1.

A gazdasági igazgatás átalakulása, jövőbeni feladatai	7
1.1. A Gazdasági közigazgatás fogalma	7
1.2. A Gazdasági közigazgatás átalakulása.....	9
1.2.1. Globalizáció	9
1.2.2. Magyarország az államszocializmustól a globalizációig	12
1.2.3. Magyarország válasza a globális kihívásokra.....	13
1.3. A Gazdasági közigazgatás feladatai.....	16
A gazdaságigazgatással kapcsolatos állami, önkormányzati és nem kormányzati szervek által ellátandó feladatok	18
2.1. A Gazdasági igazgatás alkotmányos keretei.....	18
2.1.1. A piaci folyamatokba való állami beavatkozás alkotmányos korlátai.....	18
2.1.2. A közpénzügyek alkotmányos keretei	23
2.1.3. A támogatáspolitikai alkotmányos keretei.....	24
2.1.4. A tulajdonnal való rendelkezés alkotmányos korlátozása	26
2.2. Az Állam gazdaságigazgatási feladatainak ellátását biztosító intézmények rendszere, azok feladatai.....	26
2.2.1. Az Országgyűlés gazdaságigazgatással összefüggő feladatai	26
2.2.2. A Kormány gazdaságigazgatással összefüggő feladatai	28
2.2.3. A gazdasági igazgatás koordinációs, illetve szakpolitikai (ágazati, illetve funkcionális) feladatait ellátó központi államigazgatási szervek.....	32
2.2.4. Az önkormányzatok gazdaságigazgatási feladatai.....	35
2.3. A Gazdasági kamarák	38
2.3.1. A Kereskedelmi és Iparkamara	39
2.3.2. A Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara	40
2.4. A Gazdasági érdekegyeztetés rendje	41
2.4.1. A Tanács munkájában tagként vesznek részt.....	41
Az állam gazdaság szervező és -szabályozó tevékenysége, annak eszközei	43
3.1. A Gazdaságpolitikai célképzés és tervezés.....	43
3.1.1. Elméleti alapvetések	43
3.1.2. Gyakorlati aspektusok.....	46
3.2. A Fiskális és monetáris politika.....	50
3.3. Az Állami támogatáspolitikai fő eszközei és korlátai.....	56
3.3.1. Az állami támogatáspolitikai fő eszközei, célrendszere	56

3.3.2. Az állami támogatások direkt és indirekt korlátai	61
3.4. A Fogyasztóvédelem.....	66
3.4.1. A fogyasztóvédelmi politika céljai	67
3.4.2. A fogyasztóvédelem szabályozási rendje	67
3.4.3. A fogyasztóvédelem intézményrendszere.....	70
3.4.4. A fogyasztóvédelem további intézményei	71
3.4.5. A fogyasztói jogok érvényesítése	72
3.5. A gazdasági verseny szabályozása és felügyelete	73
3.5.1. A tisztességtelen verseny tilalma	74
3.5.2. A gazdasági versenyt korlátozó megállapodás tilalma	75
3.5.3. Az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolásának tilalma és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma.....	77
3.5.4. A vállalkozások összefonódásának ellenőrzése.....	77
3.5.5. A Gazdasági Versenyhivatal.....	77
3.5.6. A versenyfelügyeleti eljárás.....	78
3.5.7. Ágazati vizsgálat, piacelemzés, bejelentés, panasz	79
3.5.8. Az Európai Unió versenyjogáról	79
3.6. Koncesszió	80
3.6.1. A koncesszió fogalma.....	80
3.6.2. A koncesszió szabályozásának jogi sajátosságai	80
3.6.3. A koncesszió tárgya	81
3.6.4. A koncessziós szerződés alanyai	82
3.6.5. Koncessziós eljárás	82
3.6.6. Egyes koncesszióköteles tevékenységre vonatkozó speciális rendelkezések.....	84
3.7. A Közbeszerzés.....	87
3.7.1. A közbeszerzés fogalma és a közbeszerzési jogforrások.....	87
3.7.2. A Közbeszerzési Eljárások Legfontosabb Szabályai.....	93
3.7.3. A közbeszerzések intézményrendszere.....	95
3.7.4. A közbeszerzési jogorvoslatok	97
3.7.5. Ellenőrzés a közbeszerzések területén	102
3.8. Az agrártermékek sajátos piacsabályozási rendje, intézményei	103
A gazdasági igazgatás egyes szakmai területei és szervezetrendszere	108
4.1. Az ipar igazgatása	109
4.1.1. Mérésügy és műszaki biztonsági felügyelet	110
4.1.2. Szabványosítás.....	112

4.1.3. A szellemi tulajdon védelme.....	114
4.2. A kereskedelem és a szolgáltatások igazgatása	114
4.3. A munkaerőpiac igazgatása: munkavédelem, munkaerő-Piaci szakterület, munkaügy, felnőttképzés és közfoglalkoztatás.....	117
4.3.1. Pénzügyminisztérium.....	118
4.3.1. Munkavédelmi szakterület	119
4.3.2. Munkaügyi szakterület.....	120
4.3.3. Munkaerőpiac szakterület	122
4.3.4. Közfoglalkoztatás szakterület	130
4.3.5. Felnőttképzési szakterület.....	130
4.4. Energiaszektor igazgatása	131
4.4.1. Atomenergia.....	132
4.4.2. Villamos energia, földgáz	132
4.4.3. Távhő	133
4.5. A bányászat igazgatása	134
4.5.1. A bányászati engedélyezés általános szabályai	134
4.6. A Külgazdasági Folyamatok Igazgatása	136
4.6.1. A külgazdasági ügyekért felelős miniszter feladatai	136
4.6.2. Magyarország külképviseletei	137
4.6.3. Nemzeti Befektetési Ügynökség.....	137
4.6.4. Kereskedelem-fejlesztési feladatokat ellátó gazdasági társaságok.	138
4.7. Az agrárágazat igazgatása.....	138
Irodalom- és jogszabályjegyzék.....	144
Felhasznált irodalom.....	144
Jogszabályok	146

1.

A GAZDASÁGI IGAZGATÁS ÁTALAKULÁSA, JÖVŐBENI FELADATAI¹

1.1. A GAZDASÁGI KÖZIGAZGATÁS FOGALMA

A **gazdasági közigazgatás** a nemzetgazdaság eseményeinek és folyamatainak (gazdálkodás) **közérdekből** megvalósuló befolyásolását jelenti.² Másképpen fogalmazva a közigazgatási szervek azon tevékenységeinek az összességét foglalja magában, amelyek a nemzetgazdaság szereplői gazdasági aktivitásának – **állam által történő** – közérdekű befolyásolását valósítják meg.

Korunkban a közigazgatásnak kétféle értelemben kell a gazdaságot igazgatnia. **Makrogazdasági igazgatásnak** nevezzük azokat a közigazgatási tevékenységi fajtákat, amelyekkel a közhatalom által átfogott társadalom egésze gazdálkodásának, vagyis a nemzetgazdaságnak az igazgatása történik. A **mikrogazdasági igazgatás** fókuszában a nemzetgazdaság alrendszerei, végső soron az egyes gazdasági egységek állnak.³

A gazdasági közigazgatási szervek által is érvényesített **közérdeknek** (közjó) tekinthető **közösségi célok** nem téről és időtől függetlenek. A célok készlete nem állandó, azok meghatározásában és rangsorolásában döntő szerepet játszanak a politikai szereplők, az állami szervek, valamint az érdekvépviseleti és civil szervezetek. A gazdasági közigazgatás céljait és az ezek megvalósítását szolgáló eszközöket és módszereket, a politikai erőviszonyok mellett, döntő mértékben meghatározza a társadalom erkölcsi, ideológiai értékrendje és kulturális állapota. Ez utóbbin belül, a közigazgatási és a gazdasági kultúrának van kiemelkedő jelentősége.⁴ Az utóbbi években a nemzeti érdekek érvényesítésének szempontjából kiemelkedően fontossá vált a közérdek globális, regionális (európai uniós) dimenzióinak vizsgálata.⁵

A gazdasági közigazgatás tágabb értelemben az állam mindenkori és időben változó **gazdasági funkciói** gyakorlásának része, szűkebb felfogásban pedig az **állami közigazgatás** meghatározó jelentőségű **területe**. A társadalom anyagi alapjainak újratermelése, a nemzetgazdaság és szereplőinek normális működése szükségszerűen hozta létre a gazdálkodás funkcióját, amely megjelenik a gazdaság minden főszereplőjének (az állam, a vállalkozások, a háztartások) legfontosabb feladatai között. Az állam **gazdasági funkciói** a történelem során **változtak**. Az **állandónak** tekinthető szerepek mellett az **időleges** funkciók is megjelentek.

¹ A fejezet a korábbi „Gazdasági igazgatás” szakvizsga tananyag 1. fejezetének javított és kiegészített változata

² PAPP Zsigmond: A gazdaság, a társadalom, a politika és a közigazgatás kapcsolata. In IMRE Miklós szerk. Közigazgatás és gazdaság. Budapest, HVG ORAC, 2007, 31.

³ PAPP: Uo., 53–54.

⁴ PAPP: Uo., 36.

⁵ SZAMEL Katalin: A közigazgatás közérdekűségének elvi jelentőségéről és gyakorlati használhatóságáról. In SZAMEL Katalin szerk.: Közérdek és közigazgatás. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2008, 31.

Az állam gazdasági szerepvállalását vizsgáló **elméletek** alapvetően két csoportra oszthatók:

- Az egyik elmélet a **gazdasági-társadalmi fejlődés** valóságos **történéseiből** indul ki. E szerint a hagyományos állami (közhatalmi) funkción túllépő szerepvállalás az iparosodás és az azt kísérő társadalmi jelenségek, például az urbanizáció következménye. A piacgazdasági egyensúlyhiányból adódó problémák kezelése is állami beavatkozást igényel.
- A másik, elsősorban **közgazdaságtani** megközelítés szerint a modern állam legfontosabb gazdasági funkciói, a **szabályozó** funkció, az **allokációs** szerepkör, az **újraelosztási (redisztribúciós)** funkció, valamint a gazdasági **stabilizációs** szerepkör.⁶

Az állam hagyományos **gazdasági funkciói** közé sorolták mindig is a nemzetgazdaság **külső és belső védelmét**, az ellenséges külső erők elleni fellépést, a belső természeti, társadalmi katasztrófák elhárítását, illetve a bekövetkezett veszteségek helyreállításának megszervezését. Emellett a nemzetgazdaságok belső mozgásait elősegítő és a **külgazdasággal való kapcsolatokat előmozdító infrastruktúrák** kialakítása, fejlesztése mindig is kisebb-nagyobb mértékben állami szerepvállalást tett szükségessé. Az állam minden gazdasági formációban az egyetlen letéteményese mindenekelőtt a tulajdonjogi, de emellett más közhitelű nyilvántartások kezelésének, széles értelemben a nemzetgazdasági statisztikai vagy makroszintű **adatgazdálkodásnak**. Mindezekhez és más hagyományos állami gazdasági funkciókhoz az állam biztosítja a **humán és anyagi feltételeket** is.

Az állam **gazdaságpolitikai funkciója** ugyancsak végigkövethető a gazdaságtörténeten. E szerepvállalás intenzitása a gazdaság típusától, a gazdaságfejlődés szakaszától, a gazdaságpolitika célkitűzéseitől függően változik. Az állam mint a **legnagyobb jövedelemtulajdonos** a kitűzött célok érdekében, e funkciójának segítségével képes formálni a költségvetést, a szabályozást, a közigazgatási struktúrát és a hatósági eszközrendszert. Mindezekkel elősegítheti a gazdasági növekedést vagy éppen fékezheti a recessziót, tompíthatja ennek hatásait.

Az állam **újraelosztási gazdasági funkciója** – bár minden történelmi korban tetten érhető volt – markánsabban a modern gazdasági formációkban erősödött meg. A lakossági és vállalkozási jövedelem egy részének centralizálása és az állam hagyományos és mindenkori aktuális céljai szerinti újraelosztása része az állam gazdaságpolitikájának, elsődlegesen az állam **szociális funkciója** megvalósításának.

Az állam gazdasági funkcióit, szerepvállalását az egyes történelmi korokban jelentős mértékben befolyásolja az adott **nemzetgazdaság társadalmi-gazdasági, politikai rendszere**. Ez egyben azt is jelenti, hogy a politikai rendszer, a **politikai közigazgatás** nagymértékben meghatározza a **gazdasági közigazgatás** célkitűzéseit, struktúráját és eszközrendszerét egyaránt.

Egy diktatórikus politikai közigazgatás például a gazdasági igazgatásban is autokratikusan működik, elsősorban eszközrendszerében a rendészeti jellegű megoldásokat alkalmazza. Ellenkező példaként egy széles körű érdekegyeztetésre támaszkodó, transzparens gazdasági közigazgatás iránti bizalom a politikai közigazgatás hatékonyságát, kultúráját, társadalmi elfogadottságát is erősíteni tudja. A politikai és gazdasági közigazgatás harmóniája, hatékonyságának egymást erősítő szerepe tehát **hasonló típusú cél- és eszközrendszer** mellett valósulhat meg. Ennek kialakítása, fejlesztése össznemzet-gazdasági érdek és elsődlegesen a politikaformálók, a jogalkotók kezében van.

⁶ BÁGER Gusztáv–VÍGVÁRI András: Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 2007. április. 15., 21. o.

1.2. A GAZDASÁGI KÖZIGAZGATÁS ÁTALAKULÁSA

1.2.1. Globalizáció

Az államok gazdasági funkciói és ezzel összefüggésben a gazdasági közigazgatás feladatai, szervezete, személyzete és eljárásai az elmúlt évtizedekben jelentősen átalakultak. A változások oka elsősorban a **globalizációban** keresendő, arra való tekintettel, hogy a jelenség a társadalmi-gazdasági rendszer szinte minden területét érinti.⁷

A **globalizáció tág értelemben** egy olyan világméretűben zajló komplex folyamat, amelynek kiemelkedően jelentős gazdasági, társadalmi, politikai, intézményi, környezeti és kulturális következményei vannak. A fogalom **szűkebb felfogásban** egy minőségileg új gazdasági keret, amelyet a világ gazdaság legújabb fejlődési tendenciái hívtak életre.⁸

A 20. század közepétől, különösen az 1970-es évektől megerősödő globalizációs folyamatok az **állam** társadalmi és gazdasági **szerepét új megvilágításba** helyezték, és a korábbiaktól eltérő állami megoldásokat igényeltek.⁹

A **globalizációs folyamatnak** az utóbbi évtizedekben tapasztalható **felgyorsulása** a következőkkel függ össze:¹⁰

- a) A reálgazdasági és a pénzügyi szférában egyaránt megjelenő, egyre nagyobb méretű és tőke-erejű transznacionális társaságok – úgynevezett multik – tevékenységével, a nemzetállamok függőségét kihasználva domináns pozíciókba kerülésével és azt megelőzően sohasem tapasztalt globális érdekérvényesítésével.
- b) Az információs technológia és a kommunikáció egymást is erősítő robbanásszerű fejlődésével.
- c) A nemzetközi pénzügyi piacok összefonódásával, a reálgazdaságot meghaladó nagyságrendű, elsődlegesen a „virtuális” térben működő pénzügyi vállalkozások nehezen ellenőrizhető tevékenységével.
- d) A deregulációs (a különböző részpiacok közötti szabályozási korlátok lebontása), valamint a liberalizációs (nemzetállamok közötti gazdasági korlátok eltörlése) folyamatok erősödésével.
- e) A kétpólusú világ megszűnése következtében, a korábban a többé-kevésbé elszigetelt államszocialista országok világgazdasági nyitásával.
- f) A regionális integrációk – elsősorban a globalizációs nyomás hatására történő – megerősödésével. A tagállamok számára az Európai Unió gazdasági szempontból is kiemelkedően fontos regionális együttműködést jelent. A globalizáció és a regionalizáció nem egymást kizáró, hanem egymást erősítő jelenségek.

A **gazdasági globalizáció** egyrészt a világgazdaság mind több, egyre inkább valamennyi országra és területre való kiterjedésének és **szerves rendszerré** történő formálódásának a folyamata. A fogalom másrészt jelenti az államok és területek közötti **kölcsönös, de nem szimmetrikus függőségeknek** (úgynevezett aszimmetrikus interdependenciák) az elmélyülését.¹¹

A **gazdasági globalizáció** a piacok fokozódó integrációját és egységesülését valósítja meg. Jelenti egyrészt a világgazdaság szereplői között megvalósuló áramlások (árak, szolgáltatások, tőke, munkaerő) erősödését, a közöttük meglévő kapcsolatok sűrűségének és intenzitásának növekedését. A gazdasági globalizáció másfelől a szereplők jellemzőinek, működési sajátosságainak

⁷ BÁGER-VÍGVÁRI: Uo., 21.

⁸ LUKÁCS Gábor: A globalizáció hatása a gazdasági rendszerek változására. In BARA Zoltán – SZABÓ Katalin szerk. Összehasonlító közgazdaságtan, Budapest, Aula Kiadó, 2007, 517.

⁹ BÁGER-VÍGVÁRI: Uo., 14.

¹⁰ BÁGER-VÍGVÁRI: Uo., 14–15. SZENTES Tamás: Fejlődés-gazdaságtan, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2011, 363–364.

¹¹ SZENTES: Uo., 361–362.

megváltozását is magában foglalja, ami az előzőekben említett kapcsolati jellemzők okaként és következményeként valósul meg.¹²

A globalizáció sajátosságaival összefüggő irányítási tevékenységek egyre nagyobb részét végzik el a nemzetközi (globális és regionális) szervezetek.¹³ Ezzel módosul az állam belső funkcióinak tartalma. Azaz a globalizáció hatására **új állami szerepkörök** keletkeztek, ugyanakkor a **hagyományos állami teendők** minőségben lényegesen **átalakultak**, mennyiségben **megsokszorozódtak**. Az **állam új funkciója a makrogazdasági irányítás**. Ennek részei:

- a **fenntartható fejlődés** biztosítása: ez magában foglalja a **környezetvédelmet** (klímaváltozás, természeti erőforrás-gazdálkodás, környezeti terhelések), a **fenntartható gazdaság** működtetését, valamint a **társadalmi fenntarthatóság** biztosítását;¹⁴
- az **energia- és beruházási politikák összehangolása**;
- a **jövő kutatás, azaz a hosszú távú perspektívák kidolgozása**;
- a **közszektor** működésének, kiadási politikájának **fenntartható pályára állítása**.¹⁵

A **nemzeti versenyképesség megőrzése és javítása**, a gyorsan változó világgazdasági követelményekhez való igazodás, a globalizáció és a regionalizálódás kihívásaira adott megfelelő válasz, valamint a transznacionális társaságok tevékenységéből származó potenciális előnyök érvényesítése és hátrányok, illetve veszélyek elkerülése az állam új funkcióját jelenti.

Az államnak kiemelkedően fontos feladatai vannak a kompetitív (vetélkedő, versenyző) előnyök céltudatos megteremtésében, a kedvezőbb világgazdasági pozíciók megszerzésében, az interdependenciák szimmetrikusabbá tételében, a gazdaság és társadalom belső integrálódása, illetve integráltságának megőrzése, a **társadalmi kohézió** elősegítése körében.¹⁶

Kiemelkedően fontos és új eszközöket, módszereket igénylő állami tevékenység az **állami (pénzügyi) ellenőrzés**, amely szupranacionális (például Európai Unió) jellemzőkkel is rendelkezik. Ennek egyik fontos területe a három pillérre (külső ellenőrzés, kormányzati szintű ellenőrzés, államháztartási belső kontrollrendszerek) épülő államháztartási ellenőrzés.¹⁷

A felgyorsult globalizálódás időszakában stratégiai jelentőségűvé vált és új tartalommal gazdagodott a **„humántőke” fejlesztése**, a közoktatás korszerűsítése, a nemzeti tudományos és kutatási kapacitások megteremtése, illetve bővítése, ami bizonyítottan a leginkább megtérülő beruházásokat jelenti. Az állam szerepe nő a nemzetgazdaság távlati fejlődése szempontjából legígéretesebb termelő és szolgáltató tevékenységek, az úgynevezett **„húzó ágazatok”** kijelölése, serkentése, ösztönzése és támogatása terén. Jelentősen átalakult a vállalatokkal és munkavállalókkal kialakított **érdekegyeztetési és koordinációs mechanizmusok** működtetésével kapcsolatos állami tevékenység is.¹⁸

Hasonlóan kulcsfontosságú feladatot jelent és komplex állami eszközök alkalmazását igényli a **korruptió elleni harc** és ennek érdekében az **integritás erősítésének** a feladata.¹⁹

¹² SZÉKELY-DOBY András: A gazdasági rendszerek és a globalizáció. In SZABÓ Katalin szerk.: Összehasonlító gazdaságtan. Budapest, Aula Kiadó, 2007, 287.

¹³ BÁGER-VÍGVÁRI: Uo., 21.

¹⁴ BESENYEI Mónika: Fenntarthatóság. In Jó Állam Jelentés, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015, 72–93.

¹⁵ BÁGER-VÍGVÁRI: Uo., 23–25.

¹⁶ SZENTES: Uo., 387.

¹⁷ LENTNER Csaba: Közpénzügyek és államháztartástan, Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 2013, 255.

¹⁸ SZENTES: Uo., 395., 397.

¹⁹ PALLAI Katalin – KIS Norbert: A teljesség felé. Integritásképzés és -kutatás a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. Pénzügyi Szemle, Budapest, 2014/2. 167–180

Régi, de jelentősen átalakult állami funkcióként említhető a **külső védelem**, amely olyan teendőkkel egészült ki, mint például a terrorizmus elleni küzdelem, a nemzetközi drogkereskedelem és pénzmosás elleni harc, a globalizáció negatív hatásainak kivédése. Minőségileg átalakult a pénzügyi szervezetek felügyeletével, a fogyasztóvédelemmel és a termékbiztonsággal kapcsolatos állami tevékenység is.²⁰

Az utóbbi néhány évben, elsősorban a **2008-as világgazdasági válság** hatására a piac önszabályozó mechanizmusai mellett egyre **erőteljesebb állami, közigazgatási szerepvállalás** érvényesül a gazdaságban. A globális gazdasági krízis is bebizonyította, hogy a „piac vagy állam” felfogás helyett a „**piac és állam**” koncepció az, ami biztosíthatja az egyes nemzetgazdaságok és összességében a világgazdaság fejlődését. Az **aktív cselekvő állammal** kapcsolatos elvárások még olyan országokban is megfogalmazódtak, amelyeket hagyományosan a piac által vezérelt gazdasági modellhez (Egyesült Államok, Egyesült Királyság) sorolnak.²¹

A **globalizáció** nem csillapította, hanem éppen ellenkezőleg, **felerősítette** a jelzálog-hitelválságként a pénzügyi szférában induló, de a teljes reálgazdaságra is kiterjedő **világgazdasági krízist**. A válság az Egyesült Államokból indult ki, de az Európai Uniót és az egyensúlytalanságokkal küzdő feltörekvő államokat érintette a legsúlyosabban.

A globális válság kelet- és dél-európai begyűrűzésével Európa kettészakadásának jelei is megmutatkoztak.²² Az **Európai Unió** szervezeteitől és tagállamaitól **napjainkban is jelentős erőfeszítéseket** igényel a **krízis következményeinek** felszámolása. A válság Európában rámutatott a pénzügyi piacok szabályozásának problémáira és hiányosságaira. A bankszektor stabilitását erősítő reformok egy része lezárult, más javaslatok elfogadásra várnak.²³ Napjainkban az **Európai Unió szerepe** és súlya az elhúzódó gazdasági válság miatt **relatív gyengült** a globális erőközpontokkal vívott versenyben.²⁴ A regionális integráció fejlesztése azonban hatalmas tartalékokkal rendelkezik, nem utolsósorban a közép-európai államok fejlődési lehetőségeinek köszönhetően.

Napjaink globalizációval összefüggő kihívása a **migráció**. A migrációt kiváltó okok közül ki kell emelni, hogy míg egyes régiókban a népességszám nagy ütemben emelkedik, addig Európában csökken, társadalma elöregszik, továbbá együttesen van jelen a társadalmi méretű munkanélküliség és a munkaerőhiány, továbbá az is fontos szempont, hogy a munkaerő szabad áramlása mint szabadságjog érvényesülése egyes régiókban – így Magyarországon is – strukturális foglalkoztatási problémákkal jár. Mindezekon túlmenően **az állam védelmi szerepének az újraértékelése** is napirendre került, az úgynevezett „Brexít” pedig az EU működésével összefüggő strukturális kérdések ismételt áttekintésének szükségességét veti fel (**nemzeti szuverenitás keretei, határai**).

²⁰ BÁGER–VÍGVÁRI: Uo., 22.

²¹ KRUGMAN, PAUL: Elég legyen a válságból! Most! Budapest, Akadémiai Kiadó, 2012, 145.

²² GÁL Zoltán: Pénzügyi piacok a globális térben, Budapest, Akadémia kiadó, 2010, 689.

²³ CZENE Katalin: Pénzügyi szolgáltatások, pénzügyi szabályozás. In MARJÁN Attila szerk.: Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004–2014. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2014, 269.

²⁴ MARJÁN Attila – ORBÁN Anita – SZENES Zoltán: Az Európai Unió globális környezetének változása. In MARJÁN Attila szerk. Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004–2014. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2014, 217.

1.2.2. Magyarország az államszocializmustól a globalizációig

A magyarországi társadalmi-politikai **rendszerváltozás**, a gazdasági átalakulás, valamint a 2008-as globális gazdasági válság napjainkra **meghatározó módon változtatta meg az állam gazdasági szerepvállalását és a gazdasági közigazgatás feladatait.**

Az **államszocializmus** Magyarországon – miként Közép-Kelet-Európa más országaiban **összeomlott**, mivel nem tudta kielégítő mértékben mozgásba hozni a gazdaság hatékonyabb működéséhez nélkülözhetetlen gazdasági erőket, lemaradt a gazdaság modernizációjában, a világpiacon versenyben, izolálódott a világgazdaság fő tendenciáitól. A **szocialista modell** nem adott lehetőséget a gazdasági motivációkon alapuló minőségi teljesítmény- és hatékonyságfokozásra.

A magyarországi gazdasági átalakulásnak az 1990-es években végbement folyamata az állami, bürokratikus koordináción alapuló gazdaságirányítási rendszer helyett a **piaci koordináción alapuló, szociális piacgazdasági modellt** építette ki.²⁵ A gazdasági átalakulás államilag vezérelt meghatározó, fő irányai a következők voltak: privatizáció, a piacgazdaság jogi és intézményi rendszerének megteremtése, a külgazdaság fejlesztése a fejlett államok irányába.

A '90-es évek elejétől induló és az évtized második harmadára kiteljesülő magánosítás meghatározó vonulatát az állam szervezte, amit kiegészített a csódtörvény következetes érvényesítéséhez kapcsolódó privatizáció. A **privatizáció** alapjaiban változtatta meg a **nemzetgazdaság tulajdonosi szerkezetét**, a gazdasági mozgások indítékait és logikáját, a szabályozások sarokpontjait, és a külföldi gazdasági partnerek magyar gazdasághoz való viszonyát. A 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.

A magyar **privatizációs folyamat** az egész gazdasági átalakulás kulcstényezője volt, amely a gazdasági fejlődés egyik fő **dinamizáló** tényezőjévé vált. A magánosításban a magyar gazdasági szereplők gyengesége miatt, többnyire a külföldi tőke játszott meghatározó szerepet. Ennek számos negatív következmény mellett (magyar vállalatok piacvesztése, magyar gazdasági kiszolgáltatottság erősödése stb.) kétséget kizáróan pozitív eredményei is voltak. A külföldi működő tőke intenzív megjelenése nemcsak pénzt, hanem szaktudást, menedzsmentet, üzleti kapcsolatokat és korszerű technológiát is hozott, amelyekre a magyar gazdaságnak égető szüksége volt.²⁶ A privatizáció meghatározó módon hatott az állam gazdasági funkcióinak és feladatainak átalakulására, gyakorlására, beleértve a gazdasági közigazgatást is.

A rendszerváltozást követően a hazai gazdaságpolitikát az úgynevezett **washingtoni konszenzus** keretében meghirdetett neoliberális indíttatású gazdaságpolitika jellemezte, amelynek fő elemei az alábbiak voltak: **privatizáció, dereguláció, liberalizáció.** Ezen alapelvek mentén került sor a gazdaságirányítási szervezetrendszer gyors ütemű létrehozására és teremtődtek meg a piacgazdaság feltételei.

A természeti és gazdasági adottságai révén egyébként is nyitott magyar gazdaság a piacgazdaság megszilárdítása érdekében szükségszerűen rá volt utalva a világgazdaságba való szervezettebb bekapcsolódásra és az ezt célzó külgazdasági orientációra. Ennek a folyamatnak a jellemzői a következők voltak: a szélesebb európai gazdasági térségbe való visszailleszkedés, a lényegesen magasabb gazdasági, technológiai, piaci színvonalat képviselő fejlett ipari országokkal való kapcsolatok minden oldalú fejlesztése, bekapcsolódás a világgazdaság széleskörűen elfogadott

²⁵ KORNAI János: A szocialista rendszer, Budapest, HVG Kiadói Rt., 1993, 128–134.

²⁶ BARA Zoltán: Posztszocialista átalakulás és rendszerváltozás. Az orosz és a magyar eset. In SZABÓ Katalin szerk.: Összehasonlító gazdaságtan. Budapest, Aula Kiadó, 2007, 198.

normarendszerébe és intézményeibe. Ennek a „**visszailleszkedési**” folyamatnak a betetőzéseként Magyarország **2004. május 1-jén az Európai Unió tagjává vált.**

Hazánk EU-tagságából következően megvalósult a nemzeti **jogrendszerünk harmonizálása** az EU jogrendszerével. Intézményhálózatunk az európai uniós akkreditációt követően alkalmassá vált – többek között – az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére is, különösen azokon a területeken, ahol közösségi támogatások kifizetésére került sor.

1.2.3. Magyarország válaszai a globális kihívásokra

Magyarországon az elmúlt évek legnagyobb dilemmája az volt, hogyan lehet a gazdasági és pénzügyi válságot nemzeti, illetve nemzetek feletti eszközökkel kezelni. A hazai gazdaságpolitika egyik legnagyobb kihívása **az állami szerepvállalás és a piaci önszabályozás közötti egyensúly megtalálása volt.** Ezt elősegítette, hogy – a jó kormányzás jegyében és a közjó érdekében – sokoldalú reformok valósultak meg a közigazgatásban, a szabályozásban és az intézményfejlesztésben.

Magyarországon a **gazdasági közigazgatás eszközeinek** (közhatalmi eszközök, tulajdonosi eszközök, valamint egyéb eszközök²⁷) alkalmazását az elmúlt időszakban figyelemre méltó innovációk jellemezték.

A **közhatalmi eszközök** első csoportját jelentő **jogalkotás** a nemzeti szuverenitás egyik fontos eszköze, amelynek gyakorlását – az Alaptörvényben meghatározottak szerint – az EU-tagságunkból eredően és a szükséges mértékben Magyarország átruházott az EU megfelelő szerveire. A közhatalmi eszköztár másik kategóriáját jelentő **jogalkalmazás** területén az elmúlt években jelentős erőfeszítések történtek a gazdasági szereplőket is érintő eljárások egyszerűsítésére. A gazdasági társaságok működését is jelentősen megkönnyíti a kormányablakok működése, ahol jó néhány ügycsoport azonnali intézésére kínálkozik lehetőség. Egyszerűbbé vált a cégalapítás, átláthatóbb lett a cégnyilvántartás, rövidültek a cégeljárással kapcsolatos határidők stb.

A **tulajdonosi eszközök** alkalmazását illetően az elmúlt években jelentős változások történtek. A 2010-ben bekövetkezett paradigmaváltás eredményeként, az úgynevezett washingtoni konszenzuson alapuló államfelfogás helyett megtörtént a gazdaságba történő aktív állami beavatkozás lehetőségeinek újraértelmezése. A korábban privatizált ágazatok közül egyes stratégiai területeken (mint például az infrastrukturális közszolgáltatások vagy a bankszektor) az **állami vagy nemzeti tulajdon** arányának **növelése** a cél. Ez a folyamat jelentősen segíti a **közérdek** körébe tartozó közcélok érvényesítését. Az **Első Nemzeti Közműszolgáltató Zrt.** létrehozásának fő célja a nemzeti érdekek védelme, a magyar fogyasztók közműdíjainak méltányos szinten tartása és a rezsicsökkentés fenntartásához való hozzájárulás.

²⁷ TORMA András: A nemzetgazdaság igazgatása. In LAPSÁNSZKY András szerk.: Közigazgatási jog – Fejezetek szakigazgatásaink köréből II. kötet, Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás. Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2013, 49–57.

A gazdasági közigazgatás **egyéb eszközei** hazai alkalmazásának fő jellemzői a következők:

A gazdaság területén működő **érdekegyeztető szervezetek** közül kiemelkedő jelentőségű a **Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács**. A Tanácsban a munkaadói és munkavállalói érdek-képviseleti szervezetek, az országos gazdasági kamarák, a nemzetpolitika területén tevékenykedő civil szervezetek, az egyházak, a tudomány hazai és határon túli képviselői vesznek részt.²⁸ A fórum fő feladata a legnagyobb jelentőségű társadalmi-gazdasági ügyek, a kormányzati ciklusokon átívelő nemzeti stratégiák megvitatása, a konszenzus kialakítása a gazdaság legfontosabb szereplői között.

Kiemelkedő jelentőségű **érdekérvényesítési szervezetként** működnek a **gazdasági kamarák** (kereskedelmi és iparkamarák), amelyek – egyebek mellett – a gazdasági tevékenységet folytatók általános, együttes érdekeinek érvényesítését látják el.²⁹ A gazdaság szervezettségének elősegítése céljából az Országgyűlés 2012-ben úgy döntött, hogy a **Nemzeti Agrárgazdasági Kamara** esetében kötelezővé teszi a kamarai tagságot. A gazdaság szereplőinek szervezettségében bekövetkezett változás viszont kihatással van a gazdasági érdekegyeztetési mechanizmusra is. Ennek részeként kötött a Kormány stratégiai együttműködési megállapodást a Nemzeti Agrárgazdasági Kamarával és a Magyar Kereskedelmi és Iparkamarával.

A gazdaság fejlesztését szolgáló **állami költségvetésből létrehozott intézmények** feladata alapvetően a kis- és középvállalkozások hatékony támogatása a következő formában: az oktatás és vállalkozási tanácsadás, a piaci, hitelezéssel kapcsolatos, az állami támogatásokra vonatkozó és a pályázati lehetőségekkel összefüggő információk átadása, valamint a hitelezés és hitelgarancia biztosítása. Az ezen a területen működő szervezetek közül kiemelkedő jelentőségű a **Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány** szerepe.³⁰

A gazdasági folyamatok befolyásolásában a **kormányzati szereplők** (kormány, minisztériumok, államigazgatási szervek) mellett egyre nagyobb súllyal vesznek részt más aktorok is. Ezek közül meghatározó jelentősége van az **Európai Unió szervezeteinek** és a **multinacionális vállalatoknak** is. Ezt a körülményt felismerve, **Magyarország Kormánya** 2012 végétől kezdve több tucat **multinacionális vállalattal** kötött/köt **stratégiai együttműködési megállapodást**. Ezen gazdasági társaságok döntően a termeléshez kötődő ágazatokban működnek. Ez szintén összhangban van azokkal a megváltozott elképzelésekkel, miszerint a gazdaságpolitika központjába a **munkát, a foglalkoztatást** és a **termelést** kell állítani, a meglévő eszközöket pedig ehhez kell hozzárendelni. A stratégiai együttműködési megállapodások fokozatosan kibővülnek a nemzeti tulajdonban lévő hazai vállalkozásokkal és vállalatcsoportokkal.

Kiemelkedően fontos állami feladat a 250 főnél kevesebb munkavállalót foglalkoztató **kis- és középvállalkozások**, valamint ezek integrációjának az erősítése. Magyarországon a kkv-k alkalmazzák a munkaerő több mint 70%-át (kb. 2 millió fő), és a GDP 56%-át állítják elő.³¹

²⁸ 2011. évi XCIII. törvény a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról 2–3. §.

²⁹ 1999. évi CXXI. törvény a gazdasági kamarákról 11. § 1) bek.

³⁰ TORMA: i. m.

³¹ CSATH Magdolna: Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség. In Jó Állam Jelentés, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015, 56.

A **globalizációs kihívásokra adandó nemzeti válasz prioritásai** Magyarországon napjainkban (2016) az alábbiak:

- a) az állam gazdaságszervező szerepének erősítéséhez szükséges intézményi és jogi feltételek megteremtése,
- b) az állami tulajdon arányának a növelése a stratégiai ágazatokban (közszolgáltatások, bankszektor),
- c) a nemzeti tulajdonban levő vállalkozások (így különösen a kis-, és középvállalkozások, kereskedelem) szerepének erősítése, az ezt gátló adminisztratív korlátozások (például közbeszerzés) eltörlése, a bürokrácia csökkentése,
- d) a belső fogyasztás élénkítése,
- e) munkavállalást és családalapítást ösztönző támogatási rendszer,
- f) a legális gazdaság működési feltételeinek az erősítése,
- g) a külső és belső eladósodottság belső arányainak a megváltoztatása, a csökkenő államadósság szint minél nagyobb arányban a belső és nemzeti valutában (forintban) számított hitelekből történő fedezése,
- h) az arányos közteherviselés szabályozási feltételeinek megteremtése,
- i) a foglalkoztatásra rakódó terhek fokozatos csökkentése, a lakossági vásárlóerő növelése.

A globális kihívásokra adandó válaszok egy új területét jelentik azok a kérdések, amelyek az EU gazdasági és jogi jövőképét érintik. Napjainkra egyre inkább egyértelművé válik, hogy **a világban több gazdasági erőközpont kezd kialakulni, melynek egyik további következménye az államok és a piaci szereplők egymáshoz való viszonyának újragondolása.** Más megközelítésben: a gazdasági folyamatok szervezésében, az államoknak, vagy pedig a multinacionális vállalatoknak van-e meghatározó szerepük. Erre a helyzetre válaszolva adta ki az USA új kormánya az „America first!” jelszót. Ezzel szemben Európában mára jól látható módon az EU jövőjét illetően két markáns irányzat kezd kirajzolódni. Az egyik az EU eredeti koncepciójának megfelelően a **nemzetek Európája**, ahol a tagállamok közösen döntenek arról, hogy mely hatásköreik gyakorlását ruházzák át az EU illetékes szerveire. A másik irányzat pedig az **európai egyesült államok** elvet követné, ahol például a gazdaság igazgatásával összefüggően további hatásköröket vonnának el a tagállamokról, így ezen a területen is jobban érvényesülnének a nemzetek feletti hatáskörök, így a gazdasági érdekek is. Magyarország továbbra is azt az álláspontot követi, hogy az EU eredeti koncepciójának megfelelően az erős gazdasággal rendelkező nemzetek Európája legyen az EU.

Magyarországon 2017. május-június hónapban egy **nemzeti konzultációra** került sor, mely a választópolgárokat többek között a gazdaság igazgatásával összefüggő egyes nemzeti hatáskörök EU illetékes szerveire történő átruházhatóságáról mondtak véleményt. Az eddig feldolgozott adatokból egyértelműen kitűnt az, hogy a válaszadók meghatározó többsége **nem támogatná az EU azon elképzelését, mely szerint az energiahordozók (áram, gáz), az adózás, munkahelyteremtés egyes szabályozási kérdései az eddigi nemzeti hatáskörből átkerülnének az EU hatáskörébe.** A kormányzati álláspont szerint ezek a kérdéskörök Magyarország gazdasága jövőbeni **versenyképességének fenntartása**, növelése szempontjából olyanoknak minősülnek, amelyek esetében a nemzeti szuverenitáson alapuló szabályozási jogosultságot továbbra is fenn kell tartani.

1.3. A GAZDASÁGI KÖZIGAZGATÁS FELADATAI

A magyar piacgazdasági átalakulás befejeződött. A magyar gazdasági fejlődés jelenlegi szakaszában a gazdasági közigazgatás feladatainak fő irányait a következők jellemzik.

A gazdasági közigazgatásnak a **nemzetgazdaság egészét** tekintve, azaz **makroszinten**:

- sokoldalúan elemeznie, értékelnie kell a **gazdasági folyamatok** alakulását és biztosítani a gazdaságfejlesztési elgondolások, koncepciók, stratégiák kimunkálását és szükséges egyeztetését, ebben az összefüggésben kiemelt jelentősége van a fenntartható fejlődés megalapozásának, a foglalkoztatottság növelésének és az államadósság csökkentésének;
- folyamatosan elemeznie kell a **gazdálkodás makroszintű feltételeinek**, kereteinek, rendszerének működését, és megtenni a szükséges intézkedéseket azok folyamatos hatékony működése és fejlesztése érdekében. Ez magában foglalja a gazdasági szervezeti formák intézményesítését (például a gazdasági társaságokra, szövetkezetekre, hitelintézetekre vonatkozó szabályozás), a kooperációs és koordinációs formák kiépítését, erősítését (például a szerződéstípusok alapvető szabályainak rögzítését), az információs formák és folyamatok, a kommunikációs hálózat kiépítésének és működtetésének elősegítését, a tulajdonviszonyok rendezését, karbantartását, a fogyasztóvédelmet, a piaci zavarok megelőzését és elhárítását, a gazdálkodás jogi feltételrendszerének kiépítését;³²
- az előzőek alapján folyamatosan gondoskodnia kell a **gazdasági szabályozás** egészének (és alrendszerének) a társadalmi szükségletek harmonikus és hatékony kielégítését lehetővé tevő karbantartásáról; különös tekintettel az infláció fékezésére, a munkanélküliség csökkentésére, a külső és belső pénzügyi folyamatok irányíthatóságára, a nemzetközi gazdasági kapcsolatokban a nemzeti érdek érvényesítésére, általában a konjunkturális ingadozások kézben tartására;
- biztosítani kell a **nemzetgazdaság külső és belső védelmét**, az élet-, az egészség-, a vagyon-, a természetes és az épített környezet megóvását;
- meg kell oldania olyan **társadalmi, közösségi érdekeket** szolgáló gazdasági tevékenységek ellátását, amelyek egészében meghaladják a gazdaság más szereplőinek anyagi és/vagy szervezési teherbíró képességét; így a gazdasági infrastruktúra meghatározó jelentőségű tárgyi elemeinek (úthálózat, ár- és belvízvédelem stb.) létrehozását, fejlesztését, a gazdálkodási tevékenységet kiszolgáló közigazgatás (jogszabályalkotás, hatósági szolgáltatások, statisztika, állami és kormányzati ellenőrzés stb.) működtetését;
- döntően állami tulajdonosi részvétellel és privát gazdasági szereplők közreműködésével biztosítani kell az **infrastrukturális** közösségi szolgáltatások hatékony ellátását;
- biztosítani kell az állami, illetve önkormányzati vagyonnal való **gazdálkodás felügyeletét** és ellenőrzését;
- mindezekkel és az állam más feladataival összefüggésben szerveznie és biztosítani kell az **államháztartás hatékony működését**;
- **adózási, támogatáspolitikai és egyéb eszközökkel segítenie kell a hazai munkaerő foglalkoztatását**;
- szükség szerint **közhatalmi eszközökkel is** fel kell lépnie a tisztességtelen gazdasági tevékenységet folytatókkal szemben.

Az **Európai Unióhoz** való **csatlakozás** a magyar gazdasági közigazgatást minőségileg új kihívások elé állította. Hazánk európai integrációjának és Európa politikájának legfontosabb kérdése, hogy

³² PAPP: Uo., 55.

milyen mértékben képes aktív szereplőjévé válnia az uniós döntéshozatalnak és érvényesítenie **nemzeti érdekeit**.³³

Az EU jövőbeni működésére vonatkozó stratégiai irányokat illetően két fő irányzat található meg és képezi politikai vita tárgyát. Az egyik irányzat az **EU nemzetek feletti szerepének** az erősödésében, míg a másik irányzat azt EU-t alkotó **tagállamok megfelelő önállóságában**, de szoros **együttműködésében** határozná meg a stratégiai irányokat. **Magyarország Kormánya** ez **utóbbi** álláspontot képviseli.

³³ ÓDOR Bálint: A tagállami működés keretei – magyar érdekérvényesítés. In MARJÁN Attila szerk.: Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004–2014, Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 2014, 95.

2.

A GAZDASÁGIGAZGATÁSSAL KAPCSOLATOS ÁLLAMI, ÖNKORMÁNYZATI ÉS NEM KORMÁNYZATI SZERVEK ÁLTAL ELLÁTANDÓ FELADATOK

2.1. A GAZDASÁGI IGAZGATÁS ALKOTMÁNYOS KERETEI

2.1.1. A piaci folyamatokba való állami beavatkozás alkotmányos korlátai

A gazdasági alkotmányosság kérdése először a rendszerváltozás időszakában vetődött fel. Az 1989–90-ben lezajlott gazdasági, társadalmi, politikai rendszerváltozás során ugyanis a politikai és jogalkotói hatalom előtt megoldandó feladatként tornyosult annak tisztázása, hogy a változás során milyen jogi módszerek alkalmazására kerülhet sor. A német példa nem volt követhető, hiszen Magyarországon nem volt olyan alternatív jogrendszer, amelynek alkalmazását automatikusan ki lehetett volna terjeszteni a gazdaság és a társadalom egészére (lásd az NSZK jogi rendjének automatikus kiterjesztése a volt NDK területére). Az sem volt járható út, hogy olyan jogbizonytalanságot eredményező alkotmányjogi technikát alkalmazzanak, amely csak annyit mondott volna ki, hogy „*a jogszabályok alkotmánnyal ellentétes rendelkezései hatályukat veszítik*” (például Románia).

A rendszerváltozás alapjaiban érintette a korábbiakban fennállott tulajdoni-hatalmi és irányítási viszonyokat. A korábbi monolitikus rendszerű, gazdasági monopóliumokra épülő, valamint az állami (illetőleg társadalmisított) tulajdon dominanciája helyébe egy teljesen új gazdasági, társadalmi viszonyrendszer lépett. Mindezekre is tekintettel a gazdasági alkotmányosság megítélése szempontjából két szemléletmódot különböztethetünk meg:

- a) szűkebb értelemben csak az alkotmányban (Alaptörvényben) foglalt rendelkezéseket jelenti, vagy
- b) tágabb értelemben a gazdasági alkotmányosság kérdéskörébe beletartozhat minden olyan szabályozás, amely alkalmas a gazdasági folyamatok befolyásolására.

A hazai szabályozás a gazdasági alkotmányosság többlépcsős rendszerét alakította ki. A magyar jogi rend végül is abból indult ki, hogy az Országgyűlés először a politikai rendszerváltozás alkotmányos kereteit alakította ki, **míg a gazdasági alkotmányosság jogi keretei csak később és fokozatosan, a 90-es évek folyamán jelentek meg.** 2012. január 1-jén az Alkotmány helyébe lépő Alaptörvény tudatosan építette ki a gazdasági alkotmányosságra is kiterjedő szabályozás többlépcsős rendszerét, mely az Alaptörvény mellett szerepet szánt mind a sarkalatos törvényeknek, valamint a kódex jellegű szabályozásnak is (lásd Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény).

Az 1989-ben és 1990-ben átfogóan módosított 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) a gazdasági alkotmányosság középpontjába **államcélként a szociális piacgazdaságot** állította. A piacgazdaság mint társadalmi-gazdasági szempontból meghatározó modell létjogosultságát az Országgyűlés által 2011. április 25-én elfogadott „*Magyarország Alaptörvénye*” (a továbbiakban: Alaptörvény) sem vonta kétségbe, annak ellenére, hogy az Alaptörvény a „*piac*” kifejezést mindössze a sajtóval kapcsolatos rendelkezések között említi (lásd Alaptörvény IX. cikk VI. bekezdés).

Az Alkotmány és az Alaptörvény közötti számos különbség mellett külön is ki kell emelni azt, hogy az Alkotmány erről való megegyezés hiányában alapvetően értéksemleges rendelkezéseket tartalmazott, míg az Alaptörvényben már hangsúlyos elemként jelennek meg a **gazdasági alkotmányosság** területén is az **értékorientált** rendelkezések (lásd például a családra, a jogok és

kötelezettségek összhangjára, a munkavégzésre, a környezet- és természetvédelemre, a mező- és erdőgazdasági földekre, a genetikailag módosított szervezetekre vonatkozó rendelkezéseket).

Az *Alaptörvény M) cikke* a gazdasági alkotmányosság középpontjába az értékteremtő munkát és a vállalkozás szabadságát helyezi. E rendelkezéshez kapcsolódik az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdése, mely szerint: „Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.” Ezen alkotmányos rendelkezésen alapul számos olyan rendelkezés is, amely például a „segély helyett munkát” elv gyakorlati érvényesülését is jelenti (foglalkoztatást ösztönző támogatások, közmunka program).

A piacgazdaság működésével összefüggő rendelkezést tartalmaz az *Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése*, amely rögzíti, hogy: „Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági versenyfeltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.” Ezen rendelkezések a piacgazdaság működésének alapértelmei.

A gazdasági alkotmányosság egyik alapkérdése: **meddig terjedhet az állam annak szuverenitásából eredő beavatkozási autonómiája?** Sem a hatályon kívül helyezett Alkotmány, sem pedig az **Alaptörvény rendelkezéseiből nem következik, hogy az állami beavatkozás és a piacgazdaság egymást kizáró fogalmak lennének.** Viszont megállapítható, hogy nem feltétlenül alkotmányjogi kérdés annak eldöntése, hogy milyen az ideális piacgazdaság, hiszen a mindenkori jogalkotói hatalom jogköre és felelőssége annak kialakítása, hogy az állam milyen mértékű piacsabályozási szerepet vállal fel.

A gazdasági alkotmányosság keretében kérdésként vetődhet fel **az állam szabályozói hatókörének a mértéke.** E témakört a nemzeti szuverenitással összefüggésben is indokolt vizsgálni. Az Alaptörvény kiemelt szerepet szán a nemzeti szuverenitás gazdasági alapjainak a megteremtésére is. Egy állam gazdasági szuverenitásának legfőbb elemei többek között a **nemzeti tulajdon** hangsúlyos megjelenése a pénzügyintézeteknél, az energia- és más közműszolgáltatásoknál, a hazai földvagyonnal való rendelkezésben, valamint a **kiskereskedelem** területén. Ezekben a területeken már eddig is számos intézkedésre került sor. Így például az állam aktív, közhatalmi jogköréből is fakadó piacsabályozó tevékenységét figyelhettük meg a dohánytermékek új piacsabályozásán, a mezőgazdaság területén az úgynevezett vis maior helyzetek kezelésénél, a kiskereskedelmi üzletek nyitvatartási rendjének meghatározásánál. Ezen szabályok összességükben azt az irányt is mutatják, hogy az állam a szabályozó hatalmánál fogva fontos szerepet szán magának a kiegyensúlyozott piaci viszonyok megteremtésében, a hazai kis- és középvállalkozások megerősítésében.

A piacgazdaságnak az államszervezetre is kihatással levő további fontos ismérve **az állam tulajdonosi és közhatalmi jogosítványainak szétválasztása.** E szétválasztásnak intézményi szinten kell megvalósulnia, azonban nem jelenti feltétlenül azt, hogy az állam sajátos célja megvalósítását tulajdonosi alapon, de mint piaci szereplő is segítse (lásd például a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt., valamint a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet feladatkörét). Gazdaságpolitikai értékválasztási kérdés annak eldöntése, hogy az állam milyen mértékig vesz részt tulajdonosként a piaci viszonyokban (lásd például az egyes közszolgáltatásokkal, energiaszolgáltatással foglalkozó vállalkozásokban, vagy pénzügyintézetekben való állami tulajdonosi részvétel).

Szintén fontos követelmény **a piaci szereplők alapvető jogainak és kötelezettségeinek, valamint az ezek megvalósítását szolgáló garanciarendszernek az alkotmányos szabályozása.** Az alkotmányos keretek meghatározásánál abból kell kiindulni, hogy piacgazdasági körülmények között alapvető fontosságú a gazdálkodás alanyai önállóságának, valamint a gazdálkodás kiszámíthatóságának a biztosítása. A gazdasági verseny, a vállalkozók egymás közti kapcsolatrendszer, valamint a piaci magatartás alapvető normáinak meghatározása ugyanis stabil szabályozási környezetet követel meg. E kérdéstről az *Alaptörvény 1. cikkének (3) bekezdése* rendelkezik: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.

Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” A stabilitást a sarkalatos, valamint az úgynevezett feles törvények együttesen biztosítják.

A gazdasági alkotmányosság keretében külön is foglalkozni kell azzal a kérdéssel, hogy piacgazdasági körülmények között történhet-e **állami beavatkozás a szerződési szabadságba**. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggő, az új Alaptörvény elfogadását, illetve hatálybalépését megelőzően hozott határozatai minden bizonnyal a jövőben is irányadóak maradnak. Így például a 32/1991. (VI. 6.) AB-határozat, amely először mondta ki, hogy **a szerződési szabadság nem alapjog**. E határozat a hosszú lejáratú lakásépítési kölcsönök kamatainak törvénnyel való felemelését minősítette alkotmányosnak arra való hivatkozással, hogy a szerződéseket a körülmények lényeges és utólagos megváltozása miatt a rendes bíróságok is megváltoztathatták volna. E határozatában az Alkotmánybíróság a szerződéses viszonyokba való állami beavatkozással összefüggő tételt is megfogalmazott. Ezen AB-határozatban foglaltakat erősíti meg az Alkotmánybíróság az *Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének*, valamint ezzel összefüggésben az *Alaptörvény II. cikkének és a B) cikk (1) bekezdésének* értelmezéséről szóló 8/2014. (III. 20.) AB-határozatában, amely a devizakölcsönökkel kapcsolatos szerződésekbe jogszabállyal való beavatkozási lehetőségekkel foglalkozik. Az Alkotmánybíróság említett határozatában rámutatott arra, hogy különösen a **hosszú évekig fennálló szerződési jogviszonyok esetében** a szerződés időtartama alatt esetleg bekövetkező jelentős gazdasági – esetleg politikai –, pénzügyi és egyéb társadalmi változások adott esetben szükségessé tehetik a **szerződéses kapcsolatok akár egyoldalú átalakítását**. Az előzőekben említett okok előre nem látható módon lényegesen megváltoztathatják a szerződő felek helyzetét, amelyek alapvetően érinthetik a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartását, illetőleg annak teljesítését. Ezekben az esetekben a Polgári törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) lehetővé teszi, hogy a bíróság a megváltozott körülményekhez igazítsa a tartós, hosszú lejáratú szerződések eredeti tartalmát. Amennyiben a szerződés időtartama alatt olyan mértékű **társadalmi változások** következnek be, amelyek a szerződések nagy tömegét érintik, indokolt – és alkotmányosan nem kifogásolható –, hogy a jogviszonyok megváltoztatására, módosítására a **törvényhozás dolgozzon ki általános megoldást**. Az állam azonban jogszabállyal a fennálló szerződések tartalmát általában csak **ugyanolyan feltételek fennállása esetén módosíthatja, változtathatja meg alkotmányosan, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás megkövetel**. (A *clausula rebus sic stantibus* tételének alkalmazása.) A jogalkotó – akárcsak a bíróság – akkor jogosult a **fennálló és tartós szerződési jogviszonyokat módosítani, ha:**

- a) a szerződéskötést követően beállott valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél **lényeges jogos érdekét** sérti;
- b) a körülményváltozás **nem volt észszerűen előrelátható**;
- c) ha az **túlmege a normális változás kockázatán**;
- d) a lényeges körülményváltozás **társadalmi méretű** legyen.

A törvényhozó feladata meghatározni és egyúttal felelőssége eldönteni, hogy melyek azok a területek, amelyeken a beavatkozás már jogalkotási követelmény.

Az Alkotmánybíróság ugyanezen határozatában foglalkozott a szerződési szabadság és „*az általános cselekvési szabadság*” egymáshoz való viszonyával is. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy: „[az], hogy a szerződési szabadság joga végső soron az emberi méltósághoz való jogból levezethető, nem jelenti azt, hogy az egyszersmind alapjogi védelmet is kap. A szerződési szabadságot az Alkotmánybíróság nem az egyén legbensőbb szféráját érintő megállapodások megkötésének szabadságával azonosítja, hanem ennél szűkebben, az egyén gazdasági életben való részvételét biztosító jogként részesíti védelemben, és azt hangsúlyozza, hogy a szerződési szabadság a piac működésének és a gazdasági versenynek az egyik fontos feltétele.”

A gazdasági alkotmányosság további összetevője az állam gazdasági szerepére, alapvető jogosítványaira vonatkozó alkotmányos követelmények megfogalmazása. A **gazdasági érdekérvényesítés lehetséges eszközei** a következők lehetnek:

- a) a megfelelő **tőkeerő**;
- b) a megfelelő **szervezettség**;
- c) a **közhatalom**, amely magában foglalja mind a jogalkotást, mind pedig a jogalkalmazást, más megközelítésben a döntés közhatalmi eszközökkel való kikényszeríthetőségét.

Piacgazdasági viszonyok között az állam a gazdasági élet befolyásolását elsődlegesen a **gazdaságpolitika meghatározásán**, valamint annak végrehajtása útján gyakorolhatja. Ebben a körben az állam illetékes szervei széles mozgástérrel rendelkeznek. A világ – és ezen belül is Európa – gazdaságát a korábbiakban évtizedekig meghatározta az úgynevezett *washingtoni konszenzuson* alapuló gazdaságpolitika, amely a *privatizáció–dereguláció–liberalizáció* hármas jelszavát tűzte ki zászlajára. Napjaink gazdaságpolitikájában egyre több vita van arról, hogy ezen elvek a mindennapi gazdasági kihívások megoldására mennyiben alkalmasak, netán az állam piacszervező, piacsabályozó tevékenységét inkább erősíteni kellene-e. Más megközelítésben, mi is a szerepe az államnak: a nemzetek feletti gazdasági organizációk zavartalan működéséhez szükséges feltételek biztosítása, vagy pedig a nemzetek feletti organizációkban való aktív részvétel keretei között a **nemzeti érdekek megfelelő képviselete**, az ehhez szükséges **egyensúlyi feltételek biztosítása**. (Lásd például az USA és az EU közötti transzatlanti szabad kereskedelmi megállapodás körüli vitákat, amely például jelenlegi ismeretek szerint bizonyos esetekben a multinacionális vállalkozások számára biztosították volna azt a lehetőséget, hogy egy számukra kárt okozó döntést hozó, szabályozást megalkotó állammal szemben egy speciális vitarendezési eljárást kezdeményezzenek. Az USA jelenleg az „America first” jelszavával élve a nemzetközi kereskedelmi megállapodások újratárgyalását kívánja megvalósítani, ami viszont előtérbe hozza azt a kérdést is, hogy az USA és az EU sok esetben, mint ellenérdekű versenytársak kerülnek szembe egymással. Így az EU egyfajta reorientáció keretében Japánnal, illetve Kínával fűzné szorosabbra kapcsolatait. Ezek összességükben arra utalnak, hogy **a világgazdaságban jelenleg jelentős átalakulási folyamatoknak lehetünk részesei.**) A gazdasági alkotmányosság hazai keretei a **nemzeti érdekek megfelelő képviseletét**, az ehhez szükséges **egyensúlyi feltételeket** biztosítják. Erre is tekintettel tartalmaz az Alaptörvény több olyan rendelkezést, amely a gazdaságpolitika úgynevezett értéksemlegessége helyébe alkotmányos szintre emeli például a természeti erőforrások védelmét, a GMO-mentes mezőgazdaságot vagy a család szerepének újrafogalmazását.

Piacgazdasági keretek között az állam **differenciált befolyásolási eszközrendszerrel** rendelkezik. Az állami befolyásoló tevékenység elsődlegesen a **gazdasági közigazgatás szervezetrendszerén** keresztül valósul meg. A **gazdasági folyamatok globális befolyásolása**, az állami gazdaságpolitika, valamint annak alapvető cél- és prioritásrendszerének meghatározása a legfontosabb eszközök. A piaci folyamatok globális befolyásolása elsődlegesen a **gazdaságfejlesztés**, illetve annak fő irányai kijelölése révén valósul meg. A gazdaság állami befolyásolásának eszközei közül külön is ki kell emelni a **társadalmi-gazdasági tervezést, a monetáris és fiskális eszközök alkalmazását**,

valamint a közhatalmi, hatósági jogosítványok gyakorlását. Ezekhez az eszközökhöz szorosan kapcsolódik még a **nemzetközi kereskedelmi-gazdasági kapcsolatok ösztönzése.**

A gazdasági alkotmányosság egyik alapvető tételét fogalmazza meg az *Alaptörvény N) cikk (1) bekezdése*, amikor az alábbiakat rögzíti: „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.” Ennek garanciáját jelenti a **költségvetés és az adórendszer alkotmányos alapjainak a meghatározása.** Ennek keretében az Országgyűlés törvényben állapítja meg az államháztartás intézményrendszerét, az állami költségvetést, áttekinti és jóváhagyja a költségvetés végrehajtását (zárszámadás).

Az Alaptörvény XXX. cikkének (1) bekezdése írja elő, hogy: „*teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez*”.

A gazdasági alkotmányosság által védett jogok köre kiterjed a **vállalkozás jogára, valamint a gazdasági verseny szabadságára is.** E jogok érvényesülése megköveteli, hogy annak kereteit a törvények pontosan meghatározzák annak érdekében, hogy azok védelme biztosított legyen.

Megfelelő védelemben kell részesíteni a **fogyasztói érdekeket** is, mégpedig úgy, hogy a vállalkozás joga és a gazdasági verseny szabadsága összhangban legyen a tisztességes piaci magatartás szabályaival, továbbá törvényi szinten kell megakadályozni a piaci monopolhelyzetek kialakulását.

A gazdasági alkotmányosság garanciarendszeréhez tartozik a **Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény** (Ptk.) is. Az új szabályozás – szakítva a korábbi, egyes részterületekre vonatkozó külön-külön megalkotott gazdasági jogi tárgyú törvénykezéssel – **kódex jelleggel tartalmazza a gazdasági jog alapvető szabályait**, ideértve a szerződések jogát, az egyes gazdasági tevékenységet folytatókra – gazdasági társaságok, szövetkezetek – vonatkozó rendelkezéseket is. A kódexszerű szabályozás tudja biztosítani az **egységes gazdasági jogi szemléletet**, megállapítva többek között az Alaptörvényben is megfogalmazott, értékválasztást is magukban foglaló rendelkezések részletes és konkrét tartalmát.

A gazdasági alkotmányosság kérdéskörének vizsgálatakor nem hagyható figyelmen kívül az Alaptörvénynek az egyes uniós szerződésekhez, így különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájával való összhangjának a kérdése. Az Alaptörvénynek az egyes uniós szerződésekhez, így különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájához való viszonyát rendezte újra az Alaptörvény 2018 júniusában elfogadott hetedik módosítása. Az Alaptörvény E) cikke szerint:

„(1) Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.

(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.

(3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.

(4) A (2) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Az Alaptörvény előbb idézett rendelkezése Magyarországnak az EU-val való kapcsolata tekintetében a nemzeti szuverenitás körébe tartozó szabályozási körök egyértelmű meghatározásán keresztül annak erősítésére törekszik

Amióta hazánk tagja az Európai Uniónak, fontos közjogi kérdés annak tisztázása, hogy az Európai Unió tagjaként meddig terjedhet ki a nemzeti szuverenitás, ezen belül pedig a nemzeti szuverenitás kérdésében milyen szerepet játszhat az Országgyűlés, illetve a Kormány. Ez ugyanis feltételezi a **nemzeti érdekek és a nemzetek feletti érdekek (uniós érdekek) közötti összhang meglétét, vagy megteremtésének a szükségességét.**

2.1.2. A közpénzügyek alkotmányos keretei

Az Alaptörvénynek az államról, valamint a közpénzekről szóló fejezetei tartalmazznak közpénzekkel, közvagyonnal való gazdálkodás rendjére vonatkozó szabályokat.

Az **Országgyűlés elfogadja a központi költségvetést**, és jóváhagyja annak végrehajtását. Ezzel összefüggésben az Országgyűlés elfogadja mindazokat a törvényeket is, amelyek a költségvetés megalapozásához vagy annak végrehajtásához szükségesek. Amennyiben az Országgyűlés a tárgyévi költségvetést március 31-ig nem fogadja el, az Alaptörvény feljogosítja a köztársasági elnököt, hogy ebben az esetben az Országgyűlést feloszlassa (*Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés b) pont*). Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Annak érdekében pedig, hogy az államadósság növekedése hosszú távon se növekedjék, az Alaptörvény értelmében mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza (államadósság-szabály). Az ország folyamatos pénzügyi működőképességét hivatott rendezni az Alaptörvénynek az a rendelkezése, mely szerint ha a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés a naptári év kezdetéig nem fogadta el, a Kormány jogosult a jogszabályok szerinti bevételeket beszedni és az előző naptári évre a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott kiadási előirányzatok keretei között a kiadásokat időarányosan teljesíteni.

Az *Alaptörvény 37. cikke* rögzíti a közpénzek törvényes, célszerű, eredményes és átlátható kezelésének a kötelezettségét.

Az *Alaptörvény 37. cikk (4)–(5) bekezdései* külön szabályozzák a **közpénzügyekkel kapcsolatos alkotmánybírósági hatásköröket**. Ennek értelmében mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg.

Az úgynevezett **átláthatóság klauzula** megjelenik az *Alaptörvény 39. cikkében* is, amely a közpénzekből nyújtott támogatás igénybe vevőitől is megköveteli tulajdonosi szerkezetük, tevékenységük átláthatóságát. Ezen túlmenően az Alaptörvény rendelkezik a közpénzekkel való kötelezően nyilvános elszámolásról is.

Az *Alaptörvény 40. cikke* értelmében a **közteherviselés és a nyugdíjrendszer** alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg.

Az *Alaptörvény 41–44. cikkei* a **pénzügyi alkotmányosság** intézményei közé sorolja:

- a) a Magyar Nemzeti Bankot,
- b) az Állami Számvevőszéket, valamint
- c) a Költségvetési Tanácsot.

A **Magyar Nemzeti Bank** Magyarország központi bankja. A Magyar Nemzeti Bank sarkalatos törvényben meghatározott módon felelős a monetáris politikáért, továbbá ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét. A Magyar Nemzeti Bank elnöke törvényben kapott felhatalmazás alapján sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki.

Az **Állami Számvevőszék** az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.

A **Költségvetési Tanács** az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja. A Költségvetési Tanács törvényben meghatározott módon közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében. A központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához az Alaptörvénynek az adósságszabályra vonatkozó rendelkezései betartása érdekében a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges.

2.1.3. A támogatáspolitikai alkotmányos keretei

Az állami támogatáspolitikai alkotmányos kereteit a **diszkrimináció tilalma** alkotmányos alapelvek részeként kell vizsgálni. E kérdéssel az Alkotmánybíróság először az úgynevezett kárpótlási törvények alkotmányosságának vizsgálatakor találkozott, különös tekintettel a pozitív diszkrimináció alkotmányos kereteinek meghatározására. Az alkotmányos keretek meghatározása már csak azért is bírt kiemelkedő jelentőséggel, hiszen a döntés alapvető kihatással volt az újonnan felépítendő piacgazdaság tulajdoni struktúrájára is. Így ennek részeként mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúsága az Alkotmány 9. § (1) bekezdése szerint azt alapozza meg, hogy a diszkriminációtilalom ezektől a tulajdonformáktól független. Az új Alaptörvény a tulajdoni formák egyenjogúságát nem közvetlenül, hanem az *Alaptörvény XV. cikkben* szabályozott általános jogegyenlőségi szabály keretében biztosítja.

A támogatási, szabályozási eszközök alkalmazása lényegében abból az alapvetésből indul ki, hogy a **támogatáspolitikai gyakorlati megvalósítása különböző eszközök külön-külön vagy egyidejű alkalmazását követeli meg. Az állami beavatkozás önmagában véve nem ellentétes az Alaptörvénnyel.** A megkülönböztetés önmagában nem alkotmányellenes, hiszen a támogatás igénybevétele nem alkotmányos alapjog. A külön intézkedés, a megkülönböztetés akkor alkotmányos, ha olyan hátrány kiküszöbölésére irányul, amelyet más eszközökkel nem lehet kiküszöbölni, továbbá a jogosultak között további önkényes megkülönböztetést nem tartalmaz. Az Alkotmánybíróság általánosan alkalmazott formulája értelmében „*a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie*”. Ez a fordulat egyrészt azt jelenti, hogy az egyenlőségnek azonos szabályozási koncepción belül, a tényállás lényeges elemeire nézve kell fennállnia, azaz homogén csoportot kell képeznie, másrészt a pozitív diszkriminációra akkor kerülhet sor, ha annak kellő súlyú alkotmányos indoka van. A **pozitív diszkrimináció alkotmányosságát mindig esetenként, konkrét tényállások alapján kell vizsgálni**, hiszen az önkényesség csak ezen tényállásokhoz kötötten bírálható el. A pozitív diszkrimináció lehetőségének biztosítása során a jogalkotónak, illetve a döntéshozónak széles körű mérlegelési joga van. Az egyes szabályozási eszközök alkalmazásának alkotmányos korlátját az jelenti, hogy azon jogosultak esetében, akik megfelelnek az előre meghirdetett feltételeknek, további diszkrimináció már nem alkalmazható.

A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvénynek a családi pótlékról szóló szabályaival kapcsolatos, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról szóló 14/2014. (V. 13.) AB-határozat – már tekintettel az Alaptörvényben foglaltakra is – megállapítja, hogy **más mércét kell alkalmazni az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra, és más mércét arra az esetre, ha a diszkriminációtilalmat az alapjogokon kívüli egyéb jogok tekintetében vizsgálják.** Ez utóbbi esetben alaptörvény-ellenes a megkülönböztetés, ha a **megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis önkényes.** Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint akkor alaptörvény-ellenes a megkülönböztetés, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. A konkrét jogesettel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy az *Alaptörvény L) cikke* a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját részesíti alkotmányos védelemben, a családi kapcsolat alapja a szülő-gyermek viszony, míg a gyermekvállalás támogatása államcél. Az *Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése* szintén államcélként fogalmazza meg, hogy: „*Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.*”

Az *Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikke* értelmében, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy **állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás,** amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által **torzítja a versenyt,** vagy azzal fenyeget, amennyiben ez **érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.** Annak érdekében, hogy egy tagállam ezeket a korlátozásokat ne léphesse át, új nemzeti támogatást csak **notifikációs eljárás** után vezethet be. Ennek hiányában vagy megsértése esetén a Bizottság a tagállammal szemben **kötelezettségszegési eljárást** indíthat.

Az Országgyűlés és a Kormány EU-ügyekben való együttműködésének részletes rendjét a 2004. évi LIII. tv. szabályozza. Ennek értelmében a **Kormány az Országgyűlés kérésére bármely ügyben köteles megadni a szükséges tájékoztatást.** Az Országgyűlés az Európai Ügyek Bizottsága útján állásfoglalást adhat ki a Kormány által képviselendő álláspontról, amelytől azonban a Kormány indokolt esetben **eltérhet, azt módosíthatja.**

Az EU közös politikái közül kiemelkedik a közös agrárpolitika (a továbbiakban: KAP). A KAP szabályozási rendszerében a közösségi joganyagoknak meghatározó szerepe van. Az EU által megalkotott **irányelvek esetében a tagállamot jogharmonizációs kötelezettség terheli.** A Tanács (ideértve a Parlamenttel együtt döntési eljárás keretében meghozott rendeleteket is) és a Bizottság által megalkotott **rendeletek** esetében szinte kivétel nélkül szerepel az a záradék, amely arra utal, hogy az érintett jogszabályt valamennyi tagállamban **közvetlenül és kötelezően alkalmazni kell.** Ez a jogi rend különösen a KAP támogatási rendjében érvényesül. Ezen a területen a tagállamot elsősorban a közösségi jog által megalkotott jogszabály **végrehajtásához** szükséges intézkedések (ideértve a jogalkotást, az intézményi keretek kialakítását, a végrehajtás megszervezését) meghozatala terheli. A nemzeti jogrendben a közösségi jogszabályokat (tanácsi, bizottsági rendeletek) a nemzeti hatáskörben megalkotott jogszabályokkal **együtt** kell alkalmazni. Az együtt alkalmazás pedig egyértelművé teszi, hogy a két jogi rend nem tartalmazhat egymással ellentétes rendelkezést, illetve a nemzeti hatáskörben megalkotott jogszabályok nem terjeszkedhetnek túl a közösségi jog által meghatározott kereteken. Ha pedig a két jogrend egymással ellentétes rendelkezést tartalmaz, akkor a hazai bíróságoknak is az EU által megalkotott jogszabályokban foglaltak szerint kell eljárnia [lásd EU Bíróság C-115/10. sz. ügyben (Bábolna) hozott ítéletét].

2.1.4. A tulajdonnal való rendelkezés alkotmányos korlátozása

Az Alaptörvény a tulajdoni formák egyenjogúságáról kifejezetten nem rendelkezik, de az úgynevezett „*általános jogegyenlőségi tételből*” ez kétségkívül következik. Az Alaptörvény „*Szabadság és felelősség*” címet viselő részének XV. cikke megtilt az alapvető jogok (így a tulajdonhoz való jog) alanyai közötti bármiféle hátrányos megkülönböztetést.

Az állampolgárok gazdasági jogai között kitüntetett szerepe van a tulajdonhoz, valamint az örökléshez való jognak. Ez azt jelenti, hogy egyfelől mindenki szabadon rendelkezhet tulajdonával, másfelől viszont a tulajdonjog gyakorlása meghatározott kötelezettségek teljesítését is feltételezi (lásd például a földhasználatra vonatkozó kötelező előírásokat). Erre való tekintettel mondja ki az *Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdése*, hogy „*a tulajdon társadalmi felelősséggel jár.*”

A tulajdoni formák egyenjogúságából következik, hogy általában az állami tulajdon sem élvez kitüntetett szerepet. Alapvető alkotmányos követelmény viszont, hogy **azokon a területeken, ahol az államnak monopolhelyzete van, ott megfelelő alkotmányos garanciákat** kell érvényre juttatni. A **koncesszióra** vonatkozó szabályozás is ezen alkotmányos rendelkezésen alapul. Az Alaptörvény a **kizárólagos állami tulajdon**, illetve a **nemzeti vagyon** tartalmi körének meghatározását sarkalatos törvény kompetenciájába utalja (*Alaptörvény 38. cikke*).

2.2. AZ ÁLLAM GAZDASÁGIGAZGATÁSI FELADATAINAK ELLÁTÁSÁT BIZTOSÍTÓ INTÉZMÉNYEK RENDSZERE, AZOK FELADATAI

2.2.1. Az Országgyűlés gazdaságigazgatással összefüggő feladatai

Az Alaptörvény az Országgyűlést Magyarország legfőbb népképviselői szerveként határozza meg. Ez egyben azt is jelenti, hogy az Országgyűlés **a nemzeti szuverenitás legfőbb közjogi intézménye**. Az Alaptörvényen túl az Országgyűlés szervezetére és működésére az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény, valamint az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY-határozat rendelkezik.

Az Országgyűlés legfontosabb operatív feladata a **törvényalkotás**. A jogalkotás szempontjából kiemelt jelentősége van a sarkalatos törvényeknek, amelyek elfogadásához a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Alaptörvény értelmében a gazdasági igazgatás körébe tartozóan az alábbi jogalkotási tárgyak elfogadása tartozik a **sarkalatos törvények** közé:

- a) a **családok védelmére** vonatkozó rendelkezések megállapítása (*L cikk (3) bekezdés*);
- b) a **termőföld és az erdők** tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosításának korlátait és feltételeit, illetve az **integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre** és a **családi gazdaságokra**, továbbá más **mezőgazdasági üzemekre** vonatkozó szabályok (*P cikk (2) bekezdés*);
- c) a **személyes adatok védelméhez** és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének biztosítása (*VI. cikk (3) bekezdés*);
- d) a **nemzeti vagyon** megőrzésével, védelmével és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás követelményeinek megállapítása (*38. cikk (1) bekezdés*);
- e) az **állam kizárólagos tulajdoni és kizárólagos gazdasági tevékenységi** köre, valamint a **nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítése** korlátainak és feltételeinek a megállapítása (*38. cikk (2) bekezdés*);
- f) a **Magyar Nemzeti Bank** monetáris politikáért való felelősségének a megállapítása (*41. cikk (1) bekezdés*), és
- g) az **Állami Számvevőszék** szervezete és működése részletes szabályainak megállapítása (*43. cikk (4) bekezdés*).

Az Országgyűlés gazdasági igazgatással összefüggő általános törvényalkotási feladatai közül ki kell emelni a **minisztériumok felsorolásáról** rendelkező törvény elfogadását (Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi V. törvény), amely az **adott kormányzati ciklus kormányzati struktúráját állapítja meg**.

A tárgyévi költségvetési törvény (lásd például Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény) elfogadása szintén az Országgyűlés feladata. A költségvetési törvényjavaslatot az Országgyűlés az Állami Számvevőszék véleményével, és ha arra a Költségvetési Tanács észrevételt tett, azzal együtt tárgyalja meg. A költségvetés elfogadását megelőzően az Országgyűlés dönt az annak végrehajtását megalapozó törvények elfogadásáról (lásd például az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról szóló 2016. évi LXVI. törvényt, továbbá a Magyarország 2018. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2017. évi LXXII. törvényt). A gazdasági tervezhetőség és a stabilitás elősegítése érdekében az Országgyűlés a 2018. évi költségvetést annak hatálybalépését megelőzően több mint fél évvel korábban fogadta el. Ez a jogalkotási technika is egyfajta gazdasági befolyásolási eszköznek tekinthető.

Az **Országgyűlés működési rendjét** az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény állapítja meg. Az Országgyűlés alkotmányos feladata, hogy ellenőrzést gyakoroljon a Kormány, illetve egyes szerveinek működése felett. Az Országgyűlési törvény értelmében a **Kormány Országgyűlés általi ellenőrzésének eszközei** a következők:

- a) a napirend előtti felszólalás,
- b) a napirend utáni felszólalás,
- c) az interpelláció,
- d) a kérdés,
- e) a vizsgálóbizottság felállítása,
- f) a politikai vitanap tartása,
- g) az Országgyűlés illetékes bizottsága általi beszámoltatás.

Az Országgyűlés ellenőrzési szerepe nyilvánul meg az Alaptörvény azon rendelkezésében, miszerint az országgyűlési képviselő kérdést intézhet az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez és a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) elnökéhez a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben. Ezen túlmenően az országgyűlési képviselő interpellációt és kérdést intézhet a Kormányhoz és a Kormány tagjához a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben. Az interpelláció célja, hogy a képviselő az adott ügyben megfelelő magyarázatot kapjon, míg a kérdés funkciója, hogy lehetővé tegye a szükséges felvilágosítás megadását. Az Országgyűlés többek között ellenőrző feladatát látja el, amikor egy adott téma vizsgálata céljából országgyűlési bizottság (eseti bizottság, vizsgálóbizottság) felállításáról határoz.

Az Országgyűlés a munkáját **plenáris ülésen**, valamint a **bizottságokban** folytatja le. A bizottságok közül megkülönböztetünk állandó, illetve eseti bizottságokat. Az állandó bizottságok közül kiemelkedő jelentősége van a **törvényalkotási bizottságnak**. A törvényalkotási bizottság az Országgyűlés jogalkotási tevékenysége során eljáró, annak javaslattevő, véleményező, törvényben és a határozati házsabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben ügydöntő bizottsága.

Az Országgyűlés megalakulását követően létrehozza állandó bizottságait. **Az állandó bizottságok száma és feladatköre alapvetően a kormányzat felépítéséhez igazodik.** Kötelező létrehozni a mentelmi, összeférhetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságot, valamint alkotmány-ügyi kérdésekkel, költségvetéssel, külügyekkel, európai uniós ügyekkel, honvédelemmel, nemzetbiztonsággal, nemzetpolitikával foglalkozó állandó bizottságot. Ezen túlmenően az Országgyűlés állandó bizottságot egyébként bármikor létrehozhat, átalakíthat és megszüntethet.

Az állandó bizottság az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező, törvényben és a házszabályban meghatározott esetekben ügydöntő és a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerve. **Az állandó bizottságok közül az alábbiak foglalkoznak gazdasági tárgyú kérdésekkel:**

- a) a törvényalkotási bizottság,
- b) a gazdasági bizottság,
- c) a költségvetési bizottság,
- d) a népjóléti bizottság,
- e) a mezőgazdasági bizottság,
- f) a vállalkozásfejlesztési bizottság,
- g) a fenntartható fejlődés bizottsága, valamint
- h) az európai ügyek bizottsága.

A törvényalkotási bizottság az egyes törvényjavaslatokhoz benyújtott módosító indítványt nyilvános ülésen tárgyalja meg, és elfogadja azt az összegző javaslatot, amelyről az Országgyűlés plenáris ülésén dönt. A költségvetési törvénnyel összefüggésben ezen feladatokat a **költségvetési bizottság** látja el. A törvényjavaslatokhoz benyújtott módosító indítványok részletes vitája a szakbizottságokban történik.

2.2.2. A Kormány gazdaságigazgatással összefüggő feladatai

Az állam mint jogi absztrakció mindig egy konkrét szervezeten vagy szervezetrendszeren keresztül jelenik meg.

Államelméleti megközelítésből **a kormány mindig az állami tevékenységhez kapcsolódik.** A kormányzást mint új jogelméleti kategóriát pedig abból a szempontból kell vizsgálni, hogy a hatalommegosztás rendszerében **hol vannak a döntéshozatali centrumok.** A kormányforma megjelöli az állami berendezkedés dinamikáját, azaz milyen a törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonya, illetve ki gyakorolja a végrehajtó hatalmat.

A „jó kormányzás” elve alapvetően arra a kérdésre keresi a választ, hogy az adott történelmi, gazdasági körülmények között az állam irányításának melyek lehetnek a leghatékonyabb eszközei. Más megközelítésben az állam, és ezen belül is kiemelten a Kormány mennyire szóljon bele a polgárok életébe, illetve mennyiben végezzen gazdaságirányító, -szabályozó szerepet, mennyire érvényesüljön a döntéshozatalnál a szubszidiaritás elve, azaz a döntések mennyiben decentralizálhatók.

Az *Alaptörvény 15–22. cikkei* határozzák meg a Kormány működésére vonatkozó alapvető szabályokat. Az Alaptörvény a hatalmi ágak klasszikus megosztási elve érvényesüléseként rögzíti, hogy a **Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve.** A Kormány általános felhatalmazással is rendelkezik, mivel feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány intézkedései tekintetében az **Országgyűlésnek tartozik felelősséggel.**

Az Alaptörvény külön is kiemeli a **Kormány önálló szervezetalkítási hatáskörét,** amikor rögzíti, hogy a Kormány a **közigazgatás legfőbb szerve,** törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre. A gyakorlatban ez a rendelkezés azt jelenti, hogy az

Országgyűlés jogosult ugyan az adott törvényhozási tárgyban az általános keretek meghatározására, azonban ez a hatásköre nem terjedhet ki arra, hogy meghatározza, a Kormány milyen szervezeti rendben gondoskodik az abban foglaltak végrehajtásáról.

A Kormány szervezetalakítási jogköréhez szorosan kapcsolódik önálló szabályozási hatáskör. Feladatkörében eljárva a Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkothat, azonban ezen rendelkezések nem lehetnek magasabb rendű jogszabállyal ellentétesek.

Az Alaptörvény a kormányzati szervezetre vonatkozóan két rendelkezést tartalmaz: minisztériumok felsorolásáról törvény rendelkezik (lásd Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi V. törvény), valamint, hogy a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és megyei kormányhivatal.

A Kormány munkájában figyelemmel annak **kancellária típusú** működésére a **miniszterelnöknek meghatározó szerepe van**, amelyhez bizonyos közjogi többletjogosítványok is kapcsolódnak. Például a miniszterelnök tesz előterjesztést a köztársasági elnöknek a miniszterek kinevezésére, felmentésére. A miniszterelnökkel szembeni konstruktív bizalmatlansági indítvány eredményessége a Kormány megbízatásának megszűnését is eredményezi.

A Kormány sajátos jogállásából következően a közigazgatás csúcán elhelyezkedő szervezet, amelynek egyrészt **önálló döntési hatásköre** van, másrészt **koordinatív** feladatokat is el kell látnia. Ez utóbbi feladatköre a minisztériumokra, illetve a közvetlenül alárendelt országos hatáskörű szervekre terjed ki.

A Kormány működésének alapvető kereteit a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: jogállási törvény) állapítja meg. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet értelmében a Kormányt a miniszterelnök képviseli, a miniszterelnök határozza meg a Kormány általános politikáját, és irányítja ennek végrehajtását, továbbá a miniszterelnök határozza meg a Kormány testületi működésének az irányait, összehívja és vezeti a Kormányt.

A kormányzati gazdaságirányító, -szabályozó tevékenység a kormányzati tevékenység viszonylagosan önálló területeként jelentkezik. A **kormányzati gazdaságirányító, szabályozó tevékenység funkcióit** az alábbiakban lehet összefoglalni:

- a) az Alaptörvény keretei között a gazdaságpolitikai célok, illetve prioritások meghatározása és megvalósításának irányítása;
- b) a gazdasági szabályozás és a gazdaság szervezeti és intézményi rendszerének átfogó jellegű kérdéseiben való döntés;
- c) a gazdasági törvények előkészítésének koordinálása, a rendeleti szintű jogszabályok megalkotása;
- d) a gazdasági folyamatok átfogó jellegű ellenőrzése, elemzése és értékelése, és ennek alapján a szükséges kormányzati intézkedések megtétele;
- e) a nemzetközi gazdasági kapcsolatokra vonatkozó átfogó döntések meghozatala;
- f) az ágazati és funkcionális gazdasági tevékenységet végző szervek tevékenységének összehangolása.

A gazdasági igazgatás szempontjából a Kormány működésének egyik legfontosabb területe a **törvényjavaslatok előkészítése**. Az Országgyűlés tagjai rendelkeznek ugyan azzal a jogkörrel, hogy önállóan is kezdeményezzenek törvényjavaslatokat, azonban a legtöbb **gazdasági tárgyú** törvényjavaslatot – így kiemelten a **költségvetésre, az adózásra** vonatkozó javaslatokat – a Kormány nyújtja be az Országgyűlésnek.

A kormányzati gazdaságirányító, -szabályozó tevékenység legfőbb jellemzője a stratégiai jellegű irányítási tevékenység, amelynek alapvető feladata a **gazdaság makrostrukturális rendjének kialakítása**, illetve stabilitásának biztosítása, továbbá a gazdasági folyamatok hosszú távú fejlesztési céljait szem előtt tartva a gazdasági folyamatok makrogazdasági szintű **befolyásolása**.

A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet értelmében a **stratégiai tervdokumentumok** elfogadását követően az illetékes kormányzati szervnek gondoskodnia kell az abban foglaltak nyomán követéséről, értékeléséről, valamint a felülvizsgálatáról.

A hosszú távú, a középtávú és a rövid távú stratégiai tervdokumentumoknál biztosítani kell azok egymásra épülését, valamint belső koherenciáját. A stratégiai tervdokumentumoknak és azok megvalósításának pedig illeszkedniük kell az összkormányzati célkitűzésekhez. Szükség szerint biztosítani kell a stratégiai tervdokumentumok társadalmi vitáját is.

A kormányrendelet értelmében **kötelező** elkészíteni az alábbi stratégiai tervdokumentumokat:

- a) **az országelőrejelzés:** hosszú távú, a gazdasági döntéshozatalra érdemi befolyással bíró körülményeket is bemutató stratégiai tervdokumentum;
- b) **a nemzeti középtávú stratégia:** átfogó, horizontális megközelítésű társadalmi, gazdasági, környezeti célrendszert leíró, a célok elérését bemutató, középtávú stratégiai tervdokumentum;
- c) **a miniszteri program:** az összkormányzati célkitűzések érvényesítését szolgáló, a miniszter vezetése alatt álló minisztérium által megvalósítandó középtávú feladatokat meghatározó, a miniszterelnök megbízatásának idejére szóló stratégiai tervdokumentum;
- d) **az intézményi munkaterv:** rövid távú, egy naptári évre szóló intézkedési és erőforrás-felhasználási stratégiai tervdokumentum.

A **nem kötelezően** megalkotandó stratégiai tervdokumentumok az alábbiak:

- a) **hosszú távú koncepció:** a Kormány döntése alapján elkészített, és egy adott szakpolitikai területről készült részletes, hosszú távú stratégiai tervdokumentum;
- b) **a Fehér könyv:** a szakpolitikáért felelős miniszter döntése alapján elkészített, és egy szakpolitikai területről készített átfogó, más stratégiai tervdokumentum megalapozását szolgáló, rövid vagy középtávú stratégiai tervdokumentum;
- c) **a szakpolitikai stratégia:** a Kormány döntése alapján elkészített, és egy adott szakpolitikai területre vonatkozó jövőkép elérését szolgáló, középtávú stratégiai tervdokumentum;
- d) **a szakpolitikai program:** a szakpolitikáért felelős miniszter döntése alapján elkészített, rövid távú, a vonatkozó stratégiák megvalósítására fókuszáló stratégiai tervdokumentum;
- e) **az intézményi stratégia:** az adott intézményre vonatkozó szakmai és szervezeti feladatokat megfogalmazó középtávú stratégiai tervdokumentum [a fővárosi és megyei kormányhivatalok, illetve a járási (fővárosi kerületi) hivatalok esetében a fővárosi és megyei kormányhivatal egészére vonatkozó intézményi stratégiát a kormány megbízott készíti elő];
- f) **a Zöld könyv:** valamely más stratégiai tervdokumentum előkészítése érdekében készített vitaindító, kötetlen struktúrájú és tartalmi elemeket tartalmazó, középtávú stratégiai tervdokumentum. A zöld könyv felhívja a figyelmet valamely ágazat, szakpolitikai terület legfontosabb megoldatlan kérdéseire, és kezdeményezi, hogy az érintett szervek a kérdésekkel a kormányzati stratégiai irányítás keretein belül foglalkozzanak.

A kormányzati munka sajátos területe, amikor egyes szakmai részterületeket külön kabinetekben is megvitatnak. A jogállási törvény 28. § (1) bekezdése alapján a Kormány kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben **kabineteket** hozhat létre. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet értelmében a Kormány a gazdasági igazgatással összefüggő egyes szakpolitikai kérdések megvitatására üggyöntő hatáskörrel kabineteket hozott létre. A Gazdasági Kabinetet a pénzügyminiszter, a Stratégiai és Családügyi Kabinet a Miniszterelnökséget vezető miniszter vezeti, tagjai pedig az adott szakkérdésért felelős miniszterek.

Az egyes **kiemelt kormányzati feladatok** ellátása (nemzeti vagyon kezelése, Paks II. beruházás megvalósítása) külön **tárca nélküli miniszter** hatáskörébe tartozik. A kabinetrendszer mellett még további testületek is segítik a Kormány munkáját.

A Kormány hatáskörébe tartozó jelentős, több minisztérium feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására **kormánybizottságokat** hozhat létre. A kormánybizottság tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek.

Az említetteken túl a Kormány **javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületeket** hozhat létre. Ezeknek a testületeknek a tagjait, illetve a testületi ülésére állandó jelleggel meghívott személyeket a testület létrehozásáról rendelkező kormányhatározat állapítja meg. A Kormány – határozatával – egyik minisztérium, illetve kormányhivatal feladatkörébe sem tartozó vagy kiemelt fontosságú feladat ellátására **kormánybiztost** nevezhet ki.

A kormányzati struktúra 2017-től fokozatos átalakuláson ment keresztül, melynek lényege szerint:

- a) az elsőfokú hatósági eljáráshoz kapcsolódó feladatokat az általános vagy speciális illetékességgel eljáró fővárosi és megyei kormányhivatalok, illetve a járási (fővárosi kerületi) hivatalok,
- b) a másodfokú hatósági eljáráshoz kapcsolódó feladatokat a megszűnő költségvetési szervet irányító minisztérium vagy a fővárosi és megyei kormányhivatalok,
- c) az egyéb országos illetékességgel ellátott feladatokat a megszűnő költségvetési szervet irányító minisztérium vagy más állami szerv,
- d) az egyéb, a költségvetési szerv területi szerve vagy területi feladatok ellátására kialakított szervezeti egysége által ellátott feladatokat a fővárosi és megyei kormányhivatalok feladatkörébe kell utalni és – az átalakítás mellett – a feladatköröket felül kell vizsgálni a közfeladatok számának csökkentése érdekében.

A 2018. májusában felállt új kormányzati struktúrában továbbra is fennmaradt a központi kormányzati akarat helyi szintű végrehajtásáért való szakmai felelősség. Az egyes gazdaságpolitikailag, stratégiaileg kiemelt jelentőségű ügyekben üggyöntő hatáskörű kabinetek kerültek felállításra, az innováció, és a versenyképesség, a családpolitikai, népesedéspolitikai célkitűzések is határozottabban jelentek meg. A külgazdasági kapcsolatokban még meghatározóbbá vált a nemzeti gazdasági érdekek külföldi képviselete (lásd: az Információs Hivatal felügyelete a külgazdasági és külügyminiszterhez került, melynek okán a gazdasági hírszerzés is hangsúlyosabbá vált.) A Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program megvalósításáról szóló 1298/2017. (VI. 2.) Korm. határozat alapján pedig a nemzeti haderőgazdaság fejlesztéséért való felelősség vált meghatározóvá a Honvédelmi Minisztérium feladatkörében. Ehhez a kormányhatározathoz kapcsolódik még a nemzeti védelmi ipari és védelmi célú fejlesztésekért, valamint a haderőmodernizáció koordinálásáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól szóló 1325/2018. (VII. 18.) Korm. határozata

- a) az **elsőfokú hatósági eljáráshoz** kapcsolódó feladatokat az általános vagy speciális illetékességgel eljáró fővárosi és megyei **kormányhivatalok**, illetve a **járási (fővárosi kerületi) hivatalok**,

- b) a **másodfokú hatósági eljáráshoz** kapcsolódó feladatokat a megszűnő költségvetési szervet irányító **minisztérium vagy a fővárosi és megyei kormányhivatalok,**
- c) az **egyéb országos illetékességgel ellátott feladatokat** a megszűnő költségvetési szervet irányító **minisztérium vagy más állami szerv,**
- d) az **egyéb,** a költségvetési szerv területi szerve vagy területi feladatok ellátására kialakított szervezeti egysége által ellátott feladatokat a **fővárosi és megyei kormányhivatalok** feladatkörébe kell utalni és – az átalakítás mellett – a feladatköröket felül kell vizsgálni a **közfeladatok számának csökkentése** érdekében.

2.2.3. A gazdasági igazgatás koordinációs, illetve szakpolitikai (ágazati, illetve funkcionális) feladatait ellátó központi államigazgatási szervek

A 2018. májusában kialakított kormányzati struktúra (lásd a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi V. törvényt, valamint a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendeletet) egyben válasz is a világgazdasági és más világpolitikai kihívásokra. A világgazdaságban – a több pólusú világrend kialakulásával egyidejűleg – jelentős átrendeződésnek lehetünk tanúi. A technikai, technológiai fejlődés egyre nagyobb kihívás elé állítja a gazdaságot, a versenyképességi kritériumoknak való megfelelés pedig meghatározó eleme a gazdasággal kapcsolatos szabályozásnak. A népesedési helyzet alakulására adandó válaszok is komoly kihívást jelentenek. A migráció kérdése, annak kezelése egyben rámutatott arra is, hogy e problémakörben alapvetően kétféle megközelítés létezik: az EU és ezen belül is a tagállamok egy része által szorgalmazott un. „európai megoldás” mely szerint a migrációt menedzselni kell, „a migráció jó dolog”, mivel serkenti a gazdaságot, megoldást jelent a népesedési problémákra, míg **a másik Magyarország által is** képviselt álláspont szerint a népesedéspolitikai problémákat alapvetően nemzeti hatáskörben, és családpolitikai eszközökkel kell megoldani. Ezen kihívásokra adandó válaszokhoz kapcsolódik továbbá a nemzeti szuverenitás biztosításához szükséges védelmi feltételek megteremtése, amely a gazdaság egy jelentős ágazatának (haderőgazdaság) az újjászületését vonja maga után. **Mindezek a szempontok** együttesen vannak jelen az új kormányzati struktúrában.

Hazánk EU-csatlakozását követően a minisztériumi szintű munka jelentősen átalakult. Azokon a területeken, ahol az EU-nak közös politikái vannak (lásd külön például a közös agrárpolitika), a tagállami minisztérium feladatköre elsősorban a stratégiaalkotásra, illetve a jogalkotásra koncentrálódik. E feladatkörökhöz szorosan kapcsolódnak továbbá a közösségi támogatások nemzeti végrehajtásának megszervezésével, irányításával kapcsolatos feladatok (például Irányító Hatóság).

A szakpolitikai feladatokon belül megkülönböztetünk ágazati, illetve funkcionális feladatokat.

Az ágazati szinten megvalósuló gazdaságigazgatási tevékenység fő területei az alábbiak:

- a) a kormányzati döntés-előkészítésben való részvétel, a döntéshozatal során az ágazati szempontok és érdekek képviselete, valamint a meghozott gazdasági döntések végrehajtásában való aktív közreműködés;
- b) közösségi támogatási, illetve ágazatfejlesztési koncepciók és programok kidolgozása, valamint döntési jogosítvánnyal rendelkező szervek elé történő előterjesztése;
- c) ágazati-szakmai követelmények meghatározása;
- d) részvétel az ágazati kutató-fejlesztő tevékenység igazgatásában;
- e) részvétel az Európai Unió egységes piaci rendtartásának működtetésében, az egységes piac körébe nem tartozó ágazati külgazdasági kapcsolatok megvalósításában.

A gazdasági tevékenység közigazgatási befolyásának másik sajátos területe a funkcionális gazdasági befolyásoló tevékenység, amelyet a központi funkcionális szervek (például a pénzügyminisztérium,

Külgazdasági és Külügyminisztérium stb.) látnak el. A funkcionális gazdaságirányító tevékenység fő területei:

- a) a gazdasági döntés-előkészítés,
- b) a gazdasági szabályozás,
- c) a koordináció, valamint
- d) a gazdasági ellenőrző tevékenység (gazdasági, pénzügyi és adó-ellenőrzési tevékenység).

Ezen tárgykörökben a szabályozás horizontális jellegű, azaz a gazdaság és a közigazgatás valamennyi szereplőjére érvényes szabályok megalkotását, az azokban foglaltak betartásának ellenőrzését jelenti.

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendeletet határozza meg az egyes miniszterek által felügyelt szakterületeket.

Az újonnan kialakított kormányzati struktúrában a miniszterelnököt erős irányítási jogosítványok illetik meg. A Kormányt a miniszterelnök képviseli, miniszterelnök határozza meg a Kormány általános politikáját, és irányítja ennek végrehajtását, továbbá a miniszterelnök határozza meg a Kormány testületi működésének az irányait, összehívja és vezeti a Kormányt. A miniszterelnök irányítási feladatait közvetlenül, illetve a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján látja el.

A kormányrendelet értelmében a miniszter a feladat- és hatásköre gyakorlása során köteles együttműködni a Kormány más tagjával. A miniszter – jogszabályban, valamint a Kormány határozatában meghatározott – feladat körében:

- a) javaslatot készít a Kormány általános politikájára,
- b) előkészíti a stratégiai dokumentumokat és az ezek végrehajtására vonatkozó programokat, koordinálja azok megvalósítását,
- c) előkészíti a törvények és a kormányrendeletek tervezeteit, a Kormány, a miniszterelnök és a köztársasági elnök határozatait, valamint törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján miniszteri rendeletet ad ki, különleges jogrend időszakára vonatkozó jogszabálytervezeteket dolgoz ki,
- d) az Európai Unió intézményeinél, a külkapcsolatokban és a nemzetközi szervezetekben felhatalmazás alapján e rendeletben meghatározottak szerint képviseli a Kormányt,
- e) gondoskodik az európai integrációból eredő feladatok végrehajtásáról,
- f) közreműködik az európai uniós források felhasználásában,

A miniszterelnök kabinetfőnöke a gazdaság igazgatásával összefüggésben a Kormány:

1. az általános politikai koordinációért,
2. a turizmusért,
3. a vendéglátásért, valamint
4. az e-közigazgatási és informatikai fejlesztések egységesítéséért

felelős tagja.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter a gazdaság igazgatásával összefüggésben a Kormány:

1. Budapest és a fővárosi agglomeráció fejlesztéséért,
2. az európai uniós ügyek koordinációjáért,
3. az építésügyi szabályozásért és építésügyi ügyekért,
4. a kormányzati társadalmi kapcsolatok összehangolásáért,
5. a kormányzati stratégiák kidolgozásának támogatásáért,
6. a közbeszerzésekért,
7. a településfejlesztésért és településrendezésért,
8. területrendezésért,

9. társadalompolitika összehangolásáért,
felelős tagja.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter vezeti a Stratégiai és Családügyi Kabinet üléseit.

A belügyminiszter mint a miniszterelnök nemzetbiztonságért felelős helyettese a gazdaság igazgatásával összefüggésben a Kormány

1. helyi önkormányzatokért,
2. vízgazdálkodásért,

felelős tagja. A miniszter vezeti a Nemzetbiztonsági Kabinet üléseit.

A pénzügyminiszter mint a miniszterelnök gazdaságpolitikáért felelős helyettese a gazdaság igazgatásával összefüggésben a Kormány

1. adópolitikáért,
2. államháztartásért,
3. foglalkoztatáspolitikáért,
4. gazdaságpolitikáért,
5. gazdaságpolitika makrogazdasági szabályozásáért,
6. lakásgazdálkodásért és lakáspolitikáért,
7. nemzetközi pénzügyi kapcsolatokért,
8. pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért,
9. területfejlesztés stratégiai tervezéséért

felelős tagja. A pénzügyminiszter vezeti a Gazdasági Kabinet üléseit.

Az agrárminiszter a gazdaság igazgatásával összefüggésben a Kormány

1. agrárpolitikáért,
2. agrár-vidékfejlesztésért,
3. élelmiszerlánc-felügyeletért,
4. élelmiszeriparért,
5. erdőgazdálkodásért,
6. földügyért,
7. halgazdálkodásért,
8. ingatlan-nyilvántartásért,
9. környezetvédelemért,
10. természetvédelemért,
11. térképészetért,
12. vadgazdálkodásért

felelős tagja.

Az emberi erőforrások minisztere a gazdaság igazgatásával összefüggésben a Kormány

1. családpolitikáért,
2. egészségbiztosításért,
3. egészségügyért,
4. oktatásért,
5. szociál- és nyugdíjpolitikáért,
6. társadalmi felzárkózásért

felelős tagja.

Az innovációért és technológiáért felelős miniszter a gazdaság igazgatásával összefüggésben a Kormány

1. állami infrastruktúra-beruházásokért,
2. bányászati ügyekért,
3. belgazdaságért,
4. elektronikus hírközlésért,
5. energiapolitikáért,
6. európai uniós források felhasználásáért,
7. építésgazdaságért,
8. turisztikai céllelőirányzat és a turisztikai fejlesztési céllelőirányzat kivételével – fejlesztési céllelőirányzatok kezeléséért, szabályozásáért és ellenőrzéséért,
9. fogyasztóvédelemért,
10. gazdaságfejlesztésért,
11. iparügyekért,
12. kereskedelemért,
13. közlekedésért,
14. nem európai uniós fejlesztési források felhasználásához kapcsolódó fejlesztéspolitikáért,
15. területfejlesztésért,
16. szakképzésért és felnőttképzésért

felelős tagja.

A külgazdasági és külügyminiszter a gazdaság igazgatásával összefüggésben a Kormány

1. külgazdasági ügyekért,

felelős tagja.

A nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter a gazdaság igazgatásával összefüggésben a Kormány

1. állami vagyon felügyeletéért,
2. állami vagyonnal való gazdálkodás szabályozásáért,
3. nemzeti közműszolgáltatásokért,
4. nemzeti pénzügyi szolgáltatásokért,

felelős tagja.

A Paksi Atomerőmű két új blokkja tervezéséért, megépítéséért és üzembe helyezéséért felelős tárca nélküli miniszter felelős a Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya közötti nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló Egyezményben meghatározott egyes feladatok ellátásáért (Paks II. beruházás).

2.2.4. Az önkormányzatok gazdaságigazgatási feladatai

Az önkormányzati rendszer 1990. évi bevezetésének egyik alapvető célkitűzése volt, hogy a helyi közügyek intézésében a települési önkormányzatok nagyfokú önállóságot kapjanak. Ennek keretében vált lehetővé **az önkormányzatok gazdálkodási önállóságának a megteremtése**. A települési önkormányzat a helyi gazdaságra meghatározó befolyást gyakorol. Azáltal, hogy működteti a helyi közszolgáltatás intézményeit, főként a kis településen meghatározó szerepet játszik a **helyi lakosság foglalkoztatásában**. Fontos feladata a települési önkormányzatnak, hogy részben mint **megrendelő**, részben mint az önkormányzat tulajdonában lévő **vagyon hasznosítója**, részt vállal a helyi gazdaság alakításában. Az önkormányzat feladata emellett a helyben megvalósuló fejlesztésekhez, beruházásokhoz szükséges **terület biztosítása**, az **infrastruktúra** kiépítése, működtetése, különböző helyiadó-kedvezmények nyújtásával a **helyben működő vállalkozások segítése, támogatása**.

Az önkormányzatok **autonóm gazdálkodása** az alábbi jogi keretek között valósul meg:

- a) az önkormányzatoknak kötelező feladatot és hatáskört csak törvény állapíthat meg;
- b) a kötelezően ellátandó önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározásával egyidejűleg az Országgyűlés gondoskodik az azok ellátásához szükséges anyagi feltételekről;
- c) az önkormányzatok a kötelező és az önként vállalt feladataikat egységes költségvetésből finanszírozzák;
- d) az önkormányzatoknak a bevételeik keretéig rangsorolniuk kell a feladataikat (azonban a döntési szabadság nem vezethet a kötelező feladatok hiányos ellátásához);
- e) a törvényben meghatározott beruházási célok körében az önkormányzatok céltámogatást igényelhetnek;
- f) az önállóságuk és működőképességük védelme érdekében kiegészítő állami támogatás illeti meg az önhibájukon kívül hátrányos pénzügyi helyzetben lévő települési önkormányzatokat;
- g) az önkormányzatok maguk döntenek a helyi adó bevezetéséről, ezen belül a bevezetendő helyi adó fajtájáról, mértékéről, a mentességekről, kedvezményekről;
- h) az önkormányzatok önállóan alakítják ki pénzügyi és számviteli rendszerüket.

Az Alaptörvény megteremtette annak a lehetőségét, hogy a megalkotásra kerülő törvények a gazdálkodás biztonságát a korábbiaknál erőteljesebben védelmezzék. Az *Alaptörvény 34. cikkének (5) bekezdése* alapján „*törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.*” Ennek részletszabályait a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 10. §-a tartalmazza. Ennek értelmében az **önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet érvényesen csak a Kormány előzetes hozzájárulásával köthet.** Ezen rendelkezéshez kapcsolódik 2012-ben az a kormánydöntés, miszerint az önkormányzatok adósságállományának meghatározott részét az **állam átvállalta.**

Az önkormányzati törvény szerint a **gazdálkodás biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester a felelős.** A veszteséges gazdálkodás következményei az önkormányzatot terhelik. **Az állami költségvetés a veszteséges gazdálkodásból származó kötelezettségekért nem vállal felelősséget.** Ha az önkormányzat fizetéseképtelenné válik, a polgármesternek, a képviselő-testületnek a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvényben foglaltak szerint kell eljárni.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 2013. január 1-jei hatállyal új alapokra helyezte az önkormányzati gazdálkodást. Az önkormányzatok **saját bevételeinek** minősülnek:

- a) a helyi adók,
- b) a saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj,
- c) az átvett pénzeszközök,
- d) az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj,
- e) az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei.

A települési önkormányzatok saját bevételei között meghatározó a szerepe a **helyi adóbevételeknek.** Az önkormányzat képviselő-testülete – rendeletével – a következő adók bevezetésére jogosult:

- a) vagyoni típusú adók (építményadó, telekadó),
- b) kommunális jellegű adók (kommunális adó, idegenforgalmi adó),
- c) helyi iparüzési adó.

A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény értelmében az önkormányzat az illetékességi területén rendelettel olyan **települési adót**, települési adókat vezethet be, amelyet vagy amelyeket más törvény nem tilt. Az önkormányzat települési adót **bármely adótárgyra megállapíthat, feltéve, hogy arra**

nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. A települési adónak nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, továbbá – e minőségére tekintettel – vállalkozó. A települési adóval kapcsolatos adóhatósági feladatokat az **önkormányzati adóhatóság** látja el. A települési adóból származó bevétel az azt megállapító **önkormányzat bevétele**, amelyet fejlesztési célra és a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használhat fel.

Az Ötv. értelmében az önkormányzatok a jövőben is vállalhatnak **önként** feladatokat, ám ezek ellátása **nem veszélyeztetheti a kötelezően előírt feladatok ellátását.** Ennek következtében a fakultatív feladatok finanszírozása a saját bevételek, illetve az e célra biztosított források terhére lehetséges. Az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai között szerepel az ivóvízellátás, a szennyvízkezelés, a hulladékgazdálkodás, a távhőszolgáltatás.

Az önkormányzati rendszer önállóságának garanciája az önkormányzatoknak biztosított vagyon. Az önkormányzati tulajdon alanyai maguk a települések. A helyi **önkormányzat vagyona**

- a) a tulajdonából és
- b) a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll.

E vagyonelemek az **önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják.** A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik. A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló **nemzeti vagyon** birtoklása, használata, hasznai szedésének joga, fenntartása, üzemeltetése, létesítése, fejlesztése, valamint felújítása a nemzeti vagyonról szóló törvényben szabályozott módon engedhető át másnak.

A képviselő-testület a helyi önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyonra a nemzeti vagyonról szóló törvény rendelkezései szerint az önkormányzati közfeladat átadásához kapcsolódva **vagyonkezelői jogot** létesíthet. A képviselő-testület kizárólag a nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározott személyekkel köthet vagyonkezelési szerződést. Az önkormányzati **vagyonnyilvántartás** (vagyonkataszter) folyamatos vezetéséért, az adatok hitelességéért a **jegyző** felelős. Az önkormányzati törzsvagyont a többi vagyontárgytól elkülönítve kell nyilvántartani.

A helyi önkormányzat vagyona

- a) törzsvagyon vagy
- b) üzleti vagyon lehet.

A **helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon külön része a törzsvagyon,** amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja. A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon nem idegeníthető el, az vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló használati jog vagy szolgálat kivételével nem terhelhető meg, rajta osztott tulajdon nem létesíthető.

A **helyi önkormányzat költségvetése az államháztartás része.** Az önkormányzati alrendszer költségvetése a központi költségvetéstől elkülönül, ahhoz központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik. A helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az **éves költségvetés.** Ebből finanszírozza és látja el törvényben meghatározott kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatait. Az önkormányzati feladatok ellátásának forrásait és kiadásait a helyi önkormányzat **egységes költségvetési rendelete** elkülönítetten tartalmazza. Az önkormányzatok eladósodottságának megakadályozása érdekében rendelkezik úgy a törvény, hogy a költségvetési rendeletben **működési hiány nem tervezhető.** A helyi önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit saját bevételeiből, más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből, valamint központi költségvetési támogatásból teremti meg.

A képviselő-testület hosszú távú fejlesztési elképzeléseit **gazdasági programban, fejlesztési tervben** rögzíti, melynek elkészítéséért a helyi önkormányzat a felelős. A gazdasági program, fejlesztési terv helyi szinten meghatározza mindazokat a célkitűzéseket és feladatokat, amelyek a helyi önkormányzat költségvetési lehetőségeivel összhangban, a helyi társadalmi, környezeti és gazdasági adottságok átfogó figyelembevételével a helyi önkormányzat által nyújtandó feladatok biztosítását, színvonalának javítását szolgálják. A gazdasági program, fejlesztési terv – a megyei területfejlesztési elképzelésekkel összhangban – tartalmazza az egyes közszolgáltatások biztosítására, színvonalának javítására vonatkozó fejlesztési elképzeléseket.

A helyi önkormányzatnak nyújtott **európai uniós és az ahhoz kapcsolódó költségvetési támogatások felhasználását:**

- c) az Európai Számvevőszék és az Európai Bizottság illetékes szervezetei,
- d) kormányzati ellenőrzési szerv,
- e) a fejezetek ellenőrzési szervezetei,
- f) a Magyar Államkincstár,
- g) az ellenőrzési hatóság, az európai uniós támogatások irányító hatóságai és
- h) a közreműködő szervezetek képviselői

is **ellenőrizhetik.**

A **jegyző** köteles – a jogszabályok alapján meghatározott – **belső kontrollrendszert** működtetni, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. A jegyző köteles gondoskodni – a belső kontrollrendszeren belül – a belső ellenőrzés működtetéséről az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók és a nemzetközi belső ellenőrzési standardok figyelembevételével. A helyi önkormányzat **belső ellenőrzése** keretében gondoskodni kell a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzéséről is. A helyi önkormányzatra vonatkozó éves ellenőrzési tervet a képviselő-testület az előző év december 31-éig hagyja jóvá.

2.3. A GAZDASÁGI KAMARÁK

A gazdasági kamaráknak a fejlett piacgazdaságú országokban meghatározó szerepük van a gazdaság fejlődésének és szerveződésének előmozdításában, a gazdasági tevékenységet folytatók általános, **együttes érdekeinek** érvényre juttatásában, az **üzleti forgalom biztonságának** és a **piaci magatartás tisztességének** megteremtésében és megőrzésében, valamint a gazdasággal összefüggő egyes **közigazgatási feladatok** ellátásában.

A gazdasági kamarák létrehozásának legfőbb célja az, hogy azokon a területeken, ahol az állam gazdaságszervező, szabályozó szerepe nem lehet kellően hatékony, ott az állam szerepvállalása helyett bizonyos közfeladatokat a külön törvénnyel létrehozott, köztestületként működő gazdasági kamarák vegyék át. A **köztestületi jelleg** alapvetően abban nyilvánul meg, hogy:

- a) a gazdasági kamarákat egy **külön törvény** hozza létre (például a gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény, valamint a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXVI. törvény);
- b) tagjai gazdasági tevékenységet folytató magánszemélyek, gazdálkodó szervezetek, amelyek e köztestületet **önkormányzati jogkörüknél** fogva választással hozzák létre;
- c) jogszabályban meghatározottak szerinti **közfeladatot** látnak el, amihez a szükséges közjogi eszközökkel rendelkeznek (például közérdekű keresetindítás, etikai szabályok megállapításának a joga, intézkedéseik nyilvánosságra hozatalának a joga);
- d) a tagságuk részére pedig széles körű **szolgáltatási** tevékenységet végeznek.

A gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény kétféle gazdasági kamarát különböztet meg:

- a) a **kereskedelmi és iparkamara** területi és országos szervezetei, továbbá
- b) az **agrárkamara**.

A gazdasági kamarák feladata, hogy a részükre biztosított önkormányzatiságon alapuló működésükkel előmozdítsák a gazdaság fejlődését és szerveződését, a piaci magatartás tisztességességét, a gazdasági tevékenységet folytatók **általános, együttes érdekeinek** érvényesülését. A gazdasági kamarák **közérdekű keresetet** indíthatnak a fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződés részévé váló tisztességtelen általános szerződési feltétel érvénytelenségének megállapítása érdekében. Az így indított közérdekű kereset alapján a bíróság a tisztességtelen általános szerződési feltétel érvénytelenségét az annak alkalmazójával szerződő valamennyi félre kiterjedő hatállyal állapítja meg, és elrendeli, hogy a szerződési feltétel alkalmazója a saját költségére gondoskodjék a szerződési feltétel tisztességtelenségének megállapítására vonatkozó közlemény közzétételéről. Az agrárkamara részére a törvény további esetben is biztosítja a közérdekű kereset indításának a lehetőségét.

A gazdasági kamarák egyik további feladata az **üzleti etikai szabályok** megalkotásának a lehetősége. Az etikai szabályok megalkotása döntően a jogi szabályozásokon túlmenő területeket érinti. Érvényesülésük többnyire az önkéntes jogkövetésen alapulna. A gazdasági kamara azonban alapszabályában vagy más önkormányzati szabályaiban külön szabályozza mind az etikai eljárások lefolytatását, mind pedig a lehetséges jogkövetkezményeket.

A gazdasági kamarák mellett **állandó választott bíróságok** is működnek, amelyek egyszerűsített eljárás keretében jogosultak a jogviták rendezésére.

A gazdasági kamarák sajátos helyzetükből adódóan rendszeresen **egyeztetnek a Kormánnyal, illetve annak tagjaival**. Az együttműködés részletes feltételeit kötött megállapodások tartalmazzák.

2.3.1. A Kereskedelmi és Iparkamara

A gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény értelmében

- a) **területi** gazdasági kamaraként a megyékben, a megyeszékhelyen kívüli megyei jogú városokban és a fővárosban **kereskedelmi és iparkamarák** működnek,
- b) a **Magyar Kereskedelmi és Iparkamara** pedig **országos** kamaraként látja el feladatait.

A területi gazdasági kamarákat az **önkéntes tagság** elve alapján hozták létre a gazdálkodó szervezetek. A Magyar Kereskedelmi és Iparkamarát a területi kereskedelmi és iparkamarák küldöttjei **választás** útján hozták létre.

A területi gazdasági kamarák a gazdaság fejlesztésével kapcsolatban **tájékoztatási, képzési** feladatokat látnak el, továbbá munkájukkal elősegítik a gazdaság fejlődésére jelentős hatást gyakorló, nemzetgazdasági szinten hatékony, a közvetlen vállalkozói érdekeltséget meghaladó célok megvalósulását.

A területi gazdasági kamarák az **üzleti forgalom biztonságának és a piaci magatartás tisztességének** megteremtése, megőrzése, illetve fokozása érdekében elsősorban bizonyos kereskedelmi okmányok kiállítását, hitelesítését végzik, kereskedelmi, üzleti etikai szabályokat dolgoznak ki, valamint működtetik a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény alapján működő békéltető testületeket.

A gazdasági kamarák a **gazdasági tevékenységet folytatók általános, együttes érdekeinek érvényesítése** céljából vélemények, javaslatok megtételével vesznek részt a tagságot érintő jogszabályok megalkotásában, stratégiák kialakításában.

A Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mint országos gazdasági kamara elsősorban a stratégiai kérdések kidolgozásában, gazdasági tárgyú előterjesztések és jogszabályok tervezeteinek **véleményezésében** vesz részt. A Magyar Kereskedelmi és Iparkamara a gazdaság szereplői számára

azok bel-, illetve külföldi kereskedelmi, üzleti kapcsolatainak fejlesztését szolgáló szolgáltatásokat nyújt.

Tekintettel arra, hogy a gazdasági kamarák a gazdasági élet azon szereplőit is tagjaik között tudhatják, amelyek adott esetben versenytársi pozícióban vannak egymással, vagy egyébként az üzleti kapcsolatok ellentétes oldalain állnak, a gazdasági kamarák szakmai, munkáltatói és munkavállalói érdekképviselőket nem láthatnak el. E feladatokat az egyesületként működő érdekképviselői szervezetek láthatják el. Ez azonban nem zárja ki, hogy a gazdasági kamarák a gazdasági szereplők általános érdekeinek képviselőjében eljárjanak.

A gazdasági kamarák által a gazdálkodó szervezetek gazdasági tevékenységéről vezetett **nyilvántartás** egyben a kamarai közfeladatok ellátásához szükséges adatbázisul is szolgál.

2.3.2. A Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara

A Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXVI. törvény értelmében az agrárkamara az **agrárgazdasági tevékenységet végzők** törvény által létrehozott, önálló jogi személyiséggel rendelkező önkormányzati és közfeladatokat ellátó köztestülete. Az agrárgazdasági tevékenységet folytató gazdák, illetve gazdálkodó szervezetek esetén **a kamarai tagság létesítése kötelező**. Ennyiben eltérés mutatkozik az agrárkamara, valamint a kereskedelmi és iparkamara között. A kötelező tagság keretén belül lehet ugyanis megteremteni azt a szervezeti keretet, amelynek keretében az egymással szerves kapcsolatban álló piaci szereplők (termelő-feldolgozó-nagykereskedő) egységes szervezeti rendszerben alakíthatják ki saját működési rendjüket. Ennek jelentősége különösen abban is kiemelhető, hogy amíg a kormányzati struktúrában a termékpálya egyes elemeiért való felelősség megoszlik (a termelés, feldolgozás a földművelésügyi miniszter, a kereskedelem a nemzetgazdasági miniszter felelősségi körébe tartozik), addig a kamarán belül a termékpálya egésze képezi a kamarai működés rendjét.

Az agrárkamara belső struktúrája érdemben eltér a kereskedelmi és iparkamarákétól. Amíg a kereskedelmi és iparkamarák esetében a területi szervezetek külön-külön jogi önállósággal rendelkeznek, akárcsak a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara **jogilag egységes szervezet**, a területi szervei csak önkormányzati ügyekben rendelkeznek önállósággal, ami viszont nem érinti a kamara jogi szervezeti egységét.

A Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamarán belül egységes struktúra került kialakításra, amelynek legfőbb jellemzője, hogy **a kamara önkormányzati rendszerét a kamarán belül működő ügyintézői (hivatali) szervezet leköveti**. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a kamarai önkormányzatiságot megtestesítő egyes szervezeti struktúrák szoros kapcsolatban vannak a kamara megfelelő szintű ügyintéző szervezeti egységeivel. Az ügyintézői szervezet kettős feladatot lát el: egyrészt gondoskodik a kamarai önkormányzati rendszer adminisztratív működtetéséről, másrészt ellátja a feladatkörébe tartozó közigazgatási, illetve szolgáltatási feladatokat.

Az agrárkamara **szolgáltatási és igazgatási jellegű közfeladatokat**, valamint a mezőgazdasági támogatási szervvel kötött megállapodásban foglaltak szerint átruházott, illetve együttműködői feladatokat lát el.

Az agrárkamara igazgatási jellegű közfeladatai kiterjednek az agrár- és élelmiszer-gazdaság fejlesztésére, valamint a vidékfejlesztésre, az üzleti forgalom biztonságára és a tisztességes piaci magatartás megteremtésére, megőrzésére, illetve fokozására, az agrárgazdasági tevékenységet folytatók általános, együttes érdekeinek érvényesítésére, az ágazattal kapcsolatos stratégiák és programok kidolgozásában való részvételre. Az igazgatási jellegű közfeladatok közül ki kell még emelni az agrárkamara részvételét a földforgalommal kapcsolatos eljárásokban, az őstermelői igazolványok kiállításában, valamint a szaktanácsadással kapcsolatos egyes feladatok ellátásában.

A kamarai közfeladatok ellátásához széles körű, **közhatalmi jellegű jogosítványok** tartoznak, melyek az alábbiak:

- a) **közérdekű kereset indításának joga** a versenyjogi szabályok megsértése esetén;
- b) üzleti etikai szabályok megállapítása, a taggal szemben **etikai eljárás** megindítása;
- c) a tagot elmarasztaló döntés **nyilvánosságra hozatala**;
- d) a tagok közötti viták **jószolgálati eljárás** keretében való rendezése;
- e) a tagok egymás közti, agrárgazdasági tevékenységéből folyó jogviták során alávetés esetén a **Kamara mellett működő Állandó Választottbíróság kizárólagos hatáskörének törvényi megállapítása**.

A kamara:

- a) tagjairól tagnyilvántartást, valamint
- b) gazdaság szerkezeti nyilvántartást vezet.

A nyilvántartások vezetéséhez szükséges adatokat a NAV, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, illetve más szervek rendszeresen **szolgáltatják**. Ezen adatok egyrészt a tagdíj megállapításához, másrészt a kamara által folytatott gazdaságszervező tevékenység folytatásához is felhasználhatók.

2.4. A GAZDASÁGI ÉRDEKEGYEZTETÉS RENDJE

A gazdasági partnerek közötti rendezett keretekben történő párbeszéd szükségessége már 1989-ben, az **Országos Érdekegyeztető Tanács** megalakulásával felvetődött. Kezdetben ezen egyeztetési fórumban a szakszervezetek a háromoldalú felosztásnak megfelelően szakszervezeti, munkaadói, illetve kormány oldal szerint különültek el. Ezen fórum sokáig például a **minimálbér-tárgyalások** kizárólagos fóruma volt. Az érdekegyeztetésben részt vevő szociális partnerek tájékoztató, véleményezési és egyetértési joggal rendelkeztek.

2004-től az érdekegyeztetés rendje fokozatosan áttért a kétoldalú érdekegyeztetési rendre. Ebben a rendszerben a **Kormány már csak tanácskozási joggal** vesz részt.

A gazdasági érdekegyeztetés jelenlegi rendjét a **Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról szóló 2011. évi XCIII. törvény** állapítja meg. A törvény megalkotása alkalmával az Országgyűlés tekintettel volt az Európai Unió működéséről szóló szerződés társadalmi párbeszéd szükségességét előíró alapelveire is. Ennek alapján 2012-től a **Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács** a gazdaság és a társadalom fejlődését érintő átfogó ügyek, a kormányzati ciklusokon átívelő nemzeti stratégiák megvitatására, valamint a harmonikus és kiegyensúlyozott gazdasági fejlődés, illetve az ehhez illeszkedő szociális modellek kidolgozásának és megvalósításának előmozdítására létrejött, **az Országgyűléstől és a Kormánytól független testület**. A Tanács a munkaadói és munkavállaló érdekképviseleti szervezetek, a gazdasági kamarák, a nemzetpolitika területén tevékenykedő civil szervezetek, a tudomány és a művészet hazai és határon túli magyar képviselői, valamint a bevett egyházak közötti társadalmi párbeszéd legátfogóbb, sokoldalú konzultatív fóruma.

2.4.1. A Tanács munkájában tagként vesznek részt

- a) a munkaadói és munkavállalói érdek-képviseleti szervezetek, illetve érdek-képviseleti szövetségek,
- b) az országos gazdasági kamarák,
- c) a nemzetpolitika területén tevékenykedő civil szervezetek,
- d) a bevett egyházak,
- e) a tudomány hazai és határon túli magyar képviselői, valamint
- f) a művészet hazai és határon túli magyar képviselői.

A Tanács munkája során a legszélesebb **nemzeti konszenzus** elérésére törekszik, működése során figyelembe veszi az Európai Unióban kialakult egyeztetési gyakorlatot.

A Tanács **konzultációs, valamint véleményezési és javaslattevő feladatkörében**

- a) nyomon követi és elemzi az ország társadalmi-gazdasági fejlődését;
- b) javaslatokat dolgoz ki az Országgyűlés és a Kormány részére az átfogó makrogazdasági és társadalmi problémák megoldására;
- c) megvitatja a foglalkoztatáspolitikai, munkaerő-piaci, a jövedelemelosztást és a társadalom széles körét érintő kormányzati stratégiákat, koncepciókat, illetve a gazdasággal, a foglalkoztatással, a jövedelmek alakulásával, a társadalompolitikával összefüggő alapvető kérdéseket;
- d) véleményt nyilvánít a vállalkozásokat, a foglalkoztatást, illetve a társadalom széles körét közvetlenül érintő tervezett kormányzati intézkedésekről;
- e) részt vesz a jogszabályok és egyéb kormányzati döntések hatásainak feltárásában, amelyről tájékoztatja a Kormányt;
- f) konzultációt folytat az Európai Unióval kapcsolatos stratégiai kérdésekről;
- g) megtárgyal minden olyan nemzetgazdasági vagy társadalompolitikai kérdést, amelyet a Tanács tagjainak kétharmada javaslata alapján a Tanács a napirendjére tűz.

A Tanács plenáris ülésén állandó meghívottként a miniszterek vagy az általuk kijelölt állami vezetők **tanácskozási joggal** vesznek részt. A Tanács plenáris ülésén meghívottként tanácskozási joggal vesz részt a Gazdasági Versenyhivatal és a Központi Statisztikai Hivatal képviselője.

3.

AZ ÁLLAM GAZDASÁGSZERVEZŐ ÉS -SZABÁLYOZÓ TEVÉKENYSÉGE, ANNAK ESZKÖZEI

3.1. A GAZDASÁGPOLITIKAI CÉLKÉPZÉS ÉS TERVEZÉS

3.1.1. Elméleti alapvetések

A gazdaságfejlesztési stratégiák alapvető céljai az egyének, a közösségek, az egész társadalom sokirányú és állandóan növekvő anyagi és kulturális **szükségeinek** a lehető legjobb kielégítésére kell hogy irányuljanak. Ezért e célokat és felfogásokat elérni, illetve érvényesíteni hivatott fejlesztéspolitikák alapvető eleme, illetve feladata a mindenkori szükségletek helyes felismerése, meghatározása és csoportosítása. A szükségletek minden időben általánosan és egyedien jelentkeznek, az általános fejlődés során mind mennyiségileg, mind minőségileg változnak, különböző struktúrákba rendeződnek, de minden gazdálkodási rendben a céltudatos tevékenységek húzóerejét jelentik. A gazdaságpolitika a szükségletek helyes felmérésén túlmenően hangsúlyt helyez a szükségletek kielégítési módjára és csoportosítására is. A szükségletek csoportosíthatóak például:

- ösztársadalmi (politikai, védelmi, kulturális), azaz az oszthatatlan,
- személyi anyagi és nem anyagi, azaz az osztható, és
- ezek kielégítését szolgáló fejlesztési (beruházási stb.) szükségletekre.

A **gazdaságfejlesztési stratégia** feladata, hogy a rendelkezésre álló, illetve beszerezhető javak, valamint termelési tényezők felhasználásával és a lehetőségek pontos felmérésével körültekintően kimunkált gazdasági célrendszert határozzon meg.

A **gazdaságpolitika** lényege, hogy a gazdálkodó szervezetekkel való együttműködésben mindig a fejlődést biztosító érdekezonságok létrehozására, illetve az érdekellentétek kiszűrésére törekedjen, szem előtt tartva, hogy az általánosan elfogadott és megkövetelt globális társadalmi célok érvényesülése ne sérüljön. A gazdaságpolitika tehát az állam, a kormányok elhatározásait, döntéseit, cselekedeteit jelenti, amelyeket adott időszakban a társadalom szükségleteinek mind jobb kielégítésére alkalmas cél- és eszközrendszerben határoz meg, illetve hajt végre.

A gazdaságpolitikai célok képzése terén különbséget kell tennünk a tekintetben, hogy egyrészt **milyen időtávra kerülnek kitűzésre**, másrészt a hatalom mely szintjén kerül sor a kidolgozásukra. Eszerint a gazdaságpolitika tükrözhet távlati, stratégiai és taktikai célokat.

A *távlati célok* azt mutatják, hogy egy ország hosszabb idő után hova kíván eljutni, népességének az anyagi, kulturális javakkal és szolgáltatásokkal való ellátása területén milyen eredményeket kíván elérni. A gazdaságpolitika távlati céljai a társadalmi-gazdasági helyzetet jellemző ismérvek széles körére terjedhetnek ki. A gazdaságpolitika távlati céljai közé tartozhat például olyan mutatószám meghatározása is, mint a GDP növekedési ütemének hosszabb időszakon át történő fenntartása vagy az egyensúlyhelyzet megvalósítása is.

A gazdaságpolitika *stratégiai céljai* vagy részstratégiái olyan hosszabb időtávon belül kibontakozó tényezők létrehozását vagy megfelelő mértékű és irányú működését tűzik ki feladatul, amelyek közvetlenül hatnak a távlati célok megvalósulására, hatásukkal létrehozzák a kívánatos végeredményt. Ilyen részstratégiák irányulhatnak közvetlenül a gazdaság egyes ágazataira (külgazdasági stratégia, ipari fejlesztési stratégia, turizmusfejlesztési stratégia), régióira (regionális fejlesztési stratégia) vagy egyes kiemelt társadalmi-szociális célok elérésére (lakásépítés-fejlesztési stratégia).

A gazdaságpolitika *taktikai céljai* közé sorolhatjuk mindazon feladatokat, amelyek valamilyen stratégiai cél megvalósítását szolgálják, és rövid időtávon merülnek fel. A gazdasági célok meghatározása tehát – a gazdaságfejlődési szakasz és a mindenkori konjunkturális helyzet széles körű elemzése alapján – az államhatalom tudatos előrelátását tükrözi. A célok megvalósítását pedig az alkalmazott gazdaságpolitikai eszközök szolgálják, amelyek alapvetően, klasszikus forma szerint fiskális eszközök, ám a magyar és nemzetközi gyakorlatban egyre nagyobb hangsúly terelődik a monetáris politikára.

A gazdaságpolitika célkitűzései az alábbiakban foglalhatók össze:

- a gazdasági növekedés elősegítése;
- a költségvetési és külgazdasági egyensúly megteremtése és fenntartása;
- az infláció kezelhető tartományban tartása;
- a gazdaság és a társadalom modernizációjának elősegítése.

A vázolt célkitűzések jobbára egyidejűleg kell, hogy érvényesüljenek, hiszen ha bármelyik tétel, a hozzá rendelt eszközök, vagy magának a részterületnek az eredménye kezelhetetlenül negatív tartományba kerül, úgy a gazdaságpolitika egésze szenved csorbát. Általában a jó, fenntartható gazdasági növekedés pozitív hatást gyakorol a külgazdasági és költségvetési egyensúlyra és a foglalkoztatásra is. De fogalmazhatunk úgy is: a tartós növekedéshez elengedhetetlen a pénzügyi egyensúly vagy a javuló pénzügyi egyensúlyi helyzet. A 2008-as válságot követő intézkedések egyik velejárója az alacsony, már-már deflációba hajló inflációs környezet, így fő gazdaságpolitikai célkitűzéssé a kezelhető, moderált infláció vált. Végső soron pedig a gazdaság hatásai a társadalom anyagi helyzetét, életszínvonalát kell, hogy javítsák. Tehát a jó gazdaságpolitika a családok, háztartások megélhetési körülményeinek változásában mérhető.

A Kormány gazdaságpolitikája a **kormányprogramban** ölt testet, amelynek stratégiai és taktikai célkitűzései az éves költségvetésekben, törvényekben és más jogszabályokban jogi megerősítést kapnak. Az állami költségvetésben és más jogszabályokban előirányzott stratégiai és taktikai célok ezen túlmenően az állam, a gazdasági igazgatás és esetenként a gazdasági élet más szereplői számára feladatot – kötelező cselekvési irányt – jelentenek, amelyekhez az állam a költségvetésben biztosítja a megfelelő forrásokat. A Kormány gazdaságpolitikájának kimunkálásában meghatározó szerepe van a Miniszterelnökséget vezető miniszternek, valamint a nemzetgazdasági miniszternek. A *megalapozott, valóság-hű gazdasági helyzetértékelés és célképzés* előfeltétele a hatékony statisztikai rendszer működése is, amelynek feladata az, hogy tárgyilagos képet adjon a társadalom, a gazdaság, a tulajdonviszonyok, a környezet állapotáról, változásairól az állami, közöttük a gazdasági igazgatási szervek, valamint a társadalom számára.

A gazdaságpolitika tájékozódásához, és a gazdaság konkrét eredményeinek eléréséről a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) biztosít adatokat. A statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény szerint Magyarországon a statisztikai tevékenység ellátása a hivatalos statisztikai szolgálat feladata, amelynek központi szakmai szervezete a Központi Statisztikai Hivatal, és amelyben minisztériumok és országos illetékességű állami és kormányzati szervek is részt vesznek.

A KSH legfontosabb feladatai a törvény szerint:

- a statisztikai tevékenység összehangolása, a szakmai irányítási tevékenység ellátása;
- a népesség adatainak összeírása, egyéb országos összeírások szervezése és végrehajtása;
- a hivatalos statisztikai szolgálat országos statisztikai adatgyűjtési programja tervezetének összeállítása, jóváhagyásra történő előterjesztése, a program végrehajtásának figyelemmel kísérése a hivatalos statisztikai szolgálat szerveinél;
- az Országos Statisztikai Tanács bevonásával a statisztikai módszerek, fogalmak, osztályozások kialakítása, a számjelek meghatározása, készítése, nyilvánosságra hozatala, valamint használatuk kötelezővé tétele, statisztikai regiszter működtetése és ennek alapján névjegyzék készítése;
- az Országgyűlés és a Kormány évenkénti tájékoztatása az ország társadalmi, gazdasági népesedési adatairól; statisztikai adatok szolgáltatása az államhatalom és a közigazgatás szervei, a társadalmi szervezetek, az érdekképviselők, a lakosság és a hírközlő szervek, valamint a nemzetközi szervezetek részére.

Azok a versenyképes nemzetgazdaságok, amelyek a társadalom felemelésére, demokratikus jogainak gyakorlására is lehetőséget teremtenek, és a felkarolt, érdekeltté tett társadalom a gazdaság eredményeit növeli. A nemzetgazdaság szűken vett gazdasági versenyképessége hármast vetületű.

Forrás: LENTNER Csaba: Közpénzügyek és államháztartástan, Nemzeti Közszerzői Kiadó, 2013, XI. fejezet

A versenyképesség új típusú, empirikus közelítésű modellje alapvetően közpénzügyi gyökerű.³⁴ Ha stabil az államháztartás, jó a gazdálkodókat övező közgazdasági feltételrendszer, és így jut elegendő pénz a bővített újratermelés humán erőforrás tényezőire (oktatásra és egészségmegőrzésre). A nemzetgazdaságot és társadalmat tartó pillérek között nélkülözhetetlen az összhang, amelyet az egymás mellé rendelt fiskális és monetáris politika biztosít, sajátos közpénzügyi mechanizmusaiakon keresztül. A jó, társadalmilag méltányolt jövedelemelosztás³⁵ megkerülhetetlen. A versenyképesség optimális modellje, eszközrendszere elsősorban belső háttérű, a hazai adottságokhoz, igényekhez, képességekhez igazodó. Így minden nemzetgazdaságnak más és más a versenyképességi modellje. Az importált, belső erőforrásokhoz nem igazodó, „gyökértelen” versenyképességi modellek és gazdaságpolitikák nem tartósak. Az új globális konjunktúra alulról építkezve, önálló, és szerves háttérű gazdaságpolitikák eredőjeként lehet tartós és ellenálló a válságokkal szemben.

³⁴ Közpénzügyi gyökerűvé vált. Ez a válság következménye, amely újra felértékelte az állam szerepét, gazdaságbefolyásoló, stabilizáló tevékenységét.

³⁵ Jó példa erre a II. világháború utáni német gazdaság reorganizációja Konrad Adenauer és Ludwig Erhard kereszténydemokrata kormányzása idején. A helyreállítási szakaszban a jövedelmek eloszlása, pontosabban elosztása arányos volt a különböző társadalmi rétegek között (mérése Gini-koefficienssel történik).

3.1.2. Gyakorlati aspektusok³⁶

A 20. század utolsó évtizedében megkezdett magyarországi gazdasági átalakulás a piacgazdaság tulajdoni, szabályozási és intézményi rendszerének megteremtését követően az új évezred első éveiben már a hazai gazdaság modernizációjának felgyorsítását, a fenntartható gazdasági növekedést tűzte ki céljául. Ez feltételezte a makroszintű és a mikroszintű versenyképesség javítását, a növekedés tárgyi, technikai és szellemi alapjainak bővítését, valamint a társadalom és a gazdaság kohéziójának fokozását, a korábbi gazdaságfejlődési szakaszból visszamaradt, illetve az átalakulási szakasz során felszínre került – regionális, strukturális, tőke-tényezőbeli – fejlődési aránytalanságok csökkentését. E stratégiai cél megvalósításának egyik leglényegesebb, aktív eszköze a külföldi és hazai befektetéseket ösztönző feltételek biztosítása és fejlesztése, amelyre a kormányzat indikatív jellegű, átfogó igényű, nyitott gazdaságfejlesztési stratégiát dolgozott ki. Az ösztönző rendszer a hazai gazdaságfejlesztés stratégiáját meghatározó Széchenyi Nemzeti Fejlesztési Terv filozófiájában, a kormányzati, a helyi önkormányzati és a vállalkozói szféra összefogásában, közös hozzájárulásában, gazdaságfejlesztési és vállalkozásösztönzési támogatási formákban, központi költségvetési célelőirányzatként öltött testet. A 2002-es kormányváltást követően azonban a belső erőforrások fejlesztését és a külföldi befektetések magyarországi helyben maradását szorgalmazó gazdaságpolitika háttérbe szorult, pontosabban a hangsúly szinte kizárólagosan a nemzetközi vállalatok további „helyzetbe hozására” szorítkozott. A deregulációra, az állami ellenőrzés háttérbe szorítására irányuló, továbbá az állami vagyon privatizációjával kialakított termelési mód Magyarországon 2008-ra működésképtelenné vált, tartalékai kimerültek, hitele és hitelessége elfogyott. A tervgazdasági rendszer „leváltására”, válságának kiküszöbölésére alkalmazott rendszerváltó gazdaságpolitika 2008-ra rendszerválságba került. 2010-től az aktív gazdasági kormányzási modellben a befektetés-ösztönzés, vállalkozásfejlesztés általános és külgazdasági szektorhoz kapcsolható tételei különösen az Új Széchenyi Terv programjaiban és az ezek megvalósítását célzó pályázati csomagokban jelennek meg. A gazdaságpolitika kialakítása, az ennek hatékony végrehajtásához szükséges társadalmi párbeszéd elősegítése, a gazdaságpolitika meghatározásának és megvalósításának irányítása a Kormány elsődleges felelőssége, igazgatási-kormányzási feladata.

Az 1999–2002 között érvényesülő Széchenyi Nemzeti Fejlesztési Terv eredményein³⁷ felbuzdulva döntött a Kormány az Új Széchenyi Fejlesztési Terv beindítása mellett, amelynek középpontjában a foglalkoztatás dinamikus bővítése, a gazdasági növekedés feltételeinek megteremtése, valamint Magyarország versenyképességének javítása állt. Mindezek közvetetten, a növekedésen keresztül a pénzügyi stabilitás megteremtését³⁸ is segítették. A tízéves gazdaságfejlesztési stratégia kijelölte azokat a kitörései pontokat és hozzájuk kapcsolódó programokat, eszközrendszert, amelyek biztosították Magyarország hosszú távú fejlődését.

³⁶ A Nemzetgazdasági Minisztérium nemzetgazdasági tervezési feladatai vonatkozásában a legfontosabb az éves költségvetési terv összeállítása, amely nagyfokú szintetizáló munkát igényel. A költségvetési tervezés módszertanával, elméleti és gyakorlati vonatkozásaival az Államháztartási alapismeretek (III. modul) és a Pénzügyi és költségvetési igazgatási kormánytisztviselői szakvizsga tananyagok foglalkoznak.

³⁷ Lásd részletesebben a korábbi Széchenyi Terv gazdasági vázáról, eredményeiről: MATOLCSY György: *Élő emlékeink. A Széchenyi Terv Világáról*, Heti Válasz Kiadó, 2003.; LENTNER Csaba: *Rendszerváltás és pénzügypolitika*, Akadémiai Kiadó, 2005.; MATOLCSY GYÖRGY ÉS TÁRSAI: *Megújított szabadelvű és szociális piacgazdaság*, Magyar Növekedéskutatói Intézet, 2008.

³⁸ Pénzügyi stabilitást, költségvetési hiányt, államadósságot csökkenteni legcélravezetőbb módon a növekedésen keresztül lehetséges. Ha gyorsabban nő a GDP (a nevező), mint a számlálóban lévő hiány, államadósság, akkor a maastrichti követelményeknek is könnyen meg lehet felelni. (Lásd 1999–2002-es időszak.)

Az Új Széchenyi Terv 6 makrogazdasági prioritásra épült:

- Gyógyító Magyarország – Egészségipari Program,
- Zöldgazdaság Fejlesztési Program,
- Vállalkozásfejlesztési Program,
- Közlekedésfejlesztési Program,
- Tudomány-Innováció Program és
- Foglalkoztatási Program.

A növekedést és foglalkoztatásbővítést előtérbe helyező Új Széchenyi Terv mellett kiemelt jelentőségű a **Széll Kálmán Terv**, amelynek alapfelismerése, hogy az adófizető állampolgárok jövedelemadójának kétharmada, vagyis minden három befizetett forintból kettő az államadósság kamatának kifizetésére megy el. Ennek jelentős része a külföldi állampapír-piaci befektetők jövedelmét növeli, hiszen Magyarország a külföld felé leginkább eladósodott országok közé tartozott. A Széll Kálmán Terv célja így az adósságveszély elhárítása lett, azaz az államadósság szintjének a csökkentése oly módon, hogy tartósan finanszírozható legyen a költségvetés, megakadályozva az államadósság újratermelődését. A foglalkoztatás,³⁹ a nyugdíjrendszer,⁴⁰ a közösségi közlekedés, az oktatás és az egészségügy strukturális reformjával az adósság csökkentése tartósan biztosítható. Ezek jobbra indirekt eszközök, az államháztartás kiadási oldalát érintették, de markánsan hatottak a költségvetés stabilizálására, kapcsolódva az Új Széchenyi Tervhez. A takarékos állam és a szolidaritás jegyében a Kormány kidolgozta és működteti a sok ember munkáját elősegítő közmunka programot. A kabinet áttekintette a korengedményes és rokkantnyugdíjak, valamint a táppénzfolyósítás szabályait. Új törvényben szabályozta a köz- és felsőoktatást. A fenntartható költségvetési gazdálkodás jegyében átalakításra került a közösségi közlekedés és a gyógyszer-támogatás rendszere. A vállalkozások életét az adminisztrációcsökkentő csomag, valamint a Nemzetgazdasági Minisztérium által kimunkált adócsökkentések könnyítették. A Széll Kálmán Terv közvetlenül hatott az államháztartás szerkezetére, kiadásaira, a másik oldalon pedig a lakosság és a vállalkozások életére gyakorolt kedvező hatást, hiszen a megtermelt jövedelmek egyre nagyobb részét az eredeti jövedelemtulajdonosoknál hagyta.

Az **egykulcsos, arányos személyi jövedelemadó** az új adórendszer fontos eleme. Míg a többkulcsos progresszív szja csökkentette a magasabb adósávba eső jövedelmeknek a többletmunkára ösztönző erejét, addig az egykulcsos rendszer méltányos, ugyanakkor az adó kiszámítása egyszerű, adóoptimalizálásra sem ösztönöz, és nem fogja vissza a gazdasági teljesítményt. Az egykulcsos személyi jövedelemadó rendszer nemcsak a hatékonyságot növeli, hanem az átláthatóságot is javítja.

A **társasági adózás** területén a cégek adó mértéke **egységesen 9 %**, amely a régióban a legkisebb mértéknek felel meg. Ezzel az adómértékkel **Magyarország befektetés-vonzó képessége jelentősen növekedett.**

A **közfoglalkoztatás** átalakítása során kezdetben célként fogalmazódott meg, hogy a „segély helyett munkát” elv a gyakorlatban is érvényesüljön. Napjainkra viszont a rendszer fokozatos átalakításával a szabályozás arra ösztönöz, hogy a közfoglalkoztatottak minél nagyobb hányada lehetőleg a **versenyszférában helyezkedjen el.**

³⁹ A foglalkoztatásbővítés egyidejűleg növeli az államháztartás bevételi oldalát (adók keletkeznek), másrészt csökkenti a közkiadásokat, hiszen a segélykifizetések mérséklődnek. A munka világába visszavezetett munkanélküliek elszegényedése csökken, így az állam további közkiadások fizetésétől mentesül. Harmadrészt, az integráltaknál fizetőképes keresletet teremt a Kormány.

⁴⁰ A nyugdíjrendszer vonatkozásában a korhatár előtti nyugdíjazások beszüktése (tűzoltók, katonák, rendőrök), az öregségi nyugdíjra jogosult nők korhatártól függetlenül, 40 év után, legalább 32 év járulékfizetéssel megalapozott szolgálati idő, és legfeljebb 8 év gyermekneveléshez kapcsolódó szolgálati idő esetén nyugdíjba vonulhatnak a „nők 40 év” szabály alapján. A nyugdíjrendszer másik kardinális átalakítási területe a magánnyugdíjpénztárakban lévő megtakarítások rendezése.

A **közoktatás** területén a cél a színvonal emelése, egy minőségközpontú oktatás megteremtése. A felsőoktatási rendszerben a munkaerőpiac igényeinek sokkal inkább megfelelő, versenyképes struktúra kialakítása kerül előtérbe. A munkaerőpiacon sokkal inkább keresett reál és műszaki ismeretek, és e képzettségekkel rendelkezők arányának növelése látszik indokoltnak. A felnőttképzés területén induló programok a felnőtt lakosság továbbtanulási hajlandóságát ösztönzik. A szakképzésben a változások azért történnek, hogy a képzési szerkezet a szakirányok és a létszámok vonatkozásában is a gazdaság igényeihez igazodjon, illetve versenyképes tudást tudjon nyújtani a fiataloknak és a munkaerőpiacra újból beintegrálódni kívánóknak. Jelentős átalakulás van a szakmunkásképzésben, ahol a képzés elejétől nagyobb hangsúlyt kell, hogy kapjon a gyakorlati szakmai ismeretek átadása, ami által nő a magyar gazdaság versenyképessége is.

Az ország társadalmi, gazdasági és területi folyamatai egyértelműen jelzik, hogy **egységes tervezési rendszerre, és az intézkedések nemzetgazdasági koordinációjával megalapozott kivitelezésre** van szükség. Számos fejlett ország nemzeti gyakorlata igazolja, hogy hatékony központi nemzetgazdasági és területi tervezés a hatékony nemzetgazdasági működés alapja. Ennek szellemében jött létre a döntéseket megalapozó komplex elemző, értékelő és stratégiákat alkotó Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal, amelynek szerepét a gazdaságpolitika formálásában mind jelentősebb szerepet betöltő Magyar Nemzeti Bank vette át nem konvencionális⁴¹ filozófiáján és eszközrendszerén keresztül.

A konvergenciafolyamatok a pénzintézetek aktív részvételét is feltételezik, hiszen a **bankszektor** jelentős szerepet játszik minden nemzet fejlődésében. Ennek szellemében állapodott meg a Kormány a Bankszövetséggel, aminek alapját a társadalmi érdekeket is előnyben részesítő szabályozás kiterjesztése,⁴² és a bankok növekedésben történő szerepvállalása adja. További kormányzati törekvés volt a banküzem működésének stabil szabályozási és ellenőrzési feltételrendszerének kialakítása.

Az **államigazgatás** Magyarország versenyképessége szempontjából az egyik legfontosabb strukturális szűk keresztmetszet volt 2010-ig. Nemzetközi összehasonlításban a magyar közigazgatás általános teljesítménye sokat romlott a környező országokéhoz képest. Korlátozó tényező volt az ügyintézési nehézségek sora, az állami szabályozás kiszámíthatatlansága, és a túl sok adminisztratív teher. A kormányzati működés áttekinthetlensége, a vállalkozások által érzékelt korrupció, a közszolgáltatások minőségének romlása károsan hatott az állam és az üzleti környezet működésére. A bürokrácia és az adóterhelés csökkentése ezért kiemelt területévé vált a Széll Kálmán Tervnek. A növekedésbarát fiskális konszolidáció, a banki hitelezés aktivitásának helyreállítása, a versenyképesség javítása, a munkanélküliség fékezése, és az államigazgatás korszerűsítése a Széll Kálmán Terv középponti célkitűzései közé tartoztak. Mivel szerkezeti átalakításokkal vált lehetővé az államadósság csökkentése, a Kormány Államadósság-csökkentő Alapot állított fel, ahová a nyugdíjpenztári megtakarítások egy része, a banki kölcsönök további összege és az elektronikus úthasználati díj, valamint a társasági adó felső kulcsából származó bevételek kerülnek átcsoportosításra.

Magyarország a foglalkoztatási szint javítására irányuló Európa 2020 célkitűzéseivel kapcsolódva a 20–64 év közötti népesség foglalkoztatási arányának 75%-ra növelését tűzte ki célul. Konkrét lépések történtek a korhatár előtti nyugdíjba vonulás lehetőségének megszüntetésére, a nők munkaerő-piaci részvételének ösztönzésére, a munkakeresési segítség és az egyénre szabott szolgáltatások minőségének és hatékonyságának növelésére. Az Új Széchenyi Tervbe foglalt gazdasági növekedést

⁴¹ Gazdaságpolitikai célokhoz igazodó Növekedési Hitelprogram, önfinanszírozó program, alapkamat-csökkentő pálya, jól felépített felsőoktatást fejlesztő koncepciók és támogatási keretek.

⁴² Lásd LENTNER Csaba ÉS TÁRSAI: Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 2013. A bankok, biztosítók, tőkepiaci szereplők új szabályozásáról, és a felügyeleti munka tartalmi kibővítéséről szóló fejezetekben olvashatnak erről bővebben.

célzó intézkedések lényegében a költségvetés bevételi oldalának gyarapítására fókuszáltak, a Széll Kálmán Terv pedig ennek makrogazdasági szabályozási oldalát és a közszolgáltatások pénzügyi háttérének racionalizálását érvényesítette.

A fentiek alapján egy reális forgatókönyvű nemzetgazdasági terv⁴³ bázisán a legfontosabb gazdasági célkitűzések az alábbiak:

- erősíteni az államháztartás finanszírozásában a belső források szerepét;
- csökkenteni az államadósság mértékét;
- kialakítani és fenntartani a jövedelemösztönző adórendszert;
- biztosítani a lakossági és vállalati felhasználók számára a természeti erőforrásokhoz (energiához) való hozzáférést;
- elősegíteni a magyar tulajdonú vállalatok nemzetgazdaságon belüli arányának, számának növekedését, belső és külső piacokon való érvényesülését;
- ösztönözni a nemzetközi vállalatok „honosítását”,⁴⁴
- bővíteni a gazdasági szereplők által felhasználható nemzeti rendelkezésű finanszírozási források körét és értékét;
- segíteni a társadalom integrációból kiszakadt tagjainak a munkaerőpiacon való megjelenését.

A tervezett célok megvalósulásánál kiemelt jelentőségű a magyar gazdaság tartós növekedési pályára állítása, ami egy új felzárkózási kísérlet, és egy teljesen új, megváltozott globális gazdasági környezetben⁴⁵ kell hogy végbemenjen. Európa relatíve erős versenyképességi pozíciója rohamosan gyengül Ázsiához és az Egyesült Államokhoz képest. Magyarország ebben a környezetben, Európa újabb relatív lemaradással jellemezhető századában kísérli meg a felzárkózást⁴⁶ a fejlett, nyugat-európai jóléti szinthez, amely már csak a globális harmadik fejlettségi szint. Az MNB kutatásai alapján az alábbi kitörési területek fogalmazhatók meg:

- a járműipar,
- az elektronikai ipar,
- az egészségipar,
- a turizmus,
- az agár- és élelmiszer-gazdaság,
- a logisztika,
- a zöld gazdaság és technológia,
- a kék gazdaság (high-tech iparágak és K+F) és

⁴³ Ilyen a Magyar Nemzeti Bank szakmai grémiuma által készített Nemzetgazdasági Terv – 2020

⁴⁴ A honosítási elmélet lényegét lásd: LENTNER Csaba: Rendszerváltás és pénzügypolitika, 2005, 17. fejezet, átvéve a Megújított szabadelvű és szociális piacgazdaság Magyarországon, 2008 által. Ez a tétel az MNB nemzetgazdasági tervéhez – saját joga – kapcsol. Az energiabiztonsági tétel ugyancsak saját kiegészítés a felsorolásban.

⁴⁵ Az Európai Unió meggyengült, az Egyesült Államok megerősödött. Az olajárak hektikusan rángathatók. Új energiák jelennek meg a piacon (palagáz, palaolaj). Oroszország világpolitikai expanzióra való képessége a 2014–2015. évi események alapján már nem egyértelmű. Az európai növekedés motorja már nem az EU alapító tagországainak köre. Kína világpolitikai potenciálja erősen kötődik az USA-hoz. Az elszegényedés, a differenciált jövedelemszerzés felerősödésével a migráció, és a jelenleg dominánstól eltérő világnézeti, politikai ideológiák rohamos terjedésével kell számolni. A felsorolás a teljesség igénye nélküli.

⁴⁶ A magyar államiság elvesztése óta (1526) folyamatosak a magyar felzárkózási kísérletek. Mint például a reformkorban, a dualizmus idején, a kiegyezést követően, a két világháború között, a tervgazdasági rendszer korszakában. És legutoljára (befejezett igeidővel jellemezve) a neoliberais piacgazdasági átmenet idején. Ezek a kísérletek általában fáziskésétek, és különösen a rendszerváltozás utáni pedig az adott gazdasági, társadalmi milióhöz nem illeszkedő. Sokszor az, ami dinamizálhatott volna minket (például vasútépítés a kiegyezést követően), bennünket, magyarokat társadalmi vetületben már konzervált. Az Egyesült Államokat a közlekedés fejlesztése gazdasági, de társadalmi szinten is dinamizálta. F. List idején a német térség államait dinamizálta. Magyarországot azonban nem hozta fel az elvárt, optimális szintre. Vagyis, a gazdasági jótékony hatás nem „csapott át” a társadalmi viszonyaink dinamizmusába, korszerűsítésébe (lásd kései magyar feudalizmus). Megjegyzés: a vasútfejlesztés eltérő hatásait kimutató eszme-futtatást Matolcsy Györgytől hallottam a 2000-es évek első évtizedének elején.

- a kreatív iparágak.

Az elmúlt évtizedek legsikeresebb magyar gazdasági ágazata az autóipar, legnagyobb gazdasági teljesítménye az export bővülése, és leghatékonyabb magyar integrációja a közép-európai új autóipari hálózatba történő bekapcsolódás. Ezt minden lehetséges eszközzel célszerű segíteni, ám ugyanakkor új típusú, belső hatókörű ágazatok (például az élelmiszeripar, egészségipar, kreatív iparágak, start up vállalkozások) fejlesztése is elengedhetetlen. E területekről várható, hogy a teljes értékű gazdasági felzárkózáshoz szükséges foglalkoztatási ráta emelkedjék. A jelenlegi 60% körül álló foglalkoztatási ráta az angolszász országokra jellemző 75%-os szintnél biztosítaná a társadalombiztosítás egyensúlyát és a gazdasági növekedés tartós fenntartását. Ezért kiemelt jelentőségű 2010-től az új, adózó munkahelyek létesítése (2010 és 2020 között 1 millió). Az adópolitikában indokolt a munkateljesítmény helyett a fogyasztás adóztatása, amelynek első fázisa volt a személyi jövedelemadó mértékének 36%-ról 16%-ra mérséklése.⁴⁷ Ez a kormányzati intézkedés is ösztönözte és ösztönzi az egyéneket a többleteljesítményre. Az adópolitika másik prioritási területe a hazai kötődésű, tulajdonú, és kisebb méretű vállalkozások adóterhelésének mérséklése. Számukra – első körben – a társasági nyereségadó 10%-kal csökkent. A munkaerőpiacról kiesettek visszatérését a közmunkaprogramok biztosítják, amelyek végcélja a piaci szektorba történő visszaintegrálódásra való felkészítés. A felsőoktatás rendszerének átalakítása azt célozza, hogy a természettudományi, mérnöki képzés súlya emelkedjék, s így összhangba kerüljön a képzés a munkaerő-piaci igényekkel.

3.2. A FISKÁLIS ÉS MONETÁRIS POLITIKA

A gazdasági közigazgatás eszköztárában kiemelt szerepet játszanak a fiskális és a monetáris politika megvalósítására irányuló eszközök, amelyek a gazdasági szabályozók elsődleges fontosságú és mással nem helyettesíthető csoportját alkotják. A gazdasági folyamatok **közgazdasági, közigazgatási befolyásolására szolgáló eszközöket** sokféle szempont szerint lehet csoportosítani, amelyek közül a makroökonómia kettőt használ:

- az egyik szempont az eszközöket aszerint osztja meg, hogy az állami beavatkozás a jövedelmekre és az árupiacra, avagy a pénzpiacra⁴⁸ gyakorol hatást közvetlenül, ettől függően megkülönböztethetünk költségvetési politikát és monetáris politikát;
- a másik szempont az eszközök alkalmazásának jellegére vonatkozik: eszerint az automatikusan és a diszkrecionálisan (esetileg) alkalmazott eszközöket különböztetik meg.

A **költségvetési politika** az állami bevételekre és kiadásokra, valamint ezek egyenlegére vonatkozó döntések összessége, amely az állami költségvetésben és a költségvetési (fiskális) szabályokban ölt testet. A költségvetési politika közvetlenül és döntően a nemzetgazdaság összkeresletére tud hatást gyakorolni: egyrészt a jövedelmek változtatásával, másrészt a közvetlen állami vásárlásokkal. A gazdasági szereplőktől származó befizetések mindegyikét jogszabályi előírás teszi kötelezővé, vagyis az állam bevételi joga útján jut bevételekhez, amelyeket a kötelezettek saját jövedelmükből teljesítik. Ezáltal az állam egy oldalról csökkenti az összkeresletet, egyidejűleg eszközöket centralizál a gazdaságpolitikai céljai megvalósításához. A költségvetés kiadási oldalán közzgazdaságilag két csoportot különböztethetünk meg: az egyik csoportba azokat a tételeket soroljuk, amelyek csak a magánszektor jövedelmét változtatják meg, de nem hatnak az árupiacokra: ezek a költségvetési kiadások az állami transzferek. A másik csoportba mindazok a kiadások tartoznak, amelyeket az állam közvetlenül vásárlásra fordít.

⁴⁷ Illetve további csökkentése, 2016-tól 15%-ra, majd várhatóan – kormányzati tervek szerint – a ciklus végére 10% alá.

⁴⁸ Bár a pénzpiacra gyakorolt hatások okozójaként napjainkban nem áll fenn a jegybank kizárólagossága. (Például a kereskedelmi bankok jövedelemadóztatása, ami a pénzpiaci pozíciókat befolyásolja.)

Az állami bevételek és kiadások szabályozása és végrehajtása által a költségvetés-politika az alábbi átfogó szerepeket gyakorolja:

- a gazdasági stabilitás, egyenletes növekedés, belső és külső pénzügyi egyensúly fenntartására irányuló **stabilizációs funkciót**;
- a gazdaságpolitikai prioritások érvényesítésére irányuló **jövedelem-újraelosztási funkciót**;
- a nemzetgazdaság egy-egy belső piaci szegmensének befolyásolására irányuló **allokációs funkciót**, amelynek révén az adott termék- vagy szolgáltatás piac spontán működéséből fakadó hiányosságot vagy torzulást korrigálhat.

A költségvetés-politika megvalósítására szolgáló eszközrendszer az állami bevételek és a kiadások szabályozásában és az e szabályokat végrehajtó, alkalmazó intézményekben ölt testet. A **költségvetés bevételi oldalán** közgazdasági szempontból ezek lehetnek: adójellegű bevételek, nem adójellegű bevételek, állami vagyonhoz kapcsolódó bevételek, egyéb bevételek. Az állami bevételek zömét alkotó *adójellegű bevételek* közé tartoznak az adók, az állami monopóliumok (például jövedéki adók), a vámok és a társadalombiztosítási járulékok. A *nem adójellegű bevételek* sorában az illetékeket, díjakat és bírságokat említhetjük. Az állam további bevételeit képezik *az állami vagyon értékesítéséből, bérleti díjaiból vagy tartós működtetéséből származó osztalék bevételek*. Végül a bevételi oldal egyéb csoportjában említhetők még a *különböző külső támogatások, adományok*. Az állami bevételek túlnyomó részét reprezentáló adójellegű bevételek rendszere alkalmazkodik a gazdaságpolitika stratégiai célkitűzéseinek megvalósításához, de egyben alkalmas rövidebb távú célok megvalósításának elősegítésére is. Az adórendszerrel szemben támasztott követelmények között eszerint fontos helyet foglal el a stabilitás és az észszerű rugalmasság ismérve, emellett további követelményként utalni kell az igazságosság (méltányosság), a haszonelvűség, a közteherviselés, a hatékonyság, az egyszerűség és a lehető legkisebb adminisztrációs költségigény követelményeire. Az elmúlt években a 2008-as gazdasági válság következményeként fokozatosan átalakult a hazai adórendszer szerkezete is. A korábbi szabályozásban a külföldi befektetések ösztönzése hangsúlyosabban, prioritást élvezve érvényesült. Az időközben megváltozott gazdaságfilozófia már a hazai befektetések ösztönzését, valamint a humán- és innovációs kapacitások növelését tűzte ki elsődleges céljául. A humán erőforrás-gazdálkodás tekintetében az adórendszernek a maga sajátos eszközeivel a munkaerő mobilitását, a gazdaságpolitikai célok megvalósításához igazodó képzést is segítenie kell. Azáltal, hogy Magyarország időközben kikerült az EU túlzottdeficit-eljárása alól, az állami hitelek fokozatosan bővülő arányban a belföldi pénzpiacról biztosítják, a gazdaságot terhelő összes adó- és járulékkerhelés aránya is fokozatosan csökkent (a válságot megelőző 42%-ról 39%-ra), egyben a pénzügyi stabilitás erősödésével is járt. **Az adóterhelés súlypontja a jövedelmekre rakódókról fokozatosan a fogyasztást, forgalmat terhelő adókra terhelődött át.** Jelentős átrendeződés következett be a vállalkozásokra kirótt adók szerkezetében is. Az átalakítás elsősorban a kis- és középvállalkozások terheinek csökkentésére összpontosított, miközben a sok esetben monopóliumhelyzetben levő nagyvállalatok adóterhelése nőtt. Az adópolitikai változásokhoz szorosan kapcsolódik a Nemzeti Adó- és Vámhivatal ellenőrzési tevékenységének a növekedése. (Lásd például az elektronikus adatforgalmú pénztárgép bevezetése, közúti áru fuvarozási rendszer ellenőrzése.)

A jó adórendszer legfőbb követelménye, hogy betartható és betartatható, egyszerű, átlátható, a szükségesség tekintetében mérhető legyen. További követelmény, hogy lehetőleg nagy adóbevételeket hozzon, és jelentősen haladja meg az adóval kapcsolatos beszédési, adminisztrációs, ellenőrzési költségeket.

Az adórendszer konkrét szerkezete függ a kormány célkitűzéseitől, a belső pénzügyi függetlenségtől, az alkotmányos alapelvektől és a gazdaság racionalizálási megfontolásoktól, továbbá nem kevésbé az adózók mentalitásától. Az adórendszer az ország versenyképességének egyik fontos fokmérője. A magyar adórendszer szerkezetét tekintve a központi és helyi adókat is magába foglalja. Az

adópreferenciák az elmúlt évtizedekben gyakran váltották egymást, így az adórendszeren keresztül elérhető gazdálkodói stabilitás nem valósult meg. A magyar adórendszer és rajta keresztül az államháztartás optimális bevételi szintjének elérését a feketegazdaság erős jelenléte korlátozza.

Az adórendszer tehát a fiskális politika technikai, többnyire jogtechnikai tartománya, amely a gazdasági hatásokat alakítja, keletkezteti, és fenntartja. Az adózási folyamatok koordinációját, végrehajtását az állam az adózás rendjéről szóló törvényen keresztül valósítja meg. Az adózás rendjéről szóló törvény célja az eljárás törvényessége és eredményessége érdekében az adózók és az adóhatóságok jogainak és kötelezettségeinek egységes szabályozása. Az adózó és az adóhatóság az adózás rendjéről szóló törvénynek megfelelően gyakorolhatja jogait és teljesíti kötelezettségeit. Az adóhatóságok felügyeletét az adópolitikáért felelős miniszter, illetve a NAV felügyeletére kijelölt miniszter látja el. A két miniszteriális szint a jelenlegi kormánystruktúra szerint azonos, és a nemzetgazdasági miniszter hatáskörébe tartozik. Az adóigazgatási eljárásban az adóhatóság az adózó jogait, kötelezettségeit állapítja meg, ellenőrzi az adókötelezettségek teljesítését, a joggyakorlás törvényességét.

A költségvetés kiadási oldalán – az állam, a közigazgatás működésével és fejlesztésével kapcsolatos kiadásokon túlmenően – a gazdasági szervezeteknek nyújtott támogatások eszközével a strukturális és regionális fejlesztési célok, a szociális, oktatási juttatások széles körű rendszerével pedig a társadalomfejlesztési és ehhez kapcsolódó gazdaságpolitikai célok megvalósítását segíti elő. A költségvetés-politika megvalósítását szolgáló politikák, szabályozók és intézmények egészét az államháztartás intézménye foglalja magában. Más szóval az államháztartás a nemzetgazdaságban és a társadalomfejlesztésben való állami szerepvállalás gazdálkodási, pénzügyi oldalát jeleníti meg. A költségvetési kiadások a költségvetési törvényben megállapított (eredeti), vagy az év közben módosított kiadási előirányzatok mértékéig teljesíthetők.

A központi költségvetésben kiadást lehet előirányozni:

- a központi költségvetési szervek feladataira;
- az állam európai uniós tagságból származó és más nemzetközi jogszabályi és szerződéses kötelezettségeinek teljesítésére;
- az államháztartás más alrendszere, továbbá jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, illetőleg természetes személy részére.

A bevételek és a kiadások mérlegszerű szembeállításával áll elő a költségvetési egyenleg, amelynek hiánya a GDP 3%-ánál több nem lehet.⁴⁹ Magyarország e követelményt 2011 óta folyamatosan teljesíti. A költségvetési bevételek és kiadások tervezésénél és a költségvetés végrehajtásánál szigorú fiskális szabályok érvényesülnek.⁵⁰

⁴⁹ Maastrichti konvergenciakritérium.

⁵⁰ A költségvetés kiadási és bevételi tételeit, szabályait részletesen tartalmazza a kormánytisztviselői szakvizsga tananyag Általános államháztartási alapismeretek (III. modul) c. tantárgy 3. fejezete, illetve a Pénzügyi és költségvetési igazgatás c. jegyzet 2.5. fejezete, továbbá az Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás (NKE, 2015) szakkönyv 3. és 6. fejezete.

A **monetáris politika** a gazdaságpolitika azon célkitűzéseinek, eszközeinek és intézményi rendszerének összessége, amellyel a pénzpiacot szabályozza, különös tekintettel a forgalomban lévő pénzmennyiség alakítására. A monetáris politikáért Magyarországon a Magyar Nemzeti Bank felel. A központi bank jogállását, feladatait, működésének feltételeit a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2011. évi CCVIII. törvény szabályozza, amely szerint az MNB elsődleges célja az árstabilitás elérése és fenntartása. **A jegybank alapvető feladatai:**

- a nemzeti fizetőeszköz értékállóságának védelme érdekében meghatározza és megvalósítja a monetáris politikát;
- kizárólagosan jogosult bankjegy- és érmekibocsátásra; hivatalos deviza- és aranytartalékokat képez és kezeli azt;
- a devizatartalék kezelésével és az árfolyam-politika végrehajtásával kapcsolatban devizaműveleteket végez;
- kialakítja és szabályozza a belföldi fizetési és elszámolási rendszereket, támogatja azok biztonságos és hatékony működését;
- a feladatai ellátásához szükséges statisztikai információkat gyűjt és tesz közzé;
- támogatja a pénzügyi rendszer stabilitását, valamint a pénzügyi rendszer prudenciális felügyeletére vonatkozó politika kialakítását és hatékony vitelét.

Az MNB egyéb tevékenységet csak elsődleges célja és alapvető feladatai teljesítésének veszélyeztetése nélkül folytathat. A monetáris politika instrumentumai közé tehát mindazok az eszközök beletartoznak, amelyekkel a központi bank képes befolyásolni a pénzpiac működését. Ezek sorában mindenekelőtt ki kell emelni az árfolyam-politika alakítását, a refinanszírozási kamatláb (általában a kamatpolitika) alakítását, a kereskedelmi bankok kötelező tartalékrátájának meghatározását és a tartalékkötelezés szabályozását, a központi bank által folytatott nyílt pénzpiaci intervenciókat. A monetáris politika eszközeivel a központi bank hivatott és képes a pénzpiac (és az értékpapírpiac) közvetlen befolyásolására és ezen keresztül az árupiac befolyásolására is. Ez egyben azt is jelenti, hogy a központi bank e szerepkörében a gazdaságpolitika célrendszerében hatást tud gyakorolni az összkereslet alakulására is. A monetáris politika mindezek révén megkülönböztetett szerepet játszik az árstabilitás biztosításában, az antiinflációs politika alakításában, de szélesebb értelemben közvetve hatást tud gyakorolni a makrogazdasági folyamatok mindegyikére.

A monetáris politika megvalósításának eszközei közül:

- az *árfolyam-politika* megfelelő alakításával a központi bank elő kell, hogy segítse a gazdasági stabilitás fenntartását, az infláció féken tartását, a külkereskedelemben versenyző magyar termékek versenyképességének biztosítását, és ezzel egyidejűleg megfelelő hatékonyságnövelési külső kényszer fenntartását a külpiac-orientált termelőszektor számára, a külső fizetési egyensúly vagy a gazdaságfejlesztési célú külső forrásbevonást lehetővé tevő kezelhető fizetési mérleg biztosítását;
- a *kamatpolitika* alakítása lehetőséget ad a központi bank számára, hogy a kereskedelmi bankok egyik forrásaként szereplő refinanszírozási hitelek kamatait szabályozza, a forrást megdrágítsa vagy olcsóbbá tegye, és ezáltal a bankok hitelnyújtási képességének alakításával bővítse vagy csökkentse a gazdaságban rendelkezésre álló hitel- és ezáltal a pénzmennyiség összegét;
- a *kereskedelmi bankok kötelezően képzendő tartalékának* szabályozásával a központi bank ugyancsak e bankok által meghitelezhető pénzmennyiséget szabályozza, ami visszahat a kamatláb alakulására (a központi bank – egyes kritikus esetekben – jogosult emellett a kereskedelmi bankok tartalékképzéséhez nyújtható hitelek korlátozására is);
- a központi bank értékpapír-kereskedelemmel (állampapírok eladásával) is képes hatni a forgalomban lévő pénzmennyiség szabályozására, és nyílt piaci devizaműveletei során a magyar nemzeti valuta árfolyamának szükséges védelmét is ellátja;

- a központi bank a forgalomban lévő készpénzkibocsátás (emisszió) kizárólagos jogosultja, amit a gazdaság készpénzszükségletének növekedésével összhangban gyakorol (és természetesen gondoskodik az elhasználadott készpénzek/fizetőeszközök cseréjéről).

A monetáris politikának a Kormány gazdaságpolitikájával, különösen pénzügypolitikájával való összehangolásában fontos szerepet játszik a nemzetgazdasági miniszter, aki egyben a költségvetési (fiskális) politika első számú felelőse. A nemzetgazdasági miniszter – az érdekelt miniszterek közreműködésével – előkészíti és kidolgozza a Kormány pénzügypolitikájára (költségvetési, jövedelemi, ár-, árfolyam- és devizapolitikájára) vonatkozó javaslatokat. Összehangolja a pénzügypolitikát a monetáris politikával, továbbá gondoskodik az elfogadott pénzügypolitika végrehajtása során a kormányzati intézkedések megvalósításáról. A Kormány gazdasági stratégiájára vonatkozó javaslat kidolgozása, illetve a gazdaságpolitika végrehajtása során a kormányzati intézkedések összhangját a nemzetgazdasági miniszter teremti meg, aki emellett a hosszú távú pénzügyi és a gördülő államháztartási tervezés kialakításához előrejelzéseket készít a makrofolyamatok alakulásáról, valamint javaslatokat tesz a Kormány pénzügypolitikájának céljaira és az ezek megvalósításához szükséges eszközökre. A nemzetgazdasági miniszter továbbá közreműködik a gazdaságpolitikai programra vonatkozó javaslatok előkészítésében.

A monetáris politika és a pénzintézeti tevékenység gazdasági igazgatási rendszerében korábban fontos szerepet játszott a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF). A PSZÁF-nak a pénzpiac felügyeletével kapcsolatos jogosítványait 2013 októberétől az MNB vette át. Ezen ellenőrzési tevékenység különösen nagy hangsúlyt kap a devizahitelek rendezése, pénzpiacról való kivezetése során is.

A monetáris politika akkor lehet hatékony és sikeres, ha összhangban van a költségvetési politikával. Az állam, a Kormány gazdaságpolitikája együttesen és kombinálva alkalmazza a gazdasági igazgatás e két kardinális eszközrendszerét a makrogazdasági folyamatok alakításában. Magyarországon 2013 óta a jegybanki és a fiskális politikai célképzés vonatkozásában jelentős mértékű összehangoltság érvényesül. A jegybank megőrizte függetlenségét, ám lényeges, hogy a pénzromlás elleni monetáris eszközök alkalmazásán túl a gazdasági növekedésre, a makro- és mikrogazdasági stabilitásra is nagy hangsúlyt fektet.⁵¹

Történeti utalást téve, lényeges hangsúlyozni, hogy a Magyar Nemzeti Bank 1995-re reálszektor refinanszírozó eszközrendszerét, majd az ezredfordulóra költségvetés refinanszírozó műveleteit⁵² fokozatosan leépítette. A magyar jegybank monetáris politikai céljának kizárólag az inflációellenes küzdelmet tekintette, igazodva a kontinentális európai jegybanki, Európai Központi Bank gyakorlatához. Ám a 2008-as válságot követően az eurózóna központi bankjának „szárnybontogató” kezdeményezéseihez⁵³ és az Amerikai Egyesült Államok jegybankjának (Board of Governors of the Federal Reserve System, rövidítve: FED) mennyiségi lazítási politikájához a magyar jegybank 2013-ig nem kívánt közelíteni.

⁵¹ A kormánytisztviselői szakvizsga tananyag Államháztartási alapismeretek (III. modul) tananyagában önálló alfejezet foglalkozik az összehangolt fiskális és monetáris mechanizmusok működési rendszertanával. 1.3. alfejezet: Az államműködés magyar modellje: összehangolt fiskális és monetáris mechanizmusok.

⁵² Részletesen ezen észszerűtlen jegybanki lépésekről: LENTNER Csaba: Rendszerváltás és pénzügypolitika, Akadémiai Kiadó, 2005; KOLOZSI–LENTNER: Magyar jegybanki szabályozás és monetáris politika. In Pénzpiacok szabályozása Magyarországon, Akadémiai Kiadó, 2006, II. fejezet; LENTNER Csaba: Közpénzügyek és államháztartástan, 2013, 7. fejezet.

⁵³ Lásd EKB alfejezet.

A Magyar Nemzeti Bank új típusú monetáris politikája alapvetően négy részből tevődik össze. A jegybank 2013. február 27. és 2015. július 22. között 5,25%-ról 1,35%-ra mérsékelte az alapkamatot.⁵⁴ 2013 áprilisában a jegybank elindította a Növekedési Hitelprogramot, 2014 áprilisában az önfinanszírozási programot, illetve ezzel párhuzamosan széles körű társadalmi felelősségvállalási programot érvényesít.

A Növekedési Hitelprogram önmaga is három pillérből álló program, amely első két pillérének célja a kis- és középvállalkozások forint alapú hitelhez jutásának elősegítése és ezáltal a pénzügyi stabilitás megerősítése volt. A pénzügyi és gazdasági válság kitörése óta a Magyarországon működő vállalatok hitelhez jutási lehetőségei számottevően romlottak, különösen a kis- és középvállalkozásoké, amelyek ráadásul nehezebben találnak alternatív finanszírozási forrást, ennek ellensúlyozására biztosít a Magyar Nemzeti Bank közel 4 ezer milliárd forintot. A jegybank a forrásait 0%-on adja át a kereskedelmi bankoknak, akik maximum 2,5%-on hitelezhetik tovább. Az MNB refinanszírozási programja alapvetően vállalati beruházásokra, illetve – a vállalati szektor devizakitettséget csökkentendő – a vállalati devizahitelek forinthitelekkel történő kiváltására fordítódott. A Növekedési Hitelprogram hitelei meghatározó szerepet töltenek be a tartós gazdasági növekedés fenntartásában.

A 2008-ban kirobbant globális pénzügyi válságot megelőzően a magyar gazdaság magas külföldi adósságállományt halmozott fel, külső kitettsége emelkedett. Az utóbbi években ugyanakkor érdemben javult az ország külső egyensúlyi helyzete, csökkent a külső sérülékenység, ami lehetővé tette a devizatartalékok célzott felhasználását. A magas külső és deviza államadósságból adódó kockázatok csökkentését célozza az MNB önfinanszírozási koncepciója, illetve az ezt támogató, 2014 áprilisában meghirdetett jegybanki önfinanszírozási program. 2014 második felében és 2015 első negyedévében Magyarország a lejáró külső deviza államadósságot megemelt forintkötvény-kibocsátással és a lakossági állampapírok továbbra is magas értékesítésével refinanszírozta, amivel megvalósult az önfinanszírozási koncepció. A magyar állam ebben az időszakban összesen csaknem 3,5 milliárd euró értékű külső devizaadósságot fizetett vissza forintból, devizában denominált kibocsátásra 2014 áprilisa óta kizárólag a lakossági devizakötvények tekintetében került sor. Ezt az eredményt az erős lakossági keresleten felül a megemelt forintkibocsátást biztosító Államadósság Kezelő Központ, a forint állampapírokat megvásároló hazai bankok, illetve a banki keresletet aktív és passzív eszközökkel támogató Magyar Nemzeti Bank együttműködése tette lehetővé. Az állami devizalejáratok forintból történő refinanszírozása révén a devizaadósság bruttó államadóssághoz mért aránya 2015 márciusára a 2014. év eleji 40%-os szintről 34% alá mérséklődött, miközben a bankok államadósságon belüli részesedése 15%-ról közel 20%-ra emelkedett. A banki forint állampapírok lejáratig hátralévő futamideje 2,8 évről 3,6 évre nőtt, amivel a magyar államadósság megújítási kockázata csökkent.⁵⁵

A Magyar Nemzeti Bank törvényben rögzített feladatain kívül a tágabb környezetéért, a társadalomért, a hosszú távú fenntartható fejlődésért is felelősséget vállal. A hagyományos környezetvédelemmel összekapcsolható cselekvéseken túl kiemelt szerepe van a pénzügyi kultúra fejlesztéséért tett lépéseknek, amelyek keretében több, a fogyasztóvédelemmel, a pénzügyi piaccal kapcsolatban levő szervezettel összefogva széles körű ismeretterjesztő tevékenységbe kezdett a lakosság pénzügyekben való jártasságának terjesztésére. *Az MNB társadalmi felelősségvállalási*

⁵⁴ A 2008. őszi válság kirobbanásakor a magyar jegybank, más meghatározó jegybankokkal összevetve, nem levítte a kamatot, hanem fel. 8,5%-ról 11,5%-ra emelte. Végül is az ország finanszírozásáért magasabb felárat kellett fizetni. Az alacsonyabb kamatpálya megteremtéséhez szükség volt a fiskális konszolidációra (2010–2013), és egy alacsonyabb kamatpályában bízó, új összetételű jegybanktanácsra (akik már a 2013-as jegybanki kormányzótáváltás előtt többségbe kerültek az MT-ben) (MT= monetári tanács?). Az alacsonyabb kamatpálya mentén kevesebb pénz kell, hogy fordítódjon az államadósság kezelésre, és a banki hitelek is olcsóbbá váltak.

⁵⁵ Bővebben az eredményekről: A Magyar Nemzeti Bank önfinanszírozási programja. 2014. április–2015. március, www.mnb.hu

aktivitása az oktatás, a tudományos tevékenység, a pénzügyi ismeretterjesztés, a fogyasztóvédelem, a kultúra és a karitatív célú adományozás keretében megvalósuló értékmegőrzés és értékteremtés széles palettáját öleli fel.

A Magyar Nemzeti Bank küldetése, hogy hozzájáruljon a társadalmi jóléthez, és kiszámítható környezetet biztosítva támogassa a gazdaság tartós és fenntartható növekedését. A jegybank elkötelezett abban, hogy a gazdálkodásában is megnyilvánuló függetlensége alapján eredménye terhére a közjót szolgálja és társadalmi felelősségvállalási programja keretei között támogatásokat nyújtson. A jegybanktvény alapján az MNB felügyeleti tevékenysége körében kiszabott bírságokból származó bevételei

- a közgazdasági, pénzügyi szakemberképzés támogatására;
- a közgazdasági, pénzügyi, valamint interdiszciplináris kutatások elősegítésére;
- a pénzügyi kultúra erősítésére, a pénzügyi tudatosság fejlesztésére, valamint alapítványi támogatásra és karitatív célokra használhatók fel.

Az MNB társadalmi felelősségvállalási törekvéseit alátámasztja a központi bankok nemzetközi gyakorlata: számos európai jegybank több évtizedes múltta visszatekintve ugyancsak támogat össztársadalmi, közösségi és karitatív célokat.

Az MNB alapokmánya és társadalmi felelősségvállalási programja (Corporate Social Responsibility, a továbbiakban: CSR) értelmében a magyar jegybank kiemelt célja, hogy fejlessze a hazai pénzügyi kultúrát, a rendelkezésére álló eszközökkel segítse a magyarországi közgazdasági oktatást, a pénzügyi műveltség szélesítését. Az MNB lehetőségeihez mérten szerepet vállal az értékteremtésben, a nemzeti értékek, a szellemi és kulturális örökség megőrzésében.

A jegybank CSR programjához kapcsolódóan kiemelt szerep jut a pénzügyi fogyasztóvédelem erősítésének. A pénzügyi felügyeleti tevékenység jegybanki integrációja óta az MNB határozottan lép fel a fogyasztói jogok érvényesítésért, erősödött a piacfelügyeleti aktivitás. A jegybanki fogyasztóvédelemben a jogszabályok betartásán túl az MNB a „fair” pénzügyi szolgáltatói magatartást is kikényszeríti, súlyt helyezve a kiszolgáltatott fogyasztói csoportok fokozott védelmére. A pénzügyi tudatosság fejlesztése, a tájékoztató tevékenység megerősítése mellett az MNB a fogyasztói panasztételi lehetőséget ügyfélszolgálatán túl a megyeszékhelyek kormányablakaira is kiterjesztette. A fogyasztói tudatosság erősítését segíti a Pénzügyi Tanácsadó Irodahálózat, illetve a jelenleg kiépülő, a jegybank által pályázati rendszerben támogatott Civil Háló is.

3.3. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSPOLITIKA FŐ ESZKÖZEI ÉS KORLÁTAI

3.3.1. Az állami támogatáspolitikai fő eszközei, célrendszere

Az állami támogatás az államháztartás terhére az állami döntéshozók által a piaci szereplők bizonyos körének szelektív módon biztosított olyan gazdasági előnyt jelent, melynek révén a támogatásban részesülő piaci pozíciója a versenytársakkal szemben erősödik. Tipikus példája az állami támogatásnak a vissza nem térítendő támogatás, az ingyenes vagy kedvezményes tőkejuttatás, tárgyi eszköz, forrás rendelkezésre bocsátása ingyen vagy a piacinál kedvezőbb feltételekkel, állami kezességvállalás biztosítása vagy veszteségek fedezése.

Gazdaságpolitikai értelemben tehát állami támogatás minden olyan eszköz, mellyel az állam kedvezőbb pozícióba hoz egyes vállalkozásokat, háztartásokat azokhoz képest, amelyek kizárólag a piac törvényei, a szűken vett keresleti-kínálati viszonyok szerint működnek. Sokkal szélesebb eszköztár áll azonban az állam rendelkezésére a piaci szereplők kedvező irányú befolyásolására, mint a köztudatban támogatásnak értelmezett közvetlen államháztartási transferek. Hiszen ugyanilyen

hatással vannak a gazdaságra az adórendszerben érvényesített kedvezmények, a konszolidációs programok, a kedvezményes hitelkonstrukciók vagy az állami garanciavállalások. Közvetett módon pedig az állami gazdaságpolitika más eszközei is lehetnek „támogató” hatással, például az állam saját tulajdonú vállalatának tőkeemelésével is befolyásolhatja a piacot. Emellett az állam mint nagy megrendelő – felvevőpiacot biztosítva – kedvező helyzetbe hozhatja a preferált ágazatok vállalkozásait, a nagy állami infrastruktúra-fejlesztések, vagy az államilag finanszírozott képzés pedig az érintett területen működő vállalkozások költségeit csökkentik (például külföldi tulajdonban lévő autógyárak munkaerő-utánpótlásának biztosítása).

Elkülönülten és önállóan értelmezhető magyar állami támogatáspolitikát nem létezik, hiszen hazánk tagja az Európai Uniónak, és ezért gazdaságfejlesztési támogatási politikáját csak az EU-val összhangban alakíthatja. Ennek részei többek között a Strukturális Alapból, a Kohéziós Alapból, illetve az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott támogatások. A nem gazdasági szférának nyújtott támogatásokat alapvetően más – nem közvetlenül gazdaságfejlesztést célzó – szakpolitikák határozzák meg (önkormányzati politika, szociálpolitika stb.), bár bizonyos esetekben gazdaságfejlesztési célokat is szolgálhatnak (például lakástámogatás). Ebben az összefüggésben azonban az állami támogatáspolitikát a támogatási szakpolitikák összessége. Az állam a gazdasági szerkezet átalakítására vonatkozó céljainak függvényében hathat a tulajdonosi struktúrára, befolyásolhat

- egyes ágazatokat (például mezőgazdaság, idegenforgalom), azon belül egyes szakágazatokat (például gépkocsigyártás vagy mikroelektronika);
- egyes tevékenységeket (például kutatás-fejlesztés, export);
- egyes földrajzi terület egységeket (fejlődésben elmaradott megyék, régiók, határ menti térségek stb.).

A befolyásolás célja lehet egyes fejlődési folyamatok gyorsítása vagy egyes problematikus folyamatok fékezése.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése szerint *„összeegyeztethetetlenek a közös piaccal azok a bármilyen formájú állami vagy állami forrásokból biztosított támogatások, amelyek bizonyos vállalatoknak vagy egyes áruk termelésének támogatására fordítanak, illetve amelyek kedvezményekkel a versenyt eltorzítják, vagy annak eltorzításával fenyegetnek, feltéve, hogy a tagállamok közötti kereskedelmet befolyásolják.”*

Gazdaságpolitikai döntés függvénye, hogy a rendelkezésre álló fiskális eszközök közül az állam melyeket és milyen struktúrában választja ki. Az aktív állami szerepvállalás piacokon rendszerében a közvetett eszközök, azaz a támogatáspolitikai eszközök súlya egyértelműen növekvő,⁵⁶ de az Európai Unió versenyszabályozása az állami támogatások bizonyos formáit általában kifejezetten tiltja⁵⁷ (direkt ágazati vagy egyedi támogatások, adókedvezmények stb.). Azonban a bizonyos közösségi célok érdekében (területi egyenlőtlenségek csökkentése, környezetvédelem, kis- és középvállalkozások támogatása stb.) viszont a támogatásokat engedélyezi, sőt maga az EU is intenzív támogatási politikát⁵⁸ folytat. A 2010 óta érvényesülő magyar gazdaságpolitikában az állami szerepvállalás felerősödött, így az állami támogatások, állami piaci

⁵⁶ Ennek gátat vehet, sőt teljesen meg is szüntetheti az USA és EU közötti szabad kereskedelmi egyezményről való tárgyalások végkimenetele.

⁵⁷ A már említett magyar húsipari vállalatok államháztartásból történt megsegítése, a devizahitelek konszolidációja, az önkormányzati cégek konszolidációja.

⁵⁸ Ennek ékes bizonyítéka az Európai Unió közös költségvetése, amelynek közel 50%-át fordítják agrár- és vidékfejlesztési támogatásokra, noha az agrárium szerepe (GDP-előállító képességének arányai, foglalkoztatási részesedése) kifejezetten alacsony, nem éri el az 5%-ot. Ráadásul az uniós mezőgazdaság legtöbb területe versenyképtelen az egyesült államokbeli, új-zélandi, ausztrál, dél-amerikai mezőgazdasággal szemben.

beavatkozások száma – a hazai piaci szereplők és háztartások védelme érdekében – megnövekedett, és alkalmazott gazdaságpolitikai eszközzé vált.⁵⁹

A támogatáspolitikát az állam azon döntéseinek összessége, melyben meghatározza a támogatáspolitikai célokat, kijelöli a célok közül azokat a prioritásokat, melyekre az adott időszakban koncentrálni kíván, és kiválasztja a célok elérését szolgáló eszközöket. A támogatáspolitikát csak akkor lehet sikeres, ha

- az általános gazdaságpolitikai célokhoz és prioritásokhoz illeszkedik;
- figyelembe veszi az általános gazdasági szabályozás hatásait;
- összehangolja a támogatáspolitikai eszközöket;
- folyamatosan figyelemmel kíséri a támogatások eredményességét és hatékonyságát, a hatékonyság növelése érdekében elvégzi a szükséges korrekciókat.

A támogatáspolitikai eszközök így értelemszerűen szoros összefüggésben vannak a gazdaságpolitika által meghatározott egyéb eszközökkel, a tervezéssel, az áru, szolgáltatás és munkaerőpiac szabályozásával, a versenyszabályozással, az egyes ágazati politikákkal, és mivel a támogatáspolitikai eszközei elsősorban fiskális eszközök, így az állami költségvetési politikával.

A támogatáspolitikai célok meghatározásakor alapvetően az átfogó gazdaságpolitikai célokból, azon belül pedig elsősorban a gazdasági szerkezet korszerűsítésére vonatkozó célkitűzésekből kell kiindulni. Ennek természetesen feltétele, hogy létezzen egy az Országgyűlés által elfogadott, átfogó gazdaságstratégia. A gyakorlatban azonban gyakran megtörténik, hogy a kormányoknak nincs egységes rendszerbe foglalt, meghirdetett gazdaságstratégiája, vagy ha van is deklarált stratégia, nem igazán érvényesülnek a kormányzati szempontok, így az egyes ágazatok, tárcák vagy esetleg más érdekcsoportok saját rész céljait hatékonyan érvényesítik a támogatási célok kialakításában, mások rovására. A gazdaságpolitikai célok között – az adott ország gazdasági helyzetének, illetve az adott kormány politikai irányvonalának függvényében – különböző mértékben kaphatnak prioritást a gazdasági növekedés, a gazdaság egyensúlyi helyzetének javítása, a gazdaságban létező feszültségek csökkentése (esetleg válsághelyzetek kezelése), illetve a gazdaságra csak hosszabb távon visszaható feltételek javítása (például környezeti állapot, humán infrastruktúra fejlettsége). A támogatáspolitikai céljai lényegében e prioritásokhoz illeszkednek. A támogatáspolitikai célokat azonban csak főbb vonalakban határozzák meg az általános gazdaságpolitikai célok. Nemzeti szinten ugyanis csak igen ritkán létezik olyan dokumentum, mely átfogóan összefoglalja és rendszerezi a támogatási célokat és kijelöli azokon belül a prioritásokat. Sokkal inkább jellemző, hogy a gazdasági stratégia egyes elemei részstratégiákban öltönek testet. Elkészülnek ágazati (például agrárstratégia) vagy horizontálisan megjelenő (K+F stratégia, kis- és középvállalkozások fejlesztésének stratégiája), illetve területi részstratégiák, a támogatáspolitikai konkrét céljai és rész céljai pedig ezek függvényében alakulnak ki. Amikor a gazdaság egy szegmensére kidolgozásra kerül valamilyen stratégia (és minél magasabb szinten, az Országgyűlés vagy a Kormány által elfogadásra kerül), ez elősegíti, hogy a benne foglalt célok megjelenjenek a támogatási célok között. Miután a támogatáspolitikai céljai is az állami költségvetésből kerülnek finanszírozásra, így ki vannak téve az egyes érdekérvényesítő törekvéseknek.

⁵⁹ Számos esetben az EU kötelezettségsegzési eljárásait is kiváltva.

Az Európai Unió országaiban – egyes közös európai célok esetében a nemzeti politikákhoz európai támogatást is felhasználva – általában a **következő célok jelennek meg a nemzeti támogatás politikákban:**

- a humán erőforrások fejlesztése (K+F, oktatás-szakképzés);
- a foglalkoztatási színvonal emelése aktív foglalkoztatási eszközökkel, egyes speciális munkavállalói rétegek foglalkoztatásának támogatása;
- a belső gazdasági-társadalmi kapcsolatrendszer erősítése (informatika, közlekedési infrastruktúra, vállalkozások közötti kapcsolati háló, gazdasági szolgáltatások, humán infrastruktúra hálózata stb.);
- a hátrányos helyzetű térségek esélyegyenlőtlenségeinek mérséklése;
- a kis- és középvállalati szektor megerősítése;
- a gazdaság ágazati és termékszerkezetének modernizálása, csúcstechnológia fejlesztése, válság-ágazatok védelme vagy stratégiai ágazatok fejlesztése;
- az európai nagyrendszerekbe való bekapcsolódás;
- a környezetvédelem.

Természetesen itt nem soroltuk fel a legtöbb közforrást felemésztő támogatási célt: az agrárszektor piaci helyzetének, versenyképességének javítását, az agrártermelők jövedelmének szinten tartását, ami a közös európai politikák egyike, és jelentős nemzeti támogatási politikai körrel egészül ki (társfinanszírozás).

A támogatáspolitikai egyik kiemelt területe a **család- és munkabarát támogatási rendszer**. A demográfiai adatok azt mutatják, hogy sürgős intézkedések megtétele szükséges a népességszám fogyásának a megállításához. Amennyiben a jelenlegi tendencia tovább folytatódna, hosszú távon mind a foglalkoztatásban, mind pedig a nyugellátásban komoly problémákhoz vezethetne. Hosszú távon nem reális, és mindenképpen ellentmondásokkal terhelt alternatíva volna, ha ezeket a gondokat eredetileg nem Magyarországon szocializálódott munkaerővel oldanánk meg, miközben a hazai munkanélküliségi adatok azt mutatják, hogy vannak még tartalékok a foglalkoztatásban.

A **támogatáspolitikai eszközrendszerén** nem kizárólag a pénzügyi eszközrendszer értendő. A támogatáspolitikának azonban, mint minden más közpolitikának, vannak nem pénzügyi eszközei. Az állam ezen a területen is él jogi szabályozó eszközökkel, illetve más eszközökkel, mint például a támogatási rendszer működtetését szolgáló intézményi keretek kialakítása és működtetése, valamint bizonyos szervezési és „szolgáltató” feladatok ellátása (például információnyújtás, tanácsadás, konferenciák, kiállítások szervezése, külföldi kereskedelmi képviselők működtetése, piacszerzés⁶⁰ stb.). A **jogi szabályozás eszközei** a támogatások céljait, kereteit, feltételeit meghatározó jogszabályok, illetve egyéb jogforrások. Az állami támogatáspolitikai általános kereteit törvények határozzák meg. A legkézenfekvőbb példa erre az állami költségvetésről szóló törvény, az államháztartásról szóló törvény, a kis- és középvállalkozások támogatásáról szóló törvény, az agrárgazdaság fejlesztéséről szóló törvény vagy a területfejlesztési törvény. Elkülönített állami pénzalapot is csak törvénnyel lehet létrehozni. Emellett a támogatáspolitikai fő célkitűzéseit, irányait gyakran rögzítik országgyűlési határozatok. Erre jó példa az Országos Területfejlesztési Konceptió, az Országgyűlés által elfogadott ágazati fejlesztési koncepciók, tervek, vagy például a területfejlesztési támogatások, valamint a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről hozott határozatok. A pénzügyi eszközök felhasználásának szabályozása, ha ágazatokon átívelő általános szabályokról vagy valamilyen kiemelt terület szabályozásáról van szó, kormányrendeletekkel történik. Erre példák az államháztartásról szóló törvény végrehajtási rendeletei, illetve az agrártámogatások igénybevételének feltételei, vagy a területfejlesztést szolgáló pénzügyi eszközöket és az igénybe vehető kedvezmények felhasználását szabályozó rendeletek. A támogatáspolitikai bizonyos kormányzati céljait, illetve az esetleges egyedi támogatási döntéseket

⁶⁰ Lásd keleti nyitás, déli nyitás politikája.

gyakran kormányhatározatok rögzítik. Ugyanez érvényes a kormánynek a támogatáspolitikai rendszer átalakítására vonatkozó törekvéseire. Erre a legkézenfekvőbb példák a támogatási rendszer EU-konform átalakítását célzó határozatok. Az egyes célelőirányzatok, vagy alapok felhasználásának részletes szabályait pedig leggyakrabban miniszteri rendeletek határozzák meg.

A támogatáspolitikai pénzügyi eszközrendszerét több szempontból lehet csoportosítani. Az első és leggyakrabban alkalmazott csoportosítás a támogatás formája, pontosabban **közgazdasági tartalma** alapján történik.

Ebből a szempontból megkülönböztethetünk:

- adópolitikai intézkedéseket (például adókedvezmények, kedvezményes amortizációs kulcs, meghatározott költségek levonása az adóalapból, beruházási alap adómentes akceptálása),
- működési támogatásokat,
- piacra jutási támogatást (például exporttámogatás, agrárpiaci rendtartásban foglalt piacra jutási támogatások),
- ártámogatást (például a közlekedésben az utazási jegyek árának támogatása),
- bevételt növelő, illetve költségeket csökkentő támogatásokat (például bérköltségeket csökkentő támogatások, az agrárszférában a földhasználathoz kapcsolódó támogatások),
- kockázatot csökkentő, illetve a károk felszámolásához nyújtott támogatásokat (melyek leggyakoribb formája szintén az agrárszférában például az árvíz-, belvízkárok kompenzálása),
- fejlesztési célú támogatásokat: vissza nem térítendő dotáció, speciális adópolitikai intézkedés,
- kedvezményes feltételekkel nyújtott hitelkonstrukciókat,
- kamattámogatást (piaci hitelfelvétel kamattörlesztését, vagy annak egy részét átvállalja a költségvetés),
- állami garanciavállalást.

A támogatásokat abból a szempontból is megkülönböztethetjük, hogy **milyen módon lehet hozzájutni a támogatásokhoz**. Ebből a szempontból a támogatás lehet:

- egyedi döntéseken alapuló (kormányzati döntés alapján egy konkrét vállalkozás, vállalkozáscsoport támogatása);
- normatív (a jogszabályokban lefektetett feltételeknek megfelelő minden vállalkozás jogosult a támogatásra);
- pályázati alapon megítélt (a jogszabályok, illetve a pályázati kiírás csak az általános feltételeket rögzítik, a feltételeknek megfelelő pályázatot benyújtó vállalkozások közül egy bizottság választja ki a támogatásra jogosultakat).

A pályázati alapon megítélt támogatás – elsősorban az Európai Unióban – gyakran aszerint történik, hogy a gazdasági struktúra mely szegmensének befolyásolását célozza az adott támogatás. Ebből a szempontból beszélhetünk:

- ágazati (egy-egy ágazat fejlesztési prioritásait tükröző),
- horizontális [az egész ország területén és minden ágazatban működő speciális vállalkozáscsoportokat támogató (például kis- és középvállalkozásokat)];
- tevékenységeket (például kutatás-fejlesztés) támogató;
- területi (a területfejlesztés szempontjait tükröző, területi logikát követő) támogatásokról.

Támogatáspolitikai döntés függvénye, hogy a fent ismertetett formák közül az állam melyeket és milyen kombinációban preferál. Szakmai és politikai érvek sokasága hozható fel egy-egy támogatási forma mellett vagy ellen. Az egyik tipikus dilemma, hogy **a költségvetés bevételi vagy kiadási oldalát terhelje-e a támogatás**. A bevételi oldalt érintik az adópolitikai intézkedések, melyek ellen

gyakran hangoztatott érv, hogy nem igazán átláthatóak, nem alkalmasak kellő differenciálásra, számbavételük, hatásuk mérése nehézségbe ütközik. Mellettük felhozott érv, hogy a támogatás ilyen formában csak normatív módon történhet, így kizárt, hogy a támogatáspolitikai céloktól független szempontok alapján „osztogassák” őket. A kiadási oldalt terhelő támogatások sokkal inkább átláthatóak, hiszen minden évben szavaznak róluk a költségvetésben, könnyebb őket differenciálni, valamint közvetlenebb számbavételt, ellenőrzést és hatékonyságmérést tesznek lehetővé. Egyetlen hátrányuk, hogy az az ideális helyzet, mely szerint a demokratikus jogállam képviselői hosszú, minden körülményt mérlegelő szakmai vita után, a nyilvánosság számára is érthető érvrendszer alapján döntenek a támogatási célokról és a melléjük rendelt keretekről, a gyakorlatban nem mindig érvényesül. A célok és keretek meghatározása a különböző – az adott támogatásban érdekelt – csoportok lobbiharcának eredménye. Ráadásul a támogatások konkrét megítélése számtalan lehetőséget adhat az egyedi mérlegelésre, a személyes érdekérvényesítésre, sőt kiélezett formában a korrupcióra. A magyar gyakorlat ezen a téren egyre inkább az EU-s gyakorlatot követi, mely a kiadási oldalt preferálja, azonban a támogatások folyósítását és felhasználását szigorú szabályozáshoz és ellenőrzéshez köti. A másik gyakori, vitát kiváltó kérdés, hogy a beruházási támogatásokat vissza nem térítendő támogatás, vagy valamilyen kedvezményes hitelkonstrukció formájában érdemes-e nyújtani. Hosszú ideig a szakmai közvélemény éppen a beruházás megtérülésének biztonságára, illetve újabb forrásképződésre hivatkozva a visszatérítendő formákat részesítette előnyben. A legújabb álláspontok azonban – elsősorban az EU mintáját követve – egyszerűbbnek, könnyebben átláthatónak minősítik a dotációt, melyet azonban szigorú feltételekhez, például egy központi program céljaihoz való illeszkedéshez, saját források meglétéhez, előzetes gazdaságossági számításokhoz, a felhasználás folyamatos ellenőrzéséhez kötnék. A magyar támogatási gyakorlat differenciáltan alkalmazza a különböző támogatási formákat. Az egyedi, normatív, illetve pályázati rendszeren alapuló támogatási formák közül szintén az EU gyakorlatát követve egyre inkább előtérbe kerülnek a pályázati rendszeren alapuló formák, melyek egyesítik a normatív és egyedi rendszer előnyeit. Alkalmasak arra, hogy pontosabban megcélazzák a támogatni kívánt vállalkozásokat (mint az egyedi döntéseken alapuló támogatások), jogszabályok által lefektetett, átlátható keretek között működnek (mint a normatív támogatások), és biztosítékot adnak arra is, hogy a támogatott vállalkozás valóban a strukturált céloknak megfelelően hasznosítja a támogatást.⁶¹ Szintén az Európai Unióhoz való csatlakozás vetette fel annak igényét, hogy a magyar gyakorlatban is megkülönböztessük az ágazati, a horizontális és a területi támogatásokat. A korábbi támogatási rendszerben, az igazgatási rendszer tagoltságának köszönhetően túlsúlyban voltak a kifejezetten ágazati, vagy pusztán pénzügyi logikájú támogatások. Jelenleg egy lassú átalakulásnak vagyunk szemtanúi, mely folyamatban egyre inkább tér nyernek a horizontális és a területi támogatások.

3.3.2. Az állami támogatások direkt és indirekt korlátai

A neoliberais elvek szerint szerveződött európai uniós piacgazdaságokban az állami támogatások korlátozásának két fő korlátozó rendszere van. A direkt korlátozás eszköze a római szerződés, illetve az EUMSZ köré szerveződött, míg az indirekt korlátozások főleg a maastrichti konvergenciakritériumok és a koppenhágai kritériumok mentén kerültek szabályozásra. Az előbbieket direkt, jogszabályilag, míg a maastrichti és koppenhágai rendező elvek inkább közvetetten korlátozzák a nemzeti kormányok lehetőségeit az állami támogatás biztosítására. Mindkét eszközrendszer célja, hogy a piacon a versenyképesség érvényesüljön, a nemzeti kormányok protekcionista eszközei pedig ne torzítsák a versenyt.⁶²

⁶¹ A támogatáspolitikát illetően Magyarországon az alábbi szervezetek járnak el, például a Miniszterelnökség Támogatásokat Vizsgáló Irodája, valamint az Európai Unióban az Európai Bizottság.

⁶² Az állami támogatások korlátozása indokoltságának eszmetörténeti cáfolatát lásd LENTNER Csaba: Közpénzügyek és államháztartástan, Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó, 2013, 2.2. alfejezet.

A támogatáspolitikai szabályozása az európai jogban

A tervgazdasági rendszerben megszokott volt tartósan veszteséges gazdálkodás esetén a további állami támogatás (puha költségvetési korlát) biztosítása, különösen költségvetési intézményeknél, közüzemi vállalatoknál, illetve kiemelt jelentőségű állami vállalatoknál. A folyamatos veszteséges gazdálkodás állami támogatásokkal történő kiegészítésére főszabályként nem kerülhet sor Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozását követően az uniós jogi szabályozás miatt. Ezért az állami segítségnyújtást (például önkormányzatok, egyetemek, devizahitelek, húsüzemi vállalatok⁶³ tekintetében) jogilag más formában kell megvalósítani.

Az EUMSZ értelmében „állami támogatás” alatt olyan előnyt értünk, melyet a nemzeti hatóságok egy vagy több vállalkozás számára szelektív módon biztosítanak. Azok az intézkedések tehát, amelyek az összes vállalkozásra vonatkoznak, nem tartoznak az állami támogatások sorába. Az állami támogatásban részesülő kiemelt társaságok (a kedvezményezettek) a versenytársaiknál előnyösebb helyzetbe kerülnek. Ennek elkerülése érdekében az EUMSZ 107. cikke általános tilalmat ír elő az állami támogatások igénybevételére. Bizonyos körülmények között azonban a gazdaság hatékony és kiegyensúlyozott működésének biztosításához az állam közbenjárására van szükség, ezért meghatározott célkitűzések vagy politikai szándék teljesülése érdekében az Unió bizonyos állami támogatási intézkedéseket az EUMSZ-szal összeegyeztethetőnek ítéltet.

Az állami támogatások szabályozása az Európai Unióban a versenypolitika része. Az európai integráció kialakulásának és fejlődésének egyik fő hajtóereje a szabad verseny közösségi szintű érvényesülését gátló akadályok lebontása, ennek révén pedig a közös, majd az egységes belső piac megteremtése volt. A versenynek mint a piaczgazdaság alapvető elemének ugyanis kiemelkedő szerepe van a hatékonyság és ezzel a gazdasági növekedés előmozdításában, ezért a verseny fennmaradásának, tisztaságának biztosítása közösségi érdek. A piaci szereplőknek nyújtott állami támogatások uniós szabályozása abból az alapelvből indul ki, hogy a támogatás a kedvezményezettnek pénzügyi-gazdasági előnyt jelent, és ezzel torzítja a szabadpiaci versenyt. A támogatás alkalmas arra, hogy elodázza a szükséges szerkezetváltást, és nem eredményezi a támogatott szervezet versenyképességének növekedését. Az Európai Unió belső piacának egységesülése, az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad áramlása ráadásul azzal a következménnyel jár, hogy az állami támogatások versenytorzító hatása megnő.

Az állami támogatások uniós fogalma némileg eltér a „köznapi” értelmezéstől. A római szerződés (a továbbiakban: RSZ) definiálja, mi értendő állami támogatáson, egyben kimondja, hogy az ilyen támogatások nyújtása az unióban főszabályként tilos. Az RSZ 87. cikkének (1) bekezdése értelmében „ha e szerződés másként nem rendelkezik, a közös piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közti kereskedelmet”. A fogalom négy alapvető elemét szokás megkülönböztetni, amely szerint állami támogatásnak csak az tekinthető, amelyre a következő felsorolás mindegyike ráillik:

1. A támogatás állami forrásból származik, amelybe egyaránt beleértendő a központi, a regionális vagy a helyi hatóságok, önkormányzatok által nyújtott támogatások.
2. Az érintett vállalkozás gazdasági előnyhöz jut a támogatás révén.
3. A támogatás szelektív, azaz nem általános jellegű.
4. Hatással van vagy hatással lehet a versenyre és a tagállamok közti kereskedelemre.

⁶³ Igaz, az Európai Unió kötelezettségsegési eljárásai, illetve azok kilátásba helyezése is egyre gyakoribb. Lásd legutoljára (2015 nyara) a magyar kormány által „kiszegített” húsipari vállalatok, például a pápai. Egy másik példa: az EBRD magyarországi aktivitása feltételeként szabta – a hitelexpanziója fejében – az állami hitelkonszolidációs folyamatok befejezését.

A versenytorzító hatások ellenére az állami támogatások nyújtása bizonyos esetekben mégis kívánatos, és ezért engedélyezett. A piac működése ugyanis olyan feszültségeket is eredményezhet, illetve olyan kivételes esetek is felmerülhetnek, amikor az állami támogatások a társadalmi jólét szempontjából több előnnyel járnak, mint a verseny korlátozásából adódó károk. A római szerződés ennek megfelelően az általános tilalom mellett megjelöli azokat az eseteket is, amikor az állami támogatások a közös piaccal összeegyeztethetők. A közös piaccal feltétel nélkül, minden esetben összeegyeztethetők a RSZ 87. cikk (2) bekezdésében felsoroltak, különösen a fogyasztóknak nyújtott szociális támogatások, feltéve, hogy azt a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják, illetve természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatások.

A közös piaccal ugyancsak összeegyeztethetőnek minősíthetők a RSZ 87. cikk (3) bekezdésében felsoroltak, így:

- a) a rendkívül alacsony életszínvonalú vagy jelentős alulfoglalkoztatottsággal küzdő térségek gazdasági fejlesztéséhez nyújtott támogatás;
- b) a közös európai érdeket szolgáló jelentős projekt megvalósításához, vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetéséhez nyújtott támogatás;
- c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az nem befolyásolja túlzottan hátrányosan a kereskedelmet;
- d) a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését elősegítő támogatás, amennyiben az nem befolyásolja túlzottan hátrányosan a kereskedelmet és a versenyt;
- e) az egyéb támogatási kategóriák, amelyeket a tanács a bizottság javaslata alapján, minősített többséggel hozott határozatával jelölhet meg.

A fenti öt kategóriába tartozó támogatások esetében az Európai Bizottság kizárólagos hatásköre annak eldöntése, hogy – az egész Közösség társadalmi-gazdasági helyzetét figyelembe véve – az adott támogatás valóban összeegyeztethető-e a közös piaccal. Döntése előtt a Bizottság nem csupán azt mérlegeli, hogy az adott támogatás megfelel-e a fenti kivételek valamelyikének, hanem az egyes egyedi támogatásoknak vagy támogatási programoknak emellett biztosítaniuk kell, hogy a támogatott projektek közép- és hosszabb távon életképesek legyenek, s ezért az érintett vállalkozások a későbbiekben támogatás nélkül is képesek legyenek megállni a helyüket. A támogatásnak ezenkívül átláthatónak kell lennie, és mértékének (a támogatási intenzitásnak) arányban kell állnia az elérni kívánt céllal annak érdekében, hogy a versenyre és a kereskedelemre gyakorolt negatív hatás a lehető legkisebb legyen.

Magyarország felkészülése az állami támogatások koppenhágai és maastrichti kritériumok szerinti indirekt korlátozására

Magyarország 1991-ben nyújtotta be az Európai Közösséghez tagfelvételi kérelmét, majd az Országgyűlés ezt 1994-ben ratifikálta. Ettől kezdve a magyar gazdaságpolitika céliránya a maastrichti kritériumoknak való megfelelés lett, és benne az állami támogatások folyamatos leépítése, a belső piacok védelmének feladása. A négy szabadságelv alkalmazása, az áruk és szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad mozgása mellett fókuszált pénzügyi stabilitási kritériumok azonban a feltörekedni szándékozó országoknak,⁶⁴ különösen Magyarországnak, nem jelentették a fejlett nyugati országokhoz mért fejlettség-leszakadási index számottevő mérséklődését. Az Európai Unió által megfogalmazott kritériumok – így az állami támogatások leépítése – teljesítési szándéka Magyarország esetében nem mindig járt sikerrel, nem minden esetben hozta az elvárt eredményt. A tagországok vállalatai számára az uniós jog szerint⁶⁵ biztosítani kell a lehetőséget, hogy

⁶⁴ Lényegében a mediterrán térség elhúzódó, mély válsága is az integráció elhamarkodott, nem alapos voltát igazolja.

⁶⁵ Ez eleve nonszensz, hiszen a fejletlen, tőkeszegény kelet-európai vállalatok nemzeti költségvetési támogatás nélkül hogyan lehetnének valódi piaci versenytársai a hasonló profilban működő tőkeerős, fejlett nyugat-európai vállalatoknak?

egyenlő feltételekkel induljanak a többi tagország piacán, ugyanakkor arra is tekintettel kell lenni, hogy a tagországoknak jogukban áll biztonsági, közegészségügyi, környezetvédelmi vagy etikai megfontolásból valamely termékeket nem beengedi a piacukra, vagy éppen adót róhatnak ki rá.

Az EU-integráció eredményeinek értékelésében manapság már kevesebb szó esik a **koppenhágai kritériumokról**, amelyeket az Európai Unióhoz csatlakozni szándékozó kelet-európai államok részére szabtak meg, a csatlakozási tárgyalások megkezdéséig. Az 1990-es évek elején a kelet- és közép-európai térségben a rendszerváltozás következményeként piaci sokkok alakultak ki, és az átalakulás velejárójaként megjelent a transzformációs válság⁶⁶. Ugyanakkor erős volt a szándék a térség politikai vezetői részéről, hogy Kelet-Közép-Európa az európai intézményrendszer részévé váljon, különösen az OECD, a NATO és az Európai Unióba történő belépés bírt nagy jelentőséggel. A térségben kialakuló válság azonban bizonytalan gazdasági és szociális helyzetet teremtett, így a belső társadalmi konfliktusok, országok közötti nézeteltérések, illetve a demokratikus intézményrendszer gyenge pontjai is felszínre kerültek.

Az Unió kidolgozott egy feltételrendszert, amelyet az 1993-as koppenhágai csúcson tártak a tagjelölt országok elé. A koppenhágai kritériumrendszer kvalitatív rendelkezéseket tartalmaz, és piacgazdasági követelményeket rögzít, amelyekkel rögzítik az uniós versenyszabályok érvényesülésének kötelező jellegét, azaz minden egyes állami támogatásnak meg kell felelnie az uniós jogrendnek. Lényeges pontjai:

- Politikai kritériumok: stabil, demokratikus intézményrendszer; az emberi és kisebbségi jogok érvényesülése, védelme.
- Gazdasági kritériumok: Az uniós versenyt kiállni képes, működő piacgazdaság, vagyis állami támogatások nélküli gazdasági környezet.
- A jelentkező államnak képesnek kell lennie a tagságból fakadó kötelezettségek teljesítésére. Ebben benne foglaltatik a jogi, intézményi, politikai háttér megteremtése és a monetáris unióba történő eredményes integráció előfeltételeinek vállalása.

Az Unió kinyilvánította, hogy a jelöltek felkészültségét a kritériumok mentén, de szubjektív mérce szerint vizsgálja. A csatlakozás feltételei között gazdasági szempontok is megjelentek. Ezen kritériumrendszer mentén kezdték el a kelet-európai országok EU-csatlakozásra való felkészülését vizsgálni.

A koppenhágai kritériumoknak történő megfelelési folyamat igen nagy mértékben segítette a demokratizálódást.

⁶⁶ Kornai János közismert fogalomkészletének egyike a rendszerváltozás elejéről. A jelenséget aktualizálva, már a rendszerváltás rendszerválságáról volt szó 2008-ban, tehát a transzformációs válság elhúzódott, hiszen a rendszerváltás gazdaságpolitikája a kívánt hatásokat nem minden esetben, sőt, nagyon sok téren nem tudta teljesíteni. A transzformációs válság rendszerválsággá terebélyesedett. Lásd bővebben: LENTNER Csaba: Valóban magasabb szintű gazdasági modell a magyar piacgazdaság, mint a piaci elemekkel átitatott tervgazdasági rendszer? Heller Farkas Füzetek. Gazdasági és Eszmetörténeti Tanulmányok, 2010/VIII. évf., 101–107., http://lentnercsaba.com/doc/publications_07.pdf (utolsó letöltés: 2018. augusztus 10.)

A – már hivatkozott – maastrichti szerződést 1992. február 7-én írták alá, és 1993. november 1-jén lépett hatályba. A szerződés megszabta az euró bevezetésének gazdasági feltételeit. Ezek az úgynevezett **maastrichti konvergenciakritériumok**:

- Az inflációs ráta egy éves referencia-időszakban nem haladhatja meg 1,5%-nál nagyobb mértékben a három legalacsonyabb mutatóval rendelkező tagállam inflációs rátájának átlagát, s ezt az alacsony inflációt fenntartható módon kell teljesíteni.
- Az éves költségvetési hiány nem haladhatja meg a GDP 3%-át; a bruttó államadósság nem lépheti túl a GDP 60%-át (illetve 60% feletti adósságráta esetén az adósságrátában folyamatos és jelentős csökkenést kell felmutatni).
- A tagállam nemzeti valutájának árfolyama a gazdasági és monetáris unió harmadik szakaszába lépést megelőző két évben nem lépheti át a második szakaszban megállapított árfolyamsávot. A gyakorlatban ez azzal is jár, hogy az adott országnak be kell lépnie az európai árfolyam-mechanizmusba (ERM II).
- A hosszú távú hitelek kamatlába az egyéves referencia-időszakban legfeljebb 2%-kal lehet több, mint a három legalacsonyabb inflációs mutatóval rendelkező tagállam államkölsőneinek átlagos kamatlába. Ez az érték jelenleg 6%.

A konvergenciakritériumokat az EU-tagállamoknak teljesíteniük kell az európai gazdasági és monetáris unió harmadik szakaszába való belépéshez, az euró bevezetéséhez.⁶⁷ A kritériumok célja, hogy az uniós országok gazdaságának egymás felé történő konvergálása és stabilitása létrejöhön, érvényesüljön az állami támogatások nélküli szabad verseny, amely egy monetáris unióhoz elengedhetetlen. A gyakorlatban az EU-ba belépni szándékozó országok már hamarabb találkoznak a maastrichti rendszerrel, mint az eurót bevezetni szeretnék.⁶⁸ Az előcsatlakozási folyamatban a tagjelöltek érettségét az Európai Unió részben a maastrichti kritériumoknak való megfeleléssel teszteli. Amennyiben a tagok mindegyike így kerülne felvételre, akkor az Európai Unió egy homogén, egymással hasonló fejlettségi szinten lévő országok halmaza lenne.

A maastrichti konvergenciakritérium-rendszer a nemzeti költségvetéseket kvantitatív szempontrendszer szerint minősíti. Ennek keretében minősíti azt a helyzetet, ha a bevételekkel szemben – a támogatás mértékének túlzott növelése miatt – a kiadások olyan nagyságú áramlása valósul meg, ami a költségvetés tekintetében jelentős deficitet teremt. Vagyis a bevételek és kiadások negatív egyenlege a 3% feletti mértéket nem haladhatja meg. Az így előálló költségvetési hiány halmozódása, az államadósság mértéke – ugyancsak – a GDP mértékében a 60%-ot. Az infláció vonatkozásában lényeges – a szabályozás létrejöttkori gazdasági ideológia szerint –, hogy a költségvetési hiány, a növekvő hiány inflációs hatásokat keletkeztet, így az infláció mértékére is kiterjed a maastrichti szerződés. A negyedik szabály a kamatok mértékére vonatkozik, amely pedig az infláció függvénye. A magas inflációs környezetben magasak a kamatok, ezzel szemben a jegybank által megfelelően kezelt inflációs közeg a kamatok alakulására is kedvezően hat.⁶⁹ A konvergenciakritérium-rendszer elemeinek alakulása a nemzetgazdaságok működéséről egyfajta képet ad, és ezek az elemek ugyanakkor egymásra is hatást gyakorolnak. Tehát e tekintetben az állami támogatások korlátozása indirekt szabályozást valósít meg.

⁶⁷ Magyarországon jelenleg nincs napirenden, illetve a pénzügypolitika horizontjában, hogy csatlakozna a monetáris zónához. Ehhez igen nagy mértékben hozzájárul a valutaövezet súlyos válsága is. Egyidejűleg, az EU-val szemben szövetségi kötelezettségeink, és költségvetési fegyelmi fenntartására törekszünk.

⁶⁸ Bár az EU-ba belépő ország egyidejűleg vállalja, hogy a közös valutarendszerbe is belép a későbbiekben, versenyjogi szabályait alkalmazza, költségvetési támogatási politikáját az európai jogrendhez igazítja.

⁶⁹ Lásd a magyar fiskális konszolidációt követő 3% alatti költségvetési hiányt, csökkenő államadósságot és a 0% körüli inflációt, következtükben pedig a Magyar Nemzeti Bank alapkamat-csökkentő pályáját. Jelenleg 0% körüli az infláció, 1,35%-os az alapkamat (2015. július 22-től). Vö. 1995. február 1. – 1996. január 31. között 28%-os volt az alapkamat, 30% körüli infláció.

A maastrichti kritériumok – főleg a költségvetési fegyelem betartását szolgáló intézkedések – a költségvetési fegyelem betartásához adtak irányt. Magyarország azonban túl gyorsan igazította gazdaságpolitikáját az elvárt gazdasági kritériumokhoz. Fejlettségéhez, társadalmának érdekeihez, történelmi múltjából adódó státuszaihoz – a kezdeti sikerek ellenére – azonban nem volt illeszkedő. Az 1990-es évek elején létrejött centrum–félperiféria viszony lényege megmaradt. Magyarország külső fundamentum által vezérelt ország volt, illetve maradt. Hozzáadott értéket, pénzügyi biztonságot csak a fejlett piacgazdaságokból érkező tőke segítségével tud teremteni. Ez a fajta gazdaságpolitika 2008 őszére gazdasági értelemben csődbe került, szükségessé vált az állami szerepvállalás, és benne az állami támogatáspolitikája újragondolása. Magyarország az Európai Unióba történő felvételét követően (2004) rögtön a túlzottdeficit-eljárás alá került.⁷⁰ Ez már önmagában felveti az addigi integrációs politika követelményrendszerének, és magyar teljesítésének nem kellően alapos voltát. Magyarországot 6% fölötti költségvetési hiánnyal vették fel az EU-ba, és ez 2004-et követően folyamatosan emelkedett. 2008-ra a GDP 3,7%-ára tudta leszorítani a költségvetési hiányt a Kormány. A magyar kormány a kritériumok teljesítésére további határidőt kapott, a hiánycélt 2011-ben tudta először teljesíteni, azóta folyamatosan. A pénzügyminiszterek tanácsa (ECOFIN) 2013. június 21-i ülésén döntött a Magyarország elleni túlzott deficit eljárás megszüntetéséről. Az EU-jog, és a maastrichti, koppenhágai kritériumok részévé tett nemzeti támogatási politika tilalma, illetve korlátozása azonban az Európai Unió belső válságának, illetve az USA–EU szabad kereskedelmi tárgyalásainak függvényében pro és kontra erősödhet, vagy gyengülhet. A pozíciók a támogatáspolitikai területén előre – hosszabb távra – ma még nem láthatók.

3.4. A FOGYASZTÓVÉDELEM⁷¹

A fogyasztóvédelem – az erre irányuló állami politika, az ezt megvalósítani hivatott jogi szabályozás és gazdasági igazgatási intézményrendszer – a gazdaságirányítási feladat- és eszköztár viszonylag új, növekvő fontosságú eleme.

Szélesebb kitekintésben a **fogyasztóvédelem a gazdasági irányítás és igazgatás olyan specifikus feladata** – a modern piacgazdaság jogállami keretei között –, **amely az állam támogatását hivatott biztosítani a fogyasztók (háztartások) számára a nagyobb gazdasági erőt képviselő vállalkozásokkal fennálló kapcsolatrendszerükben.**

A **fogyasztók élet-, egészség-, vagyonbiztonsága**, általában életminőségének emelése ugyanis **feltétele a piacgazdaság harmonikus működésének**, a gazdasági teljesítmény növekedésének, a racionális fogyasztási struktúra kialakulásának. A fogyasztók elkülönült érdekeit védő fogyasztóvédelmi politika megvalósítása közvetlenül érzékelhető előnyöket biztosít a fogyasztók számára.

⁷⁰ Együtt kerültünk be az EU tagjainak sorába Ciprussal, és mindkét ország ellen túlzott deficit eljárás is indult. Ciprust azonban 2012. január 1-jével kiemelték a túlzott deficit eljárásból. 2013 márciusára pedig beállt a felelőtlen bankműködésből keletkező államcsőd. Ez igazolja, hogy nem feltétlenül megalapozottak az EU döntései. Ciprus laza költségvetési politikáját lásd BOTOS Balázs volt nicosiai nagykövet dolgozatában: Ciprus: Európa és Törökország között. Polgári Szemle Társadalomtudományi Folyóirat, 2012/VIII. évf., 1–2. szám, <http://www.polgariszemle.hu/index.php?view=article&ID=494>

⁷¹ A fejezet a korábbi Gazdasági igazgatás szakvizsga tananyag 3.5. fejezetének javított és kiegészített változata.

3.4.1. A fogyasztóvédelmi politika céljai

A magyar **fogyasztóvédelmi szabályozás eleget tesz** a nemzetközi, így különösen az **Európai Unió** fogyasztóvédelmi politikáinak. Ezek sorában kiemelhetők **az öt fogyasztói alapjogra (az áru- és szolgáltatásbiztonsághoz, a fogyasztók gazdasági érdekeinek védelméhez, a megfelelő fogyasztói tájékoztatáshoz és képzéshez, a jogorvoslathoz és a fogyasztói érdekképviselőhöz való jogra)** vonatkozó követelmények. A hazai fogyasztóvédelmi politika kialakítása során továbbá figyelembe kell venni a fogyasztói piac mindenkori helyzetét, a piacgazdasági intézményrendszer és az áru- és szolgáltatási piac gyors ütemű fejlődéséből adódó új feladatokat.

A fogyasztók ENSZ által is megfogalmazott alapjogait, a társadalom jelenlegi helyzetét, a fogyasztók előtt álló kihívásokat figyelembe véve a fogyasztóvédelmi politika **céljait** a hazai szakirodalom a következőképpen foglalja össze:

- a termékek és szolgáltatások **biztonságosságának** elérése a fogyasztók egészségének és biztonságának érdekében;
- a harmonikus **együttműködés** kialakítása a fogyasztók és az üzleti élet képviselői között, a fogyasztók gazdasági érdekeinek érvényesítése végett;
- a hatékony állami **fogyasztóvédelmi intézményrendszer** kiépítése;
- a fogyasztóvédelmi **civil szervezetek** létrejöttének támogatása, az információhoz jutás biztosítása;
- a fogyasztóvédelmi **képzés** elősegítése;
- a gyors és hatékony **jogorvoslati** rendszer kiépítése.

3.4.2. A fogyasztóvédelem szabályozási rendje

A fogyasztóvédelmi jogszabályrendszer bázisát az **európai uniós szabályozásokkal harmonizáló** nagyszámú törvényből és az alacsonyabb szintű jogszabályból álló joganyag jelenti. A fogyasztóvédelem heterogén jogterület, amely magánjogi, közigazgatási jogi, valamint büntetőjogi előírásokat is tartalmaz.

Magyarország Alaptörvénye „Alapvetés” címet viselő részének M) cikke (2) bekezdése rögzíti a következőket: Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.

A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelmi politika prioritásait szem előtt tartva biztosítja a fogyasztói érdekek – különösen a biztonságos áruhoz és szolgáltatáshoz, a vagyoni érdekek védelméhez, a megfelelő tájékoztatáshoz és oktatáshoz, a hatékony jogorvoslathoz, továbbá az egyesületeken keresztül történő fogyasztói érdekképviselőhöz fűződő érdekek – védelmét, valamint az érvényesítésükhöz szükséges intézményrendszer továbbfejlesztését.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény a fogyasztó védelmére vonatkozó általános szabályozási kereteket állapítja meg. A törvény szerint a fogyasztó a szakmája, önálló foglalkozása vagy üzleti tevékenysége körén kívül eljáró természetes személy. A Ptk. értelmében a fogyasztó és vállalkozás közötti szerződésben semmis az a kikötés, amely e törvénynek a fogyasztó jogait megállapító rendelkezéseitől a fogyasztó hátrányára eltér. Ugyancsak e jogszabály értelmében a fogyasztó és vállalkozás közötti szerződésben semmis a fogyasztónak a jogszabályban megállapított jogáról lemondó nyilatkozata.

A törvény szabályozza a fogyasztói szerződésben meglévő tisztességtelen szerződési feltétel rendezésére vonatkozó szabályokat. Ezek szerint a fogyasztó és vállalkozás közötti szerződésben a tisztességtelen általános szerződési feltételre vonatkozó rendelkezéseket alkalmazni kell a vállalkozás által előre meghatározott és egyedileg meg nem tárgyalt szerződési feltételre is. A vállalkozást terheli annak bizonyítása, hogy a szerződési feltételt a felek egyedileg megtárgyalták. A

fogyasztó és vállalkozás közötti szerződésben az általános szerződési feltétel és a vállalkozás által előre meghatározott és egyedileg meg nem tárgyalt szerződési feltétel tisztességtelen voltát önmagában az is megalapozza, ha a feltétel nem egyértelmű. A fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés részévé váló tisztességtelen szerződési feltétel semmis. A semmisségre a fogyasztó érdekében lehet hivatkozni.

A Ptk. értelmében a fogyasztó és vállalkozás közötti szerződésben tisztességtelennek minősül például az a kikötés, amely a szerződés bármely feltételének értelmezésére a vállalkozást egyoldalúan jogosítja; kizárja vagy korlátozza a fogyasztó peres vagy más jogi úton történő igényérvényesítési lehetőségeit, különösen, ha kizárólag választottbírói útra kényszeríti a fogyasztót, jogellenesen leszűkíti a bizonyítási lehetőségeit, vagy olyan bizonyítási terhet ró rá, amelyet az irányadó jogi rendelkezések szerint a másik félnek kell viselnie.

A fogyasztó és vállalkozás közötti szerződésben az ellenkező bizonyításáig tisztességtelennek kell tekinteni például azt a kikötést, amely lehetővé teszi, hogy a vállalkozás a szerződést egyoldalúan, a szerződésben meghatározott alapos ok nélkül módosítsa, különösen, hogy a szerződésben megállapított pénzbeli ellenszolgáltatás mértékét megemelje, vagy lehetővé teszi, hogy a vállalkozás a szerződést egyoldalúan, a szerződésben meghatározott alapos okkal módosítsa, ha ilyen esetben a fogyasztó nem jogosult a szerződéstől elállni vagy azt felmondani, kizárja vagy korlátozza a fogyasztó jogszabályon alapuló jogait a vállalkozás szerződésszegése esetén.

A jogalkotó a **fogyasztóvédelmi szabályozás középpontjába az áru (szolgáltatás) biztonságosságát, a gyártó (szolgáltató) ezért viselt elsődleges felelősségét helyezi**, valamint rendelkezik az ezzel összefüggő ellenőrzési kötelezettségekről. A szabályozás fontos elemei a fogyasztók **vagyonai érdekei** védelmében előírt jogszabályok és kötelezettségek.

A fogyasztóvédelmi törvény tételesen szabályozza a **fogyasztók megfelelő tájékoztatásával** kapcsolatos kötelezettségeket: **az ár feltüntetésére, a csomagolásra, a fogyasztók oktatására** vonatkozó szabályokat; továbbá **a gyermek- és fiatalok védelmével, valamint a fogyasztói csoportokkal** összefüggő előírásokat.

A fogyasztót főszabály szerint **írásban tájékoztatni kell** a megvételre kínált termék eladási áráról és egységáráról, illetve a szolgáltatás díjáról oly módon, hogy az egyértelmű, könnyen azonosítható és tisztán olvasható legyen.

A terméket úgy kell csomagolni, hogy **a csomagolás** óvja meg a termék minőségét, könnyítse meg szállítását, ne befolyásolja hátrányosan a termék minőségét vagy mennyiségét.

A **gyermek- és fiatalok védelmével kapcsolatban** a jogalkotó rögzíti, hogy tilos a tizennyolcadik életévét be nem töltött személy részére alkoholtartalmú italt, szexuális terméket, dohányterméket értékesíteni, illetve kiszolgálni. E korlátozás érvényesítése érdekében a vállalkozás vagy annak képviselője kétség esetén felhívja a fogyasztót életkorának hitelt érdemlő igazolására. Az életkor megfelelő igazolásának hiányában a termék értékesítését, illetve kiszolgáltatását meg kell tagadni. A törvény e tárgykörben rögzíti azt is, hogy a játékszoftver gyártója az olyan játékszoftver forgalmazása esetén, amely alkalmas a tizennyolcadik életévüket be nem töltött személyek fizikai, szellemi, lelki vagy erkölcsi fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására, köteles a „Tizennyolc éven aluliak számára nem ajánlott!” szöveget a játékszoftver csomagolásán jól észlelhető módon feltüntetni.

A törvény értelmében **tilos fogyasztói csoportot létrehozni**. A fogyasztói csoport olyan, a szervezők – díjazás ellenében történő – közreműködésével a csoport tagjai pénzének összegyűjtésén alapuló közösség, amelynek célja, hogy minden tagja az általa előre meghatározott dolog tulajdonjogát a tagok befizetéseiből, előre meghatározott időtartamon belül – véletlenszerű vagy többletfeltételek vállalásától függő kiválasztás útján – a csoport segítségével megszerezze. A fogyasztói csoportok szervezői elsősorban a nehéz anyagi helyzetben lévő, jellemzően jövedelemigazolással nem

rendelkező, azonnal pénzügyi segítségre szoruló embereket, a bankok számára nem hitelképes adósokat, illetve nyugdíjasokat igyekeznek fogyasztói csoportjukba beszervezni. Hirdetéseikben, illetve képviselőik útján többnyire azt sugallják, hogy kedvező hitellehetőséget nyújtanak a szerződést kötő személyeknek, akik így gyorsan, fedezet nélkül juthatnak pénzhez.

A törvény kimondja, hogy **a fogyasztóvédelmi oktatás elsősorban állami feladat**, amelynek értelmében a fogyasztóval az iskolai és iskolán kívüli oktatás keretében meg kell ismertetni az igényei érvényesítéséhez szükséges jogszabályokat. A törvény alapján a Nemzeti Alaptanterv elvei és követelményei szerint a fogyasztóvédelemért felelős miniszter (jelenleg az innovációért és technológiáért felelős miniszter) közreműködik a közoktatás intézményei számára készülő fogyasztóvédelmi tantervi követelmények meghatározásában.

A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény általános elvként kimondja, hogy tilos a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat,

- a) amelynek alkalmazása során a kereskedelmi gyakorlat megvalósítója nem az észszerűen elvárható szintű szakismerettel, illetve nem a jóhiszeműség és tisztesség alapelveinek megfelelően elvárható gondossággal jár el (ezt a **szakmai gondosság követelményének** nevezzük), és
- b) amely érzékelhetően rontja a fogyasztó lehetőségét az áruval kapcsolatos, a szükséges információk birtokában meghozott tájékozott döntésre, és ezáltal a fogyasztót olyan üzleti döntés meghozatalára kényszeríti, amelyet egyébként nem hozott volna meg, vagy erre alkalmas (ezt a **fogyasztói magatartás torzításának** nevezzük).

E rendelkezések értelmében tisztességtelen különösen az a kereskedelmi gyakorlat, amely **meztévesztő vagy agresszív**. Így például megvalósítja a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot az, aki valótlanul állítja, hogy az áru alkalmas betegségek, illetve az emberi szervezet működési zavarai vagy rendellenességei gyógyítására, és az is, aki piramiselvre épülő eladásösztönző rendszert hoz létre.

A gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: reklámtörvény) középpontjában a fogyasztók tájékoztatásának egyik kulcsfontosságú eszköze, a reklám áll. A jogszabály definiálja a reklámtevékenységgel kapcsolatos fontosabb fogalmakat; az összehasonlító és a meztévesztő reklámról pedig a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény rendelkezik. Az összehasonlító reklám olyan reklám, amely közvetve vagy közvetlenül felismerhetővé tesz más, a reklámozóval azonos vagy ahhoz hasonló tevékenységet folytató vállalkozást vagy annak áruját. Meztévesztő reklámnak minősül minden olyan reklám, amely bármilyen módon meztéveszti vagy meztévesztheti azokat a személyeket, akik felé irányul, vagy akiknek a tudomására juthat, és meztévesztő jellege miatt befolyásolhatja e személyek gazdasági magatartását, vagy ebből eredően a reklámozóval azonos, illetve ahhoz hasonló tevékenységet folytató más vállalkozás jogait sérti vagy sértheti. A reklámtörvény meghatároz továbbá **általános tilalmakat** valamennyi termékre vonatkozóan és **specifikus termékekre vonatkozó tiltásokat**. A reklámtörvény szerint például tilos közzétenni a személyhez fűződő, kegyeleti vagy a személyes adatok védelméhez való jogot sértő reklámokat, valamint a gyermekeknek és fiatalok számára szóló, és szellemi vagy fizikai fejlődésüket károsító, az erőszakot, a szexualitást nyíltan ábrázoló reklámokat, továbbá a burkolt vagy tudatosan nem észlelhető reklámot. Tilos a gyermek-, illetve fiatalok szerencsejátékban történő részvételére felszólító reklám. A reklámtörvény specifikusan egyes áruk reklámozását is megtiltja, ezek között teljeskörűen a fegyverek, robbanóanyagok, szexuális szolgáltatások, vényre kapható gyógyszerek reklámozását, valamint korlátozza az alkoholtartalmú italok és dohánytermékek reklámozását.

A reklámtörvény a reklám tartalmáért és kivitelezéséért – az ezek során elkövetett jogszabálysértésért – viselt **felelősséget egyetemlegesen a reklámozóra, a reklámszolgáltatóra és a reklám**

közvétevéjére hárítja. A reklámfelügyeleti eljárások lefolytatását pedig az **állami fogyasztóvédelmi szervezetre** ruházza. A Gazdasági Versenyhivatal a felelős az összehasonlító és a megtévesztő reklámra vonatkozó magatartások kivizsgálásáért, miközben a szexuális tartalmú reklámok alapján folytatandó eljárás a rendőrség hatáskörébe tartozik.

3.4.3. A fogyasztóvédelem intézményrendszere

A fogyasztóvédelemmel kapcsolatos további két kulcsfontosságú jogszabály már átvezet a fogyasztóvédelem intézményrendszere ismertetéséhez, vagyis azokhoz a specifikus állami intézményekhez, amelyek elsődleges feladata a **fogyasztóvédelmi politika gyakorlati érvényesülésének figyelemmel kísérése, elősegítése, ellenőrzése és szankcionálása.**

Az általános hatáskörrel eljáró fogyasztóvédelmi hatóság 2016. december 31-ig a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (a továbbiakban: NFH) volt. Ebben jelentőst változást hozott az egyes központi hivatalok és költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről szóló 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet, amely az NFH beolvadásos különválás útján történő jogutódlással való megszüntetéséről rendelkezik. Az NFH általános jogutódlója 2017. január 1-től a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium lett, valamint a fogyasztóvédelmi hatóság kijelöléséről szóló 387/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet által meghatározott feladat-és hatáskörökben a Pest Megyei Kormányhivatal. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V.22.) Korm. rendelet rendelkezései szerint a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Innovációs és Technológiai Minisztérium átnevezéssel működik tovább, így a fogyasztóvédelmi hatóság szerepkörét is ez a minisztérium tölti be.

A **fogyasztóvédelmi hatóság kijelöléséről szóló 387/2016. (XII.2.) Korm. rendelet** részletesen szabályozza a feladat-és hatáskörök megoszlását. A rendelet pontosan meghatározza, hogy mely ügyekben melyik fogyasztóvédelmi hatóságként eljáró szerv rendelkezik hatáskörrel. Ennek alapján a következő szervek járnak el fogyasztóvédelmi hatóságként:

- fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala,
- fővárosi és megyei kormányhivatal megyeszékhely szerinti járási (fővárosi kerületi) hivatala,
- Pest Megyei Kormányhivatal,
- a fogyasztóvédelemért felelős miniszter (jelenleg a nemzeti fejlesztési miniszter).

Korábban az **Európai Fogyasztói Központ** (a továbbiakban: EFK) az NFH keretein belül fejtette ki tevékenységét, de 2017. január 1-jétől a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium feladata lett az EFK működtetése. Az EFK feladata, hogy segítséget nyújtson a más uniós tagállamban vásárolt termékekkel kapcsolatos problémák megoldásában.

Általános fogyasztóvédelmi hatóságként a Kormány a járási hivatalt jelölte ki. Közigazgatási hatósági ügyekben **elsőfokon** a járási hivatal, illetve megyeszékhely szerinti járási hivatal, **másodfokon** országos illetékességgel a Pest Megyei Kormányhivatal jár el.

Amennyiben a fogyasztóvédelmi hatóság eljárása során megállapítja a fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértését, az alábbi **jogkövetkezményeket** állapíthatja meg:

- elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését;
- megtilthatja a jogsértő magatartás folytatását;
- határidő kitűzésével a feltárt hibák, hiányosságok megszüntetésére kötelezheti a vállalkozást;
- a jogszerű állapot helyreállításáig feltételhez kötheti, vagy megtilthatja az áru forgalmazását, illetve értékesítését;
- a jogszerű állapot helyreállításáig terjedő időtartamra elrendelheti a jogsértéssel érintett üzlet ideiglenes bezárását, ha az a fogyasztók életének, testi épségének, egészségének védelme vagy a fogyasztók széles körét érintő kárral fenyegető veszély elhárítása érdekében szükséges;

- a gyermek- és fiatalok védelmével kapcsolatos rendelkezések megsértése esetén a jogsértés megállapításától számított legfeljebb egy évig megtilthatja az alkoholtartalmú ital, a dohánytermék, illetve a szexuális termék forgalmazását, e rendelkezések ismételt megsértése esetén pedig elrendelheti a jogsértéssel érintett üzlet legfeljebb harminc nap időtartamra történő ideiglenes bezárását;
- fogyasztóvédelmi bírságot szabhat ki.

A fogyasztóvédelmi szervek piacfelügyeleti eljárásuk során azt ellenőrzik, hogy a belföldi forgalomba kerülő – különösen az élet-, egészség- és vagyónbiztonság szempontjából fokozott figyelmet érdemlő – termékek rendelkeznek-e **megfelelési tanúsítvánnyal**, és az abban foglaltak **valósak-e**.

Az ellenőrzések keretében a hatóság jogosult a termék gyártójánál vagy forgalmazójánál is **vizsgálatokat** folytatni, a megfelelő dokumentációkba **betekinteni**, és célirányos laboratóriumi kontrollvizsgálatokat végezni (saját vagy független laboratóriumokban). A vizsgálatok eredményeként hibás termék esetében a hatóság jogosult szankciók kiszabására, és fontos kötelessége a vizsgálatok eredményeiről a fogyasztók széles körű tájékoztatása.

A fogyasztóvédelemért felelős miniszternek (jelenleg a nemzeti fejlesztési miniszter) **Központi Piacfelügyeleti Információs Rendszert** kell működtetnie, amely a fogyasztók, felhasználók széles körű tájékozódása, a preventív intézkedések meghozatalának elősegítése érdekében nyilvántartja a nem biztonságosnak bizonyuló termékeket (ezek gyártóit és forgalmazóit).

3.4.4. A fogyasztóvédelem további intézményei

A fogyasztóvédelmi törvény rendelkezik a **helyi önkormányzatok** fogyasztóvédelmi feladatairól is és kimondja, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testületei

- a) segíthetik a fogyasztók önszerveződéseit, támogathatják a fogyasztóvédelmi egyesületek helyi érdekérvényesítő tevékenységét, és
- b) a lakosság igényeitől függően fogyasztóvédelmi tanácsadó irodát működtethetnek.

A fogyasztóvédelmi politika és ennek megvalósítására irányuló gazdasági igazgatási tevékenység hatékony érvényesülése nem nélkülözheti a fogyasztók, de a vállalkozások érdekképviselőivel történő célirányos párbeszédet és együttműködést.

Az e téren kialakuló és fejlődő kapcsolat elősegíti a fogyasztóvédelmi jogszabályok megalapozottabb, társadalmi konszenzust közelítő alapokon történő előkészítését, a fogyasztóvédelmi állami szervezet széles körű és sokoldalú tájékozódását, a jogszabályok betartásának erőteljesebb társadalmi kontrollját, a jogalkalmazói tudat erősítését.

A fogyasztóvédelmi társadalmi szervezetek és ezek szövetségei tevékenységükben egyre nagyobb szerepet vállalnak az egyedi és általános fogyasztói panaszok feltárásában, a fogyasztói jogok érvényesülésének elemzésében, a **fogyasztók érdekeinek képviselésében**. Ennek alapján véleményt nyilvánítanak a fogyasztóvédelmi politika alakításában, közreműködnek jogi szabályozások megalkotásában, egyre markánsabb szerepvállalásuk a fogyasztók célirányos, közérdekű tájékoztatásában, a fogyasztóvédelmi oktatásban és a mindennapi tanácsadásban.

Az EU-országokban folytatott gyakorlatot követve az állam – szakmailag és költségvetési forrásokkal – hazánkban is támogatja a civil szféra fogyasztóvédelmi szervezeteinek megerősítését, a gazdasági igazgatással széles körű együttműködésüket.

A fogyasztóvédelmi politika másfelől számít és épít a vállalkozások általános érdekképviselőit ellátó köztestületekre, **a gazdasági kamarákra is**. E köztestületek a fogyasztóvédelem igazgatásában hatósági jogosítványokkal nem rendelkeznek, de a fogyasztóvédelmi törvény és a kamarai törvény néhány fontos feladatot és jogosítványt biztosít számukra. Így a **gazdasági**

kamarák határozatban figyelmeztetik a fogyasztók érdekeivel ellentétes gazdasági tevékenységet folytató és ezzel a gazdálkodó szervezetek széles körének jó hírnevét sértő vagy veszélyeztető kamarai **tag gazdálkodó szervezeteket**, és – az etikai szabályzatban meghatározott esetekben – a figyelmeztetést nyilvánosságra is hozzák. A kamarák továbbá együttműködnek a fogyasztóvédelmi hatósággal és a Gazdasági Versenyhivatallal, utóbbiak az általuk hozott jogerős határozatokat közlik az illetékes gazdasági kamarával. A kamarák az általuk működtetett minősítő és minőségellenőrző rendszereket is felhasználják a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos tevékenységük érdekében.

3.4.5. A fogyasztói jogok érvényesítése

A fogyasztói jogok érvényesítésére a törvény rendelkezik a **panaszkezelésről**, az **ügyfélszolgálatokról**, a **fogyasztóvédelmi referensről**, a **békéltető testületekről**, a **fogyasztóvédelmi rezsipontról**, a **közérdekű igényérvényesítésről**, valamint a **közérdekű keresetindításról**.

A fogyasztó a vállalkozásnak az áru forgalmazásával, illetve értékesítésével közvetlen kapcsolatban álló magatartására, tevékenységére vagy mulasztására vonatkozó **panaszát szóban vagy írásban közölheti** a vállalkozással. A szóbeli panaszt azonnal meg kell vizsgálni, és szükség szerint orvosolni kell. Ha a fogyasztó a panasz kezelésével nem ért egyet, vagy a panasz azonnali kivizsgálása nem lehetséges, a vállalkozás a panaszról és az azzal kapcsolatos álláspontjáról haladéktalanul köteles jegyzőkönyvet felvenni. A panasz elutasítása esetén a vállalkozás köteles a fogyasztót írásban tájékoztatni arról, hogy panaszával mely hatóság vagy békéltető testület eljárását kezdeményezheti.

A vállalkozás köteles a fogyasztót tájékoztatni

- a) a székhelyéről,
- b) a panaszügyintézés helyéről,
- c) a panaszkezelésnek az adott tevékenység, kereskedelmi forma vagy módszer sajátosságaihoz igazodó módjáról, valamint
- d) a panaszok közlése érdekében a vállalkozás vagy a vállalkozás ügyfélszolgálatának levelezési címéről és – ha a panaszokat ilyen módon is fogadja – elektronikus levelezési címéről, illetve internetes címéről, telefonszámáról.

A tájékoztatásnak fogyasztói jogvita esetén ki kell terjednie a fogyasztó lakóhelye vagy tartózkodási helye szerint illetékes békéltető testületekhez való fordulás lehetőségére, valamint tartalmaznia kell a békéltető testület székhelyét, telefonos elérhetőségét, internetes elérhetőségét és levelezési címét.

Az **ügyfélszolgálat** működési rendjét, ügyfélfogadási idejét a vállalkozás úgy köteles megállapítani, hogy az ügyfélszolgálat megközelítése, az ahhoz való hozzáférés ne járjon aránytalanul nagy nehézségekkel a fogyasztókra nézve.

Bizonyos vállalkozásoknál 2014-től kötelező **fogyasztóvédelmi referenst** foglalkoztatni. A fogyasztóvédelmi referens feladata a vállalkozás fogyasztókat érintő tevékenységének figyelemmel kísérése, a vállalkozás alkalmazottai részére fogyasztóvédelmi tárgyú oktatás, képzés szervezése. A fogyasztóvédelmi referens kapcsolatot tart a fogyasztóvédelmi hatósággal, békéltető testületekkel, valamint egyéb, fogyasztóvédelmi feladatokat is ellátó állami szervekkel. Fogyasztóvédelmi referens csak azon személy lehet, aki rendelkezik vagy államilag elismert fogyasztóvédelmi szakképesítéssel, vagy pedig sikeresen elvégzett hatósági jellegű képzés bizonyítványával.

A fogyasztói jogok széles körű érvényesíthetőségére hivatott **békéltető testületek** hatáskörébe tartozik a fogyasztó és a vállalkozás közötti, a termék minőségével, biztonságosságával, a termékfelelősségi szabályok alkalmazásával, a szolgáltatás minőségével, továbbá a felek közötti szerződés megkötésével és teljesítésével kapcsolatos vitás ügy bírósági eljáráson kívüli rendezése; e célból egyezség létrehozásának megkísérlése, ennek eredménytelensége esetén pedig az ügyben

döntés hozatala a fogyasztói jogok egyszerű, gyors, hatékony és költségkímélő érvényesítésének biztosítása érdekében. A békéltető testület a megyei (fővárosi) kereskedelmi és iparkamarák mellett működő független testület.

A fogyasztóvédelmi hatóság szervezetében 2014-től **fogyasztóvédelmi rezsipont** működik, tekintettel a fogyasztóvédelmi hatósághoz a közszolgáltatások területét érintően érkező, kiemelkedő számú lakossági panaszra. A fogyasztóvédelmi rezsipont feladata a villamosenergia-, földgáz-, távhő-, víziközmű-, hulladékgazdálkodási közszolgáltatást, nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz közszolgáltatást, valamint a vezetékes PB-gáz-szolgáltatást, és a PB-gáz tartályban vagy palackban történő forgalmazását érintő területen a fogyasztók tájékoztatása a vonatkozó jogszabályi előírásokról, a fogyasztók által kezdeményezhető hatósági eljárásokról, továbbá az igénybe vehető igényérvényesítési eszközökről.

A **közérdekű igényérvényesítés** lehetősége azt jelenti, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság vagy a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó egyesület pert indíthat a fogyasztók polgári jogi igényeinek érvényesítése érdekében az ellen, akinek meghatározott fogyasztóvédelmi rendelkezésekbe ütköző tevékenységét a fogyasztóvédelmi hatóság jogerősen megállapította, ha a jogsértő tevékenység a fogyasztók széles, személyében nem ismert, de a jogsértés körülményei alapján meghatározható körét érinti. A **közérdekű keresetindítás** lényege pedig az, hogy ha a vállalkozás jogszabálysértő tevékenysége a fogyasztók széles, személyében nem ismert, de a jogsértés körülményei alapján meghatározható körét érinti, vagy jelentős nagyságú hátrányt okoz, és az eljárás a bíróság hatáskörébe tartozik, az ügyészt vagy a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó egyesületet keresetindítási jog illeti meg.

3.5. A GAZDASÁGI VERSENY SZABÁLYOZÁSA ÉS FELÜGYELETE

Ma már nem kérdés, hogy verseny nélkül nincs piacgazdaság, ugyanakkor a verseny csak akkor áldás, ha tisztességes módon zajlik. **A mai modern piacgazdaság három, egymást kölcsönösen feltételező pilléren alapul:** a tulajdon tisztéletben tartásán és védelmén, a piaci szereplők autonómiáján, valamint a szabad versenyen.⁷² A szabad versennyel kapcsolatban azonban két kérdést szükséges kiemelni. Egyrészt, tökéletesen szabad verseny nem létezik, a verseny szabadságát számos tényező befolyásolhatja, korlátozhatja. Másrészt, a kontroll nélküli versenyfolyamatok szintén nem kívánt hatásokat eredményezhetnek. Mindezek szükségessé teszik az állami beavatkozást a piaci, tágabban a gazdasági folyamatokba. **A versenypolitika nem más, mint a gazdasági verseny befolyásolására irányuló állami akarat, amely a versenyjogi szabályokban ölt testet. A versenyjog a gazdasági tevékenységet szabályozó normarendszer, amely a versenyt oltalmazza, és ezzel áttételesen a közérdeket védi.**⁷³ A fentiekből következően az állam gazdasági versenybe történő beavatkozásának, egyben **a gazdasági versenyjognak a célja kettős:** egyfelől a szabad verseny fenntartása intézményi és jogi keretek által, másfelől a szabad verseny kontrollálása és – szükség esetén – korlátozása a piacgazdaság megfelelő működésének biztosítása érdekében.⁷⁴

Magyarország Alaptörvénye kimondja, hogy Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, továbbá fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait. Magyarországon a versenyjog alapvető jogszabálya **a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény** (a továbbiakban: Tpv. vagy versenytörvény). A magyar versenytörvény szabályozása **kódex jellegű:** egy jogszabályban rögzíti a jogalkotó az anyagi jogi szabályokat, az eljárási rendelkezéseket, továbbá a szervezettel kapcsolatos

⁷² MISKOLCZI BODNÁR Péter: A magyar versenyjog anyagi jogi szabályai. Novotni Kiadó, Miskolc, 2011, 11.

⁷³ Uo., 11.

⁷⁴ BENCSIK András: Gazdaságigazgatás – gazdasági versenyjog. In BENCSIK András szerk.: Közigazgatási jog – Különös rész. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2012, 53–54.

előírásokat. Az anyagi versenyjog körében az alábbi területeket szabályozza a Tpv.: a tisztességtelen verseny tilalmát, az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolásának tilalmát, valamint a versenykorlátozások tilalmát, amely utóbbi csoportba az úgynevezett antitröszt szabályok tartoznak, azaz a kartellekre, a gazdasági erőfölényre, valamint a koncentrációra vonatkozó jogi előírások. Mindezekon kívül a törvény tartalmazza a versenyjog területén eljáró szervek szervezetét, hatáskörét és eljárási szabályait is.

A törvény hatálya kiterjed a természetes és a jogi személynek, valamint a vállalkozások összefonódásával kapcsolatos szabályok kivételével a külföldi székhelyű vállalkozás magyarországi fióktelepének Magyarország területén tanúsított piaci magatartására. A törvény hatálya alá tartozik továbbá főszabály szerint a vállalkozás külföldön tanúsított piaci magatartása is, ha annak hatása Magyarország területén érvényesülhet.

3.5.1. A tisztességtelen verseny tilalma

A magyar versenytörvényben a **generálklauzula** jellegű szabályozás érvényesül, azaz a jogalkotó megállapít egy-egy nagyon általánosan megfogalmazott magatartási szabályt, majd több tipikus jogsértő versenycselekményt, de ezeken kívül a döntéshozó szerv a generálklauzula általános megfogalmazásának köszönhetően további magatartásokat is elmaraszthat. A tisztességtelen verseny tilalmára vonatkozó generálklauzula értelmében tilos gazdasági tevékenységet tisztességtelenül – különösen a megrendelők, vevők, igénybe vevők és felhasználók (a továbbiakban együtt: üzletfelek), illetve a versenytársak törvényes érdekeit sértő vagy veszélyeztető módon, vagy az üzleti tisztesség követelményeibe ütközően – folytatni.

Tisztességtelen piaci magatartásnak minősül különösen a **hírnévsértés** (például valótlan tény állítása, híresztelése, valós tények hamis színben történő feltüntetése), az **üzleti titok megsértése** (például az üzleti titok tisztességtelen módon történő megszerzése, felhasználása, az üzleti titok jogosulatlan mással való közlése, vagy jogosulatlan nyilvánosságra hozatala). Tisztességtelen magatartás a **bojkott** is, amely alapján tilos máshoz olyan tisztességtelen felhívást intézni, amely harmadik személlyel fennálló gazdasági kapcsolat felbontását vagy ilyen kapcsolat létrejöttének megakadályozását célozza. E tárgykörbe tartozik a **jellegbitorlás, vagy szolgálai utánzás** is: tilos az árut, szolgáltatást a versenytárs hozzájárulása nélkül olyan jellegzetes külsővel, csomagolással, megjelöléssel – ideértve az eredetmegjelölést is – vagy elnevezéssel előállítani vagy forgalomba hozni, reklámozni, továbbá olyan nevet, megjelölést vagy árujelzőt használni, amelyről a versenytársat, illetőleg annak áruját szokták felismerni. Ide kapcsolódik az **összehasonlító reklám** szabályozása is, amely szerint tilos valamely áru értékesítésének előmozdítására, vagy e céllal összefüggésben a vállalkozás népszerűsítésére irányuló olyan közlés, tájékoztatás, amely közvetve vagy közvetlenül felismerhetővé teszi a vállalkozás versenytársát, vagy a versenytárs által előállított, forgalmazott vagy bemutatott, a bemutatott áruval azonos vagy ahhoz hasonló rendeltetésű árut, ha az a versenytárs tisztességtelen előnyszerzéséhez vezethet, a versenytárs jó hírnevét sértheti, vagy arra vezethet, hogy a piaci szereplők a vállalkozást versenytársával összetéveszthessék. Végül a tisztességtelen piaci magatartások körébe sorolja a Tpv. az úgynevezett **tisztességtelen eljárásokat** is (például tilos a versenyztetés, az árverés, a tőzsdei ügylet tisztaságának bármilyen módon való megsértése).

A tisztességtelen verseny tilalmába ütköző cselekmények miatt **az eljárás lefolytatása a bíróság hatáskörébe tartozik**, amelyet a bíróság versenyfelügyeleti eljárásának nevezünk.

3.5.2. A gazdasági versenyt korlátozó megállapodás tilalma

A piacon a gazdasági versenyben folyamatosan helytállni, a versenytársakhoz mérhető vagy jobb teljesítményt nyújtani olyan erőfeszítést kívánó körülmény, amely amióta piac létezik, kiváltja esetenként a **szereplők olyan összefogását, ami versenykorlátozó megállapodásokkal** tenné kényelmesebbé az életüket, természetesen a többi piaci szereplő és a társadalmi jólét kárára.

A versenykorlátozó megállapodásokkal, azaz a kartellekkel kapcsolatban a jogalkotó a törvényben generálklauzulaként megállapítja, hogy tilos a vállalkozások közötti megállapodás és összehangolt magatartás, valamint a vállalkozások olyan társulása, amely a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki. Ez a tilalom vonatkozik különösen:

- a vételi vagy az eladási árak, valamint az egyéb üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett meghatározására;
- az előállítás, a forgalmazás, a műszaki fejlesztés vagy a befektetés korlátozására, ellenőrzés alatt tartására;
- a beszerzési források felosztására, illetve a közülük való választás lehetőségének korlátozására, valamint az üzletfelek meghatározott körének valamely áru beszerzéséből történő kizárására;
- a piac felosztására, az értékesítésből történő kizárásra, az értékesítési lehetőségek közötti választás korlátozására;
- a piacra lépés akadályozására;
- arra az esetre, ha azonos értékű vagy jellegű ügyletek tekintetében az üzletfeleket megkülönböztetik, ideértve olyan árak, fizetési határidők, megkülönböztető eladási vagy vételi feltételek vagy módszerek alkalmazását, amelyek egyes üzletfeleknek hátrányt okoznak a versenyben;
- a szerződéskötés olyan kötelezettségek vállalásától történő függővé tételére, amelyek természetüknél fogva, illetve a szokásos szerződési gyakorlatra figyelemmel nem tartoznak a szerződés tárgyához.

Azokat a jogkövetkezményeket, amelyeket a törvény a kartelltilalom megszegéséhez fűz, együttesen kell alkalmazni a Polgári Törvénykönyvben a jogszabályba ütköző szerződésre előírt jog-következményekkel.

A kartellekkel kapcsolatos tilalom többféle jogi megoldással oldható fel a törvény szerint. Így megkülönböztetjük a kivételeket, a mentességeket, továbbá a kartelltilalommal összefüggő jogkövetkezmények enyhítése érdekében bevezetésre került az engedékenységi politika és az informátori díj jogintézménye.

Az általános tilalom alól kivételt jelentenek az egymástól nem független vállalkozások közötti kartellek, valamint az úgynevezett „bagatell kartellek”, azaz csekély jelentőségű megállapodások.⁷⁵ Ami a mentességeket illeti, megkülönböztetjük az egyedi mentesülést és a csoportmentesítést. Az egyedi mentesülés jelenlegi jogintézménye korábban egyedi mentesítés volt, ami a hatályos szabályozástól abban különbözött, hogy a Gazdasági Versenyhivaltól kellett egyedi mentesítést kérniük az érintett vállalkozásoknak. Az uniós jog értelmében azonban 2004. május 1-jétől nincs lehetőség egyedi mentesítésre, így a kartell résztvevőinek maguknak kell eldönteniük, hogy tevékenységük az alábbi feltételek alapján a kartelltilalom alól mentesül-e. A tilalom

⁷⁵ Csekély jelentőségű a megállapodás,

- a) versenytársak közötti megállapodás esetén, ha a megállapodást kötő feleknek és az azoktól nem független vállalkozásoknak az együttes részesedése az érintett piacok egyikén sem haladja meg a tíz százalékot,
- b) nem versenytársak közötti megállapodás esetén, ha a megállapodást kötő egyes feleknek a tőlük nem független vállalkozásokkal együttes piaci részesedése külön-külön az érintett piacok egyikén sem haladja meg a tizenöt százalékot

jogkövetkezményei alól akkor mentesülnek az érintett vállalkozások, ha esetükben az alábbi négy feltétel mindegyike teljesül.

Egyedileg mentesül a tilalom alól a megállapodás, ha

- a) az hozzájárul a termelés vagy a forgalmazás észszerűbb megszervezéséhez, vagy a műszaki vagy a gazdasági fejlődés előmozdításához, vagy a környezetvédelmi helyzet vagy a versenyképesség javulásához (azaz bizonyos gazdasági előnyök fűződnek a vállalkozások együttműködéséhez);
- b) a megállapodásból származó előnyök méltányos része a végső üzletfelekhez jut;
- c) a gazdasági verseny velejáró korlátozása vagy kizárása a gazdaságilag indokolt közös célok eléréséhez szükséges mértéket nem haladja meg;
- d) nem teszi lehetővé az érintett áruk jelentős részével kapcsolatban a verseny kizárását.

A **csoportmentesítés** azt jelenti, hogy egyes kartellcsoportok jogszabály általi mentesítésére lehetőséget biztosít a magyar versenyjog. A törvény ugyanis kimondja, hogy a megállapodások meghatározott csoportjait a Kormány rendeletben mentesítheti a kartelltilalom alól. A Kormány a megállapodások csoportos mentesüléséről a fent meghatározott négy szempont figyelembevételével rendelkezhet.⁷⁶

A kartellek felderítése nagyon nehéz, még nehezebb megfelelő bizonyítékot találni e tevékenységekkel szemben, ugyanakkor a gazdasági verseny fenntartásához fűződő érdek előrébb való, mint az állam bírságok beszedéséhez kapcsolódó érdeke. Ezért került bevezetésre az engedékenységi politika, valamint az informátori díj.

Az **engedékenységi politika** lényege, hogy bizonyos feltételek teljesülése esetén a Gazdasági Versenyhivatal mellőzi vagy csökkenti a bírság összegét. Abban az esetben kerülhet sor az engedékenység alkalmazására, ha a kartellben részt vevő tag engedékenységi kérelmet nyújt be, teljes mértékben, jóhiszeműen és folyamatosan együttműködik a Gazdasági Versenyhivatallal, megszünteti a kartellben való részvételét, és bizonyítékot szolgáltat a kartellezésről.

A köznyelvben gyakran **informátori díjnak** nevezett, **nélkülözhetetlen bizonyíték szolgáltatásáért járó díj** csak meghatározott kartellekhez (árkartell, piacfelosztó kartell, versenytárgyalási összejátszás, termelési, eladási kvóták meghatározása) kapcsolódóan merülhet fel, abban az esetben, ha a kartellt feltáró személy a jogsértés elkövetésének bizonyításához nélkülözhetetlen, írásos bizonyítékot szolgáltat. Az informátori díj összege az ügyben kiszabott bírság 1%-a, de legfeljebb ötvenmillió forint lehet.

⁷⁶ A csoportmentesítési rendeletek:

- 202/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a szakosítási megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről.
- 203/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a biztosítási megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről.
- 204/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a gépjármű utópiacra vonatkozó megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről.
- 205/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a vertikális megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről.
- 206/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a kutatási és fejlesztési megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről.
- 86/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet a technológia-átadási megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alól történő mentesítéséről.

3.5.3. Az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolásának tilalma és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma

Az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolásának két fő esete az alábbi:

- tilos a gazdasági versenyben az üzletfeleket megtéveszteni, valamint
- tilos az üzletfél választási szabadságát indokolatlanul korlátozó üzleti módszerek alkalmazása (e körben az összehasonlító reklám további szabályai is megállapításra kerülnek).

A Tptv. generálklauszulaként rögzíti, hogy **tilos a gazdasági erőfölénnyel visszaélni**. Gazdasági erőfölényben van az érintett piacon, aki gazdasági tevékenységét a piac többi résztvevőjétől nagymértékben függetlenül folytathatja, anélkül, hogy piaci magatartásának meghatározásakor érdemben tekintettel kellene lennie versenytársainak, szállítóinak és üzletfeleinek vele kapcsolatos piaci magatartására. Visszaélésnek minősülnek a törvény értelmében például az árral kapcsolatos visszaélések, mint a tisztességtelen ár, a felfaló ár; az áruvisszatartás, az indokolatlan előny kikötése, vagy az indokolatlan hátrányokozás. A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma **magatartáskontrollnak** minősül, azaz az erőfölényes helyzet létezését elfogadja a jogi szabályozás, csupán a domináns helyzettel való visszaélést szankcionálja.

3.5.4. A vállalkozások összefonódásának ellenőrzése

A vállalkozások összefonódásának ellenőrzése **struktúrakontrollt** jelent, azaz a jogi szabályozás célja a koncentráció létrejöttének, és az ezáltal kialakuló torzult piaci helyzetek kialakulásának megakadályozása. A törvény tételesen felsorolja, hogy mely esetekben jön létre a vállalkozások koncentrációja. Az első eset a **fúzió**, amely lehet **összeolvadás** ('A' vállalkozás és 'B' vállalkozás összeolvad, és létrejön belőlük a 'C' vállalkozás), **beolvadás** ('A' vállalkozás beolvad a 'B' vállalkozásba, így 'A' megszűnik, 'B' megmarad), vagy **részbeolvadás** ('A' vállalkozás egyik része beolvad 'B' vállalkozásba, de 'A' vállalkozás is megmarad). A második eset **az irányítás megszerzése más vállalkozások felett**, például szavazattöbbséggel, a harmadik esetben pedig egy **teljes funkciójú új vállalkozás közös létrehozása** történik.⁷⁷ A vállalkozások összefonódását a **Gazdasági Versenyhivatalnak be kell jelenteni (összefonódás-bejelentés)**, ha az összefonódott vállalkozás által előző üzleti évben elért nettó árbevétele együttesen a tizenötmilliárd forintot meghaladja és az érintett vállalkozáscsoportok között van legalább két olyan vállalkozáscsoport, melynek az előző évi nettó árbevétele a vállalkozáscsoport tagjai és más vállalkozások által közösen irányított vállalkozások előző évi nettó árbevételével együtt egymilliárd forint felett van. Az összefonódás-bejelentést a Gazdasági Versenyhivatal által közzétett, megfelelő formátumú, kitöltött összefonódás-bejelentő űrlapon kell megtenni.

3.5.5. A Gazdasági Versenyhivatal

Magyarországon a versenyfelügyelet állami szerve a **Gazdasági Versenyhivatal** (a továbbiakban: GVH). A GVH autonóm államigazgatási szerv, feladatai ellátása során csak a törvénynek van alárendelve, feladatkörében nem utasítható, feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el; számára feladatot csak törvény írhat elő. Élén **elnök** áll, akinek a munkáját **két elnökhelyettes** segíti. Az elnököt a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, az elnökhelyettesek személyére javaslatot a Gazdasági Versenyhivatal elnöke tesz a miniszterelnöknek, aki azt – egyetértése esetén – előterjeszti a köztársasági elnöknek. Az elnökhelyetteseket a köztársasági elnök nevezi ki, és egyben megbízza az egyik elnökhelyettest a Versenytanács elnöki teendőinek az ellátásával; míg a másik elnökhelyettes feladata a szakmai irodák irányítása és felügyelete. Mindhárom vezető tisztségviselő kinevezése hat évre szól. A kinevezett személyek a hat

⁷⁷ MISKOLCZI BODNÁR: i. m., 154.

év lejártát követően újból kinevezhetők, azzal, hogy a Versenytanács elnöke esetében újbóli kinevezésnek legfeljebb egy alkalommal lehet helye.

Versenyfelügyeleti ügyekben a GVH versenyfelügyeleti eljárásait érdemben lezáró – valamint az azok végrehajtását elrendelő – döntéseket a hivatalon belül elkülönült döntéshozó fórumként működő **Versenytanács** hozza meg, s egyben gondoskodik is azok nyilvánosságra hozataláról. A Versenytanács elnökből és tagokból áll. A Versenytanács az egyes ügyeket a Versenytanács elnöke által kijelölt három- vagy öttagú eljáró versenytanácsban bírálja el, és döntését határozatba foglalja.

A törvényben nevesített, a verseny- és a fogyasztói kultúra fejlesztésével kapcsolatos tevékenységek elvégzése, koordinálása, az esetleges igények felmérése és begyűjtése a hivatalon belül egy elkülönült szervezeti egység, a **GVH Versenykultúra-fejlesztési és Kommunikációs Irodájának** feladata.

3.5.6. A versenyfelügyeleti eljárás

A versenyfelügyeleti eljárás **hivatalból vagy kérelemre indul**; kérelemre általában csak az engedélyezési típusú eljárások. Az eljárás során a Tptv.-ben foglalt rendelkezéseket kell alkalmazni. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) szabályait akkor kell alkalmazni, ha azt a Tptv. kifejezetten előírja. Az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni például az eljárás alapelveire, a képviselő általános szabályaira és a meghatalmazásra és a hatáskör vizsgálatára, a hatásköri vitára. Az eljárásban **az ügyintézési határidők ügytípusonként eltérőek** (30 naptól 6 hónapig terjednek), és indokolt esetben meghosszabbíthatóak. A versenyfelügyeleti eljárás szakaszai **a vizsgálat és a versenytanácsi eljárás**. A vizsgálati szakaszban a vizsgáló, a versenytanácsi eljárásban az eljáró versenytanács hozza meg a döntéseket és teszi meg a szükséges egyéb intézkedéseket. A vizsgálat befejezésekor a vizsgáló jelentést készít, amelyet az iratokkal együtt a versenytanács elé terjeszt. A jelentésnek tartalmaznia kell a vizsgálat tárgyának megjelölését, a megállapított tényállást és az azt alátámasztó bizonyítékokat, továbbá a vizsgáló indítványát az eljárás további menetére. Az összefonódás-bejelentés alapján indult versenyfelügyeleti eljárásért **igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni**, amelynek mértékét az 1996. évi LVII. törvény határozza meg.

Ezt követően az eljáró versenytanács döntést hoz. Az eljáró versenytanács határozatában:

- megállapítja, hogy az összefonódás nem csökkenti jelentős mértékben a versenyt az érintett piacon;
- az összefonódásra előzetes vagy utólagos feltételt, illetve kötelezettséget ír elő;
- az összefonódást megtiltja;
- megállapíthatja, hogy a csoportos mentesülés kedvezménye nem vonatkozik a megállapodásra;
- megállapíthatja a jogsértés tényét;
- elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését;
- megtilthatja a jogsértő magatartás további folytatását;
- jogsértés megállapítása esetén kötelezettséget írhat elő;
- elrendelheti a jogsértő tájékoztatással kapcsolatban helyreigazító nyilatkozat közzétételét;
- megállapíthatja, hogy a magatartás nem jogsértő;
- bírságot szabhat ki.

A döntést követően utóvizsgálatra kerül sor, amelynek keretében a GVH hivatalból ellenőrzi az eljáró versenytanács végrehajtható határozatában előírt feltételek, kötelezettségek teljesítését. Az utóvizsgálat ügyintézési határideje három hónap, amelyet a GVH elnöke indokolt esetben annak letelte előtt egy alkalommal, legfeljebb három hónappal meghosszabbíthatja. Az eljáró versenytanács a feltétel teljesülésének, illetve az előírt kötelezettség teljesítésének megállapítása esetén az utóvizsgálatot végzéssel megszünteti. Ennek hiányában megállapítja például a feltétel nem teljesülésének tényét, elrendeli a kötelezettség végrehajtását, vagy bírságot szab ki.

A vizsgáló önálló jogorvoslattal megtámadható végzésével szembeni jogorvoslatra a fellebbezés szabályait kell alkalmazni, a fellebbezést a versenytanács bírálja el. A vizsgáló végzésével szemben fellebbezés a végzés közlésétől számított nyolc napon belül terjeszthető elő. A fellebbezést az eljáró versenytanács tárgyaláson kívül bírálja el harminc napon belül, ezt a határidőt a Versenytanács elnöke indokolt esetben annak letelte előtt egy alkalommal, legfeljebb harminc nappal meghosszabbíthatja. Ha a fellebbezési eljárásban a döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy a vizsgáló végzésének meghozatalát követően új tény merül fel, vagy egyébként a tényállás további tisztázása szükséges, az eljáró versenytanács a vizsgáló végzésének megsemmisítése mellett a vizsgálatot végzésben új eljárásra utasíthatja, vagy a kiegészítő bizonyítási eljárást maga végzi el és ennek alapján dönt. Az eljáró versenytanács önálló jogorvoslattal támadható végzése a végzés közlésétől számított nyolc napon belül támadható meg közigazgatási perben.

A versenyfelügyeleti eljárásban hozott határozattal szemben nincs helye fellebbezésnek, de annak bírósági felülvizsgálata kérhető. A GVH a határozattal szembeni keresetlevelet és az ügy iratait a védiratával együtt a keresetlevél beérkezésétől számított harminc napon belül továbbítja az eljáró bíróságnak.

3.5.7. Ágazati vizsgálat, piacelemzés, bejelentés, panasz

A versenyfelügyeleti eljáráson kívül sor kerülhet **ágazati vizsgálatra**: amennyiben az ármozgások vagy más piaci körülmények arra utalnak, hogy az adott ágazathoz tartozó valamely piacon a verseny torzul vagy korlátozódik, a GVH a piaci folyamatok feltárása és értékelése céljából végzéssel ágazati vizsgálatot indít. Ilyenkor tehát a GVH nem konkrét, egyedi jogsértést vizsgál, hanem egy teljes piacot, vagy gazdasági ágazatot. A Gazdasági Versenyhivatal törvényben meghatározott feladatainak hatékonyabb és eredményesebb ellátása érdekében **piacelemzést** is végezhet, amelynek keretében nyilvános információk, valamint önkéntes válaszadáson alapuló adatgyűjtés útján, szükség esetén külső szakértő vagy tanácsadó bevonásával felméri és elemzi az egyes piacok működését, a piaci folyamatokat és a piaci trendek alakulását, illetve egyes piaci gyakorlatokat, továbbá ezeknek a versenyre és az üzletfelekre, így különösen a végső üzletfelekre gyakorolt hatását.

A GVH hatáskörébe tartozó jogsértés miatt **bárki bejelentéssel vagy panasszal élhet**, ugyanakkor a bejelentéssel és a panasszal kapcsolatos eljárás nem része a versenyfelügyeleti eljárásnak.

3.5.8. Az Európai Unió versenyjogáról

Az Európai Unió versenypolitikája a római szerződés 1957-es aláírása óta fontos eleme az Európai Unió tevékenységének. A római szerződés olyan rendszert hozott létre, amely biztosítja, hogy a közös piacon a verseny ne torzuljon. Előfordul, hogy a versenyszabályok megsértése egyetlen országot érint csak, így az eset az adott tagállam versenyhivatalának hatáskörébe tartozik. A belső piac bővülésével és a globalizáció térnyerésével azonban a jogellenes magatartás gyakran több – uniós és Unión kívüli – országban is érezteti a hatását. Az uniós versenyhatóság, az Európai Bizottság vizsgálja ki ezeket a több tagállamot érintő ügyeket. Hatásköre arra is kiterjed, hogy kötelező erejű határozatokat hozzon, és jelentős összegű bírságokat szabjon ki.

Az uniós versenypolitika az Európai Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó terület; az Európai Unió működéséről szóló szerződés VII. címének 1. fejezete fekteti le az uniós versenyjogi szabályok alapjait, míg a vállalkozások összefonódásának szabályozását a Tanács 139/2004/EK rendelete valósítja meg. Az uniós versenypolitika különlegessége a tagállami szabályozáshoz képest az, hogy míg a tagállami versenyjogi előírások a vállalkozások által megvalósított jogellenes magatartásokat szabályozzák és szankcionálják, addig **az uniós versenyjog a vállalkozások versenyt sértő magatartásán túl az államok esetleges versenysértő cselekményeire vonatkozó szabályokat is meghatároz.** Az uniós versenyjogi szabályokat tehát két csoportra oszthatjuk. A vállalkozásokra vonatkozó uniós versenyjogi szabályok magukban foglalják a versenykorlátozó megállapodások tilalmát, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmát, valamint a vállalkozások

összefonódásának ellenőrzését. A tagállamok részéről megnyilvánuló magatartások vonatkozásában a szerződés generálklauzulaként rögzíti, hogy a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

3.6. KONCESSZIÓ

A közfeladatok ellátása, az állami tulajdonban lévő létesítmények működtetése (például csatornahálózat, közművek), vagyontárgyak hasznosítása (például földtani, bányászati kitermelés), a közösségi szolgáltatások nyújtása (például személyszállítás, vasúti hálózat üzemeltetése) többféle modellben valósulhat meg. A tradicionális megoldás szerint a közfeladatokat az állam közvetlenül a közigazgatási szervek útján látja el. Napjainkra azonban a kormányzati feladatok „közvetlen” ellátása mellett, a közszolgáltatások megszervezésének és nyújtásának elterjedtek „közvetett” módjai is, amikor a piaci szereplőknek engedik át részben vagy egészben az állami vagyontárgyak hasznosításának jogát vagy kizárólagos állami monopolvekenységek folytatásának lehetőségét. A piaci szereplők és az állam közötti együttműködés szorosabbá tételét részben pénzügyi tényezők, illetve a közszolgáltatások hatékonyságának, minőségének javítási szándéka, a beruházások során felmerülő kockázatok megosztása, a magánszféra oldaláról pedig a jelentős nagyságú, stabil piac elérhetősége is ösztönzi.⁷⁸ Ennek egyik útja a koncesszió. Magyarországon a koncesszió szabályozására a gazdasági rendszerváltozás szerves következményeként került sor. Ennek keretében sor került az állami monopóliumok lebontására. Ezt követően jogi szabályozás útján a piaci szereplők számára is elérhetővé vált a közszolgáltatások nyújtásában, illetve a korábbi állami monopóliumok működtetésében való részvétel.

3.6.1. A koncesszió fogalma

A koncesszió tartósan állami, illetve önkormányzati tulajdonban lévő vagyontárgyokhoz tartozó tulajdonosi jogok egy részének ideiglenes átengedése a vagyontárgyokhoz fűződő beruházási és üzemeltetési célból létrehozott gazdasági társaság számára. Az állam és a helyi önkormányzat a kizárólagos gazdasági tevékenysége gyakorlásának, illetve az állami/önkormányzati vagyontárgy hasznosításának időleges jogát kizárólag koncesszió útján engedheti át. Az átengedés ellenérték fejében (koncessziós díj) történik, hiszen a koncesszió tárgyáért a koncessziót elnyerő ellenszolgáltatást teljesít.

A koncesszió abból az elvi alapállásból indul ki, hogy vannak olyan vagyontárgyak, amelyek a közcélok megvalósítása szempontjából fontosak és a nemzeti érdekek szempontjából garanciális jelentőségűek. Az állami (önkormányzati) gazdasági monopóliumok fenntartása ezeken a területeken továbbra is szükséges. Ezek körét a nemzeti vagyonról szóló törvény taxatív felsorolja.

3.6.2. A koncesszió szabályozásának jogi sajátosságai

Az állami, illetve önkormányzati tulajdonú vagyontárgy koncesszióba adásáról, a koncesszióköteles tevékenységek folytatásáról úgynevezett „kerettörvény” rendelkezik (**a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény**, a továbbiakban: Ktv.), mely tartalmazza az alapvető, valamennyi ágazatra irányadó közös, kötelező szabályokat. A koncesszióba adással kapcsolatos speciális részletszabályokat az ágazati törvények állapítják meg. Ez a rendelkezés összhangban van az Alaptörvény 38. cikkében foglalt előírással, miszerint az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos tevékenységének a körét törvényben – az Alaptörvény szerint: sarkalatos törvényben – kell megállapítani.

⁷⁸ BÁGER Gusztáv: A köz- és a magánszféra együttműködése és a számvevőszéki együttműködés, Pénzügyi szemle, 2006. Budapest, 57–78.

3.6.3. A koncesszió tárgya

A koncesszió tárgya nemcsak meghatározott tevékenységek gyakorlása, hanem meghatározott vagyontárgyak létrehozása és működtetése is lehet. A koncesszió révén sok esetben teljes monopóliumot nyerhet a jogosult piaci szereplő a koncesszió révén az államtól, azaz a piacokon kizárólagos jogosultságokkal rendelkezhet mind a természetes monopóliumok (például bányászati kutatás és kitermelés), mind a technikai monopóliumok (közutak, közművek építése, üzemeltetése) területén.⁷⁹

Az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei a következők:⁸⁰

- a) a csővezetékes termékszállítás és -tárolás;
- b) a bányászati kutatás és kitermelés, valamint az ezekkel összefüggő bányászati melléktevékenység;
- c) a hasadó és sugárzó anyagok előállítása és forgalmazása;
- d) a csatornák, az állami tulajdonban álló vízi közművek, valamint a regionális közműrendszerek létrehozása és működtetése;
- e) a szerencsejátékok szervezésére és működtetésére irányuló tevékenység;
- f) az országos törzshálózati vasúti pályán történő személyszállítás és árufuvarozás;
- g) a menetrend szerinti helyközi közúti személyszállítás;
- h) az állami tulajdonba tartozó nemzetközi kereskedelmi repülőtér létrehozása és működtetése – a földi kiszolgálási tevékenység kivételével – a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádió navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt;
- i) az országos közutak és műtárgyaik, országos törzshálózati vasúti pálya, valamint az azt magába foglaló pályahálózat létrehozása és működtetése;
- j) állami tulajdont képező terek, parkok felszíne alatt építmény létrehozása és működtetése;
- k) biztonsági földgáztároló létrehozása és annak működtetése;
- l) dohánytermékek kiskereskedelme, illetve a dohánykiskereskedelem-ellátási tevékenység.

A helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységei a következők:⁸¹

- a) a helyi közutak és műtárgyaik létrehozása és működtetése;
- b) a helyi önkormányzat tulajdonába tartozó nemzetközi kereskedelmi repülőtér létrehozása és működtetése – a földi kiszolgálási tevékenység kivételével – a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádió navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt;
- c) a menetrend szerinti helyi személyszállítási szolgáltatás és a menetrend szerinti helyi külön célú személyszállítási szolgáltatás;
- d) a törzsvagyon részét képező helyi közművek létrehozása és működtetése;
- e) a törzsvagyon részét képező terek, parkok felszíne alatt építmény létrehozása és működtetése;
- f) a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló – külön törvény rendelkezése alapján részére átadott – vizek, közcélú vízi létesítmények működtetése.

⁷⁹ PAPP Tekla: A koncessziós szerződés. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae; Acta Juridica et Politica; 1998/LIV. (14.), Szeged.

⁸⁰ A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 12. § (1) bekezdése.

⁸¹ A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 12. § (2) bekezdése.

3.6.4. A koncessziós szerződés alanyai

A koncessziós szerződés kétoldalú kapcsolatot hoz létre, melynek egyik oldalán az állam vagy az önkormányzat áll mint tulajdonos. A másik oldalon egyenlő feltételekkel szerezhetnek koncessziós jogot a belföldi és külföldi természetes és jogi személyek, valamint ezek jogi személyiséggel nem rendelkező társaságai. Az állam képviselőjében az egyes ágazati miniszterek járnak el. A tevékenység tárgya szerint illetékes miniszter jogosult a koncessziós pályázat kiírására, elbírálására és a koncessziós szerződés megkötésére, az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter (jelenleg a nemzeti fejlesztési miniszter) egyetértésével. Az önkormányzat nevében a koncessziós eljárás során a képviselő-testület jár el, de a koncessziós szerződés aláírásakor már a polgármester képviseli az önkormányzatot a koncessziós jogviszony másik oldalán. Amennyiben a koncesszióköteles tevékenység gyakorlásához hatósági engedély szükséges, a pályázat kiírója egyeztet az illetékes államigazgatási szervvel.

3.6.5. Koncessziós eljárás

Az állam, illetve az önkormányzat kizárólagos tulajdonában lévő vagyontárgy birtoklásának, használatának, illetve hasznosításának jogát csak koncessziós eljárás lefolytatását követően, szerződés keretében rögzített feltételek mellett (koncessziós szerződés), ellentételezés fejében (koncessziós díj) engedheti át időszakosan a piaci szereplőknek.

Koncessziós pályázat

A koncessziós pályázatot szabályozó egyes rendelkezések olyan garanciális előírásokat tartalmaznak, melyek az állami, önkormányzati vagyon hatékony hasznosítását, a nyilvánosság és ellen-örizhetőség megteremtését, valamint a verseny tisztaságát hivatottak szolgálni. A koncessziós szerződés megkötésére az állam vagy az önkormányzat pályázatot köteles kiírni. A pályázat nyilvános, kivéve akkor, ha honvédelmi vagy nemzetbiztonsági érdek miatt a pályázat zártkörű kiírása szükséges. A nyilvános pályázati felhívást legalább két országos napilapban, illetőleg az önkormányzati pályázatot a helyi napilapban is meg kell hirdetni a pályázatok benyújtására rendelkezésre álló időtartam kezdő napját legalább harminc nappal megelőzően. Zártkörű pályázat esetén az érdekelteket egyidejűleg, közvetlenül kell a pályázatra felhívni.⁸²

A pályázati kiírásnak tartalmaznia kell a pályázat elbírálásának szempontjait, továbbá a koncesszióköteles tevékenység:

- a) és az azzal szervesen összefüggő egyéb tevékenységek felsorolását,
- b) átengedésének időtartamát,
- c) gyakorlására meghatározott földrajzi-közigazgatási egységet,
- d) gyakorlásának jogi, pénzügyi feltételeit,
- e) a koncessziós szerződés idő előtti megszűnésének feltételeit,
- f) az arra vonatkozó tájékoztatást, hogy a koncessziós szerződésben foglaltak betartásának ellenőrzése kapcsán az államot (önkormányzatot) milyen jogosítványok illetik meg,
- g) az arra vonatkozó tájékoztatást, hogy a pályázat kiírásának időpontjában a koncesszióköteles tevékenység folytatására a pályázat által érintett területen ki rendelkezik jogosítvánnyal, illetőleg, hogy a koncessziós szerződés időtartama alatt a pályázat kiírója más gazdálkodó szervezet számára lehetővé kívánja-e tenni a koncesszióköteles tevékenység gyakorlását.

A pályázati kiírásnak szükség esetén tartalmaznia kell egyéb információkat is, mint például a tevékenység folytatására vonatkozó, speciális szakmai feltételeket (például környezetvédelem, egészségvédelem), a koncessziós díj legkisebb összegét, vagy a koncesszióba adott tevékenység árképzési szabályait, ideértve az ár, díj meghatározásának és változtatásának elveit és módszereit.

⁸² A koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény 8. § (1) bekezdése.

Például a víziközművek vagy a helyi tömegközlekedés koncesszióba adásánál a fogyasztók, azaz a lakosság alapvető érdeke, hogy elérhető áron és megfelelő minőségben hozzájuthassanak ezekhez az alapvető javakhoz. Ezért indokolt az árra és a minőségre vonatkozó speciális feltételek meghatározása.

A pályázatok benyújtására nyitva álló időtartamot úgy kell meghatározni, hogy legalább hatvan nap álljon a pályázók rendelkezésére. A beérkezett pályázatokat az ágazati miniszter vagy az önkormányzat képviselő-testülete – általános szabály szerint – kilencven napon belül köteles elbírálni. Erről a döntéshozó emlékeztetőt készít, amely tartalmazza a pályázat elbírálása szempontjából lényeges körülményeket. Az emlékeztetőnek a pályázat átláthatóságának biztosítása szempontjából van jelentősége, ugyanis a nyilvános pályázatok elbírálásáról készített emlékeztetőben foglaltak közérdekű adatnak minősülnek. Az ilyen emlékeztetőt bárki megtekintheti, arról másolatot kérhet.

Koncessziós szerződés

Az állam, illetve az önkormányzat képviselőjében eljáró személy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlattevővel – ami nem feltétlenül egyezik meg a legjobb árral – szerződést köt a koncesszióköteles tevékenység vagy vagyontárgy időszakos átengedéséről. A gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztásánál figyelembe veszik az árat, a szállítás időpontját, a befejezés határidejét, a működési költségeket, a költséghatékonyságot, az eredményességet, a minőséget, az esztétikai és funkcionális jellemzőket, a műszaki előnyöket, a vevőszolgálatot és a szervizre, az alkatrészekre és az áruk biztonságára vonatkozó garanciákat.⁸³

A koncessziós szerződés visszerthes szerződés, azaz az állami/önkormányzati vagyontárgy hasznosításáért, illetve a kizárólagos állami tevékenység folytatásáért a piaci szereplő szerződésben rögzített ellentételezést fizet. Általános szabály szerint a koncessziós szerződésre a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni. Az átláthatóság garantálása érdekében a koncessziós szerződés azon tartalmi elemei, amelyek a nyilvános koncessziós pályázat kiírásának részét képezték, közérdekű adatnak minősülnek. A koncessziós szerződések megkötésével és teljesítésével kapcsolatban nem lehet üzleti titokra való hivatkozással visszatartani közérdekű adatnak minősülő információt. A koncesszió-köteles tevékenység folytatására kiírt pályázat nyertesének a koncessziós szerződésben kötelezettséget kell vállalnia arra vonatkozóan, hogy a pályázati kiírás alapján a koncessziós szerződésben rögzített követelményeket az általa alapított gazdasági társaság alapító okiratában érvényesíteni fogja.

A koncesszióról szóló törvény szerint a koncessziós szerződés határozott időtartamra köthető. Fontos megjegyezni, hogy a koncessziós szerződés a kizárólagos állami tulajdon vagy az önkormányzati törzsvagyon tulajdonjogában nem eredményez változást, azaz a piaci szereplő nem szerez tulajdonjogot.

A koncessziós társaság

A pályázatot elnyerőnek a koncesszióköteles tevékenység folytatására a pályázat aláírásától számított kilencven napon belül saját részvételével belföldi székhelyű gazdasági társaságot, úgynevezett koncessziós társaságot kell alapítania. A határidő elmulasztása esetén az állam, illetve az önkormányzat a koncessziós szerződést felmondhatja.⁸⁴ A koncessziós társaság alapítására azért van szükség, hogy biztosítható legyen a koncesszióköteles tevékenység biztonságos folytatásához szükséges tőkemennyiség, valamint hogy korlátozza az induló tőkének és a felhalmozott vagyonnak más tevékenységekhez – adott esetben a koncessziós szerződés alapján nyújtott közszolgáltatás

⁸³ A Tanács 93/36/EGK irányelve az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési eljárások összehangolásáról; 26. cikkely (1)(b); a Tanács 93/37/EGK irányelve az építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárások összehangolásáról; 36. cikkely (1)(a); 93/3.

⁸⁴ A koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény 20. § (1) bekezdése.

folyamatosságát vagy szakmai színvonalát veszélyeztető módon – történő átcsoportosítását. A koncessziós társaságot a magyar jog alapján kell megalapítani, így a koncessziós tevékenységet végző koncessziós társaság működése felett a magyar állam rendelkezik joghatósággal még abban az esetben is, ha a koncessziós társaság kizárólagosan vagy többségben külföldi tulajdonban van. A koncessziós társaság működésére a koncessziós szerződésben kikötött és a társasági szerződésben (alapító okiratban) érvényesített speciális feltételeken kívül a gazdasági társaságokra irányadó általános szabályok vonatkoznak.

Ha a koncesszióköteles tevékenység folytatása külön hatósági engedélyhez kötött, akkor az engedély beszerzése a piaci szereplő kötelezettsége, ugyanis a koncessziós társaság a tevékenységét csak ennek birtokában folytathatja. Ilyen tevékenység például a dohánytermék-kiskereskedelem, mely csak vámhatósági engedély birtokában végezhető vagy a bányászati kutatás, kitermelés, melynek folytatásához szintén az illetékes bányászati hatóság engedélye szükséges.

Annak érdekében, hogy a koncessziós társaság a részére biztosított monopóliumot csak a koncessziós szerződésben foglaltak megvalósítására fordíthassa, a koncessziós társaság a koncesszióköteles tevékenységen kívül kizárólag azzal szervesen összefüggő tevékenységeket végezhet. A koncessziós társaság a koncessziós szerződés időtartama alatt az időszakosan átengedett állami, illetve önkormányzati vagyon birtoklására, használatára és hasznok szedésére jogosult. Azonban a vagyontárgyra vonatkozó használati jogát nem idegenítheti el, valamint azt nem pénzbeli hozzájárulásként (apportként) más gazdasági társaságba nem viheti be.⁸⁵ A kizárólagos állami tulajdon, valamint önkormányzati törzsvagyon védelmét biztosító rendelkezéseket el kell választani attól, amikor a koncesszióköteles tevékenységgel összefüggésben létrejött kizárólagos állami tulajdonnak, illetőleg önkormányzati törzsvagyonnak minősülő vagyontárgy rendeltetészerű használatát elősegítő vagyontárgyakat (létesítményeket) hoznak létre. Így például autópálya működtetésével összefüggésben épített benzinkút, vendéglő stb. Ezek ugyanis üzembe helyezésük után – ha a koncessziós szerződés eltérően nem rendelkezett – a koncessziós társaság tulajdonába kerülnek.

A koncessziós szerződésben meghatározott időtartam lejártakor vagy a koncessziós szerződésnek más okból történt megszűnése esetén, legkésőbb az azt megállapító jogerős bírósági határozat közzétételétől számított harminc napon belül a koncessziós társaság tagjai (részvényesei) kötelesek a végelszámolást lefolytatni.⁸⁶

3.6.6. Egyes koncesszióköteles tevékenységre vonatkozó speciális rendelkezések

Dohánytermék-kiskereskedelmi koncesszió

A fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvény (Fdvttv.) összhangban a Ktv. és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény rendelkezéseivel, meghatározza a dohány-kiskereskedelmi jog gyakorlásának koncesszió útján történő átengedésének feltételeit. A dohánytermékek kiskereskedelme Magyarországon 2013. július 1-jét követően kizárólagosan a magyar állam hatáskörébe utalt tevékenység, amelynek gyakorlását az állam koncessziós szerződéssel meghatározott időre átengedheti. Az állam nevében a dohánytermék-kiskereskedelem átengedéséről szóló pályázat kiírására, elbírálására, továbbá a koncessziós szerződés megkötésére az állami vagyonnal való gazdálkodás szabályozásáért felelős miniszter jogosult (jelenleg a nemzeti fejlesztési miniszter).

A dohánykiskereskedelem-ellátási feladatokra vonatkozó koncessziós szerződést nyilvános pályázat eredményeként kell megkötni úgy, hogy a dohánykiskereskedelem-ellátás az egész ország területén biztosított legyen. Viszont ennél és a szerencsejáték tevékenység koncesszióba adásánál a Ktv.

⁸⁵ A koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény 22. §–25. §.

⁸⁶ A koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény 26. § (1) bekezdése.

lehetőséget biztosít a nyilvános koncessziós pályázat kiírásának mellőzésére, ha a koncessziós szerződés megkötésére megbízható dohánykereskedővel, vagy e személy legalább többségi tulajdonában álló gazdasági társasággal is sor kerülhet.⁸⁷ A dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység folytatásához a vámhatóság engedélye is szükséges. A vámhatóság az engedélyt annak adja meg – legfeljebb a koncessziós szerződésben meghatározott időtartamra –, aki a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység biztonságos, szakszerű lebonyolításához szükséges személyi, tárgyi és gazdasági feltételekkel rendelkezik, és akit érvényes koncessziós szerződés a dohánytermékek kiskereskedelmi forgalmazására feljogosít.

A koncessziós díj meghatározása speciális eljárás keretében történik, amelyet az Fdvtv. szabályoz. Az Fdvtv. nem használja a „koncessziós díj legkisebb összege” kifejezést, ami arra utal, hogy a dohánytermék-kiskereskedelmi jogának megszerzésére irányuló koncessziós eljárásban a koncessziós díj fix összegű, azaz annak mértékére a pályázóknak ajánlatot tenniük nem kell. Emiatt a koncessziós díj mértéke nem is értékelhető bírálati szempontként, hanem a pályázati felhívásban a kiíró által meghatározott fix koncessziós díj kerül rögzítésre. Továbbá az ágazati jogszabály a pályázati kiírás tekintetében a dohánytermék-kiskereskedelmi koncessziós pályázatok benyújtására 60 napnál rövidebb, legalább 20 napos időtartamot határoz meg.

A dohánytermékek kiskereskedelmi ellátási rendszerében 2015-től kezdődően változások következtek be. Ennek értelmében az állam előírhatja, hogy **dohányterméket a dohánytermék-kiskereskedelmi jogosultság jogosultja csak dohány-kiskereskedelmi ellátótól vásárolhat.** Ha a dohánykiskereskedelem-ellátási feladatokat az állam nem maga látja el, úgy e tevékenység ellátására nyilvános pályázat alapján koncessziós szerződést köt. A törvény értelmében a dohánykiskereskedelmi ellátót szerződéskötési kötelezettség terheli minden olyan dohánytermék-nagykereskedővel, aki Magyarországon dohányterméket kíván értékesíteni. Az említetteken túlmenően a törvény a dohánytermékek értékesítésével összefüggően további különös szabályokat állapít meg.

Bányászat

A nemzeti fejlesztési miniszter – mint a bányászati ügyekért felelős miniszter – belföldi vagy külföldi természetes személlyel, vagy átlátható szervezettel – mint a koncessziós pályázat nyertesével – kötött koncessziós szerződéssel meghatározott időre átengedheti:

- az ásványi nyersanyagok kutatását, feltárását, kitermelését;
- a geotermikus energia kutatását, kinyerését és hasznosítását;
- a kőolaj, a kőolajtermék, továbbá – a földgáz kivételével – az egyéb szénhidrogéngáz szállítóvezetékek létesítését és üzemben tartását.

A miniszter koncessziós pályázattal kapcsolatos döntéseit a Magyar Bányászati és Földtani Szolgálat (a továbbiakban: MBFSZ) készíti elő. A koncessziós eljárás első lépéseként az MBFSZ ötvenként felülvizsgálja az ország területét, és minősíti azt, hogy melyek azok a területek, amelyek koncessziós pályázatra kijelölhetők, és ezeken bányászati jogot csak koncesszió keretében lehet szerezni. A miniszter végül azt a területet fogja koncesszióra meghirdetni, amelyen az ásványi nyersanyag bányászata vagy a geotermikus energia kinyerése energetikai célra kedvezőnek ígérkezik. (Ez az úgynevezett zártta minősítés.) A nyilvános pályázati felhívást a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvényben foglaltakon túl az Európai Unió Hivatalos Lapjában is meg kell hirdetni a pályázatok benyújtására nyitva álló időtartam lejártát megelőzően legalább kilencven nappal.

A miniszter azokat a pályázatokat bírálja el, amelyek a pályázat formai feltételeinek megfelelnek. A pályázatok értékelésére a miniszter minősítő bizottságot hoz létre. A minősítő bizottság értékeli a pályázatokat, és javaslatot tesz a nyertes személyére. A minősítő bizottság javaslata alapján a

⁸⁷ A koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény 10/D. §.

koncesszió megadásáról a miniszter dönt. A pályázat eredményét nyilvánosságra kell hozni, és arról valamennyi pályázót értesíteni kell.

A pályázat nyertesével a miniszter koncessziós szerződést köt. A koncessziós szerződés legfeljebb 35 évi időtartamra köthető, amely egy alkalommal, legfeljebb a koncessziós szerződés időtartamának felével meghosszabbítható.

Szerencsejáték

A magyar szabályozás különbséget tesz a liberalizált és az olyan szerencsejáték tevékenység között, amely állami monopóliumnak minősül, és ez utóbbi tevékenységet csak az állam többségi részesedésével működő gazdálkodó szervezet folytathatja, illetve 100%-ban állami játékszervező tulajdonában lévő gazdasági társaság útján, vagy az állam által átengedett koncesszió alapján lehetséges.

A nem liberalizált szerencsejátékok szervezését (a távszerencsejáték-szervezés és online kaszinójáték-szervezés kivételével)⁸⁸

- a 100%-ban a magyar állam tulajdonában lévő, szerencsejáték-szervező tevékenység rendszeres folytatására létrehozott gazdálkodó szervezet (állami játékszervező), továbbá az állami játékszervező kizárólagos tulajdonában lévő gazdasági társaság, illetve az állam többségi részesedésével működő gazdálkodó szervezet végezheti,
- e tevékenység gyakorlásának jogát az állam koncessziós szerződésben időlegesen másnak átengedheti.

A távszerencsejáték szervezését

- a lóversenyfogadás kivételével kizárólag a 100%-ban a magyar állam tulajdonában álló Szerencsejáték Zrt.,
- lóversenyfogadás esetén kizárólag a 100%-ban a magyar állam tulajdonában álló Magyar Lóversenyfogadást-szervező Kft. végezheti.⁸⁹
- Az állami monopóliumnak számító szerencsejátékok szervezésére irányuló tevékenységnek minősül⁹⁰
- a sorsolós játék szervezése;
- a szerencsejátékok lebonyolítására létrejött szervezet (játékkaszinó és online kaszinó) működtetése;
- a kártyaterem üzemeltetése;
- a távszerencsejáték szervezése;
- a lóversenyfogadás és
- az egyéb, szerencsejáték szervezésére irányuló tevékenység.

A számsorsjáték és – a lóversenyfogadás, a távszerencsejáték és a bukmékeri rendszerű fogadás kivételével – a fogadás szervezésére kizárólag az állami játékszervező jogosult.

Az államháztartásért felelős miniszter (jelenleg a nemzetgazdasági miniszter) ellátja a szerencsejátékok szervezésének szakmai irányítását, valamint kiírja a nem liberalizált szerencsejátékok szervezési jogának elnyerésére irányuló nyilvános koncessziós pályázatot.

A koncessziós pályázat kiírásához – országos pályázat kivételével – az érintett települési önkormányzat képviselő-testületének, Budapesten a fővárosi önkormányzat közgyűlésének egyetértése is szükséges. Országos pályázattal elnyert koncessziós jog tekintetében a szerencsejáték-felügyeleti hatóság az engedélyt azokra a településekre adja ki, amelyek önkormányzatának

⁸⁸ A szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény.

⁸⁹ A szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény 3. § (1) – (1a) bekezdése.

⁹⁰ A szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény 1. § (3) bekezdés.

képviselő-testülete – Budapesten a fővárosi önkormányzat közgyűlése is – hozzájárult a tevékenység területén történő gyakorlásához. A pályázat eredményeit ugyanazokban az országos napilapokban közzé kell tenni, amelyekben a pályázati kiírás megjelenik. Az adópolitikáért felelős miniszter külön pályázat kiírása nélkül a koncessziós szerződést egy alkalommal – eredeti időtartamának legfeljebb felével – meghosszabbíthatja.⁹¹

3.7. A KÖZBESZERZÉS

A közigazgatás működése során elengedhetetlen, hogy a különböző közigazgatási szervek, közfeladatot ellátó, vagy épp a közigazgatás működését támogató szervezetek a feladataik ellátása érdekében vásároljanak bizonyos eszközöket, igénybe vegyenek szolgáltatásokat, vagy éppen hasznosítsák a rendelkezésükre álló eszközállományt. Az ilyen szervezetek közvetlenül vagy közvetve a hazai költségvetésből, vagy különböző támogatások útján jutnak forrásokhoz. Ezeknek a forrásoknak a felhasználása egy jogilag meghatározott rendben történhet, melynek alapjait különböző szintű jogszabályok jelentik, amely jogszabályok összességét tekintjük **a közbeszerzések jogának**.

3.7.1. A közbeszerzés fogalma és a közbeszerzési jogforrások

A közbeszerzések fogalma

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) szabályozza a közbeszerzési eljárásokat, az azokhoz kapcsolódó jogorvoslat szabályait, valamint a koncessziós beszerzések szabályait a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése érdekében, a helyi kis- és közepes vállalkozások (kkv-k) közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódásának, valamint a környezetvédelem és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése céljával.

Az uniós célok mentén a hazai jogalkotó a következő legfontosabb szempontokat vette figyelembe az új szabályok megalkotása során:

- az átláthatóság garantálása,
- az ajánlatkérők számára a legjobb beszerzési eredmények elérése,
- az eljárások egyszerűsítése, gyorsítása, az adminisztratív terhek csökkentése,
- a kkv-k szerepének növelése.

A Kbt. felépítése az alábbi:

- Első rész: Általános rendelkezések
- Második rész: Az uniós értékhatárt elérő értékű közbeszerzések szabályai
- Harmadik rész: Az uniós értékhatár alatti eljárás
- Negyedik rész: Koncessziós beszerzési eljárás
- Ötödik rész: A szerződésekkel kapcsolatos rendelkezések
- Hatodik rész: A közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatok
- Hetedik rész: A Közbeszerzési Hatóság és a Közbeszerzési Döntőbizottság
- Nyolcadik rész: Záró rendelkezések

A Kbt. szerint: a meghatározott értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés, illetve építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötése érdekében a törvényben ajánlatkérőként meghatározott szervezetek közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást kötelesek lefolytatni.

A közbeszerzési szerződés megkötésére közbeszerzési eljárást, építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötésére koncessziós beszerzési eljárást kell lefolytatni.

⁹¹ A szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény 4. § (1)–(3) bekezdés.

Közbeszerzésnek minősül tehát a közbeszerzési szerződés, valamint az építési vagy szolgáltatási koncesszió Kbt. szerinti eljárásban történő megkötése.

A törvény alapján **közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek**, vagyis **ajánlatkérők az alábbiak**.

A klasszikus ajánlatkérők:

- a) a minisztérium,
- b) a Kormány által kijelölt központi beszerző szerv,
- c) az állam, minden költségvetési szerv, a közalapítvány, a helyi önkormányzat, a helyi és országos nemzetiségi önkormányzat, a helyi és nemzetiségi önkormányzatok társulása, a területfejlesztési önkormányzati társulás, a térségi fejlesztési tanács,
- d) az in house beszerzések kapcsán érintett jogi személyek,⁹²
- e) az a jogképes szervezet, amelyet nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekű tevékenység folytatása céljából hoznak létre, vagy amely bármilyen mértékben ilyen tevékenységet lát el, feltéve, hogy e szervezet felett az a)–e) pontban meghatározott egy vagy több szervezet, az Országgyűlés vagy a Kormány közvetlenül vagy közvetetten meghatározó befolyást képes gyakorolni vagy működését többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza.

A támogatott kedvezményezettek ajánlatkérői minősége:

A **támogatásból megvalósuló beszerzésben** közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett az a fenti bekezdés hatálya alá nem tartozó szervezet vagy személy, amelynek

- uniós közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzését többségi részben,
- uniós értékhatárokat el nem érő, de a nemzeti közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzését 75%-ot meghaladó mértékben
- az előző bekezdésben meghatározott egy vagy több klasszikus ajánlatkérő szervezet közvetlenül támogatja, feltéve, hogy a beszerzés tárgya:
 - olyan építési beruházás, amely a Kbt. 1. melléklete szerinti mélyépítési tevékenységet foglal magában,
 - olyan építési beruházás, amely kórház, sportlétesítmény, szabadidős és szórakoztató létesítmény, iskola, felsőoktatási épület vagy közigazgatási rendeltetésű épület építési munkáit foglalja magában vagy
 - olyan szolgáltatás megrendelése, amely az a) vagy a b) pont szerinti építési beruházáshoz kapcsolódik.

Emellett a vissza nem térítendő támogatásból – ide nem értve a pénzügyi eszközzel kombinált vissza nem térítendő támogatásokat – megvalósuló beszerzés vonatkozásában közbeszerzési eljárás

⁹² Az in house beszerzések szabályait a törvény a hatálya alól kivett eljárások kapcsán határozza meg. Ennek megfelelően a törvényt nem kell alkalmazni:

- a klasszikus ajánlatkérő szervezet olyan jogi személlyel kötött szerződésére, amely felett az ajánlatkérő a saját szervezeti egységei felettihez hasonló kontrollt gyakorol, döntő befolyással rendelkezik annak stratégiai céljai meghatározásában és működésével kapcsolatos jelentős döntéseinek meghozatalában, valamint amelyben közvetlen magántőke-részesedés nincsen, és amely éves nettó árbevételének több mint 80%-a a kontrollt gyakorló ajánlatkérővel vagy az ajánlatkérő által e pont szerint kontrollált más jogi személlyel kötött vagy kötendő szerződések teljesítéséből származik;
- a klasszikus ajánlatkérő szervezet olyan jogi személlyel kötött szerződésére, amely felett az ajánlatkérő más ajánlatkérőkkel közösen a saját szervezeti egységei felettihez hasonló kontrollt gyakorol, az ajánlatkérők közösen döntő befolyással rendelkeznek annak stratégiai céljai meghatározásában és működésével kapcsolatos jelentős döntéseinek meghozatalában, valamint amelyben közvetlen magántőke-részesedés nincsen, és amely éves nettó árbevételének több mint 80%-a a kontrollt gyakorló ajánlatkérővel (ajánlatkérőkkel) vagy az ajánlatkérő által e pont szerint kontrollált más jogi személlyel kötött vagy kötendő szerződések teljesítéséből származik.

lefolytatására kötelezett az a klasszikus ajánlatkérőnek nem minősülő szervezet, amelynek szolgáltatás megrendelését, árubeszerezését vagy építési beruházását egy vagy több klasszikus ajánlatkérő szervezet legalább negyvenmillió forint összegben közvetlenül támogatja, kivéve, ha a beszerzés

- a) egyedi kormánydöntésben megállapított beruházási támogatásból,
- b) egyedi munkahely-teremtési támogatásból,
- c) képzési, továbbá tanműhely-létesítési és -fejlesztési támogatásból,
- d) kutatás-fejlesztési és innovációs célú támogatásból,
- e) vállalkozások újrapiarosítási célt szolgáló beruházásainak támogatásából, vagy
- f) bármely, 2015. november 1-jét megelőzően igényelt uniós, illetve hazai költségvetési forrásból származó támogatásból valósul meg. **A törvényt önként, szerződés útján vagy jogszabályi kötelezés alapján alkalmazók ajánlatkérői minősége:**

A törvény rendelkezését köteles betartani minden olyan szervezet, amely a törvény szerinti közbeszerzési eljárás lefolytatását önként vagy szerződésben vállalja, illetve számára jogszabály a közbeszerzési eljárás lefolytatását kötelezővé teszi.

A közszolgáltatók ajánlatkérői minősége:

A törvény alkalmazásában – a közszolgáltató tevékenységének biztosítása céljából lefolytatott beszerzése során – közszolgáltató ajánlatkérő a klasszikus ajánlatkérő, amennyiben az alábbiakban meghatározott közszolgáltató tevékenységet folytatja vagy ilyen tevékenység folytatása céljából hozták létre:

- ivóvíz előállítás (termelése), szállítása vagy elosztása terén helyhez kötött hálózatok létesítése vagy üzemeltetése közszolgáltatás teljesítésének céljából, vagy ilyen hálózatok ivóvízzel történő ellátása;
- gáz vagy hőenergia, villamos energia előállítás (termelése), szállítása vagy elosztása terén helyhez kötött hálózatok létesítése vagy üzemeltetése közszolgáltatás teljesítésének céljából, vagy ilyen hálózatok gázzal vagy hőenergiával, villamos energiával történő ellátása;
- vasúti, automatizált rendszerekkel, villamossal, trolibuszsal, autóbusszal vagy drótkötélpályán történő közlekedés terén közszolgáltatást nyújtó hálózatok létesítésével vagy üzemeltetésével kapcsolatos tevékenység;
- meghatározott földrajzi terület hasznosítása:
 - repülőtér, tengeri, belvízi vagy más kikötői létesítmények légi, tengeri vagy belvízi fuvarozók, illetve személyszállítók rendelkezésére bocsátása céljából,
 - kőolaj vagy földgáz kitermelése céljából vagy
 - szén vagy más tüzelőanyag feltárása és kitermelése céljából;
- postai szolgáltatás nyújtása;
- postai szolgáltatásoktól eltérő szolgáltatás nyújtása, feltéve, hogy az ajánlatkérő az e) pont szerinti olyan postai szolgáltatásokat is nyújt, amelyek nem tartoznak a 13. § hatálya alá (ezek az ún. közszolgáltatási tevékenységek).

A törvény alkalmazásában – a közszolgáltató tevékenységének biztosítása céljából lefolytatott beszerzése során – közszolgáltató ajánlatkérő az a gazdálkodó szervezet, amely nem tartozik a klasszikus ajánlatkérők csoportjába, illetve a fentiekben nevesített szervezetek körébe, és amely a fentiekben már említett közszolgáltatói tevékenységek közül egyet vagy többet különleges vagy kizárólagos jog alapján folytat.

Ha már tudjuk, pontosan mely szervezetek kötelesek közbeszerzési eljárást lefolytatni, meg kell vizsgálnunk, hogy pontosan **mit szeretnének beszerezni, vagyis melyek a közbeszerzés tárgyai.**

A közbeszerzési szerződés tárgya árubeszerzés, építési beruházás vagy szolgáltatás megrendelése lehet. A közbeszerzés tárgyát a Közös Közbeszerzési Szójegyzékre (CPV) történő hivatkozással is meg kell adni.

Az **árubeszerzés** olyan visszerthes szerződés, amelynek tárgya forgalomképes, és birtokba vehető ingó dolog tulajdonjogának vagy használatára, hasznosítására vonatkozó jognak – vételi joggal vagy anélkül történő – megszerzése az ajánlatkérő részéről. Az árubeszerzés magában foglalja a beállítást és üzembe helyezést is.

Az **építési beruházás** a következő valamely munka megrendelése (és átvétele) az ajánlatkérő részéről:

- a) a Kbt. 1. mellékletében felsorolt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munka kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;
- b) építmény kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;
- c) az ajánlatkérő által meghatározott követelményeknek megfelelő építmény bármilyen eszközzel vagy módon történő kivitelezése.

A **szolgáltatás megrendelése** – árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő – olyan beszerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.

Ahogy említettük, közbeszerzésnek minősül a közbeszerzési szerződés, valamint az építési vagy szolgáltatási koncesszió törvény szerinti megkötése. Ebből következően a törvény hatálya az olyan koncessziókra is kiterjed, amelyek egyidejűleg valamilyen beszerzést is megvalósítanak az ajánlatkérő szempontjából.

Az **építési koncesszió** a törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött visszerthes szerződés, amelynek keretében az ajánlatkérő az építési beruházások esetében említett építési beruházást rendel meg, és az ajánlatkérő ellenszolgáltatása az építmény hasznosítási jogának meghatározott időre történő átengedése vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, amely együtt jár az építmény hasznosításához kapcsolódó működési kockázatnak a koncessziós jogosult általi viselésével.

A **szolgáltatási koncesszió** a törvény szerinti ajánlatkérő által írásban megkötött visszerthes szerződés, amelynek keretében az ajánlatkérő a szolgáltatás megrendelése kapcsán már említett szolgáltatás nyújtását rendeli meg, az ajánlatkérő ellenszolgáltatása szolgáltatás hasznosítási jogának meghatározott időre történő átengedése vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, amely együtt jár a szolgáltatás hasznosításához kapcsolódó működési kockázatnak a koncessziós jogosult általi viselésével.

Akkor tekinthető úgy, hogy a koncessziós jogosult viseli a működési kockázatot, ha bizonytalan, hogy megtérülnek a koncesszió tárgyát képező építmény vagy szolgáltatás létrehozása és üzemeltetése során eszközölt beruházásai, illetve felmerült költségei. A koncessziós jogosult lehetséges vesztesége nem lehet csupán névleges vagy elhanyagolható. A működési kockázat keresleti kockázatból, kínálati kockázatból vagy e két kockázat együtteséből adódhat, és fennállásának megítéléséhez csak a koncessziós jogosult által nem befolyásolható tényezőkből eredő kockázatok vehetőek figyelembe.

Megjegyezzük, hogy a Kbt. tételesen felsorolja azokat a beszerzéseket, amelyeket, bár a fentiekben felsorolt beszerzési tárgyak valamelyik csoportjába sorolhatók, azonban ex lege kivettek a törvény hatálya alól (ilyen például a választottbírói, közvetítői, békéltetői tevékenység vagy a munkaszerződés, közszolgálati, kormányzati szolgálati, közalkalmazotti jogviszony, ügyészeti szolgálati jogviszony, bírói szolgálati jogviszony).

Ha megállapítottuk, hogy milyen ajánlatkérő kíván eljárást lefolytatni, és milyen beszerzési tárgyat illetően, nem szabad megfeledkeznünk az értékhatárok vizsgálatáról sem: bizonyos értékhatár alatt

ugyanis nincs szükség közbeszerzési eljárás lefolytatására. A közbeszerzési jogban **uniós és nemzeti rezsime**t különböztetünk meg.

Az úgynevezett uniós rezsime r szigorúbb szabályok vonatkoznak, ugyanis az ilyen szabályok hatálya alá azok a beszerzések tartoznak, amelyek elérik az Európai Bizottság által két évente meghatározott értékhatárt, és néhány kivételtől eltekintve az eljárás megindulásáról tájékoztatni kell az Európai Unió valamennyi tagállamának ajánlattevőit a *Kiegészítés az Európai Unió Hivatalos Lapjához* című kiadvány online változatán⁹³ keresztül. Jelenleg a 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a közbeszerzési eljárásokra irányadó értékhatárok tekintetében történő módosításáról szóló 2015/2170/EU bizottsági rendelet; a 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a közbeszerzési eljárásokra irányadó értékhatárok tekintetében történő módosításáról szóló 2015/2171/EU bizottsági rendelet, valamint a 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a közbeszerzési eljárásokra irányadó értékhatárok tekintetében történő módosításáról szóló 2015/2172/EU bizottsági rendelet határozza meg az uniós rezsime közbeszerzési értékhatárait.

A **nemzeti rezsime** szabályait a tagállamok állapíthatják meg. Az egyes beszerzési tárgyak esetében alkalmazandó nemzeti értékhatárokat hazánkban a költségvetési törvényben minden évben meg kell határozni.

A 2018. január 1. és 2018. december 31. közötti időszakban irányadó, általános forgalmi adó nélkül számított nemzeti közbeszerzési értékhatárokat a Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény 71. §-a rögzíti.

Az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzésekre a törvény második részét, az ezek alatti és egyben a nemzeti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzésekre a harmadik részét alkalmazva kell eljárni, kivéve, ha a törvény másként rendelkezik.

A **közbeszerzés értékén** a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyaért általában kért vagy kínált, általános forgalmi adó nélkül számított teljes ellenszolgáltatást kell érteni (a továbbiakban: **becsült érték**). A teljes ellenszolgáltatásba bele kell érteni az opcionális részt tartalmazó ajánlatkérés esetén az opcionális rész értékét, illetve az ajánlatkérő által a részvételre jelentkezők vagy az ajánlattevők részére fizetendő díjat és kifizetést (jutalékot) is, amennyiben az ajánlatkérő teljesít ilyen jellegű kifizetést a részvételre jelentkezők, az ajánlattevők részére. Ha az ajánlatkérő lehetővé teszi a részekre történő ajánlattételt, a közbeszerzés becsült értékébe minden rész értékét be kell számítani.

A közbeszerzések jogának jogforrásai

A közbeszerzések jogának tehát az az elsődleges rendeltetése, hogy meghatározza, miként történhet a közpénzek felhasználása átlátható, nyilvános, a lehető legszélesebb körű verseny biztosítása mellett. A közbeszerzések jogának **három nagy jogforrási szegmensét** különböztethetjük meg:

- nemzetközi,
- uniós,
- nemzeti, vagyis hazai jogforrások.

A nemzetközi jogi jogforrások tekintetében a legjelentősebb a Kereskedelmi Világszervezetet (World Trade Organization, WTO) létrehozó egyezmény, amelynek 4. melléklete a *Megállapodás a kormányzati beszerzésről* (Agreement on Government Procurement, rövidítve: GPA) címet viseli. Ennek az egyezménynek Magyarország is részese, tehát a hazai közbeszerzési szabályok kialakítása során szem előtt kell tartani a GPA rendelkezéseit is. A szóban forgó nemzetközi szabályok ugyanakkor beépítésre kerültek az uniós jogszabályokba is, ezért az uniós jogforrások hazai jogba történő implementálásával a GPA feltételeinek való megfelelés is megtörténik.

⁹³ Tenders Electronic Daily (rövidített elnevezéssel: a TED).

A nemzetközi jogforrások mellett kiemelt jelentőséggel bírnak az uniós jogforrások. Az elsődleges jogforrások körében elsősorban az alapító szerződések versenyjogi, belsőpiac-védelmi szabályai emelendők ki. Emellett a másodlagos jogforrások köréből a rendeleti és az irányelvi szintű jogszabályok játszanak kiemelt szerepet.

A tagállami jogot is formáló hatása van a fenti jogforrásokon túl az Európai Unió Bírósága közbeszerzési tárgyú esetjogának, valamint a soft law terület jogforrásainak is.

A hatályos uniós jogszabályi környezet kapcsán kiemelt jelentőségű a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, a 2014/25/EU irányelv a közszolgáltatók közbeszerzéseire irányadó szabályokról,⁹⁴ a koncessziós szerződésekről szóló 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, illetve az elektronikus számlázás közbeszerzésben történő alkalmazásáról szóló 2014. április 16-i 2014/55/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv. A rendeleti szintű jogforrások csoportjából az uniós közbeszerzési értékhatárok kapcsán korábban már említett rendeletek, illetve az uniós értékhatárokat elérő közbeszerzések esetében alkalmazandó hirdetményminták lényeges szabályait megfogalmazó, rendelet emelendő ki.

Az új uniós közbeszerzési szabályokat a következő főbb célkitűzések mentén alkotta az uniós jogalkotó: a közkiadások hatékonyságának növelése a lehető legelőnyösebb közbeszerzési eredmények biztosítása érdekében. Ez különösen a meglévő közbeszerzési szabályok egyszerűsítését és rugalmasabbá tételét foglalja magában. A racionalizált, hatékonyabb eljárások minden gazdasági szereplő számára előnnyel járnak, és lehetővé teszik a részvételt a kkv-k és a más tagállambeli ajánlattevők számára.

Az ide kapcsolódó főbb újdonságok:

- a hirdetményrel induló tárgyalásos eljárások alkalmazásának lehetőségei bővültek, rugalmasabbá váltak,
- új eljárás az innovációs partnerség, az innovatív beszerzési igények rugalmasabb kezelése jegyében,
- központosított beszerzés, határon átnyúló közös beszerzések szabályozása,
- nyilatkozási elv a kizáró okok és alkalmasság igazolása során,
- elektronikus közbeszerzésre átállás – az ajánlattételre kiterjedően is,
- részekre bontás elmaradásának kötelező indokolása,
- megkövetelhető minimális éves árbevétel nagyságának maximalizálása,
- szerződésmódosítások korlátainak pontos rögzítése.

Szintén uniós célként fogalmazódott meg annak lehetővé tétele is, hogy a beszerzők megfelelőbben alkalmazhassák a közbeszerzést az olyan közös társadalmi célok támogatására, mint például a környezetvédelem, a nagyobb erőforrás- és energiahatékonyság, a klímaváltozás elleni küzdelem, az innováció, a foglalkoztatás és a társadalmi befogadás elősegítése, valamint a lehető legjobb feltételek biztosítása a kiváló minőségű szociális szolgáltatások nyújtásához. Ennek jegyében a főbb újdonságok:

- a szociális, egészségügyi, oktatási szolgáltatások beszerzésének rugalmasabb szabályozása,
- a minőségi szempontok, életciklusköltségek nagyobb szerepet kapnak a kiválasztás során,
- az öko címkékre hivatkozás egyszerűsítése.

⁹⁴ A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014. február 26-i 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv.

Harmadik uniós célként jelenik meg az unió szociális, munkaügyi vagy környezetvédelmi jogszabályai vagy a nemzetközi munkajogi rendelkezések által megállapított kötelezettségek megsértésének következetes szankcionálása a közbeszerzési eljárásokban.

A hazai közbeszerzési jogforrások legfontosabbika a Kbt. Emellett a speciális közbeszerzési tárgyakra (például építési beruházások) vagy speciális közbeszerzési eljárásokra (például elektronikus közbeszerzés) vonatkozóan számos alacsonyabb szintű jogszabály is megfogalmaz közbeszerzési szabályokat.

3.7.2. A Közbeszerzési Eljárások Legfontosabb Szabályai

Ahogy az előbbieken is láttuk, a Kbt. az első részben szól az általános rendelkezésekről, amelyeket valamennyi eljárás során alkalmazni kell, majd bemutatja a két eljárási rezsimit, az uniós és a nemzeti rezsimit szabályait.

Jelen fejezetünkben nagyon röviden áttekintjük a legfontosabb közbeszerzési szabályokat.

Az ajánlatkérő köteles meghatározni a közbeszerzési eljárásai előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét, a nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyek, valamint szervezetek felelősségi körét, a közbeszerzési eljárásai dokumentálási rendjét, összhangban a vonatkozó jogszabályokkal. Ennek körében meg kell határozni az eljárás során hozott döntésekért felelős személyt, személyeket vagy testületeket. Ennek általában a közbeszerzési szabályzat megfelelő kidolgozásával tehet eleget az ajánlatkérő.

Nagyon fontos, hogy a közbeszerzési eljárás az írásbeliség elvére épül, így az ajánlatkérő minden egyes közbeszerzési eljárását írásban köteles dokumentálni. Emellett bizonyos eljárási cselekmények elektronikusan is gyakorolhatók.

A közbeszerzési eljárás fontos elemei az úgynevezett **közbeszerzési dokumentumok**. A Kbt. szerint közbeszerzési dokumentum: minden olyan dokumentum, amelyet az ajánlatkérő a közbeszerzés vagy a koncesszió tárgya, illetve a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás leírása vagy meghatározása érdekében hoz létre, illetve amelyre ennek érdekében hivatkozik, így különösen

- az eljárást megindító hirdetmény,
- az eljárást megindító felhívásként alkalmazott előzetes tájékoztató, műszaki leírás, ismertető, kiegészítő tájékoztatás,
- a javasolt szerződéses feltételek,
- a gazdasági szereplők által benyújtandó dokumentumok mintái,
- részletes ártáblázat vagy árazatlan költségvetés.

Az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési dokumentumokat a gazdasági szereplők számára elektronikus úton, – a regisztrációs adatok megkérésének kivételével – korlátlanul és teljes körűen, térítésmentesen hozzáférhetővé tenni.

A közbeszerzési dokumentumok közé tartozik a közbeszerzési eljárást megindító felhívás is, melyet az ajánlatkérő főszabály szerint hirdetmény útján köteles közzétenni.

A közbeszerzési eljárásban az **ajánlattevő** az a gazdasági szereplő, aki/amely a közbeszerzési eljárásban ajánlatot nyújt be. Az eljárás során az ajánlatkérő alkalmassági követelményeket határozhat meg az ajánlattételhez megkövetelt:

- a) gazdasági és pénzügyi helyzetre;
- b) műszaki és szakmai alkalmasságra;
- c) ha a szerződés teljesítéséhez szükséges, a gazdasági szereplő letelepedése szerinti ország nyilvántartásában való szereplésre vagy a letelepedés szerinti országban előírt engedéllyel, jogosítvánnyal vagy szervezeti, kamarai tagsággal való rendelkezésre vonatkozó feltételek előírásával.

Az ajánlatkérő csak az eljárást megindító felhívásban megindokolt kivételes esetben tekinthet el attól, hogy a műszaki és szakmai alkalmasságra vonatkozó alkalmassági feltételt előírjon, és csak akkor, ha a beszerzés egyedi jellemzői alapján a teljesítés megfelelésége szempontjából ilyen alkalmassági feltétel előírása nem szükséges.

Az ajánlatok és részvételi jelentkezések **elbírálása során** az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok, illetve részvételi jelentkezések megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

Az ajánlatkérő köteles megállapítani, hogy mely ajánlat vagy részvételi jelentkezés érvénytelen, és hogy van-e olyan gazdasági szereplő, amelyet az eljárásból ki kell zárni.

Az ajánlatkérő már az eljárást megindító felhívásban köteles meghatározni azt a szempontot vagy szempontokat, amelyek alapján a számára – az adott esetben szociális, társadalmi és környezetvédelmi szempontból is – gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot kiválasztja (**értékelési szempontok**).

Értékelési szempontként alkalmazhatóak:

- a) a legalacsonyabb ár,
- b) a legalacsonyabb költség, amelyet az ajánlatkérő által meghatározott költséghatékonysági módszer alkalmazásával kell kiszámítani vagy
- c) a legjobb ár–érték arányt megjelenítő olyan – különösen minőségi, környezetvédelmi, szociális – szempontok, amelyek között az ár vagy költség is szerepel.

A legjobb ár–érték arányt megjelenítő értékelési szempontok vonatkozhatnak különösen az alábbiakra:

- a) minőség, műszaki érték, esztétikai és funkcionális tulajdonságok, valamennyi felhasználó számára való hozzáférhetőség, hátrányos helyzetű munkavállalók alkalmazása és egyéb szociális, környezetvédelmi és innovatív tulajdonságok, forgalmazási feltételek, vevőszolgálat és műszaki segítségnyújtás, pótalkatrészek biztosítása, készletbiztonság, a teljesítés időpontja, időszaka;
- b) a szerződés teljesítésében részt vevő személyi állomány szervezettsége, képzettsége és tapasztalata, ha a személyzet minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésének színvonalára.

Az ajánlatkérő főszabály szerint köteles a legalacsonyabb költség vagy a legjobb ár–érték arányt megjelenítő értékelési szempontok alkalmazására.

Az **eljárás eredményéről szóló döntés meghozatalát megelőzően** az ajánlatkérő köteles az értékelési szempontokra figyelemmel legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevőt öt munkanapos határidő tűzésével felhívni a kizáró okok, az alkalmassági követelmények tekintetében az eljárást megindító felhívásban előírt **igazolások benyújtására**.

A közbeszerzési eljárás során különböző eljárástípusokat különböztetünk meg: eszerint a közbeszerzési eljárás lehet: **nyílt, meghívásos, tárgyalásos eljárás vagy versenypárbeszéd, innovációs partnerség, hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás**.

A **nyílt eljárás** olyan, egy szakaszból álló közbeszerzési eljárás, amelyben minden érdekelt gazdasági szereplő ajánlatot tehet.

A **meghívásos eljárás** olyan, két szakaszból álló közbeszerzési eljárás, amelynek első, részvételi szakaszában az ajánlatkérő a részvételre jelentkezőknek a szerződés teljesítésére való alkalmasságáról vagy alkalmatlanságáról dönt. Az eljárás második, ajánlattételi szakaszában csak az ajánlatkérő által alkalmasnak minősített és ajánlattételre felhívott jelentkezők tehetnek ajánlatot. A meghívásos eljárásban nem lehet tárgyalni. Az ilyen eljárás részvételi felhívással indul.

Az ajánlatkérő **hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárást** indíthat, ha a törvényben meghatározott speciális feltételek fennállnak, például, ha a beszerzés nyilvánosan közzétett, bárki által igénybe vehető és kivételesen kedvező feltételei csak rövid ideig állnak fenn, és az ellenszolgáltatás a piaci árakhoz képest lényegesen alacsonyabb, továbbá e kedvező feltételek igénybevétele az e rész szerinti eljárás alkalmazása esetén meghiúsulna.

A **versenypárbeszéd** olyan közbeszerzési eljárás, amelyben az ajánlatkérő az általa kiválasztott jelentkezőkkel párbeszédet folytat a közbeszerzés tárgyának, a szerződés típusának és feltételeinek pontos meghatározása érdekében, majd ajánlatot kér. A versenypárbeszéd három szakaszra tagolódik: a részvételi szakaszra, a párbeszédre, illetve az ajánlattételi szakaszra.

Az ajánlatkérő közbeszerzését sajátos beszerzési módszerekkel, például **keretmegállapodás** útján is megvalósíthatja. Ennek során az ajánlatkérő lényegében egy keretmegállapodást köt, amely egy vagy több ajánlatkérő és egy vagy több ajánlattevő között létrejött olyan megállapodás, amelynek célja, hogy rögzítse egy adott időszakban a közbeszerzésekre irányuló, egymással meghatározott módon kötendő szerződések lényeges feltételeit, különösen az ellenszolgáltatás mértékét és, ha lehetséges, az előírányzott mennyiséget.

Az **innovációs partnerség** olyan sajátos közbeszerzési eljárás, amelynek célja egy innovatív termék, szolgáltatás vagy építési beruházás kifejlesztése, az ennek eredményeként létrejövő áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások ezt követő beszerzése.

Az innovációs partnerség két szakaszra tagolódik:

- a) a törvényben szabályozott eljárásrend szerint kerül sor az innovációs partnerségi szerződés vagy szerződések megkötésére (eljárási szakasz), majd
- b) a fejlesztési folyamat és a beszerzés az innovációs partnerségi szerződésben szabályozott feltételek szerint történik (szerződéses szakasz).

Az eredményes közbeszerzési eljárás alapján a szerződést a nyertes szervezettel (személlyel) – közös ajánlattétel esetén a nyertes szervezetekkel (személyekkel) – kell írásban megkötni a közbeszerzési eljárásban közzolt végleges feltételek, szerződéstervezet és ajánlat tartalmának megfelelően.

A **nemzeti rezsिम szabályai annyiban különböznek az uniós rezsिम szabályaitól**, hogy ott az ajánlatkérő két lehetőség közül választhat:

- a) az általa szabadon kialakított eljárás szerint folytatja le a közbeszerzési eljárást vagy
- b) a törvény második részében meghatározott, uniós rezsिमre vonatkozó szabályok szerint jár el a Kbt. harmadik részében meghatározott eltérésekkel.

3.7.3. A közbeszerzések intézményrendszere

A közbeszerzések területén hatáskörrel rendelkező legfontosabb szervek az alábbiak:

- a közbeszerzésekért felelős miniszter (a Miniszterelnökséget vezető miniszter),
- a Közbeszerzési Hatóság,
- a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság,
- a Nemzeti Kommunikációs Hivatal,
- egyéb, a közbeszerzések vonatkozásában hatáskörrel rendelkező szervek.

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) kormányrendelet szerint a **Miniszterelnökséget vezető miniszter** a Kormány közbeszerzésekért felelős tagja, aki a közbeszerzésekért való felelőssége keretében előkészíti a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályokat, kialakítja és végrehajtja a Kormány közbeszerzési politikáját, illetve ellátja a közbeszerzések központi ellenőrzésével és engedélyezésével kapcsolatos feladatokat.

A közbeszerzésekben a legfontosabb szerepet a **Közbeszerzési Hatóság** játssza, amely az Országgyűlésnek alárendelt autonóm államigazgatási szerv. Feladata, hogy a közérdeket, az ajánlatkérők és az ajánlattevők érdekeit figyelembe véve, hatékonyan közreműködjön a közbeszerzési politika alakításában, a jogszerű közbeszerzési magatartások kialakításában és elterjesztésében, elősegítve a közpénzek nyilvános és átlátható módon történő elköltését.

A hatóság felépítése annyiban speciális, hogy a szervezetén belül működik a Tanács, illetve a Közbeszerzési Döntőbizottság. A hatóság tényleges szervezete pedig a Titkárság, amely főosztályokra tagolódik.

A **Tanács** tizenhárom tagból áll, akik az egyes közérdekű célokat, az ajánlatkérőket és az ajánlattevőket képviselik. A Tanács testületi üléseit szükség szerint, de évente legalább hat alkalommal tartja meg. A Tanács elnöke a hatóság elnöke, a Tanács alelnöke pedig a hatóság alelnöke.

A hatóság elnöke

- a) képviseli a hatóságot és az annak keretében működő Tanácsot;
- b) meghívása esetén részt vesz az Országgyűlés és bizottságainak ülésein, ismerteti a hatóság éves beszámolóját;
- c) a közbeszerzésekkel kapcsolatos gyakorlati tudnivalókról elnöki tájékoztatót ad ki;
- d) a halasztást nem tűrő ügyek eldöntése érdekében – a hatóság szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint – az ülések közötti időszakban rövid úton való szavazást kezdeményez;
- e) gyakorolja a munkáltatói jogokat a hatóság főtitkára, a hatóság Titkárságának alkalmazottai, valamint a Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke, elnökhelyettese és a közbeszerzési biztosok vonatkozásában.

A Tanács mellett a hatóság keretében működik a **Közbeszerzési Döntőbizottság** (a továbbiakban: Döntőbizottság), amelynek feladata a közbeszerzésekkel és a tervpályázati eljárásokkal kapcsolatos jogsértő vagy vitás ügyek miatti jogorvoslat intézése.

A Döntőbizottság a Tanács által meghatározott számú és a hatósággal közszolgálati jogviszonyban álló közbeszerzési biztosból, valamint elnökből áll, akiket a Tanács nevez ki és ment fel.

A **Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság** az államháztartásért felelős miniszter irányítása alá tartozó központi költségvetési szerv. A főigazgatóságot főigazgató vezeti. A főigazgatóság:

- végzi a jogszabályban meghatározott központosított közbeszerzési feladatokat;
- ellátja a jogszabályban foglalt elektronikus közbeszerzéssel kapcsolatos végrehajtási feladatokat;
- jogszabályban meghatározottak szerint vagy erre vonatkozó megállapodás alapján a közbeszerzésekről szóló törvény hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárásokat bonyolít le a minisztériumok – kivéve a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztériumot és a külpolitikáért felelős miniszter irányítása alá tartozó külképviseleteket –, a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó más költségvetési szerv, az azok vagyongazdálkodásába tartozó, többségi állami tulajdonban álló gazdasági társaság és a Kormány által alapított közalapítvány mint ajánlatkérő részére;
- végzi a központosított közbeszerzés normatívarendszerének meghatározásával, módosításával összefüggő előkészítő feladatokat.

A központosított közbeszerzések legfontosabb szabályait a 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet határozza meg.

A **Nemzeti Kommunikációs Hivatal** az általános politikai koordinációért felelős miniszter irányítása alatt álló, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv. A Kormány a kormányzati kommunikációs feladatok ellátásával kapcsolatos központosított közbeszerzések tekintetében ajánlatkérésre feljogosított szervezetként ezt a hivatalt jelölte ki a 247/2014. (X. 1.) kormányrendeletében. A hivatal egyebek mellett:

- összehangolja az érintett szervezetek kormányzati kommunikációs feladatait biztosító szolgáltatásokat és az azokhoz kapcsolódó kommunikációs termékekre vonatkozó közbeszerzési igényeket;
- ellátja az érintett szervezetek kormányzati kommunikációs feladatainak szakmai felügyeletét;
- megvizsgálja az érintett szervezetek éves összesített kommunikációs beszerzési tervét, rendezvényszervezési tervét és a szponzorációs költségkeret tervét;
- központi beszerző szervként az érintett szervezetek nevében és javára lebonyolítja a kommunikációs beszerzéseket és rendezvényszervezésekkel összefüggő beszerzéseket;
- ellenőrzi a kommunikációs beszerzések alapján megkötött szerződéseket, valamint a rendezvényszervezéssel összefüggő és szponzorációs szerződéseket;
- észrevételt tesz a kommunikációs beszerzések alapján megkötött szerződések, valamint a rendezvényszervezéssel összefüggő és a szponzorációs szerződések módosításának kezdeményezése esetén.

Fontos kiemelni, hogy a hivatal egyedi döntése, jóváhagyása és ellenőrzése **nem minősül** az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény szerinti hatósági döntésnek és ellenőrzésnek.

A közbeszerzésekkel számos **egyéb szerv** is kapcsolatba kerül. Ide sorolhatók például azok a szervek, szervezetek, amelyek a Döntőbizottság hivatalbóli eljárását kezdeményezhetik (lásd később).

Kiemelkedő szerepet játszanak emellett a különböző **érdekképviseleti szervek** is, elsődlegesen a verseny és a piaci magatartás tisztaságának biztosításában, a közbeszerzési jogalkalmazás alakításában, a kizáró okok esetében és azok igazolásánál, az ágazati közbeszerzési szabályok érvényre juttatásában, a minősített ajánlattevők hivatalos jegyzékére vonatkozó minősítési szempontok elkészítésében, az előzetes vitarendezésben, jogorvoslat kezdeményezésében.

3.7.4. A közbeszerzési jogorvoslatok

A közbeszerzési eljárásban igénybe vehető jogorvoslatok:

- közigazgatási hatósági, illetve az erre épülő bírósági felülvizsgálati,
- polgári jogi jogvitákat eldöntő, illetve
- az uniós szervek által lefolytatott jogorvoslati eljárásokat foglalnak magukban.

A közbeszerzésre, a közbeszerzési eljárásra, az építési, illetve szolgáltatási koncesszióra, valamint a koncessziós beszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályokba ütköző magatartás vagy mulasztás miatt jogorvoslatnak van helye.

A közbeszerzési eljárással, a koncessziós beszerzési eljárással, a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződéssel, valamint a megkötött építési, illetve szolgáltatási koncesszióval és ezek módosításával vagy teljesítésével kapcsolatos polgári jogi igények elbírálása **a bíróság hatáskörébe tartozik**.

A Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik:

- a közbeszerzésre, a közbeszerzési eljárásra, az építési, illetve szolgáltatási koncesszióra, valamint a koncessziós beszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértése miatt indult eljárás lefolytatása a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárásban,
- a szerződés módosításával vagy teljesítésével kapcsolatos polgári jogi igények miatt indult eljárás kivételével a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás alapján megkötött szerződés Kbt.-be, illetve az e törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző módosítása vagy teljesítése, valamint az ajánlatkérő által a nemzeti rezsimben önállóan kialakított eljárási szabályokba ütköző magatartás vagy mulasztás miatt indult eljárás lefolytatása,
- A Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik a 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés alapján a szerződés semmisségének megállapítása, valamint a 137. § (3) bekezdésben foglalt körülmények alapján annak megállapítása, hogy a 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértéssel érintett szerződés nem semmis. A Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik továbbá annak megállapítása is, hogy a 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e,
- a Kbt.-t önként alkalmazó szervezet vagy személy jogsértésével kapcsolatos jogvita elbírálása is.

A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni a Kbt. és a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott végrehajtási rendelet kiegészítő vagy eltérő rendelkezéseinek figyelembevételével.

A Közbeszerzési Döntőbizottság illetékessége az ország egész területére kiterjed.

A közbeszerzési ügyekben főszabály szerint a döntőbizottság három közbeszerzési biztosból álló tanácsban jár el, határozatát többségi szavazás alapján hozza.

Az eljáró tanács tagjait és az eljáró tanács elnökét a döntőbizottság elnöke jelöli ki. A Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke jelöli ki az eljáró tanács tagjait és az eljáró tanács elnökét. Az eljáró tanács tagjait úgy kell kijelölni, hogy legalább két tagnak jogi szakvizsgával, legalább egy tagnak – európai uniós támogatással érintett közbeszerzési ügy esetén – az európai uniós támogatásból megvalósuló beszerzésekkel kapcsolatos tapasztalattal, további egy tagnak pedig az ügy tárgyával leginkább összefüggő egyetemi vagy főiskolai végzettséggel kell rendelkeznie. Az eljáró tanács elnöke kizárólag jogi szakvizsgával rendelkező közbeszerzési biztos lehet.

A Döntőbizottság eljárása **kérelemre vagy hivatalból** indul. **Kérelmet nyújthat be** az ajánlatkérő, az ajánlattevő, közös ajánlattétel esetén bármelyik ajánlattevő, a részvételre jelentkező, közös részvételi jelentkezés esetén bármelyik részvételre jelentkező vagy egyéb érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét a Kbt.-be ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti. Emellett például az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának jogsértő volta miatt kérelmet nyújthat be a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdekképviseleti szervezet is.

A kérelem főszabályként a jogsértésnek a kérelmező tudomására jutásától számított tizenöt napon belül, a közbeszerzési eljárást lezáró jogsértő döntés esetében pedig a jogsértésnek a kérelmező tudomására jutásától számított tíz napon belül nyújtható be. A jogsértés megtörténtétől számított kilencven napon túl viszont kérelmet előterjeszteni nem lehet.

A döntőbizottság a kérelem benyújtását követően haladéktalanul gondoskodik a kérelemmel érintett eljárás megnevezésének, tárgyának, az ügyfelek megnevezésének és a kérelem megérkezése időpontjának a hatóság honlapján történő közzétételéről. A kérelem benyújtása előtt a kérelmező köteles erről – az általa feltételezett jogsértés megjelölésével – a kérelem benyújtásával megegyező módon az ajánlatkérőt, illetve a beszerzőt értesíteni.

A döntőbizottság kérelemre indult eljárásáért igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni.⁹⁵ A döntőbizottság a jogorvoslati eljárást legkésőbb a kérelem beérkezését követő munkanapon indítja meg.

A döntőbizottság **hivatalból indított eljárását** a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során e törvénybe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra:

- a) a hatóság elnöke;
- b) az Állami Számvevőszék;
- c) a kormányzati ellenőrzési szerv;
- d) a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős szerv;
- e) a Magyar Államkincstár;
- f) az alapvető jogok biztosa;
- g) a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet;
- h) a Kormány által kijelölt központi beszerző szerv;
- i) a Gazdasági Versenyhivatal;
- j) az európai támogatásokat auditáló szerv;
- k) az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter;
- l) az ügyész;
- m) a közbeszerzésekért felelős miniszter.

A döntőbizottság hivatalból való eljárását a fentiekben említettek szerinti személy vagy szervezet a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan napon belül, de:

- a) legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül,
- b) közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától vagy, ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől számított legfeljebb öt éven belül,
- c) a támogatásból megvalósuló beszerzés esetén az adott támogatás folyósítására és felhasználására vonatkozó külön jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől – közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától vagy, ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől – számított öt éven belül kezdeményezheti.

A fentiekben túl a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását, ha például valószínűsíthető, hogy a szerződés módosítására vagy teljesítésére a Kbt.-be ütköző módon került sor.

A Ket.-től némiképp eltérő szabálynak tekinthető **az eljárás kiterjesztése**: ha ugyanis a döntőbizottság eljárása során a kérelem vagy a kezdeményezés alapján a vizsgáltakon túli jogsértésről szerez tudomást az érdemi határozat meghozatala előtt, ezekben is eljárhat hivatalból. Az eljárás kiterjesztésére akkor van lehetőség, ha a feltárt jogsértés sérti a verseny tisztaságát vagy

⁹⁵ Jelenleg a vonatkozó 45/2015. (XI. 2.) MvM rendelet értelmében: az igazgatási szolgáltatási díj alapja az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű eljárás esetében a beszerzés becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslással érintett rész értékének 0,5%-a, de legalább 200.000 forint, legfeljebb 25.000.000 forint; uniós értékhatár alatti értékű eljárás esetében a beszerzés becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslással érintett rész értékének 0,5%-a, de legalább 200.000 forint, legfeljebb 6.000.000 forint. Az igazgatási szolgáltatási díj pontos mértéke a kérelemben megjelölt kérelmi elemek számához igazodik. Így például 1 és 3 közötti kérelmi elem esetében a díj mértéke megegyezik az említett összegekkel, 4 és 6 közötti kérelmi elemre hivatkozás esetében az említett összegek 125%-a, 7 és 10 közötti kérelmi elemre hivatkozás esetében a 150%-a.

nyilvánosságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét, vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére. Az eljárás kiterjesztéséről az eljáró tanács dönt.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a közbeszerzési ügyet tárgyalás tartása nélkül bírálja el, kivéve, ha a tárgyalás tartása feltétlenül szükséges különösen az ügyféli jogok gyakorlásához, a tényállás tisztázásához, a szakszerű és minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe vevő döntés meghozatalához. Nem tartható tárgyalás, ha a jogorvoslat tárgya kizárólag a gazdasági szereplő által a közbeszerzési eljárás során bemutatott referenciáknak az eljárást megindító felhívásban előírtakkal való műszaki egyenértékűségének megállapítása.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a tárgyalást az eljárás megindításától számított tizenöt napon belül tartja meg. A Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárás megindításától számított tizenöt napon belül köteles az eljárást befejezni, ha az ügyben tárgyalás tartására nem került sor. Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az ügyben tárgyalást tartott, az eljárás megindításától számított huszonöt napon belül köteles az eljárást befejezni. A döntőbizottság a határozatát a hatóság nevében hozza meg.

A döntőbizottság határozatában:

- a) az alaptalan kérelmet elutasítja;
- b) a hivatalból indított vagy folytatott eljárásban megállapítja a jogsértés hiányát;
- c) megállapítja jogsértés megtörténtét;
- d) megállapítja a jogsértés megtörténtét, és alkalmazza a Kbt.-ben felsorolt jogkövetkezményeket;
- e) bizonyos esetekben a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki;
- f) megállapítja a jogsértés megtörténtét, és a külön jogszabályban meghatározottak szerint eltiltja az ajánlattevőt, alvállalkozót vagy a közbeszerzési eljárásban részt vett más szervezetet (személyt) a közbeszerzési eljárásban való részvételtől.
- g) hivatalból megállapítja a 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés esetén a szerződés semmisségét vagy a 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállása esetén azt, hogy az érintett szerződés nem semmis;
- h) megállapítja, hogy a 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén az érvénytelenség jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.

A közbeszerzési ügy befejezését eredményező végzést és határozatot, valamint a szerződés megkötésének engedélyezése tárgyában hozott végzést meghozatala napján a Közbeszerzési Hatóság honlapján közzé kell tenni. Az érdemi határozatot akkor is közzé kell tenni, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság a tárgyalásról a nyilvánosságot kizárta.

A döntőbizottságnak az eljárás során hozott **végzése ellen** külön jogorvoslatnak csak akkor van helye, ha azt törvény megengedi. A jogorvoslati kérelmet a végzés kézbesítésétől számított nyolc napon belül kell benyújtani a döntőbizottsághoz. Ilyenkor a jogorvoslati kérelmet a közigazgatási és munkaügyi bíróság nem peres eljárásban, soron kívül bírálja el. A bíróság a döntőbizottság végzését megváltoztathatja. A bíróság végzése ellen fellebbezésnek és felülvizsgálatnak nincs helye.

A döntőbizottság **érdemi határozata ellen** fellebbezésnek, újrafelvételi eljárásnak helye nincs. Akinek jogát vagy jogos érdekét a döntőbizottság érdemi határozata sérti, illetve a döntőbizottság eljárását kezdeményező szervezet vagy személy **keresettel kérheti a bíróságtól annak felülvizsgálatát.**

A keresetlevelet a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül kizárólag a döntőbizottsághoz lehet benyújtani. A döntőbizottság a keresetlevelet az ügy irataival a keresetlevél beérkezését követő tíz napon belül továbbítja a bírósághoz.

A bíróság az ügy érdemében tárgyaláson kívül határoz, a felek bármelyikének kérésére azonban tárgyalást tart. Tárgyalás tartását a felperes a keresetlevélben, az alperes pedig a keresetlevélre tett nyilatkozatában kérhet. Ennek elmulasztása miatt igazolásnak helye nincs.

A bíróság a döntőbizottság határozatát – a bírság összegét is ideértve – megváltoztathatja, és alkalmazhatja a Kbt.-ben meghatározott jogkövetkezményeket.

A bíróság határozata ellen fellebbezésnek nincs helye, kivéve, ha a bíróság a döntőbizottság határozatát megváltoztatja.

Sajátos szabályok vonatkoznak ugyanakkor a döntőbizottság határozatának felülvizsgálata és a szerződés közbeszerzési jogsértés miatti érvénytelenségének megállapítása iránti **egységes perre**. A kérelmező a döntőbizottság határozatának felülvizsgálatát, valamint a határozat alapjául szolgáló szerződés érvénytelenségének kimondását és az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazását kizárólag ugyanabban a perben kérheti. A pert a döntőbizottság, valamint a szerződő felek ellen kell megindítani, a keresetlevelet a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül kell benyújtani a döntőbizottsághoz.

Emellett, ha a Közbeszerzési Hatóság hatósági ellenőrzés során megállapítja, hogy a szerződés tartalma valószínűsíthetően a Kbt.-be ütközik, pert **indít a szerződésmódosítás érvénytelenségének kimondása és az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása iránt**. A Közbeszerzési Hatóság a pert az ellenőrzés befejezésétől számított harminc napon belül indítja meg.

A szerződés közbeszerzési jogsértés miatti érvénytelenségének megállapítása iránt önálló **polgári per** is kezdeményezhető. A polgári jogi igény érvényesíthetőségének feltétele, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság, illetve a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata során a bíróság a jogsértést jogerősen megállapítsa.

Ha az ajánlattevő kártérítésként kizárólag az ajánlat elkészítésével és a közbeszerzési eljárásban való részvétellel kapcsolatban felmerült költségeinek megtérítését követeli az ajánlatkérőtől, e kártérítési igény érvényesítéséhez elegendő azt bizonyítania, hogy:

- a) ajánlatkérő megsértette a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok valamely rendelkezését,
- b) valódi esélye volt a szerződés elnyerésére, valamint
- c) a jogsértés kedvezőtlenül befolyásolta a szerződés elnyerésére vonatkozó esélyét.

A döntőbizottsági hatósági eljárás, illetve az említett polgári perek mellett bizonyos esetekben az **Európai Bizottság is gyakorol speciális jogorvoslati hatásköröket**. Amennyiben az Európai Bizottság a második rész szerinti közbeszerzési eljárásban a közbeszerzésekre vonatkozó európai közösségi jogszabályok nyilvánvaló megsértését észleli, az alábbi eljárást kezdeményezheti.

Az Európai Bizottság az észlelt jogsértésről értesíti az ajánlatkérőt is, és felhívja a jogsértésnek a szerződés megkötéséig történő orvoslására.

Az ajánlatkérő a jelzett jogsértéssel kapcsolatos tájékoztatását a hatóságnak köteles megküldeni oly módon, hogy a hatóság a megkeresés kézhezvételétől számított huszonegy, a közszolgáltatói szerződéssel kapcsolatos közbeszerzési eljárás esetében harminc napon belül továbbítani tudja azt az Európai Bizottság részére.

Az ajánlatkérő különösen arról köteles tájékoztatást adni, hogy a jogsértést orvosolták vagy sem; vagy pedig az érintett közbeszerzési eljárását felfüggesztette, illetve ha a döntőbizottság jogorvoslati eljárásban ideiglenes intézkedésként a közbeszerzési eljárás felfüggesztését rendelte el.

3.7.5. Ellenőrzés a közbeszerzések területén

Az elmúlt években ez a terület jelentős átalakuláson ment keresztül, különös tekintettel az ellenőrzési hatáskörök megosztására.

- Jelenleg a közbeszerzések ellenőrzésének **legfontosabb válfajai az alábbiak:**
- az uniós támogatásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzése;
- a központi ellenőrzés;
- a hirdetményellenőrzés;
- a kommunikációs természetű közbeszerzések ellenőrzése.

Emellett persze a pénzügyi ellenőrző szervek is ellenőrzik a közbeszerzések jogszerűségét, de ezekkel az ellenőrzési formákkal itt most nem foglalkozunk.

A hatályos szabályok⁹⁶ szerint **uniós támogatásból megvalósuló közbeszerzések esetében**

- az európai uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárás, továbbá építési beruházás, építési koncesszió esetén a háromszázmillió forintot elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárás esetében úgynevezett folyamatba épített ellenőrzés valósul meg, vagyis az ellenőrzés során az ellenőrző szervek a közbeszerzési eljárás teljes folyamatát ellenőrzik;
- az európai uniós értékhatárokat el nem érő értékű közbeszerzési eljárás, továbbá építési beruházás, építési koncesszió esetén a háromszázmillió forintot el nem érő értékű közbeszerzési eljárások esetében úgynevezett utóellenőrzés valósul meg.

A közbeszerzések **központi ellenőrzéséről** és engedélyezéséről szóló 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet alapján a közbeszerzések, a szerződések és szerződésmódosítások indokoltságának vizsgálata és a közbeszerzési eljárások szabályosságának ellenőrzése a közbeszerzésekért felelős miniszter feladata.

A **hirdetményellenőrzés** esetében a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet rendelkezései és a Kbt. rendelkezései irányadók.

A Kbt. szerinti, az ajánlatkérő által a TED-adatbankban vagy a Közbeszerzési Értesítőben közzéteendő vagy közzétehető hirdetmények TED-adatbankban történő közzétételre való feladását, illetve az értesítőben történő közzétételét a Közbeszerzési Hatóság hirdetmény-ellenőrzésért felelős szervezeti egységéhez benyújtott kérelemmel kell kezdeményezni.

Amennyiben a hirdetmény ellenőrzése jogszabályi előírások alapján kötelező vagy azt a kérelmező kéri, a hirdetmények ellenőrzéséért ellenőrzési díjat kell fizetni.

A **kormányzati kommunikációs feladatok ellátását biztosító ellenőrzés** során az érintett szervezet a Nemzeti Kommunikációs Hivatal által közzétett formanyomtatvány használatával köteles a központosított közbeszerzési rendszerbe bejelentkezni, és az érintett szervezet kormányzati kommunikációs tevékenységével, valamint a kommunikációs szolgáltatások és termékek beszerzésének lebonyolítására kötött, hatályos szerződésekkel kapcsolatos, a hivatal által kért adatokat szolgáltatni.

⁹⁶ A 2007–2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) kormányrendelet, illetőleg a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) kormányrendelet.

Az érintett szervezetek részére szükséges kommunikációs termékek és szolgáltatások beszerzése érdekében a hivatal közbeszerzési eljárást (keretmegállapodásos eljárás során szerződést köt) folytat le, központosított közbeszerzési rendszer keretében.

Az érintett szervezet emellett a hivatal előzetes jóváhagyásával saját hatáskörben akkor valósíthatja meg a kormányzati kommunikációs feladatainak ellátásával összefüggő közbeszerzését, ha

- a szükséges közbeszerzés megvalósítása előre nem látható okból rendkívül sürgössé válik, és a hatályos keretmegállapodás vagy közbeszerzési szerződés alapján a közbeszerzés határidőre nem lenne megvalósítható; vagy
- a szükséges közbeszerzés vonatkozásában nincs hatályos keretmegállapodás vagy szerződés,
- a beszerzés összes körülménye alapján a Hivatal elnöke indokoltnak látja.

A hivatal a hivatkozott kormányrendelet szerint ellenőrzi az érintett szolgáltatások beszerzéséhez kapcsolódó közbeszerzési eljárást.

3.8. AZ AGRÁRTERMÉKEK SAJÁTOS PIACSZABÁLYOZÁSI RENDJE, INTÉZMÉNYEI

Az agrártermékek piaci szabályozása a közös agrárpolitika (a továbbiakban: KAP) keretében történik. A KAP egyik legfőbb prioritása az agrártermékek piacának stabilizálása, a mezőgazdaságból élők megfelelő életszínvonalának biztosítása érdekében. A szabályozás figyelembe veszi az egyes ágazatok eltérő igényeit, a különböző ágazatok közötti kölcsönhatásokat. Erre való tekintettel ágazatonként eltérő, differenciált piactámogatási rendszer került kialakításra, amelyhez közvetlen támogatási rendszerek is kapcsolódnak.

Az agrártermékek piacsabályozásának általános közösségi jogi keretét az **Európai Parlament és a Tanács 1308/2013/EU rendelete** tartalmazza, amely a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról, és a 922/72/EGK, a 234/79/EK, az 1037/2001/EK és az 1234/2007/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szól. Az ehhez tartozó finanszírozási feltételeket az **Európai Parlament és a Tanács 1306/2013/EU rendelete** állapítja meg, amely a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról, illetve a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről rendelkezik.

A közösségi szabályozáshoz kapcsolódó végrehajtási előírásokat a **mezőgazdasági termékpiacok szervezésének egyes kérdéseiről, a termelői és a szakmaközi szervezetekről szóló 2015. évi XCVII. törvény** tartalmazza. A közösségi szabályozás a mezőgazdasági termékek közös piacszerzésének fő elemét tartalmazza, és a hazai szabályozás ehhez kapcsolódó kiegészítő, végrehajtási jellegű rendelkezéseket tartalmaz.

A szabályozási források áttekintését követően a közös agrárpiac finanszírozását tekintjük át. Az agrárpiaci beavatkozások pénzügyi forrásait az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (a továbbiakban: EMGA) biztosítja. Az EMGA végrehajtása a tagállamok és az Unió között fennálló megosztott irányítás mellett történik. **Az EMGA fő célkitűzése alapján az alábbi kiadásokat finanszírozza:**

- a) a mezőgazdasági piacokat szabályozó vagy támogató intézkedések;
- b) a KAP keretében a mezőgazdasági termelők részére teljesített közvetlen kifizetések;
- c) az Unió pénzügyi hozzájárulása a mezőgazdasági termékekre vonatkozóan az Unió belső piacán és harmadik országokban folytatott tájékoztatási, illetve promóciós tevékenységekhez;
- d) az Unió pénzügyi hozzájárulása az uniós iskolagyümölcs- és iskolazöltség-programhoz, illetve az állatbetegségekhez és a fogyasztói bizalomvesztéshez kapcsolódó intézkedésekhez.

Az EMGA közvetlen módon finanszírozza a következő kiadásokat:

- a) a Bizottság által vagy nemzetközi szervezetek bevonásával végzett, a mezőgazdasági termékek promóciójára irányuló tevékenységek;
- b) a mezőgazdaságban a genetikai erőforrások megőrzésére, feltérképezésére, összegyűjtésére és hasznosítására irányuló intézkedések;
- c) mezőgazdasági számviteli információs rendszerek kialakítása és fenntartása;
- d) mezőgazdasági felmérési rendszerek, beleértve a mezőgazdasági üzemek szerkezetére irányuló felméréseket.

Az EU agrárpiaci rendtartásának hatálya alá az alábbi **belpiaci beavatkozási eszközök** tartoznak:

- a) az egyes gabonafélék, marha-, borjúhús, vaj, tejpor termékekre állami intervenció, melyekre úgynevezett referencia küszöbérték, valamint intervenciók időszakok kerülnek megállapításra;
- b) a magántárolási támogatás megállapítása;
- c) a támogatási programok (iskolagyümölcs, iskolazöldség, iskolatej);
- d) a speciális, fogyasztást ösztönző, minőséget, feldolgozottságot javító, termelők közötti együttműködést, szerkezetátalakítást, kockázatkezelést segítő támogatási programok a zöldség-gyümölcs, bor, méhészet ágazatokban.

A közösségi szabályozás alapján a friss fogyasztásra kerülő termékek (főként zöldség-, gyümölcsfélék) esetében a közösségi jogi rendelkezések kötelezővé teszik a termékek származási országának a feltüntetését is.

A borágazat vonatkozásában az EU agrárpiaci rendtartása részletes előírásokat tartalmaz az eredet megjelölésére, a földrajzi jelzések használatára, valamint ezek oltalmára, továbbá a borpiac egyéb területeinek a szabályozására. Ugyancsak sajátos termékpálya-rendeletek vonatkoznak például a tejre, valamint a cukorra. E területeken – a piaci rendtartás keretei között – lehetőség van sajátos nemzeti piacsabályozási eszközök alkalmazására is.

Az agrártermékek piacán mind a közös agrárpolitika, mind pedig az ezen alapuló hazai szabályozás meghatározó szerepet szán az egyes ágazatokban megvalósuló, **alulról szerveződő, nyitott tagság elvén működő ágazati-szakmaközi önszabályozásnak**. Ez az önszabályozás a szakmaközi szervezeteken keresztül valósul meg. A szakmaközi szervezetek a vertikális elve alapján egy-egy ágazat különböző szereplőit, a termelőket, a kereskedőket és a feldolgozókat fogják össze azzal a céllal, hogy a termékek előállításának és forgalmazásának fejlesztését előmozdítsák, valamint elősegítsék a piac szereplői között az információáramlást, és ezzel növeljék a piac átláthatóságát. **termelői csoportok és a termelői szervezetek feladata** a termelés és értékesítés szervezése, a termelői érdekek képviselete, az együttes fellépés kereteinek biztosítása és a stabil termelői jövedelmezőség elősegítése. A termelői szervezeteket megalakító termelők termékeiket közösen viszik piacra, így alkuképesekké válnak, csökken hátrányuk a nagy volumenben termelő és vásárló szereplőkkel szemben. A termelői szervezetek megerősítésén keresztül növelhető az ágazatok technikai és technológiai színvonala, elősegíthető a friss piacok elérése, és könnyebben megoldható a feldolgozóipar ellátása megfelelő minőségű és mennyiségű hazai alapanyaggal. Emellett fontos szerepük lehet a hazai feldolgozóipar újjászervezésében is.

A szakmaközi, valamint a termelői szervezeteket az **agrárpolitikáért felelős miniszter ismeri el**. Az elismeréssel e szervezetek a közösségi jog alapján az adott termékpályára kiterjedő hatályú **sajátos piacsabályozási jogosítványokat kapnak**. Az elismert szakmaközi szervezet által megkötött megállapodás és összehangolt magatartás **nyilvános**, és ahhoz a szakmaközi szervezetekhez nem tartozó további ágazati szereplők írásos nyilatkozatban csatlakozhatnak.

A szakmaközi szervezetek közül ki kell emelni a Vágóállat- és Hús Szakmaközi Szervezet és Terméktanácsot, a Magyar Zöldség-gyümölcs Szakmaközi szervezet és Terméktanácsot (Fruitveb), a Hegyközségek Nemzeti Tanácsát, valamint a Tej Szakmaközi Szervezet és Terméktanácsot. Az

utóbbi időben különösen a tejpiacon vált szükségessé piacsabályozási intézkedések megtétele, hiszen azáltal, hogy 2015 áprilisától megszűnt az EU-ban alkalmazott, tagállami szinten meghatározott tejkvótarendszer, a piac stabilitását szabályozási és szervezési intézkedésekkel is elő kellett segíteni.

A szakmaközi, valamint a termelői szervezetek részére mind megalakulásukhoz, mind működésükhöz, mind pedig az általuk megvalósított beruházásokhoz kiemelt támogatás vehető igénybe.

A termékpályára vonatkozó sajátos piacszervezési intézkedést megállapító jogszabály azt is előírhatja, hogy a piac szereplői a piaci zavar elhárítását célzó kifizetésekre felhasználható pénzügyi hozzájárulást kötelező jelleggel fizessenek. Amennyiben a mezőgazdasági igazgatási szerv megállapítja, hogy a piaci szereplő a piacszervezési intézkedés rendelkezéseit megsértette, **ágazatfelügyeleti bírságot** szab ki.

Egyes agrártermékek esetében, amennyiben azokat az EU területéről kiviszik, vagy oda azokat behozzák, azt **kiviteli, illetve behozatali engedély** megadásához kötik. Az engedélyek kiadása a **Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal** hatáskörébe tartozik. Ezen túlmenően a vonatkozó közösségi jogi szabályozás értelmében több agrártermék – így például zöldség, gyümölcs, valamint más feldolgozott élelmiszer – esetében lehetőség van arra, hogy közösségi szinten behozatali vámokat, valamint vámkontingenseket állapítsanak meg.

Amennyiben egy mezőgazdasági termék piacán rendkívüli piaci feszültség alakul ki, a Bizottság akár saját, akár egy-egy tagállam kezdeményezésére **védintézkedést** alkalmazhat. Különösen indokolt esetben a védintézkedés azonnal is hatályba léptethető. Ezen túlmenően a Bizottság rendelkezik azzal a felhatalmazással is, hogy rendkívüli piaci helyzet esetében – ideértve azt az esetet is, ha a piaci zavar bekövetkezésének a valószínűsége fennáll – **bármilyen szükséges intézkedést** megtegyen annak megelőzésére, elhárítására.

A többlet mezőgazdasági termékek EU-piacról való kivonását segíti az **export-visszatérítési rendszer**.

Az egységes piaci rendtartás keretén belül az EU az agrártermékek esetében az általános versenyjogi szabályoktól eltérő, **sajátos versenyjogi szabályokat** állapít meg. Így például a szakmaközi szervezetek, valamint más elismert termelői társulások esetében lehetőség van arra, hogy az érintettek egymással összehangolt piaci magatartást valósítsanak meg. E piaci megállapodásokat, döntéseket, összehangolt magatartásokat az EU versenyjogi szabályaival összeegyeztethetetlennek kell tekinteni, ha azok:

- a) az Unión belül a piac bármilyen formában történő felosztásához vezethetnek;
- b) befolyásolhatják a piacszervezés zavartalan működését;
- c) a verseny olyan jellegű torzulásait okozhatják, amelyek nem feltétlenül szükségesek a szakmaközi szervezet tevékenysége során követett KAP célok eléréséhez;
- d) az árak és/vagy a kvóták rögzítését vonják maguk után;
- e) a hátrányos megkülönböztetéshez vagy a verseny megszűnéséhez vezethetnek az adott termékek jelentős részének vonatkozásában.

A mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek vonatkozásában a beszállítókkal szemben alkalmazott tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról szóló 2009. évi XCV. törvény szerint a **beszállítók érdekképviselőjét ellátó szervezet és a szakmaközi szervezet a tagjaival koordinatív egyeztetést folytathat**, amely az adott piacra, illetve az ott alkalmazásra kerülő árakra, beszerzési és értékesítési lehetőségekre, ösztönzők alkalmazására, a termékek piaci helyzetének javítására irányulhat. Amennyiben az ilyen tevékenység révén megvalósuló gazdasági és társadalmi előnyök meghaladják a kialakuló versenyt korlátozó magatartásból adódó hátrányokat, az ilyen tevékenység nem minősül a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalma megsértésének.

A mezőgazdasági termékpiacok szervezésének egyes kérdéseiről, a termelői és a szakmaközi szervezetekről szóló 2015. évi XCVII. törvény élve a közösségi jog által biztosított szabályozási lehetőséggel, az alábbi **sajátos** mezőgazdasági piacszervezési rendelkezéseket állapítja meg:

- a) a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek az áru ellenértéke kifizetési határidejének a törvényi rögzítése;
- b) az egyes termények megvásárlására kötött úgynevezett határidős szerződésekre vonatkozó sajátos szabályok megállapítása;
- c) a tejágazatban alkalmazandó kötelező szerződési feltételek megállapítása;
- d) a meggy termékek értékesítése esetén írásbeli szerződéskötési kötelezettség előírása, a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara közreműködésével kötelező előzetes jószolgálati típusú egyeztetés,
- e) a mezőgazdasági adatbázisok rendszerének a felállítása;
- f) az egyes jogszabályban meghatározottak szerinti fajú állatok levágása során történő kötelező minősítés.

A mezőgazdasági és élelmiszer-ipari termékek esetében az áru ellenértékének kifizetésére vonatkozó határidőt szabályozó rendelkezés alapvetően azt a célt szolgálja, hogy a nagy gazdasági erőfölénnyel rendelkező feldolgozó, illetve forgalmazó vállalkozások ne tudjanak gazdasági erejükkel visszaélni. Így a kisebb piaci érdekérvényesítő képességgel rendelkező termelő vállalkozások által értékesített termékek árát határidőben ki kell fizetni. A termelő és feldolgozó, illetve felvásárló viszonylatában a mezőgazdasági és élelmiszer-ipari termék ellenértékének kifizetése az áru átvételétől számított harminc napot nem haladhatja meg, amennyiben a helyesen kiállított számla a feldolgozó, illetve felvásárló részére az átvételt követő tizenöt napon belül átadásra kerül. Amennyiben a szerződő felek az adott ágazatban elismert szakmaközi szervezet által elfogadott, fizetési határidőt tartalmazó szabványos szerződésminta szerint kötnek szerződést, akkor eltérhetnek a fizetési határidőre vonatkozó előírástól. Amennyiben határidőn belül a fizetési teljesítésre nem kerül sor, a fizetésre kötelezett köteles a termék ellenértékét a Ptk.-ban meghatározott késedelmi kamattal, de legalább a jegybanki alapkamat kétszeresével növelt kamattal megfizetni.

Az **egyes mezőgazdasági terményekre kötött úgynevezett határidős ügyletekre vonatkozó törvényi előírás** a mezőgazdasági termény szolgáltatására kötött szerződés kötelező tartalmi elemeit annak függvényében határozza meg, hogy azt a termés betakarítása előtt vagy azt követően kötik-e meg. A különbségtétel objektív indoka az, miszerint hazánkban a mezőgazdasági termények meghatározó vegetációs időszakában évenként, sőt adott esetben éven belül is szélsőséges változások következhetnek be, így ilyen körülmények között biztosítani kell a piaci viszonyokkal összhangban lévő kockázatvállalás észszerű megosztására vonatkozó kereteket. Alapvető gazdaságpolitikai cél annak megakadályozása, hogy az időjárási és más természeti okok miatt ténylegesen nehéz helyzetbe került termelők adott esetben teljesen ellehetetlenüljenek. Aki a termés betakarítása előtt szerződést köt, annak mind eladói, mind pedig vevői oldalon számolnia kell azzal, hogy bizonyos termékekre kötött szerződés esetében előfordulhat, hogy a teljesítés részben vagy egészben ellehetetlenül (például egy súlyos természeti esemény miatt a termény nem terem meg). A kockázat csökkentését a törvény elsősorban a szerződés kötelező tartalmi elemeinek meghatározásával, valamint a felek közötti kötelező együttműködés rendjére vonatkozó szabályozással kívánja segíteni.

Az EU közös agrárpolitikája értelmében a tejpiacon 2015-ig működött a kvótarendszer. Ez azt jelentette, hogy közösségi szinten állapították meg azt, hogy egy tagállamban összesen mennyi tej termelhető. Ez a rendszer 2015-től megszűnt, ezért is vált indokolttá az, hogy Magyarország, amelynek jelentős gazdasági érdekei fűződnek a tejtermeléshez, a nemzeti szabályozás biztosította keretek között szabályozza a tej piacát. Ennek alapján **a nyers tej Magyarországon történő értékesítésére irányuló szerződést – a végső fogyasztó részére történő közvetlen értékesítés kivételével – a nyers-tej feldolgozásáig a közösségi jog által meghatározott tartalommal írásba kell foglalni.** A felek között a határozott időre kötött, tej szállítására vonatkozó szerződés időtartama

legalább 6 hónap kell legyen. A felek a határozatlan időre kötött szerződést pedig rendes – hat hónapos – felmondással szüntethetik meg.

A sajátos célú **mezőgazdasági adatbázisok** a mezőgazdasági termékpiacok megalapozott információon alapuló szervezéséhez, valamint az Európai Unió felé történő adatszolgáltatási kötelezettség teljesítéséhez szolgáltatnak adatokat. Ilyen célt szolgál többek között a mezőgazdasági tesztüzemi rendszer. Annak érdekében, hogy az így felállított információs rendszer megbízható adatokat tudjon szolgáltatni, az agrártámogatás igénybe vevője meghatározott adatok szolgáltatására köteles. Ezen túlmenően a mezőgazdasági termelő a mezőgazdasági igazgatási szerv részére termésbecslési célból, illetve agrárgazdasági adatbázis működtetése céljából köteles gazdálkodásáról adatot szolgáltatni.

Az **egyes állatfajok levágás utáni kötelező minősítése** azt a célt szolgálja, hogy közfogyasztásra csak ellenőrzött minőségű termék kerülhessen forgalomba. A vágás utáni minősítéssel adott esetben jelentősen korlátozni lehet azt, hogy nem megfelelő minőségű termékek kerüljenek a piacon értékesítésre. Számos agrártermék esetében gondot jelentett az, hogy a piaci forgalom egy része az úgynevezett fekete-, illetve a szürkegazdaság keretében bonyolódott le. Ennek visszaszorítását, megakadályozását is szolgálta az egyes gabonafélék esetén alkalmazandó **fordított áfafizetés** lehetősége. Mint közvetett piacsabályozási eszköz, ugyancsak az agrártermékek piacának részbeni tisztulását eredményezte az **EKAER rendszer bevezetése**, valamint egyes sertéshúsfélék esetében az **áfa csökkentése**. Vannak olyan vélemények, melyek szerint az agrártermékek esetében a fekete-, illetve szürke gazdaság keretében történő kereskedés egyik kiváltó oka az adott termékre kirótt magas áfa. Ilyen áfakulcsok mellett adott esetben megéri az áfamentesen külföldről behozott termék hazai piacon történő ellenőrizetlen értékesítése. Ezen szempontokra is figyelemmel az Országgyűlés már döntött a sertéshús áfatartalmának jelentős csökkentéséről, amitől nemcsak a fogyasztás növelését, hanem a piaci viszonyok tisztulását is remélik. Amennyiben a rendelkezés beváltja a hozzá fűzött reményeket, és a költségvetési következmények is megoldhatók, más agrár-, illetve élelmiszeripari termék esetében is lehetőség mutatkozik az áfa csökkentésére.

Az agrártermékek piacsabályozásának egy sajátos területe a **Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara részére biztosított sajátos önszabályozási, illetve közhatalmi jogosítványok**. A kamara megalkotta az agrárgazdasági tevékenységet folytatók **Üzleti Etikai Szabályzatát**. A tagok közötti üzleti viták rendezésének sajátos fórumaként működik a **jószolgálati eljárás** lefolytatásának a lehetősége. Amennyiben a kamarai tag az üzleti etikai szabályokat megszegi, vele szemben **etikai eljárás** is lefolytatható, melynek eredménye adott esetben nyilvánosságra is hozható, illetve általános szerződési feltételek egyes rendelkezései tisztességtelennek minősítése érdekében a kamarát **közérdekű keresetindítási jog** illeti meg. Ezen sajátos piacsabályozási intézkedések alapvetően az átlátható gazdasági, piaci viszonyok megeremtését segítik.

4.

A GAZDASÁGI IGAZGATÁS EGYES SZAKMAI TERÜLETEI ÉS SZERVEZETRENDSZERE

A gazdasági igazgatás szervezetrendszerének tárgyalásához célszerű az államigazgatási szervezetrendszer szintjeinek és funkcióinak átfogó, generális tárgyalása.

A **Kormány** a közigazgatás csúcsa és az Alaptörvény szerint olyan általános szerv, „amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe”.⁹⁷ A Kormány a közpolitika-formálás központi szereplőjeként kialakítja az ország nemzetgazdaság-politikájának, külgazdasági kapcsolatainak keretrendszerét, főbb irányait és tartalmi elemeit. A kormányprogram keretei között meghatározza és irányítja az ország gazdaságpolitikáját, gondoskodik a társadalmi-gazdasági tervek kidolgozásáról és azok megvalósításáról. A Kormány széles körű jogalkotási (rendeletkibocsátás) felhatalmazással rendelkezik, és nagy befolyást gyakorol a törvények tartalmára, mivel a törvényjavaslatok döntő többségét a Kormány, illetve miniszterei terjesztik elő. A Kormány:

- gondoskodik a törvények végrehajtásáról az államigazgatási szerveken keresztül;
- meghatározza a kormányzat fiskális politikájának rendszerét, ezen belül az adóztatásra vonatkozó szabályokat, illetve szociális és egészségügyi ellátás állami rendszerét;
- a gazdaságpolitikáját a jogszabályok útján, az irányítása alá tartozó államigazgatási szervek tevékenységén keresztül, valamint az állami költségvetés útján juttatja érvényre;
- a nem állami szervekkel (munkaadói szervek, gazdasági érdek-képviseleti szervek, szakszervezetek) kapcsolatot tart, véleményüket becsatornázza a közpolitika-alkotás folyamatába, illetve az egyeztetések révén pozitívan befolyásolhatja a kormányzati célkitűzések társadalmi fogadtatását.

A gazdasági ágazatok igazgatása egy kormányon belül általában több ágazati **minisztérium** összehangolt tevékenységét, koordinált fellépését igényli. A 2014-ben felállított kormányzati struktúrában a **nemzetgazdasági miniszter, a nemzeti fejlesztési miniszter, a külgazdasági és külügyminiszter, a földművelésügyi miniszter, valamint a Miniszterelnökséget vezető miniszter** feladatai közé tartozik a legfőbb gazdasági ágazatok irányítása, koordinálása. A kormány tagjainak a gazdasági ágazatok területén jelentkező közigazgatási feladatai különösen az alábbi tevékenységeket foglalják magukba:⁹⁸

- **Vezetés és szakpolitikai koordináció:** A miniszter vezeti a minisztériumot és e feladatkörében irányítja és koordinálja a főbb vezetők (az államtitkár és a közigazgatási államtitkár) tevékenységét és a minisztérium működését. A szakpolitikai feladatot ellátó miniszter a feladat- és hatásköre gyakorlása során együttműködik a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszterrel.
- **Szervezetirányítás és -felügyelet:** A szakpolitikai feladatot ellátó miniszter – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – irányítja, illetve felügyeli a jogszabályban meghatározott központi államigazgatási szerveket.
- **Nemzetközi együttműködés a szakágazatot érintő területen:** A miniszter felelős a hozzá tartozó szakpolitikai terület kérdéseinek nemzetközi egyeztetéséért, és irányítja a nemzetközi megállapodásokból fakadó együttműködési kötelezettségek végrehajtását. Kezdeményezi és

⁹⁷ Magyarország Alaptörvénye 15. cikk (1) bekezdése.

⁹⁸ 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 20. §.

előkészíti a feladatkörébe tartozó nemzetközi szerződéseket, megkötöti a nemzetközi szerződésnek nem minősülő tárcamegállapodásokat.

- **Az európai integrációból eredő feladatok:** A miniszter az Európai Unió intézményeinél, a külkapcsolatokban és a nemzetközi szervezetekben felhatalmazás alapján képviseli a Kormányt. Gondoskodik az európai integrációból eredő feladatok végrehajtásáról, és közreműködik az európai uniós források felhasználásában.

Az egyes gazdasági **ágazatok központi államigazgatási szervei** az ágazati miniszter irányítása alá tartozó kormányhivatalok és a központi hivatalok. A gazdasági igazgatás területén feladataik szerteágazóak. Hatósági tevékenységet folytatnak, részt vesznek a szakpolitika alkotásának folyamatában, és feladatuk az együttműködés, a kapcsolattartás is más hatóságokkal az alábbiak szerint.

Ezek a szervek saját hatáskörben vagy a területi dekoncentrált szerveik útján látják el az ágazatokhoz tartozó gazdasági tevékenységek folytatásának és azok feltételeinek engedélyezésével és ellenőrzésével kapcsolatos közigazgatási hatósági ügyeket.

Emellett részt vesznek a szakterületükhöz tartozó jogszabálytervezetek kidolgozásában, véleményezésében. A miniszter megkeresésére javaslattevési és véleményezési feladatuk van az ágazati kérdéseket érintő dokumentumok tekintetében.

A központi államigazgatási szervek feladata továbbá a belföldi és nemzetközi együttműködés más szervekkel. A belföldi együttműködés keretében együttműködnek, információt nyújtanak, adatot szolgáltatnak más társhatóságnak, ha azt jogszabály előírja. A nemzetközi és az uniós tagállamok hatóságaival az integrációs folyamatok előmozdítása érdekében és a feladataik ellátása miatt együttműködnek (például információkat cserélhetnek).

Az államigazgatás területi szintjén a dekoncentrált szervek [**megyei (fővárosi) és járási szinten**] látják el a gazdasági igazgatás feladatait, az egyes ágazati szakpolitikák végrehajtását. Illetékességi területükön hatósági tevékenységet folytatnak, ami kiterjed a gazdasági tevékenység folytatásának engedélyezésére, annak ellenőrzésére, és a gazdasági tevékenység folytatásával összefüggő adatok nyilvántartására (tevékenység folytatásának helye, alanya stb.). Egyes területeken (például munkaerőpiac) végrehajtják a központi kormányzat támogatáspolitikáját.

A gazdasági igazgatás egyes szakterületeinek meghatározásához szükséges megkülönböztetni a **külgazdasági** és **belgazdasági** folyamatokat. A nemzetgazdaság fejlődését alapvetően meghatározzák a külgazdasági (makro-) folyamatok, valamint az országhatáron belül kiépült gazdasági intézményrendszer, gazdasági szerkezet és működés (belgazdasági folyamatok). A nemzetgazdasági folyamatok alakulását hangsúlyosan befolyásolhatja az adott kormányzat gazdaságpolitikája, valamint az az intézményrendszer (jogszabályi környezet, közigazgatási szervezetrendszer, a gazdasági folyamatokat ellenőrző, befolyásoló közigazgatási mechanizmusok), amelyben a gazdasági élet szereplői (vállalkozások, háztartások) sokrétű gazdasági kapcsolatba lépnek egymással (termékek gyártása, piacra bocsátása, termeléshez szükséges munkaerő foglalkoztatása stb.).

4.1. AZ IPAR IGAZGATÁSA

Az ipar szakigazgatása a bányászattal, a feldolgozóiparral, valamint az energiagazdálkodással kapcsolatos állami cselekvésprogramot; az ilyen ipari tevékenységformák folytatására vonatkozó szabályokat, előírásokat (például ipari létesítmények építése és üzembe helyezése engedélyezésének feltételei, valamint egyes gépek és berendezések használatának szabályai), az ezt megvalósító, érvényesítő eszközöket (például hatósági engedélyezés, ellenőrzés, nyilvántartás, intézkedés stb.), és az ehhez szükséges állami intézményrendszert foglalja magába.

Az ipari tevékenységre vonatkozó jogi szabályozás legfontosabb funkciói:

- az ipari tevékenységek biztonságosságáról való gondoskodás;
- az ipari tevékenységek szakszerűségének biztosítása;
- az energiával való racionális gazdálkodás;
- a kizárólagos állami tulajdon védelme;
- a piacnyitással (liberalizáció) összefüggésben speciális versenyfelügyelet, fogyasztóvédelem.

Az ipari szakterület az innovációért és technológiáért felelős miniszter feladat-és hatáskörébe tartozik. A miniszter a bányászati ügyekért való felelőssége keretében előkészíti a bányászatra vonatkozó jogszabályokat.

Iparügyekért való felelőssége keretében előkészíti a műszaki szabályozás tárgy körébe eső, az ipari parkokra és a nemzeti akkreditálásra vonatkozó jogszabályokat, továbbá az ipari ágazatokkal kapcsolatos stratégiai döntéseket. Kidolgozza az egészségipar fejlesztési irányait, az elektromobilitás hazai elterjedését elősegítő döntéseket és ellátja például az uniós jogszabályok és a Kiotói Jegyzőkönyv szerinti kibocsátási jogosultságok értékesítését, illetve felel a fenntartható fejlődésre és a fenntartható fejlesztésekre vonatkozó stratégiaalkotásért és annak végrehajtásáért.

Energiapolitikáért való felelőssége keretében gondoskodik a fenntartható gazdasági fejlődés, az energiahatékonyság és energiagazdálkodás stratégiai feltételeinek megteremtéséről, valamint vezeti a felújítandó központi kormányzati épületek nyilvántartását.

A Gazdasági Kabinet többek között a bányászati ügyekkel, az energiapolitikával, illetve az iparügyekkel kapcsolatos felelősségi körökben a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező szerve.

Az ipari tevékenységek széles skálája miatt a szabályozás szerteágazó és sokrétű. Nincs olyan egységes keretszabályozás, amely átfogóan, az összes ipari tevékenységre kiterjedően meghatározná a legfontosabb előírásokat, a tevékenység folytatásának feltételeit. Átfogó szabályozást inkább az egyes alágazatokon belül találunk. Így külön szabályozás alá tartozik az energetikai szektor, a bányászati és földtani tevékenység, illetve a feldolgozóipari ágazat. Az ezekhez szorosan kapcsolódó mérésügyi és műszaki biztonsági szabályokat és hatósági tevékenységeket az alábbiakban külön tárgyaljuk.

A másik problémát az ipari tevékenységekre vonatkozó szabályok lehatárolása jelenti, ugyanis számos más közigazgatási hatósági területre is átnyúlik ennek a szektornak a felügyelete, szabályozása. (Így például az iparbiztonsági hatósági feladatok – a veszélyes ipari üzemekkel kapcsolatos hatósági engedélyezési, felügyeleti, ellenőrzési feladatok – a katasztrófavédelmi igazgatáshoz kapcsolódnak, de említhetnénk akár a munkavédelmi szabályok érvényesítését, ami szintén a közigazgatás más területéhez, a munkaügyi igazgatáshoz tartozik.)

4.1.1. Mérésügy és műszaki biztonsági felügyelet

Az ipari tevékenységek széles spektrumát érintő alapvető szabályok és feltételek előírását és ezek betartásának ellenőrzését fedi le a mérésügyi és műszaki biztonság hatósági terület. A mérésügy szorosan kapcsolódik a **méréstudományhoz** (metrológia), mely a mértékegységek meghatározásának, egységesítésének, a mérés módjára vonatkozó tudományos-technikai, jogi, igazgatási ismeretek és tevékenységek együttese. A **mértékrendszerek kialakulását**, országos, sőt nemzetközi egységesítését valós gyakorlati gazdasági és társadalmi igények kényszerítették ki.

A mérésügy állami szabályozásának **célja** tehát a **mérések hazai és nemzetközi egységességének és pontosságának biztosítása**, a mérési – valamint ennek révén mind a kutatási és fejlesztési, mind a gyártási, mind pedig a kereskedelmi – kultúra színvonalának emelése, továbbá a fejlett iparú

országokkal kiépülő gazdasági kapcsolatok bővítésének, s ennek érdekében termékeink versenyképességének a minőségbiztosítás mérésügyi eszközei által is megalapozott elősegítése.⁹⁹

A másik, az ipari termelés biztonságosságának és szakszerűségének garantálását elősegítő közigazgatási terület a **műszaki biztonsági felügyelet**. Az ipari tevékenységek folytatásának, az ipari eszközök és létesítmények műszaki biztonságosságának állami, közigazgatási felügyeletét a műszaki fejlettség, az alkalmazott technológiák bonyolultsága, a minőséggel és biztonsággal szemben támasztott követelmények, a termékek és szolgáltatások megbízhatóságával szembeni elvárások tették szükségessé. Ez komoly szabályozási és hatósági feladat elé állítja a közigazgatást a speciális és veszélyes üzemi tevékenységet végző gazdasági szereplők működésének szabályozása, felügyelete területén.

A veszélyes üzemi tevékenységek folytatása során **a műszaki biztonság garantálása elsődlegesen az üzemeltető feladata**, akinek megfelelő szakértelemmel, képzettséggel, felelősséggel kell rendelkeznie az esetlegesen emberi életet, testi épséget, környezetet, vagyont veszélyeztető balesetek elkerülése érdekében.

Annak garantálására viszont, hogy a gazdasági szereplő műszaki biztonsággal kapcsolatos tevékenysége az elvárható szinten legyen, az **állam előzetes** (betartandó műszaki biztonsági követelmények meghatározása; képzettségre vonatkozó előírások lefektetése, engedélyköteles tevékenységek vizsgálata stb.) **és utólagos** (hatósági ellenőrzések végzése, követelmények betartatása, műszaki balesetek kivizsgálása) **beavatkozása szükséges**.

A műszaki biztonsági hatóságok műszaki biztonsági tevékenységének és Budapest Főváros Kormányhivatalának egyes ipari és kereskedelmi ügyekben eljáró hatóságként történő kijelöléséről, valamint a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságokról szóló 365/2016. (XI.29.) Korm. rendelet szerint a hatóság műszaki biztonsági felügyelete alá tartoznak például a nyomástartó berendezések, rendszerek engedélyezése, gázüzemű járművek üzemanyag-ellátó berendezései, a veszélyes folyadékok és olvadékok tárolótartályai és tároló létesítményeivel kapcsolatos eljárások.

A Kormány a műszaki biztonsági hatósági tevékenységek tekintetében **elsőfokon** eljáró hatóságként **a fővárosi és megyei kormányhivatalok járási (fővárosi kerületi) hivatalait** jelöli ki, **másodfokon** eljáró hatóságként pedig **Budapest Főváros Kormányhivatalát**.

A műszaki biztonsági hatóság műszaki biztonsági tevékenységének keretében ellenőrzi a (2) bekezdésben meghatározott létesítmények, berendezések:

- a) létesítésére, kivitelezésére, felállítására,
- b) üzembe helyezésére,
- c) üzemeltetésére,
- d) időszakos ellenőrzésére,
- e) átalakítására, javítására, bontására, megszüntetésére,
- f) vizsgálatát, átalakítását, javítását végző szervezetek tevékenységének ellenőrzésére,
- g) kezelését végzők szakképesítésére,
- h) vonatkozásában műszaki biztonsági tevékenységet ellátó szervezetek tevékenységének ellenőrzésére,
- i) alkalmazásával szolgáltatást végző szervezetek tevékenységére
- j) vonatkozó jogszabályi rendelkezések megtartását és érvényesülését.

A műszaki biztonsági hatóság a jogszabályban felsorolt létesítmények, berendezések, szervezetek vonatkozásában engedélyezési és hatósági ellenőrzési jogkört gyakorol, és bejelentés alapján kivizsgálja a hatáskörébe tartozó rendkívüli események okait és következményeit. A mérésügyi és műszaki biztonsági feladatok megoszlanak a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi

⁹⁹ A mérésügyről szóló 1991. évi XLV. törvény preambuluma.

kerületi) hivatala és a Budapest Főváros Kormányhivatala Metrológiai és Műszaki Felügyeleti Főosztálya között.

4.1.2. Szabványosítás

A szabvány elismert szervezet által alkotott vagy jóváhagyott, közmegegyezéssel elfogadott olyan műszaki (technikai) dokumentum, amely tevékenységre vagy azok eredményére vonatkozik, és olyan általános és ismételt alkalmazható szabályokat, útmutatókat vagy jellemzőket tartalmaz, amelyek alkalmazásával a rendező hatás az adott feltételek között a legkedvezőbb. A szabvány célja, hogy az egységes standardok meghatározása révén

- a kereskedelmi és piaci folyamatokat, tranzakciókat és a piac fejlődését elősegítse;
- az eljárások és szolgáltatások minőségi, biztonságossági megfelelőségét, interoperabilitását és megbízhatóságát garantáló terméket biztosítson;
- a megfelelő szabályozáshoz műszaki támogatást nyújtson.¹⁰⁰

A szabványok a tudomány, a műszaki gyakorlat és a tapasztalat eredményein alapulnak. A szabványnak léteznek formalizált és informális fajtái. A formalizált szabványok valamilyen arra felhatalmazott testület által jóváhagyott útmutatók, szabályrendszerek. (Például hazánkban a Magyar Szabványügyi Testület hagyja jóvá a nemzeti szabványokat).

A szabványnak eltérő típusai léteznek. A szabványokat eredetet, illetve hatókört tekintve az alábbi csoportokba sorolhatjuk:

- **Vállalati szabványosítás:** Egy adott szervezetben ismétlődő eljárásokra, gyártási technikákra, munkavégzési folyamatokra alkalmazott szabályrendszer, protokoll. Ennek célja lehet a termelési költségek csökkentése, nyereségmaximalizálás, minőségbiztosítás. Például egy több országban működő étteremlánc előírhat az ételek minőségére, gyártási folyamataira, vagy a kiszolgálás minőségére vonatkozó egységes szabványokat.
- **Szakmai szabványosítás:** Az azonos szakmához tartozók közös megállapodása. Ilyen lehet például az építésügy területén az épületszigetelésre vagy a tetőfedésre és azok alapanyagaira vonatkozó közös szabályok.
- **Nemzeti szabványosítás:** Hazánkban a nemzeti szabványok jelölésére az „Msz” szolgál, és a Magyar Szabványügyi Testület (köztestület) hatáskörébe tartozik ezek kidolgozása, jóváhagyása.
- **Regionális és nemzetközi szabványosítás:** Elsősorban a globális kereskedelmi és gazdasági folyamatokat segíti elő azáltal, hogy nemzetközileg fekteti le a termeléssel, termékekkel, szolgáltatásokkal kapcsolatos közös, egységes szabályokat. A nemzetközi szabványosítás két legnagyobb szervezete az ISO és az IEC (elektronikai bizottság). Más azonban a helyzet az Európai Unió tagországaiban. Az egységes belső piac, az akadályok nélküli kereskedelem érdekében a nemzeti szabványok alapja az európai szabvány (EN). Ez azt jelenti, hogy a tagországokban az európai szabványokat változatlan formában, nemzeti szabványként kötelező bevezetni, és ezzel egyidejűleg az ezekkel ellentétes korábbi nemzeti szabványokat vissza kell vonni. Az új európai szabvány bevezetésére megadott határidő általában 6 hónap. A bevezetett szabvány csak teljesen azonos lehet. Ezekben a kérdésekben tehát lényeges eltérések vannak az európai és a nemzetközi szabványügyi szervezetek gyakorlata között. Az európai szabványt bevezető magyar nemzeti szabvány kibocsátói jele: MSZ EN. Ilyen például az játszóterekre

¹⁰⁰ Dr. HATTO, Peter: Standards and Standardisation. A practical guide for researchers. European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2013.

vonatkozó európai uniós szabványok. CE jel a termékek EU-irányelvek (direktívák) szerinti megfelelőségét jelölő szimbólum.¹⁰¹

A szabványok vonatkozhatnak a termékek, eljárások és szolgáltatások különböző jellemzőinek meghatározására:

- Termék előállításához használt anyagokra, módszerre. Például a tejalapú csecsemő-élelmiszereknél a zsírtartalom meghatározására vonatkozó szabvány vagy a borvizsgálatra vonatkozó szabványok, mint például cukortartalom meghatározása.
- Az áru minőségi követelményeire (alapadatok, méret, alkatrész, javíthatóság, minőségi követelmények, rajzok, stb.) vonatkozó szabványok. Például lábbelimeret meghatározása, szabadidő-lakójárművek, lakókocsik biztonsági szellőzésére vonatkozó követelmények.
- Csomagolás, tárolás, szállítás módjára, eltarthatóságra vonatkozó szabványok. Például pirotechnikai termékek, tűzveszélyes anyagok tárolására és szállítására vonatkozó szabványok, vagy cukrászsütemények tárolására vonatkozó szabvány.
- Fogyasztói tájékoztatás jeleire, felirataira vonatkozó szabványok. Például textil és textilruházati termékek megjelölése. A nyersanyag-összetétel közlése.

A műszaki szabályozás hazai rendszere (szabvány-, jog- és intézményrendszer) 1994–95 óta jelentős átalakuláson ment keresztül. A szabványok szerepköre – igazodva az Európai Unió gyakorlatához – megváltozott. A korábbi szabványügyi intézményeket (szervezet és szabályok) újak váltották fel. Bár a szabványok a gazdasági élet és ipari termelés fontos normái, **mégsem tekinthetők jogszabályoknak**. Elsősorban a megalkotásukban és a joghatásukban térnek el a jogszabályoktól. A szabványok megalkotását, jóváhagyását és nyilvántartását – a jogszabályokkal ellentétben – nem államhatalmi szerv végzi, hanem civil szerv, köztestület. A nemzeti szabványokat a Magyar Szabványügyi Testület (a továbbiakban: MSZT) dolgozza ki. A nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény szerint a Kormány a miniszteren keresztül törvényességi felügyeletet gyakorol az MSZT felett, de a szervezet működésébe közvetlen irányítással, utasítással nem avatkozhat be. A nemzeti szabvány egyik lényeges jellemzője, hogy csak arra feljogosított, elismert szabványügyi szervezet dolgozhatja és adhatja ki.

Az MSZT feladatai az alábbi csoportokba sorolhatók:¹⁰²

- szabványok kidolgozása, harmonizációja, közzététele és visszavonása,
- a termékek, szolgáltatások nemzeti szabványnak való megfelelőség-tanúsítási rendszerének létrehozása és működtetése,
- állami hatóságokkal való együttműködés, jogalkotásban való részvétel,
- szabványügyi ismeretek terjesztése.

A szabványok alkalmazása nem kötelező, nem kikényszeríthető, hanem önkéntes. Azonban mivel széles körben elfogadott normáról van szó, a gazdasági élet szereplőinek érdekében áll a szabványok alkalmazása, mivel azok tartalmáról egymással megegyeztek. A gyakorlatban a szabványokat nem lehet következmények nélkül figyelmen kívül hagyni.¹⁰³

¹⁰¹ Dr. SZAKÁCS György és POLES János: Építési műszaki ellenőri szakképzés. Szabványügyi ismeretek. Minőségügyi és minőségirányítási ismeretek, szerk: Dr. NESZMÉLYI László, 2011.

¹⁰² A nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény 8–12. § alapján.

¹⁰³ Dr. SZAKÁCS György és POLES János: Építési műszaki ellenőri szakképzés. Szabványügyi ismeretek. Minőségügyi és minőségirányítási ismeretek, szerk: Dr. NESZMÉLYI László, 2011.

4.1.3. A szellemi tulajdon védelme

Szellemi tulajdon alatt az alkotó elme szüleményeit értjük: ide tartoznak a találmányok, az irodalmi és művészeti alkotások, illetve a kereskedelemben alkalmazott megjelölések, nevek, képek és formák. A szellemi tulajdon tárgyai jogi védelmet élveznek. Ez biztosítja, hogy a találmányok vagy egyéb alkotások jogosultjai tevékenységükért megfelelő erkölcsi és anyagi elismerésben részesüljenek. A szellemitulajdon-jogok két nagy ágát az iparjogvédelmi és a szerzői jogok alkotják. A szellemitulajdon-védelem célja az alkotó elme által létrehozott termékek, nevezetesen a találmányok, az irodalmi, művészeti és tudományos alkotások, a tudományos felfedezések, az árujelzők (védjegyek, márkanevek, földrajzi árujelzők stb.), illetőleg az ipar, a tudomány, az irodalom vagy a művészetek terén folyó szellemi tevékenység erkölcsi és jogi védelme, anyagi elismerése. A szellemitulajdon-védelem szabályrendszere a polgári jog egyik területeként kizárólagos vagyoni és személyhez fűződő jogok biztosításával nyújt jogi védelmet a szellemi alkotások létrehozói számára. A szellemitulajdon-védelem teremti meg az egyensúlyt az innovatív megoldások és kreatív alkotók érdeke, illetve a szélesebb közérdek között annak érdekében, hogy elősegítse egy olyan környezet kialakulását, amely a kreativitás és az innováció virágzására épül.¹⁰⁴

A **Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala** (2011. január 1-jei névváltozás előtt Magyar Szabadalmi Hivatal) a szellemi tulajdon védelméért felelős kormányhivatal. A Hivatal feladat- és hatáskörébe tartozik:

- a) az iparjogvédelmi hatósági vizsgálatok és eljárások lefolytatása;
- b) a szerzői és a szerzői joghoz kapcsolódó jogokkal összefüggő egyes feladatok ellátása;
- c) az állami dokumentációs és információs tevékenység a szellemi tulajdon területén;
- d) a szellemi tulajdon védelmét szabályozó jogszabályok előkészítésében való részvétel;
- e) a szellemi tulajdon védelmére irányuló kormányzati stratégia kidolgozása és érvényesítése, az ehhez szükséges állami intézkedések kezdeményezése, illetve végrehajtása;
- f) a szellemi tulajdon területén folyó nemzetközi, illetve európai együttműködés szakmai feladatainak ellátása;
- g) a kutatás-fejlesztési tevékenység minősítésével kapcsolatos hatósági és szakértői feladatok ellátása.¹⁰⁵
- h) a korai fázisú vállalkozásokat támogató vállalkozások által igénybe vehető adóalap-kezdvezményhez kapcsolódó nyilvántartási feladatok ellátása.

4.2. A KERESKEDELEM ÉS A SZOLGÁLTATÁSOK IGAZGATÁSA

A kereskedelem állami szabályozásának elsődleges célja, hogy a kereskedelmi tevékenység gyakorlásának szabadságát megtartva, a kereskedelem folytatásának alapelveit és feltételeit szabályozza, különös tekintettel a gazdasági környezetre, a kereskedők és a vásárlók érdekeire, a tisztességes kereskedelmi gyakorlatra és a fogyasztókkal szembeni tisztességes magatartásra. **Az államnak a belföldi és külföldi áru- és szolgáltatásforgalommal kapcsolatos magatartásait, cselekvési programjait, valamint az ezt megvalósító eszköz- és intézményrendszert együttesen kereskedelempolitikának nevezzük.** Az állami beavatkozás eltérő mértékű lehet ezen a területen. Ha az állami beavatkozás csekély mértékű, és a kereskedelmi folyamatokat főként a piaci szereplők magatartása, a keresleti és kínálati viszonyok egyensúlyozzák ki, akkor szabad kereskedelemről beszélünk.

¹⁰⁴ Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala hivatalos honlapja, <http://www.sztnh.gov.hu/hu>

¹⁰⁵ A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény, 115/G. §

A kereskedelem állami szabályzóeszközei terén különbséget kell tennünk a belföldi kereskedelmi és a külkereskedelmi folyamatokat befolyásoló állami eszközök között. Belföldi és külkereskedelmi folyamatok befolyásolására alkalmazható főbb állami eszközök az alábbiak:

Engedélyezés	Ez a gyakorlat valamely hatóság engedélyét írja elő a kereskedelmi ügylet megvalósításának előfeltételeként.
Egyéb adminisztratív korlátozások	Bizonyos termékek kereskedelmi forgalomba hozatalát, szolgáltatások nyújtását meghatározott feltételek meglétéhez, a termékekre, a kereskedelmi ügyletre vonatkozó követelményekhez kötheti az állam.
Adók	Az adók révén az állam bizonyos termékek iránti keresletet visszaszoríthatja (például népegészségügyi termékadó, azaz a „chipsadó”) vagy éppen ösztönözheti (például mezőgazdasági termelők adókedvezménye).
Állami támogatások (szubvenciók)	Költségvetési forrásból származó, vissza nem térítendő állami támogatás, melyet a vállalatok a meghatározott kereskedelempolitikai céloknak megfelelően kötelesek felhasználni.
Devizapolitikai eszközök	A devizakeretek és az árfolyamok megállapítása lehetővé teszi a külkereskedelemben való beavatkozást.
Árfolyamok	Az árfolyamok nagysága, annak változása befolyásolja az exportőrök és importőrök jövedelmét, így áttételesen hatással van a kereskedelmi forgalom nagyságára is.
Vám	Az importőrök vagy exportőrök számára megdrágítja az áruk árát, növeli a behozatal vagy kivitel költségeit, ezzel az elérendő gazdaságpolitikai cél szempontjából kedvező döntésre készíti őket.
Mennyiségi korlátozások (kontingens, kvóta)	A kormányzat által megállapított mennyiség, melynél tilos többet importálni vagy exportálni az adott termékből a vonatkozó naptári évben.

Magyarországon a kereskedelmi tevékenység folytatásának általános szabályait a kereskedelemről szóló **2005. évi CLXIV. törvény** rögzíti. Emellett az egyes kereskedelmi formák végzéséhez (például elektronikus kereskedelem), különböző termékek forgalmazásához, szolgáltatások nyújtásához (például a lovas szolgáltató tevékenység folytatása) az ágazati jogszabályok (kormányrendeletek, miniszteri rendeletek) részletszabályokkal nyújtanak eligazítást. Ezen túlmenően, bizonyos kérdésekben a helyi viszonyokra tekintettel az önkormányzatok is rendelkeznek szabályozási jogkörrel. Így például meghatározhatnak a kereskedelmi tevékenységre vonatkozó speciális szabályokat (például a szeszesital-árúsítás rendjére, közterületen történő értékesítésre vonatkozó szabályok).

Magyarországon kereskedelmi tevékenység a kereskedelmi hatóságnak történő bejelentéssel, vagy a hatóság által kiadott engedély birtokában folytatható. A közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok, a növények egészségének és életének védelme, a környezet védelme, közegészségügyi követelmények érvényesítése érdekében jogszabály előírhatja, hogy meghatározott termékek

forgalmazására irányuló kereskedelmi tevékenység kizárólag meghatározott hatósági engedéllyel és az előírások betartásával folytatható.¹⁰⁶ A kereskedelmi tevékenység formáját a kereskedő maga választhatja meg.

A kereskedelmi szakterület az innovációért és technológiáért felelős miniszter hatáskörébe, irányítása alá tartozik. A miniszter a kereskedelemért való felelőssége keretében előkészíti a kereskedelemre, a vásárookra és a piacokra, az üzletek működésére és a közraktározásra vonatkozó jogszabályokat, valamint meghatározza a kereskedelem irányításának cél-, eszköz- és intézményrendszerét, fejlesztési koncepcióját.

A kereskedelmi szakigazgatási feladatok központi igazgatását – a miniszter irányítása alatt – Budapest Főváros Kormányhivatala Kereskedelmi, Haditechnikai, Exportellenőrzési és Nemesfémhitelesítési Főosztálya végzi.

A Budapest Főváros Kormányhivatalának Kereskedelmi, Haditechnikai, Exportellenőrzési és Nemesfémhitelesítési Főosztálya két, kereskedelmi tevékenységgel kapcsolatban hatáskörrel rendelkező osztályt foglal magába:

1. **Kereskedelmi Osztályt**, melynek fő feladata a külkereskedelem területén az EU-s, valamint más jogszabályok által meghatározott árukra, szolgáltatásokra vagy országokra vonatkozó behozatali és kiviteli engedélyezési feladatok ellátása, kereskedelmi korlátozások betartására; a védintézkedések, a mennyiségi korlátozások és felügyeleti eljárások működtetése, az import vámkontingensekhez kapcsolódó biztosíték kezelése. Az EU-s intézményekben (szakbizottságokban, munkacsoportokban) ellátja a magyar érdekek képviselését és érvényesítését a külkereskedelem területén. Emellett a Kereskedelmi Osztály jár el a **belkereskedelmi hatósági** területeken is, melyek az alábbiak:

- az utazásszervező és -közvetítői tevékenység engedélyezésére, bejelentésére, nyilvántartásba vételére irányuló eljárások, és az azokkal kapcsolatos ellenőrzési feladatok,
- az idegenvezetői tevékenység bejelentésére és nyilvántartásba vételére irányuló eljárás lefolytatása;
- a lovas szolgáltatók bejelentésére és nyilvántartásba vételére irányuló eljárás lefolytatása;
- a tartós szálláshasználati szolgáltatási tevékenység bejelentésére és nyilvántartásba vételére irányuló eljárás lefolytatása;
- a nemesfém-ből készült ékszer, díszműáru és egyéb tárgy forgalmazására irányuló kereskedelmi tevékenységgel összefüggő eljárások lefolytatása;
- a Széchenyi Pihenő Kártya kibocsátásával kapcsolatos nyilvántartási, valamint a Széchenyi Pihenő Kártya kibocsátásával és felhasználásával összefüggő ellenőrzési eljárások lefolytatása.¹⁰⁷

2. Az **Idegenforgalmi és Közraktározás-felügyeleti Osztály** látja el a Magyarország területén letelepedett utazási vállalkozások, tartós szálláshasználati szolgáltatási (time-share) tevékenységet folytató vállalkozások, Széchenyi Pihenő Kártyát kibocsátó intézmények, idegenvezetők és lovas szolgáltatók piacra lépésével összefüggő jogszabályi előírások betartásával kapcsolatos engedélyezési, bejelentési, nyilvántartásba vételi hatósági igazgatási és a jogszabályokban meghatározottak szerinti ellenőrzési feladatokat.

Az Osztály ellátja továbbá a valamely EGT-államban honos vállalkozásnak – szolgáltatási tevékenységet végző utazási, tartós szálláshasználati szolgáltatási (time-share) vállalkozások, idegenvezetők – Magyarország területén letelepedés nélkül, átmeneti vagy alkalmi jelleggel, határon átnyúló piacra lépésével összefüggő jogszabályi előírások betartásával kapcsolatos bejelentési,

¹⁰⁶ A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény.

¹⁰⁷ A Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról és a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságokról szóló 320/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet 7. § (3) bekezdése.

nyilvántartásba vételi hatósági igazgatási és ellenőrzési feladatokat. Ezenkívül ez az osztály látja el a közraktározás-felügyeleti feladatokat is.

Helyi szinten a kereskedelmi és vendéglátó-ipari tevékenységgel összefüggő közigazgatási feladatok elsődleges címzettje a jegyző. A **jegyző feladata** ezzel összefüggésben öt jól elhatárolható igazgatási feladattípusba sorolható:

- a bejelentett kereskedelmi **tevékenység engedélyezése**;
- az engedélyezett tevékenységekkel összefüggő **adatok hatósági nyilvántartása** (például üzemeltető személyi adatai, tevékenység folytatásának helye, nyitvatartási idő stb.);
- ezen adatokban bekövetkezett **változások kérelemre történő átvezetése**;
- a szokásostól **eltérő működési feltételek külön engedélyezése** (például éjszakai nyitvatartás engedélyezése, szeszes ital forgalmazása);
- tevékenység megszűnése vagy megszüntetése esetén a **nyilvántartásból való törlés**.

4.3. A MUNKAERŐPIAC IGAZGATÁSA: MUNKAVÉDELEM, MUNKAERŐ-PIACI SZAKTERÜLET, MUNKAÜGY, FELNŐTTKÉPZÉS ÉS KÖZFOGLALKOZTATÁS

Egyes közgazdászok a munkanélküliséget a piacok legsúlyosabb diszfunkciójának, a társadalom legértékesebb erőforrása elpazarolásának tartják.¹⁰⁸ Ebből következően az állam és a közigazgatás egyik legfontosabb gazdaságpolitikai célkitűzése a foglalkoztatás növelésének elősegítése és a munkanélküliség csökkentése. Ma megvannak azok az eszközök (jelentős részben a közigazgatás által nyújtott szolgáltatások, támogatások keretében), amelyekkel az állam elősegítheti a munkaerőpiac kínálati oldalának bővítését, a munkaerőpiacról kiszorultak újbóli elhelyezkedését.

A foglalkoztatás növelésével, a bérszabályozással (például minimálbér normatív meghatározása), a foglalkoztatottak munkahelyi védelmével és a foglalkoztatás jogszerűségének kikényszerítésével (munkavédelem és munkaügy), a munkaképes lakosság képzésével (felnőttképzés) és az álláskereső támogatásával kapcsolatos közfeladatok ellátásával a munkaügyi igazgatás foglalkozik. A piaccgazdaság viszonyai között a munkaerő-kereslet és -kínálat viszonyai nincsenek összhangban egymással, ami egyrészt a **munkanélküliséget**, másrészt a hiányszakmák kialakulását, azaz egyes ágazatokban a megfelelően képzett **szakember hiányát** eredményezi. Az állam a foglalkoztatás kiegyensúlyozatlanságát, ezen belül különösen a munkanélküliség problémáját a foglalkoztatáspolitikai eszközeivel kezeli.

A munkaerő-piaci igazgatás szervezete a 2010-es kormányzati ciklustól 2016 végéig több lépésben jelentősen átalakult. Ennek mérföldkövei:

- 2011-ben a megyei (fővárosi) illetékességű munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szervek a megyei (fővárosi) kormányhivatalok részeivé váltak.
- 2012-től megkezdte működését az integrált Nemzeti Munkaügyi Hivatal (a továbbiakban: NMH). A 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet értelmében az NMH a Foglalkoztatási Hivatal bázisán, annak névmódosulásával jött létre, az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség és a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet beolvasásával.
- 2015. január 1-jei hatállyal a kormány megszüntette az NMH-t. Az NMH megszűnésével a **foglalkozás-egészségügyi, illetve a munkahigiénés szakterületet az Országos Tisztifőorvosi Hivatalnál** kapott helyet. A Kormány az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról szóló 320/2014. (XII. 13.) Korm. rendeletben a munkavédelemmel és a munkaügyi hatósági

¹⁰⁸ STIGLITZ, Joseph E.: A viharos kilencvenes évek, Budapest, Napvilág Kiadó, 2003, 287.

tevékenységgel kapcsolatos közigazgatási feladatok ellátására munkavédelmi és munkaügyi hatóságként a foglalkoztatáspolitikáért felelős minisztert (jelenleg a nemzetgazdasági miniszter), továbbá a fővárosi és megyei kormányhivatalok munkavédelmi és munkaügyi szervezeti egységét jelölte ki. A fővárosi és megyei kormányhivatal munkavédelmi és munkaügyi szervezeti egységeinek munkavédelmi, illetve munkaügyi felügyelői változatlanul ellátják az első fokú munkavédelmi, munkaügyi hatósági hatásköröket, illetékességük a kormányhivatalok illetékességéhez igazodik. A **képzési terület** a szaktárca új háttérintézményéhez, a **Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatalhoz**¹⁰⁹ került. Az új központi hivatal jogállását és feladatait a 319/2014. (XII. 13.) Korm. rendelet szabályozza. A **munkaerő-közvetítéssel** összefüggő jogköröket továbbra is a **megyei kormányhivatalok és a járási hivatalok** gyakorolják, míg a **közfoglalkoztatáshoz** kapcsolódó feladatokat már korábban a **Belügyminisztérium** vette át.

- 2017. január 1-jével a Kormány a 378/2016. (XII.2.) Korm. rendelettel a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal egyes feladatait a Pest Megyei Kormányhivatalhoz tette át. A központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat értelmében pedig az NSZFH hatósági feladataiban 2017. január 1-jétől a fővárosi és megyei kormányhivatalok járnak el.

4.3.1. Pénzügyminisztérium

A pénzügyminiszter a foglalkoztatáspolitikáért való felelőssége keretében az alábbi feladatokat végzi:¹¹⁰

Jogalkotással összefüggő és szakpolitikai feladatok

- Előkészíti az érintett tárcák minisztereinek bevonásával a munkaviszonyra, a közalkalmazotti jogviszonyra, a bérpolitika kialakítására vonatkozó jogszabályokat. A miniszter feladata a foglalkoztatás elősegítésére és az álláskereső támogatására, a munkaügyi kapcsolatokra, a külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezésére, a munkaügyi ellenőrzésre és az egészséget nem veszélyeztető, valamint biztonságos munkavégzésre vonatkozó jogszabályok kialakítása.
- Kidolgozza a Kormány foglalkoztatáspolitikai, valamint az életszínvonal- és térségi kohéziós politikai koncepcióját, és érvényesíti azokat egyéb kormányzati koncepciók és programok kialakításánál.
- Ellátja a foglalkoztatáspolitikai koordinációjával kapcsolatos feladatokat.
- Meghatározza a foglalkoztatáspolitikai és az álláskereső ellátásának eszközrendszerét, a munkaerő-piaci szolgáltatások szabályait és irányítja a munka-, pálya-, álláskeresői, foglalkoztatási tanácsadással kapcsolatos feladatokat, elemzi és ellenőrzi azok működését.
- Programokat dolgoz ki a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévők foglalkoztatására, a foglalkoztatási válsághelyzetekből adódó kedvezőtlen munkaerő-piaci hatások csökkentésére és – a szociál- és nyugdíjpolitikáért felelős miniszterrel együttműködve – az atipikus foglalkoztatás bővítésére.
- Meghatározza az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzést biztosító szabályokat, ideértve a munkahelyek, a munkaeszközök, az egyéni védőeszközök, a munkakörülményi tényezők és a munkaalkalmasság követelményeit.
- Részt vesz a Kormány elosztás- és jövedelempolitikai koncepciójának kialakításában.

¹⁰⁹ A központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat értelmében a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal hatósági feladataiban a fővárosi és megyei kormányhivatalok járnak el 2017. január 1-jétől.

¹¹⁰ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018 (V.22.) Korm. rendelet 64.§-78.§

A szakpolitika-alkotáson belül érdemes kiemelni a bérpolitikát. A **bérpolitika** a munkaerő-piaci politikához szorosabban kapcsolódó, azonban a gazdaságpolitika megvalósításához és a társadalmi érdekegyeztetéshez is szervesen kötődő gazdaságigazgatási funkció. A hazai piacgazdasági viszonyok között ennek célja a gazdasági növekedésből, mindenekelőtt a termelékenység-növekedésből adódó jövedelemforrások elosztásának olyan befolyásolása, amely a keresetek növelésével érezhető reálbér-növekedést biztosít az alkalmazásban állók részére, ugyanakkor ezzel erősíti érdekeltségüket a teljesítmények fokozásában. A nemzetgazdasági keresetalakulás a versenyszféra és a költségvetési szféra területén zajló bér- és keresetfolyamatok eredőjeként formálódik. Piacgazdasági viszonyaink között a versenyszférában a kereseti viszonyokat alapvetően a munkaerő-piaci szereplők, a munkáltatók döntései, illetve az érdekegyeztetés keretében a munkáltatók és munkavállalók megállapodásai alakítják; míg a költségvetési szférában a mindenkori kormányzat az államháztartás finanszírozási rendszerében – törvényileg szabályozott módon, de – közvetlenül tud ráhatást gyakorolni a keresetek alakulására.

Közpolitikák végrehajtása, elemzése

- Irányítja a munka-, pálya-, álláskeresési, foglalkoztatási tanácsadással kapcsolatos feladatokat, elemzi és ellenőrzi azok működését,
- Figyelemmel kíséri a foglalkoztatási folyamatokat, elkészíti a munkaerő-keresletre és -kínálatra vonatkozó prognózisokat.
- Irányítja a munkavédelem országos programjának végrehajtását.

A munkaerő-piaci folyamatok állami szabályozása és igazgatása alapvetően öt fő beavatkozási területre különíthető el:

- munkavédelem,
- munkaerő-piaci szakterület,
- munkaügy,
- felnőttképzés,
- közfoglalkoztatás.

4.3.1. Munkavédelmi szakterület

A munkavédelmi szakterület elsődleges feladata a munkát végző személyek fizikai biztonságának, egészségvédelmének garantálása. A közigazgatás eszközei ezen a területen:

- Egyrésztől állami feladat a jogszabályalkotás, amely előírja a munkavégzés során alkalmazandó legfontosabb biztonsági, egészségvédelmi követelményeket, úgy mint a munkavédelmi ruhára vonatkozó előírásokat, az egészséges munkakörnyezetre vonatkozó szabályokat, a megfelelő mennyiségű, az egészségügyi előírásoknak megfelelő minőségű ivóvíz biztosítását, a munkahely és a munka jellegének megfelelően az öltözködési, tisztálkodási, egészségügyi, étkezési, pihenési és melegedési lehetőség biztosítását, a biztonságos, tanúsítvánnyal ellátott munkaeszközök alkalmazását, riasztó berendezések elhelyezését stb.
- A hatóságok feladata a munkavédelmi előírások végrehajtásának elősegítése többek között tájékoztatással és felvilágosítással.
- A hatóság feladata továbbá a nevelés és az oktatás területén a biztonságos életvitelre, a szakmai oktatás területén az egészséget nem veszélyeztető és a biztonságos munkavégzés szabályaira vonatkozó ismeretanyag meghatározása.
- A közigazgatási szervek évente értékelik a nemzetgazdaság munkavédelmi helyzetének alakulását.

A biztonságot, az egészséget, testi épséget nem veszélyeztető munkavégzés feltételeinek kereteit és az ellenőrzést végzők jogkörét a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.) határozza meg.

A nemzetgazdaságért felelős miniszter és a munkavédelmi hatósági hatáskörben eljáró kormányhivatal (fővárosi, megyei munkavédelmi hatóság) mint munkavédelmi hatóság ellátják az általános munkavédelmi hatósági feladatokat. A fővárosi, megyei munkavédelmi hatóság illetékességi területén valamennyi munkahelyen ellenőrzést tarthat, függetlenül a foglalkoztató székhelyétől és telephelyétől.¹¹¹ A munkavédelmi hatóság ellenőrzése kiterjed¹¹²

- a munkáltatók és munkavállalók egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzéssel kapcsolatos feladatainak és kötelezettségeinek teljesítésére; ideértve a foglalkozás-egészségügyi szolgálatok munkavédelmi feladatainak megvalósítását is;
- a munkahelyek létesítésére, a munkaeszközök üzemeltetésére, az alkalmazott technológiákra és anyagokra, valamint az egyéni védőeszközökre vonatkozó követelmények érvényesítésére;
- a munkabalesetek, foglalkozási megbetegedések és fokozott expozíciós esetek kivizsgálására, bejelentésére, nyilvántartására, valamint megelőzésére tett intézkedésekre.

A munkavédelmi hatóság jogosult az ellenőrzése során feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében intézkedés és felelősségre vonás alkalmazására. A fővárosi, megyei munkavédelmi hatóság által lefolytatott hatósági ügyben a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságként a miniszter jár el.

4.3.2. Munkaügyi szakterület

A munkaügyi szakterület célja a munkát végző személyek anyagi és munkajogi biztonságának garantálása a foglalkoztatás szabályainak előírása és hatósági tevékenység, munkaügyi ellenőrzés folytatása révén.

A munkaügyi ellenőrzés szabályait a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény (Met.) tartalmazza.

A munkaügyi hatóság a foglalkoztató valamennyi munkahelyén külön engedély és előzetes bejelentési kötelezettség nélkül ellenőrzést tarthat. **A munkaügyi ellenőrzés kiterjed:**¹¹³

- a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges jognyilatkozat alakszerűségére, a munkavállalói jogalanyisággal kapcsolatos életkori feltételekre (ideértve a gyermekmunka tilalmát is), továbbá a munkaszerződés lényeges tartalmi elemeire és a foglalkoztató írásbeli tájékoztatási kötelezettségére vonatkozó rendelkezések betartására;
- a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésével, megszűnésével, megszüntetésével összefüggő bejelentési kötelezettség teljesítésére;
- a nők, a fiatalok és a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásával kapcsolatos jogszabályok betartására;
- a munka- és pihenőidőre a munkaviszonyra vonatkozó szabályban előírt rendelkezések betartására;
- a munkabér mértékére, valamint a munkabér védelmére vonatkozó rendelkezések betartására;
- a foglalkoztatásra irányuló jogviszony megszűnésével összefüggő – a munkavállalót megillető – igazolások kiállítására és kiadására, valamint a munkaviszony megszűnéséhez, megszüntetéséhez kapcsolódó elszámolás megtörténteire vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek betartására;
- a harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának engedélyezésére, illetve a harmadik országbeli és a szabad mozgás, illetve tartózkodás jogával rendelkező állampolgárok foglalkoztatására vonatkozó jogszabályok betartására;
- a munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó, valamint a munkaerő-kölcsönzési tevékenység végzésére jogosító jogszabályok betartására;

¹¹¹ Az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról szóló 320/2014. (XII. 13.) Korm. rendelet 13. § (1) bekezdése.

¹¹² A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 81. § (4) bekezdése.

¹¹³ A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény 3. § (1) bekezdése.

- a teljesítménykövetelmény megállapítása tekintetében az előzetes foglalkoztatói eljárás lefolytatásának tényére, valamint a teljesítménykövetelmény és a teljesítménybér-tényezők alkalmazása előtti közlésére vonatkozó szabályok betartására;
- a harmadik országbeli állampolgár és a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy magyarországi foglalkoztatásának bejelentésére vonatkozó jogszabályok betartására.
- a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harm.tv.) 71. § (1), (2), és (8) bekezdése szerinti kötelezettségek foglalkoztató általi megtartására.

A munkaügyi hatóság az ellenőrzés során tapasztalt szabálytalanságok miatt eljárása során intézkedésekkel élhet, például:

- megtilthatja a további foglalkoztatást,
- kötelezheti a foglalkoztatót a szabálytalanság meghatározott időn belül történő megszüntetésére,
- kötelezheti a foglalkoztatót a központi költségvetésbe történő befizetésre a harmadik országbeli állampolgár magyarországi foglalkoztatásának engedélyezésére vonatkozó szabályok megsértése miatt,
- munkaügyi bírságot szabhat ki,
- eltilthatja a foglalkoztatót tevékenysége folytatásától,
- a további jogsértés megelőzésének érdekében megállapítja a munkáltató jogsértését.

A külföldi munkaerő magyarországi alkalmazásának szabályozása a munkaerő-piaci eszközrendszer fontos része. A külföldi munkavállalók foglalkoztatására vonatkozó szabályok két kategóriát különböztetnek meg, így beszélhetünk uniós, illetve harmadik országbeli állampolgárokról. 2009. január 1-jétől az EU/EGT, illetve a svájci állampolgárok munkavállalási engedély nélkül dolgozhatnak Magyarországon. Esetükben a munkaadónak csak bejelentési kötelezettsége van az állami foglalkoztatási szervnél. A harmadik országbeli állampolgárok tekintetében a leglényegesebb szabályokat az Flt. (7. §) valamint a harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának nem összevont kérelmezési eljárás alapján történő engedélyezéséről, az engedélyezési kötelezettség alóli mentességről, a fővárosi és megyei kormányhivatal munkaügyi központjának az összevont kérelmezési eljárásban való szakhatósági közreműködéséről, valamint a Magyarországon engedélymentesen foglalkoztatható harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának bejelentéséről, és a munkabér megtérítéséről 445/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet rendelkezik. A jogszabály alapján harmadik országbeli állampolgár – a jogszabályban meghatározott kivételes esetektől eltekintve – Magyarországon munkavállalási engedély alapján foglalkoztatható. Az engedélyt akkor kell kiadni, ha

- a) a foglalkoztató a harmadik országbeli állampolgár által ellátandó tevékenységre vonatkozóan érvényes munkaerőigénnyel rendelkezett;
- b) a munkaerőigény benyújtásától kezdődően nem közvetítettek ki részére olyan kiközvetíthető munkaerőt, akit álláskeresőként tartanak nyilván, és aki rendelkezik a jogszabályban előírt, valamint a foglalkoztató munkaerőigényében megjelölt alkalmazási feltételekkel;
- c) a harmadik országbeli állampolgár megfelel a jogszabályban előírt, valamint a foglalkoztató munkaerőigényében megjelölt alkalmazási feltételeknek.

A 90 napot meg nem haladó szezonális munka keretében történő foglalkoztatásra a jogszabály speciális előírásokat állapít meg. Kormányrendelet határozza meg azokat az eseteket, amelyekben nem szükséges a munkavállalás hatósági engedélyezése. A harmadik országbeli állampolgár Magyarország területén foglalkoztatásra irányuló jogviszony keretében történő foglalkoztatásához nincs szükség engedélyre, például nemzetközi szerződés ilyen tartalmú rendelkezése esetén; a külföldi székhellyel rendelkező gazdasági társaság – nemzetközi szerződés által meghatározott – fiók és képviselőt vezetőjeként történő munkavégzéséhez. A menekültként, oltalmazottként vagy

menedékesként elismert, továbbá a bevándorolt vagy letelepedett jogállású, valamint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket a magyar állampolgárral azonos jogok és kötelezettségek illetik meg és terhelik.

A harmadik országbeli állampolgárok esetében meg kell említenünk még az EU Kék Kártyával rendelkezőket is, mivel rájuk speciális ügyintézési szabályok vonatkoznak. A kártyát olyan nem uniós államból érkező külföldiek igényelhetik, akik felsőfokú végzettséggel rendelkeznek, vagy legalább ötéves gyakorlatuk van felsőfokú képzettségnek megfelelő szintű munkakörben. A kártyával kapcsolatos szabályokról a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény rendelkezik.

A harmadik országbeli állampolgár az állami foglalkoztatási szerv által kiállított engedély alapján létesíthet foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt. A foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges szerződés csak az engedély beszerzését követően köthető meg. Az engedély kiadása előtt a jogszabályban meghatározott esetben a munkaerő-piaci helyzet is vizsgálható. A munkavállalási engedély mindig konkrét munkáltatónál, konkrét munkakörben, konkrét személy meghatározott ideig történő munkavégzésének engedélyezését tartalmazza. Az engedélyt annak kell beszereznie, aki a külföldit foglalkoztatni kívánja. Az engedély mindig egy jövőbeni munka megkezdésének engedélyezését tartalmazhatja, ezért azt a külföldi tényleges foglalkoztatásának megkezdése előtt kell beszerezni.

A munkavállalási engedélyben meg kell határozni, hogy az engedély alapján a harmadik országbeli állampolgár mely foglalkoztatónál, melyik munkahelyen, milyen tevékenység ellátására, milyen FEOR-kóddal megjelölt munkakör keretében és milyen időtartamban foglalkoztatható. Az engedély legfeljebb két évre adható ki, amely meghosszabbítható. A szezonális munka 12 hónapon belül nem haladhatja meg a 180 napot. A szezonális munkavállalási engedély egyszer hosszabbítható meg, de ennek feltétele, hogy a szezonális munka időtartama a meghosszabbítással együtt ne haladja meg a 90 napot.

4.3.3. Munkaerőpiac szakterület

A piacgazdaság viszonyai között a munkaerő-kereslet és -kínálat viszonyai nincsenek összhangban egymással, ami egyrészt a munkanélküliséget, másrészt a hiányszakmák kialakulását, azaz egyes ágazatokban a megfelelően képzett elegendő szakember hiányát eredményezi. Az állam a foglalkoztatás kiegyensúlyozatlanságát, ezen belül különösen a munkanélküliség problémáját a foglalkoztatáspolitikai eszközeivel kezeli.

A munkaerőpiac szakterület célja a foglalkoztatáspolitikai révén

- a munkaerő keresleti és kínálati oldala összhangjának megteremtése: a foglalkoztatás növelése, illetve magas szinten tartása;
- a munkaerő-piaci igények követése;
- a munkahelyteremtés és -megőrzés elősegítése;
- az aktív korúak képzése, továbbképzése révén a hátrányos helyzetű munkavállalói csoportok (például időskorúak, megváltozott munkaképességűek, pályakezdők) munkához jutásának elősegítése;
- illetve a már foglalkoztatott hátrányos helyzetű csoportok foglalkoztatási (kereseti) helyzetének javítása.

A foglalkoztatáspolitikai eszközrendszerét két nagy csoportra bonthatjuk: **aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai eszközökre**. Az **aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök** az álláskeresők munkához való hozzájutását segítik elő az álláskeresők képzése, álláskeresési szolgáltatások biztosítása (például munkaerő-közvetítés) és a munkaadók foglalkoztatási képességének, lehetőségeinek növelése révén. A **passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök** az álláskeresők

(köznapi nyelvhasználatban munkanélküliek) minimális ellátását szolgálják az álláskeresés időszakában.¹¹⁴

A foglalkoztatáspolitikai célok megvalósításához az aktív és passzív eszközök mellett hozzájárulnak azok a **munkajogi szabályok**, melyek védik a foglalkoztatottakat (például a csoportos létszámcsökkentésre, az elbocsátásra, a hátrányos megkülönböztetés tilalmára, vagy a tanulmányi szerződésre vonatkozó szabályok).¹¹⁵ A foglalkoztatáspolitikai által – véglegesen vagy időlegesen – megoldhatatlannak mutató helyzetek pedig a **szociális ellátásokkal** kezelhetők.

Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök

A főbb aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök az alábbiak:

- Munkaerő-piaci szolgáltatások

A munkaerő-piaci szolgáltatások keretében **a az állami foglalkoztatási szerv információnyújtással, foglalkoztatási tanácsadással, valamint munkaközvetítéssel segíti az álláskeresőket és a munkaadókat.** Az információnyújtás elsősorban a foglalkoztatást elősegítő támogatásokra, az igénybe vehető munkanélküli ellátásokra, az elérhető képzésekre terjed ki. A foglalkoztatási tanácsadás pályaválasztási, illetve pályamódosítási tanácsadást, álláskeresési technikák oktatását, pszichológiai és jogi tanácsadást, valamint a munkaadókkal, a helyi önkormányzatokkal és a területfejlesztési tanácsokkal való kapcsolattartást foglal magában. Az állami foglalkoztatási szerv – szintén a munkaerő-piaci szolgáltatások körében – pályázatok útján, vissza nem térítendő támogatással segíti a munkaerő-piaci szolgáltatást végző közhasznú szervezetek, természetes és jogi személyek, jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok tevékenységét.

- Az álláskeresők közvetlen támogatásának intézményei

Az **álláskeresők közvetlen támogatásának** célja, hogy az álláskereső minél hamarabb ismét munkából származó állandó jövedelemhez jusson munkavállalóként vagy önfoglalkoztatóként. A támogatás formái lehetnek képzések nyújtása, támogatása, illetve a vállalkozóvá válás támogatása anyagi eszközökkel és tanácsadással, valamint a megváltozott munkaképességűek rehabilitációja.

- **Képzések elősegítése:** Az álláskeresők, a pályakezdők, a gyermek nevelése, gondozása miatt ellátásban részesülő személyek és a munkaviszonyban álló személyek egy szűk körének képzését az állam a foglalkoztatás elősegítése és a továbbfoglalkoztatás biztosítása céljából támogatja. Ennek keretében például szakképesítésben, nyelvi képzésben, járművezetői engedély megszerzésére irányuló képzésben vehetnek részt a kedvezményezettek. A képzéshez kapcsolódó költségek közül az állam a képzés, valamint a képzéssel összefüggő utazás, szállás és ételmezés költségét – vagy annak egy részét – téríti meg.
- **Álláskeresők vállalkozóvá válásának elősegítése:** Egyéni vállalkozás beindításához, társas vállalkozás létrehozásához vagy ahhoz való csatlakozáshoz, östermelői tevékenység megkezdéséhez kaphat támogatást az álláskereső. Ez az eszköz azzal igyekszik csökkenteni a munkanélküliséget, hogy az álláskeresőket önálló megélhetési forrás teremtésére, vállalkozás beindítására ösztönzi. A támogatás célcsoportja a huzamos ideje (legalább három hónapja) folyamatosan álláskeresőként nyilvántartott, illetve rehabilitációs ellátásban részesülő személyek.

¹¹⁴ RAB Henriett: A foglalkoztatáspolitikai eszközök szabályozásának változása napjainkban. Debreceni Jogi Műhely, 2006/2.

¹¹⁵ BORBÉLY Tibor Bors: Foglalkoztatáspolitikáról – másként. Munkaügyi Szemle, 4 (2003)/12.

- **Megváltozott munkaképességűek rehabilitációja:**¹¹⁶ A rehabilitációs ellátás keretében a megváltozott munkaképességű személy jogosult a rehabilitáció sikeres megvalósulása érdekében szükséges szolgáltatásokra pénzbeli ellátásra. A rehabilitációs ellátásban részesülő személy a rehabilitációs hatósággal történő együttműködésre köteles, amelynek keretében teljesíti a rehabilitációs tervben foglalt kötelezettségeket.
- Az álláskereső foglalkoztatásának támogatása.

Az álláskeresőt **foglalkoztató munkáltató is kap támogatást az álláskereső után** fizetendő járulékok, bérköltségek teljes vagy részleges átvállalásán keresztül.

Ezeket a támogatásokat a munkáltatók igyekeznek a lehető legnagyobb mértékben kihasználni. A támogatási forma viszont kedvezőtlen hatásokkal is járhat – legalábbis a csoportspecifikus támogatások esetén –, például, ha a munkáltató a támogatási idő és a kötelező továbbfoglalkoztatás idejének leteltét követően nem tartja fenn a támogatott munkavállalóval a munkaviszonyt, hanem helyette egy másik támogatott munkavállalót alkalmaz.

A támogatások egy része csoportspecifikus támogatási forma, azaz az úgynevezett hátrányos helyzetű munkaerő-piaci csoportok foglalkoztatása esetén vehető igénybe; ilyenek minősülnek különösen a pályakezdekők, a gyermekvállalás miatt munkaerőpiacról kiesők, a megváltozott munkaképességű munkavállalók és a nyugdíjhoz közeli munkavállalók is.

Formái:

- **Foglalkoztatáshoz kapcsolódó munkabér egy részének átvállalása:** Ennek lényege, hogy az állam az újonnan foglalkoztatott munkabérének egy meghatározott részének fizetését átvállalja a munkáltatótól, ezáltal igyekszik elősegíteni a foglalkoztatás bővülését. Ez az eszköz irányulhat a hátrányos helyzetben lévő álláskereső (például idősek, megváltozott munkaképességűek) elhelyezkedésének elősegítésére, akik a munkaerő-piaci versenyhelyzetben nehezebben tudnának elhelyezkedni a munkáltatónak nyújtott kedvezmények biztosítása nélkül.
- **Foglalkoztatáshoz kapcsolódó járulékok átvállalása:** Ez az eszköz nem a munkabérfizetésből fakadó terhek megosztásával, hanem a munkáltatót terhelő járulékok egy részének átvállalásával segíti elő a foglalkoztatás bővítését. Amennyiben a munkáltató álláskeresőt foglalkoztat, kérheti a járulékok fizetésének átvállalását az államtól.

¹¹⁶ A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény.

- Az álláskeresők konkrét támogatásának hazai formái:

<p>Fiatal munkavállalók foglalkoztatásának támogatása</p>	<p>Pályakezdő fiatalok foglalkoztatási célú munkabér- vagy járulékkedvezménye (például 2013-tól Az „Első Munkahely Garancia” elnevezésű, a 25 év alatti pályakezdő fiatal álláskeresők munkaerő-piaci helyzetének javítása érdekében indított központi munkaerő-piaci program) Munkatapasztalat szerzését szolgáló ösztöndíjas foglalkoztatás, például Magyar Közigazgatási Ösztöndíjprogram Egyéb munkatapasztalat-szerzési támogatások (például diákmunkára vonatkozó szabályok)</p>
<p>A munkaerőpiactól tartósan távol lévő személyek foglalkoztatásának támogatása</p>	<p>A munkaerőpiacról tartósan távol lévő személyek (huzamosabb ideig álláskeresők, gyermekvállalás miatt estek ki a munkaerőpiacról) foglalkoztatásának elősegítését adókedvezmények biztosításával (szociális hozzájárulási adóból részkedvezmény igénybevétele) segíti elő az állam.</p>
<p>Időskorúak és alacsony képzettségűek foglalkoztatásának támogatása</p>	<p>A munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetűnek számító 50 év feletti vagy alacsony iskolai végzettségű tartósan álláskeresőket és a rendelkezésre állási támogatásban részesülők foglalkoztatását a munkáltatók által igénybe vehető járulékkedvezmények révén segítheti az állam.</p>
<p>Megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának támogatása</p>	<p>Megváltozott munkaképességű személyek (egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján 40–60%-os) foglalkozási rehabilitációjának elősegítése érdekében rehabilitációs hozzájárulás fizetésére kötelezi az állam, ha az általa foglalkoztatottak létszáma a 25 főt meghaladja, és az általa foglalkoztatott megváltozott munkaképességű személyek száma nem éri el a létszám 5%-át. A rehabilitációs hatóság az akkreditált munkáltató részére pályázati úton támogatást nyújthat a munkahely rehabilitációs célú átalakításához és/vagy bér- és költségtámogatást nyújthat, ha a munkáltató megváltozott munkaképességű személy foglalkoztatását biztosítja.¹</p>
<p>Más kiemelten támogatott csoportok foglalkoztatásának támogatása</p>	<p>A hátrányos helyzetű álláskereső csoportok mellett a Kormány más, kiemelt csoportok foglalkoztatását is támogathatja járulékkedvezmények biztosításával. Erre példa a 2012-ben bevezetett Karrier Híd Program,² mely a kormányzati létszámleépítésben érintett alkalmazottak számára a munkában maradáshoz, a magánszektorban történő újbóli elhelyezkedéshez nyújt segítséget. A felmentését megelőzően közsférában foglalkoztatott személy után vehető igénybe adókedvezmény, melynek mértéke a programban részt vett munkavállaló bruttó munkabérének, de legfeljebb a minimálbér kétszeresének 13,5%-a.</p>

- A közhasznú munkavégzés támogatása

A **közfoglalkoztatási program**¹¹⁷ (a hétköznapi szóhasználatban „közmunka-program”) olyan foglalkoztatási eszköz, amely a munkaképes lakosság munkához juttatását, az álláskeresők foglalkoztatásának elősegítését, az álláskeresők munkatapasztalat-szerzését, megélhetéshez szükséges minimális jövedelemszerzését teszi lehetővé, valamint biztosítja az álláskeresési járadékhoz, illetve segélyhez szükséges jogszerző idő megszerzését.

- Egyes atipikus foglalkoztatási formák támogatása

Az utóbbi években bizonyos atipikus foglalkoztatási formák terjedtek el elsősorban a munkaerő-piaci keresleti igényhez igazodva, melyek elsődlegesen a gazdaságosságra törekszenek a munkaerő-foglalkoztatás terén is.

A támogatott **atipikus foglalkoztatási formák** a következők:

- alkalmi munkára/mezőgazdasági/turisztikai idénymunkára irányuló **egyszerűsített foglalkoztatás**:¹¹⁸ időszakonként mindössze néhány napra terjedően is van lehetőség munkaviszony létesítésére. A munkáltatók számára az egyszerűsített foglalkoztatás egyrészt a foglalkoztatáshoz kapcsolódó alacsonyabb összegű közterhek miatt jelent előnyt, másrészt az adminisztrációs terhek csökkenésével is jár.
- a **munkaerő-kölcsönzés** keretében történő foglalkoztatás sajátos, hárompólusú jogviszony, amelynek keretében a kölcsönbe adó munkáltató a munkavállalóval azért létesít munkaviszonyt, hogy egy másik munkáltatónak – polgári jogi jogviszony keretében, ellenérték fejében – átengedje. A munkaerő-kölcsönzés keretében történő foglalkoztatás a munkáltató számára hatékonyabb munkaerő-gazdálkodást tesz lehetővé, ugyanis az eseti jelleggel felmerült – esetleg különleges szakértelmet igénylő – munkafeladatok ellátására nem szükséges önálló státuszt létrehozni, új munkavállalót alkalmazni.
- **Részmunkaidős foglalkoztatásnak** a rendes munkaidő mértékénél – napi 8 óránál – rövidebb időtartamú, tipikusan 4-6 órás napi munkavégzéssel járó atipikus foglalkoztatási jogviszony minősül. A részmunkaidős foglalkoztatás elsősorban azon munkavállalók számára jelenthet megfelelő megoldást, akiknek életkörülménye, családi helyzete nehezíti vagy lehetetlenné teszi a teljes munkaidőben történő munkavállalást, de a létszámleépítés elkerülésének egy lehetséges eszköze is lehet, ha bizonyos számú munkavállaló elbocsátása helyett részmunkaidőben foglalkoztatják őket tovább.
- **Gyermekgondozási díj és gyermekgondozási támogatás**¹¹⁹ melletti munkavállalás: 2014 januárjától a gyermekgondozási díj és a gyermekgondozási támogatás folyósítása mellett lehet munkát vállalni. A gyermekgondozást segítő ellátásban részesülő személy kereső tevékenységet a gyermek fél éves koráig nem folytathat. A gyermeknevelési támogatásban részesülő személy kereső tevékenységet heti harminc órát meg nem haladó időtartamban folytathat, vagy időkorlátozás nélkül, ha a munkavégzés az otthonában történik.

A szülő a gyermekgondozási díj folyósítása mellett korlátlan időtartamban végezhet munkát.¹²⁰

¹¹⁷ A programra vonatkozó részletes rendelkezéseket a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény tartalmazza.

¹¹⁸ A részletes szabályozást az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló 2010. évi LXXV. törvény tartalmazza.

¹¹⁹ A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 19. §-a értelmében gyermekgondozási támogatás a gyermekgondozást segítő ellátás és a gyermeknevelési támogatás.

¹²⁰ A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 20–22. §.

- A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök

A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök az álláskeresőket ellátását szolgálják az álláskereső időszakában.

Az **álláskeresői járadékra** az a személy jogosult, aki az állása elvesztése előtt legalább 360 nap jogosultsági idővel rendelkezik az azt megelőző három évben, és kérte a hatóságtól az álláskeresőként való nyilvántartását. Az álláskeresői járadék célja a munkaerőpiacról ideiglenesen kieső aktív korú személy megélhetésének anyagi támogatása arra az időszakra (legfeljebb 90 nap), amíg újból állást talál.

A **nyugdíj előtti álláskeresői segély** a még aktív korú, de a nyugdíjkorhatár eléréséhez közel álló személyek anyagi megélhetési támogatásának kiegészítő formája. Akkor kérhető, ha az álláskereső az álláskeresői járadék folyósítása időtartamát kimerítette és a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséhez legfeljebb öt év hiányzik, továbbá rendelkezik az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati idővel.

Az álláskereső részére az álláskeresői járadék illetve segély megállapításával kapcsolatos hatósági ügyintézés, valamint a munkahelykereséssel kapcsolatos felmerülő költségeit megtérítheti a foglalkoztatási szolgálat. Ide tartozhat például a lakóhelyétől az állami foglalkoztatási szervhez történő oda- és visszautazás során igénybe vett tömegközlekedési eszköz költsége. A közfoglalkoztatott részére meg kell téríteni a tömegközlekedési eszköz igénybevételével felmerült, azon indokolt helyközi utazási költséget, amely az állami foglalkoztatási szerv által kezdeményezett utazással összefüggésben – ideértve a lakóhelyétől az állami foglalkoztatási szervhez, valamint a foglalkoztatóhoz történő oda- és visszautazást – merül fel.

A fentiekből kitűnik, hogy a munkaerő-piaci szakterület egy komplex, több szervet érintő ágazat. Ezért a kiegyensúlyozott munkaerő-piaci folyamatok megteremtéséhez, fenntartásához az érintett állami és magán (munkaadók és munkavállalók) szereplők széles körének összehangolt cselekvésére van szükség.

Az állami szereplők közül az **Országgyűlés**¹²¹ felelős a munkanélküliség megelőzését, illetőleg csökkentését szolgáló foglalkoztatási eszközök, az álláskeresőket megillető juttatások, a munkaerő-piaci közigazgatási szervezetrendszer, valamint ezek finanszírozási módjának szabályozásáért. Jelenleg a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény rendezi ezek legfontosabb szabályait.

A **Kormány** döntéseinek előkészítése, valamint végrehajtása során figyelembe veszi azok foglalkoztatáspolitikai összefüggéseit és következményeit. Ennek megfelelően feladatainak ellátása során¹²²

- gondoskodik döntéseinek összehangolásáról, valamint arról, hogy a munkavállaláshoz és a foglalkoztatáshoz fűződő alapvető hazai érdekek ne sérüljenek;
- az Európai Unió foglalkoztatási stratégiájához igazodóan évente foglalkoztatási akciótervet készít;
- feladatának eredményes ellátása érdekében a munkaerő-piaci folyamatok naprakész megfigyelésére és ennek nyomán a munkaerő-piaci politikák hatékony alakítására és alkalmazására alkalmas foglalkoztatási mutatószámot alakít ki;
- meghatározza a kormányzati szerveknek a foglalkoztatáspolitikai megvalósításával kapcsolatos feladatait.

¹²¹ A munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 8. § (1) bekezdése.

¹²² A munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 8. § (2) bekezdése.

A Kormány nemzetgazdaságért felelős minisztere irányítja a munkaerőpiac szakterületét. A **miniszter** munkaerő-piaci feladatkörében különösen az alábbi feladatokat látja el:¹²³

- dönt a foglalkoztatáshoz kapcsolódó központi munkaerőpiaci programok indításáról, központi munkaerőpiaci programokat dolgoz ki, valamint figyelemmel kíséri és irányítja azok végrehajtását;
- kezdeményezi munkaerőpiaci programok kidolgozását és indítását;
- véleményezi a munkaügyi hatósági hatáskörében eljáró kormányhivatal által indítandó programok tervezetét;
- a megyei és a járási szintű munkaügyi szervekre is kiterjedően irányítja és ellenőrzi a Nemzeti Foglalkoztatási Alap felhasználásával kapcsolatos tervezési, pénzügyi- számviteli és beszámolási feladatok végrehajtását;
- fejleszti a munkaerő-piaci szolgáltatásokat;
- ellátja az állami foglalkoztatási szerv hatáskörében eljáró kormányhivatal hatósági ellenőrzési feladatainak szakmai felügyeletét, valamint szakmai és pénzügyi szakmai ellenőrzését;
- hatósági jogkört gyakorol, amelynek keretében dönt a munkahelyteremtő beruházáshoz pályázati eljárás keretében nyújtott támogatásról, elbírálja az állami foglalkoztatási szerv hatáskörében eljáró kormányhivatal által hozott határozat ellen benyújtott fellebbezést;
- koordinálja az állami foglalkoztatási szerv hatáskörében eljáró kormányhivatal és az állami foglalkoztatási szerv hatáskörében eljáró járási hivatal európai uniós támogatással megvalósuló tevékenységeit.

A Kormány első fokon eljáró állami foglalkoztatási szervként a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter mellett a fővárosi és megyei kormányhivatalt, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatal járási hivatalát jelölte ki. Ha kormányrendelet másként nem rendelkezik, az állami foglalkoztatási szerv hatáskörébe tartozó közigazgatási hatósági ügyekben első fokon a járási hivatal jár el. A foglalkoztatáspolitikai területi, illetve helyi végrehajtását tehát ezek a szervek végzik, ennek keretében különösen az alábbi főbb feladatokat látják el:

- A megyei (fővárosi) kormányhivatal¹²⁴
 - szakmailag irányítja és ellenőrzi az állami foglalkoztatási szervként eljáró járási hivatal tevékenységét, ennek keretében közreműködik az állami foglalkoztatási szerv hatáskörében eljáró járási hivatal ez irányú feladatait ellátó kormánytisztviselőinek szakmai képzésében, valamint szakmai ajánlások készítésével segíti az állami foglalkoztatási szerv hatáskörében eljáró járási hivatal ez irányú hatósági és szolgáltató tevékenységét;
 - működteti az álláskeresők ellátási rendszerét, az álláskeresők részére saját hatáskörben nyújtott támogatások rendszerét, és gondoskodik az állami foglalkoztatási szerv hatáskörében eljáró járási hivatal támogatási rendszerének szakmai működtetéséről;
 - ellátja az európai uniós források felhasználásával kapcsolatos szakmai és pénzügyi feladatokat;
 - elbírálja másodfokon az állami foglalkoztatási szerv hatáskörében eljáró járási hivatal által hozott határozatok elleni fellebbezéseket;
 - együttműködik a helyi önkormányzatokkal, valamint az országos és helyi nemzetiségi önkormányzatokkal, továbbá más hatóságokkal és egyéb szervezetekkel;
 - illetékességi területén ellátja a munkaerő-piaci ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat;
 - a harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának engedélyezésével összefüggésben befogadja a foglalkoztató által benyújtott munkaerőigényeket;
 - nyilvántartja a csoportos létszámleépítésre vonatkozó bejelentéseket;

¹²³ Az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról szóló 320/2014. (XII. 13.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése.

¹²⁴ Az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról szóló 320/2014. (XII. 13.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése.

- ellátja a szakképzési hozzájárulásra kötelezett saját munkavállalói számára szervezett képzés költségeinek elszámolásával összefüggő adatszolgáltatással, az adatok nyilvántartásával és ellen-őrzésével kapcsolatos feladatokat.
- A járási hivatal munkaügyi kirendeltsége:¹²⁵
 - ellátja az álláskereső nyilvántartásba vételével kapcsolatos feladatokat, valamint az álláskeresői járadék, álláskeresői segély megállapításával, szüneteltetésével, megszüntetésével és visszakövetelésével kapcsolatos, továbbá azokkal a foglalkoztatást elősegítő támogatásokkal kapcsolatos feladatokat, amelyek ellátása nem tartozik az állami foglalkoztatási szerv hatáskörében eljáró kormányhivatal hatáskörébe;
 - közreműködik a munkaerő-piaci szolgáltatások szervezésében és bonyolításában;
 - munkaközvetítést végez;
 - fogadja a munkaerőigényekre vonatkozó bejelentéseket;
 - információt nyújt, tanácsadást végez;
 - az általa ellátott feladatokkal kapcsolatos ügyfélszolgálati tevékenységet végez;
 - munkaerő-piaci programokat kezdeményez, szervezi azok végrehajtását;
 - kapcsolatot tart a megye (főváros), a járás gazdasági életében részt vevő munkaadókkal, a helyi önkormányzatokkal és a megyében működő más szervezetekkel, közreműködik a gazdasági szerkezet átalakítását, valamint a foglalkoztatási helyzet javítását célzó programokban;
 - a saját hatáskörben nyújtott álláskeresői ellátások és a foglalkoztatást elősegítő támogatások tekintetében méltányossági jogkört gyakorol.

- A helyi önkormányzat a foglalkoztatási feladatainak ellátása során

- figyelemmel kíséri a helyi foglalkoztatási viszonyok alakulását;
- döntéseinek előkészítése, valamint végrehajtása során figyelembe veszi azok foglalkoztatáspolitikai következményeit;
- az állami foglalkoztatási szerv működési feltételeihez és fejlesztéséhez támogatást nyújt.

A munkaadói és munkavállalói oldal is részt vesz az állami munkaerő-piaci szakterület működtetésében és a foglalkoztatáspolitikai kialakításában.

- A munkaadó

- érdek-képviselői szervei útján részt vesz a foglalkoztatási érdekegyeztetésben;
- segíti az állami foglalkoztatási szerv munkáját, ennek keretében munkaerőigényéről és annak megszűnéséről folyamatosan, de legkésőbb a betöltés esedékességkor tájékoztatja az állami foglalkoztatási szervet;
- szociális hozzájárulási adó fizetésével hozzájárul az álláskeresői ellátásához.

- A munkavállaló

- képviselői útján részt vesz a foglalkoztatási érdekegyeztetésben;
- együttműködik a munkaerő-piaci szolgáltató szervvel, valamint a munkaadóval, mérlegeli a felajánlott átképzési, foglalkoztatási lehetőségeket, együttműködik új munkahely felkutatásában;
- álláskeresői támogatásának biztosítására járulékot fizet.

¹²⁵ Az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról szóló 320/2014. (XII. 13.) Korm. rendelet 11. § (1) bekezdése.

4.3.4. Közfoglalkoztatás szakterület

A közfoglalkoztatás szakterület szorosan kapcsolódik a munkaerő-piaci szakterülethez. A közfoglalkoztatási program¹²⁶ (a hétköznapi szóhasználatban „közmunka-program”) olyan foglalkoztatási eszköz, amely a munkaképes lakosság munkához juttatását, az álláskeresők foglalkoztatásának elősegítését, az álláskeresők munkatapasztalat-szerzését, megélhetéshez szükséges minimális jövedelemszerzését teszi lehetővé, valamint biztosítja az álláskeresési járadékhoz, illetve segélyhez szükséges jogszerző idő megszerzését. A közfoglalkoztatási jogviszony kizárólag olyan munkára létesíthető, amely közfeladat vagy közhasznú tevékenység ellátására irányul. Ilyen különösen a törvény által előírt állami feladat vagy a helyi önkormányzatokról szóló törvényben előírt kötelező vagy önként vállalt feladat, vagy a nemzetiségek jogairól szóló törvényben előírt kötelező vagy önként vállalt feladat, vagy a közösségi, például egészség-megőrzési, szociális, nevelési, oktatási, kulturális, kulturális örökség megővására irányuló, műemlékvédelmi, ár- és belvízvédelmi célú, közforgalom számára megnyitott út, híd, alagút fejlesztéséhez, fenntartásához és üzemeltetéséhez kapcsolódó szükségletek kielégítését szolgáló feladat.

Közfoglalkoztatottként az a természetes személy foglalkoztatható, aki:

- a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény rendelkezései szerint munkaviszonyt létesíthet, kivéve azt, aki 16. életévét nem töltötte be, valamint
- álláskereső, vagy a rehabilitációs ellátásban részesül.

A közfoglalkoztatottat munkájáért munkabér illeti meg.

A közfoglalkoztatásért felelős miniszterként a Kormány a **belügyminisztert** jelölte ki. A **megyei és járási foglalkoztatási szervek** részt vesznek a közfoglalkoztatási munkalehetőségek feltárásában, a közfoglalkoztatási programok szervezésében, működtetésében, az álláskeresők közfoglalkoztatásra való kiközvetítésében, a közfoglalkoztatási szerződésben foglalt munkavégzés teljesülésének ellenőrzésében. A **helyi önkormányzat** a foglalkoztatási feladatainak keretében közfoglalkoztatást szervez.

4.3.5. Felnőttképzési szakterület

A Kormány állami szakképzési és felnőttképzési szervként 2014-ben a **Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatalt** jelölte ki.¹²⁷ E központi hivatal jogállású szerv látja el a szakképzésről szóló törvényben, a felnőttképzésről szóló törvényben, valamint a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló törvényben az állami szakképzési és felnőttképzési szerv számára meghatározott feladatokat. Fontos megemlíteni, hogy a 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet úgy rendelkezik, hogy a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatalhoz tartozó egyes hatósági feladat- és hatáskörök tekintetében 2017. január 1-jétől a Pest Megyei Kormányhivatal lép az NSZFH helyébe. Ezeket a feladat- és hatásköröket a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatalról szóló kormányrendelet rögzíti. Ennek megfelelően a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal különösen az alábbi főbb tevékenységeket végzi:¹²⁸

- javaslatot tesz a miniszter részére jogszabályok előkészítésére;
- ellátja a szakképzési és felnőttképzési tevékenység szakmai és módszertani fejlesztését, valamint elemzési és értékelési feladatokat lát el;
- ellátja a szakmastruktúra folyamatos fejlesztését és a jogalkotáshoz szükséges előkészítő feladatokat az Országos Képzési Jegyzékben szereplő szakképesítések vonatkozásában, továbbá kidolgozza az Országos Képzési Jegyzék tervezetét;

¹²⁶ A programra vonatkozó részletes rendelkezéseket a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény tartalmazza.

¹²⁷ A Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatalról szóló 319/2014. (XII. 13.) Korm. rendelet.

¹²⁸ A Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatalról szóló 319/2014. (XII. 13.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése.

- működteti és fejleszti a Magyar Képesítési Keretrendszer szak- és felnőttképzéshez kapcsolódó területeit a hazai és nemzetközi képesítések összehangolásával, az Európai Képesítési Keretrendszer követelményeinek megfelelően és az oktatási területekkel együttműködve;
- szervezi a pedagógusok, andragógusok, az oktatási intézményvezetők és fenntartók szakmai továbbképzését, valamint koordinálja a speciális szakiskolák szakmai tanulmányi versenyeit és a Szakmacsoportos Szakmai Előkészítő Érettségi Tantárgyak Versenyét;
- ellátja a felnőttképzési szakértők és a felnőttképzési programszakértők továbbképzésével kapcsolatos feladatokat, valamint működteti a Felnőttképzési Szakértői Bizottságot,
- fejleszti és működteti a felnőttképzés és a nyílt munkaerő-piac tevékenységét támogató programrendszereket,
- ellátja, koordinálja, felügyeli a támogatott munkaerő-piaci képzésekkel, programokkal kapcsolatos feladatokat.

Emellett a hivatal a szakképesítésekkel és szakmai vizsgákkal összefüggő feladatokat is ellát.

4.4. ENERGIASZEKTOR IGAZGATÁSA

Az energiaszektoron belül négy ágazatot célszerű elkülöníteni: atomenergia, villamos energia, földgáz- és távhőszektort. A szabályozás szempontjából meg kell különböztetni a liberalizált szektorokat (villamos energia, földgáz, távhő), ahol a hatósági feladatokat a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a továbbiakban: MEKH) látja el, valamint a kiemelt kockázatot hordozó atomenergia-szektor, amelynek felügyeletét az Országos Atomenergia Hivatal látja el.

Az állami szerepvállalással összefüggésben meg kell említeni az **Első Nemzeti Közműszolgáltató Zrt.-t** (a továbbiakban: ENKSZ), amely 2015 áprilisában kezdte meg működését a gázüzletágban. AZ ENKSZ révén az állam közvetlen piaci szereplőként, szolgáltatást nyújtóként is megjelenik az energiapiac területén.

Az 1990-es évek közepén megalkotott első villamosenergia- és gáztörvényekkel, valamint az ezzel egy időben megindított energetikai privatizációval megkezdődött az energetikai szektor liberalizációja. Ezzel párhuzamosan csökkent a közvetlen és közvetett állami tulajdon Magyarország energiaszektorában. A 2010 óta működő kormányzati politika ezt a tendenciát fordította ellenkező irányba az állami tulajdon és befolyás fokozatos növelésével a piacon. Az állam az utóbbi időszakban – elsősorban az MVM Zrt.-n keresztül – jelentős részesedéseket szerzett az energiaszektor azelőtt magánkézben lévő társaságaiban. Előbb az E.ON földgázvállalatok, majd az algyői gáztárolót üzemeltető MMBF Zrt. 51%-os tulajdonrésze, végül pedig a FŐGÁZ 49%-os részvénytartója került közvetett állami tulajdonba. 2014-ben az állam megszerezte a FŐGÁZ 50% + törzsrészt tartalmazó többségi részvénytartását is. Ennek a folyamatnak volt a következő lépése, hogy 2014 augusztusában a Kormány döntött az állami tulajdonú, nonprofit alapon működő holding közszolgáltatási rendszer megszervezéséről [1465/2014. (VIII. 15.) Korm. határozata]. Ezzel a kormányzat célja, hogy több lépcsőben átstrukturálja a teljes közműszektort. Az eddigi piaci modell helyett a lakossági ellátásban nonprofit elven működő rendszert kívánt bevezetni, és ez az ENKSZ létrehozásával valósult meg.¹²⁹

¹²⁹ Dr. BÁLINT Norbert – HERCZEG András – Dr. TÓTH Máté – GEBHARDT Gábor: Gondolatok az integrált, nonprofit vezetékes közműszolgáltató létrehozásának és üzemeltetésének egyes szabályozási kérdéseiről. Magyar Energetikai Társaság, 2014, http://e-met.hu/files/cikk1031_MET_hatteranyag_kozmu.pdf

4.4.1. Atomenergia

A radioaktív anyagok és az ionizáló sugárzások alkalmazása széleskörűen elterjedt emberi tevékenység. Az atomenergia felhasználása az egészségügyi ellátásban, a villamosenergia-termelésben, az iparban, a mezőgazdaságban és a tudományos kutatás számos területén elterjedt.¹³⁰

Az **Országos Atomenergia Hivatal** (a továbbiakban: OAH) alapvető feladata az atomenergia békés célú alkalmazásának biztonságával, különösen a nukleáris anyagok és létesítmények normális és üzemzavari körülmények közötti biztonságával, a nukleáris veszélyhelyzetekkel kapcsolatos hatósági feladatok, valamint az ezekkel összefüggő tájékoztatási tevékenység összehangolása, illetve ellátása. Az OAH mint kormányhivatal feladata az atomenergia kizárólag békés célra való alkalmazásával, a nukleáris létesítmények és a szállításokhoz használt konténerek biztonságával, valamint a nukleáris és más radioaktív anyagok védettségével összefüggő hatósági feladatok ellátása. Az atomenergia biztonságos alkalmazásával kapcsolatos egyik legfontosabb nemzetközi elvárás, hogy a felügyelő hatóság független legyen a termelői, tulajdonosi, szolgáltatói érdekektől és az atomenergia alkalmazásában érdekelt államigazgatási szervektől. Az atomtörvény¹³¹ rendelkezései szerint az OAH munkáját tudományos tanács segíti. A tudományos tanács az atomenergia alkalmazása területén országosan elismert szakemberekből álló, legfeljebb 12 tagú testület, amelynek elnökét és tagjait az OAH-t felügyelő miniszter nevezi ki.

A hatósági tevékenység fontos területe az engedélyezés. Ennek eredményeként a hatóság felhatalmazza az engedéllyel rendelkezőt az atomenergia alkalmazásával kapcsolatos tevékenység végzésére.

Az OAH hatósági felügyeleti tevékenysége során átfogó, célzott, rendszeres és eseti ellenőrzéseket végez, amelyek során megvizsgálja az általa kiadott engedélyek, valamint a jogszabályok és a nukleáris biztonsági szabályzatok szerinti előírások betartását, a Hivatal által elrendelt intézkedések végrehajtását, illetőleg az atomenergia alkalmazásának biztonságosságát és védettségét. A hatóság az engedéllyel rendelkezők működését és a létesítmények biztonsági, védettségi helyzetét rendszeresen elemzi és értékeli. Az elemző és értékelő tevékenység meghatározó része a nukleáris létesítményekben bekövetkezett események vizsgálata. Az események elemzése és értékelése révén nyert tapasztalatok visszacsatolása lehetővé teszi az üzemeltetés és a létesítmény biztonsági szintjének folyamatos növelését. Ha rendellenességeket észlel, annak megszüntetése érdekében haladéktalanul intézkedik, vagy intézkedést kezdeményez.

Az OAH-nak – az érvényes jogszabályok szerint – véleményezési jogköre van minden olyan előterjesztés kapcsán, amely az atomenergiáról szóló törvényhez kapcsolódik.

Az OAH évente jelentést készít a Kormánynak és az Országgyűlésnek az atomenergia hazai alkalmazásának biztonságosságáról.

4.4.2. Villamos energia, földgáz

A villamosenergia-versenypiac kialakítása, az energiahatékonyság és fenntarthatóság érvényesítése, a felhasználók megfelelő villamosenergia-ellátása érdekében fogadta el az Országgyűlés a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvényt (Vet.), és dolgozta ki a Kormány a törvény végrehajtási szabályait tartalmazó Korm. rendeletet (273/2007. (X. 19.) Korm. rendelet). A földgáz-versenypiac kialakítása, a hatékonyság és fenntarthatóság érvényesítése, a felhasználók megfelelő földgázellátása érdekében került kihirdetésre a földgázellátásról szóló 2008. XL. törvény és a végrehajtásáról szóló 19/2009. (I. 30.) Korm. rendelet. Ezen jogszabályok tartalmazzák a hazai villamosenergia-/földgázszektorra vonatkozó keretszabályokat.

¹³⁰ J/428. számú beszámoló az atomenergia 2001. évi hazai alkalmazásának biztonságáról.

¹³¹ Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény.

A szabályozás célja:

- a gazdaság versenyképességének segítése a hatékonyan működő villamosenergia-/földgáz-versenypiac kialakításán keresztül;
- a fenntartható fejlődés érdekében az energiahatékonyság, az energiatakarékosság elveinek érvényesítése;
- a villamosenergia-hálózatokhoz/együttműködő földgázrendszerhez – az objektív, átlátható és az egyenlő bánásmód követelményeinek megfelelő – hozzáférés biztosítása;
- a felhasználók biztonságos, zavartalan, megfelelő minőségű és átlátható költségszerkezetű villamosenergia-/földgázellátása;
- a felhasználók érdekeinek hatékony védelme;
- a magyar villamos energia/földgáz-piac integrációja az EU egységesülő villamos energia/földgáz-piacba, különös tekintettel a transzeurópai hálózatok létrehozására és fejlesztésére, valamint a villamosenergia-rendszer együttműködési képességének ösztönzésére;
- a megújuló energiaforrásból és a hulladékból nyert energiával termelt villamos energia, valamint a kapcsolatosan termelt villamos energia termelésének elősegítése;
- az új hazai és nemzetközi szállító, elosztó és földgáztároló kapacitások létesítésének, fejlesztésének elősegítése, az együttműködő földgázrendszer hatékony és gazdaságos üzemeltetésének biztosítása, a hazai földgázforrások hasznosításának elősegítése.

Magyarország új energetikai stratégiája értelmében a villamos energiával történő ellátást hosszú távon alapvetően két pillér biztosítja:

- a) a Paks II. beruházás megvalósításával az elsődleges energiaforrás az atomenergia felhasználása (lásd: a beruházás megvalósításáért tárca nélküli miniszter felel), melyhez kapcsolódik
- b) a napenergiával működő energiatelepek által biztosított áram.

A magyarországi napelemes beruházások fejlesztéséhez szükséges intézkedésekről szóló 2125/2017. (XII. 29.) Korm. határozat értelmében a Kormány támogatja, hogy a földművesek, a földművesek tulajdonában álló gazdasági társaságok és mezőgazdasági vállalkozások kisteljesítményű erőművekből álló napelemfarmokat hozzanak létre legalább 600 db, legalább 300 MW összteljesítményt elérő naperőmű kiépítésével, a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara koordinálása mellett, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásként. A Kormány támogatást kíván nyújtani a napelemfarmok kiépítéséhez, valamint hálózati csatlakozásának finanszírozásához, azok működtetéséhez, továbbá támogathatónak tartja a földművesek, a földművesek tulajdonában álló gazdasági társaságok, mezőgazdasági vállalkozások részére napelemfarmok termőföldön való létesítéséhez igénybe vehető kedvezményes hitelprogram bevezetését.

4.4.3. Távhő

A távhő távolról szállított fűtési célú hő (energia), melynek szállítóközege lehet gőz vagy forró víz. A meleggel ellátni kívánt épületektől messzebb helyezkedik el az erőmű, hogy egyidejűleg több épület fűtése legyen megoldható, illetve, hogy a hőtermeléssel járó légszennyezőanyag-kibocsátás ne közvetlenül a lakott területeken történjen. Az állam a távhőszolgáltatás szabályait egységesen szabályozza a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvényben, illetve a hozzá kapcsolódó végrehajtási rendeletben [157/2005. (VIII. 15.) Korm. rendelet].

A szabályozás célja annak elősegítése, hogy a távhőszolgáltatást az élet-, az egészség- és a vagyonbiztonság, valamint a környezet és a természet védelmének érvényesülésével gazdaságosan, a nemzetgazdasági, a felhasználói, továbbá az energiatakarékossághoz fűződő érdekeknek és a műszaki-biztonsági előírásokban meghatározott követelményeknek megfelelően végezzék.

Az energetikai igazgatás szervezetrendszer

A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MKEH) az állam villamosenergia-, földgáz- és távhőellátással, víziközmű-szolgáltatással, illetve a hulladékgyűjtési közszolgáltatás díjszabályozásának előkészítésével kapcsolatos feladatait ellátó, önálló szabályozó szerv, amely csak jogszabálynak van alárendelve. Az MKEH látja el:

- a) a földgázellátásról szóló törvény,
- b) a földgáz biztonsági készletezéséről szóló törvény,
- c) a villamos energiáról szóló törvény,
- d) a távhőszolgáltatásról szóló törvény,
- e) a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény, valamint
- f) a hulladékról szóló törvény

hatálya alá tartozó szervezetek, személyek ezen jogszabályok szerinti tevékenységének felügyeletét.

4.5. A BÁNYÁSZAT IGAZGATÁSA

Az állam feladata a bányászat terén, hogy az ásványi nyersanyagok bányászatát, a geotermikus energia kutatását, kitermelését, a szénhidrogén-szállító vezetékek létesítését és üzemeltetését, továbbá az ezekhez kapcsolódó tevékenységeket szabályozza, illetve felügyelje, az élet, az egészség, a biztonság, a környezet és a tulajdon védelmével, valamint az ásvány- és geotermikus energiavagyon gazdálkodásával összhangban. Az ásványi nyersanyagok és a geotermikus energia természetes előfordulási helyükön állami tulajdonban vannak, viszont a bányavállalkozó által kitermelt ásványi nyersanyag a kitermeléssel, az energetikai célra kinyert geotermikus energia a hasznosítással a bányavállalkozó tulajdonába megy át.

A Magyar Bányászati és Földtani Szolgálatról szóló 161/2017. (VI. 28.) Korm. rendelet értelmében a bányászattal kapcsolatos egyes közigazgatási feladatokat a Magyar Bányászati és Földtani Szolgálat (MBFSZ) látja el. Az MBFSZ a bányászati ügyekért felelős miniszter által irányított, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv. Bányafelügyeletként és az állami földtani feladatokat ellátó szervként a Kormány az MBFSZ-t, továbbá a Baranya, a Borsod-Abaúj-Zemplén, a Jász-Nagykun-Szolnok, a Pest és a Veszprém Megyei Kormányhivatalt jelölte ki. A kormányhivatalok bányászattal kapcsolatos igazgatási feladataival kapcsolatos illetékességi kijelölést a kormányrendelet melléklete tartalmazza. A kormányhivatal bányafelügyeleti hatáskörébe tartozó közigazgatási hatósági ügyekkel összefüggésben a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság feladatait az MBFSZ gyakorolja.

A bányafelügyelet hatáskörébe tartozó hatósági ügyekben a kormányrendeletben meghatározott egyes kivételekkel – **első fokon a kormányhivatal jár el.**

Az MBFSZ bányafelügyeleti és állami földtani feladatokat ellátó szervként hatósági ügyekben országos illetékességgel jár el. Döntése kizárólag közigazgatási perben támadható meg.

4.5.1. A bányászati engedélyezés általános szabályai

A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény és a végrehajtására kiadott 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet szerint bányászati, építésügyi, gázforgalmazási, nyomástartó berendezések telepítésének és a robbanóanyagokkal kapcsolatos tevékenységeknek az engedélyezése a bányafelügyelet hatáskörébe tartozik. Az engedélyezési eljárásokat a bányafelügyelet – néhány esetet kivéve – a Ket. előírása szerint végzi. A kérelmet – a gyorsforgalmi utak célkitermelő helyeinek kivételével – az illetékes bányafelügyelethez kell benyújtani.

A kért engedélyt, illetve jóváhagyást a bányafelügyeletnek el kell utasítania, ha a kérelmező a bányajáradék bevallására és fizetésére előírt kötelezettségét bármely, általa művelt kitermelőhely

vonatkozásában nem teljesítette, illetve amennyiben bányászati bírság vagy felügyeleti díj tartozása van.

A bányafelügyelőség hatásköre az alábbi területekre terjed ki:

1. Bányászati engedély

A bányafelügyelet a bányászati tevékenységek engedélyezési eljárásában az élet, az egészség, a biztonság, a környezet és a tulajdon védelmével, valamint az ásvány- és geotermikus energiavagyon gazdálkodással kapcsolatos követelményeket érvényesíti.

A követelmények tervezett teljesítését az ügyben eljáró bányafelügyeleti szakhatóságok közreműködésével, azoknak az eljárásba való bevonásával bírálja el.

2. Koncesszió

A bányászati tevékenység egy része tekintetében kötelező a koncessziós eljárás lefolytatása, amelyek a következők: kutatás, bányatelek, védőpillér, feltárás, kitermelés, bányabezárás, mezőfelhagyás, szénhidrogén-bányászat, tárolás, célkitermelőhelyek és egyéb engedélyezések.

3. Építésügyi engedélyezés

A bányafelügyelet hatáskörébe tartozó sajátos építményekre vonatkozó egyes építésügyi hatósági eljárások szabályairól szóló 53/2012. (III. 28.) Korm. rendelet alapján az építési tevékenység végzéséhez a bányafelügyelet engedélye szükséges. A létesítményekhez kapcsolódó épületek építésügyi hatósági eljárásaiban a bányafelügyelet szakhatóságként működik közre.

4. Gázforgalmazás engedélyezése

A földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény értelmében a cseppfolyós PB-gázok lakossági forgalmazásával összefüggő hatósági engedélyezési, ellenőrzési, valamint piacfelügyeleti feladatokat a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal látja el.

5. Nyomástartó berendezésekkel kapcsolatos engedélyezési tevékenység

A bányafelügyelet hatáskörébe tartozó egyes nyomástartó berendezések hatósági felügyeletéről szóló 23/2006. (II. 3.) Korm. rendeletet hatósági felügyelet alá helyezte a bányafelügyelet hatáskörébe tartozó létesítményekbe telepített, ott üzemeltetett, valamint a cseppfolyós propán-bután gázokat és elegyeiket tartalmazó azon nyomástartó berendezéseket és egyszerű nyomástartó edényeket, amelyekben a legnagyobb megengedhető nyomás (PS) a 0,5 bar értéket meghaladja. A nyomástartó berendezések műszaki és biztonsági követelményeire külön jogszabályok, szabályzatok előírásai vonatkoznak. A rendelet hatálya alá tartozó nyomástartó berendezéseket a bányafelügyelet engedélyével szabad meghatározott helyen létesíteni (felállítani), használatba venni, átalakítani, javítani.

6. Robbanástechnikával összefüggő engedélyezési tevékenység

Polgári robbanóanyagokkal kapcsolatos tevékenységek, valamint a robbanóanyag forgalmazása bányafelügyeleti engedély birtokában végezhető. Tűzijátéktestek szállítását csak a bányafelügyelet szállítás előtti jóváhagyásával lehet végezni.

7. Földtani engedélyezés

A bányafelügyelet földtani hatásköre alapján a földtani kutatási terveket és földtani kutatási zárójelentéseket engedélyezi, illetve jóváhagyja.

4.6. A KÜLGAZDASÁGI FOLYAMATOK IGAZGATÁSA

A nemzeti gazdaságpolitika egyik legfontosabb feladata a külgazdasági kapcsolatrendszer feltérképezése és ennek függvényében a hazai gazdaságpolitikai stratégiák kijelölése, fejlesztési és együttműködési irányok meghatározása, melyek illeszkednek a világgazdasági folyamatokhoz.

A nemzetgazdaságok fejlődése elképzelhetetlen a nemzetközi gazdasági kapcsolatok, a világméretűvé váló nemzetközi munkamegosztásban való részvétel nélkül. A világ országai, nemzetgazdaságai egy komplex gazdasági-politikai rendszert alkotnak. Az egyes nemzetgazdaságok sok szállal kötődnek egymáshoz, kölcsönösen függenek egymástól, befolyásolják egymás cselekvését, mozgásterét.¹³² Egy ország nemzetgazdaságának fejlődését a nemzeti politikai, társadalmi, kulturális, földrajzi hatások mellett jelentősen meghatározza a külpolitikai és külgazdasági kapcsolatrendszere, azaz a nemzetközi beágyazottsága, más országokkal kiépített viszonya, nemzetközi szervezetekben elfoglalt státusza.

4.6.1. A külgazdasági ügyekért felelős miniszter feladatai

A külgazdasági és külügyminiszter a külgazdasági ügyekért való felelőssége keretében:¹³³

- a) kialakítja a Kormány külgazdasági politikáját, ennek keretében a külgazdasági és azokat érintő nemzetközi folyamatokat értékelő és elemző tevékenységet végez,
- b) közreműködik Magyarország gazdasági érdekeinek külföldön történő érvényesítésében, az ehhez kapcsolódó kereskedelem-fejlesztési tevékenységben és a kedvező Magyarország-kép kialakításában, ennek keretében előmozdítja a külgazdasági működés és a civil kapcsolatok erősítését, támogatja a külgazdasági célok megvalósulását, valamint a nemzetközi együttműködést elősegítő fórumok működését,
- c) előkészíti és koordinálja a nagyvállalatokkal megkötött stratégiai együttműködési megállapodások végrehajtását,
- d) irányítja a Kormány egyedi döntéseivel megítélhető regionális beruházási támogatások rendszerét,
- e) ellátja az ikerintézményi programmal összefüggő feladatokat,
- f) felel a multilaterális kereskedelempolitikáért, ennek keretében
 - a. a Kormány feladatkörében érintett tagjával együttműködve kialakítja az Európai Unió közös kereskedelempolitikájával kapcsolatos kormányzati álláspontokat,
 - b. gondoskodik a nemzetközi kereskedelempolitikai kötelezettségek és a hazai jogi szabályozás összhangjának megőrzéséről,
- g) koordinálja az Európai Duna Stratégiával kapcsolatos kormányzati feladatokat,
- h) felel a külgazdasági diplomata hálózat irányításáért,
- i) felel a turisztikai diplomata hálózat irányításáért,
- j) ellátja a beruházásvédelmi megállapodásokkal kapcsolatos feladatokat,
- k) közreműködik a digitális exportfejlesztés összehangolásában és támogatásában,
- l) közreműködik az ipari és innovációs területek fejlesztésének elősegítésében az állami szerepvállalás minél szélesebb körű előmozdítása érdekében,
- m) kialakítja a nemzetközi energetikai tárgyalásokon képviselendő álláspontot és képviseli azt a két- és többoldalú tárgyalásokon,
- n) ellátja a határ menti operatív programok tervezésével és megvalósításával összefüggő feladatokat,

¹³² MAJOROS Pál: A magyar külgazdasági stratégia. In BLAHÓ András szerk.: Külgazdaság, stratégia, integráció. Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskola, 2008.

¹³³ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 140.§

- o) ellátja a regionális és határ menti gazdaságfejlesztési programok végrehajtásával összefüggő feladatokat.

4.6.2. Magyarország külképviseletei

Más diplomáciai és külügyi feladataik mellett a külképviseletek fontos részt vállalnak az államközi gazdasági kapcsolatok fejlesztésében, gondozásában a gazdaságdiplomáciai tevékenységen keresztül. Ennek keretében részt vesznek az adott országgal kötött gazdasági-kereskedelmi megállapodások végrehajtásában, illetve nemzetközi egyezmények kialakításában. Segítenek a piacra jutási feltételek feltárásában, azok javításában. Jelzik a kereskedelmet akadályozó adminisztratív vagy egyéb korlátokat, és javaslatot tesznek azok mérséklését elősegítő intézkedésekre. Részt vesznek a piaci helyzet elemzésében; az üzleti és kereskedelempolitikai tárgyalások szervezésében, elősegítésében, a magyar érdekek képviseletében a helyi hatóságoknál. A diplomácia eszközeivel – tárgyalás, az ország népszerűsítése, információáramoltatás – elősegítik a külföldi tőkebevonást.

4.6.3. Nemzeti Befektetési Ügynökség

A Nemzeti Befektetési Ügynökség (a továbbiakban: Ügynökség) – 2014 júliusáig Nemzeti Külgazdasági Hivatalként működött – központi hivatal, melynek irányítását a külgazdasági ügyekért felelős miniszter látja el. Az Ügynökség főbb tevékenysége az alábbi feladatokat foglalja magába:¹³⁴

- a) javaslatot tesz a befektetésösztönzés rövid, közép- és hosszú távú céljainak kialakítására, a célok elérését biztosító gazdasági, szabályozási, intézményi és egyéb feltételrendszer kialakításának lehetséges irányaira;
- b) részt vesz a külgazdasági politikai koncepció és a külgazdasági stratégia végrehajtásában;
- c) segíti a miniszter külügyi és külgazdasági stratégiájából eredő feladatainak előkészítését;
- d) közreműködik a befektetésösztönzési szakmai anyagok összeállításában;
- e) közreműködik az üzleti delegációk szakmai programjainak megvalósításában;
- f) előkészíti a külföldi befektetők magyarországi befektetéseivel kapcsolatos egyedi döntési javaslatokat;
- g) részt vesz a befektetésösztönzési elképzelések, programok, koncepciók kidolgozásában, azok megvalósításában;
- h) előkészíti a kiemelt beruházási projektek támogatásával kapcsolatos kormányzati döntéseket;
- i) kapcsolatot tart fenn, illetve együttműködik a befektetésösztönzésben érintett kormányzati szervekkel;
- j) szakmai háttéranyagok kidolgozásával közreműködik a befektetésösztönzési szakmai kommunikáció szervezésében;
- k) segíti a két- és többoldalú nemzetközi gazdasági kapcsolatok fejlesztését;
- l) kapcsolatot tart a külföldi befektetőkkel, segíti azok befektetési döntéseinek meghozatalát;
- m) előkészíti és lebonyolítja a miniszter által a hatáskörébe utalt befektetésösztönzési tárgyalásokat, koordinálja a vállalt kötelezettségek végrehajtását;
- n) részt vesz a külgazdasági támogatási rendszerre vonatkozó javaslatok kidolgozásában;
- o) feladatkörét érintően együttműködik hazai és határon túli civil szervezetekkel, érdek-képviseleti és egyéb szervezetekkel, illetve testületekkel.

Az Ügynökség a befektetésösztönzési tevékenysége körében információkat nyújt külföldiek számára a hazai befektetési, jogi, adózási és pénzügyi környezetről; továbbá egyablakos rendszert működtet, amely segíti a külföldiek tájékozódását a befektetési lehetőségeket illetően, és segítséget nyújt a külföldi befektetési döntések meghozatalához. Adatbázisok készítésével segíti és szervezi a magyar beszállítók részvételét a külföldi befektetések megvalósításában. Emellett tájékoztatást nyújt a

¹³⁴ A Nemzeti Befektetési Ügynökségről szóló 183/2014. (VII. 25.) Korm. rendelet 3. §.

Kormány befektetéseket támogató programjairól, valamint működteti és koordinálja az egyedi kormánydöntéssel biztosított támogatási rendszert. Támogatja a helyi önkormányzatokat is. Felkészíti őket a helyi érdekeltségű befektetők fogadására. Figyelemmel kíséri és gondozza a már betelepült befektetők működési körülményeit.

4.6.4. Kereskedelem-fejlesztési feladatokat ellátó gazdasági társaságok.

Az MNKH Magyar Nemzeti Kereskedőház Zártkörűen Működő Részvénytársaság feladatainak meghatározásáról szóló 19/2016. (II. 10.) Korm. rendelet értelmében a külgazdasági ügyekért felelős miniszter kereskedelem-fejlesztéssel összefüggő feladatainak körében egyes feladatokat az MNKH Magyar Nemzeti Kereskedőház Zártkörűen Működő Részvénytársaság, a Magyar Kereskedelem-fejlesztési és Promóciós Korlátolt Felelősségű Társaság, valamint az MNKH Közép-európai Kereskedelemfejlesztési Hálózat Korlátolt Felelősségű Társaság útján látja el. E társaságok célja elősegíteni a hazai, magas hozzáadott értékű, nemzetközileg is versenyképes termékeket és szolgáltatásokat előállító hazai kis- és középvállalkozások exporttevékenységének bővülését. Magyarország 2015-ig összesen 29 országban nyitott kereskedelmi képviseletet. Az MNKH szervezetrendszer deklarált célkitűzése, hogy összekapcsolja a kínálatot a kereslettel. A gazdasági társaságok tevékenysége két fő pillérre épül. Egyrészt felkutatók azokat a magyar vállalkozásokat, melyek a külpiacokon is versenyképesek lehetnek. Másrészt a célországokban létrehozott helyi kereskedőházaink segítségével felméri az adott piac igényeit, illetve feltérképezik a magyar cégek szempontjából potenciális üzleti lehetőségeket. Kiemelt feladatuk az innovatív technológiákat létrehozó, kutatás-fejlesztési eredményeket elérő hazai kkv-k külpiacra segítése és a magyar tudás exportjának támogatása.

A magyar vállalkozások számára információt szolgáltatnak a külpiacokon lévő lehetséges üzleti partnerekről, piaci információkról a célországokkal kapcsolatban, illetve exportlehetőségekről.

4.7. AZ AGRÁRÁGAZAT IGAZGATÁSA

Az agrárágazat igazgatási struktúráját alapvetően az alábbi **külső tényezők** befolyásolják:

- a) az agrárgazdaság nemzetgazdaságban betöltött súlya;
- b) az EU-tagságból eredő közös agrárpolitika közvetlen hatálya;
- c) a földforgalmi kérdésekben a nemzetpolitikai érdekek;
- d) a mezőgazdasági GMO-mentességek biztosítása.

Ez utóbbi két témakörben a téma jelentőségét külön is kiemeli az, hogy azokról az **Alaptörvény, illetve sarkalatos** törvény rendelkezik.

Az agrárgazdaság és a vidék nemzetgazdasági jelentőségének súlyát elsősorban az a tény teszi indokolttá, hogy hazánkat természetföldrajzi adottságai különösen alkalmassá teszik magas minőségű élelmiszerek előállítására, hiszen Magyarországon a mezőgazdaságilag művelhető földterület aránya jelentősen nagyobb, mint az EU számos többi tagállamában, továbbá felszíni, illetve felszín alatti édesvízkészleteink stratégiai méretűek. **A föld és a víz forrása az élelmiszer-ellátásnak és a könnyűiparnak, valamint meghatározó szerepet tölt be az ökológiai egyensúly fenntartásában.**

Hazánkban a mezőgazdaság multifunkcionális jellege a meghatározó, ami azt jelenti, hogy a gazdasági, a szociális, és a természeti, valamint környezetvédelmi szempontokra együttesen kell figyelemmel lenni. Az agrárgazdaságban érvényesülő **nemzeti prioritások** közül ki kell emelni:

- a) a kis-, és középvállalkozások, valamint a fiatal gazdák,
- b) a magas hozzáadott értéket előállító vállalkozások,
- c) a helyben lakó földművesek és
- d) a családi vállalkozások

kiemelt támogatását. A hazai agrárvállalkozások döntő többsége ugyanis EU-s standard szerint mikro-, kis- és középvállalkozásnak minősül, de részben szétaprózottság és más gazdálkodási környezeti, illetve szervezeti okok miatt elmaradtak az EU-s versenytársaktól. Erre is figyelemmel az elmúlt években **az agrárgazdaság szereplőinek szervezettségét szabályozási eszközökkel növelték** (például a kárenyhítési rendszerben való kötelező részvétel, a Nemzeti Agrárgazdasági Kamarai kötelező tagságra épülő sajátos kamarai közhatalmi jogosítványok).

Hazánk EU-tagságából eredően **mind a szabályozási, mind pedig az igazgatási struktúra alapvetően az EU közös agrárpolitikája által meghatározott rendszerhez igazodik**. A szabályozási kérdések tekintetében főként **a támogatási rendszer működtetésével összefüggésben** jelentős azon rendelkezések száma, amelyek **a tagállamban közvetlenül és kötelezően alkalmazandó közösségi rendeleteken** alapulnak. Ezekben a témakörökben a hazai szabályozás döntően csak a **végrehajtási** kérdésekre, illetve azokra terjedhet ki, amelyek szabályozására kifejezett felhatalmazást kapott. A KAP hatálya alá tartozó **minőségügygel, illetve élelmiszerbiztonsággal** kapcsolatos kérdésekben a hazai szabályozás **a közösségi irányelvekben meghatározottak hazai jogrendbe történő harmonizálását** jelenti.

Az **intézményhálózat** vonatkozásában külön is ki kell emelni az egyes, **a KAP tagállami végrehajtását szolgáló intézmények közösségi jogon alapuló akkreditációját**. Ez azt jelenti, hogy az adott nemzeti intézmény jogosult ellátni a KAP hatálya alá tartozó egyes szervezési, igazgatási, illetve közösségi forrásból nyújtott támogatások kifizetésével összefüggő feladatokat (például a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal mint akkreditált kifizető ügynökség).

Az **agrár-, és vidékfejlesztési igazgatás** szabályozási körébe azok a sajátos intézményi, eljárási, valamint szakmai kérdések tartoznak, amelyek területei az alábbiak:

- a) a mezőgazdasági termelés biológiai alapjainak biztosítása;
- b) a szőlőtermeléssel, borgazdálkodással kapcsolatos szakigazgatási feladatok;
- c) az élelmiszerláncsal és az ehhez kapcsolódó fogyasztóvédelemmel kapcsolatos szakigazgatási feladatok;
- d) a mennyiségi és minőségi földvédelemmel kapcsolatos szakigazgatási feladatok;
- e) a földtulajdonhoz kapcsolódó haszonvételek gyakorlásával összefüggő szakigazgatási feladatok;
- f) az EU közös agrárpolitikájához kapcsolódó termékpálya-rendtartások működtetésével, valamint közvetlen támogatási rendjének végrehajtásával összefüggő feladatok;
- g) az agrár- és vidékfejlesztési politika végrehajtásával összefüggő sajátos intézményi és eljárási rend;
- h) az agrár- és vidékfejlesztési politika végrehajtását segítő nyilvántartási rendszerek.

Az agrár- és vidékfejlesztési igazgatásra vonatkozó szakmai szabályok egyik sajátossága az, hogy **lehetővé teszik a tulajdonnal való rendelkezési jog korlátozását is**. Ilyen eset fordulhat elő például járványvédelmi intézkedésként, közérdekű, illetve állami védekezés elrendelésekor. Az ilyen esetekben a veszély megelőzése, elhárítása érdekében a közösség érdeke megelőzi az egyén érdekét. A sajátos igazgatási intézkedések egyike a **bírságot** lehetősége, valamint **a közigazgatási határozat azonnali végrehajthatósága elrendelésének** a lehetősége is.

Az agrár- és vidékfejlesztési igazgatási feladatokat ellátó intézmények az alábbiak:

Az agrár- és vidékfejlesztési igazgatási feladatokat ellátó intézmények az alábbiak:

- a) Agrárminisztérium,
- b) a megyei, fővárosi kormányhivatalok,
- c) az államigazgatási (szakigazgatási) feladatot ellátó, hatáskört gyakorló központi hivatalok (Magyar Államkincstár, mint EU kifizető ügynökség, illetve közreműködő szervezet, Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal),
- d) a nem kormányzati szervek (köztestületek, érdek-képviselői szervezetek).

Az agrárminiszter által ellátandó felelősségi körök jelentős része a közös agrárpolitika hatálya alá tartozik. Ebből következően a miniszteri feladatok jelentős része szorosan kapcsolódik az EU különböző intézményeinek a működéséhez. A miniszteri feladatok közül külön is ki kell emelni a jogalkotási, valamint a KAP tagállami végrehajtásával összefüggő intézményirányítási feladatokat (lásd a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, valamint a Földmérési és Távérzékelési Intézet irányításával összefüggő feladatokat). A jogalkotási feladatok közül kiemelkednek azon szabályozási témakörök, amelyek a közösségi forrásból nyújtott támogatások igénybevételével vannak összefüggésben. A miniszteri jogalkotási hatáskör gyakorlásának egy további sajátossága, hogy szintén a KAP szabályozási logikájából következően meghatározó a jogharmonizációs kötelezettség. A KAP I. pilléréhez tartozó közvetlen támogatási rendszerek esetében pedig a miniszteri szabályozási hatáskör alapvetően az adott tárgykör (közvetlen támogatások) tagállami szintű végrehajtásához szükséges rendelkezések megalkotását jelenti. A KAP II. pillére (vidékfejlesztési intézkedések) tekintetében meghatározó miniszteri feladat a programalkotás, illetve az irányító hatósági feladatok ellátása.

A közös agrárpolitika tagállami végrehajtásával összefüggésben a földművelésügyi miniszter Illetékes Hatóságként eljárva:

- a) felelős a kifizető ügynökség (korábban a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal – MVH – jelenleg a Magyar Államkincstár) akkreditációjáért, e feladatkörében – a közösségi jogi aktusokban foglaltak szerint – jogosult az akkreditáció megadására, illetve szükség esetén annak megvonására;
- b) folyamatosan figyelemmel kíséri a kifizető ügynökségnél az akkreditációs feltételek teljesítését.

Az új kormányzati struktúra egyik meghatározó koncepcionális eleme a kormányzati döntések egységes végrehajtásához szükséges szervezeti keretek kialakítása. Ennek keretében a területi szintű államigazgatási feladatok végrehajtásában a fővárosi, megyei kormányhivataloknak meghatározó szerepe van. Ez a koncepcionális váltás érintette az agrárigazgatási struktúrát is. A földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet szabályozta újra az agrár- és vidékfejlesztési igazgatás körébe tartozó hatósági feladatokat. A kormányrendelet értelmében az agrár- és vidékfejlesztési igazgatás körébe tartozó hatósági feladatokat általános jelleggel a fővárosi, megyei kormányhivatalok, illetve a járási hivatalok látják el.

A kormányhivatalok esetében az általános, illetve a szakmai irányítási feladatok egymástól elválasztódnak. Az általános irányítási feladatokat jelenleg a Miniszterelnökséget vezető miniszter látja el. A kormányrendelet értelmében az agrár- és vidékfejlesztési igazgatás körébe tartozó hatósági tevékenység szakmai irányítási, törvényességi és szakszerűségi ellenőrzési hatásköröket szakmai irányító miniszterként a földművelésért felelős miniszter (agrárminiszter) gyakorolja. A minisztert megillető szakmai irányító jogkörök gyakorlásában a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (a továbbiakban: NÉBIH) működik közre.

A megyei kormányhivatalokon belül működő **járási hivatalok** agrár- és vidékfejlesztési igazgatás körébe tartozóan:

- a) élelmiszerlánc-felügyeleti szervként,
- b) élelmiszerlánc-biztonsági és állat-egészségügyi hatóságként,
- c) a kölcsönös megfeleltetési szabályok betartásának ellenőrzésére hatáskörrel rendelkező hatóságként;
- d) az ingatlanügyi és telekalakítási hatóságként, továbbá
- e) mezőgazdasági igazgatási szervként

járnak el. A járási hivatal által első fokon hozott döntés esetében **másodfokon a megyei kormányhivatal jár el.**

A **földügyi igazgatás** körébe tartozó hatósági feladatokat korábban az önálló szervezetként működő földhivatalok (járási földhivatalok, megyei földhivatalok) látták el. Az Országgyűlés döntése értelmében 2015 áprilisától a földhivatali szervezetrendszer beleolvadt a fővárosi, megyei kormányhivatalokba.

A földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet értelmében a földügyi igazgatás kiterjed:

- a) az ingatlan-nyilvántartással,
- b) a földhasználati nyilvántartással,
- c) a földművesekről, a mezőgazdasági termelőszervezetekről és a mezőgazdasági üzemközpontokról vezetett nyilvántartással,
- d) a földmérési és térképészeti állami alapfeladatokkal és alapmunkákkal – ide nem értve a honvédelmi célú földmérési és térképészeti tevékenységet – a földméréssel, térképészettel, távérzékeléssel, térinformatikai rendszerek működtetésével és az államhatárral kapcsolatos nemzetközi kötelezettségekkel,
- e) a földminősítéssel, a földvédelemmel, a földhasznosítási előírások érvényesülésével,
- f) a földtulajdoni és a földhasználati előírások érvényesülésével,
- g) a földforgalommal,
- h) a telekalakítással

összefüggő feladatok ellátására.

A Kormány **földmérési és térinformatikai államigazgatási szervként** a Földmérési és Távérzékelési Intézet (FÖMI) jogutódjaként az országos illetékességgel eljáró **Budapest Főváros Kormányhivatalát jelölte ki.**

A Kormány ingatlanügyi hatóságként:

- a) a földmérési és térinformatikai államigazgatási szervet,
- b) a földügyi igazgatási hatáskörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatalt és
- c) a földügyi igazgatási hatáskörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatalt

jelölte ki.

A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról szóló 22/2012. (II. 29.) Korm. rendelet értelmében **a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (NÉBIH) az élelmiszerlánc-felügyeletért felelős miniszter (földművelésügyi miniszter) irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv.** A NÉBIH a hatáskörébe tartozó feladatokat az **ország egész területére kiterjedő illetékességgel látja el.**

A NÉBIH, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakigazgatási szervei között szakmai irányítási kapcsolat áll fenn. Ennek keretében a fővárosi és megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakigazgatási szervei a NÉBIH által kiadott **szakmai eljárásrendek, útmutatók, minőségirányítási elvek,** valamint a NÉBIH által kötött **megállapodások** figyelembevételével látják el feladataikat. A NÉBIH szakmai irányítási körébe tartozó feladat és célfeladat forrásának biztosítására a megyei kormányhivatallal egyedi megállapodást köthet.

A NÉBIH élén elnök áll. Az elnök a földművelésügyi miniszter nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal mezőgazdasági szakigazgatási szerve tekintetében a **szakmai irányító szerv vezetőjének hatáskörébe tartozó feladatokat is ellát.** A NÉBIH irányítási jogkörébe tartozik a **járvány-ügyi,** vagy más kiemelt jelentőségű okból történő **azonnali intézkedés** megtétele. Ebben az esetben a NÉBIH elnöke a kormányhivatal részére **közvetlenül utasítást is adhat** feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására.

A NÉBIH az EMVA-ból, illetve EMGA-ból finanszírozott egyes támogatások tekintetében az MVH által **átruházott, illetve együttműködőként ellátott feladatok ellátása** érdekében megállapodást köthet a megyei kormányhivatallal.

A NÉBIH az agrár- és vidékfejlesztési igazgatás körébe tartozó **hatósági** feladatokat is ellát. Ez magában foglalja

- a) mind **a saját hatáskörébe tartozó ügyekben** való eljárást, mind pedig
- b) a fővárosi és megyei kormányhivatalok által élelmiszerlánc-felügyeleti, talajvédelmi, erdészeti, vadászati, halgazdálkodási, állatvédelmi, borászati, növénytermesztési, tenyésztési, agrárkár-megállapítói és mezőgazdasági igazgatási hatáskörben hozott elsőfokú döntés ellen benyújtott **fellebbezés elbírálását.**

A mezőgazdasági és élelmiszer-ipari termékek vonatkozásában a **beszállítókkal szemben alkalmazott tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról szóló 2009. évi XCV. törvény alapján indult eljárást is a NÉBIH folytatja le.**

Az agrárigazgatás szervezeti struktúrájának egyik sajátossága, hogy a **nem kormányzati szervek** széles körű jogosítványokkal rendelkeznek, melyek közül megkülönböztethetünk igazgatási, szervezési, illetve társadalmi, érdekvédelmi feladatokat ellátó szervezeteket.

Az agrárigazgatási feladatokat ellátó nem kormányzati szervek közül megkülönböztethetünk:

- a) a külön törvénnyel létrehozott **köztestületeket**, és
- b) az egyesülési jogról szóló törvény alapján működő, de a **közfeladat ellátására jogosító külön engedéllyel rendelkező szervezeteket** (például elismert tenyésztő szervezet).

Az agrárirányítás területén a köztestületként működő nem kormányzati szervezetek esetében különbséget kell tenni:

- a) a **Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara mint gazdasági kamara,**
- b) a **szakmai (hivatásrendi) kamarák,** valamint
- c) a **hegyközségi szervezetrendszer** között.

A **szakmai (hivatásrendi) kamarák körébe** az alábbi szervek tartoznak:

- a) Magyar Állatorvosi Kamara,
- b) Országos Magyar Vadászkamara,
- c) Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamara.

A szakmai (hivatásrendi) kamarák **az adott szakterülethez tartozó tevékenységet folytatók részére szakmai önszabályozási, illetve szervezési, nyilvántartási feladatokat látnak el.**

A szőlőtermeléssel és a borgazdálkodással kapcsolatos egyes közigazgatási feladatokat a **borvidéki, illetőleg bor termőhelyi településen köztestületként működő hegyközségek látják el.** A borvidékenként működő hegyközségi tanács intézi a borvidék **származás- és minőségvédelmi** ügyeit. A **Hegyközségek Nemzeti Tanácsa** a hegyközségek országos szervezete.

Az **elismert tenyésztő szervezetek** az állattenyésztés területén tenyésztési programokat hajtanak végre.

A **szakmaközi szervezetek** a közösségi jog alapján piacszervezési és piacszabályozási feladatokat látnak el.

A nem kormányzati szervek között speciális szerepet játszanak **az agrár-érdekképviseltek.** Az általuk ellátandó gazdasági érdek-képviselési jogosítványokat a gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvényben foglaltak alapján gyakorolhatják. E jogok egyben **egyeztetési kötelezettséget is jelentenek a kormányzat számára.**

A nem kormányzati szervek az EU közös agrárpolitikájának kialakításában is meghatározó szerepet játszanak. E szervezetek elsősorban sajátos érdekérvényesítési (lobbi-) tevékenységet folytatnak az EU illetékes szerveinél. 1958-ban alakult a COPA (Mezőgazdasági Szakmai Szervezetek Bizottsága), amely az egyéni termelői érdekek, míg 1959-ben alakult a COGECA (Mezőgazdasági Szövetkezés Általános Bizottsága), amely a szövetkezeti termelői érdekek képviselőjét látja el. **A COPA és a COGECA az EU intézményeinek elsődleges konzultatív partnere mezőgazdasági témákban**, hiszen fő feladata minden olyan téma tanulmányozása, amely kapcsolódik a KAP-hoz, valamint a mezőgazdasági ágazat egészének érdekképviselése az EU intézményei (különösen a Bizottság) előtt. **Magyarországot a COPA–COGECA-ban tagként jelenleg a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara képviseli.**

IRODALOM- ÉS JOGSZABÁLYJEGYZÉK

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BÁGER Gusztáv (2006): *A köz- és a magánszféra együttműködése és a számvevőszéki együttműködés*. Pénzügyi szemle, 57–78. o.
- BÁGER Gusztáv – VÍGVÁRI András (2007): *Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások*, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 2007.
- Dr. BÁLINT Norbert – HERCZEG András – Dr. TÓTH Máté – GEBHARDT Gábor (2014): *Gondolatok az integrált, nonprofit vezetékes közműszolgáltató létrehozásának és üzemeltetésének egyes szabályozási kérdéseiről*. Magyar Energetikai Társaság, URL: http://e-met.hu/files/cikk1031_MET_hatteranyag_kozmu.pdf (utolsó letöltés: 2018. augusztus 10.)
- BARA Zoltán (2007): *Posztszocialista átalakulás és rendszerváltozás. Az orosz és a magyar eset*. In SZABÓ Katalin szerk.: *Összehasonlító gazdaságtan*. Aula Kiadó, Budapest, 187–218. o.
- BENCSIK András (2012): *Gazdaságigazgatás – gazdasági versenyjog*. In BENCSIK András szerk.: *Közigazgatási jog – Különös rész*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- BESENYEI Mónika (2005): Fenntarthatóság. In *Jó Állam Jelentés*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 72–93. o.
- BORBÉLY Tibor Bors (2003): *Foglalkoztatáspolitikáról – másként*. Munkaügyi Szemle, 4 (2003)/12.
- BORDÁS Mária (2007): *A versenyjog és a közszolgáltató szektor piacfelügyelete*. In IMRE Miklós (szerk.) *Közigazgatás és gazdaság*. HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- BORDÁS Mária (2014): *A közigazgatás gazdaságtana. A gazdasági kormányzás lehetőségei és dilemmái*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- BOTOS Balázs (2012) : *Ciprus: Európa és Törökország között*. Polgári Szemle Társadalomtudományi Folyóirat, 2012/VIII. évf., 1–2. szám, URL: <http://www.polgariszemle.hu/index.php?view=article&ID=494>
- CSATH Magdolna (2015): *Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség*. In *Jó Állam Jelentés*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 54–75. o.
- CZENE Katalin (2014): *Pénzügyi szolgáltatások, pénzügyi szabályozás*. In MARJÁN Attila (szerk.): *Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004–2014*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 259–269. o.
- DRINÓCZI Tímea: *A gazdasági alkotmány*, PhD értekezés. Pécsi Tudományegyetem, ÁJK Doktori Iskola.
- GÁL Zoltán (2010): *Pénzügyi piacok a globális térben*, Akadémia kiadó, Budapest.
- Dr. HATTO, Peter (201): *Standards and Standardisation. A practical guide for researchers*. European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- KOLOZSI – LENTNER (2003): *Magyar jegybanki szabályozás és monetáris politika*. In *Pénzpiacok szabályozása Magyarországon*, Akadémiai Kiadó.

- KORNAI János (1993): *A szocialista rendszer*, HVG Kiadói Rt., Budapest.
- KRUGMAN, PAUL (2012): *Elég legyen a válságból! Most!* Akadémiai Kiadó, Budapest.
- LENTNER Csaba (2005): *Rendszerváltás és pénzügypolitika*, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- LENTNER Csaba (2010): Valóban magasabb szintű gazdasági modell a magyar piacgazdaság, mint a piaci elemekkel átítatott tervgazdasági rendszer? *Heller Farkas Füzetek. Gazdasági és Eszmetörténeti Tanulmányok*, 2010/VIII. évf., 101–107., URL: http://lentnercsaba.com/doc/publications_07.pdf (utolsó letöltés: 2018. augusztus 10.)
- LENTNER Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan*, Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó, Budapest.
- LENTNER Csaba ÉS TÁRSAI (2013): *Bankmenedzsmnt – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem*, Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó, Budapest.
- LUKÁCS Gábor (2007): *A globalizáció hatása a gazdasági rendszerek változására*. In BARA Zoltán – SZABÓ Katalin (szerk.) *Összehasonlító közgazdaságtan*, Aula Kiadó, Budapest, 517–580. o.
- MAJOROS Pál (2008): *A magyar külgazdasági stratégia*. In BLAHÓ András (szerk.): *Külgazdaság, stratégia, integráció*. Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskola.
- MARJÁN Attila – ORBÁN Anita – SZENES Zoltán (2014): Az Európai Unió globális környezetének változása. In MARJÁN Attila (szerk.): *Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004–2014*. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 215–238. o.
- MATOLCSY György (2003): *Élő emlékeink. A Széchenyi Terv Világáról*, Heti Válasz Kiadó.
- MATOLCSY GYÖRGY ÉS TÁRSAI (2008): *Megújított szabadelvű és szociális piacgazdaság*, Magyar Növekedéskutatói Intézet.
- MISKOLCZI BODNÁR Péter (2011): *A magyar versenyjog anyagi jogi szabályai*, Novotni Kiadó, Miskolc.
- NAGY Gusztáv (2009): *A magyar gazdasági alkotmányosság alapjai egyes alkotmányos alapértékek és alapvető jogok fényében*, *Közjogi Szemle*, 2009/4, 39–50. o.
- Nemzeti Közszerológati Egyetem közigazgatási szakvizsga *Gazdasági igazgatás* tankönyv (PDF), 2014.
- NÉMETH Gabriella (2014): *(Új) Gazdasági alkotmányt – Avagy a gazdasági alkotmány alapkérdései és Alkotmányunk gazdasági alkotmányosság kritikája*, kézirat.
- ÓDOR Bálint (2014): *A tagállami működés keretei – magyar érdekérvényesítés*. In MARJÁN Attila (szerk.): *Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004–2014*, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 95–124. o.
- PALLAI Katalin – KIS Norbert (2014): *A teljesség felé*. Integritásképzés és -kutatás a Nemzeti Közszerológati Egyetemen. *Pénzügyi Szemle*, Budapest, 2014/2., 167–180. o.
- PAPP Tekla (1998): A koncessziós szerződés. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae; Acta Juridica et Politica*; 1998/LIV. (14.), Szeged.
- PAPP Zsigmond (2007): *A gazdaság, a társadalom, a politika és a közigazgatás kapcsolata*. In IMRE Miklós (szerk.) *Közigazgatás és gazdaság*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 31. o.

- RAB Henriett (2006): *A foglalkoztatáspolitikai eszközök szabályozásának változása napjainkban*. Debreceni Jogi Műhely, 2006/2
- STIGLITZ, Joseph E. (2003): *A viharos kilencvenes évek*, Napvilág Kiadó, Budapest.
- SZAMEL Katalin (2008): *A közigazgatás közérdekűségének elvi jelentőségéről és gyakorlati használhatóságáról*. In SZAMEL Katalin (szerk.): *Közérdek és közigazgatás*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 19–32. o.
- SZÉKELY-DOBY András (2007): *A gazdasági rendszerek és a globalizáció*. In SZABÓ Katalin (szerk.): *Összehasonlító gazdaságtan*. Aula Kiadó, Budapest.
- SZENTES Tamás (2011): *Fejlődés-gazdaságtan*, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- TORMA András (2013): *A nemzetgazdaság igazgatása*. In LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog – Fejezetek szakigazgatásaink köréből II. kötet*, Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 49–57. o.

JOGSZABÁLYOK

Magyarország Alaptörvénye.

1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról.

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól.

2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról.

202/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a szakosítási megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről.

203/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a biztosítási megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről.

204/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a gépjármű utópiacra vonatkozó megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről.

205/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a vertikális megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről.

206/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a kutatási és fejlesztési megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről.

86/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet a technológia-átadási megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alól történő mentesítéséről.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.



Kiadó: Nemzeti Közszolgálati Egyetem; Államtudományi és Közigazgatási Kar
www.uni-nke.hu

Felelős Kiadó: Prof. Dr. Kis Norbert Dékán

Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő: Kiss Eszter

Tördelőszerkesztő: Strángli Szandra

978-615-5870-66-8 (PDF)