

---

---

# A magyar rendszerváltoztatás gazdaság- irányítása és annak globális horizontjai

Imre Miklós\*

---

Torma András Professor Úr a magyar közigazgatástudomány kiemelkedő képviselője. A 65.-ik születésnapjára készített áttekintés a magyar rendszerváltoztatás gazdaságirányítási jellemzőit mutatja be, természetesen a teljesség igénye nélkül. A téma aktualitását a rendszerváltoztatás 30. évfordulója mellett az a körülmény adja, hogy a gazdaságirányítás korabeli történéseinek hatásai még napjainkban is érzékelhetők, Közép- Kelet Európa országaihoz hasonlóan Magyarországon is. A rendszerváltozás idején a politikai rendszer teljes átalakítása mellett, alapvető változások történtek Magyarország gazdaságirányításában is. Ennek okai között szerepeltek a napjainkra meghatározó jelentőségű vált globalizációs tényezők, a Közép-Kelet Európai térség adottságai, valamint a hazánkra jellemző speciálisok.

## 1. Globalizációs meghatározottság

Jól ismert tény, hogy a globalizáció és azzal együtt járó kísérőjelenségek--elsősorban az információs-és technológiai (IT) forradalom, alapvetően alakította át a nemzetállamok gazdasági funkcióit, feladatait, a gazdasági közigazgatás szervezetét és működését.<sup>1</sup>

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, a területek, valamint a gazdasági szereplők közötti kölcsönös, de nem szimmetrikus függőségeknek (úgynevezett aszimmetrikus interdependenciák) az elmélyülését.<sup>2</sup> A globalizáció egyik legfontosabb jellemzőjeként emlegetett tőkekoncentráció, hatalmas anyagi erőforrásokkal rendelkező- gyakran monopolhelyzetben lévő-, nemzetközi transznacionális (multinacionális) vállalatok kialakulását eredményezte. Ezeknek a társaságoknak a tőke ereje, gyakran meghaladja egyes államok nemzeti össztermékét.

---

\* Professor emeritus, Nemzeti Közsolgálati Egyetem.

<sup>1</sup> IMRE Miklós: *Szakigazgatás I.*, Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 2019. 6-40.

<sup>2</sup> SZENTES Tamás: *Fejlődésgazdaságtan.* Budapest, Akadémiai, 2011. 360-362.

Jelentősen átalakult/átalakul a gazdaság szerkezete is. A reálgazdaság (ipar, mezőgazdaság) aránya folyamatosan csökken, a szolgáltatásoké pedig permanensen nő! Az IT forradalom kiszorítja az iparból és a mezőgazdaságból a munka erőt, létrejön az un. szervízársadalom! Az információs-technológiai fejlődés következtében a gazdasági tevékenység szinte követhetetlenül felgyorsul, jelentős részben átláthatatlanná válik. A virtuális térben zajló folyamatokat a nemzetállamok alig képesek konrollálni. A vállalatcsoportok irányítását, egyre inkább a pénzügyi szervezetek (bankok, tőzsde) határozzák meg. Kialakul a pénzügyi turbókapitalizmus (finánckapitalizmus).<sup>3</sup>

Az elmúlt évtizedekben a globalizáció hatására a „pénztermelés” elszakadt a reálgazdaságtól, a pénzteremtés mértéke egyre kevésbé függ annak növekedésétől.<sup>4</sup> A globalizáció hatására az elmúlt évtizedekben folyamatosan nőttek/nőnek az államok közötti gazdasági különbségek és az egyes országokon belüli egyenlőtlenségek, ide értve a fejlett államokat is.<sup>5</sup> Az egyenlőtlenségek csökkenése a legtöbb fejlett államban 1900 és 1950 között elsősorban a háborúk és az általuk okozott megrázkódtatás (válság) hatására alkalmazott közpolitikai intézkedések eredményeként következett be. Az egyenlőtlenségek 1980 után újból növekedni kezdtek.<sup>6</sup>

A legszegényebb és a leggazdagabb országok átlagos jövedelemaránya 1913-ban még csak 1:10 volt, a gazdasági globalizáció hatására ez az arány 1990-re 1:40-re változott.<sup>7</sup> A digitalizáció már 1975 és 1995 között teljesen átalakította a világgazdaságot. A digitalizáció napjainkra megteremtette a negyedik ipari forradalom feltételeit, amelynek jelenleg csak az elején járunk.<sup>8</sup> A nemzetállamok gazdasági helyzetét és a multinacionális vállalatokkal szembeni pozícióit rendkívüli módon megnehezítette/nehezíti, a 2007-2008-as globális krízis és a pandémia következtében, napjainkra kialakult gazdasági világválság. Megállapítható, hogy a piacgazdaságokat korábban is jellemző krízisek egyre mélyebbek és - elsősorban az IT forradalomnak köszönhetően -, a korábbiakhoz képest sokkal rövidebb idő alatt alakulnak át globális válsággá. Gazdasági értelemben szinte folyamatos válságokról és válságkezelésekről beszélhetünk. Ezek a folyamatok a nemzetállamok, a szupranacionális szervezetek és a regionális együttműködések (pl. EU) gazdasági aktivitásának erősödését eredményezték/eredményezik. A globális gazdasági recesszió még az olyan, hagyományosan a piac által vezérelt gazdaságokkal rendelkező államokat is folyamatos cselekvésekre készítette/készíteti, mint az USA, vagy Nagy-Britannia. Az aktív, cselekvő, fejlesztő állammal szembeni elvárások még ezekkel az országokkal kapcsolatban is megfogalmazódtak.<sup>9</sup>

<sup>3</sup> SÁRKÖZY Tamás: *Kormányzástan Adalékok a viszonylag jó kormányzáshoz*. Budapest, HVG- ORAC, 2017. 38.

<sup>4</sup> GÁL Zoltán: *Pénzügyi piacok a globális térben*. Budapest, Akadémiai, 2010. 79.

<sup>5</sup> Joseph E. STIGLITZ: Egyenlőtlenségek és gazdasági növekedés. In: Michael Jacobs-Marianna Mazzacuto (szerk.): *A kapitalizmus újratervezése*, Budapest, Kossuth, 2016. 229-264.

<sup>6</sup> Thomas PIKETTY: *A tőke a 21. században*. Budapest, Kossuth, 2015. 31.-32.

<sup>7</sup> BARANYAI Gábor – CSERNUS Ildikó: *A fenntartható fejlődés és az állam feladatai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018. 32.

<sup>8</sup> Uo. 37. o.

<sup>9</sup> KRUGMAN Paul: *Elég legyen a válságból! Most!*. Budapest, Akadémiai, 2012. 145.

A nemzetállamok nagyon erős, kettős szorításban működnek! Egyfelől folyamatosan próbálnak fellépni, a transznacionális vállalatok dominanciájával szemben szuverenitásuk, a tisztességes piaci verseny és a fogyasztók jogainak védelme érdekében, másrészt keresik a globális gazdasági szuper szereplők „kegyeit” gazdasági növekedésük érdekében. Az államok között olyan deregulációs verseny folyt/folyik, amelyben a nemzetállamok lefegyverezik saját magukat és így tovább erősítik kiszolgáltatottságukat a nemzetközi vállalatokkal szemben, különös tekintettel a pénzügyi szereplőkre.<sup>10</sup>

Vitathatatlan, hogy 30 évvel ezelőtt a globalizáció közel sem volt olyan erőteljes, mint napjainkban, például még az IT forradalom elején járt a világ. Az is megállapítható azonban, hogy a korabeli globalizációs jelenségek egy legyengült és „önvédelmi mechanizmusok” alkalmazására szinte képtelen országokban jelentek meg Közép- Kelet Európában, szinte egyik pillanatról a másikra.

Magyarországra, - Közép Európa más országaihoz hasonlóan - a rendszerváltozással egy időben „érkezett meg” a Milton Friedman nevével fémjelzett neoliberais közgazdasági elmélet, a monetarizmus. Az irányzat képviselőinek álláspontja szerint, a gazdaságban léteznek egyensúlyt biztosító erők, így állami beavatkozás nélkül is elérhető a stabilitás. Az időnként bekövetkező válságok többnyire külső okokra vezethetők vissza. Ezek közé tartozik az állam által gerjesztett pénzromlás, valamint az indokolatlan állami költségek.<sup>11</sup> Az irányzat követői szerint a Keynes által hirdetett kontraproduktív állami beavatkozás modell tanításai szerint kulcsfontosságú fiskális instrumentumok helyett a fiskális eszközöknek van meghatározó jelentősége. Friedman és követőinek, az ún. Chicagói Iskolának a munkásságát legjobban a washingtoni konszenzus fejezi ki. Ennek kulcselemei a következők: stabilizáció, privatizáció, liberalizáció, dereguláció.

A neoliberais gazdaságpolitikával szoros kölcsönhatásban álló New Public Management a rendszerváltozást követően más országokhoz hasonlóan, egyre népszerűbbé vált hazánkban is. Teljes mértékben egyetértünk Torma András professzornak az NPM-ről írt jellemzésével.<sup>12</sup> Lőrincz Lajos professzor a Magyarországra, fáziskéséssel érkező NPM irányzatot számos alkalommal - így Akadémiai Székfoglaló Előadásában is - kritizálta, az európai hagyományoktól idegennek tartotta. Ugyanakkor nem tagadta, a hatékonysági szempontok fontosságát a közigazgatás fejlesztésének területén.<sup>13</sup> A 2000-es évek óta folyamatosan erősödő nemzetállami gazdasági szerepvállalás elméleti alapját, az ezredforduló táján megfogalmazódott neoweberizmus adja. A közjót szolgáló és a többség érdekében a partnerség alapján tevékenykedő újra felfedezett állam ellensúlyozza a piaci folyamatok káros következményeit és kiegyenlíti a piaci

<sup>10</sup> GÁL: i.m. 125.

<sup>11</sup> IMRE Miklós: Az állam és a közigazgatás gazdasági szerepéről vallott nézetek történeti fejlődése. *Jogtörténeti Szemle*, 2011/4. 12-13.

<sup>12</sup> TORMA András: A közmenedzsment- reformok főbb irányzatairól magyar szemmel, in: Gerencsér Balázs-Takács Péter (szerk.): *Ratio Legis- Ratio Juris: Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Liber Amicorum, Studia A. Tamás Septuagenario Dedicata, Budapest, Szent István Társulat, 2011. 477-486.

<sup>13</sup> LŐRINCZ Lajos: *Székfoglalók 1995-1998*, 2. kötet. Budapest, Tudományos Akadémia, 2000. 1-13.

torzulásokat.<sup>14</sup>

## 2. Közép-Kelet Európa-i sajátosságok

Közép- Kelet Európa, mint ahogy évszázadok óta erre a térségre ez jellemző, két meghatározó jelentőségű állam (alakulat) ütköző zónájában helyezkedett/helyezkedik el. A német illetve napjainkban az Európai Unió, valamint az orosz, korábban szovjet törekvések, jelentősen meghatározták/ meghatározzák az itt található államok politikai mozgásterét és gazdasági életét. Ezeknek a Lengyelországot kivéve kis méretű, nyitott, nyersanyagokban relatíve szegény országoknak elementáris érdeke az egymással való gazdasági együttműködés! A térség államai a rendszerváltozáskor jellemzően alacsony technikai színvonalú és hatékonyságú monolit állami tulajdon alapján működtetett gazdaságokkal rendelkeztek. Ezekben az országokban a fordulat után a történelemben páratlan nagyságrendű privatizációs folyamat zajlott le. Ennek eredményeképpen létrejöttek a piacgazdaság feltételei, ugyanakkor stratégiai jelentőségű gazdasági ágazatok is magántulajdonba kerültek.

A térség államainak, évtizedek alatt sikerült ezeken a kiemelkedően fontos területeken tulajdonosi pozícióba kerülniük. A rendszerváltoztatáskor lezajlott privatizáció, különösen az azzal összefüggő visszaélések nagyon komoly társadalmi vitát váltottak ki az egyes érintett országokban. Az átalakuláskor minden államban lezajlott gazdasági válság, a rendszerváltoztatással kapcsolatos illúziók elvesztése, súlyos elégedetlenséget eredményezett. Az államszocializmus idején tulajdonuktól jogtalanul megfosztottak újbóli tulajdonhoz juttatása, illetve annak elmaradása (reprivatizáció, kárpótlás) is társadalmi feszültegeket generált.

Közép- Kelet Európa államainak együttműködési lehetőségét nehezíti, hogy a térség országainak egy része tagja az Európai Uniónak, mások az eurózónának. A kooperáció problémáit tovább fokozzák, a történelmi adottságok által is determinált, gazdasági fejlettségből eredő különbségek. Tovább árnyalja a képet az a nem elhanyagolható körülmény, hogy ezek országok is folyamatos versenyben állnak egymással és más térségek államaival, a transznacionális vállalatok „kegyeiért” a növekedést biztosító beruházás élénkítés érdekében. Ennek ellenére, a Közép- Kelet Európai térség országai más területekhez hasonlóan, a gazdaságot illetően is együttműködésre ítéltettek. Ennek hiánya olyan vákuumot eredményezhet, amelynek következményei beláthatatlanok. Közép- Kelet Európa országaiban a rendszerváltozás előkészítése különböző időszakoktól és eltérő mélységekben történt meg. A rendszerváltoztatás megelőző évek, évtizedek gazdasági, gazdaságirányítási előtörténete alapján, megállapítható, hogy Magyarország a térség államaihoz képest, jobb feltételekkel érkezett el az államszocializmus átalakításához.<sup>15</sup>

A globalizációs folyamatok és az azzal együtt járó IT forradalom, napjainkra - bizonyos mértékig - relativizálta a regionális jellemzők és a hazai adottságok jelentőségét a gazdaságirányítás területén is. Természetesen ez nem jelenti Közép-

<sup>14</sup> TORMA: i.m. 485.

<sup>15</sup> SÁRKÖZY (2017): i.m. 190-196.

Kelet Európa sematikus azonosságát, ebben a tekintetben sem. Kétségtelen tény azonban, hogy a nemzetállamok gazdasági és gazdaságirányítási mozgásterét, nagymértékben befolyásolják és minden különbség ellenére még is csak azonos keretrendszerbe tagolják, a globalizációs tendenciák

### 3. A rendszerváltoztatás gazdaságirányításának hazai jellemzői<sup>16</sup>

A magyar sajátosságok bemutatása során- elkerülhetetlenül-, globális és regionális jellemzők említése is megtörténik.

**3.1. Gazdasági helyzet, gazdaságpolitikai változások, az állam gazdasági funkcióinak és feladatainak változása.** Az államszocializmus Magyarországon, Közép-Kelet-Európa más országaihoz hasonlóan összeomlott. A modell nem tudta kielégítő mértékben mozgásba hozni a gazdaság hatékonyabb működéséhez nélkülözhetetlen gazdasági erőket, lemaradt a gazdaság modernizációjában, a világgazdasági versenyben, izolálódott a világgazdaság fő tendenciáitól. Az államszocializmus nem adott lehetőséget a gazdasági motivációkon alapuló minőségi teljesítmény- és hatékonyságfokozásra.<sup>17</sup> A világgazdaságban lezajlott technológiai és szervezeti forradalom kiélezte a bürokratikus koordinációra épült rendszer ellentmondásait, leértékelte annak előnyös vonásait, viszont előtérbe állította hibáit és közismert gyengeségeit.<sup>18</sup>

A rendszerváltoztatás elején meglévő, a gyors gazdasági felzárkóztatáshoz fűződő társadalmi elvárásokat, illúziókat, gyorsan romba döntötte az a körülmény, hogy a politikai rendszerváltozást követő gazdasági-és gazdaságirányítási reformfolyamat ellenére a gazdaság teljesítménye éveken keresztül csökkent. Magyarországon - Közép-Európa más államaihoz hasonlóan - egy, leszálló ágban lévő gazdaság átalakítása történt meg. Ebből következően a gazdasági teljesítmény visszaesése előre látható és elkerülhetetlen volt.<sup>19</sup>

Viszonylag kevésbé közismert tény, hogy Magyarország a rendszerváltozáskor újkori történelmének legsúlyosabb gazdasági válságát élte át. A krízis, a beruházási mutatók kivételével nagyobb volt, mint az 1930-as évek nagy gazdasági világválsága.<sup>20</sup> A GDP 1991-re 11%-kal csökkent az előző évhez képest.<sup>21</sup> A nemzeti össztermék volumene 1993-ban közel 20 %-kal volt kevesebb, mint 1989-ben.<sup>22</sup>A

<sup>16</sup> A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal, az államszocializmus és a rendszerváltoztatás gazdasági-gazdaságirányítási átalakulásai Lőrincz Lajos munkásságának tükrében, *Pro Publico Bono- Magyar közigazgatás*, 2016, 3. szám 164-173.

<sup>17</sup> IMRE Miklós: *A gazdasági igazgatás átalakulása, jövőbeni feladatai = Gazdasági Igazgatás*, Közigazgatási Szakvizsga jegyzet, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015. 12.

<sup>18</sup> CSABA László: *A szovjet modell összeomlása és a rendszerváltozás első szakasza = Összehasonlító Közgazdaságtan*. Budapest, Aula, 2007. 331.

<sup>19</sup> Uo.: 335-337.

<sup>20</sup> NAGY Pongrácz: *A rendszerváltás gazdaságpolitikája*. Budapest, Akadémiai, 2004, 333. o.

<sup>21</sup> BARA Zoltán: *Posztoszocialista átalakulás és rendszerváltozás az orosz és a magyar eset összehasonlító gazdaságtan*. Szabó Katalin (szerk.) Budapest, Aula, 2007, 205. o.

<sup>22</sup> STARK Antal: *Rögös úton, Nemzetgazdaságunk rendszerváltás előtti és utáni két évtizede*, Budapest, Akadémiai, 2009, 38. o.

gazdasági visszaesést kezdetben súlyos infláció kísérte.

Helytállóan tartjuk azt a megfogalmazást, amely szerint a rendszerváltatás a korábbi államszocialista társadalmi- gazdasági rendszer egészének, a társadalom valamennyi alrendszerének a piacgazdaság kiépülését és fenntarthatóságának biztosítását célzó egyidejű átalakítása volt. Olyan összetett, több dimenziójú folyamat, amely magában foglalja a politikai rendszer megváltoztatását, a gazdaság radikális megreformálását, illetve a társadalom egészének átalakítását.<sup>23</sup> Az előzőekből következik, hogy a rendszerváltás eredménye közvetlenül nem mérhető, mert az csak az új rendszer kialakítását követően, az ilyenkor szokásos többéves késleltetéssel jelentkezik.<sup>24</sup> A rendszerváltás első, - az 1990-es évek közepéig tartó - szakaszának fő célja a piacgazdaság feltételeinek kialakítása, a folyamat visszafordíthatatlanságának biztosítása volt. A második szakasz már a fenntarthatóságot kívánta garantálni.<sup>25</sup>

A magyarországi gazdasági átalakulásnak az 1990-es években végbement folyamata az állami, bürokratikus koordináció alapuló gazdaságirányítási rendszer helyett a piaci koordináció alapuló, szociális piacgazdasági modellt építette ki.<sup>26</sup> A gazdasági reform államilag vezérelt meghatározó, fő irányai a következők voltak: privatizáció, a piacgazdaság jogi és intézményi rendszerének megteremtése, a külgazdaság fejlesztése a fejlett államok irányába.

A rendszerváltatás különlegességét - egyebek mellett - az jelenti, hogy a történelem során soha, sehol nem valósult meg hasonló nagyságrendű és komplexitású, gazdasági átalakulás ilyen rövid idő alatt. Közismert, hogy Margaret Thatcher kormányzása idején az angol nemzeti vagyon 5 %-nak privatizálására került sor. Magyarországon a magántulajdon részaránya, 1989-ben 15%, 1995-ben 60%, 1999- végén pedig 80 % volt.<sup>27</sup>

A szociális piacgazdaság megteremtésének alapvető feltétele volt, a tulajdonviszonyok teljes átalakítása. 1989-ben az Alkotmány átfogó revíziójára került sor, amelynek keretében megfogalmazódott, hogy a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Magyarország gazdaságát, a tervezés előnyeit felhasználó szociális piacgazdaságként határozták meg. A külföldi és a belföldi gazdasági szereplők számára garanciális jelentőségű volt, a kisajátítás jogintézményének az Alkotmányban való megjelenítése.<sup>28</sup> Az Alkotmánymódosítás a versenysemlegesség elve alapján elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a verseny szabadságát, amelyet csak törvény korlátozhat.<sup>29</sup>

A gazdaság állami befolyásolására szolgáló eszközök között a közhatalmi és az un. egyéb instrumentumok mellett nagyon jelentős szerepe van a tulajdonosi

<sup>23</sup> BARA: i.m. 194.

<sup>24</sup> CSABA (2007): i.m. 337.

<sup>25</sup> CSABA László: *A rendszerváltás második szakasza – funkcionális áttekintés = Összehasonlító közgazdaságtan*, (szerk.: Bara Zoltán, Szabó Katalin), Budapest, Aula, 363.

<sup>26</sup> KORNAI János: *A szocialista rendszer*, Budapest, Kalligram, 2012, 128-134.

<sup>27</sup> CSABA (2007): i.m. 336.

<sup>28</sup> TÉGLÁSI András: *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme*. Szeged, Pólay Aladár Alapítvány, 2013. 119.

<sup>29</sup> SÁRKÖZY Tamás: *Magyarország kormányzása 1978-2012*. Budapest, Park Könyvkiadó, 2012. 164.

eszközöknek.<sup>30</sup> Az állami tulajdonnak a rendszerváltozás idején - a következőkben bemutatott folyamatok keretében történt - minimális szintre való csökkentése, hosszú távon is nagyban nehezítette az állam feladatellátását, különösen válság helyzetek elleni fellépését. A stratégiai ágazatokban (pl. közmű szolgáltatók), hosszú időre volt szükség az állam tulajdonosi részesedésének növelésére.

A rendszerváltoztatás időszakában Magyarországon is megjelent monetarizmus és NPM meghatározó jelentőségűek voltak a gazdasági érdekeiket professzionális hatékonysággal képviselni képes transznacionális vállalatok számára. Ezek a szellemi áramlatok adtak muníciót számukra ahhoz, hogy gyengítsék az állam gazdaságot befolyásoló szerepét, és még jobban gyorsítsák a privatizációt. A szociális piacgazdaság kiépítését célul kitűző első, szabadon választott kormány rendkívül nehéz helyzetben volt. A történelmi léptékű gazdasági reformfolyamatok végrehajtására, nagyon szűk mozgástér állt rendelkezésére. A kormány helyzetét nehezítették a társadalom túlzott gazdasági - elsősorban az életszínvonal azonnali emelkedésével kapcsolatos - illúziói, a történelmi igazságtételre vonatkozó követelések, a nemzetközi elvárások, a gyakran hisztérikus politikai viták és leginkább az öröklött mély és az egyre súlyosbodó gazdasági válság.

A piacgazdaság meghatározó feltételét jelentő privatizációs folyamat már a rendszerváltozás előtt elkezdődött, melynek az alapvető fontosságú jogszabályi alapja a társasági törvény volt. A gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény megítélése rendkívül ellentmondásos. Egyes álláspontok szerint, a Gt. (az állami vállalatokra is kiterjedő hatályú, a gazdálkodó szervezetek és a gazdasági társaságok átalakulásáról szóló 1989. évi XIII. törvénnyel és az állami vállalatokra bízott vagyon védelméről rendelkező 1990. évi VIII. törvénnyel együtt) a piacgazdaság feltételeit teremtette meg. Más értékelések szerint, a társasági törvény a rendkívüli gazdasági és erkölcsi károkat okozó spontán privatizáció alapjogszabálya.<sup>31</sup>

Az utóbbi álláspont mellett nem elhanyagolható érvként említhető, hogy a gyakran a rendszerváltoztatással - különösen a gyors gazdasági felzárkóztatással - szembeni illúziókat támasztó társadalom számára rendkívül negatív üzenetet hordozott az átláthatónak egyáltalán nem nevezhető, a technokrata, állami vállalati vezetők számára előnyöket biztosító spontán privatizációs folyamat. Még akkor is ezt kell megállapítanunk, ha az Antall kormány megalakulása előtt az állami vállalati szektornak kb. 1%-át privatizálták.<sup>32</sup> Igaz, hogy a legpiacképesebb vagyontárgyak magánosítására került sor.

Alláspontunk szerint indokolt lett volna a rendszerváltoztatást előkészítő, a gazdaság átalakítását célzó törvényeket egy időben megalkotni és hatályba léptetni, így a társasági törvényt, az átalakulási törvényt, a vagyonvédelmi törvényt, valamint az állami vagyonkezelőről szóló törvényt egyaránt. Az átalakulási törvény 1989. július 1-én lépett hatályba. A vagyonvédelmi törvényt és az Állami Vagyonügynökségről és a hozzá tartozó vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1990. évi VII. törvényt 1990 januárjában fogadta el az Országgyűlés. Ennek Sárközy Tamás szerint az volt

<sup>30</sup> TORMA András: *Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás*. In: Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog Fejezetek szakigazgatásaink köréből II. kötet*, Budapest, Complex, 2013. 47.

<sup>31</sup> SÁRKÖZY (2012): i.m. 145-156.

<sup>32</sup> SÁRKÖZY (2017): i.m. 202.

az oka, hogy a kormányon belül képtelenek voltak megegyezni az állami vagyonkezelő szervezet konkrét (jogi) formájában és hatáskörében.

A rendszerváltozást követően, - amint arra már utaltunk - a hazai gazdaságpolitikát is a washingtoni konszenzus keretében meghirdetett neoliberais indíttatású ismérvek jellemezték. Ennek alapján került sor a gazdaságirányítási szervezetrendszer gyorsütemű átalakítására és a piacgazdaság feltételeinek megteremtésére. Ezt az álláspontunkat annak ellenére fogalmazzuk meg, hogy az Antall József miniszterelnök által vezetett kormány - lehetőségeihez képest -, igyekezett az állam gazdasági szerepvállalásának a fontosságát hangsúlyozni és a hazai kis és középvállalkozásokat lehetőséghez juttatni.

A kormány megkísérelte törvényi garanciával biztosítani, az állam stratégiai jelentőségű tulajdonosi pozícióit. A tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1992. évi LIII. törvény ezt a célt szolgálta. Az un. előprivatizáció vagy kisprivatizáció keretében, a kiskereskedelmi, a vendéglátóipari és fogyasztási szolgáltató tevékenységeket végző állami vállalatok vagyonának privatizálásáról (értékesítéséről, hasznosításáról) szóló 1990. évi LXXIV. törvény alapján, ezek a gazdálkodó szervezetek nem egészben kerültek privatizálásra, hanem az egyes egységek, üzletek magánosítása történt meg. Ezzel a megoldással a hazai kisbefektetők is lehetőséghez jutottak. Ugyanennek a körnek kívántak kedvezni a kisbefektetői részvényprogrammal. Ennek keretében kárpótlási jegyek felhasználásával és részletfizetéssel lehetett a privatizációban részt venni.<sup>33</sup>

A rendszerváltozás egyik legfontosabb kérdése az volt, hogy a piacgazdaság új, tulajdonosi szerkezete, a reprivatizáció alapján jöjjön-e létre?<sup>34</sup> Magyarország elsősorban gazdasági megfontolások miatt, nem vállalta az államszocialista rendszer idején tulajdonuktól igazságtalanul megfosztottak teljes anyagi jóvátételét, hanem korlátozott anyagi nagyságrendű és erkölcsi alapú kárpótlásra került sor. Ezt a folyamatot jelentős politikai viták kísérték. Az Alkotmánybíróság 21/90. (X. 4.) AB határozata egyértelműen állást foglalt abban a kérdésben, hogy a Kormány által tervezett részleges kárpótlásnak kizárólag méltányosság volt a jogi alapja.<sup>35</sup>

Az önkormányzatok vagyonhoz juttatása során, az eredeti szándék az volt, hogy a belterületi közművagyon jelentős része természetben kerüljön az önkormányzatok tulajdonába.<sup>36</sup> A cél egy, a Nyugat-Európaihoz hasonló városi közmű hálózat (Stadtwerke) kialakítása lehetett. A gazdasági válság és a külföldről érkező privatizációs nyomás miatt, azonban 1993-ban az önkormányzatokat megillető gázközmű vagyon jogellenesen a gázszolgáltató gazdasági társaságok tulajdonába került, mint ahogy azt az Alkotmánybíróság, a 36/1998. ( IX.16.) AB határozatában megállapította.<sup>37</sup>

<sup>33</sup> GIDAÍ Erzsébet: *Néhány gondolat a privatizációról = Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején. Dr. Huszti Ernő professzor tiszteletére*, (szerk.: Lentner Csaba), Budapest, Akadémiai, 2007, 268.

<sup>34</sup> TÉGLÁSI: i.m. 124.

<sup>35</sup> TÉGLÁSI: i.m. 124-125.

<sup>36</sup> Az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 107. §. (1) bekezdés c) pont

<sup>37</sup> IMRE Miklós: *Önkormányzati tulajdonszerzés a rendszerváltás után*. Patyi András-Lapsánszky András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben: Ünnepi Kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014, 250.



A rendszerváltozás második kormánya, a neoliberális gazdasági koncepciónak megfelelően jelentősen csökkentette a tartósan állami tulajdonban maradó vagyontárgyak körét.<sup>38</sup> Az állam tulajdonosi pozícióinak gyengítése - mint ahogy ezt különösen a 2007/2008-as világgazdasági válság bebizonyította - nem bizonyult helyes döntésnek. A privatizáció legjelentősebb szakaszait – a már korábban említett – a spontán privatizáció (1988-1990), az előprivatizáció (1990-1994), az Állami Vagyonügynökség által irányított privatizáció (1990-1994) és az önprivatizáció/decentralizált privatizációs program (1991-1992) jelentették. Az utóbbi keretében 517 vállalat kis- és közepes állami vállalat gazdasági társasággá történő átalakítása, valamint 253 magánosítása történt meg. 1993. június 30.-tól hatályba lépett a „kénysztársaságosítás” amelynek értelmében elrendelték az állami vállalatok átalakítását Rt.-vé, vagy Kft.-vé.<sup>39</sup>

A hatalmas politikai és szakmai vitákkal kísért 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.<sup>40</sup>

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.<sup>41</sup> A privatizáció meghatározó módon hatott az állam gazdasági funkcióinak és feladatainak átalakulására.

**3.2. Szervezeti kérdések.** A rendszerváltozás érdekében jelentős átalakítások történtek a minisztériumi szervezetben. A legnagyobb változások a gazdasággal foglalkozó tárcaikkal kapcsolatban valósultak meg. A Pénzügyminisztérium gazdasági csúcs minisztériummá vált. Az Országos Tervhivatal megszűnt, feladatai a csúcsmisztériumként működő Pénzügyminisztériumhoz kerültek át.<sup>42</sup>

Az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium a korábbi ipari minisztériumi feladatok mellé megkapta a megszűnő Kereskedelmi Minisztériumtól a belkereskedelmi és az idegenforgalmi feladatokat. A Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma a kereskedelmi tárca külgazdasággal kapcsolatos kormányzati teendőik ellátására

<sup>38</sup> A tartósan állami tulajdonban maradó vagyontárgyakról szóló 1995. évi XXXIX. törvény

<sup>39</sup> GIDAI: i.m. 265-268

<sup>40</sup> IMRE (2015): i.m. 12.

<sup>41</sup> BARA Zoltán: *Posztszocialista átalakulás és rendszerváltozás. Az orosz és a magyar eset = Összehasonlító gazdaságtan.* Budapest, Aula, 2007, 198.

<sup>42</sup> SÁRKÖZY (2017): i.m. 205.

szerveződött. Ismét felállították a Munkaügyi Minisztériumot, amely a megszűnő Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal feladatait vette át. A minisztériumi struktúra átalakításakor, a legkritikusabb területet a Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztérium átalakításával létrejött Földművelésügyi Minisztérium kapta. Tevékenysége kiterjedt a mezőgazdasági szövetkezetek felbontására és a reprivatizációs kísérletekre.<sup>43</sup>

1990. szeptember 15-étől a kormányzati munkamegosztás megváltozásával összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló 1990. évi LXVIII. törvény értelmében két minisztérium neve és feladatköre változott meg. Az 1990. májusi szervezeti változások után ugyanis a vízügyi és az építésügyi kormányzati feladatok átmenetileg nem találtak gazdára. Az újonnan létrehozott Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, a Környezetvédelmi Minisztériumnak az építésügyi feladataival történő bővülését fejezte ki az elnevezésben is. A Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium esetében, ez a vízügyi kormányzati teendőknek a Közlekedési és Hírközlési Minisztériumhoz történő telepítését jelentette.<sup>44</sup>A gazdasági feladatok kiemelkedő jelentőségére utal az a körülmény is, hogy a kormány tárcanélküli miniszterei közül három, kifejezetten gazdasági feladatokat látott el. Ezek a következők voltak: a privatizációért felelős tárcanélküli miniszter, a kárpótlásért felelős tárcanélküli miniszter, valamint a bankügyekért felelős tárcanélküli miniszter.

Az 1994. évi választások után alapvető változások nem történtek a minisztériumi struktúrában. Az Országgyűlés 1994. július 5-én módosította a minisztériumok felsorolásáról szóló, 1990. évi XXX. törvényt.<sup>45</sup> A módosítás a központi államigazgatási feladatok tárcák közötti elosztását nem változtatta meg jelentősen, egy esetet kivéve. A Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma ugyanis megszűnt, feladatainak többségét változatlan elnevezéssel az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium kapta meg. A gazdasági, diplomáciai jellegű tevékenységek a Külügyminisztériumhoz kerültek.

A rendszerváltozáskor a piacgazdaság feltételét jelentő privatizáció megvalósulásáért felelős, meghatározó jelentőségű szervezet az Állami Vagyonügynökség volt. A szervezet létrehozásáról rendelkező törvény preambuluma megfogalmazása szerint, az ÁVÜ létrehozásának célja, hogy az állam közhatalmi és tulajdonosi jogosultságainak szétválasztása folytatódjon, az állam vállalkozási vagyona pedig lényegesen csökkenjen, és mindehhez megfelelő szervezeti keretek és módszerek álljanak rendelkezésre.<sup>46</sup> Az ÁVÜ, az Országgyűlés felügyelete alatt álló jogi személyiséggel rendelkező költségvetési szervként jött létre, amely a hozzá tartozó állami vagyon tekintetében az állam tulajdonosi jogait gyakorolta. A Vagyonügynökség tevékenységét az Állami Számvevőszék ellenőrizte. Megállapítható, hogy az Állami Vagyonügynökség, - az új típusú feladatmegoldó

<sup>43</sup> Uo. 205.

<sup>44</sup> SÁRKÖZY (2012): i.m. 195-196.

<sup>45</sup> A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 1990. évi XXX. törvény módosításáról rendelkező 1994. évi LVI. törvény 1. §

<sup>46</sup> Az Állami Vagyonügynökségről és a hozzá tartozó vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1990. évi VII. törvény preambuluma

közigazgatási szervezet egyik iskolapéldája volt. A Kárpótlási Hivatal és a Vagyonátadó Bizottságok is hasonló jellegű szervezetként működtek.

Az 1990. évi LIII. törvény jelentős változást rögzített, melynek eredményeképpen az ÁVÜ a Kormány - a privatizációért felelős miniszter által irányított - szervezetévé alakult át.<sup>47</sup> 1992-ben, a tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1992. évi LIII. törvénnyel hozták létre az Állami Vagyonkezelő Részvénytársaságot, amelynek részvényei kizárólag állami tulajdonban álltak.<sup>48</sup> Az ÁVRT. a tartósan állami tulajdonban maradó vagyonhoz kapcsolódó feladatokat látta el.<sup>49</sup>

**3.3. A Közigazgatás Személyi Állománya.** A rendszerváltoztatást megelőzően a magyar közigazgatás személyi állománya, egyre inkább a zártabb rendszer ismérveit mutatta. Természetesen a gazdasági közigazgatás személyzetére is ez volt a jellemző. Az 1989-es politikai rendszerváltoztatás új alapokra helyezte az állami személyzetpolitikát.

Célként fogalmazták meg, hogy a választások után szakszerűen és pártatlanul járjon el a közigazgatás személyi állománya. Garantálni kívánták a közszolgálatban dolgozók számára a stabilitást és a kiszámíthatóságot, amennyiben munkájukat a mindenkor politikai hatalommal szemben lojálisan, a jogszabályoknak megfelelően, szakértelemmel végzik. Ennek érdekében először az államigazgatási dolgozók új előmeneteli és bérezési rendszerének koncepcióját alkották meg. Ezt követően a közszolgálati rendszer egészének reformjára került sor, mikor az Országgyűlés elfogadta a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényt.<sup>50</sup> Lőrincz professzor álláspontja szerint a Kttv. elfogadása, a zárt rendszer felé tett döntő lépést jelentette.<sup>51</sup>

A rendszerváltozást követően a minisztériumi belső struktúra az európai modellt követte, amely szigorúan szétválasztotta a politikai és a szakmai (igazgatási) vezetést. A miniszter és a politikai államtitkár számított politikai tisztségnek, míg a szakmai vezetést a közigazgatási és a helyettes államtitkárok képviselték. Az előbbiek megbízatása a kormányéhoz kötődött, az utóbbiak pedig határozatlan időtartamú köztisztviselői jogviszonyban álltak. Ezt a Nyugat-Európai mintát követő modellt azonban fokozatosan, 1994-et követően pedig végérvényesen felszámolták. A 1994-es választások után, néhány kivételtől eltekintve lecserélték a közigazgatási és a helyettes államtitkárokat. Előfordult gyakran az is, hogy az egy cikluson belüli miniszterváltáskor, az új miniszter saját, bizalmi embereit állította a közigazgatási vezető posztokra. Ennek következtében nem alakult ki a kormányokat „túlélő” vezető köztisztviselői gárda, amely képes lett volna biztosítani a minisztériumi tevékenység

<sup>47</sup> Az Állami Vagyonügynökségről és a hozzá tartozó vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1990. évi VII. törvény módosításáról rendelkező 1990. évi LIII. törvény 1.§ (1)

<sup>48</sup> A tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1992. évi LIII. törvény 3.§ (1)

<sup>49</sup> A tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1992. évi LIII. törvény 5.§

<sup>50</sup> HAZAFI Zoltán: *A magyar közszolgálat története = Közszolgálati Életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 182-183.

<sup>51</sup> LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG – ORAC, 2010, 281.

folytonosságát.<sup>52</sup>

Összefoglalva megállapítható, hogy Magyarországon is a globális, nemzetközi folyamatok határozták meg a gazdasági, gazdaságirányítási átalakulás fő irányait a rendszerváltoztatás idején. A monetarizmus és kis idővel később, a gyakran kritika nélkül követett NPM jelentős károkat okozott. A puha diktatúra idején néhány piaci elemet, kényszerűségből a gazdaságba integráló lépés némi előnyt jelentett, a többi Közép- Kelet Európai országhoz képest. Ezeket azonban felemésztette a magyar történelem legnagyobb gazdasági válsága. Azt is elmondhatjuk, hogy hazánkban már 1990 előtt megkezdődött a rendszerváltoztatás jogszabályi előkészítése. A tulajdonviszonyokat érintő un. spontán privatizáció rossz, illúzióvesztő üzeneteket közvetített a társadalom tagjai számára. A teljes reprivatizáció elmaradása és a korlátozott mértékű kárpótlás, számos feszültséget generált. Az átalakulás, elsősorban a tulajdonviszonyok szempontjából számos, napjainkig ható anomáliát okozott. Minden ellentmondás és vita ellenére a 1990-es évek közepére a piacgazdaság kiépítését célzó - a történelemben páratlan nagyságrendű - folyamat lezárult.

---

---

<sup>52</sup> PULAY Gyula: *Politikusi és köztisztviselői szerepek a központi közigazgatásban = Jobb Közigazgatás helyben járás és visszafejlődés*. Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 85-86.