

RENDSZERVÁLTÁS ÉS PRIVATIZÁCIÓ

Az átalakulás során végrehajtott privatizáció jól illusztrálja az intézményi közgazdaságtan egyik alapkategóriájának, az útfüggőségnek az érvényesülését. Ennek lényegét Douglas North nyomán a legegyszerűbben úgy lehet megfogalmazni, hogy a történelem számít. Tehát nincs tiszta lap, a rendszerváltozás nem a semmiből indult, a társadalmi és gazdasági előzmények befolyásolják az átalakulás módszereit, ütemezését – mint azt Csanádi Mária Kínáról szóló előadása is szemléletesen mutatta. Az útfüggőség Magyarországon nemcsak 1989 és az azt megelőző időszak, vagyis az 1980-as és 1990-es évek kapcsolatában mutatkozik meg, hanem a rendszerváltoztatás egész folyamatában.

Ebben az összefüggésben fogok beszélni az állami vagyon magánkézbe adásáról, hozzátéve, hogy a tudománynak nem az a dolga, hogy ítélkezzék, hanem hogy értékeljen. Nem szeretnék állást foglalni arról, hogy a Magyarországon lezajlott privatizáció jó volt vagy rossz, inkább arról beszélnék, hogy mi történt, miért történt, s különösképpen arról, ami most talán a legérdekesebb, hogy mindez milyen hatást gyakorol a gazdaság mai helyzetére.

Négy tézist fejték ki röviden. Az első az a kevésbé vitatható tétel, hogy a magántulajdon alapvető feltétele a piacgazdaság kialakulásának. A másik tézis, amit illusztrálni szeretnék, hogy a magyar privatizációban nem volt egy átgondolt, egységes modell, hanem változékony, instabil folyamatról van szó. Az a gyakran emlegetett fő irány, hogy nálunk – más kelet-közép európai országoktól eltérően - nem az elosztás, hanem a készpénzes eladás jellemző, voltaképpen utólagos rekonstrukció, maga a folyamat nagyon is változatosnak mutatkozik. Harmadszor, a kialakult tulajdonosi szerkezet két fontos sajátossága az erős koncentráció és a külföldi tőke nagy szerepe. S végül, úgy látom, hogy ennek a struktúrának az elmúlt évtizedekben az előnyei domináltak, most, a válság idején a kockázatai, a hátrányai kerülnek előtérbe – de ezekkel a gondokkal korántsem állunk egyedül Európában és a régióban.

Privatizációs dilemmák és feloldásuk: a megközelítések színes palettája

Azt az állítást, hogy a magántulajdonnak domináns szerepe van a piacgazdaság kialakulásában, talán nem kell hosszan bizonygatni. Lehet vitatkozni a privatizáció módjáról, mértékéről, az egyes lépések sorrendjéről. Ma is sokan vitatják, és még a jövőben is fogják vitatni, hogy ami állami kézben van, azt célszerű-e eladni, vagy éppen vissza kell államosítani egyes cégeket. De nyilvánvaló, hogy piacgazdaság nem alakulhatott volna ki azzal a 80-90 százalékos állami tulajdonosi részarányval, ami a nyolcvanas években jellemző volt.

Az első szabadon választott kormány és utódai a privatizációval kapcsolatban is számos dilemmával szembesültek. El kellett dönteni, hogy fontos és sürgető-e az állami vagyonrészek magánkézbe adása, vagy a magántulajdon inkább szerves fejlődés, a kis cégek

felnövekedése, külföldi vállalatok zöldmezős beruházásai révén alakuljon ki. Ha ez a második út nagyon lassú, és az állami vagyon kezelésére továbbra sincs jó modell, ezért a szűk értelemben vett privatizációra szükség van, akkor milyen szerepe legyen ebben az államnak, közvetlenül eladóként jelenjen-e meg, vagy csak szabályozza a folyamatokat. További kérdés, hogy mi a fontosabb: a vállalatok működőképességének helyreállítása, a tőkebevonás, a modernizáció, a világgazdasági integráció, esetleg a foglalkoztatás szintjének fenntartása vagy a költségvetési bevételek gyarapítása? S hogyan illeszkednek ezekhez a gazdasági megfontolásokhoz a politikai célok, a széles hazai tulajdonosi középosztály megteremtése, a társadalmi igazságosság, a szavazatszerzés a parlamenti választásokon, egyes gazdasági csoportok politikai támogatásának elnyerése vagy megjutalmazása, netán a pártkasszák feltöltése? Ezek a célok természetesen több ponton ellentmondanak egymásnak, például az állami bevételek növelése és a vagyonos középosztály megteremtése, illetve a politikai jutalmazás és társadalmi igazságosság vagy a nemzetközi gazdasághoz kapcsolódás nehezen egyeztethető össze. Dönteni kellett arról is, hogy mi a privatizáció tárgya, mit célszerű állami kézben tartani, egyben vagy részekre bontva kerüljenek-e magántulajdonba a nagy szocialista vállalatok, s hogy kisebbségi vagy többségi pakettjüket értékesítsék. Végül a kérdések talán legtöbbet vitatott eleme a módszer, az állami tulajdonrészek elosztása vagy az eladása közötti választás, ezen belül a vállalaton belüli vagy vállalaton kívüli csoportok, illetve a magyar befektetők és a külföldiek szerepének meghatározása.

Ha ezt az utolsóként említett pontot, a privatizáció domináns módszerének kiválasztását kombináljuk a döntési rendszer, az állami szerep jellemzőivel, akkor ennek alapján 1988-tól kezdve legalább hat szakasz különböztethető meg a magyar privatizációban. A kormányzati dilemmák feloldásának legfontosabb eljárása ugyanis az volt, hogy az egyes megközelítéseket időben változékony módon alkalmazták, más és más célok, megközelítések kerültek előtérbe úgy, hogy sokszor az előző szakasz sajátosságai sem tűntek el nyomtalanul.

1988 és 1990 között, a központi vagyonkezelő intézmény felállításáig a spontán privatizáció, ezután két évig a központosított eladás volt jellemző, beleértve a kiskereskedelmet érintő előprivatizációt és több hamvába holt csomagtervet. A korlátozott sikerek láttán két irányba indult el a korrekció. Először a döntési folyamatok módosultak, a központosítást részben decentralizáció váltotta fel. Az Állami Vagyonügynökség közvetlen, lassú procedúráit az önprivatizációval helyettesítették a kis-és közepes vállalatok körében, az eladásokat szakértő cégekre bízva. Ezután az alapvető módszer változott. 1993-94-től az eladások mellett, részben helyettük, nagy sebességre kapcsolak az elosztásos megközelítések: a már korábban törvénybe iktatott kárpótlás, a kedvezményes és egyre jobb feltételekkel felvehető Egzisztencia hitel, sokszor összekapcsolva a Munkavállalói Résztulajdonosi Programmal, és elindult a vagyon ingyenes elosztása intézményeknek (a helyi és társadalombiztosítási önkormányzatoknak, egyházaknak, alapítványoknak). Az 1994-es parlamenti választásokat követő kormányváltás és közel egy éves hezitálás után rövid idő alatt lezajlott a nagyprivatizáció, az energetika, a bankok és nagy feldolgozóipari cégek készpénzes eladása. 1998-ig a nagy léptékű privatizáció lényegében véget ért – akkor írták az apparátusok az első tervezeteket az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt.

megszüntetéséről és a magánkézbe adás lezárásáról -, de ezután még egy évtizedes, elhúzódó végjáték következett, amelybe az értékesítés leállítása, a szórványos, bár sokszor nagy értékű eladások és visszaállamosítások is belefértek.

Idő hiányában a szakaszok felvázolására sem vállalkozom. Csak a spontán privatizációról mondanék néhány szót, részben azért, mert ennek a módszernek az értelmezése máig is vitatott, részben pedig mert jól mutatja az útfüggőséget, a tervgazdaság és piacgazdaság közötti átmenet folytonos, nem törésszerű voltát. Sokaktól eltérően úgy látom, hogy az úgynevezett spontán privatizáció lényege az állami nagyvállalatok egy részének társaságok halmazára bomlása, és nem - vagy csak marginálisan - a tulajdonosváltás. A formaváltás jogi alapját a tervgazdaság egy a sajátos magyar vállalatirányítási modellje, a vállalati tanácsok rendszere adta, amely ezeknek a cégen belüli testületeknek a döntési hatáskörébe utalta többek között a szervezet átalakítását. Így a társaságok létrehozása legális és kézenfekvő lehetőség volt az állami vállalatok számára, amivel a piacukat éppen elvesztő, eladósodott, belső önállósulási törekvésekkel küzdő nagyvállalati vezetők éltek is. Bár a vállalati központ többségi tulajdonával megalakul részvénytársaságok és kft.-k egy részébe külső tőkét is bevontak, az 1990 előtti nagy eladások az állami szervezetek tudtával és aktív részvételével zajlottak, mint a Tungstam és a Ganz Mávag járműgyárának privatizálása. Más kérdés, hogy az állami kézben maradt kisebb társaságok sokszor a vállalati források magánzsebekbe szivattyúzásának eszközei lettek, de a szürke és fekete gazdaság hasonló megjelenési formáit a központilag irányított privatizáció sem tudta kiküszöbölni, sőt a politika közvetlen beleszólás révén gyakran a maga is új szereplőket és csatornákat kapcsolt be ezekbe a folyamatokba.

A sokfajta privatizációs megközelítés a korábban említett alapvető kormányzati dilemmák kezelésének módszere. A változékonyság azt tükrözi, hogy a dilemmákat nem sikerült tartósan feloldani. Véleményem szerint erre nem is volt esély. De a magyar privatizáció színes, hullámozó folyamatában volt néhány alapelv, amelyet minden kormány követett 1990-től kezdve. Csak címszavakban felsorolva: az állami vállalatok magánkézbe adása fontos, nem elég a magánvállalatok szerves fejlődésére alapozni; az eladó az állam, amely központosított döntésekkel határoz nemcsak a keretekről, hanem az egyes vállalatok sorsáról is; a privatizáció zöme a vevők versenyeztetésére, pályázatokra épül, mégpedig úgy, hogy a vállalatokat előzetesen nem javítja fel az állam, és törekszik a külföldi befektetők vonzására; az új tulajdonosok valódi magántulajdonosok és ne mesterségesen kreált szervezetek legyenek; és végül, a privatizáció visszafordíthatatlan. Hozzá kell tenni, hogy egyik alapelv sem teljesült maradéktalanul, minden ponton voltak kivételek. A magánkézbe adás a fiskális nyomás enyhültekor halasztható, az eladásokra az érintett vállalatok befolyása erős volt, a döntéseket szakértő cégek is meghozhatták, egyes módszerek kizárták a vevők versenyét, vagy a verseny a tenderek „testre szabása” miatt látszólagos maradt, előzetes feljavításra állami reorganizáció és konszolidációs hullámok révén sokszor sor került, volt olyan program, amely kizárta a külföldiek részvételét. A valódi magántulajdonosok mellett megjelentek alapjában véve nem piaci célokat követő intézményi tulajdonosok, és több eladott vállalat (esetenként kényszerűségből) újra állami kézbe került. Mindent összevetve azonban leegyszerűsítő az az állítás, hogy Magyarországon egyetlen privatizációs modell, a készpénzes eladás érvényesült volna. A

többféle módszer kipróbálása során nálunk is megjelentek a más országokban alkalmazott tömeges privatizáció bizonyos elemei, bár ezek utólag nézve valóban kisebbségben voltak az eladásokkal szemben. A megközelítések változékonysága a rendszeresen jelentkező nehézségekre, részleges kudarcokra adott pragmatikus válasznak is tekinthető, tanulási folyamatot jelez, és korrekciót jelentett.

Az új tulajdonosi szerkezet – sikerek és kockázatok

A privatizáció, valamint magáncég alapítások, zöldmezős beruházások révén kialakult tulajdonosi szerkezet legfontosabb jellemzője Magyarországon a külföldi tulajdon nagy súlya és az erős koncentráció, pontosabban a kis cégek és nagyvállalatok kettősségére épülő duális szerkezet.

A magyar belföldi magánszemélyek és társaságok részesedése az ezredforduló után, amióta a tulajdonosi szerkezet fő vonásai stabilizálódtak, a 35 és 44 százalék közötti sávba esett (a jegyzett tőkében mérve). A külföldi tulajdon részaránya ezekben az években 40-44 százalék volt. Ezen belül természetesen nagyok az ágazati különbségek: például a bankszektorban, a járműiparban vagy az elektronikai termékek gyártásában ennél lényegesen magasabb a külföldi jelenlét. A hazai magántulajdon inkább a kisebb cégeket jellemzi, a nagyvállalatokban a külföldi részvényesek dominálnak. Ebben a körben erős a tulajdonosi koncentráció, azaz a cégeknek általában csak egy vagy néhány nagy tulajdonosa van. Emellett a kibocsátás koncentrációja is erős. A zömmel külföldi irányítás alatt álló 200 legnagyobb vállalat a 2000-es évek derekán a létszámnak durván 20 százalékát foglalkoztatta, az árbevételnek 40 százalékát realizálta. Tőlük származott az export 70 százaléka, mégpedig úgy, hogy 2007-es adatok szerint három vállalat adta a kivitel negyedét, az első tíz cég pedig a 43 százalékát. Ezen a területen tehát rendkívül nagy a koncentráció, aminek kellemetlen következményeit éppen most, ezekben a hónapokban látjuk.

A Magyarországon alkalmazott privatizációs megközelítéseknek – amelyek kétségtelenül szerepet játszottak ennek a struktúrának a kialakulásában – voltak határozott sikerei, de már az 1990-es évek második felében látszottak bizonyos kockázatai is. Egyértelműen sikernek tekintem az állami bevételek növekedését, ami kritikus költségvetési helyzetekben hozzájárult az egyensúly javításához, és azt a tanulási folyamatot, amelyben az államapparátus, a döntéshozók és a vállalatok is részt vettek. Sikernek tekintem a beépülést a nemzetközi céghálózatokba, bár ennek már korábban is érzékelhető volt az a kockázata, hogy a magyar leányvállalatok alárendelt szerepet játszanak a nagy szervezetekben – nem ők döntenek a stratégiai kérdésekről, a fejlesztések mértékéről és irányáról. Fontos az integrálódás a globális piacokba tulajdonosi szálakon, noha ezt a belső integráció gyengesége kísérte, különösen kezdetben. (A beszállítói kapcsolatok az elmúlt években erősödtek, de ez a válság idején nem egyértelműen kedvező.) Sikernek tekinthető a tervezettség termelési szerkezetének átalakulása, új szolgáltatási szegmensek és iparágak megjelenése-megerősödése, ráadásul úgy, hogy a régi nagyvállalatok jelentős része – bár korántsem mindegyike – magántőke segítségével, nem állami finanszírozással túlélte a struktúraváltást. Ugyanakkor fennmaradt, pontosabban visszaépült a magyar gazdaságot

hagyományosan, már 1945 előtt is jellemző duális szerkezet: az egyik oldalon a nagyvállalatok viszonylag szűk csoportja, a másikon sok kicsi cég, miközben kevés az erős középvállalat.

A külföldi tőke jelentős szerepét – sokakkal ellentétben – alapjában véve szintén kedvezőnek tartom, mert ez fontos volt a termelési szerkezet átalakításában, a világpiacon versenyképes kapacitások és a kereskedelmi kapcsolatok kiépítésében. Gazdaságszociológiai szempontból, a működési mechanizmusokat nézve ezek a befektetések azért is előnyösnek tűntek, mert feltételezni lehetett, hogy a külföldiek hozzájárulnak a nagyvállalatok és az állami szervezetek közötti szoros, átláthatatlan kapcsolatok felbomlásához. Hamarosan világossá vált azonban, hogy a lazulás, ha egyáltalán létezik, akkor is csak időleges. A kapcsolatok új szereplőkkel és részben új módszerekkel gyorsan visszaépültek, a nagy cégek külföldi tulajdonosokkal is újra szövik ezt a hálózatot, erős befolyást gyakorolnak a szabályozó és megrendelői szerepben fellépő államra.

A válság hatását röviden úgy jellemezhetjük, hogy az elsőkből lesznek az utolsók. 2008 őszétől kezdve a legnagyobb visszaesés az exportorientált, külföldi tulajdonú ágazatokban (az autóiparban, az acél-és gumigyártásban, a villamosgépek és elektronikai eszközök gyártásában) mutatkozik, és ezzel összefüggésben a legfejlettebb ipari régiókban, főként a Közép-Dunántúlon. A korábban szórványos tőke kivonás felgyorsult, és bár teljes nagy gyárak bezárására eddig nemigen került sor, a nagyobb léptékű elbocsátás, a rövidített munkaidő, a termelés visszaesése széles körben megjelent.

Amellett szeretnék érvelni, hogy ezek a kedvezőtlen jelenségek nem a magyar privatizációs módszer következményei. A magyar privatizációnak - utólag, a végeredményt nézve - nem volt sajátos útja. Egyfelől a módszerek nálunk is keverték voltak, másfelől a többi kelet-közép európai ország zöme, amelyek az 1990-es évek elején a tömeges privatizáció elosztásos módszerei felé indultak el, később arra az útra kanyarodtak, ami Magyarországon korábban indult, és dominánsnak bizonyult. Az eladások, a külföldiek vásárlásai (és zöldmezős beruházásai) másutt is kiterjedtek, nemcsak közvetlen állami értékesítés révén, hanem a második tulajdonosváltás, az úgynevezett másodlagos privatizáció következtében. (Erről nemrégiben Soós Károly Attila írt kitűnő, alapos összehasonlító tanulmányt.)

A válság hatása, a visszaesés mértéke a régió sok más országában is hasonló, mint nálunk. 2008. negyedik negyedévében a magyar gazdaság valamivel gyengébben teljesített az Európai Unió átlagánál és a szomszédos országok zöménél is, de 2009 első negyedévében az átlag közelébe kerültünk – sajnálatos módon nem a helyzet javításával, hanem egy mindenütt csökkenő szinten. Az újonnan csatlakozott államok közül a közelmúltban csak Lengyelországban, Csehországban és Bulgáriában mutatkozott a recesszió enyhébbnek a magyarországinál. Egy-egy negyedév adataiból természetesen nem lehet átfogó következtetéseket levonni, de a különbségek valószínűleg hosszabb távon is inkább az egyes országok, a belső piacok méretével, a nyitottság mértékével, valamint a közelmúlt gazdaságpolitikájával magyarázhatók, és nem annyira a privatizáció módszerével.

Éva Voszka: Transition and privatization

The author of this article describes the privatization process of state property and its long-term effects on the Hungarian economy. Instead of merely stating whether this process was good or bad, she attempts to evaluate it, highlighting its advantages and disadvantages. She discusses four theses accordingly: the first thesis states that private property is an essential condition of market economy, while the second one suggests that the process of privatization in Hungary was rather unstable and poorly planned. The third thesis stresses the significance of foreign capital and capital-concentration in the process. Lastly, the author elaborates her opinion on the fact that during the current time of depression –contrary to what was seen in the last decade- mainly the disadvantages of privatization are apparent. Henceforward she considers different privatization periods and dominant contemporary approaches to them. She discusses the six phases of spontaneous privatization in detail, as it is the most controversial method in Hungary to date, which is also the best representative of the hybrid between planned and market economy. According to her, the main reason for the application of several privatization models in Hungary is that the constant shifting between these methods could have served as a kind of correction and a kind of answer-reaction to emerging failures. In addition, the author discusses the transformation of the ownership-structure, the shift in the ratio between foreign and state property, and the advantages and disadvantages of the emerging foreign capital in detail. In conclusion she claims that the setbacks in the Hungarian economy are not caused by the misuse of privatization methods. The differences between the economic performances of certain countries can be better understood when taking a look at the size of their international and domestic markets, the degree of their openness and what type of economic policy they have applied recently.