

VOSZKA ÉVA

Privatizáció helyett újraelosztás

Az állami vagyon sorsa 1998 és 2001 között

A kormánynak 1998 nyara óta nincs meghirdetett privatizációs politikája. Az utólagos – a központi vagyonkezelő szervezet hivatalos kiadványaira, sajtóközleményekre és számos résztvevővel folytatott beszélgetésre építő – elemzés szerint a legutóbbi parlamenti választás óta eltelt időszak több szempontból is megtörte a korábbi trendeket. A központi privatizációs szervezet vagyona nem csökkent, hanem nőtt, kiadásai meghaladták az eladásokból szerzett bevételeket. Az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt. nem gyarapította, hanem fogyasztotta a közpénzeket, legfontosabb tevékenységévé az állami jövedelmek költségvetésen kívüli újraelosztása vált. Feltételezésünk szerint mindez nem egy átfogó, de titokban tartott terv eredménye. Az erősen központosított döntések sorozatát a korábról is ismert irányítási reflexek, rövid távú – sokszor a pártpolitika által megszabott érdekek –, a többfajta kísérlet eredményeinek kreatív értelmezése, néha a kényszerek, máskor azok hiánya terelgette. Az események és következményeik jól tükrözik a hivatalban lévő kormány általános felfogását, más területeken is érvényesülő magatartásmintáit.

1998-ban a privatizáció már nem volt a gazdaságpolitika központi kérdése. A választási programok alig foglalkoztak a fogyatkozó állami vagyon jövőjével. A hivatalba lépő kormány azonban nem kerülhette meg azokat a dilemmákat, amelyekkel elődei is küszködtek (*Mihályi* [1998] 353. o.). A kérdés nyers hatalmi szempontból az, hogy mit tartanak fontosabbnak: a közvetlen gazdasági befolyás hosszabb távú fenntartását, a tulajdonrészek ingyenes-kedvezményes elosztását vagy a gyorsan realizálható költségvetési bevételeket. Az első megoldás sok igazgatósági széket, a vonal túlfelén gaszulálást kiváltó telefonhálózatot jelent, és lehetőséget ad nemcsak a pozíciók, hanem a költségvetési források rejtett átcsoportosítására is. A hozadék a lekötelezettek körének megerősítése, korábbi szívességek viszonzása és új kapcsolatok építése. Ezek a célok a második módszerrel is elérhetők. A harmadik megoldásra pedig az elosztható források bővítésének igénye vagy az államháztartás hiányának növekedése szoríthat.

A dilemmák feloldásának szokásos módja Magyarországon a különböző megközelítések egymást váltó vagy kevert alkalmazása (*Voszka* [1998]). Az elmúlt három évben a kormány először központosította a rendelkezési jogokat és a vagyont, majd kísérletet tett nagyobb bevételek realizálására. Ezzel párhuzamosan mind nagyobb szerepet kapott a jövedelmek átcsoportosítása, a választások közeledtével pedig erősödött a vagyon redistribúciója is.

Központosítás és vagyonnövelés

Az új kormány minden országgyűlési választás után kitakarít és berendezkedik. A kiindulópont mindig a döntési jogok centralizálása. Azt ugyan még senki sem tudja pontosan, mi lesz az állami cégek sorsa, de biztos, ami biztos, a mi kezünkben legyen a gyepelő. Ezt tette az Antall-kabinet, amikor a legelső parlamenti ülések egyikén a kormány felügyelete alá rendelte az Állami Vagyonügynökséget, és kiterjesztette az intézmény hatáskörét, majd a Horn-kormány, amikor hivatalba lépése után azonnal meghirdette az ÁVÜ és a tartós állami tulajdon kezelésére alig két évvel azelőtt létrehozott Állami Vagyonkezelő Rt. összevonását.

Ugyanez történt 1998-ban is, csak a mértékek különböznek. A rendelkezési jogok és a vagyon centralizációja korábban nem látott mértéket öltött.

„Egységes állami vagyonkezelést!”

A kormány működésének első fél éve alatt egy rohammal központosította az állami vagyon és az azt kezelő intézmények nagy részét. A Miniszterelnöki Hivatal (MeH) alá rendelték az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt.-vel együtt a Kincstári Vagyonigazgatóságot (KVI) és a társadalombiztosítás (tb) vagyonát.

A tb-önkormányzatok megszüntetésének indoka az volt, hogy a testületeket alkotmány-sértő módon hozták létre, és pazarlóan, hatékony ellenőrzés nélkül működtek (Molnár [1998]). Ha nincs önkormányzat, akkor értelmét veszti a hosszan elhúzódó, végül 65 milliárdra csökkentett vagyonjuttatás is, amely egyébként sem érte el célját: a hozadék minden évben kevésnek bizonyult a nyugdíj- és egészségügyi kassza kiegyensúlyozására.¹ Az átadáskor 60-80 milliárd forintba becsült vagyon az ÁPV Rt. értékesítette. A társadalombiztosítás éves hiányának mérséklését szolgáló bevételeket közvetlenül a Pénzügyminisztériumba (PM) utalták.

Míg a társadalombiztosítás büdzsébe olvasztásának és a vagyon elvonásának célja a központi áttekintés és ellenőrzés lehetőségének javítása volt, hasonló lépések mellett ennek az ellenkezőjével is lehetett érvelni. A Kincstár esetében a jelszó a függetlenség megteremtése a folyó költségvetéstől (Jakus [1998]). Az 1997 végén majdnem 2000 tételből álló, közel 400 milliárd forint értékű vagyon ugyanis korábban a PM felügyelete alá tartozott. A tárca „lecsupaszítása” – a gazdaságpolitikai központ helyett költségvetési hivatal kialakítása – a tulajdonosi-felügyeleti jogkörök más elemeinek elvonását is jelentette.

Az 1990-es években mindvégig önálló, tárca nélküli miniszter irányítása alatt álló ÁPV Rt.-t a kancellária a szó fizikai értelmében is bekebelezte, elfoglalva a székház egy részét – miközben a holding a PM és Kincstár vagyonának elemeivel gyarapodott.

A rendelkezési jogok központosítása mellett minden új kabinet fontos feladatának tekintette a személycserét. A két intézkedés nem független egymástól: a centralizáció csak akkor működik jól – azaz a kormányzati szándékoknak megfelelően –, ha a kulcspozíciókban megbízható emberek ülnek. A leváltások sorozata példát is statuál, lojalításra ösztönzi a még helyükön maradtakat.

A parlamenti választások után a személycsere az irányító apparátus felső régióiban természetes, de az állami társaságok vezetői szintjén is jól indokolható: ha valakit politikai szempontok alapján neveztek ki, akkor azt kormányváltáskor ugyanilyen okokból el is kell küldeni (E. P. P. [1998]).

¹ Ehhez hozzájárult, hogy a költségvetés már az előző években is folyamatos vagyoneladásra kötelezte az önkormányzatokat a deficit csökkentése érdekében.

A vezetőváltások először magukat a vagyonkezelő intézményeket, az ÁPV Rt.-t és a Kincstárt érintették, majd a sajátos feladatkörű szervezeteket [Hitelgarancia Rt.-t, Magyar Fejlesztési Bankot (MFB), Földhitel és Jelzálog Bankot, Szerencsejáték Rt.-t] is. Gyorsan megindult a kulcspozíciók elfoglalása a társaságok igazgatóságaiban és felügyelőbizottságaiban, valamint a vállalati vezetők körében. Sajtóközlemények szerint ez 1998-ban az ÁPV Rt.-hez tartozó mintegy 250 cég közül körülbelül ötvenet érintett (*Peredi* [1998c]), köztük a legtöbb nagy vagy valamilyen más okból fontos céget [Magyar Villamos Művek (MVM), Paksi Atomerőmű, Magyar Olajipari Rt. (Mol), Malév, Nitrokémia, Antenna Hungária, Bábolna, több Volán-vállalat, Mokép, Postabank, valamint a pénzintézet rossz kihelyezéseinek felszámolásában kulcsszerepet játszó Reorg Rt].

Újdonságnak nem a cserék mértéke, hanem a gyakorisága számít. Egy-két éven belül több társaságnál – MFB, MVM, Paks, Mol, Bábolna – megisméltődött a vezetőváltás, a Malévnek pedig nemrég nevezték ki 1998 óta az ötödik vezérigazgatóját (*F. K.* [2001]).

Látványosan összekapcsolódott a kádercsere az irányítás központosításával a Dunaferr-ügyben. A centralizáció itt a legnagyobb s egyben utolsó közvetett vagyonkezelési konstrukció megszüntetését jelentette. A nagyvállalat menedzsmentjével 1996-ban kötött szerződést az új ÁPV Rt. vezetés évek óta vizsgálta. Noha a megállapodás tartalma és tető alá hozásának módja korántsem volt támadhatatlan, a holding által felkért szakértők sem a jogalapot, sem a teljesítést nem tudták megkérdőjelezni. Nehezen lehetett vitatni, hogy a vasmű vezetői nemcsak a kormányzati kapcsolatok építésében – az igazgatósági és felügyelőbizottsági tagok, valamint üzleti partnereik megválasztásában – bizonyultak ügyesnek, hanem eredményesen működtették a céget is. Az utolsó sikerdíjrészlet esedékessége előtt azonban a miniszterelnök utasítására az ÁPV Rt. felmondta a szerződést, és menesztette a „nagy túlélőket” (*Lehengerelték...* [2001]). Az igazgatóság elnöke az ÁPV Rt. akkoriban kinevezett vezetője lett, ami a szerephalmozás és kézi vezérlés mindaddig példátlan esete.

Az „egységes állami vagyonkezelés” elvének (*o. s.* [1998]) szélsőséges – bár így sem következetes² – érvényesítése elvileg lehetővé teszi a teljes állami tulajdon áttekintését, a nyilvántartás javítását, az egyes elemek átcsoportosítását,³ és így jobb feltételeket teremthet a privatizációhoz is. A kormányzat azonban az elmúlt években nem erre használta megerősített pozícióit, hanem inkább a közvetlen politikai-miniszterelnöki befolyás erősítésére, az újraelosztás csatornáinak szélesítésére. Ehhez jó kiindulópont a központi kézben lévő vagyon megtartására – sőt növelése.

Az ÁPV Rt. vagyonának gyarapítása: visszaállamosítások

A rendelkezési jogok és a vagyon centralizációja a parlamenti ciklusok most már megszokottnak tekinthető velejárója. Az azonban újdonság, hogy 1998 után a központi privatizációs és vagyonkezelő intézmény tulajdonának köre nem szűkült, hanem évről évre, folyamatosan kiterjedt.

A növekedés már rögtön a választások után elindult, majd 1999-ben szökött fel, mégpedig az induló értéknek majdnem ötven százalékaival. 1998 nyara és 2000 decembere között az ÁPV Rt. vagyona 588 milliárd forintról 939 milliárdra duzzadt, ezen belül a

² A minisztériumokhoz tartozó vagyont a kezdeti átcsoportosítás alig érintette.

³ Ennek fontosságát mutatja, hogy a korábbi privatizációs szerződések áttekintésének kezdetén, az első háromezer tranzakció feldolgozásakor 20 „elkallódott” cégre és 100 ingatlanra bukkantak (*Torkos* [2000]).

I. táblázat
Az ÁPV Rt.-hez tartozó vállalatok számának és a vagyonának alakulása 1994–2000

Megnevezés	1990	1994	1995	1996	1997	1998. első félév	1998. második félév	1999	2000
Értékesített cégek száma	n. a.	335	214	179	177	48	10	24	24
Szerződés szerinti érték (milliárd forint)	n. a.	n. a.	466,31	119,01	359,02	75,59	2,07	96,87	18,82
Cégek száma az időszak végén	1848	823	673	512	297	241	218	210	179
Vagyon (milliárd forint)*	2000,00	1693,14	1190,21	1010,10	715,42	587,63	601,72	863,97	938,75
– ebből: tartós privatizálható	n. a.	341,00 1352,14	341,29 848,92	344,04 666,06	283,55 431,87	300,05 287,58	303,18 298,54	401,77 462,20	437,14 501,61

* Vállalatokban (nem társaságokban) lévő és átvett-elvont vagyonnal együtt.

1999–2000: a termőföld értékével együtt számítva.

Forrás: ÁPV Rt. Privatizációs Monitor különböző számai alapján saját számítás.

privatizálható rész több mint nyolcvan százalékkal emelkedve, meghaladta az 500 milliárdot⁴ (1. táblázat).

A gyarapodás első és legjelentősebb forrása az állami intézmények közötti átcsoportosítás. Az ÁPV Rt. 25 milliárdnyi vagyont vett át a Kincstári Vagyoni Igazgatóságtól, és elnök-vezérigazgatója a Pénzügyminisztériumtól megkapta néhány sajátos tevékenységű cég (Szerencsejáték és Reorg Rt., exporthitel-intézmények), valamint az állami kézben lévő bankrészvények kezelésének jogát (Peredi [1998a]).⁵ Ezek egyike, a Magyar Fejlesztési Bank önmagában is több tízmilliárd forint értékű vállalati vagyon tulajdonosa, és már korábban is az állami pénzek újraelosztásának egyik fontos csatornája volt, csakúgy, mint a hitelgaranciákat nyújtó szervezetek.

A központi állami vagyon növekedésének második oka a nyilvántartás változása. 1999-ben az ÁPV Rt. publikált adatait kiegészítette a termőföldvagyon 68 milliárd forintja,⁶ valamint a tartozások és követelések egyenlegét is tartalmazó „egyéb” kategória 25 milliárdja (Peredi [2000]).

A gyarapítás harmadik útja új módszer: a visszaállamosítás, két legnagyobb tétel pedig a Postabank és a Malév visszavétele volt. A pénzügyi intézmények konszolidáció révén jutott az ÁPV Rt.-hez, a légi közlekedési vállalat kisebbségi részvénycsomagját pedig a korábbi privatizációs szerződés egyik passzusa értelmében kellett visszavásárolnia az Alitaliát felváltó magyar bankcsoporttól.

Az állam szempontjából mindkét eset kényszerű lépésnek tekinthető – de bármikor megismétlődhet. Egyrészt a Malév-szerződésnek ezt a kikötését korábban nem hozták nyilvánosságra, és nem lehet tudni, hogy milyen privatizációval kapcsolatban bukkan majd fel hasonló kötelezettség. Másrészt a piac – vagy éppen maga a kormányzat – által teremtett vállalati válságok elhárítására mindig alkalmazható az állami tulajdonba vétel. Így merült fel 2000-ben a Magyar Olajipari Rt. gázüzletágának megvásárlása, amikor a nyomottan tartott hatósági árak miatt a Mol sok tízmilliárdos veszteséget szenvedett (Mink [2000b]).

A kényszerű visszaállamosításokat „önkéntes”, bár kisebb horderejű lépések is kiegészítették. A Concordia Közraktározási Társaságban az állam még 1998-ban megszerezte a többséget a Kereskedelmi és Hitelbank részvényeinek megvételével (Kelemen [1998]). A nem sokkal előbb privatizált Bizományi Áruház Vállalatot pedig az Arago befektetési csoporttól vásárolta vissza az állam, ezúttal a Magyar Fejlesztési Bank közbeiktatásával (Bizományban... [1999]). Ugyancsak az MFB alapította azt a céget, amely 1999-ben átvette az M1-es autópálya üzemeltetését. Az állami fennhatóság kiterjesztése itt a kölcsönök törlesztési képtelen magántársaság koncessziós jogának visszavonását, a megépített út állami rendelkezés alá vonását és új „helyettesítő társaság” létrehozását jelentette (K. Sz. A. [1998]).

A visszaállamosítás tehát lehetett kényszerű és önkéntes, vonatkozhatott a cégre vagy a tevékenységre, elérhető volt tőkeemeléssel vagy részvényvásárlással, végrehajthatta a központi vagyonkezelő vagy valamelyik társasága is.

A módszerek és alanyok kerülőutjait az első időszakban egy törvényi korlát indokolta. 1998 őszén, a tőzsde első válsága idején az ÁPV Rt. vezetői a nyilvánosság előtt is mérlegelték, hogy a szűken vett gazdasági racionalitás szempontjából is érdemes volna olcsón vásárolni több cég részvényeiből. Gondot okozott a Richter Gedeon sorsa is. A

⁴ Ebben szerepet játszott az a törvénymódosítás is, amely 1999 végén 25 százalékról egy arányrészvényre korlátozta az állami tulajdont a Magyar Olajipari Rt.-ben.

⁵ Mire a regisztrációra sor került, az utóbbi csomag kezelését a kormány ismét a Pénzügyminisztériumhoz rendelte, de a részvények a holding portfóliójában maradtak.

⁶ Döntően az állami gazdaságok által használt mezőgazdasági földterület.

gyógyszergyár mintegy tízszázalékos pakettjét a társadalombiztosítástól az ÁPV Rt. vette át bizományosként. Mivel azonban egy korábbi megállapodás 2000 végéig blokkolta az értékesítést (Tóth [1999]), az állami vagyonkezelőnek ezt a csomagot – a tb-vagyon többi elemétől eltérően – meg kellett vásárolnia.

Rövid vizsgálódás után világos lett azonban, hogy a holding ilyen akciókat nem hajthat végre. A Richter-ügy adott indokot a privatizációs törvény módosítására, amely felhatalmazta az ÁPV Rt.-t értékpapírok és ingatlanok vásárlására, valamint arra, hogy a tartalékalap meghatározott részét tőzsdei részvényekben tarthatja (Mink [1999b]). A manőverezési lehetőségeknek ez a tágítása tette lehetővé a vagyon és a jövedelmek állami körön belüli átcsoportosításának sok lépését, a költségvetést kikerülő forrásjuttatást, és a jövőben is megkönnyíti a visszaállamosításokat.

Kevés eladás, hullámzó bevételek

Az ÁPV Rt. vagyonának növekedése nemcsak az átcsoportosításokat és a visszaállamosítást tükrözi, hanem az eladások visszafogottságát is. A privatizáció lassulása részben a folyamatok és a vagyon jellege, részben az aktuális politikai és piaci helyzet miatt természetesnek tekinthető.

Először is, a parlamenti választások után eddig mindig lelassult a privatizáció. A régi játékszabályok már nem érvényesek, újak még nincsenek. Az átrendeződő apparátus és a pozícióját féltő vállalatvezetés is tartózkodik a kezdeményezésektől. A meghirdetett cégek száma ezért kicsi. A vevők, különösen a külföldiek visszahúzódása összefügg a felajánlott vagyon korlátozottságával és a kormányváltás teremtette bizonytalansággal. (Ezt 1994-ben és négy évvel később is fokozták az új kabinetek kevéssé szerencsés jelzései és lépései.⁷)

Másodszor, a privatizáció előrehaladtával csökken az eladható vagyon, és nehezebb eladni a még megmaradt, sokszor gazdálkodási gondokkal küszködő cégeket vagy kevésbé kapós kisebbségi paketteket. Harmadszor, az utóbbi években a piac gyengélkedett, 1998-ban és 2000 nyara óta a tőzsde válságjeleket mutatott.

A kormány csonka első évének lassulása jól magyarázható a választási ciklussal és az orosz válságnak a részvények árfolyamára gyakorolt hatásával. 1998 második félévében az ÁPV Rt. tíz cég kisebb-nagyobb vagyonrészét adta el, mindössze kétmilliárd forintért (1. táblázat). A többi, mintegy harmincmilliárdos bevétel „örökségből” származott. Egy Mol-részvényt pakettet még az előző kabinet értékesített, de a részletfizetési kedvezmény miatt az ár egy részét az utód kasszírozta be.

A privatizációval érintett ÁPV Rt.-cégek köre a következő évben is alig bővült, noha a korábbi magyarázó tényezők jórészt erejüket veszítették. Az új kormány berendezkedett, a tőzsdeindex növekedésnek indult, a holding kezében lévő vagyon pedig meghaladta a két évvel korábbit. Lett volna mit eladni, és a sok tételből álló tb-vagyon viszonylag gyors értékesítése azt mutatja, hogy ez akkoriban sem volt lehetetlen.⁸ A holding portfóliójába tartozó vállalatok eladásának alacsony száma arra utal, hogy nem kívánták felpörgetni a privatizációt. A darabszám és a bevétel azonban nem feltétlenül kapcsolódik össze. Sok pénzt kevés tranzakcióval is meg lehet szerezni. 1999-ben a kabinet nem törekedett a privatizáció lezárására, fontosnak ítélte viszont a készpénz növelését. Ebben

⁷ Gondoljunk csak a Hungarhotels-ügyre, vagy 1998-ban az új miniszterelnök külfölditőke-ellenes kijelentéseire.

⁸ Az ÁPV Rt. bizományosi szerepe miatt a tb cégeinek sem a száma, sem a bevétele nem szerepel a privatizációs összesítésekben.

az évben az ÁPV Rt. bevétele egy nagy és néhány kisebb ügylet nyomán százmilliárd forint fölé emelkedett. A Matáv részvényeinek 5,7 százalékáért a holding több mint 75 milliárd forintot kapott, és három másik cég (Budapesti Elektromos Művek, Tiszai Áramszolgáltató, Borsodchem) kisebbségi pakettje is átlépte a milliárdos határt. A „kevés tranzakcióval nagy bevétel” stratégiájába illeszkedett a Mol 25 százalékos részének kiemelése a tartós állami tulajdon köréből, és a piacra vitel fontolgatása (*Eladnák...* [1999]).

Mindennek alapján 1999 végén úgy tűnt, hogy az újabb parlamenti választások előtt sor kerül a padlássöpprésre. Az ÁPV Rt. és a kancellária hivatalnokai, szakértői magánbeszélgetéseken megerősítették, hogy a kormány nem akarja utódaira hagyni a koronaékszerek maradékát. Gyorsan eladják, ami eladható: az olaj- és gyógyszeripar, valamint a bankok még állami kézben lévő részvényeit, esetleg néhány nagyvállalatot és sok ingatlant.

A 2000. év azonban az ambiciózus, eredetileg 140 milliárdos bevétellel számoló terv ellenére a privatizáció legrosszabb esztendeje lett. Az ÁPV Rt. kasszájába eladásból és vagyonhasznosításból 21 milliárd forint folyt be. Hasonlóan alacsony értéket csak 1991 mutat – az is nominálisan, az inflációt figyelmen kívül hagyva (*2. táblázat*).

Keveset értékesítettek,⁹ számos privatizációs ügylet elmaradt vagy kudarcba fulladt. Nem került piacra a Mol, a Richter Gedeon, a Budapest Bank állami része és a Hungaropharma. Nem vagy sikertelenül hirdetett meg az ÁPV Rt. több ingatlant, pedig ebből 36 milliárdos bevételt reméltek.¹⁰ Nem sikerült az Antenna Hungária nagyobb részvénycsomagjának tőzsdére vitele, a Vértesi Erőmű eladása, 2001 elején a Malév tőkeemeléssel egybekötött privatizálása és az OTP-Postabank tranzakció.

A holding nem alaptalanul indokolta az eladások elmaradását a tőzsde újabb mélyrepülésével és egyes részpiacok lanyhaságával (*ÁPV Rt.* [2000]). Nem hibáztathatjuk azért, hogy nem „kótyavetyélte” el a vagyont, hanem jobb piaci helyzetre várva elutasította a túlságosan alacsony árakat. Csakhogy az esetek egy részében meg sem hirdették a vagyonrészeket. Másutt a kereslet és pályázati kiírások részletes ismerete nélkül nehéz megítélni, hogy az ÁPV Rt. valóban nem tudott, vagy csak nem akart eladni – kódolva a kudarcot például az időzítés vagy a konkrét feltételek meghatározásával. Nem kizárt, de a dolog természete miatt nem is bizonyítható, hogy az év második felében az intézmény átalakításának hírére „tartálékolta” a vagyont, főként az ingatlanokat.

Az azonban biztos, hogy a kormány sem szorgalmazta a privatizációt. Halogatta a hatáskörébe tartozó nagy döntéseket, és lemondott a tervezett 18 milliárdos költségvetési befizetésről. Az elmaradásért okolhatta a tőzsdét – de a környező országokénál nagyobb és tartósabb visszaesés a gazdaság egészének jó teljesítménye mellett arra utal, hogy ebben maga sem volt vétlen.¹¹ A kabinet döntéshozói megint pragmatikusan értékelték a helyzetet. Rossz piaci helyzetben, pénzügyi kényszer hiányában újabb csendes fordulatot hajtottak végre: év közben már nem elsősorban értékesítést, hanem a jövedelmek átcsatornázását várták a vagyonkezelőtől (*Részjegyzőkönyv...* [2001]).

2001-re az ÁPV Rt. üzleti terve 85 milliárd forintos bevétellel számolt a hozzárendelt vagyonból. Az eladási listán szerepelt a Budapest Bank és a Richter Gedeon 24-25 százalékos pakettje, az Antenna Hungária megmaradt csomagja, az ingatlanportfólió jelentős

⁹ A legnagyobb tételek: a Kereskedelmi és Hitelbank, a Borsodchem, az Antenna Hungária, az ICN (Alkaloida) kisebbségi pakettje, valamint az ITC Ingatlanforgalmazási Kft. százs százalékos üzletrésze.

¹⁰ Többek között a CD Hungary, a Hajógyári sziget, a Váltó Libra 4, a Magyar Televízió székháza vagy a Honvédelmi Minisztériumtól átvett ingatlanok.

¹¹ A budapesti tőzsde sajátossága, hogy a forgalom zömét adó cégek (az olaj-, gáz- és gyógyszeripar, valamint a távközlés) eredményeit a kormány döntései – a szabályozás, a hatósági árak és ártámogatások – közvetlenül is befolyásolják. Ez a hatás az érintett társaságok és részvényeseik szempontjából az elmúlt években kedvezőtlen, illetve kiszámíthatatlan volt. A külföldi befektetési alapok tömegesen hagyták el a magyar parkettet, több száz milliárdot vonva ki a piacról.

2. táblázat
Az ÁPV Rt. bevételei 1990–2000 között (milliárd forint)

Megnevezés	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998.		1999	2000	Összesen
									első félév	második félév			
Eladás	0,67	30,43	69,82	164,50	132,03	460,16	146,66	340,19	72,01	32,37	115,71	21,13	1585,60
ebből													
a) készpénz	0,67	29,42	58,49	128,22	38,56	437,76	102,59	317,23	67,31	31,89	114,84	19,82	1346,80
1. deviza	0,53	24,61	40,98	110,67	10,95	412,05	77,50	208,39	36,90	1,72	69,52	0,00	993,82
2. forint	0,14	4,81	17,51	17,55	27,61	25,71	25,09	108,84	30,41	30,17	45,32	19,82	352,98
b) kárpótlási jegy	0,00	0,00	2,26	14,56	64,20	18,48	41,63	22,66	3,63	0,56	0,87	1,31	170,16
c) E-hitel	0,00	1,01	9,07	21,72	29,27	3,92	2,44	0,30	0,99	0,00	0,00	0,00	68,72
Osztalék	0,00	0,93	7,41	5,41	7,80	5,07	8,15	5,77	3,02	2,05	5,98	12,88	64,47
Egyéb bevétel	0,00	0,00	0,00	0,00	16,84	8,74	3,16	3,80	0,73	1,64	10,71	24,28	70,00
Összes készpénz	0,67	30,35	65,90	133,63	63,20	451,57	113,90	326,80	71,06	35,58	131,53	56,98	1481,27
Készpénz/összes (százalék)	100	97	85	79	40	95	72	93	94	98	99	98	86
Összes bevétel	10,67	31,36	77,23	169,91	156,67	473,97	157,97	349,76	75,76	36,16	132,40	58,29	1720,07

Forrás: KSH, ÁPV Rt. Privatizációs Monitorok.

része, valamint 12 állami gazdaság is (MeH [2001]). E nagyobb tételek többségének értékesítése azonban bizonytalan, vagy nem hoz sok bevételt.

Egyrészt a tőzsde és az ingatlanpiac regenerálódása 2001-ben kétséges, ami ismét elhalaszthatja például a műsorszóró cég vagy a gyógyszergyár részvényeinek felkínálását. Másrészt megint előtérbe kerülhet a vagyon ingyenes-kedvezményes elosztása. Az éppen hivatalban lévő koalíció az 1994-es és az 1998-as választások előtt is kiterjesztette a privatizációnak ezeket a formáit. Az újabb forduló sem kivétel.

Tavaly a parlament 19 állami gazdaságot kivont a tartós állami tulajdon köréből, és közülük 12-nél a Magyar Fejlesztési Bankra ruházta a tulajdonosi szerepet. Az új részvényt nem kötik a privatizációs törvény előírásai, így a versenyzetési szabályok, sőt a „bank” státusának megváltoztatása után a pénzügyintézetekre vonatkozó korlátozások sem. Az MFB húszéves kölcsönt ad – két év türelmi idővel – a cégek alkalmazottai által alapított befektetési társaságoknak.¹² S miért ne érvényesülhetne a módszer szélesebb körben is? Könnyen elképzelhető, hogy az értékesítésre váró ingatlanok most, hitellel vagy anélkül, de lényegesen olcsóbban vagy ingyenesen gazdára találnak. (A kétéves költségvetés több ingatlant kijelölt, amelyek térítés nélkül átadhatók a helyi önkormányzatoknak. Néhány repülőteret már meg is kaptak a helyhatóságok és társadalmi szervezetek.) Kedvezményes privatizáció volt a Mahart leányvállalatának, a Balatoni Hajózási Rt.-nek az átadása a helyi önkormányzatok tulajdonába – az MFB társtulajdonosi szerepe mellett –, jelentős árengedménnyel (Török [2001]). Hasonlóképpen nem piaci megoldás a Postabank átadása a Magyar Postának (Várkonyi [2001a]).¹³

Mindennek alapján nem meglepő, hogy az ÁPV Rt. már nyáron előterjesztést készített a tervmódosításról, még kevesebb bevétellel számolva (Új ÁPV Rt. ... [2001]). A költségvetési nyomás valószínűleg ebben az évben sem lesz erős, mert a központi források a vártnál is bőségebbnek bizonyultak. (2000 decemberében a kormány még mintegy százmilliárd forint felhasználásáról döntött, amit a folyó évi költségvetést nem terhelve 2001-ben folyósítanak – Pénzügykutató Rt. [2001].) Az állami vagyon kezeléséről szóló új törvény előkészületei sem kedveznek a privatizációnak: a személyes és szervezeti pozíciók erősítése leköti az energiák nagy részét. Azok a szempontok, amelyek 2000-ben az eladások visszafogása mellett szóltak – a kormány oldalán a bevételi kényszer hiánya és a konfliktusokkal járó nagy döntések elkerülése, a holding oldalán a jövőre tartalékolás –, most még egyértelműbben hatnak. Az egyes részpiacok gyengesége jó érvet ad a halogatáshoz. Így 2001-ben a bevételek nagyságrendje akkora maradhat, mint az előző évben, és a struktúrája is hasonló lehet.

2000-ben ugyanis az ÁPV Rt. bevételeinek a szerkezete is lényegesen megváltozott. Az egyik, korábbra visszanyúló változás a forint/deviza arány. 1998 második félévében csak 1,7 milliárd forintnyi deviza folyt be, ami az összes készpénzbevételnek alig több mint öt százaléka. Ezt a szélsőségesen alacsony értéket, ami csak 1994-hez, az előző választási fordulóhoz hasonlítható (2. táblázat), most nullára sikerült lefaragni. A jelenlegi kormány hivatali ideje alatt csak kisebbségi paketteket adtak el külföldieknek – minden más értékesítés a hazai befektetőket preferálta.

A másik fontos változás az értékesítés részesedése a bevételekből. Az 1990-es évtizedben ez mindvégig átlagosan több mint kilencven százalék volt, 2000-ben azonban alig haladta meg az egyharmados arányt. Az 2. táblázatból az is látszik, hogy a szokásos három-négy százalékról 22 százalékra nőtt viszont az osztalék, és 41 százalékra az egyéb

¹² Az alkalmazottak közé számítanak az igazgatóságok és felügyelőbizottságok tagjai is. Az érintett cégeknél a testületek összetétele a közelmúltban jelentősen megváltozott. Sajtóértesülések szerint mindenütt nőtt a kormánypártokhoz valamilyen szálon kapcsolódó delegáltak száma (Megkezdődik... [2001]).

¹³ A hányattatott sorsú pénzügyintézet privatizálásának eredeti terve, az OTP-tranzakció sem hozott volna készpénzbevételt: az állam az átadott vagyon fejében az OTP-ben szerzett volna részesedést.

– többek között felszámolásból, végelszámolásból, kamatokból, valamint a saját és a hozzárendelt vagyon közötti, technikai jellegű átcsoportosításból szerzett – bevétel.

Végül, ami talán a legfontosabb: az ÁPV Rt. saját bevételei nem fedezték a kiadásokat. A hiányt a központi költségvetés hidalta át.

„Különleges feladatok”: a költségvetésen kívüli újraelosztás

Az ÁPV Rt. 1998-ban és 2000-ben nem gyarapította, hanem fogyasztotta a közpénzeket: a bevételek és a ráfordítások egyenlege negatív volt.¹⁴ A kiadások legnagyobb tételei a vállalati támogatások – nevezzék azokat reorganizációnak, tőkeemelésnek, befektetésnek, válságkezelésnek vagy garanciavállalásnak.¹⁵ A két szélső évet a „kakukktójás” 1999-cel együtt az jellemezte, hogy ez az újraelosztás mind abszolút értékben, mind az értékesítési bevételhez és az összes ráfordításhoz viszonyítva magasabb volt a korábbi időszak kiugró csúcsainál is.

Az ÁPV Rt. egyetlen évben, 1998-ban majdnem annyit költött reorganizációra, mint 1993 és 1997 között összesen. A több mint százmilliárdos újraelosztás – a magyar privatizáció történetében először, de nem utoljára – meghaladta az értékesítésből és vagyonhasznosításból származó „szokásos” bevételeket, valamint a kiadások hatvan százalékát¹⁶ (3. és 4. táblázat).

3. táblázat

A vagyonkezelő szervezetek reorganizációs kiadásai, 1993–2000

Év	Újraelosztás* (milliárd forint)	Összes készpénzbevétel (értékesítésből és vagyonhasznosításból – milliárd forint)	Újraelosztás a készpénzbevétel százalékában
1993	22,2	128,2	17,3
1994	13,3	38,6	34,5
1995	21,0	437,8	4,8
1996	32,4	102,6	31,6
1997	34,6	317,2	10,2
1998	107,6	99,2	108,5
1999	60,2	131,5	52,4
2000	82,2	19,8	414,9

* Újraelosztás: reorganizáció, tőkeemelés, befektetések, válságkezelés, garanciák.

Forrás: KSH (1996), Statisztikai Évkönyv 335. o., ÁPV Rt.

A reorganizációs-válságkezelési kiadások 1998 második félévében a Postabank megmentése miatt szöktek fel. A tőkeemelés egy részét a költségvetés utalta át, másik részét az ÁPV Rt.-nek kellett állnia. Közel 40 milliárd nem is a Postabankhoz áramlott, hanem az ügyletben közreműködő Magyar Fejlesztési Bankhoz (*Jó, jobb...* [1998]). Nyilvánvaló, hogy a holding negatív egyenlege a válságkezelés technikájának következménye. Az

¹⁴ A formális mérlegegyensúlyt az teremti meg, hogy a kiadások egy részét a holding tartalékalapjából folyósítják, amit a költségvetés előzőleg feltölt.

¹⁵ Az ÁPV Rt. hivatalos kiadványában, a Privatizációs Monitorban évről évre változhat a kategóriák neve és tartalma is.

¹⁶ Ez a részarány korábban 10 százalék körül ingadozott. 1998 előtt az 1993-as 28 százalék kiugró értéknek számított (4. táblázat).

4. táblázat
Az ÁPV Rt. kiadásainak szerkezete 1993–2000 között (az összes kiadás százalékában)

Megnevezés	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Összes (milliárd forint)	Összes (százalék)
Privatizáció fenntartása	15,02	8,36	7,19	12,55	19,18	20,69	16,27	27,82	245,31	15,51
Társaságok támogatása	28,02	9,70	8,69	9,52	11,05	60,87	42,41	54,26	373,50	23,62
Költségvetési befizetések	40,49	34,38	65,92	63,21	60,86	14,64	37,93	10,22	739,34	46,75
Kárpótláshoz kapcsolódó	16,47	47,56	7,95	12,79	7,94	3,59	2,33	1,68	178,08	11,26
Egyéb	0,00	0,00	10,25	1,93	0,97	0,21	1,06	6,02	45,37	2,87
Összesen (százalék)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	–	100,00
Összes kiadás (milliárd forint)	79,12	137,19	241,94	340,24	312,84	176,82	141,91	151,54	1581,60	–

Privatizáció fenntartása: ÁPV működési költségek, önkormányzati rész, APEH, E- hitel, bírságok, tartalékok nélküli.

Társaságok támogatása: reorganizáció, tőkeemelés, befektetések, válságkezelés, garanciák.

Költségvetési befizetések: költségvetési átutalás, állami alapok feltöltése, államadósság-törlesztés, osztalék, adószolidaritáció.

Forrás: ÁPV Rt. Privatizációs Monitorok alapján számítva.

1993–1994-es, kötvényátadásra épülő bankkonszolidációban a központi vagyongazdálkodó szervezeteknek közvetlenül nem kellett részt venniük. Ha a pénzintézeteket korábban is a Postabankhoz hasonló módon segítették volna ki, akkor a privatizáció készpénzegenlegre 400–450 milliárd forinttal rosszabb képet mutatna.

A választott megoldásból az a következtetés is adódik – és ezt maga a kormányzat is bízást levonhatta, egyik legelső intézkedését precedensnek tekintve –, hogy az ÁPV Rt. és az MFB is a költségvetést kikerülő, rejtett redisztribúció csatornájává válhat. A vagyongazdálkodó holding saját bevételeiből vagy tartalékaiból már korábban is támogatta saját cégeit, ezzel kiadásoktól kímélte meg a központi kasszát. Az újdonság itt az, hogy a forrásokat a költségvetés utalja ki úgy, hogy a ráfordítás célja, sőt sokszor – néhány áttétel közbeiktatásával – a kedvezményezettje is kívül marad a parlament és a társadalmi nyilvánosság látókörén.

A kreatív eljárást a kormányzat 1999-ben a támogatások új címzettjeinek kijelölésével fejlesztette tovább. Ebben az évben az ÁPV Rt. ingatlanokat és más eszközöket vett meg a Honvédelmi Minisztériumtól és a Magyar Televíziótól több tízmilliárd forintért (*Peredi* [2000]). Az „eladók”¹⁷ ennyivel több forráshoz jutottak, mint amennyi a költségvetési törvényben szerepelt. Felvetődött, hogy a vagyongazdálkodó nemcsak központi állami szervezetektől, hanem a saját tulajdonában álló cégektől is vásárolhat – például megveheti a bábolnai kombinát földterületét, ami itt is azt jelenti, hogy a támogatásért cserébe ingatlant kap.

A teljes újraelosztási kiadás 1999-ben hatvanmilliárd forint volt, az ÁPV Rt. készpénzbevételeinek fele. Ez az arány, sőt az abszolút összeg is magasabb, mint a megelőző években bármikor – a Postabank évének, 1998-nak a kivételével (*3. táblázat*).

Ebben az esztendőben azonban a holding nemcsak a finanszírozás átvállalásával, hanem közvetlen befizetésekkel is javította a költségvetés egyenlegét, összes bevételeinek harmadát átutalva. Ez a 44 milliárd forint a portfólión kívül tartott társadalombiztosítási vagyon eladásával együtt megközelítette a százmilliárdot.

2000-ben ugyanilyen nagyságrendű volt a jövedelemátcsoportosítás – csak most ellenkező irányban. Az ÁPV Rt. ennyit fordított a vagyon kezelésétől és eladásától függetlenül az évközi kormánydöntések által megszabott, tehát a költségvetésben nem szereplő „különleges feladatok” (*Peredi* [2000]) teljesítésére.

A legtöbb pénzt a Magyar Fejlesztési Bank kapta a 32 milliárd forintos tőkeemeléssel, autópálya-építésre. További tíz- és hatmilliárd a Honvédelmi Minisztériumnak, illetve a Magyar Televízióknak ingatlanátvételekért, 2,5 milliárd az új tv-székház, hatmilliárd a Millenniumi Emlékpark építésére, 6,5 milliárd a CW bank bécsi székházának megvásárlására. 2,5 milliárdba került a Regionális Fejlesztési Holding megalapítása, és ugyanennyit kapott a Közép-Kelet-Európai Történelem és Társadalom Kutatásért Közalapítvány egy múzeum létrehozására (*ÁPV Rt.* [2000]). A Reorg Apport Rt.-nek pedig 25 milliárd jutott a Postabank-konszolidációval kapcsolatos többletvesztések finanszírozására.¹⁸ Mindezt csak kiegészítették a társaságoknak adott „szokásos” tőkeemelések és egyéb juttatások (Antenna Hungária, Eximbank, Bábolna Rt., Földhitel- és Jelzálog Bank, Tokaj Kereskedőház, Volán-társaságok, Recski Ércbánya). A reorganizációra fordított összeg 2000-ben meghaladta az összes kiadás felét (*4. táblázat*), miközben újabb csúcst döntött: több mint négyszerese volt a „szokásos” bevételeknek (*3. táblázat*).

Az ÁPV Rt. 2001-es terve ismét a bevételeknél nagyobb ráfordítással számol. A vagyonváltásra nem vezető kiadás – valószínűleg jelentős részben költségvetési átutalás-

¹⁷ Itt voltaképpen a Kincstári Vagyoni Igazgatóság vagyonáról van szó. Az „eladók” csak kezelők, amelyek nemrégiben kötötték meg az erre vonatkozó szerződéseket a KVI-vel.

¹⁸ A döntés 2000. decemberi, az átutalás áthúzódik a következő évre.

ból – megközelítheti a százmilliárd forintot (*MeH* [2001]). Ebből 25 milliárdot a Reorg Rt. kapott még a tavalyi döntés nyomán. Az MFB alaptőkéjét legalább 12 milliárddal fel kell emelni. A Malévnek a tulajdonos hárommilliárdos gyorssegélyt utalt ki, az MFB pedig húszmilliárd hitelt nyújtott.¹⁹

Mindennek alapján megerősíthetjük a kormány állítását: az ÁPV Rt. legfontosabb tevékenysége az elmúlt években nem a privatizáció, hanem a költségvetési pénzek átcsatornázása. A holding 1998-ban és 2000-ben is a kormányzati célok szolgálóleánya volt, csak most nem a bevételekkel, mint korábban – és átmenetileg 1999-ben –, hanem főként a kiadások rejtett csatornába terelésével. Ezeket a feladatokat pedig kiválóan teljesítette. Miért kell akkor megszüntetni?

Régi intézmények – régi tervek felmelegítése

„A kampányszerű privatizáció vége bármikor deklarálható – az időzítés tisztán politikai kérdés” – állította a Pénzügykutató Rt. 1998 tavaszán más független elemzőkhöz hasonlóan. A kormány 2000 végén látta elérkezettnek az időt a korszakhatár meghirdetésére. A kérdést addig is folyamatosan napirenden tartották – és mindmáig nem történt semmi.²⁰

Hosszú vajúdas

A privatizációt nemcsak elkezdni, hanem lezárni is nehéz. A végjáték ugyanis már 1996 vége óta tart. Az első lépést a Tocsik-botrány után kinevezett új ÁPV Rt.-vezetés tette meg, 1997-re irányozva elő a kampányszerű privatizáció befejezését és az új intézményi-törvényi keretek kidolgozását. Az őszre elkészült törvénytervezet két szervezet létrehozását ajánlotta: az ÁPV mintáját követő Magyar Holdingot a vagyon kezelésére és egy Pénzügyminisztérium alá rendelt hivatalt a privatizációból fennmaradt kötelezettségek teljesítésére. A Horn-kormány tárgyalta ugyan a javaslatot, de a parlamenti választások előtt – a privatizáció átfogó értékelésének megvitatását is elkerülendő – nem döntött (*Voszka* [1998]).

Az új kabinet ezen a területen is gyors lépéseket ígért. A Miniszterelnöki Hivatal mellett felállított bizottság 1999 elejére el is készített egy javaslatot (*Peredi* [1998c]). A felsorolt több változat az óriásholdíngon kívül lehetséges megoldásként említette a vagyon minisztériumok közötti szétosztását is, ami a világon sok helyütt működő modell. A kormány egy évig nem foglalkozott a kérdéssel. Nyilván az az álláspont kerekedett felül, amelyet az ÁPV Rt. vezetője korábban hangoztatott (*Osváth* [1998]): a kitűzött feladatok az adott keretek között is teljesíthetők, bármilyen döntés végrehajtható. Az idő nem sürget – mondták indoklásul a kormányapparátusban dolgozó szakértők. Sürgetni kezdte azonban a döntést az év végén a Független Kisgazdapárt.

A koalíciós partner figyelmét feltehetően két elvesztett csata hívta fel az állami tulajdonosi jogok gyakorlásának fontosságára. Az egyik az agrártárca 430 milliárdos támogatási igénye, amelyet részben a privatizációs bevételekből akartak fedezni (*G.T.I.-N.Sz.-P.Zs.* [1999]), a másik a bábolnai vezérigazgató személyére tett javaslat elvetése (*Mink* [2000a]).

¹⁹ A 2001-ben elfogadott MFB-törvény szerint a költségvetés minden évben köteles feltölteni a bank alaptőkéjét 60 milliárd forintra. Ha tehát ez vagy bármelyik másik kölcsön behajthatatlannak bizonyul, a számlát a közkassza állja.

²⁰ Az állami vagyonkezelés intézményrendszerének átalakításáról szóló törvényt a februári ütemezés szerint 2001 tavaszán vitatta volna meg az Országgyűlés – erre azonban nem került sor. Így az őszre tervezett hatálybalépés is veszélybe kerülhet.

Az FKGP a kancellária szakértőjéhez hasonlóan az 1997-es előterjesztésekhez nyúlt vissza, de érthető módon a másik változatot szorgalmazta: a vagyon központosítása helyett a minisztériumok közötti felosztást (*Mink* [2000a]). A nagyobbik koalíciós partner elutasítását ismét csend követte, egészen 2000 decemberéig, amikor a kormány maga is szükségesnek látta a jogszabályok és intézmények átalakítását. Mi indokolhatja az időzítést?

A hivatalos érvek szerint a tömeges privatizáció lezárult, az ÁPV Rt.-ben már eddig is előtérbe került a vagyonkezelés (*MeH* [2001]). Ennek egyik jele, hogy a tartós tulajdonban lévő cégek irányítása szervezetenként is elválk a privatizálandóktól, és a holding megújította az ellenőrzés rendszerét (*Osváth* [1998]). A megerősített Kontrolling Igazgatóság a gyakoribbá váló²¹ társasági jelentések alapján negyedévente összefoglaló jelentést ír az ÁPV Rt. vezető testületeinek. A vagyonkezelés mellett, folytatódik az indoklás, a holding tevékenysége a „kormányzati gazdasági célok megvalósításában való együttműködés” felé tolódott (*Részjegyzőkönyv* [2001]).

Láttuk, hogy az eladások alacsony száma és csökkenő részaránya igazolja ezt az állítást. De biztos, hogy lenne mit eladni – csak ezt sem a kormány, sem a holding nem szorgalmazta. Ezért nem kizárt, hogy önmagát beteljesítő proféciáról van szó. Az időzítés hátterében nem annyira gazdasági, mint politikai okokat sejtethünk.

Az egyik magyarázó tényező a koalíciós pártok aktuális állapota. A belső viszályoktól szabdalt FKGP 2000 és 2001 fordulóján biztosan nem volt elég erős ahhoz, hogy megvétőzza a saját törekvéseivel szöges ellentétben álló terveket. A másik ok az, hogy az új törvénnyel elháríthatók a zavaró jogi akadályok, intézményesíthetők a kormány már eddig is követett eljárásai: a központosítás, a közvetlen utasítás, a nyilvánosság és a verseny korlátozása. A változtatások új csatornákat nyithatnak a vagyon és a jövedelmek rejtett átcsoportosításához, erősítve a következő parlamenti választások anyagi bázisát.

Normális vagy sajátos holding?

Az eddig nyilvánosságra jutott tervezet az 1997-es változathoz csak az ÁPV Rt. jogutódainak elnevezését módosította: a vállalkozói vagyont kezelő szervezet a Nemzeti Holding lesz, a korábbi privatizációból származó követeléseket és kötelezettségeket a Magyar Követeléskezelő veszi át. A termőföld a Nemzeti Földalapba kerül, esetleg az agrártárca felügyelete alá – erről külön törvényt alkotnak (*MeH* [2001]).

Több fontos kérdésről azonban még nincs döntés. Az egyik a vagyon nagysága, a további központosítás mértéke. Elképzelhető, hogy az Rt. tovább bővül a minisztériumi, esetleg a kincstári tulajdon rovására (*Mink* [2001]). Ez – elvileg helyeselhető módon – a jelenleginél szélesebb körben elválasztja egymástól a tulajdonosi és szabályozási hatásköröket.²² A holding mindenképpen a magyar gazdaság túlsúlyos szereplője lesz. Már ma is közel ezermilliárdos tőkéje több, mint az első tíz legnagyobb magáncégé.

A másik kulcskérdés az új Rt. gazdálkodásának jellege. Ha működése alapján véve a társasági törvény előírásait követné – legfeljebb néhány speciális szabállyal kiegészítve –, akkor ez gyökeres változást hozna.

Az üzleti holding ugyanis profitorientált, feladata a vagyonérték növelése. A társaságok a tulajdonosi szervezet portfóliójába kerülnek, nincs szükség a hozzárendelt vagyon

²¹ A jelentési kötelezettség az állami tulajdonhányad nagysága szerint differenciált. Többségi részesedés esetén havonta kell adatokat beküldeni, míg a korábbi negyedéves periódus az 50 százalék alatti tulajdonrészhez kapcsolódik. 10 százalék alatt megelégszenek éves jelentésekkel.

²² Az elv következetes megvalósítására nem számítunk. Néhány óriásvállalat, mint a MÁV és a Posta, valószínűleg a tárcánál marad.

kényszer szülte kategóriájára. A költségvetés az adózás általános szabályait érvényesíti, nem vonja el a privatizációs bevételeket, és nem is nyújt rendszeres támogatásokat. Elvileg kizárt a mindenkori kormány közvetlen – a profitérdeket keresztező – beavatkozása, a vagyonelemek elvonása vagy felduzzasztása, és kizárt az a költségvetési pénzeket átcsoportosító szerep, amelyet az ÁPV Rt. az elmúlt évben olyan sikeresen gyakorolt. Ugyanakkor a holding működési logikájához szervesen illeszthető az üzleti titok, a külső ellenőrzés és versenyeztetés korlátozása.

Ilyen státus kialakítására törekedett az 1990-es évek első felében a tartós állami tulajdon irányítására létrehozott Állami Vagyonkezelő Rt., de mint alig hároméves, mindvégig konfliktusokkal terhelt pályafutása mutatta, sikertelenül (Voszka [1995]). Mire jó az állami vagyon, ha a tulajdonosi jogok gyakorlója kizárólag a piac szabályait követi, és a kormány nem érvényesítheti sajátos érdekeit? Minden kabinet nehezen mondana le a közvetlen befolyásról – s ezt a hivatalban lévő kormánytól még kevésbé várhatjuk.

A deklarált célok most is ellentmondásosak. A piaci módon irányított állami cégek legyenek versenyképesek, adjanak osztalékot – de a gazdaságpolitikával összehangolt elvek alapján működjenek, a tartós tulajdon szolgáltató ellátási és foglalkoztatási szempontokat is. A privatizáció alapszabálya a versenyeztetés – de nemcsak az ár számít, hanem a kormányzati célok (foglalkoztatás, területi politika, stratégiai érdekek, szakmákultúra megőrzése), valamint a társadalmi elvárások (kistulajdonosi kör bővítése, stabil tőzsde, verseny) is. Fontos a nyilvánosság és az átláthatóság – de „a gazdasági ésszerűség követelményeinek figyelembevételével” (MeH [2001]).

Ezt az elképzelést ugyanúgy az „egyrészt-másrészt” megközelítés jellemzi, mint a kilencvenes évek korábbi hasonló dokumentumait. A hagyományokat követi a módszerek kidolgozatlansága is. Hiányoznak azok az új szervezeti, döntési, érdekeltégi feltételek, amelyek a jelenleginél hatékonyabb működést valószínűsítene.

Az üzleti holding irányába egyetlen elem mutat: a korábbi privatizációból származó kötelezettségek elválasztása a vagyontól. (Ez azonban növeli a költségvetési kiadásokat. Ha az ÁPV Rt. tartalék alapját a „hordalékkal” bajlódó hivatal örökli is, az aligha nyújt fedezetet a még ma is nehezen felmérhető – több mint 600 per kimenetelétől is függő – kiadásokra.²³) Számos jel valószínűsíti ezzel szemben a „sajátos” megoldásokat. A hivatalban lévő kabinet eddig is az erős állam-beavatkozó kormányzat elvét vallotta. Befolyását növelné, ha a tartós állami tulajdon körét a parlament helyett ismét kormányhatározattal lehetne módosítani, és a holdingra érvényes játékszabályokat az alapító okirat módosításával maga változtathatná (*Részjegyzőkönyv* [2001]). Ha a versenyeztetés ma még szigorú szabályait enyhítik – amit az ÁPV Rt. elnöke már 1998-ban szorgalmazott (Peredi [1998b]), a gyakorlat pedig sokszor alkalmazott –, akkor a döntések még közvetlenebbül (és legálisan) alárendelhetők a mindenkori kormány céljainak. A többpárti felügyelőbizottság megszűntetése pedig a külső ellenőrzést korlátozza.

A leginkább valószínű változat az ÁPV Rt. sajátos vonásainak kiterjesztése, az elmúlt három év gyakorlatának intézményesítése. Speciális holding, ha a kormány utasításainak vagy sugallatainak megvalósításáról van szó – és az üzleti titok által védett „szabályos” társaság, ha ezek következményéről (a privatizáció és a vagyonkezelés kedvezményezettjeinek kiválasztásáról, a juttatások mértékéről, az adóforintok áramlásának útjáról) számot kellene adni.

A Magyar Fejlesztési Bank a példa arra, hogy a terv megvalósítható. Az MFB-t már korábban sajátos, nonprofit intézménnyé nyilvánították (Csabai [2000]), 2001 tavaszán

²³ A kötelezettségek közé tartozik a garanciákon kívül többek között az önkormányzatoknak a gázközmű-vagyon után fizetendő összeg, körülbelül tízmilliárdnyi kárpótlásjegy-bevonás, valamint a végleges megállapodás az egyházakkal, amelyhez szakértői becslések szerint további 60-70 milliárd forintba lesz szükség (Czene [1999]).

pedig teljesen kivonták a pénzügyi törvény hatálya alól (*Emőd* [2001]).²⁴ A „bank” már eddig is sokoldalú és aktív volt a kormány, illetve a koalíciós pártok által rá rótt feladatok végrehajtásában. Finanszírozta az autópálya-építést, visszaállamosított (BÁV), reorganizált (Digép, Zsolnai Porcelángyár, az utóbbiban néhány év alatt tíz vezetőcserével), segítette a „patinás cégeket” (Phylaxia), kedvezményes hiteleket adott (konzervipar), kétséges megtérülésű, ám nagy összegű kölcsönöket nyújtott (*Mink* [1999a]). Hogy mindezt megtehesse, alaptőkét és más forrásait az államkasszából többször kiegészítették. A sok százmilliárdnyi közpénz sorsát firtató kérdéseket a szervezet az üzleti titokra hivatkozva rendre elhárította. Az új törvény ezeket a lehetőségeket tágítja és intézményesíti. Így az MFB nemcsak a Nemzeti Holding kiegészítője lesz, hanem már most az előképeinek tekinthető.

Hagyománykövetés és innováció

Az állami vagyon eladása és kezelése 1998 és 2001 között több szempontból is a korábbi forgatókönyvet követte. A trendek egy része a parlamenti választások ciklusához kapcsolódik. A kormányváltás után, mint eddig is, lassult a privatizáció. Az új kabinet elődeéhez hasonlóan rögtön hivatalba lépése után központosította a rendelkezési jogokat és a vagyont, lecserélte a kulcsembereket nemcsak az irányító szervezetekben, hanem a társaságok élén is.

Nem meglepő, hogy a privatizációt most is a jövedelmek újraelosztása kíséri. A központi vagyonkezelők az eladásokból szerzett bevétel egy részét mindig a vállalatok életben tartására-feljavítására, illetve az elkülönült állami alapok feltöltésére használták. Az ÁPV Rt. továbbra is betölti a parlament látókörén kívül maradó „kis-költségvetés” szerepét. Megszokott jelenség az is, hogy az újabb választások közeledtével a redisztribúció készpénzbevételhez viszonyított aránya nő, és a jövedelmek újraelosztása mellett egyre nagyobb szerepet kap a vagyon ingyenes vagy kedvezményes kiutalása. A megmaradó készpénzes értékesítés pedig határozottan a hazai befektetőket preferálja.

Ezekon a pontokon az elmúlt három év legfeljebb a mértékeket módosította: a privatizáció lassulás helyett leállt, a devizát hozó eladások nem csökkentek, hanem gyakorlatilag megszűntek, az irányítás centralizációja szélsőségessé vált, a redisztribúció minden korábbi nagyságrendet és arányt túllépett.

A döntően érdekek – és nem értékek – által vezérelt „hagyományörzés” nem akadályozta a hivatalban lévő kabinetet az újítások bevezetésében. Ezek már minőségi változást is hoztak.

Paradox módon újdonságot jelentett a változtatás hiánya. Most először halogatták – legalább három évig – az intézményi keretek és törvények felülvizsgálatát. 1998-ban az állami vagyon felügyeleti rendje és csoportosítása módosult, de a szervezetek ugyanazok maradtak. Ahogy a költségvetési bevételek növelésére, úgy az intézmények átalakítására sem szorította a kormányt gazdasági vagy politikai kényszer. Átfogó vagyonkezelési törvény beterjesztése helyett a kormány „kreatívan” alkalmazta a régieket, esetleg kisebb módosításokkal nyitott teret a céljait szolgáló eljárásoknak.

A hatályos jogszabályok szerint a privatizáció versenyeztetésre épül. A kormány azon-

²⁴ Az intézmény tevékenységének kényes voltára, illetve az MFB nagy informális befolyására utal, hogy a felügyeletét senki sem vállalja szívesen. Az elmúlt három évben a függelmi viszony többször változott: a PM-et az ÁPV Rt., majd ismét a PM, rövid időre pedig a Gazdasági Minisztérium követte. Az új törvény elfogadásakor a bank a MeH irányítása alá került, lényegében az ÁPV Rt.-vel azonos státusba (*A kancellária...* [2001]).

ban nemcsak a (köz)beszerzéseknél, hanem az eladásoknál is jobban szereti maga megválasztani üzletfeleit. Ha ezt az ÁPV Rt.-n keresztül nem lehet megtenni, akkor át kell adni a vagyont egy olyan szervezetnek, amelyre nem vonatkozik a privatizációs törvény. Az MFB eladhatja az állami gazdaságokat annak, akinek a kormány vagy a szürke emenciások akarják.

A központi holdingot nemcsak az értékesítés, hanem a vagyongyarapítás esetében is kötötték a jogszabályok, például nem vehetett részvényeket és ingatlanokat. Az akadály megkerülhető úgy, hogy vásárlást is egy másik szervezet bonyolítja (így lett a Bizományi Áruház új tulajdonosa az MFB), vagy úgy, hogy a vételt a tőkeeszállítás és tőkeemelés kombinációja helyettesíti (Postabank). S ha még ez sem elég, akkor a törvény módosítható: az ÁPV Rt. tevékenységi körét ki lehet terjeszteni. Sőt, az MFB kivonható a pénzügyi törvény hatálya alól, így tetszőleges mértékű kockázatokat vállalhat, mert elvesztett tőkéjét az állam minden évben visszapótolja.

Ezek a változtatások utat nyitottak olyan módszerek kiaknázásának és elterjesztésének, amelyeket a kormányzat mintegy véletlenül, néha külső kényszerek nyomán fedezett fel. A Postabankot és a Malévet többségi állami tulajdonba kellett venni. Miért ne lehetne visszaállamosítani másutt, például a Mol környékén is? A költségvetés a Postabanknak nem utalhat közvetlenül százmilliárdokat, mert erre nincs felhatalmazása. De megteheti az ÁPV Rt., az MFB és más társaságok közbeiktatásával. S ha ez a csatorna jól működik, miért ne lehetne egyéb juttatásokhoz – például az autópálya-építés finanszírozásához vagy nagy valószínűséggel soha vissza nem térülő kölcsönök nyújtásához – felhasználni? A vagyongazdálkodó holding adhat támogatást saját társaságainak, és feltöltheti az állami alapokat. Miért ne gyarapíthatná a minisztériumok és más állami szervezetek kasszáját – mondjuk ingatlanvásárlásokkal?

A visszaállamosítás, a kedvezményezettek körének kiterjesztése, a költségvetés által folyósított (nem az állami vagyon eladásaiból vagy hasznosításából származó) források átcsoportosítása és ennek következtében a holding szokásos bevételeit meghaladó pénzfelhasználás, a reorganizáció tartósan nagy volumene és részaránya, a százszázalékos állami tulajdonban lévő és tetszőleges nagyságú összegek kiutalására felhatalmazott fejlesztési bank – íme a valódi innovációk, amelyek a jelenlegi kormány nevéhez fűződnek.

Ezek a lépések biztosan a költségvetési törvény megkerülését, a parlament ellenőrzésének kiküszöbölését és általában a nyilvánosság korlátozását jelentik. A közpénzek felhasználásának egy része átláthatatlanná vált. (Az ÁPV Rt. eddig évente körülbelül százmilliárdot csatornázott át, az MFB ezt akár a közeljövőben megtöbbszörözheti.²⁵) Ilyen körülmények között még akkor is nehéz volna elhárítani a klientúraépítés, a magán- és pártkasszák feltöltésének gyanúját, ha az teljesen alaptalan volna.

A szűkebben vett gazdasági következményeket éppen a transzparencia hiánya miatt nehezebb megítélni. Több régi, általánosítható tapasztalat és néhány friss precedens azonban aggodalomra ad okot.

Először is biztos, hogy a piaci és a törvényi korlátok alól egyaránt kivont, ellenőrzés nélküli pénzköltésnek szűkebb csoportok számára nagy lehet a hozadéka, de a közösség számára óriási a kockázata. A számlát az adófizetők állják a veszteségek folyamatos finanszírozásával vagy – egy Postabankhoz hasonló jellegű, de annál esetleg még nagyobb méretű – bankkonszolidáció formájában.

Másodszor, a döntések központosítása a napi politika által közvetlenül befolyásolt apparátusok kezébe ritkán hatékony. A társadalombiztosítási alapok „beolvasztása” vagy a

²⁵ A bank 2001-ben legalább 300 milliárd forint kölcsönt vesz fel, ingyen kapott kormánygarancia mellett (E.P.P.–V.I. [2001], *Várkonyi* [2001b]).

Dunaferr vagyonkezelési szerződés felbontása jó példa arra, hogy az új feltételek nem adnak garanciát az eredményesebb gazdálkodásra.²⁶

Harmadszor, az állami vagyon növelése sokba kerül. Az eladások lassulása és a visszaállamosítások sorozata nemcsak elmaradt bevételeket és egyszeri kiadásokat jelent, hanem folyamatos ráfordításokat is igényel. A többé vagy kevésbé megalapozott igények egyre sokasodnak. (Csak a most ismert és nyilvánosságra hozott befektetési szükségletek szerint az MVM-nek a már megítélt tízmilliárdon túl mintegy 35 milliárd kellene a folyó veszteségek fedezésére, a Malévnek a működőképesség fenntartásához 4-8 milliárd, a Vértesi Erőműnek 15-30 milliárd, a Bábolnai Állami Gazdaság földjeinek megvásárlására 4-6 milliárd. A Dunaferr leváltott vezetése szerint a cég technológiai megújítása 40 milliárdba kerül, a Postának 30-50 milliárdra lenne szüksége – ami még a banktevékenység nélkül számított érték.) Sok cég krónikussá vált válsága mutatja, hogy a reorganizációra kapott pénzt az állam lyukas korsóba tölti.

A jelenlegi parlamenti ciklusnak van még egy újdonsága, amely nem az eljárásokban, hanem a folyamatok dinamikájában mutatkozik meg. Kicsit sarkítva azt állíthatjuk, hogy az állami vagyonhoz kapcsolódó területeken az elmúlt három évben egyfolytában zajlott a választási kampány.

Az 1990-es évek tapasztalatai szerint a parlamenti választások éveire jellemző az eladásokból származó bevételek csökkenése, a hazai befektetők előnyben részesítése, a privatizáció kedvezményes és ingyenes formáinak terjedése, a központi vagyonkezelő redistribúciós szerepének erősödése, a személycserék felpörgése. A mostani kormányzati ciklusban – a később induló vagyoneelosztás kivételével – ezek a vonások szinte megszakítás nélkül jellemzőek. 1999 több szempontból is kakukktójás volt, de akkor is csak egyetlen nagy eladás módosította a képet.

Az előző kormányoknak az állami vagyonhoz kapcsolódó akciók nem hoztak sikert. Most a hasonló lépések rögtön a választások után elindultak, és – különösen a jövedelmek átcsoportosításában – korábban nem látott méreteket öltöttek. Ráadásul még előttünk áll az igazi kampányidőszak, amikor itt is számíthatunk meglepetésekre. Lehet, hogy a privatizáció lecsengő szakasza jobban hozzájárul a hatalmon lévő párt pozíciójának megtartásához, mint eddig bármikor?

Hivatkozások

- ÁPV Rt. [2000]: Az átmenet éve az ÁPV Rt.-ben. Sajtóközlemény, december.
 BIZOMÁNYBAN... [1999]: Bizományban államosítanak. HVG, október 16.
 CZENE GÁBOR [1999]: Végleges jegyszék az egyházi ingatlanokról. Népszabadság, október 15.
 CSABAI KÁROLY [2000]: Nem érdekli a nyereség. HVG, április 15.
 ELADNÁK... [1999]: Eladnák a maradék Molt. Világgazdaság, szeptember 29.
 EMÓD PÁL [2001]: MFB: a kormány házikasszája. Népszabadság, május 9.
 E.P.P. [1998]: Az ÁPV Rt. visszahívja a pártalkalmazottakat. Népszabadság, december 12.
 E.P.P.–V.I. [2001]: Mire vesz fel 120 milliárdot a Magyar Fejlesztési Bank? Népszabadság, május 3.
 F.K. [2001]: A Malév szárnyakat ad vezetőinek. Népszabadság, július 3.
 G.T.I.–N.Sz.–P.Zs. [1999]: Torgyán a privatizációs bevételekre pályázik. Magyar Hírlap, augusztus 31.
 H.Sz. [2000]: Tb-mérleg – államosítás után. Népszabadság, július 3.
 JAKUS IBOLYA [1998]: Illetékes polgártárs. HVG, október 3.

²⁶ A nyugdíj- és egészségbiztosítás hiánya most is évről évre meghaladja a tervezettet (H.Sz. [2000]). A korábban nyereséges dunaujvárosi cég új vezetése 2001-re többmilliárdos veszteséget tervez (Peredi–Pekarek [2001]). Nem biztos, hogy a romlás kizárólag a piaci változások következménye.

- JÓ, JOBB... [1998]: Jó, jobb, volt jobb. HVG, november 28.
- A KANCELLÁRIA... [2001]: A kancellária vezetője felügyeli majd a fejlesztési bankot, Népszabadság, május 26.
- KELEMEN ZOLTÁN [1998]: Dámajáték. HVG, november 7.
- KELEMEN ZOLTÁN [2001]: Tesznek-vesznek. HVG, március 3.
- K.Sz.A. [1998]: Az Elmka is helyettesíthető. Népszabadság, október 10.
- LEHENGERELETTÉK... [2001]: HVG, február 24.
- MEGKEZDŐDIK... [2001]: Megkezdődik az agrárcégek eladása. Népszabadság, július 5.
- MIHÁLYI PÉTER [1998]: A magyar privatizáció krónikája, 1989–1997. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- MEH [2001]: Tájékoztató az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt. 2001. évi tevékenységéről és a Kormány vagyonkezelési stratégiájáról. Miniszterelnöki Hivatal, Budapest.
- MINK MÁRIA [1999a]: Be- vagy elfektető? HVG, július 10.
- MINK MÁRIA [1999b]: Külön kassza. HVG, december 11.
- MINK MÁRIA [2000a]: Mit kínálsz, kisgazdám? HVG, január 22.
- MINK MÁRIA [2000b]: Olcsó gáznak... HVG, július 1.
- MINK MÁRIA [2001]: Vége, felejtse el. HVG, február 17.
- MOLNÁR PATRÍCIA [1998]: Kockázatok és mellékhatások. HVG, augusztus 1.
- O.S. [1998]: Fókuszban a vagyonkezelés. Magyar Nemzet, augusztus 6.
- OSVÁTH SAROLTA [1998]: A privatizáció még két-három évig folytatódik. Magyar Nemzet, augusztus 8.
- PÉNZÜGYKUTATÓ RT. [1998]: Gazdasági kilátások 1998-ra. Március.
- PÉNZÜGYKUTATÓ RT. [2001]: A magyar gazdaság helyzete és kilátásai (2000–2001). Március.
- PEREDI ÁGNES [1998a]: Az állami bankok az ÁPV Rt.-hez kerültek. Népszabadság, augusztus 6.
- PEREDI ÁGNES [1998b]: Egy kézben a vagyon. Népszabadság, augusztus 7.
- PEREDI ÁGNES [1998c]: Új privatizációs törvény készül. Népszabadság, december 22.
- PEREDI ÁGNES [2000]: Az ÁPV Rt. különleges feladatai. Népszabadság, április 10.
- PEREDI ÁGNES–PEKAREK JÁNOS [2001]: Nem bocsát el a Dunaferr. Népszabadság, március 28.
- RÉSZJEGYZŐKÖNYV [2001]: Az Országgyűlés költségvetési és pénzügyi bizottságának 2001. február 7-én megtartott üléséről.
- TORKOS MATILD [2000]: Meglelt vagyonát sem találja az ÁPV Rt. Magyar Hírlap, január 6.
- TÓTH JUDIT [1999]: Vényre adják. HVG, július 10.
- TÖRÖK TÜNDE [2001]: Köztulajdonból köztulajdonba. Népszabadság, február 8.
- ÚJ ÁPV Rt... [2001]: Új ÁPV Rt.-terv. Népszabadság, június 11.
- VÁRKONYI IVÁN [2001a]: Új pénzügyi nagyhatalom épül. Népszabadság, március 24.
- VÁRKONYI IVÁN [2001b]: Milliárdos „ajándék” az MFB-nek. Népszabadság, május 4.
- VOSZKA ÉVA [1995]: Az agyaglábakon álló óriás. Pénzügykutató Rt.
- VOSZKA ÉVA [1998]: Privatizációs végjáték. Közgazdasági Szemle, 7–8. sz.