





SÁRKÓZY TAMÁS  
Rendszerváltás és a privatizáció joga

SÁRKÓZY TAMÁS  
RENDSZERVÁLTÓZÁS  
ÉS A PRIVATIZÁCIÓ JOGA

A tulajdonváltás joga  
a múlt szocialista országokban

Budapest 1997

OSZTÓTT TUDOMÁNYOS KIADÁSOK



Magyarország az ezredfordulón  
Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián  
I. Rendszerváltás: piacgazdaság, társadalom, politika

SÁRKÖZY TAMÁS

RENDSZERVÁLTÓZÁS  
ÉS A PRIVATIZÁCIÓ JOGA

A tulajdonváltás joga  
a volt szocialista országokban

Budapest 1997

MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA

©Sárközy Tamás, 1997

ISBN 963 508 048 4

ISSN 1417-6467

Kiadja a

Magyar Tudományos Akadémia

Kiadásért felel: Glatz Ferenc, az MTA elnöke

Szedés, tördelés: MTA Történettudományi Intézete

Vezető: Burucs Kornélia

Tördelő: Turcsán Anita

Borítóterv: Horváth Imre

Nyomdai munkálatok: Áldás és Németh Nyomda Bt.

Felelős vezető: Németh József

Készült 17,23 A/5 ív terjedelemben, 2500 példányban

# TARTALOM

Előszó	9
--------	---

## I. rész

### A „nyugat-európai” és a „kelet-európai” privatizáció azonosságai és különbségei

Privatizáció a fejlett „nyugati” államokban	13
A privatizáció fogalmáról	13
A privatizációs igény oka: az állami szerepvállalás növekedése	14
A növekvő állami szerepvállalás okai 15 • Az államszervezet módosulá- sai 19	
„Nyugati” privatizáció: az állam növekedésének ellentendenciája	23
A „nyugati” és a kelet-európai privatizáció alapvető rendszerelméleti különbségei	26
A volt szocialista országok privatizációjának általános vonásai	28
Amit a privatizáció megszüntet: a szocialista tulajdoni rendszer	28
A „klasszikus” szocialista tulajdonjogi rendszer alapvonásai 29 • Tulaj- donjog a szocialista reformországokban 33 • Privatizáció mint rendszer- elméleti szükségesség 37	
A kelet-európai privatizáció közgazdasági és társadalmi feltételrendszere	40
Kriszprivatizáció 41 • Az infrastruktúra hiánya 46 • Kereslethiány 52 • Privatizációs utak a belföldiek bevonására 56	
A volt szocialista országok privatizációs jogának alapjellemzői	64
Módozatok az állami tulajdon megszüntetésére: törvény és jogügylet 65 • A használati jog privatizációja 69	

## II. rész

### A volt szocialista országok privatizációja

Az országok csoportosítása	75
Keletnémet privatizáció, avagy ahogy a gazdag nyugati testvér privatizál	81
A német privatizáció politikai, társadalmi és közgazdasági keretfeltételei	81
Az NDK jogrendszerének átalakítása	84
A német privatizáció joga	87

Út az államszocializmusból az államkapitalizmusba, avagy a „bigott” szocialista országok magángazdaságának kezdetei	92
Oroszország	92
A gazdasági jog fejlődésmenete 92 • A Ptk. és a részvénytársasági törvény mint a magángazdaságra való átmenet jogi alapjai 94 • Az orosz állami szektor privatizációjának joga 98	
Ukrajna	102
Általános jogfejlődés — társasági jog 102 • Az ukrán privatizáció joga 105	
Fehéroroszország	107
A gazdasági jog általános fejlődése 107 • Privatizációs törvényhozás Fehéroroszországban 109	
Litvánia	111
Albánia	114
Bulgária	118
A gazdasági jog fejlődése Bulgáriában 118 • A bolgár privatizáció joga 120	
Románia	123
A gazdasági jog fejlődése Romániában 123 • A román privatizációs törvényhozás 124	
Törekvések az autonóm piactgazdaság megteremtésére	126
Csehszlovákia – Csehország, Szlovákia	126
A gazdasági jog fejlődése Csehszlovákiában 126 • A privatizáció joga Csehországban, illetve Szlovákiában 128	
Lengyelország	130
A gazdasági jog fejlődése Lengyelországban 130 • A lengyel privatizáció joga 132	
Szlovénia és Horvátország	136
Egységes szlovén–horvát–szerb kezdetek: az 1988. évi jugoszláv vállalati törvény 136 • Az 1993. évi szlovén és horvát társasági törvények 137 • A szlovén privatizáció 139 • A horvát privatizáció 142	
Észtország, Lettország	143
Az észt gazdasági jogrendszer kiépítése 143 • Lett gazdasági jogrendszer és privatizáció 145	

### III. rész

#### A magyar privatizáció joga

#### (Egy lényegében sikeresen befejezett privatizáció)

A magángazdaság törvényi alapjai Magyarországon	151
A „szocialista piactgazdaság” jogi hagyományai	151
A rendszerváltozás gazdasági joga	154



A magyar piacgazdaság alapja: a társasági jog	158
A társasági törvény mint húzó törvény 159 • A társasági törvény felülvizsgálatának okai 162	
A privatizáció kezdetei Magyarországon (1989–1992)	167
Vállalati döntésű decentralizált privatizáció (spontán privatizáció)	167
A decentralizált privatizáció gyökerei 169 • Az átalakulás általános szabályai 173 • Az önkéntes vállalati privatizáció szabályai 175 • Az Állami Vagyongyűnökség megjelenése 178 • A visszaélések meggátlása — állami ellenőrzés 180 • A privatizáció első szakaszának mérlege 182	
Az állami vezérlésű privatizáció bevezetése	185
Elméleti alapok 185 • Jogszabályi változások és következményeik 186 • Önkormányzati vagyonátadás, használati privatizáció 189	
A reprivatizációs dilemma feloldása	191
Kisprivatizáció Magyarországon	194
A vállalatok kényszerátalakítása és a privatizáció kettős szervezeti rendszere (Az 1992. évi törvénycsomag)	197
Az 1992. évi törvénykezés általános jellemzői	198
Az állami vállalkozások új jogi szabályozása	204
A tartós állami tulajdon köre 204 • Az ÁV Rt. felépítése és státusa 206	
A centralizált privatizáció szabályai	208
Vagyonvédelem 209 • Átalakulási variációk 211 • Önprivatizáció, lízing, vagyonkezelési szerződések 215	
Populista tendenciák 1993 körül: kisbefektetők és munkavállalók a privatizációban	218
Az 1995. évi privatizációs törvény alapvonásai	223
A „harmadik” privatizációs szabályozás jogi tartalma	223
A törvény indokai 225 • Jogállami követelmények 229 • A privatizációs stratégia módosulása 234	
A privatizációs szervezet jogállása és a privatizációs politika eszközei	238
Vita az állami privatizációs szervezet státusáról 238 • Privatizációs technikák és pénzügyi eszközök 242	
A privatizációs törvény új jogdogmatikai megoldásai:	
a privatizációs szerződés	245
A szerződés alanyai 245 • A szerződés tárgya és a vételár 248 • A szerződés érvényessége 250	
A magyar privatizáció befejezése	253
A „stratégiai” privatizáció és az 1995-ös privatizációs törvény utóregzései	253
Privatizáció 1995-ben 253 • Törvénymódosítások 256 • A privatizáció befejezésének feladatai 257	

Az állami vagyon „kezelése”	259
Vagyonkezelési szerződések 259 • Az ÁPV Rt. megszüntetésének indokai 261	
Elképzelések az intézményes privatizáció lezárása utáni időszak szervezeti és jogi rendjéről	262
Az államkincstár mint általános jogutód 264 • A Magyar Fejlesztési Bank Rt. mint privatizátor 265 • A tartós állami tulajdon kezelésének klasszikus minisztériumi megoldása 266 • Állami tulajdon és elsőbbségi részvényfajták 267	
Zárszó	273
Irodalom	276
Summary	280
Resume	288

# Előszó

Ez a könyv a volt szocialista országok — hallatlanul nehéz és súlyos ellentmondásokkal terhes — rendszerváltoztató folyamatának *központi jelenségével* foglalkozik: a tulajdoni struktúra átalakulásával-átalakításával. Ennek lényege: az eddig uralkodó *szocialista társadalmi tulajdon helyére* a modern piacgazdasághoz elengedhetetlenül szükséges, a *magántulajdon elsődlegességén alapuló tulajdoni rendszer lép*. E folyamat lényege az állami tulajdon magántulajdonosokhoz juttatása, mégpedig lehetőség szerint magántulajdonosok részére piaci alapon való értékesítése. A privatizáció tehát ezekben az országokban *stratégiai* jelentőségű.

Korábbi munkáimban főleg a szocialista állami tulajdon belső ellentmondásait igyekeztem oldani: egyrészt az állami tulajdonon belül valamifajta vállalati tulajdont indokolni, másrészt feloldani a társadalmi tulajdon merev dualizmusát (állami-szövetkezeti tulajdon) és lehetőség szerint másodlagos, kiegészítő tulajdonformákat (pl. társulási tulajdon, társadalmi szervezetek tulajdonjoga stb.) elméletileg kialakítani. A rendszerváltozás után pedig több könyvben is a magyar privatizáció jogát igyekeztem a jogi elmélet oldaláról megalapozni.

Ebben a munkában — figyelemmel arra is, hogy a magyar privatizáció lassan lezárul — a volt szocialista országok privatizációjának jogát *nemzetközi összehasonlításban* szeretném feldolgozni és az általánosítható tapasztalatokat feltárni. A „volt szocialista országok” helyett szinonim fogalomként a „kelet-európai privatizáció” szót is használom, bár ez az utóbbi terminológia nyilván túlzott leegyszerűsítés: Magyarország inkább Közép-, Észtország, Lettország Északkelet-, Albánia vagy Szlovénia Délkelet-Európának minősül, Oroszország jó része pedig túllépi Európa határait. A nemzetközi összehasonlítást egyébként 1997. január 1-jével zártam.

Ez a könyv arról szól, hogy viszonylag könnyű volt közhatalmi kényszerrel a szocialista tulajdoni rendszert gyorsan létrehozni, de hihetetlenül nehéz „csendes forradalommal”, evolutív módszerekkel lebontani. Mint Jürgen Habermas írja, a volt szocialista országokban évezredünk végén „megkésett forradalom” megy végbe, abban a Peter Glotz által kifejtett reményben, hogy a globalizálódó világban ez az új „előkapitalizmus” hatékonyabb lesz, mint a tapasztalatok szerint megreformálhatatlan „késő szocializmus”.

Néhány szót a munka korlátairól. Jogász képzettségemnek megfelelően alapvetően a privatizáció jogát elemzem tartalmilag és fejlődésében egyaránt. A közgazdasági és más társadalomtudományi vonatkozásokra igyekeztem utalni, de az átfogó elemzéstől, főleg pedig a privatizáció számszerű, statisztikai jellegű feldolgozásától tartózkodtam — ez egyébként több magyar közgazdász, így Diczházi Bertalan, Matolcsy György, Mihályi Péter és Voszka Éva munkáiban rendelkezésre áll. A jogi aspektus persze egyoldalú, de hozzájárulhat egy későbbi átfogó társadalomtudományi szintézishez.

A külföldi joganyagot zömmel másodlagos anyagokból dolgoztam fel, az adatbázisokat külön-külön nem ellenőrizhettem. Így apróbb pontatlanságok nyilván előfordulnak, de remélem, hogy az összkép azért megbízható lesz. A közgazdász kollégák angol–amerikai beállítottságával szemben a nemzetközi irodalmat többnyire német, osztrák, svájci könyvtárakban tanulmányoztam, mivel az érintett országok túlnyomó többségének gazdasági joga a német dogmatikán alapul. Külön szeretném megköszönni az Institut für die Wissenschaften der Menschen (Bécs) nagyvonalú segítségét, amelyet e könyv létrehozásához nyújtott.

Végül egy megjegyzést a magyar fejlődés értékeléséről. Ebben a szerző nem lehet teljesen objektív, hiszen mind az 1988–89-es, mind az 1995-ös privatizációs jogi szabályozás aktív részese volt. Remélem, hogy azért nem vesztettem el a viszonylagos tárgyilagosságomat.

Budapest, 1997. szeptember 1.

Sárközy Tamás

## I. rész

---

# A „nyugat-európai” és a „kelet-európai” privatizáció azonosságai és különbségei

A privatizáció mint tulajdonosváltás, mint az állami tulajdonban álló vállalkozások részvételének elidegenítése, valamint jogában magántulajdonosok számára az a tulajdoni privatizáció Nagy-Britanniában ugyancsak a '80-as években bontakozott ki a Thatcher-kormány politikájából, de más olyan nyugat-európai országokban is fokozatosan elkezdődött, ahol az állami tulajdon viszonylag nagy mértékű volt (Ausztria, Olaszország, Franciaország). Amíg az 1950-1980 közötti időszakban a nyugat-európai gazdasági és jogi rendszerükön az állami szektor legfőbb problémáival foglalkozott (állami vállalatok védelme, a „költség” versenypolitikai megvalósítása stb.),<sup>1</sup> addig a figyelem az 1980-as évek elején Nyugat-Európában erősebben a privatizációra irányult.

Az az érkező szakirodalomban tehát a privatizáció a kormányzás egészének átalakításának vágya, az állami gazdasági életbe való beavatkozást igyekszik a legkülönbözőbb módokon csökkenteni (és így az értelemben az USA-ban speciális privatizációs fogalom ismeretes). Ugyanakkor Nyugat-Európában a privatizáció jóval szélesebb területre vonatkozik: az állami tulajdonból magántulajdonba áttámasztást jelent, tehát az „új típusú” privatizáció.

1. J. T. Clark-C. Pinder (Ed.) *The Political Economy of Privatization* London-New York 1984. H. G. Guckler *Privatisierung in Großbritannien, Frankreich und USA* Köln 1985.

2. Cf. pl. a német irodalomban V. Sinnerich *Das Wirtschaftsrecht der öffentlichen Unternehmen* Berlin-Büch. 1979. J. Pöschel *Die öffentlichen Unternehmen* Bad-Heilbrunn 1985.

3. Cf. pl. a német irodalomban B. Lönch *Privatisierung: Staatlicher Unternehmensbesitz* Baden-Baden 1981. Az angol privatizációs törvény V. V. Ramsondhan (Ed.) *Privatization in the*



# Privatizáció a fejlett „nyugati” államokban

## A privatizáció fogalmáról

A nemzetközi szakirodalomban a fejlett „ipari”, „fogyasztói” társadalmakra nézve a „privatizáció” terminológiát két alapvetően eltérő értelemben használják:

a) *Privatizáció*, mint a társadalmi-gazdasági életbe való *állami beavatkozás csökkentése*, a valóban hatékony ún. önkorlátozó kormányzás eszköze. A privatizáció ilyen értelemben a Reagan-adminisztráció jelszava volt az 1980-as években a liberalizálással és a deregulációval együtt. Ez az irányzat egyben megalapozta az ordoliberalis közgazdaságtan általános támadását a „szociális”, a „jóléti” állam intézményrendszerével szemben.<sup>1</sup>

b) *Privatizáció*, mint *tulajdonosváltás*, mint az állam tulajdonában álló társadalmi részesedések elidegenítése ellenérték fejében magántulajdonosok számára. Ez a tulajdoni privatizáció Nagy-Britanniában ugyancsak a '80-as években bontakozott ki a Thatcher-kormány politikája jóvoltából, de más olyan nyugat-európai országokban is fokozatosan elterjedt, ahol az állami tulajdon viszonylag nagy mértékű volt (Ausztria, Olaszország, Franciaország). Amíg az 1950–1980 közti időszakban a nyugat-európai közgazdasági és jogi irodalom inkább az állami szektor sajátos problémáival foglalkozott (állami vállalatok típusai, a „közkező” versenypolitikai megítélése stb.),<sup>2</sup> addig a figyelem az 1980-as évektől kezdve Nyugat-Európában erőteljesen a privatizációra irányul.

Az amerikai szakirodalomban tehát a privatizáció a *kormányzás egészének* átalakítására irányul, az *állam gazdasági életbe való beavatkozását* igyekszik a legkülönbözőbb módokon csökkenteni (és ilyen értelemben az USA-ban speciális „privatizációs jog” nem ismeretes). Ugyanakkor Nyugat-Európában a privatizáció jóval szűkebb területre vonatkozik: az állami tulajdon újbóli magántulajdonba juttatását jelenti, tehát ún. tulajdoni privatizáció.<sup>3</sup>

1 Ld. T. Clarke–C. Pitala (Ed.): *The Political Economy of Privatization*. London–New York, 1994., H. G. Gusky: *Privatisierung in Grossbritannien, Frankreich und USA*. Köln, 1988.

2 Ld. pl. a német irodalomban V. Emmerich: *Das Wirtschaftsrecht der öffentlichen Unternehmen*. Berlin–Zürich, 1969., E. Püttner: *Die öffentlichen Unternehmen*. Bad-Homburg, 1969.

3 Ld. pl. a német irodalomban E. Loesch: *Privatisierung öffentlicher Unternehmen*. Baden-Baden, 1983. Az angol privatizációra nézve V. V. Ramanadham (Ed.): *Privatization in the*

Tulajdoni privatizációról az USA-ban igen korlátozott mértékben, lényegében csak a nonprofit szektorban lehet szó, hiszen az Egyesült Államokban állami vállalatok csak szélső kivételként fordulnak elő.<sup>4</sup> Nyugat-Európában azonban a tulajdonjog és a kötelmi jog (privatizációs szerződések) határterületén kialakult a *privatizáció speciális anyagi és alaki (szervezeti és eljárási) joga*, vannak *speciális privatizációs törvények*, megszabva az állami tulajdon magántulajdonosok részére való értékesítésének különleges szabályait.<sup>5</sup> Lényegében csak ez a nyugat-európai tulajdoni privatizáció hasonlítható a volt szocialista országok privatizációjához, bár természetesen az állami beavatkozás általános csökkentése, a dereguláció stb. Kelet-Európában is felvethető (és fel is merült).

## A privatizációs igény oka: az állami szerepvállalás növekedése

A privatizációs igény a fejlett ipari-fogyasztói társadalmakban *alapvetően nem ideológiai okokból* keletkezett. Az elsődleges tényező az *állami gazdasági-társadalmi tevékenység* („beavatkozás”) 20. századbeli — országonként változó mérvű, egy országon belül is ciklikus, de átlagban *állandósult* — bővülése: növekszik az állami szervek száma, a közalkalmazotti létszám, a közkiadások és az azok fedezésére hivatott adók összege egyaránt.

Természetesen az állam mindig is igyekezett rátenyerelni a gazdaságra. Az ókorban és a középkorban össze is nőtt vele, pl. a feudalizmus gazdasági alapja, a földbirtok teljesen összefonódott a középkori állammal. Az ún. *szabadversenyos kapitalizmus ideáltípusa* — amely a tényleges gyakorlatban teljesen sohasem valósult meg sem Franciaországban, sem Angliában, sem Németországban és egyébként is még 100 évig sem tartott az emberiség történelmében — *választotta csak el élesen egymástól az állami közhatalmat és a gazdaságot*, ez utóbbit szőröstül-bőröstül a magánérdek világává nyilvánítva, amelynek az állam csak rendészeti kereteit biztosítja (Nachtwächter-Staat). A polgári forradalmak után a 19. század elején az akkor zömmel a királyok által vezetett államapparátusok látszólag még elfogadni látszottak J. S. Mill azon feltételezését, hogy az állam a „legtehetségtelenebb vállalkozó”, vagy amit Lorenz von Stein írt, tudniillik, hogy „az államnak nem feladata és nincs is képessége arra, hogy vállalatokat irányítson”.

United Kingdom. London, 1988., C. Graham-T. Prosser: *Privatizing Public Enterprises. Constitutions, the State and Regulation in Comparative Perspective.* Oxford, 1991.

4 Ld. Sólyom László: *Állami vállalatok jogállása az USA-ban.* Gazdaság és Jogtudomány, 1977/1–2.

5 A privatizációs jog fogalmáról ld. H. Roggemann: *Zum Verhältnis von Eigentum und Privatisierung in den postsozialistischen Ländern.* ROW, 1996/3. 92. old.



No de miért fogadta el ezt a helyzetet az állam a 19. század elején? Nem önzetlenségből, vagy nem azért, mert a felvilágosodás ideológusai erről meggyőzték az államapparátust, hanem mert a *gazdaság még zömmel kis- és középvállalkozásokból állt*, a civil szféra is atomizált volt, tehát (már/még) *nem jelentett hatalmi tényezőt, hatalmi vetélytársat*. Az állami közhatalmi versenyszabályozás — persze a laissez faire-re hivatkozva, de állami önérdékből is — kezdettől fogva gátolta a nagyvállalatok képződését. A szabadversenyes liberálkapitalizmus civiljogában — mint a feudális rendiség felé való visszarendeződés esetleges eszköze — megnehezítették a gazdasági és általában a civil korporációk kialakulását. A 19. században még az egyesület- és alapítványellenes törvényhozás dominál — pl. a Code Civil után majdnem 100 évig, 1902-ig kellett várni a francia egyesületi törvényre. Miközben a Code Civil a francia felvilágosodás természetjogi felfogásától átitatva rögzíti a tulajdon, a szerződés szabadságát, az emberi szabad akaraton nyugvó felelősséget, már Bonaparte Napóleon alatt megkezdik — szép csöndesen — kiépíteni az erős francia közigazgatást, amely az adott pillanatban képessé vált az átfogó társadalomirányításra.

### *A növekvő állami szerepvállalás okai*

Az állami szerepvállalás 20. századbeli állandósult növekedésének okai *igen különfélék*. A legalapvetőbbek ezek közül a következők:

a) *A termelőerők, a technika fejlődése* (nagy infrastrukturális beruházások, atomipar, űrkutatás, környezetvédelmi beruházások, kutatásfejlesztés, innovációpolitika stb.). Mint Forsthoff 1971-ben már írta, a „technikai realizáció eredményeként”, a tömegtermelés és a tömegfogyasztás hatására az állam „a technika uraként és motorjaként viselkedik”<sup>6</sup>, ezért a társadalmi stabilitást érintő hatása miatt a termelés alapvető rizikói az állam kockázataként is jelentkeznek (ld. ennek eklatáns megjelenését az 1980-as években az ún. nemzetközi energiaválság esetében). Az állam tehát társadalmi-gazdasági kockázatokat vállal magára. Az állami kiadások növekedéséhez egyben hozzájárul az az ún. költségvetési illúzió is, hogy az állami tömegszolgáltatások olcsóbbá tehetők, mint a magánszektor szolgáltatásai.

b) *A gazdaság nemzetköziesedése*, az, hogy a nemzetközi viszonyok alapvetően érintik a belső viszonyokat, és így az állam nemzetközi gazdaság- és piacszervező tevékenységre „kényszerül” (tőkeexport támogatása, belső piac védelme, külföldi befektetések kedvezményei stb.). Ugyanakkor az első világháborút megelőző, majd a két világháború közötti nemzetközi feszültségek,

6 Ld. E. Forsthoff: *Der Staat der Industriegesellschaft*. München, 1971. 56–57. old. Az újabb irodalomban hasonló szellemben C. Sachsse: *Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen*. Frankfurt, 1995.

végül az 1945 utáni hidegháború hihetetlen militarizálódásra vezetett, amelynek főszereplője természetesen ugyancsak az állam volt. (Ez esetben az állami, illetve állami megrendelésekkel eltartott félállami hadiipar az állam egyik klasszikus funkciójához, a védelmi-hódító funkcióhoz kapcsolódott.)

c) *Társadalmi tényezők*, így az emberi életkor meghosszabbodása, a lakosság erőteljes előregedése, a „fogyasztói társadalom” kialakulása, az *urbanizáció*, a jelentős természetes, illetve mesterséges munkanélküliség, a fejlett országokba irányuló egyre növekvő bevándorlási hullámok az *állami szociálpolitika kialakulásához* vezettek, mintegy a társadalmi igazságtalanságok csökkentésére való törekvés érdekében. Az állami szociálpolitika jegyében *nő az állami redisztribúció*, a jövedelem-újraelosztás, a nyugdíjasok, a „szegények”, az átlagosnál kisebb jövedelműek tömege igényli az állam paternalisztikus gondoskodását.

d) *Politikai okok*, azaz főleg az állami alkalmazottak és a hivatásos politikusok önerősítő hatása, és az érdemjavak politikai osztogatásának lehetősége. A politikusok, az államapparátus vezetői, illetve a közalkalmazotti szakszervezetek egyaránt alapvetően érdekeltek az állami befolyás növekedésében, egy *paternalisztikus jóléti állam* fenntartásában, ahol gondoskodni kell a lakosság egyre növekvő részéről, akik ezért mintegy hálára kötelezettek a politikának, az államnak. A növekvő közszféra a társadalmi bajok orvoslásának egyik eszközének tűnik, a kiterjedt állami szektorból egyre több politikai haszon származik. („Minél nagyobb a hivatal, annál nagyobb a választási segédlet.”) Az állami állások iránti kereslet különösen a középszintű, illetve gyengébb munkaerő körében igen nagy, az állami szektorral szemben csekélyebbek a hatékonysági követelmények, itt könnyebb túlfejleszteni, túltermelni, tartósan túl magas létszámot foglalkoztatni.<sup>7</sup>

A legfőbb ok azonban *a gazdaság és a civilszféra belső átalakulásának hatása az államra*, az ún. „szervezett kapitalizmus”, a *private government kialakulása nyomán*. A 19. század végétől fokozatosan kialakulnak a *nagyvállalatok*, helyesebben a *konzernszerű vállalatcsoportok* (részesedési, szerződéses, faktikus konzernek), és ezek nemzetköziesedésével a *nemzetközi vállalatbirodalmak* és végül a transznacionális vállalatok (konzernek) legveszélyesebb formájaként a 20. század végére a *nemzetközi pénzügyi holdingok*, a „repülő pénzpiac”, a turbókapitalizmus intézményei.<sup>8</sup> Az állam persze igyekezett és igyekszik is a szabad versenyt biztosítani, de a versenyjog számos részsikere ellenére az igen szigorú amerikai trösztellenes szabályozást Samuelson a jog hatékonyságát ismételtül minősíti, mint amikor a

7 Ld. ennek részletes kifejtését E. S. Savas: *Privatization. The Key to better Government*. New Jersey, 1987. I–II. fejezet.

8 Ld. C. Thurow: *Die Zukunft der Kapitalismus*. Düsseldorf, 1996., K. Philips: *Arrogant Capital*. Washington, 1994.

kutya a holdat ugatja. Az állam végső fokon kénytelen elismerni a konszerneket, sőt a szuverenitását bizonyos mértékben lerontó nemzetközi nagyvállalatokat és egyben kapcsolatot is kialakítani, együttműködni velük (ld. pl. az adó- vagy számviteli jog átalakulását).

A nagyvállalat ugyanis gazdasági volumenénél fogva *hatalmi tényező* — pl. a japán Mitsubishi konszern bevételei és kiadásai már jelenleg is messze meghaladják egy fejlett európai állam költségvetési kereteit. Továbbá a legkülönbözőbb jogi technikákkal (alapvetően az egyesületi és az alapítványi jog átalakításával) kialakul a *gazdaság és általában a civil társadalom önszerveződése, önigazgatása*, a különböző group-ok, branche-ok, lobbyk. Sok kisvállalkozó önmagában nem politikai-hatalmi erő az állammal szemben, de érdekképviselőjük, érdekközösségi társulásuk már az, ezeknek tehát *politikai-közjogi szerepük* alakul ki. Mint Krüger írja Allgemeine Staatslehre-jében: *az állam már nem monopolizálhatja a közérdeket*, a konszern, illetve az érdekközösségi társulás olyan hatalmi képződmény (Machtgebilde), amely egyszerre képez hatalmi egyensúlyt az állammal szemben, illetve lát el voltaképp részlegesen állami feladatokat (ld. pl. az 1960-as, 1970-es évek híres francia ún. nagy dialógusát a Planifikation-nál, avagy ugyanebből a korszakból a német Konzentrierte Aktion-t).<sup>9</sup> Hangsúlyozni kell: ez nem csak a gazdaság jelensége, az olyan alapítványok, mint pl. a Soros Alapítvány, adott országok kulturális-tudományos életében, oktatási rendszerében alapvető társadalompolitikai szerepet tölthetnek be, hasonlóan az egyházak korábbi (és bizonyos mértékben napjainkban is ható) szerepéhez.<sup>10</sup>

A gazdasági vállalkozás, a kereskedelmi társaság eredetileg szinte kizárólag a tulajdonosi magánérdekek megvalósítója volt, a tulajdonosi érdek pedig a (persze nem feltétlenül a rövid távú) profitmaximálásban állt. *Az európai országok nagyvállalatai* a 20. század második felében azonban (ez teljes mértékben nem áll az USA-ra, ahol a hihetetlenül eloszló részvénytulajdon mellett a részvényesi profitérdek nagyvállalatoknál is sokkal erősebb, mint Európában) *már érdekluralista szervezetek*, és így nemcsak gazdasági, hanem társadalmi képződmények is. Természetesen továbbra is elsődleges a tulajdonosi érdek, de részben a tulajdonosok is differenciálódnak (nagy-, illetve kisrészvényesek), részben a nagyvállalatnál egyre erősebbek a menedzserérdekek (ld. Burnham menedzserek forradalmát avagy Galbraith technokrata elitjét) és a menedzsment hatalmának fokozott erősödésével „a tulajdon szubsz-

9 Ld. H. Krüger: *Allgemeine Staatslehre*. Stuttgart, 1964. 917–918. old. Hasonlóan pl. K. Biedenkopf–H. Voss (Hrsg.): *Staatsführung, Verbandsmacht und innere Souveränität*. Frankfurt, 1977., P. Ulrich: *Die Grossunternehmung als quasi öffentliche Institution*. Baden-Baden, 1977., E. Hermann: *Corporate Controll, Corporate Power*. München, 1981.

10 Ld. O. Hirschmann: *Between Public and Private Spheres*. Patocka Memorial Lecture, Wien, 1997.

tanciája részlegesen elillan" (Schumpeter). Emellett egyre erősebb az az irányzat is, amely a nagyvállalatok munkavállalóit különböző jogi technikákkal bizonyos mértékben a vállalat „tagjává” teszi: munkavállalói részvény, nyereségrészesedés, bevonás a vállalatvezetésbe, azaz Mitbestimmung (alkalmazotti részvétel a vállalatvezetésben), participáció, amely nyilvánvalóan a magántulajdon szentségének áttörése, de némi habozás után a nyugat-európai alkotmánybíróságok az 1970-es években alkotmányosként elfogadták. Nagyvállalatoknál kialakult az ún. vállalati alkotmányjog, amely a különböző státus-érdekcsoportok egymáshoz való viszonyát rendezi, természetesen azért a tulajdonosi érdekek elsődlegessége alapján.<sup>11</sup>

Ugyanakkor a modern nagyvállalat vállalatcsoportosulás is, azaz *szervezetek komplexuma* (anya-, leány-, unoka- stb. vállalatok, vállalati központokhoz kötődő több tízezer kisvállalkozás mint bolygóvállalatok). Ezért mindekelőtt a jogi szakirodalomban az eredetileg emberi szabadságjogként kialakult gazdasági alapjogokat át kellett formálni *jogi személyekre*.<sup>12</sup> Továbbá világossá kellett válnia mind a meghatározó tőkés tulajdonosi csoportok (szervezetek), mind a nagyvállalati vezetés előtt, hogy a konszern, a holding, az óriási gazdasági erőt koncentráló vállalatcsoport igenis alkalmazkodni kénytelen bizonyos mértékig a közérdekhez, azaz kénytelen részlegesen társadalmi felelősséget is vállalni, akár akarja ezt, akár nem. Ez még egy transznacionális konszern esetében is így van — vezetői, nagyrészvényesei tisztában vannak azzal, hogy szükségképp együtt kell működniük az (általuk persze elavultnak tartott) nemzetállamokkal.

A *tanulási-közeledési folyamat tehát kétirányú*: az államnak bele kell nyugodnia hatalmi monopóliuma elvesztésébe, és ki kell alakítania azokat az eljárási mechanizmusokat, intézményeket, amelyek útján együtt tud élni a gazdasági-társadalmi priváthatalommal (óriásbankokkal, -biztosítókkal, multinacionális nagyvállalatokkal, gazdasági érdekszövetségekkel, óriási civil szerveződésekkel), másrészt az egyre jobban multinacionálissá váló nagyvállalatok-vállalatcsoportosulások zömmel szervezeti jellegű tulajdonosainál (Európában pl. a német és a francia részvénytársaságoknál óriási a vállalati keresztreszesedés és a banktulajdonlás), illetve menedzsmentjénél be kell idegződnie, hogy nemcsak a profit számít, hanem a közérdek is.

Ez az, amit Galbraith úgy fejezett ki, hogy a „*kiforrott részvénytársaság*” csak az állammal való együttműködésben létezhet. A 20. század végi kapitalizmus gazdasági alkotmányjogában a középpontban már az „állam”, a „nagy-

11 Ez az 1960-as, 1970-es évek fordulójának markáns irányzata, ld. pl. T. Raiser: *Das Unternehmen als Organisation*. Berlin, 1969., C. Ott: *Recht und Realität der Unternehmens-korporation*. Tübingen, 1977.

12 Ld. a gazdasági alkotmányosság szervezetek felé fordulását az 1970-es években, pl. W. Thieme: *Wirtschaftsverfassungsrecht*. Göttingen, 1974., H. J. Mestmäcker: *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung*. A Böhm Festschriftben, Tübingen, 1975. 418. old.

vállalat”, az „érdekképviseltek” és a „munka” (szakszervezetek) *hatalmi egyensúlyának* biztosítása áll. A *modern gazdasági jog* — persze erről Huber és Hedemann is írt — a *szervezett gazdaság jogaként* ezen alapvető (állami és nem állami) hatalmi tényezők közti konfliktusok feloldását célozza.<sup>13</sup> Az állam és az üzleti világ viharokkal tarkított, egyfelől szennyes (ld. a korrumpálódás világjelenségét), másfelől nagyszerű eredményeket hozó kapcsolatrendszere a 20. század végén már *általánossá* válik (egyreszerzők némi túlzással már *fúzió*nak is nevezik). Ha azonban az együttműködés dominál, úgy a privátathalmaknak különböző áttételes módokon *képviselket kell kapniuk* a törvényhozásban, a végrehajtó hatalom kifejtésénél stb. — ezt zömmel az ún. *lobby-törvényhozás* biztosítja is.

### *Az államszervezet módosulásai*

A nagyvállalati, illetve az érdekképviselati-alapítványi magánhatalom kihívására válaszol az állam részben növekedéssel, részben szervezetének átalakításával. Az államszervezet átfarmálódásának főbb tendenciái a következőkben foglalhatók össze:

a) A hatósági közigazgatás körében egyfelől végbemegy a liberálkapitalizmusban megszokott szoros törvényi kötöttség lazítása (felhatalmazási technikákkal vagy az ún. intézkedési törvény — Massnahmegesetz — fogalmának kialakításával, amelynek absztraktsága a hagyományos törvényénél jóval csekélyebb stb.). Másfelől — és ez jóval fontosabb — a hatósági közigazgatás mellett alapvető a *szolgáltató közigazgatás* megjelenése és az állami tevékenység középpontjába állítása. „Die Pflicht der Verwaltung: Daseinmöglichkeiten für Millionen zu schaffen und erhalten” (Az államigazgatás kötelessége milliók számára létfenntartási lehetőségeket teremteni, illetve fenntartani) — ez a híres Forsthoff-féle Leistungsverwaltung (szolgáltató közigazgatás) jelmondata már az 1930-as évek közepén.<sup>14</sup> Az állam létfeltételeket biztosít, vagyis ad, nyújt valamit polgárainak. (Ebben az értelemben beszélt már Jellinek Geberverwaltungról, azaz teljesítményt adó közigazgatásról.) És ezek a szolgáltatások — közlekedés, energiaszolgáltatás, közbiztonság, iskoláztatás, szociális ellátás stb. — legalább olyan fontosak, sőt az átlagember számára fontosabbak is, mint az emberi szabadságjogok biztosítása. A szolgáltató közigazgatás, amely jóléti-kulturális területen indult, egyre jobban átvált az

13 W. Hedemann: *Deutsches Wirtschaftsrecht. Ein Grundriss*. Berlin, 1939., E. Huber: *Wirtschaftsverwaltungsrecht*. Tübingen, 1953.

14 Ld. E. Forsthoff: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts I. kötet*. München-Berlin, 1961., 71-72. old. Ezt a szolgáltató közigazgatást viszi át az 1970-1990-es évek irodalma az egész államra és beszél „szolgáltató teljesítményállamról”. Ld. pl. K. S. Althaler-G. Matjan (Hrsg.): *Vom Wohlfahrtstaat zum Leistungsstaat*. Wien, 1996.

1960-as évektől tervező-gazdasági befolyásoló közigazgatásra; tehát a gazdasági élet integráns része lesz, mint kezdeményező, gondozó, magatartást irányító és státust biztosító tevékenység. A szolgáltatás egy olyan varázsszó, amelynek alapján az állam a szorosabb értelemben vett közigazgatási szervezeten túl *egy hatalmas, de nem közhatalmi jellegű szervezetrendszer épít maga alá*: bankok, biztosítók, nagyvállalatok, kórházak, iskolák, egyetemek, színházak, lakóházak stb. mind-mind az államhoz tartoznak. Így jön létre egy újfajta közigazgatás, amelyet a francia Debbasch úgy fejez ki, hogy az állami igazgatás olyan közadókból folytatott tevékenység, amellyel az állam a társadalmi célok realizálását vagy közvetlenül, vagy ellenőrzés, vagy a magánkezdeményezés befolyásolásával szervezi meg.<sup>15</sup>

b) Az állam *pénzügyi nagyhatalommá* válik, hiszen a nemzeti jövedelem költségvetésén keresztül történő átcsoportosítása a fejlett államokban a második világháború után már átlagosan 30–40%-ra nő. Az állami redisztribúció jelentősen megnövekszik, az adóterhek ciklikusan, de összességében állandóan nőnek, emellett a közterhek és a közbevételek jellege alapvetően megváltozik. Megszűnik az állami közvagyon, a *domaine public* (ahol az állam nem igazán tulajdonos, csak a közösség javára kezel) és a *domaine d'État*, azaz az állam saját, ún. fiskális vagyonának éles szétválasztása, és az állam teljes vagyonát egyre inkább egységesen gazdaságirányítási-társadalomirányítási célokra használja fel.

c) Európában már az első világháború után megkezdődött az *állami vállalati szektor* kiépítése főleg Ausztriában, Olaszországban és Franciaországban, ehhez a tendenciához 1945 után Anglia és kis részben Németország is csatlakozott. Hol vagyunk már Nyugat-Európában azoktól az alkotmánybíró-sági (bíró-sági) tételektől, amelyek szerint alkotmányellenes, ha az állam a magánvállalkozók versenytársaként vállalatokat alapít, vagy hogy az angol korona saját magától nem szedhet adót, ezért állami vállalat adót nem fizethet. Ma már inkább olyan alkotmánybíró-sági ítéletekről értesülhetünk, amelyek szerint az állami vállalatok közhatalommal való összefonódásából származó előnyét kiegyenlíti a magánvállalatok nagyobb üzleti tapasztalata stb.

Az állam kizárólagos vagy többségi, közvetlen vagy áttételes tulajdona Nyugat-Európában a *gazdaság integráns részévé* vált. (Nem a privatizáció képezi a hagyományos osztrák kereskedelmi jogi tankönyvek tárgyát, hanem a *Verstaatlichung*, azaz az államosítás joga.) Az *állami vállalatok* a legkülönbözőbb közigazgatási vagy kereskedelmi jogi ruhában tűnnek fel (pl. a Horthy-rendszerben Magyarországon az egyik kedvelt forma a szövetség volt), sőt specializált vegyes közjogi-magánjogi formák is kialakulnak (ld. pl.

15 C. Debbasch: *Science Administrative*. Paris, 1971. 7. old.

az angol–amerikai public corporation-t, a francia nemzeti vállalatot, avagy Kuncz Ödön közüzemi részvénytársasági projektjét).<sup>16</sup>

d) A „vegyes gazdaság” sajátos gazdasági alkotmányjogában (Wirtschaftsverfassung, amelynek ma már része az állami szektor és a gazdasági érdekképviselések joga is) a tulajdonos állam jogot formál arra, hogy közhatalmi államként, a közérdek képviselőjeként befolyásolja a magánvállalatokat — az egyik területről adó formájában többet von el, a másik területre látható vagy láthatatlan, közvetlen vagy közvetett támogatást juttat. Ezzel persze megsérti a vállalkozók közti jog- és esélyegyenlőséget, de ha ezt kellően diszkréten és burkoltan teszi, az belefér a vegyes gazdaság sajátosan modern gazdasági alkotmányossági felfogásába. Az állami támogatásoknak igen széles köre alakult ki a hitelektől, a garanciavállalástól kezdve az ármegállapításon át egészen az információnyújtásig és a továbbképzésig, ezt ma már mind a „piacgazdaság”, mind a „jogállam” védelmére biztosított intézményrendszer kisebb koccanások mellett lényegében elfogadja.

e) Az állam a közigazgatási eszköztár szolgáltató közigazgatásra való alkalmassá tétele mellett (ld. a közigazgatási szerződést) egyre jobban felhasználja a magánszférára jellemző *civiljogi-kereskedelmi jogi eszközöket*. Ily módon közeledik a magánszektorhoz, *kommercializálódik*, amely módot ad számára, hogy egyben szabaduljon is a közhatalom alkotmányos kötöttségeitől. Kialakul az ún. Daseinversorge (létfenntartásról szóló gondoskodás) körében a Siebert-féle híres Verwaltungsprivatrecht (közigazgatási magánjog).<sup>17</sup> A hagyományos kényszereszközökkel, a parancs- és tilalomrendszerrel dolgozó állam helyett a befolyásoló–gondozó–védő közigazgatás polgári jogi szerződéses eszközöket használ, amely bizony sokszor a *Flucht ins Privatrecht* jelenségét idézi elő, azaz a *közjogi garanciák kijátszását a civiljogba való meneküléssel*. Ma már a nyugat-európai állami vállalatok több mint kétharmada rt. vagy kft., a szubvencionálás, a koncessziók nyújtása — pl. az Ipsen-féle kétlépcsős elmélet (Zweistufenlehre) felhasználásával — zömmel mellérendeltségi pozíciók látszatát keltő szerződésekkel történik.<sup>18</sup>

Lényeges jelenség továbbá szerintem az *államon belüli hatalmi átalakulás* is — ezt a szakirodalom viszonylag kevésbé hangsúlyozza. A 19. század államában még nagyjából igaz volt a Montesquieu nevéhez fűződő elmélet az államhatalmi ágak megosztásáról és a három hatalmi ág (törvényhozás–közigazgatás–igazságszolgáltatás) egyensúlyáról. Napjainkra azonban az állam belső szerveződése jóval bonyolultabbá vált: egyfelől a három hatalmi ág

16 Ld. ennek részletes feldolgozását Sárközy Tamás: *A szocialista vállalatelmélet jogtudományi alapjaihoz című könyve II. fejezetében*. Budapest, 1981.

17 Ld. M. Siebert: *Privatrecht im Bereich öffentlicher Verwaltung*. A Niedermayer Festschriftben. Göttingen, 1953.

18 Ld. P. Ipsen: *Öffentliche Subventionierung Privater*. Göttingen, 1962.

átcsap egymásba, másfelől új belső hatalmak, ellensúlyok jelentkeznek — összefüggésben a külső priváthatalmak erősödő nyomásával. Néhány alap-tendencia e körből:

a) A *parlamentek* a törvényhozói hatalom gyakorlásán, az általános politikai vitán, a politikai ellenőrzésen túl egyre jobban *igyekeznek operatív államfunkciókat* is átvenni, állami szerveket maguk alá rendelni (pl. a közmédiát). Sok országban a kormány terhére kialakulnak a közvetlen parlamenti kormányzás zűrzavaros tendenciái is.

b) A nem prezidenciális, tehát a parlamenti rendszerekben is az *államfő* szintén igyekszik a formális államfői funkciókon túl részt venni a kormányzásban. Ha bizonyos államszervek — pl. jegybank, közszolgálati média és központi hírügynökségek, versenyhivatal, statisztikai szolgálat — az elnökhöz kötődnek, a végrehajtó hatalom bizonyos módon megosztódik a kormány és az államfő között. Erre több országban állandósult tendencia észlelhető.

c) Az államon belül az államapparátus méreteit jelentősen növelve, mintegy új hatalmi ágakként *sajátos ellenőrző szervek* jelennek meg. Ezek részben hasznosak, hiszen ellenpontot, ellensúlyt jelentenek az államon belül, a parlamenttel és a kormánnyal szemben, részben viszont növelik az állam működésének bonyolultságát és költségeit. Ilyen a jogszolgáltató bíróságoktól egyre jobban elkülönülő *normakontroll-szerv*, az *Alkotmánybíróság*, vagy a skandináv országokból terjedő *ombudsman-mozgalom*, amelyben lassan a parlamenti biztosok elvileg önálló hatalmi ággként jelentkeznek. Sok országban az *ügyészség* is kibújt a tisztán bűnüldöző szerepkörből és a parlamenthez kötődve a kormánytól független törvényességi ellenőrző szerepkörre tart igényt.

d) Egyre nagyobb mértékben kerülnek *bíróságokhoz* vagy *bírósági kontroll alá* igazgatási teendők — ingatlan-nyilvántartás, kereskedelmi regiszter, felszámolás, a munkaügyi bíráskodás egy része stb. Emellett a bírósági hatáskör egyre duzzad: a közigazgatási, kereskedelmi és munkaügyi viták százezrei testálódna a bíróságokra, amelyekben nem hagyományos jogalkalmazásra kerül sor, hanem gazdaságpolitikai és/vagy célszerűségi kérdések eldöntését várják el a bíróságoktól (pl. egy sztrájk „jogszerűségének” megállapítását stb.). Hihetetlenül tagolt, többlépcsős, óriási *jogalkalmazó apparátusok* alakulnak ki, rendkívül bonyolult eljárásokkal, továbbá állandóan növekvő félállami-félprivát-privát igazságszolgáltatási infrastruktúrával (közjegyzők, végrehajtók, igazságügyi szakértők stb.).

e) A központi államhatalom egyre jobban *osztozni kényszerül az állandó-sultán erősödő-terebélyesedő helyi államhatalommal*, azaz a regionális hatalommal, a városi és községi önkormányzatokkal. Ez a települési önkormányzati rendszer részben területileg vertikálisan és horizontálisan egyaránt tagolt, részben belülről ugyancsak hatalmi ágakra bomlik — kvázi „parlamentre” (testület), „közigazgatásra” (polgármester, jegyző), sok helyen van önkormányzati rendőrség stb. A központi államszervek regionális egységei (ún. dekon-



centráltszervek) sajátos kettős kötöttségbe kerülnek: a centrális alárendeltség mellett a régiókba is be kell illeszkedniük. *A települési önkormányzat is természetesen „állam”, de másként, mint a központi államhatalom.*

f) Az állami médiafelügyelet és a közmédiák az államszervezetben belül egyre jobban önálló hatalmi ágként különülnek el, függetlenítik magukat a kormánytól, állandóan növelik a hatalmi eszköztárukat a tömegkommunikációval átszőtt társadalomban.

Ez az államon belüli átstrukturálódás egyben az államszervezet növekedését is magával hozza — jelentős új hivatali apparátusok alakulnak ki pl. az Alkotmánybíróság avagy az állampolgári jogok parlamenti biztosai körül, a médiafelügyeletnél stb.

## „Nyugati” privatizáció: az állam növekedésének ellentendenciája

Az állam gazdasági beavatkozása természetesen a 20. század folyamán mindig *bírálatot* váltott ki, ld. pl. Navratil Ákos 1930-as években tett megjegyzését, hogy „...a gazdasági protekcionizmus (ti. az állami beavatkozás — S. T.), ha egyszer valahol megfészkelte magát, onnan többé ki nem irtható”.<sup>19</sup> Vagy ahogy a Közös Piac atyja, a német Hallstein védekezett a római szerződés eredetileg igen liberális szellemét tönkretévő brüsszeli uniós szuperapparátus bürokráciáját, túlszabályozó attitűdjét ért kritikákkal szemben: „Az EGK már készen találta azt a gazdaságpolitikát, amellyel az állam masszívan beavatkozik a gazdasági viszonyokba... Ezért az európai integrációt valamiféle dirigizmusért felelőssé tenni történetietlen és indokolatlan.”<sup>20</sup> Az állami beavatkozás leépítése tehát a 20. század első háromnegyedében is állandóan felmerült, de „valahogy sohasem volt éppen aktuális” (H. J. Mestmäcker).

A helyzet azonban az 1980-as évekre kezdett megváltozni, az állami beavatkozás, illetve az állami szektor mértéke ugyanis részben kezdte elérni a *rendszerelméleti értelemben vett kritikus mértéket*, részben gyakorlati hátrányai is egyre jobban kiütköztek.

Ami a rendszerelméleti oldalt illeti, a fejlett nyugat-európai államok minden növekvő állami beavatkozás ellenére *polgári piacgazdaságok maradtak*. A nyugati országokat tehát az állami beavatkozás még nem tette államkapitalista rendszerekké (ahogy ez — mint látni fogjuk — a szocializmus összeomlása után egyes kelet-európai országokban kialakult). A fejlett nyugati államokban tehát az államapparátus, az állami szektor növekedésének van egy *abszolút korlátja*, nevezetesen az emberi szabadság, az individuumok autonómiája, a

19 Ld. Navratil Ákos: *Közgazdaságtan. II. kötet II. rész*. Budapest, 1939. 782. old.

20 Ld. W. Hallstein: *Economic Integration as a Factor of Political Integration*. A Mühler-Armack Festschriftben. Frankfurt, 1960. 842. old.

civil társadalom és a piacgazdaság társadalmi életben való elsődlegessége és az államtól való függetlensége. Ezek az országok tehát az állami beavatkozás növekedésétől függetlenül változatlanul *polgári társadalmak*, ahol a közszféra, az államapparátus csak a magánvállalkozások *kiegészítője* lehet. A legkiterjedtebb osztrák–olasz–francia állami szektor fénykorában sem haladta meg a nemzeti vagyon 20%-át és az állami vállalatok vették fel a magánvállalatok hatékonysági kritériumait, nem pedig fordítva, mint a szocializmusban, ahol az uralkodó állami szektor deformálta a magánvállalkozásokat.

Az állami beavatkozással szemben tehát az 1980-as évekre meg lehetett húzni a társadalomelméletben a vészharangot: elérte már azt a mértéket, hogy kezd veszélyes lenni az emberi szabadságra és a jogállamra.<sup>21</sup> A konzervatív kormányzati fordulatot azonban mind az USA-ban, mind Nagy-Britanniában, mind más nyugat-európai államokban inkább *praktikus megfontolások* vezették. A jóléti, szociális állam egyre hatékonytalanabbnak bizonyult, hihetetlen költségek mellett elenyésző eredmények születtek, az óriási államapparátusok költségei társadalmilag egyáltalán nem térültek meg, rengeteg volt a visszaélés. A *jóléti állam perverzításai* (az állami szervek költségei elérik a szociális segélyek teljes összegét, munkaképes munkanélküli felveszi a munkanélküli segílyt, majd vígan dolgozik feketén) lejáratták a jóléti államot a lakosság jelentős része és a gazdaság vezető körei előtt egyaránt. Ehhez járult még a világgazdaság átalakulása, az új típusú nemzetközi verseny (pl. a Távols-Kelet tigriseivel), amelyben a fejlett jóléti államok egyre jobban versenyhátrányba kerültek, a jóléti állam válságjelenségei egyre erősebben a felszínre buktak.<sup>22</sup>

Ugyanakkor a Reagan- és a Thatcher-kormány által végrehajtott neokonzervatív-ordoliberalis kormánypolitika lefaragott valamit a túlbujánzó állami beavatkozásból, de az egésznek sokkal nagyobb volt a társadalomtudományi, illetve tömegkommunikációs füstje, mint a tények világában való lángja. A Thatcher-kormány deregulációs tevékenysége is elég csonka volt, és ami az állami szektorral szembeni fellépést illeti, 12 év alatt az angol állami szek-

21 Ld. W. Möschel: *Privatisierung, Deregulierung und Wettbewerbsordnung*. Juristen Zeitung, 1988. 885–886. old., E. Schuppert: *Markt, Staat, dritter Sektor — oder mehr?* Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. 1989. 47–48. old. R. Schmidt: *Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben als Problem des Staats und Verwaltungsrechts*. Az *S. Biernat* szerkesztette *Grundfragen des Verwaltungsrechts und der Privatisierung* című kötetben. Stuttgart, 1994. 210–235. old.

22 Ld. I. Naisbitt: *Global Paradox*. London, 1994., R. Dahrendorf: *Die Quadrator des Krisis. Freiheit, Solidarität und Wohlstand*. Transit, 1996/12. 5–28. old., H. P. Martin-H. Schumann: *Die Globalisierungsfälle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlfahrtstaat*. Tübingen, 1996., B. Jordan–S. Liebfried–E. Rieger: *Wohlfahrtstaat und Globalisierung — das Ende der Wirtschaftspolitik*. Wien, 1995.

tornak mintegy 10%-át privatizálták.<sup>23</sup> Az USA és Nagy-Britannia Reagan és Thatcher után is fejtett „jóléti” államok maradtak, az ordoliberalizmus sohasem volt tényleges állammodell. Bismarckot az 1800-as évek végén államszocializmussal vádolták, ugyanakkor aligha vitatható, hogy a német állam gazdasági szerepe ma több mint tízszerese a 100 évvel ezelőttinek.<sup>24</sup>

Az államszervezeti-állami tulajdon kisebb mérvű csökkenésére azonban az 1980–1990-es években a legtöbb fejlett nyugati országban sor került — hogy ez a tendencia mennyire lesz tartós, jelenleg nehezen ítélnél meg. Emellett az állam igyekszik magát álcázni — az 1980-as években főleg Nagy-Britanniában, de másutt is megkezdődött az államszerveket helyettesítő, de formálisan *nem állami közjogi szervezetek* kiépítése (pl. köztisztviselők kényszer-tagsággal vagy anélkül, közjogi külön vagyonok, közalapítványok, közjogi vonásokkal is rendelkező „közhasznú” nonprofit társaságok stb.).

Ez a hibrid szervezettípus eredetileg a 19. század végén a francia és a német jogban alakult ki és kapott — főleg Németországban — elméleti megalapozást.<sup>25</sup> Ezt követően — majd 100 éves hallgatás után — az eredetileg inkább feudális maradványként kezelt (pl. a céhekből eredő foglalkozási, illetve gazdasági kamarák) közintézménytípus egészen más okokból felbukkant az államtalanítás keretében a Thatcher-kormány programjában.<sup>26</sup>

Ezek a közjogi, de nem állami szervezetek különböző csoportokba oszthatók. Így megkülönböztethetünk:

- a magánjogi egyesületekhez közelítő közjogi (köz)testületeket. Ide főleg foglalkozási kényszer-testületek (üggyvédi, orvosi kamarák stb.), illetve a gazdasági kamarák tartoznak;

- a magánjogi kamarákhoz közelítő közalapítványokat, illetve közjogi célvagyonokat (pl. Németországban a posta és a vasút sokáig ilyen közjogi különvagyonként működött);

- közjogi jogosítványokkal rendelkező intézeteket (közintézetek);

23 Ld. D. I. Thompson: *Privatization in the United Kingdom. Deregulation and the Advent of Incumbency*. European Economic Review. 1987/31. 368–374. old., H. Abromeit: *Theorie und Politik der Privatisierung in Grossbritannien*. Zeitschrift für öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen. 1986/9. 106–125. old.

24 Ld. Aufderheide (Hrsg.): *Deregulierung und Privatisierung*. Stuttgart, 1990. 61–65. old., K. König: *Privatisierung in der BRD*. Verwaltungsarchiv. 1988. 241. old.

25 A közjogi jogi személy kialakulásának történetét ld. J. Mielke: *Die Abgrenzung der juristischen Person des öffentlichen Rechts von der juristischen Person des Privatrechts*. Hamburg, 1965. 168–172. old. A német közjogiszemély-elmélet lényegét ld. pl. W. Böckenförde: *Organ, Organisation, juristische Person*. A Wolff Festschriftben, München, 1973. Elméleti feldolgozása a magyar irodalomban a szerző *A jogi személy elméletének átalakulása című könyvében*. Bp., 1985. 167–229. old.

26 Ld. pl. C. Offe: *Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand*. Jahrbuch für Staat und Verwaltungswissenschaft. 1987. 317. old., I. Gayle–J. Goodman: *Privatization and Deregulation in Global Perspective*. London. 1990. kül. 36–51. old.

– közjogi jogosítványokkal is rendelkező vállalatokat (pl. közjogi részvénytársaság, mint pl. a SAS, a skandináv államok légitársasága vagy a közszolgálati média sok országban, továbbá az angol „public corporation”-ok jelentős része);

– sui generis közjogi szervezeteket, pl. az egyházak, társadalombiztosítási önkormányzatok stb.

Mivel az angol-amerikai jog nem ismeri igazából a közjog-magánjog megkülönböztetést, továbbá a jogi személyek általában egyedi alapító okirattal keletkeznek, és szerződéseik is — az ultra vires tan (miszerint a tevékenységi körön túllépő szerződések érvénytelenek) következtében — az adott szervezet céljához kötődnek, a Thatcher-kormány által kezdeményezett egyes szervezetek beillesztése a társadalmi-gazdasági intézményrendszerbe Angliában jóval kevesebb problémát okozott, mint hasonló társaiké a kontinensen, ahol a hibrid szervezetekkel szemben erős az elméleti ellenállás.

Ez a közjogi természetű, *vegyes jellegű szervezettípus szintén a modern állam és a gazdasági magánhatalom konfliktusos együttműködésének sajátos, ellentmondásokkal terhelt terméke*, létrejötté aligha minősülhet valódi privatizációnak. Az államapparátus sokszor előnyösnek tartja e szervtípust, mert mind a finanszírozás, mind a felügyeleti jogok szempontjából magához tudja kötni, saját apparátusának egy részét (a leépítés látszatát keltve) ide kihelyezheti. A köztestület-közalapítvány autonóm civilszervezetnek tűnik, de közben — ha jól manipulálják — az államigazgatás meghosszabbított karjaként funkcionálhat. Az állami túlszabályozást is lehet — látszólagosan — úgy csökkenteni, hogy ezt köztestületek, illetve más félállami szervezetek önszabályozásaként álcázzák és ezen önszabályozás keretében a bürokratikus előírások számát még növelik is. (Ez az oka, hogy az ilyen típusú „társadalmasítás” a magyar államapparátus, a legtöbb magyar politikai vezető számára is igen szimpatikus.) A másik oldalról viszont a nagyvállalatok és a gazdasági érdekképviseltek vezetői is sokszor úgy vélik, hogy e szervezetekkel (ha jó technikákkal „átverik” a nehézkes államapparátust) növekedhet a hatalmuk, az államigazgatástól hatásköröket vonhatnak el, érdekeiket e szervezetek útján jobban tudják érvényesíteni a kormánnyal és a parlamenttel szemben, mint a civil érdekképviseltek útján. Mindenesetre e szervezetek létrehozása szerintem legfeljebb kvázi privatizációként jellemezhető.

## A „nyugati” és a kelet-európai privatizáció alapvető rendszerelméleti különbségei

A nyugat-európai és a kelet-európai (helyesebben a volt szocialista országokban végbemenő) privatizációban azonos tehát, hogy *tulajdoni privatizációról* van szó. Jellegzetesebbek azonban inkább a *különbségek*, amelyeknek rend-

szerelméleti szempontból az a lényege, hogy a *kelet-európai rendszerváltó, a nyugat-európai rendszererősítő* privatizáció. A privatizáció a volt szocialista országokban lebontja a társadalmi tulajdont és visszaállítja a magántulajdon dominanciáját, Nyugat-Európában viszont az állami szektor leépítésével megerősíti a polgári piacgazdaságot.<sup>27</sup>

A nyugat-európai privatizációra jellemző továbbá, hogy

a) a nemzetgazdaság *viszonylag kis szeletét* érinti, hiszen a '80-as évek közepén az állami szektor részesedése a nemzeti vagyonban Franciaországban kb. 16%, Olaszországban és Ausztriában kb. 14%, Angliában és Németországban kb. 10% volt;

b) a volt szocialista országok globális privatizációjával szemben a nyugat-európai privatizáció erőteljesen *részleges privatizáció*, amelyet fokozatosan és elhúzottan hajtanak végre (lényegében az állami szektor maximum egyharmadát privatizálták);

c) kizárólag azokat az állami vállalatokat privatizálják, amelyek *kereskedelmi jogi formában* (főleg rt.) működnek (a közjogi formákat — public corporation, francia nemzeti vállalat, német-osztrák különvagyonok — tehát nem magánosítják). Ennek eredményeként a nyugat-európai privatizáció szinte kizárólag *tőzsdeprivatizáció*, az állami részvények tőzsdén való értékesítése, amelynek következtében a Kelet-Európában szokásos vagyonértékelési problémák fel sem merülnek (bár persze privatizációs korrupciós botrányok Nyugat-Európában is voltak);

d) a privatizációra zömmel a világgazdaság, illetve az érintett nemzetgazdaságok *felfelé ívelő növekedési szakaszában* került sor és nem egy átfogó recesszió keretében, mint a '90-es évek elején Kelet-Európában.

Nyugat-Európával szemben *Kelet-Európában egy általános társadalmi-gazdasági rendszerváltás központi jelensége a privatizáció*, hiszen a magántulajdon dominálása nélkül nincs se piacgazdaság, se polgári társadalom. Az állami tulajdon részaránya a nemzeti vagyonban a volt szocialista országok túlnyomó többségében elképesztő mértékű volt: a Szovjetunióban 96%, az NDK-ban 96%, Csehszlovákiában 97%, Romániában és Bulgáriában, valamint Jugoszláviában (ez utóbbiban nem az állami, hanem az alanytalan társadalmi tulajdon) 98%, Albániában 99%. Két kivétel volt, Lengyelország 81% és Magyarország 65% — e két országban a többihez képest könnyebb is a privatizáció, de azért Magyarországon is az állam volt 1988–90-ben az alapvető tulajdonos. A kétfajta privatizáció közgazdasági és társadalmi feltételei is egészen mások.

27 Ld. K. König: *Rechtliche und ordnungspolitische Fragen der Privatisierung von Staatsunternehmen in Deutschland*. A Biernat szerkesztette *Grundfragen des Verwaltungsrechts und der Privatisierung* című kötetben, 247–248. old., hasonlóan K. H. Hartwig: *Privatisierung in Westdeutschland. Vertane Chancen bei der deutschen Wiedervereinigung*. A H. J. Thieme (Hrsg.): *Privatisierungsstrategien im Systemvergleich* című kötetben. Berlin, 1993. 41–59. old.

# A volt szocialista országok privatizációjának általános vonásai

## Amit a privatizáció megszüntet: a szocialista tulajdoni rendszer

A volt szocialista országok privatizációja rendszerváltoztató privatizáció: megszünteti a szocialista társadalom ún. társadalmi tulajdon dominálásán alapuló tulajdoni rendszerét, és visszaállítja (természetesen nem eredeti formájában) a magántulajdon elsődlegességén alapuló tulajdoni szerkezetet.

A szocialista forradalom Oroszországban átfogó államosítással párosult — itt a föld is teljes mértékben állami tulajdonba került, és az államosítás lényegében a kisipart és a magán-kiskereskedelmet is teljesen lefejezte. A hadikommunizmusban — ezen persze az ún. NEP-korszak az 1920-as évek elején némileg enyhített — szinte szó szerint veszik a Kommunista kiáltványt: „A kommunisták elméletüket abban az egy kifejezésben foglalhatják össze: a magántulajdon megszüntetése.” 1945 után a népi demokráciákban az államosítások néhány év alatt fokozatosan mentek végbe, és általában mértékük nem érte el a Szovjetunióra akkor jellemző mintegy 99%-ot. Főleg a föld államosításától tartózkodtak, de a kisipar és kiskereskedelem aránya is jóval nagyobb maradt, mint a Szovjetunióban (főleg az NDK-ban, Lengyelországban, Csehszlovákiában és Magyarországon). *Ugyanakkor a termelési eszközök több mint 90%-os állami tulajdona szinte mindenütt létrejött az 1950-es évek elejére, és csak a szocialista gazdasági reformok nyomán lazult fel ez a rendszer valamelyest.*

Szovjet-Oroszországban az 1920-as években a római jogból származó tulajdonjogi konstrukciót még nem kívánták alkalmazni a szocialista társadalmi tulajdonra, amely a tömeges kolhozosítás előtt alapvetően csak állami tulajdoni formában működött. Az ún. árutulajdonjog abszolút jogviszonyú szerkezetét, tehát hogy a tulajdonost korlátlan jog illeti meg javai élvezetére (a dolog birtoklására, használatára és azzal való rendelkezésére), másik oldalról viszont a tulajdonjog mindenki mást kizár a javak élvezetéből (ld. a Code Civil híres 544. §-át), *nyilván a magántulajdonra és nem az össznépi jellegűnek ítélt állami tulajdonra modellezték.* (A közjavak állami tulajdonát — domaine public — a polgári társadalomban sem tekintik teljes értékű tulajdonnak, ld. Jhering ezzel kapcsolatos elméletét.) A hadikommunizmus ún. cserekonceptiója, az 1920-as évek ún. kétszektoros gazdasági joga lényegé-

ben tagadta az állami tulajdon tulajdonjogi jellegét, valódi (áru)tulajdonjogról csak a gazdasági szektorok között lehetett beszélni, ott viszont az állam mint egész lép jogviszonyba a magánszeméllyel.<sup>1</sup>

Az 1930-as évek közepén azonban — és ezt nevezik a jogtörténet második nagy csodájának — a Szovjetunióban megszüntetik a technikai jellegű gazdasági jogot, és *visszatérnek a liberálkapitalista polgári jog alapkategóriáihoz*, így az (áru)tulajdonjoghoz is.<sup>2</sup> Az új jogdogmatikai feladat: *a hagyományos polgári jogi kategóriákat alkalmazni egy alapvetően áruviszonyok nélküli társadalomra*, azaz a magántulajdon jogát a társadalmi-állami tulajdonjogra. Ezt a feladatot lényegében Venediktov, Bratusz és Genkin oldja meg az 1940-es években<sup>3</sup>, majd ezt az elméletet a cseh Viktor Knapp és a magyar Eörsi Gyula adaptálja az európai népi demokráciákra. Az 1950-es évek végi, 1960-as évek eleji szocialista polgáritörvénykönyv-alkotási hullám — elsőként az 1959-es magyar Ptk. — ezt az elméletet tételes joggá alakította.<sup>4</sup> Az 1960-90-es évek közti szocialista gazdasági reformok során ennek a konstrukciónak számos eleme fellazult, vitássá vált, de lényegét tekintve ez a rendszer fennmaradt egészen az 1990-es évek rendszerváltoztató folyamatáig.<sup>5</sup> E rendszer alól alapvetően csak a jugoszláv alanytalan társadalmi tulajdonjog volt a kivétel a szocialista országokban.

### A „klasszikus” szocialista tulajdonjogi rendszer alapvonásai

A „klasszikus” tervlembontásos szocialista rendszer gazdasági-politikai realitáshoz igazodó szocialista tulajdonjogi rendszer lényeges vonásai a következőkben foglalhatók össze:

a) Némileg azon ideologikus felfogásnak megfelelően, amely szerint a tulajdon nem ember és dolog, hanem emberek közötti társadalmi viszony, *a dologi jog fogalmát a szocialista jog általános jelleggel háttérbe szorította*. A magyar Ptk.-ban is a tulajdonjog kiemelten szerepel, a hagyományos idegen dologbeli jogok aligha jelentkeznek, a zálogjog a kötelelem biztosítékát képezi. A használati jogok közül viszont a földhasználati jog jelentős szerepet kap, elsősorban a mezőgazdasági termelőszövetkezetek jóvoltából.

1 Ld. erről a szerző *A szocialista vállalatelmélet jogtudományi alapjaihoz* című könyvét. Bp., 1981. III. fejezet.

2 Uo. 213–223. old.

3 Ld. A. V. Venediktov: *Goszudarsztvennaja szocialiszticeszkaja szobsztvennoszty*. Moszkva, 1948., Sz. N. Bratusz: *Szubjektü grazsdanszkogo prava*. Moszkva, 1950., D. M. Genkin: *Pravo szobszvennosztyi SZSSZSR*. 1951.

4 Ld. V. Knapp: *A tulajdon a népi demokráciában*. Bp., 1954. (eredetileg *Vlasznictiv lidové demokracii*, Praha, 1952.), Eörsi Gyula: *A tulajdonjog fejlődése*. Bp., 1951.

5 Ld. ezt a szerző *A tulajdonreformról a társasági törvény után* című írásában. Bp., 1989.

b) A tulajdonjog szabályozásánál alapvető szerepet játszanak a *tulajdonformák* — a magyar Ptk. tulajdonjogi része is a tulajdonformákkal, a társadalmi és főleg az állami tulajdon privilegizált helyzetének rögzítésével kezdődött. A polgári társadalmakban viszont a tulajdonformáknak — pl., hogy ki a tulajdon alanya — alig van jelentősége, az állam, ha a vagyoni forgalomban (főleg a fiscus formájában) fellép, épp olyan magántulajdonos, mint bármilyen másik jogi személy.<sup>6</sup>

c) A szocialista elmélet a társadalmi tulajdonon belül két alapvető alanyi tulajdonformával operál, nevezetesen az *össznépi jellegűnek állított állami tulajdonnal* és a *csoporttulajdoni jellegűnek felfogott szövetkezeti tulajdonnal*. A társadalomtudományokban sok vita folyt erről, de a tételes jog szintjén az állami tulajdon mindvégig „magasabb rendűbb” maradt, mint a szövetkezeti tulajdon (több privilégiuma volt, bizonyos elsőbbségeket a szövetkezeti tulajdonnal szemben is élvezett).

d) Az *állami tulajdonjog tekintetében* — függetlenül attól, hogy konkuráló elméletek is léteztek, így Karassz, Kolganov és Mikolenko álláspontja — az 1950-es, 1960-as években általánossá vált a *venediktovi elmélet* elfogadása (Ld. pl. az 1961-es szovjet polgári törvényhozási alapok 21. §-át, az 1964-es OSZFSZK Ptk. 94. §-át, a magyar Ptk. eredeti 170–171. §-át, az 1964-es lengyel Ptk. 128. §-át, az 1964-es csehszlovák Gazdasági Törvénykönyv 63. §-át). Ennek lényege:

– a *szocialista állam a tulajdonosi és a közhatalmi minőség sajátos egysége*. Az állam nem jogi személy, hanem sajátos komplex jogalany;

– valamennyi államosított vagyontárgy *egységesen és oszthatatlanul az állam tulajdonában van*, függetlenül attól, hogy az állam különböző szervei, illetve vállalatai között vagyontát technikai okokból megosztja;

– az állam szervei, így termelő-szolgáltató egységei, *tehát az állami vállalatok is, sohasem lehetnek a tulajdonjog alanyai*, hiszen a vállalat az állam akaratából és az állam érdekében használja a részére rendelkezésre bocsátott termelési eszközöket;

– az állami vállalatok ugyan (a szovjet fejlődésben meglehetősen nehezen, az 1950-es évekre, a népi demokráciákban rögtön)<sup>7</sup> jogi személyek, de a vállalati jogállás lényege a *kötelezettségi oldal*: a vállalat a tervutasításos rendszer szabályai szerint „kezeli”, „operatíván igazgatja” a „hozzárendelt” eszközöket az önálló gazdaságos elszámolás (hozzászcsot) rendszerében. Az állami vállalat nem autonóm, nem piaci ügyleteket köt, hanem *tervszerződéseket*,

6 Ld. M. J. Wolff: *Juristische Person und Staatsperson*. Berlin, 1933., F. Schikorski: *Die Auseinandersetzung um den Körperschaftsbegriff in der Rechtslehre des 19. Jahrhunderts*. Berlin, 1978.

7 Ld. részleteiben Révai Tibor: *Az állami vállalat jogi személyisége a szovjet szocialista jogban*. Bp., 1995.



olyan operatív állami gazdasági szerv, amely az állami gazdasági igazgatás utolsó láncszemeként tervfeladatai megvalósítására hivatott. Az állami vállalat mögött tehát egyrészt az egész állam áll, másrészt a vállalati kollektíva az államigazgatás által kinevezett egyszemélyes vezetővel — az adminisztrátori szerepű igazgatóval — az élén (ún. kettős kollektíva elmélet).<sup>8</sup>

e) A szövetkezeti tulajdon a tagok sajátos — tudniillik *oszthatatlan* — csoporttulajdona. A *szövetkezet elveszti kereskedelmi társasági jellegét*, a lenini szövetkezeti elvek megvalósítására hivatott sajátos jogi személy. A Szovjetunióban eleinte a szövetkezeti tulajdon mértéke igen csekély volt (állami tulajdonú föld, állami gépállomásoktól történő gépbérlet) és a legtöbb szocialista országban még az 1980-as években is csak a mezőgazdasági termelőszövetkezetek játszottak jelentősebb gazdasági szerepet (Lengyelország és Magyarország e szempontból sajátos: Lengyelországban nem sikerült a mezőgazdaság kollektivizálása, Magyarországon erős volt a szövetkezeti szektor az iparban és a kereskedelemben is).

f) Míg a társadalmi tulajdon két alanyi formája a termelési eszközökre vonatkozik, addig az *egyéni (állampolgári) tulajdon* alapvetően a *fogyasztási cikkek*re. Az állampolgár — fogyasztási cikkekre vonatkozó — tulajdonát a szocialista politikai gazdasági elmélet szocialista jellegű *személyi tulajdonnak* nevezte. Ez a személyi tulajdon az 1960-as évekig (egyes országokban — pl. Albánia — jóval tovább) az igen alacsony életszínvonal következtében meglehetősen csekély körű volt, később e kör viszonylag bővült.

g) Az egyéni tulajdon csak akkor szocialista, ha fogyasztási cikkekre vonatkozik. (Ez később tágult, pl. a téesz-tagok kisegítő háztáji gazdasága Magyarországon szocialista személyi tulajdonnak minősült.) Az egyéni termelési eszköztulajdonra a két „t” vonatkozik: a *kisárutermelő* — kisiparos, kiskereskedő — tulajdon, amely a saját munkaerőn alapul, korlátozásokkal, de *(el)tűrt*, ugyanakkor az üzletszerű vállalkozásra irányuló tőkés magántulajdon *tiltott*. A kereskedelmi társaságok szélső kivételt jelentenek (illetve a szocialista országok többségében hatályon kívül helyezik a rájuk vonatkozó törvényeket), a polgári jogi társaság a Polgári Törvénykönyvekben erősen korlátozott szerződéstípussá válik. Jogi személy gazdálkodó szervezetet az állampolgárok csak szövetkezeti formában alapíthatnak, a kisszámú egyesület gazdálkodási lehetősége minimális és tulajdoni helyzetükre a szövetkezeti tulajdon szabályait kell alkalmazni. (A harmadik „t” tehát a szövetkezeti tulajdonra volt irányadó: egyértelműen *támogatták* a kisárutermeléssel szemben.)

A Szovjetunió és a szovjet jogi hatások alatt álló balkáni államok (Románia, Bulgária, Albánia) lényegében ezzel a klasszikus szocialista tulajdoni fel fogással érkeznek el az 1990-es évek rendszerváltozásához azzal, hogy az

8 A szovjet elmélet leírását ld. a szerző *Indirekt gazdaságirányítás, vállalati árutermelés és a tulajdonjog* című könyvében. Bp., 1973. 155-176. old.

1980-as évek közepétől a Szovjetunióban és egyes más államokban is megindultak a vállalati, kisvállalkozási reformok, nőtt a vállalati önállóság, megjelent a munkavállalói öngazgatás, lassan intézményesülnek a vállalatközi társulások is.<sup>9</sup> Az NDK-ban és Csehszlovákiában az 1960-as évek végén leállították a szocialista gazdasági reformokat és a szocialista ideológiai alapelvetet dogmatikusan érvényesítették, ugyanakkor az ún. szocialista gazdasági jogi felfogás jegyében az állami tulajdon körében számos új jogi technikát érvényesítettek (ún. strukturált állami tulajdonjog, a kombinátok komplex jogalanyisága stb.).<sup>10</sup>

Ennél az — egyébként a volt szocialista országok többségét képviselő — államcsoportnál a nyilvánvalóan előkészítetlenül és a nemzetközi katonai erőviszonyok gyökeres megváltozásának eredményeként *igen váratlanul* előállott, 1990 körül bekövetkezett rendszerváltozás a társadalmi tudatban *hihetetlen mértékű ideológiai váltást* jelentett a 40–80 éves szocialista időszak után. A magánszféra, az individuális polgári gondolkodás ismeretlensége, a jogi nihilizmus, a jogállami tradíciók kiesése óriási akadálya a polgári társadalom és annak gazdasági alapja, a magántulajdonon alapuló piaci versenyzás bevezetésének. A szocialista politikai-társadalmi-gazdasági rendszer a Szovjetunióban, és más, e csoportba tartozó országokban hirtelen és teljesen összeomlott, *szinte nem volt semmilyen átmenet*. A szocializmusból a kapitalizmusba vezető társadalmi-gazdasági átalakulásnak sem Keleten, sem Nyugaton nem volt koncepciója, egyszerűen nem is volt idő ennek kidolgozására. A néhai szocialista országok mintegy belesodródtak a privatizációba, egyszerűen nem volt világos, honnan hová vezet az út. Ilyen értelemben valóban hiányzott a célmodell.<sup>11</sup>

Szeretném hangsúlyozni, hogy nemcsak a szocialista országokban nem volt erre az átalakulásra stratégia, hanem Nyugaton sem — mindenkit meglepett a fordulat, illetve főleg annak *sebessége*. De igaz ez a jogi módszerekre is: az átalakítási folyamat jogalkotására sem volt stratégia, még felhasználható

9 Az 1989–90-ben, tehát a rendszerváltás előtt a szocialista országokban fennállott jogi helyzetről három „nyugati” tanulmánykötet is tájékoztat. Ld. C. Schroeder–G. Brunner–K. Westen (Hrsg.): *Die Rechtsformen der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit in Osteuropa*. Berlin, 1992., G. Brunner–D. Pfaff (Hrsg.): *Wandlungen in der Eigentumsverfassung der sozialistischen Länder Südosteuropas*. München, 1990., F. Münzel (Hrsg.): *Konzerne des Ostens. Gesellschaftsrecht zwischen Plan und Markt*. Baden-Baden, 1991.

10 H. Oberländer–M. Posch: *Probleme der rechtlichen Regelung des Volkseigentums*. Staat und Recht 1969/12., valamint U. J. Heuer: *Organisation und Rechtsformen grosser Wirtschaftseinheiten in Sozialismus*. Berlin, 1982.

11 Ld. hasonlóan H. Roggemann: *Wirtschaftsverfassung, Umwandlung und Privatisierung in Osteuropa und Ostdeutschland*., A. H. Roggemann–K. J. Kuss: *Umwandlung und Privatisierung in Osteuropa* című kötetben. Berlin, 1993. 17–22. old., vagy J. Habuda–M. Jennewein–K. H. Oppenländer: *Die Transformationsprozess in Osteuropa*. Köln, 1996. 2–8. old.

jogösszehasonlító analógia sem, *nem létezett működőképes jogi transzfer Kelet-Európa irányába.*<sup>12</sup> Természetesen főleg a Nyugaton élő „honfitársi szakértők” igyekeztek anyaországuknak segíteni, kormányközi szakmai segítség is érkezett, közismert nyugati szakértő cégek, illetve ügyvédi irodák is viszonylag gyorsan letelepedtek, de az esetek többségében tevékenységük csak tűzoltásra koncentrált.

### *Tulajdonjog a szocialista reformországokban*

Némileg más helyzet jellemezte azt a néhány közép-európai szocialista országot, ahol részben nagyobbak voltak a piacgazdaság 1945 előtti kereskedelmi és jogi hagyományai, részben ahol az ún. *szocialista gazdasági reformok* (ha ciklikusan is, ha ellentmondásosan is, ha politikai reformok hiányában féloldalasan és deformáltan is, de) előrehaladtak. E csoportba főleg Magyarország és Lengyelország tartozik — Csehszlovákiában ezt a gazdasági reformot az 1970-es évek elején megfojtották. Ezekben az országokban az állami tulajdon ugyan a nemzetgazdaság alaptényezője maradt, de olyan háromnegyedes súllyal és nem 99%-kal, mint mondjuk Albániában. Nagyobb volt ezekben az országokban a *szövetkezeti szektor* mozgástere a közép- és kisvállalati körben (ez főleg Magyarországra jellemző). A pusztá kisárutermelést meghaladó mértékű állampolgári *kisvállalkozások* is meghonosodtak. Elsősorban az állami vállalatok és a szövetkezetek *közös vállalatai* folytán a társadalmi tulajdon merev dichotómiája oldódott (ún. társulási tulajdon), megjelent a társadalmi szervezetek és egyesületek önálló tulajdonjoga stb.

A hagyományos szocialista tulajdoni szerkezet leglényegesebb módosulását szerintem az *állami tulajdon belső fellazulása* jelenti a szocialista gazdasági reform folyamatában. Ennek alapeleme a tervlebontás jelentős csökkentése (vagy egyenesen megszüntetése és ún. szabályozó alkuval való helyettesítése, mint Magyarországon)<sup>13</sup> és a vállalati önállóság biztosítása. Magyarországon és Lengyelországban az állami vállalatok többsége — több lépcsőben — kikerül a hierarchikus államigazgatási irányítás alól és *önkormányzóvá* (önigazgatóvá) válik: az állam tulajdonosi jogainak többsége vállalati szervekhez kerül, kialakul a *vállalati öntulajdonlás*. Ezen országok alkotmányaiban és Polgári Törvénykönyveiben ugyan nem változik az egységes és oszthatatlan állami tulajdonjog dogmája, de „egy szinttel lejjebb”, a tényleges gazdasági jogosítvá-

12 Ld. K. Klinkel: *Juristischer Know-how-transfer in den Staaten Mittel- und Osteuropa*. WIRO, 1992/1., 2–3. old., F. Rittner: *Die Umgestaltung in Osteuropa als wirtschaftsrechtliches Problem*. Wirtschaft und Wettbewerb, 1991. 95–105. old., P. C. Müller-Graff: *East Central European States and the European Communities. Legal Adaptation to the Market Economy*. Baden-Baden, 1993. General Report 7–49. old.

13 Ld. Antal László: *Gazdaságirányítási és pénzügyi rendszerünk a reform útján*. Bp., 1985.

nyok szintjén az állami tulajdon egyre jobban kiüresedik (pl. utasításadási, eszközcsoportosítási tilalom), az angol királyok ingatlan-tulajdonjogához hasonló formális „főtulajdonná” válik. Az állam vállalkozásai, az állami vállalatok kezelőből egyre inkább mintegy bérlői pozícióba kerülnek, sőt *ténylegesen tulajdonosként* viselkednek.

Magyarországon és Lengyelországban ennek megfelelően az állami tulajdonjog elmélete is jelentősen átalakult: *a tulajdoni elméletek sokasága jelenik meg az állami tulajdon relativizálására és a vállalati tulajdonjog valamifajta megalapozására irányuló igény jegyében*. Pl. Világhy Miklós szerint az állami vállalat az állam azon szerve, amelyen keresztül az állam tulajdonosként lép fel a vagyoni forgalomban. Ennek következtében a vállalat nem tulajdonos „befelé” az állammal szemben, de harmadik személyeknek a gazdasági forgalomban tulajdonosoknak kell tekinteniük. Nizsalovszky Endre és Beck Salamon szerint az állam a vállalatnak, a vállalat pedig saját vagyónának tulajdonosa — íme a modern részvénytársaság tulajdoni konstrukciója, csak részvény nélkül. Eörsi Gyula szerint az állam stratégiai, a vállalat ún. taktikai tulajdonos stb.<sup>14</sup> Hasonló nézetekkel lehet találkozni a lengyel szakirodalomban is.<sup>15</sup>

Ezt a fejlődésmentet jogdogmatikailag úgy is lehet jellemezni, hogy *az állami vállalatok jogi személyisége a szocialista gazdasági reformok folyamataiban erősebbnek bizonyult az állami tulajdonjognál* — a jogi személyiség egyébként mindig is a tulajdonosi minőség perszónifikációjának minősült. Az ún. szocialista reformországoknak ez a vállalati reformja (pl., hogy a vállalaton belül választott vállalati igazgatókat az új „polgári kormányok” nem tudták eltávolítani, hiszen a vállalati tanács nevezte ki őket) azonban a rendszerváltozás után *jelentős akadályát* képezte annak, hogy a hatalomra került új politikai erők a tulajdoni reformot saját elképzeléseik szerint vezényeljék le. Ezért a szakirodalomban (szerintem történetietlenül) fel is merült, hogy a szocialista vállalati reformoknak talán több hátránya volt, mint előnye.<sup>16</sup> Tudniillik a vállalatok éppen a jogállamiságra hivatkozva védték évtizedek óta fennálló, törvényben biztosított önállóságukat, sőt a tényleges vállalati tulajdon alapján saját maguk kívánták privatizálni. (Ez a későbbiekben még rész-

14 Ld. Világhy Miklós: *Az állam és vállalata*. Jogtudományi Közlöny, 1967/10–11., Nizsalovszky Endre: *Az állami vállalatok forgalmi viszonyainak új alakulásához*. Állam és Jogtudomány, 1968/4., Beck Salamon: *Az állam és vállalata*. Jogtudományi Közlöny, 1968/5., Eörsi Gyula: *A gazdaságirányítás új rendszerére való áttérés jogáról*. Bp., 1968. 173–189. old.

15 Ld. a lengyel irodalomból *Buckowski, Gwiazdomorski, Madey, Stelmachowski és Wasilkowski* írásainak ismertetését az *Indirekt gazdaságirányítás, vállalati áruterelés és a tulajdonjog* című hivatkozott könyvben. 209–212. old.

16 Ld. ezt a dilemmát K. Westen: *Zauberformel Privatisierung*. Osteuropa, 1994/1., 9–11. old., H. H. Gleismann–K. Schrader: *Umwandlung von staatlichen in privates Eigentum*. Osteuropa, 1994/1. 28–31. old. Magyarországon több interjújában Bod Péter Ákos minősítette a vállalati önkormányzást a rendszerváltozás akadályának.

letesen tárgyalandó decentralizált, ún. spontán privatizáció kísérlete.) A rendszerváltozás utáni lengyel és magyar polgári kormányok viszont éppen ellenkezőleg, az állam tulajdonjogát kívánták érvényesíteni a vállalatokkal szemben, a vállalatok jogi személyiségét technikai kategóriává lefokozva, a vállalatokat mintegy a tulajdonjog tárgyának tekintve. Az állam által vezérelt privatizáció keretében adott esetben a kormány a vállalatokat portfólióba összefogva kívánta értékesíteni, a vállalatoktól célszerűségi okból elvont vagyont, profilt tisztított stb. — ezt viszont a korábbi szocialista vállalati törvények tiltották és a vállalati önállóság ezen ország társadalmi tudatában alapvetően progresszív jelenségként rögződött.

Egyik oldalról tehát a szocialista reformok eredményként ezekben az országokban összehasonlíthatatlanul jobb előfeltételek álltak rendelkezésre egy polgári piacgazdaság számára, mint mondjuk a Szovjetunió utódállamaiban, hiszen már működött egy kvázi piacgazdaság, létezett egy működő — bár kicsi és álcázott — magánszektor, kialakultak a gazdasági jogállamiság alapjai (voltak gazdasági törvények). Másik oldalról viszont az erős vállalatok, illetve vállalatvezetés csökkentették a rendszerváltozás utáni kormányok privatizációs mozgásterét, megnehezítették a kormányzati szempontból célszerűnek vélt döntéshozatalait, hiszen a korábbi dereguláció és decentralizáció eredményeként először valamilyen módon „vissza kellett államosítani” az állam saját vállalatait. A vállalati tulajdonlást a legtöbb nyugati szakértő is paradox állapotnak minősítette.<sup>17</sup>

Megjegyzendő, hogy a magyarhoz és a lengyelhez hasonló, bizonyos mértékben azonban még súlyosabb problémák jelentkeztek a rendszerváltozás-kor e téren Jugoszláviában. Itt az ún. *alanytalan társadalmi tulajdon* és a *totális társadalmi öngazgatás* eredetileg a privátgazdálkodás minden formáját kizárta. Továbbá állami tulajdonjog hiányában a jugoszláv vállalatok (a társult munka ún. összetett szervezetei) a munkás-öngazgatás és a munkástanácsok rendszerében végképp külső tulajdonos nélkül működtek, „saját magukért való vállalatok” voltak. E szervezeteket tehát előbb államosítani kellett ahhoz, hogy az állam külső tulajdonosoknak értékesíthesse vagyonukat — nyilván ez ellen a jugoszláv vállalatvezetés is harcolt, „államkapitalizmus” bevezetésével vádolva a kormányt és a jugoszláv közigazgatást. (Ez a harc azután a jugoszláv utódállamokban folytatódott.)

Ezekben az ún. szocialista reformországokban, amelyek éppen a reformok folytán bizonyos mértékben *evolútív* módon közelítették meg a rend-

17 Ld. pl. W. Knüpfer: *Privatisierung in den osteuropäischen Ländern und ihre Rechtsgrundlagen. Darstellung, kritische Analyse, Vergleich.* A W. Seiffert szerkesztette *Wirtschafts- und Gesellschaftsrecht Osteuropas im Zeichen des Übergangs zur Marktwirtschaft* című kötetben. München, 1992. 57–59. old. és H. Leipold: *Alternative Privatisierung und Sanierungsmethoden in Mittel- und Osteuropa*, A H. J. Thieme szerkesztette *Privatisierungsstrategien im Systemvergleich* című kötetben. Berlin, 1993. 14–15. old.

szerváltozást, amikor azt a nemzetközi körülmények robbanásszerűen kiváltották, szükségképp felmerült a kapitalista restauráció helyett egy *következetes szocialista piacgazdaság* elképzelése is, amelynek modellje lényegében a cseh Ota Sik *harmadik útja* lett volna.<sup>18</sup> Ez a szocialista piacgazdaság-modell *sajátos vegyes gazdaságot* működtetett volna az állami és a magántulajdon egyenrangúsága alapján.<sup>19</sup> Ezen harmadikutas vagy bizonyos mértékben még szocialista jegyeket megőrző piacgazdasági koncepcióban — mint látni fogjuk az 1988–89-es magyar társasági és átalakulási törvéynél — egy belülről erősen differenciált állami szféra, egy ugyancsak sokrétű nem állami jellegű köztes közszféra és egy tisztán magántulajdoni szféra *hármasságára* épült volna a tulajdoni szerkezet. A magántulajdoni szféra pedig *csak részben* jött volna létre az állami tulajdon privatizációjából (fő szabályként önkéntes — bár államilag ösztönzött vállalati átalakulásra került volna sor), hanem elsődlegesen a kisvállalkozások fejlődéséből, a különböző belső és nemzetközi közös vállalkozásokból, külföldi befektetésekből keletkezett volna evolutív módon.<sup>20</sup>

Az NDK 1989 végi összeomlása után azonban a szocialista tábor szétesése hónapok alatt végbement, és éppen a reformországokban a reformokat szorgalmazó szocialista kormányok fennmaradására egyszerűen nem maradt politikai esély. (A reformkommunisták — persze már következetesebben polgári, esetleg szociáldemokratának is mondható politikával — csak 1994 körül kerültek vissza a hatalomba.) Az 1990-es választási eredmények alapján hatalomra jutott ún. jobbközép kormányok — az 1945 előtti félkapitalista rendszerre való romantikus visszakacsintás mellett — elvetették a szocialista piacgazdasági modellt, és legfeljebb a német alkotmány szerinti *szociális piacgazdaságot* jelölték meg államcélként. Mindez a vállalati önállósággal szembeni törvénykezési fellépésre és a *privatizáció centralizálására*, állam (helyesebben a kormány) általi vezérlésének bevezetésére vezetett.

Jelen sorok írójának korábbi tevékenysége folytán vannak nosztalgikus érzései a szocialista piacgazdasági reformokkal és a vállalati önállósággal kapcsolatban. Egyet azonban tárgyilagosságra törekvő elemzésnél nem szabad elfeledni: minden eredmény ellenére *1989-ig a reformországok sem léptek ki*

18 O. Sik: *Der dritte Weg*. Hamburg, 1972. Erről a dilemmáról D. Stark: *Path Dependence and Privatization. Strategies in East Central Europe. A Transition to capitalism?* című kötetben. Ed.: I. M. Kovacs, New Brunswick, 1994. A magyar irodalomban erről még Bozóki András–Sükösd Miklós: *Honnan, hová, miért?* — a magyar átmenet megértése felé. *Mozgó Világ*, 1990/8., Böröcz János: *A kádárizmustól a parlagi kapitalizmusig*. *Mozgó Világ*, 1990/8., Kovács János Máttyás: *Szocialista vagy szociális piacgazdaság?* *Világgazdaság*, 1990/2. 65–72. old.

19 Nem véletlen, hogy a jelenleg hatályos magyar alkotmány 9. §-a az 1990-es szöveg alapján az állami (köz-) és magántulajdon egyenrangúságából indul ki. De reménykedtek még ilyen megoldásban az NDK utolsó napjaiban egyes német szerzők is, ld. M. Posch: *Rechtliche Aspekte einer sozialistischen Wirtschaftsreform in der DDR*. ROW, 1990/1.

20 Ld. ezt a koncepciót a szerzőtől: *A tulajdonreformról a társasági törvény után*. 33–74. old.

a szocialista társadalmi-gazdasági rendszerből. Ez elsősorban a politikai-ideológiai-közjogi területre igaz (nemcsak a tényleges gyakorlat, hanem még a jogi lehetőségek szintjén is), de jellemző a gazdaságra is. 1989-ben kb. 65% volt az állami tulajdon a magyar nemzeti vagyonban. A szövetkezeti vagyon 50%-a az 1989. évi XV. törvény után is a tagok között feloszthatatlan, ún. oszthatatlan szövetkezeti vagyon maradt. Külföldi többségi tulajdonban álló gazdasági társaság alapításához 1990-ig gazdaságirányítási engedély kellett, és a tisztán magántulajdonú vállalkozások munkavállalóinak számát — bár rendkívül magasán, 500 főben — a magyar társasági törvény is maximálta. *Tehát még a szocialista reformországokban is volt tere a rendszerváltozásnak.*

### *Privatizáció mint rendszerelméleti szükségesség*

*A privatizáció a volt szocialista országokban — a „dogmatikus” országokban részben más okokból, mint a reformországokban — általában előkészítetlenül, kaotikusan, sodródva kezdődött. Úgy 1992–93-ra lett tisztább a kép, a volt szocialista országok kb. erre az időre szembesültek a valós problémákkal, a rendkívüli nehézségekkel. De számos nyugati megfigyelő, még az 1990-es évek közepén is habozásról, tisztázatlanságokról, koncepciók bizonytalanságáról számol be, és ezt az értékelést a tények meglehetősen alátámasztják.<sup>21</sup>*

Mindenesetre, ha most az ún. harmadik út lehetőségét figyelmen kívül hagyjuk, a célmodell, a követelményrendszer a volt szocialista országok privatizációjával szemben elég egyszerűen meghatározható. *A cél a polgári piac- és versenygazdasághoz, a demokratikus jogállam politikai rendszerének alátámasztásához szükséges, a magántulajdon dominálásán alapuló tulajdoni rendszer megteremtése.*

Ilyen értelemben a privatizáció a volt szocialista országokban *rendszerelméleti öncélnak* is nevezhető. Az alapvető ok *önmagában a tulajdonosváltás*, az, hogy az állami tulajdonos helyébe magántulajdonosok kerüljenek. Egyszerűen arról van szó, hogy a magántulajdon dominálása nélkül nem működhet egészségesen sem a piacgazdaság, sem a polgári társadalom.

*Államelméleti oldalról az alapfeladat az állam közhatalmi és tulajdonosi minősége egységének megszüntetése.* Ha az állami tulajdon viszonylagos kivétel, és ahol fennáll, ott az állam nem élvezhet semmilyen privilégiumot, ugyanolyan gazdálkodó szervezetnek minősül, mint a vagyoni forgalom bármely szereplője, úgy az állami tulajdon beilleszthető a polgári piacgazdaságba. Ha azonban az állami tulajdon dominál, úgy a demokratikus jogállam nem tud

21 Ld. H. Leipold: *Alternative Privatisierung und Sanierungsmethoden in Mittel- und Osteuropa*. A H. J. Thieme szerkesztette *Privatisierungsstrategien in Systemvergleich* című kötetben. 13–15. old., J. Habuda–M. Jennenwein–K. H. Oppenländer: *Die Transformationsprozess in Ostmitteleuropa*. 2–7. old.

megszilárdulni Kelet-Európában, illetve a volt szocialista országokban, mert az államnak mint tulajdonosnak a tulajdonjog polgári jogi konstrukciójából származó szükségszerű, önkényesnek is mondható hatalma elvileg alkalmas lehet arra, hogy lerontsa a közhatalmi állam többpártrendszerű parlamenti demokráciáját. A kisebbség parlamenti jogai, az alkotmányos ellensúlyok (Alkotmánybíróság stb.), a jogállamiság garanciái elveszthetik erejüket, mert *amit nem tehet meg a közhatalmi állam, azt megteszi helyette az állam mint tulajdonos*. Ha a gazdaság többségében az állam kezében van, úgy a szabad választások eredményeként kormányra került politikai erők *túlzott társadalmi-gazdasági befolyásra* tudnak szert tenni, amely *ellentétes a politikai demokráciával*. A privatizáció ilyen értelemben a *gazdaság és a társadalom átfogó államtalanításának* egyik alapeszköze, megszabadítva a társadalmat az állami gyámkodástól, egyben kiveszi az állam kezéből a jogilag nem korlátozott tulajdonosi eszköztárat. Ebben az aspektusban a privatizáció szükségképp a *hatalom újraelosztásának* eszköze, *decentralizálja a gazdasági hatalmat*, meggátolja (vagy legalábbis jelentősen korlátozza) a gazdasági hatalom állami politikum eszközeként való felhasználását.<sup>22</sup>

A nyugati társadalmakban a domináló magánvállalatok hatékonysági kritériumai állandó nyomást jelentenek az állami szektorra. A nyugati állami vállalatok fejlődéstörténete meggyőzően bizonyítja ezt: nevezetesen, hogy hogyan került a kereskedelmi társasági forma fölénybe a közigazgatási formákkal szemben, hogyan vált flexibilissé az állami vállalatok korábban merev közigazgatási vezetési rendszere, hogyan vált a rentabilitás még az állami közüzemeknél is követelménnyé.<sup>23</sup> Ezzel szemben a szocialista országokban az állami szektor, az eltúlzott méretű és hatalmas belső munkanélküliséggel dolgozó állami vállalatok *bürokratikus vonásai deformálták a szövetkezeteket, a magánvállalkozásokat*, jól bizonyítva azt az elméleti tételt, hogy az uralkodó tulajdonforma alapvonásai áthatnak az alárendelt tulajdonformákra.

Különösen zavaró az állami szektor monolit tulajdoni egysége az *egészséges versenypolitika* szempontjából. Ilyen értelemben — még az állami vállalatok önállóságának magas szintű biztosítása esetén is — az állam szükségképp *monopóliumot* képez, gazdasági erőfölényben van, márpedig polgári piacgazdaság nem létezik működőképes piaci verseny nélkül. (Látni fogjuk, hogy a volt szocialista országok privatizációjának egyik alapvető problémája az örökölt állami monopóliumok felszámolása, az állami nagyvállalatok szétbontása.) A privatizáció tehát a funkcióképes piaci verseny előfeltétele, az

22 Ld. H. Roggemann: *Zum Verhältnis von Eigentum und Privatisierung in den postsocialistischen Ländern*. ROW, 1996/3. 90–92. old.

23 Ld. pl. K. Wenger: *Die öffentliche Unternehmung*. Wien–New York, 1969.



állam versenylőnyei szükségképp torzítják a piacot, ellentétesek a polgári állam gazdasági alkotmányosságának alapelveivel.<sup>24</sup>

Az állam egyben jogalkotó, illetve gazdaságsszabályozó funkciójának sem tud kielégítően eleget tenni, ha a nemzeti vagyon többségének tulajdonosa is. Az államnak a gazdasági törvénykezés során az alkotmányos esélyegyenlőség és versenysemlegesség elve alapján *szektorsemleges szabályozásra* kell törekednie, amelyben gátolja az, hogy tulajdonosként a zömmel veszteséges állami vállalatok megmentésére kell koncentrálnia. A volt szocialista országok 1990-es év eleji, ún. bank- és adóssághozzájárulását átfogóan jellemezte az állami vállalatok csődjének ún. kezelése — szükségképp a magánszektor kárára. De az állam a modern polgári társadalomban kialakult egyik legfontosabb feladatának, a társadalmi-gazdasági érdekegyeztetésben való ún. *semleges döntőbírói szerepnek*, a közhatalom kiegyensúlyozó funkciójának sem tud eleget tenni, ha meghatározó tulajdonos. Hogyan lehetne az állam harmadik oldalként kiegyensúlyozó erő a munkáltatók-munkavállalók közti érdekkonfliktusban, ha egyben ő a legnagyobb munkáltató?

Hangsúlyozni kell, hogy ezeket az államelméleti, gazdasági alkotmányossági és versenypolitikai érveket a '90-es évek fordulóján inkább a nyugati irodalomban lehetett felfedezni.<sup>25</sup> A *gyors privatizáció, az ún. privatizációs sokkterápia* — minden társadalmi, politikai ellenállás dacára — azért merült fel kulcskérdésként a volt szocialista országokban, mert az 1990-es évek elejére az állami vállalatok jelentős része olyan mértékben eladósodott, hogy közvetlenül felszámolás előtt álltak, másrészt a hatalmas külső és belső államadósság következtében az államcsőd is közvetlen közelbe került. Pl. Lengyelországban az ún. felszámolási privatizáció keretében 1989–1991 között az állami vállalatok mintegy 20%-a szűnt meg tetemes munkanélküliséget okozva, és az 1991. évi csődtörvény hatására Magyarországon is több mint 400 állami vállalat szűnt meg. Mind a vállalatoknak, mind az államháztartásnak sürgős szüksége volt tehát a *privatizációs bevételekre*. A privatizáció megindítását és a viszonylag gyors privatizációs eredmények elérésére való törekvést indokolta az állami vagyon 1980-as évek végétől tapasztalható *viharos értékvesztése* is — pl. Magyarországon 8 év alatt az értékvesztés mintegy 50%-os volt.

- 24 Ld. pl. a magyar Alkotmánybíróság 1990–1992 közti ítéleteit, amellyel pl. a társasági törvényből törölte az összes olyan rendelkezést, amely az államnak többletjogot biztosított.
- 25 Ld. pl. F. J. Säcker: *Rechtliche Rahmenbedingungen für das Funktionieren marktwirtschaftlicher Ordnungen*. A W. Seiffert szerkesztette *Wirtschafts- und Gesellschaftsrecht Osteuropas in Zeichen des Übergangs zur Marktwirtschaft* című kötetben. München, 1992. 4–7. old., J. Adam: *Mass Privatization in Central and East European Countries*. Economic Journal of Eastern Europe, 1994/1. 87–100. old., M. Brusis: *Systemtransformation als Entscheidungsprozess. Eine Politikfeldanalyse zur Privatisierung in Ungarn*. Berlin, 1995., U. Egger–R. Kappel–A. Melzer: *Osteuropa auf dem Weg zur Marktwirtschaft*. Gedanken zur Unterstützung des Übergangs. Osteuropa Wirtschaft, 1992/1. 28–30. old.

Mindezek a gyakorlati problémák, a pragmatikus indítás azonban nem feledtetheti, hogy a privatizáció Kelet-Európában a rendszerváltozási folyamat *szükségszerű központi eleme*. Az elméleti és hosszú távon eredményeket is hozó alapcél — minden rövid távú veszteség, nehézség ellenére — a polgári piacgazdaság magántulajdonon alapuló tulajdonszerkezetének kialakítása. A privatizáció azért a volt szocialista országok átalakulásának-átalakításának központi eleme, mert *a privatizáció teszi objektív alapokon visszafordíthatatlanná a politikai rendszerváltozást.*<sup>26</sup>

Lényegében ekként kezeli a volt szocialista országok privatizációját a *nemzetközi közvélemény*. A nyugati kormányok és a nemzetközi pénzügyesek óvnak ugyan a privatizációs eufóriától, a privatizáció általános társadalmi-gazdasági csodaszernek való tekintésétől, óvnak attól, hogy a meggondolatlan privatizációs sokkterápia esetleg a nemzetgazdaság összeomlására, polgárháborúra vezessen. Ugyanakkor azonban a fő tendencia: erős nemzetközi nyomás a privatizáció elindítására, következetes folytatására és az adott körülmények közötti mielőbbi befejezésére. Igenis a *kelet-európai rendszerváltás legalapvetőbb mutatója Nyugaton a privatizáció előrehaladása*. A közép-kelet-európai országok kormányai előtt pedig az 1990-es évek közepén egyértelművé tették: *többségi állami tulajdonnal, azaz a Nyugat-Európától gyökeresen eltérő tulajdonszerkezettel nem lehet az Európai Unió tagállamává válni.*<sup>27</sup> A privatizáció végrehajtása és viszonylag gyors befejezése tehát részben rendszerelméleti követelmény, részben *reálpolitikai szükségszerűség* is.

## A kelet-európai privatizáció közgazdasági és társadalmi feltételrendszere

A volt szocialista országok privatizációjánál rendkívüli mértékű vagyon *dömpingszerű privatizációjáról* van szó. A közép-kelet-európai térségben az országok sora lépett fel *váratlanul* eladóként, mégpedig „sürgősségi igénynyel”. Óriási volt tehát a kínálat, és szükségképp igen nagy a befektetőkért való *verseny* a volt szocialista országok között. Ezen vagyontömeg átvételére — gondoljunk pl. a Szovjetunió utódországaira — egyszerűen nem volt kapacitás, igen szűk volt a belső és külső vevői kör, ez pedig szükségképp leszorította a privatizációs árat.

26 Ld. K. Westen: *Zauberformel Privatisierung*. 3–11. old., O. Steffen: *Zur Kritik der Schocktherapie*. Konzepte und Perspektiven der Privatisierung in Russland. Osteuropa, 1995/2. 135–142. old.

27 Ld. F. C. Schroeder: *Grundbegriffe und -formen der Privatisierung in Osteuropa*. WIRO, 1995/4. 121–125. old., H. Reisinger: *Marktoffensive in Osteuropa. Übernahme oder Neugründung von Unternehmen*. Wien, 1993. 31–53. old.

A hajdani szocialista országok privatizációs nehézségeit alapvetően ez az óriási *vagyontömeg* és a *sürgősség* okozza. De ehhez hozzájárul az is, hogy a kelet-európai privatizációra a nyugat-európaihoz képest összehasonlíthatatlanul *rosszabb világgazdasági*, illetve *belső gazdasági helyzetben* került sor. A volt szocialista országok állami vagyonát ugyanis egy mélyreható világgazdasági recessziós folyamat közepén kezdték privatizálni az 1980-as, 1990-es évek fordulóján — ilyenkor a multinacionális vállalatok befektetési kedve is korlátozott, nemhogy a kisvállalkozásoké. A privatizálással párhuzamosan a közép-kelet-európai kis országok a KGST összeomlása folytán keleti piacaik jó részét elvesztették, energiaellátási problémáik kiéleződtek.<sup>28</sup>

### Krízisprivatizáció

Kelet-Európa nem egy országa gazdaságilag összeomlott, a privatizálást tehát egy mély gazdasági krízisben kellett beindítani. A *gazdasági válság többirányú volt*. Mindenekelőtt ezekben az országokban nem hajtották végre az 1970–80-as években a *gazdasági szerkezetváltást*, az állami vállalatok technikája általában elavult, termékeik jelentős része eladhatatlanná vált, és az importliberalizálás következtében ádáz versenyhelyzetbe kerültek az új keleti piacokra benyomuló nyugati vállalatokkal. Ebben a helyzetben tehát a *szaná-lás* és a *reorganizáció* alapkérdéssé vált, de miután ezek a vállalatok hatalmas adósságállományt halmoztak fel és akut likviditási problémákkal küszködtek, a reorganizációt nem volt miből finanszírozni. Erre az állami költségvetés sem volt képes, amely ugyancsak kétségbeesett küzdelmet folytatott a pénzügyi stabilitásért.

A német gazdaságot leszámítva ezért nem tekinthetjük reálisnak „az *előbb privatizálni*, majd *feljavítani*”, illetve „az *előbb reorganizálni*, adósságokat rendezni, majd *privatizálni*” dilemmát, amelyre erősen hatott a volt szocialista országok vállalatainak hihetetlen mértékű *környezetvédelmi tehertétele* is. Az esetek jelentős számában a privatizáció előtti reorganizáció lett volna az elvileg helyes privatizációs stratégia, de erre egyszerűen nem állt rendelkezésre pénzügyi forrás. Az adósságok, a későbbi környezetvédelmi követelések viszont a befektetések bizonytalanságát, kockázatát jelentősen megnövelték (közrehatva a privatizációs ár leszorításában).<sup>29</sup>

28 Ld. pl. H. Hirsch: *Zur Reorganisation der Unternehmungen beim Aufbau marktwirtschaftlicher Systeme in Osteuropa*. Osteuropa, 1993/4. 1052–1068. old., R. Laier: *Privatisierung in der Transformationsstrategie. Lehren aus der Privatisierungspolitik in Polen und Ostdeutschland für andere Reformländer Osteuropa*. Osteuropa Wirtschaft, 1996/2. 107–121. old.

29 Ld. pl. F. C. Schroeder: *Grundbegriffe und -formen der Privatisierung in Osteuropa*. 121–122. old., M. J. Kopp-P. Nunnenkamp: *Die Transformationskrise in Mittel- und Osteuropa. Ursachen und Auswege*. Weltwirtschaft, 1994/1. 67–76. old.

A strukturális és a pénzügyi válság párosult a rendszerváltással járó *átalakulási válsággal*, azokkal a szükségszerű veszteségekkel-költségekkel, amelyek az új polgári politikai rendszer, államszervezet, társadalmi és gazdasági felépítés kialakításával jártak. Ismételném: az államosítás, a magántulajdon közhatalmi kényszerrel való megszüntetése viszonylag egyszerű feladat a totális állam számára, rövid távú költségei sem jelentősek, de a polgári társadalom evolutív módon való felépítése és működési keretfeltételeinek kialakítása sokkal nehezebb és költségesebb. A privatizáció hosszú távon nyilván növeli a hatékonyságot, de rövid távon inkább a hátrányok voltak érzékelhetőek.<sup>30</sup>

A volt szocialista országokban ez a több forrásból táplálkozó gazdasági válság 6–8 év alatt átlagban a GDP rendkívül tekintélyes, 20–30%-os csökkenéséhez vezetett. Főleg az ipari termelés a hetvenes évek eleji szintre zuhant és a mezőgazdaságban is (pl. Magyarországon, a volt Jugoszlávia utódállamaiban) jelentős veszteségek keletkeztek a szovjet piac jó részének kiesése miatt. Ennek következtében a térségben az 1990-es évek elejétől egy erős, 10%-ot meghaladó *munkanélküliség* is átlagossá vált.

Ez utóbbi közgazdasági ok jelentős belpolitikai feszültségekre vezet, hiszen a privatizáció alkalmas arra, hogy a korábbi szocialista állami szektor belső rejtett munkanélküliségét nyílt munkanélkülissé változtassa. Ez viszont lakossági ellenállást váltott ki Kelet-Európában, a privatizáció ellen hangolta a csekély munkaintenzitás mellett szociális biztonsághoz szokott „bérből és fizetésből élőket”. A *szocialista egyenlőségeszmény* jegyében felnőtt lakosságot amúgy is irritálja a jelentős elszegényedés mellett végbemenő „érdemtelen” gazdagodás (azon régi szocialista mondás jegyében, hogy szeretjük a lángost, de utáljuk a meggazdagodott lángossütőket), így a privatizáció a koraszülött szocialista jóléti állam csődjének bűnbakja lehetett. Az állampolgárok meglehetősen általános csalódottsága természetesen táplálja és mobilizálja mind a bal-, mind a jobboldali populista pártokat, mozgalmakat, emellett a privatizáció politikai ellenfelévé teszi az e térségben hagyományosan jelentős társadalmi erőt képviselő szakszervezeteket is.<sup>31</sup>

A volt szocialista országok privatizációja tehát egyfelől akkor kezdődött, amikor világgazdasági válság volt és a nyugati jóléti államok is átfogó gazdasá-

30 Ld. ezt a dilemmát, illetve a demokrácia és a piacgazdaság egyszerre építésének kockázatát C. Offe: *Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa*. Merkur, 1991/4. 283–292. old.

31 G. Hechtkamp: *Probleme beim Übergang zur Marktwirtschaft aus theoretischer Sicht*. A K. H. Oppenländer–M. Queissner szerkesztette *Von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft. Chancen und Risiken für Ost und West* című kötetben. München, 1990., H. Falk–N. Funke: *Zur Sequenz von Reformschritten. Erste Erfahrungen aus dem Transformationsprozess in Mittel- und Osteuropa*. Weltwirtschaft, 1993/2. 192–197. old., R. Dietz: *Eigentum und Privatisierung aus systemtheoretischer Sicht*. A H. Thieme szerkesztette *Privatisierungsstrategien im Systemvergleich* című kötetben. 152–162. old.

gi nyomás alá kerültek a különböző világgazdasági folyamatok következtében, másfelől Kelet-Európában egy mély, belső strukturális átalakulási válságban megy végbe a privatizáció. Ez a két tényező pedig összehatásában jelentősen feltornázza a *privatizációs veszteségeket, költségeket*. Továbbá ilyen helyzetben a privatizációt ellenzői minden rosszak legrosszabbjának, támogatói pedig általános társadalmi csodaszernek tekintik. Azaz a privatizációtól nem azt várja a közvélemény, amire alkalmas, nevezetesen, hogy megváltoztassa az ország tulajdoni szerkezetét, kialakítsa a többségi magántulajdont, hanem azt, hogy biztosítsa a szerkezetváltást, a pénzügyi stabilitást, a környezetvédelem javulását, a foglalkoztatási gondok enyhítését stb. Ez pedig *lehetetlen*. Kitűnő példa erre a magyar privatizációs törvény, az 1995. évi XXXIX. törvény, amelynek 2. §-a szerint a privatizációnak mintegy húsz-harminc gazdasági „prioritást” kellene szolgálnia. Ilyen alapon viszont minden konkrét privatizációt bírálni lehet, hiszen valamelyik „prioritás” szükségképp háttérbe szorul.<sup>32</sup>

Az egykori lengyel privatizációs minisztertől, Lewandowski professzortól származó mondás, hogy a kelet-európai privatizáció nem más, mint ismeretlen értékű uratlan vagyontárgyak eladása olyan vevőknek, akik nem nagyon akarnak vásárolni, és nincs egy fillérjük sem. Itt jutottunk el a volt szocialista országok privatizációjának két további belső ellentmondásához, nevezetesen a teljesen bizonytalan *vagyonértékeléshez*, illetve a kereslet-kínálat alapelmentmondásához, nevezetesen, hogy az óriási tömegű állami vagyonkínálattal szemben *rendkívül gyenge, tőkeszegény kereslet* áll, főleg ha az országon belüli tőkeerőt nézzük.

Az állami vállalatok vagyonának valódi értéke nehezen állapítható meg, hiszen a szocialista múlt és az „előkapitalista” zavaros és torz piaci körülmények között került be az állami vállalatok könyveibe, és a mérlegkészítés, ill. számvitel rendje is inkább a hozrasszcsot-rendszer logikájához, mint a modern piacgazdaságok számviteli rendjéhez igazodott. Az instabil piaci viszonyok, a privatizációs túlkínálat és az államháztartás, illetve az érintett vállalatok eladósodottsága szükségképpen arra vezetett, hogy az állami vagyon értékesítésénél a piaci ár mindenképp *mélyen* az állami vagyon — az érintett országok közvéleménye által egyébként erősen túlértékelt — eszmei értéke alatt van.<sup>33</sup>

32 Ld. pl. H. Leipold: *Alternative Privatisierung und Sanierungsmethoden in Mittel- und Osteuropa*. 14–23. old., H. R. Peters: *Ordnungspolitische Problematik strukturpolitischer Privatisierungsstrategien*. A H. J. Thieme szerkesztette 1993-as kötetben. 183–193. old., P. Callies: *Risikoallokation und Privatisierung*. Osteuropa Wirtschaft, 1995/2. 141–147. old.

33 Ld. Kornai János: *Indulatos röpirat egy gazdasági reform ügyében* (Bp., 1989.) című könyvének azon részét, amelyben egy konkrét vállalat történelmileg híres nevének kellő vagyoni értékelését hiányolja — a konkrét tárgyalásokon ez a név a külföldi befektető részére inkább mínusz volt, és nem plusz.

A vagyoneértékelés bizonytalansága miatt elvileg szinte minden nagyobb, illetve összetettebb privatizációt *vitatni lehet* (miért ennyi az ár, miért nincsenek keményebb kikötések a foglalkoztatásra, a fejlesztésre stb.). A privatizáció a valódi befektetők (és nem az új, ún. „politikai vállalkozók”) számára nem szociális segély, hanem kőkemény üzlet — szorítják lefelé az árat, szabadulnak a garanciáktól, minden szociális mellékkikötésre árcsökkenéssel válszólnak stb. (Nem is beszélve arról, hogy szakmailag jelentős mértékben az eladó, azaz az államapparátus és a vállalatvezetés felett állnak, és ezen az eladót segítő külföldi tanácsadó cégek sem nagyon segítenek, hiszen ahogy a vállalatvezetés számára a vevő esetlegesen a későbbi tulajdonost jelenti, úgy a tanácsadók számára potenciális későbbi megbízónak számít.)

Ilyen körülmények között a volt szocialista országok privatizációja — és ez alapvetően *objektív dolog* — valóban magán viseli a *végkiárúsítás* számos jegyét, és ehhez nem is nagyon kell korrupció, bár már a térség történelmi hagyományai miatt is, no meg az átalakulással kapcsolatos erkölcsi válságban természetesen *korrupció* is bőségesen akad. A vélt vagy valós visszaélési gyanú tehát szinte minden kelet-európai privatizációval együtt járhat, függetlenül attól, hogy az állami privatizációs szervezet minisztérium, vagyonügynökség vagy esetleg részvénytársaság (ld. a német Thyssen- vagy a magyar Tocsik-ügyet).

A privatizáció a vagyoneértékelési anomáliák, a nyomott privatizációs ár miatt válik valami sötét, zavaros üggyé a társadalom jelentős része számára, és eredményezi azt a politikailag paradox jelenséget, hogy jobb- és baloldali politikai irányzatok egyaránt támadják a privatizációt, hogy a konzervatív kereszténydemokraták és a szociáldemokraták vállalva küzdenek adott esetben az állami tulajdon adott vállalatoknál való fenntartásáért. (Általában persze helyeslik a privatizációt, csak a konkrét esetekben ellenzik — szinte mindig.) És valóban sok a gazdasági visszaélés, a vagyoneértékelési csalás, általában *viharosan növekszik a gazdasági kriminalitás* — pl. mind a Szovjetunió, mind Jugoszlávia, mind Csehszlovákia utódállamaiban tömeges kuponhamisítésra, illetve szédelgésekre került sor stb.

A kérdés persze az, hogy miért kell egyáltalán vállalatonként vagyont értékelni. Ez a probléma összefügg a szocialista állami vállalati formával. A rendszerváltáskor a szocialista állami vállalati forma alkalmatlan volt a vállalat értékesítésére, mivel jogdogmatikai szempontból lényegében közjogi intézetnek minősíthető — az állam a költségvetésből alvagyonokat különített el, és arra jogi személy szervezeteket rendelt. A szocializmusban nem volt szükség a kereskedelmi társasági formára, az értékpapír közvetítő funkciójára és a korlátolt felelősségre.<sup>34</sup> A vállalati jogi személyiségtől a vagyon nem volt elszakít-

34 A bolgár Dimitrov még 1990-ben is csak az állami vállalatok mintegy 10%-ánál tartotta lehetségesnek a részvénytársasági működést. Ld. W. Dimitrov: *Aktiengesellschaften — Hindernisse ihrer Einführung und Entwicklungsmöglichkeiten in Bulgarien*. A G. Brun-

ható és önállóan értékesíthető — a vállalat mint ilyen nem is lehet a volt szocialista országok polgári törvénykönyvei szerint a vagyoni fogalom tárgya.

Mivel *működő vállalatokról* volt szó, az egyik országban sem merült fel, hogy a vállalatokat az állam szüntesse meg és a megmaradt vagyont értékesítse. Ezután lényegében egy jogi lehetőség marad — bár bizonyos mértékben ez a fennálló vállalati struktúrát konzerválta<sup>35</sup> —, hogy a német típusú Umwandlungsgesetz-ekből származó jogi technikával, azaz *egyetemes jogutódlással az állami vállalatot átalakítsák* kereskedelmi társasággá (főként a részvénytársaságot választották, csak kb. 10%-ban alakultak kft.-vé). Ez az átalakulás általában úgy ment végbe, hogy abba nem vonták be rögtön a külső befektetőket (bár pl. a magyar törvények erre megadták a lehetőséget), hanem az állami vállalat először *egyszemélyes részvénytársasággá* alakult át, ahol valamennyi részvény az állam kezében maradt (legfeljebb 5–10%-ban dolgozói részvényeket juttattak rögtön az átalakulásakor). Ez az ún. *jogi vagy formális privatizáció* (amely adott esetben *álprivatizációnak* is minősülhet), a *jogi forma kommercializálása* a tulajdon megváltoztatása nélkül, és csak ezt követheti a közgazdasági-szociológiai értelemben is valóságos privatizáció, nevezetesen az állami tulajdonú részvénytársaság részvényeinek értékesítése magántulajdonosoknak. A volt szocialista országok privatizációja így szükségképp *kétlépcsőssé* vált: először formális „jogi” privatizáció szervezeti átalakulással, ahol az új kereskedelmi társaság a volt állami vállalat valamennyi jogát és kötelezettségét magával viszi, majd a társasági részesedések (részvények, kft.-üzletrészek) értékesítése. Ilyen kettőségre, *ennyire bonyolult jogi konstrukciók alkalmazására a nyugat-európai privatizációban egyáltalán nem volt szükség*, általában egylépcsős tőzsdei értékesítésre került sor. A kétlépcsős technika időigényes, lassítja a privatizációt, valamint növeli a privatizációs költségeket. Végül a szocialista országok általában nem voltak képesek *automatikus, törvényi úton* történő vállalatátalakításra, mert ehhez nem állt rendelkezésre kellő pénzügyi fedezet. Csak Németországban volt mód a kombinátok és a kombinátvállalatok törvénnyel megállapított alap(törzs)tőkével való *uniformizált* átalakítására. Az összes többi volt szocialista országban

*ner-D. Pfaff szerkesztette Wandlungen in der Eigentumsverfassung der sozialistischen Länder Südosteuropas* című kötetben. 100–105. old. Nagyon érdekes módon G. Brunner a '80-as években felvetette, hogy „szocialista társasági jog” elvileg nem is lehetséges. *Handelsgesellschaften in Sozialismus? A Sozialistisches Wirtschaftsrecht zwischen Wandel und Beharrung* című kötetben. Berlin, 1988., D. M. Nutti a volt szocialista országok állami vállalatainak privatizációját egyenesen a korlátozott felelősség expanziójának nevezte. Ld. a T. Clarke–C. Pitala szerkesztette *The Political Economy of Privatization*. London–New York, 1994. című kötetben írt *Privatization of Socialist Economics* című tanulmányát. 384–385. old.

35 W. Knüpfer szerint politikai érdek volt a vállalati identitást megtartani és a vállalatok átalakítását kizárólagos útnak tekinteni. *Privatisierung in den osteuropäischen Ländern und ihre Rechtsgrundlagen. Darstellung, kritische Analyse. Vergleich.* 59–61. old.

kötelező törvényi rendelkezések alapján (kisebb mértékben fakultatívan), a törvényben megállapított normatív feltételek mellett alakultak át a vállalatok — *individuálisan* — kereskedelmi társasággá. Ehhez minden esetben egyedi vagyoneértékelésre, *egyedi privatizációs eljárásra és privatizációs döntésre* volt szükség — ez lassít, növeli a hibaszázalékot, a költségeket és a korrupció veszélyét.

A kelet-európai állami vállalatok privatizációja tehát egy *bonyolult folyamatot* tételez fel, amelyhez megfelelő privatizációs törvényi alapok kellene, továbbá szükség van egy *sajátos állami privatizációs szervezet* felállítására és a privatizáció eljárási szabályainak kidolgozására.<sup>36</sup> No de ez sem történhet légyeres térben, megfelelő *infrastruktúra* szükséges hozzá. A privatizációs szervezetet a volt szocialista országokban szinte a semmiből kellett kialakítani — lényegében csak a korábbi államigazgatást vehették alapul. A privatizációs törvénykezés sem könnyű, a nyugati analógiák a rendszerváltoztató privatizáció adottságai folytán csak kismértékben hasznosíthatók.<sup>37</sup>

### *Az infrastruktúra hiánya*

A volt szocialista országok privatizációja mögül hiányzott — és részlegesen a legtöbb országban ma is hiányzik — *a megfelelő infrastruktúra és a megfelelő intézményrendszer.*

Ebből a körből főleg a következőkre hivatkoznánk:

a) A legtöbb országban a privatizációnak nem voltak meg a *megfelelő alkotmányos alapjai*. Erre a régi szocialista alkotmányok tűzoltó jellegű módosításai nem lehettek alkalmasak, ezek általában megelégedtek a magántulajdon lehetőségének intézményesítésével és a magánvállalkozás szabadságának kimondásával. Az új polgári alkotmányok kidolgozása — a volt szocialista országok általában bizonytalan politikai helyzetében, illetve a kiélezett politikai harcokban — elhúzódott (és sokszor most is húzódik). Valószínűleg ezek az alkotmányok csak a privatizáció befejező szakaszában jönnek létre, így a privatizáció alkotmányos alapjait utólag aligha fektethetik le.

b) A privatizációs törvények nem állhatnak egyedül a jogrendszerben. Mint ahogy gazdaságilag az állami tulajdon privatizálása feltételez legalább valamilyen csekély, de azért működő magángazdaságot,<sup>38</sup> ugyanúgy a *privatizációhoz elengedhetetlen a piacgazdaság általános civiljogi alapjainak megte-*

36 Ld. F. J. Säcker: *Rechtliche Rahmenbedingungen für das Funktionieren marktwirtschaftlicher Ordnungen*. 4-7. old.

37 Ld. H. Roggemann: *Wirtschaftsverfassung, Umwandlung und Privatisierung in Osteuropa und Ostdeutschland*. 30-35. old.

38 Ld. pl. C. Watrin: *Vom sozialistischen zu privaten Eigentum*. Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. 1990. 121-122. old.



remtése, a szerződéses kultúra alapjainak kialakulása, működőképes társasági, cég-, verseny-, értékpapír-, számviteli és bankjog. *Nem lehetséges tehát privatizáció civiljog nélkül.*<sup>39</sup> A következő rész országelemzéseiben látni fogjuk, hogy ezen a téren az országok többsége igen rosszul állt, nem a privatizáció előtt, hanem a privatizációval párhuzamosan épültek csak ki az általános civiljogi és kereskedelmi jogi alapok, ezek jó része alig működött a privatizáció alatt, és így torzult a privatizációs folyamat. Az általános civil-, illetve kereskedelmi jogi alapozás szempontjából nem Csehország, Lengyelország vagy Magyarország a tipikus a volt szocialista országok közül, hanem a Szovjetunió utódállamai, avagy a balkáni államok többsége, ahol a civiljogi és kereskedelmi jogi keret számottevő része ma is hiányzik. Pl. az orosz nyelvben a kereskedelmi társaságokra szinte nyelvi megfelelő sincs — a használatos *tovaricsesztvo*, illetve *obszcsesztvo* kategória egész más gondolatvilágot, a naturálgazdaságot tükrözi. De még a fejlettebb jogi kultúrával rendelkező országokban is „*hajrá-jogalkotás*” jellemzi a rendszerváltozás utáni éveket, a gazdasági jogalkotás esetleges, sok az összehangolatlan, belső ellentmondás. A helyzetet súlyosbítja, hogy még a gazdasági törvényalkotásnál is rosszabb állapotban van a *jogalkalmazás*, a függetlenséghez nem szokott bíróságok rendkívül nehezen birkóznak meg az új realitásokkal, a gyökeresen más szemléletű új piaci joganyaggal.

c) Az előzőekkel összefüggésben a legtöbb nyugati szerző a *jogállami tradíciók hiányát* tartja a legjelentősebb akadálnak a volt *szocialista* országok átalakulási folyamatában,<sup>40</sup> azaz a *jogi nihilizmust*, a *jogbizonytalanságot*, a *jog tömeges lerontására való társadalmi hajlamot*, a *jogalkalmazás kellő fegyelmének hiányát*. Ez összefügg — a jogon némileg túlmutatva — a *kellő piacgazdasági intézmények hiányával* is, így pl. a *befektetések igen nagy akadálya a megbízható ingatlan-nyilvántartás hiánya* (egyres országokban egyáltalán nem volt telekkönyvi rendszer, másokban volt, de technikailag teljesen lepusztult, elavult állapotban), a *megfelelő kereskedelmi regiszter, cégnyilvántartás hiánya* (a korábbi vállalati nyilvántartások erre a célra teljesen alkalmatlanok voltak), a *cégbejegyzések hihetetlen lassúsága, a jogviták, a perek elhúzódása, a hatékony végrehajtás és behajtás hiánya*. Ez a helyzet egyben táplálja a korrupciót is.

Persze szinte minden volt szocialista ország igyekszik az 1990-es évek elejétől a jogállami, illetve a piacgazdasági intézményeket kiépíteni, ehhez elég jelentős nyugati technikai segítséget is kaptak (pl. a számítógépes ingat-

39 D. Pfaff: *Neues Wirtschaftsrecht und Privatisierung in Osteuropa*. WIRO, 1993/3. 73–75. old.

40 Ld. B. N. Toporin: *Recht und Wirtschaftsentwicklung in Russland: Probleme und Lösungsversuche*. WIRO, 1992/8. 241–243. old., P. C. Müller-Graff: *Eastern Central Europe and the European Communities. Legal Adaptation to the Market Economy of the European Communities*. 11–18. old.

lan- vagy cégnyilvántartáshoz), de ezek ütőképes működésének biztosítása még több évtizedes feladat. A legnagyobb hátráltató tényező egyébként a *társadalmi tudatba mélyen beépülő, már említett jogi nihilizmus*, a törvénytisztelet hiánya, a jogszabályokat kijátszó technikák társadalmi elismertsége, amely az eddigi történelmi múlt, a diktatórikus szocialista állam társadalomra való túlzott rátelepedése folytán érthető, de az átalakulási folyamatban jelentős akadályozó tényezőt jelent.

d) Az infrastrukturális hiányok között kiemelném a *számviteli, könyvviteli és mérlegkészítési rendszert*. A nyugati számviteltől eltérő, szocialista ún. önálló gazdasági elszámolás számviteli rendszerének átvezetése az Európai Unióban szokásos számvitelhez, törvényhozási szinten is jelentős feladat. De különösen időigényes a megfelelő gyakorlat kialakítása, a piaci gondolkodás-mód meghonosítása.

e) A *technikai feltételek* (számítógépes bázis, megfelelő épületek, iratkezelő bázis stb.) *hiányánál* talán súlyosabb a *személyi feltételek hiánya*. A piaczgazdasági fordulathoz a volt szocialista országokban nem állt rendelkezésre elegendő számú és minőségű kereskedelmi jogász, cégbíró, könyvszakértő, auditor, közjegyző stb. E személyi feltételek a beindult képzéssel, illetve átképzéssel, másfelől nyugati tanácsadó cégek bevonásával csak igen kis részben voltak biztosíthatók, a kelet-európai privatizációs jogalkalmazás — mint említettük — a nyugat-európainál jóval bonyolultabb feladat. A privatizációs apparátushoz rengeteg frissen végzett szakember került, de a kellő élettapasztalat és a privatizációs gyakorlat természetesen hiányzott. A képzettebb közgazdászokat, gazdasági jogászokat az államapparátusból elszívta a magángazdaság, privatizációs tapasztalataik egyébként sem lehettek. A nyugati tanácsadóknak nem volt kellő terepismeretük, egyébként is a világcégek nem az élvonalbeli szakértőiket küldték Kelet-Európába, ezek a szakértők sokszor úgy viselkedtek, mint elefánt a porcelánboltban. Igazából nem tudták eredményesen képviselni a kelet-európai érdekeket a nyugati befektetőkkel szemben, hiszen egyben (másutt és máshol) potenciálisan vagy ténylegesen ügyfeleik is voltak (vagy lehetnek) ezek a befektetők.

f) Ilyen körülmények között Kelet-Európában különösen gyenge volt a tőkepiac, az értékpapír-forgalom, a tőzsde, lényegében a *tőkepiac intézményei a privatizációval párhuzamosan alakultak ki*, és nem tudták kellően segíteni a volt szocialista országok privatizációját. A volt állami vállalatokból egyetemes jogutódlással létrejött új részvénytársaságok *nem lehettek tőzsdeképesek*, és rövid idő alatt nem is voltak tőzsdeképesé tehetők. A tőzsdével szemben — a szocialista hagyományokra visszavezethetően — óriási társadalmi bizalmatlanság támadt. A *tőzsdei privatizáció* így Nyugat-Európával ellentétben Kelet-Európában — az eredeti túlzott várakozásokkal szemben — *háttérbe szorult*, és ezáltal a vagyonértékelési problémák felerősödtek, a korrupciós lehetőségek nőttek.

Az infrastrukturális problémákkal összefügg, hogy a kelet-európai privatizáció az államapparátus kemény — bár burkolt (elvileg persze ők sem ellenzik a privatizációt, de szinte minden konkrét privatizációs tranzakciót megkérdőjeleznek: miért éppen ezt a vállalatot, miért most? stb.) — ellenállása mellett folyik. (Ez az ellenállás sokszor egybefonódik az érdekelt vállalatvezetők szabotálásával, bár a vállalatvezetők magatartásának indokai természetesen mások.) A szocialista állam elsődlegesen tulajdonosi állam volt, az államigazgatás törvényes eszközeit gyakran pótolták az informális tulajdonosi eszközök. Az új polgári kormányok által örökölt államapparátusok tulajdonosi tudata tehát igen erős Kelet-Európában. Ugyanakkor az államháztartási reform elodázása, az ún. koraszülött szocialista jóléti állam magas kiadásainak fennmaradása egyszerűen rákényszeríti az államapparátust a „nemszertem” privatizációra.

Politikai irányzatától szinte függetlenül minden kelet-európai kormány kételkedő a privatizációs stratégia tekintetében: egyfelől akar privatizálni, mert külpolitikailag nyomást gyakorolnak rá, erre szorítja a költségvetési hiány is, a nagy eladósodottság — kellenek a privatizációs bevételek. Másfelől nem akar privatizálni, hiszen minden egyes privatizációs tranzakcióval saját hatalmát csökkenti, elvileg bármely nagyobb privatizációs akcióba az államapparátus által támasztott akadályok, a politikai támadások és az erős társadalmi érdeklentétek folytán akár bele is bukhat. A privatizációs gazdaságpolitika általában tehát skizofrén, a privatizációs sokk a klasszikus szűz-prostituált szituációba hozza a volt szocialista államok új polgári kormányait is. (Ez a megállapítás csak Németországra nem érvényes.)

Az államapparátus persze nem lenne rutinos bürokratikus szervezet, ha a privatizációs kihívásra rögtön ne egy hatalmas elkülönített privatizációs (no meg kárpótlási stb.) apparátus kialakításával válaszolt volna, amely néha még az önálló hatalmi ággá való fejlődés gondolatával is játszadozik. Az általában a kormányhoz (egyes esetekben a parlamenthez) kapcsolódó állami privatizációs csúcsszervhez egyfelől az államszerkezethez igazodó területi szervek, másfelől specializált alapok, ügynökségek, háttértársaságok, tanácsadó cégek egész sora csatlakozik. A privatizáció persze elvileg ideiglenes államfeladat, de az államapparátus igyekszik úgy berendezkedni, mintha örökérvényű állami funkcióról lenne szó.<sup>41</sup>

A hatalmas létszámú (a feladat hiányában kiürülő, korábbi ágazati gazdasági minisztériumok személyzetét igyekeznek elsősorban ide átmenteni) privatizációs csúcsszerveknek több típusa alakult ki a volt szocialista országok-

41 Roggemann szerint a privatizációs apparátus főbb hibái: a bürokratikus munkamódszer, a döntések halogatása, a hiányos információs bázis, a nem kellő hatékonyság, a felelősség hiánya. H. Roggemann: *Wirtschaftsverfassung, Umwandlung und Privatisierung in Ost-europa und Ostdeutschland*. 65–68. old.

ban. Egyik alaptípus a *minisztérium* — pl. Lengyelországban, Csehországban. Lényegében más elnevezés alatt, de a legtöbb szovjet utódállamban is központi államigazgatási szerv privatizál. A másik típus a Treuhand típusú, költségvetési szerv jellegű *vagyonügynökség*, mint sajátos közjogi intézmény (Németországban, Szlovéniában, Horvátországban, s ilyen volt a magyar ÁVÜ is). A harmadik típus a *kereskedelmi jogi, illetve a vállalati formáció* (magyar ÁPV Rt., észt kormányvállalat).

A nemzetközi szakirodalomban széles körű vita bontakozott ki az ideális privatizációs szervezetről (jelentős vita volt erről Magyarországon is).<sup>42</sup> Az ÁPV Rt. felállításánál 1995-ben igyekeztem részletesen kifejteni, hogy a privatizációnak nincs ideális szervezeti megoldása.<sup>43</sup> Nyilván a gyorsabb privatizáció inkább társasági-vállalati, a lassabb, az ellenőrzöttebb privatizáció inkább a költségvetési szervi, illetve közjogi formát kedvezményezi (de hát visszaélések bőségesen akadtak a minisztériumi, illetve vagyonügynökségi forma mellett is). Maga a privatizációs feladat is eltér a tipikus kereskedelmi társasági, illetve költségvetési szervi feladatkörtől — a privatizációs szervezet nem törekszik üzletszerűen nyereségre, bevételei nem is maradnak nála, átkerülnek az állami költségvetésbe. De a költségvetési szervektől eltérően a privatizációs szervezet vagyonát nem egyszerűen állagfenntartásra törekedve kezeli, hanem épp az a feladata, hogy ez a vagyon elfogyjon. Éppen ezért a privatizációs törvények számos téren eltérítették a privatizációs szervezetet a társasági, illetve költségvetési szervi alaptípustól és bizonyos mértékben *sui generis jogi személyként* szabályozták ezeket. Ha költségvetési szervként szabályozták, belső szervezetét gyakran társasági szervezethez hasonlóan építették fel — pl. ügyvezető igazgató és igazgatótanács, mint pl. a magyar, szlovén vagy horvát vagyonügynökségnél.

Mivel a privatizáció a volt szocialista országokban a rendszerváltozás után elsődlegesen *operatív gazdaságpolitikai funkcióként* jelentkezett, a privatizációs szervezet kivétel nélkül minden országban a *kormányhoz* kötődik, de politikai fontosságánál fogva szinte mindenütt kialakultak a *parlament ellenőrzés* különböző módszerei is.

Az erőteljesen felduzzasztott privatizációs apparátus természetesen igyekszik befolyását érvényesíteni a privatizációs törvénykezés folyamatában. Ezt jelzi az is, hogy 1992–93-ban szinte általánossá vált az első privatizációs szabályozás módosítása — ezt persze politikai szempontok és az első gyakorlati tapasztalatok is indokolták.<sup>44</sup> A privatizációs törvényhozásba — zömmel a visszaélés-védelemre hivatkozva — általában *rendkívül széles körű bürok-*

42 Ld. H. Roggemann: *Privatisierungsinstitutionen in Ost und West. Ansätze in einen Transformationsvergleich*. ROW, 1994/3. 108–110. old.

43 Ld. *Az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Részvénytársaság jogállása. Az új privatizációs törvény 1995.* című kötetben. Bp., 1995. 67–98. old.

44 Ld. J. Moecke: *Stand der Privatisierung in Osteuropa*. ROW, 1996/1. 24–27. old.

*ratikus privatizációs eljárások épülnek be, szinte mindent szabályozni akar-*nak. (Nem szabad elfelejteni, hogy a privatizációs eljárást majd' mindenütt kivették az államigazgatási eljárás általános szabályai alól és a bírói kontroll is csak kivételesen áll fenn.) A felelősség alóli mentesítést szolgálja pl. a versenyeztetéssel kapcsolatos szabályozás (versenyeztetés mindenáron, akkor is, amikor szükségtelen), szinte minden ügyben több szakértő-tanácsadó igénybevétele stb. Mindez *irreálisan magas privatizációs költségekhez* vezet — az országok többségében a privatizációs költségek elérték a privatizációs bevételek 50%-át. A privatizációs szervezetek átmenetileg „igen gazdagok”, ez pedig gyakran pazarló költségekhez eredményez (pl. a privatizáció propagálása címén stb.).<sup>45</sup>

Azokban az országokban, ahol a privatizáció előrehaladt, észlelni lehet, hogy a privatizációs szervezet a privatizáció befejező szakaszában igyekszik magát *általános állami vagyongazdálkodó szervre átalakítani* — ld. Németországot, Magyarországot, Észtországot. A szervezetátmentés ideológiája azon alapul, hogy az intézményes privatizáció befejezése után is marad még elég jelentős, tartósan állami tulajdonban maradó vagyon, ezt kezelni kell. Nem kell tehát követni azt a klasszikus nyugat-európai megoldást, hogy az állami tulajdonú országos közüzemek és más kivételes vállalatok a főtevékenységük szerinti gazdasági minisztériumhoz tartoznak felügyeleti szempontból, és a minisztérium az ún. corporate governance elvei szerint a menedzsmenten keresztül érvényesíti a közérdek követelményeit (pl. a vasút és a posta Nyugat-Európában szinte mindenütt a Közlekedési és Hírközlési Minisztériumhoz tartozik). Ehelyett valamifajta „nemzeti holdingként” kívánják megtartani a korábbi privatizációs szervezetet. Ez azonban Németországban nem sikerült, mert a Treuhandot „teljesen” megszüntették, lényegében az államkincstár jogutódlása mellett.

A privatizációs szervezet kormányhoz kötöttségének egyik legnagyobb veszélye, hogy módot ad egy *kliensrendszer* kiépítésére, a privatizáció során a politikai hívek jutalmazására, ezáltal az ún. *politikai vállalkozók* tulajdonos-sá tételére. Ezt elvileg a versenyeztetés, a nyilvánosság, a privatizációs folyamat áttekinthetővé tétele meggátolná, de ténylegesen ez a visszaéléstípus eléggé elterjedt a volt szocialista országokban. Ugyanitt sajnos általánosan jellemző a privatizációs szervezet és döntéshozatal *túlpolitizálása*.

45 Ld. pl. A. Bohner–M. Reichhardt: *Privatisierungsstrategien und Transformationskosten*. A W. Thieme szerkesztette *Privatisierungsstrategien in Systemvergleich* című kötetben. 127–138. old.

Visszatérve a hivatkozott Lewandowski-féle kitételre, mégpedig az eladói oldal elemzése után a *vevői pozícióra* áttérve, a probléma az, hogy a volt szocialista országok lakosságának túlnyomó többsége (egyes országokban 99%-a) tőkeszegény, és így nem tud, de a korábbi szocialista tudatánál fogva nem is nagyon akar részt venni az állami tulajdon megvásárlásában, ugyanakkor viszont nyomást fejt ki a hajdani össznépi tulajdon ingyenes szétosztása érdekében. Ezzel eljutottunk az *értékesítés kontra ingyenes privatizáció* dilemmához.

Piaci privatizációról beszélhetünk, ha az állami tulajdont piaci áron értékesítik — piaci ár persze a túlkínálat következtében nyomott ár is lehet. Tisztán piaci alapon azonban a volt szocialista országokban éppen a lakosság tőkeszegénysége miatt nem lehetett privatizálni, mindenütt szükség volt bizonyos mértékben *kedvezményes privatizációs technikák* kialakítására, pl. részletre vétel, lízing, hiteltámogatás, munkavállalói kedvezmények stb. (Ez alól Németország jelenti az egyetlen kivételt, de bizonyos fokú kedvezményeket itt is bevezettek.) Ugyanakkor az értékesítés még így is szembeállítható az állami tulajdon ingyenes szétosztásával.

A szocialista tudati hagyományok folytán a volt szocialista országok közvéleménye — sokszor a tömegkommunikáció aktív támogatásával — azt hiszi, hogy a privatizációnál a *közvagyron osztogatásáról–fosztogatásáról* van szó. Ez azonban alapvető tévedés, bár persze részlegesen ez is előfordulhat. Az érintett államoknak ugyanis 1948 előtt alig volt saját vállalkozói vagyona, a jelenleg privatizációra szánt állami vállalkozói vagyon alapvetően nem az állampolgári adókból, „közpénzekből”, avagy a munkavállalók teljesítményéből keletkezett, hanem mások privát vagyonát kobozta el a szocialista átalakulás során a kelet-európai állam. Az állam tehát az 1990 utáni rendszerváltoztató folyamat során alapvetően nem a közvagyonot osztogatja, hanem *legfeljebb a korábbi privát tulajdonosokét*. (Azon persze lehet vitatkozni, hogy a szocialista állam növelte-e a korábbi magánvagyon értékét, avagy az a szocialista gazdálkodás során inkább csökkent. Ha az elmaradt hasznot is figyelembe vesszük, ez a vita nyilván örökre eldöntetlen marad.)

Ha tisztán a piaci privatizációból indulnánk ki, akkor a legtöbb volt szocialista országban lényegében *csak a külföldi befektetők* részére lehetne privatizálni. Ez persze fikció: egyfelől a volt szocialista országok privatizálandó állami vagyona olyan nagy, hogy egyszerűen nem lehet teljes mértékben külső befektetőknek eladni, másrészt még ha feltételeznénk is az érdekelt kelet-európai országok kormányainak ez irányú akarátát (ilyen akarat természetesen a Szovjetunió 40 éves kényszerű kelet-európai katonai jelenléte által szükségképp kiváltott, érthető nacionalista politikai tendenciák mellett egyetlenegy érintett állam kormányánál sem volt tapasztalható), *társadalom-*

*politikailag is lehetetlen* egy ország nemzeti vagyonának tulajdoni többségét külföldi befektetők számára értékesíteni.

Ugyanakkor a külföldi működő tőke beáramlása a volt szocialista országokba jóval alulmaradt a reálisan előfeltételezettnél is. A Szovjetunió utód-államaiba — a balti országok kivételével — alig áramlott be 1995–96-ig működő tőke, hasonló a helyzet a balkáni országok többségénél is.

A volt szocialista országok állami vagyonának jelentős része ugyanis külföldi befektetők részére *eleve értéktelen*. Nincs rá valódi vételi szándék, legfeljebb „jobb falatokkal”, privatizációs csomagokban lehet esetlegesen eladni. Az eladósodott, elavult technikájú, közepes nagyságú iparvállalatok sora marad Kelet-Európában az állam nyakán (legfeljebb a vállalatok ingatlanaira lenne vevő). Ezért is próbálkozik végül is az állam kétségbeesetten ún. egyszerűsített privatizációs technikákat felhasználva azzal — ez még Kelet-Németországban is így volt —, hogy ezeket a „negatív vagyontárgyakat” az adott vállalatok vezetésére és munkavállalóira valahogy rásózza. (Persze ezzel szemben is nagy a társadalmi ellenállás.) 1990 óta igen csekély külföldi működő tőke áramlott be a tág értelemben vett Kelet-Európába, Magyarország magasán vezet a 16 milliárd dollárával, ami azonban még nálunk is kevés, ha figyelembe vesszük, hogy a területileg Magyarországhoz hasonló Portugáliába az Európai Unióhoz való csatlakozás után egy évben több ment be 16 milliárdnál. (Oroszországban pedig 1995-ben még 1%-ot sem érte el a külföldi befektetés.) Az a nyugati befektetési stratégia is megfigyelhető, hogy a külföldi működő tőke igyekszik (hasonlóan a tőkével rendelkező hazai vállalkozókhöz) ún. *zöldmezős beruházásokat* megvalósítani, és nem kíván a hosszadalmas, túlzott bizonytalansági tényezőkkel terhelt privatizációs versenyben részt venni (általában legalább kétharmad zöldmezős beruházásnak minősül a külföldi befektetésekből).<sup>46</sup>

A külföldi tőke viszonylag csekély érdeklődését *több tényező összhatása* indokolja — ezek közül némelyekről, pl. a világgazdasági recesszióról már volt szó. A csekély tőkeexportot magyarázza még:

– *a sokkal lukratívabb harmadik világbeli befektetések lehetősége* (Kína, India, Indonézia, Thaiföld, Brazília, Mexikó, Ausztrália, Dél-Afrika stb.);

– *a kelet-európai politikai bizonytalanságok, polgárháborúk* (főleg a Szovjetunió utódállamaiban, de említhetném pl. a balkáni háborúkat, az albán polgárháborút stb.);

– az e térségben a II. világháború előttről a legnagyobb tradíciókkal rendelkező *német tőke érhető kelet-németországi lekötöttsége*;

– gazdasági szempontból a volt szocialista országokban tapasztalható jelentős *infláció, a konvertibilis valuta hiánya, a valuták rendszeres leértékelése, az ingatlanok tulajdonjogi helyzetének tisztázatlansága* stb.

46 Ld. H. Reisinger: *Marktoffensive in Osteuropa. Übernahme oder Neugründung von Unternehmen*. 53–67. old.

Nem szabad elfeledkezni másik oldalról arról sem, hogy Oroszországban főleg az ország megtépázott nagyhatalmi tekintélye, a kis kelet-európai országokban pedig a Szovjetuniótól való váratlan függetlenedés erős *nacionaliz-mushoz* vezetett. Az elfojtott nemzeti büszkeség újraéledése persze alapvetően pozitív dolog, túlhajtása azonban káros. A kelet-európai volt szocialista országokban a lakosság tekintélyes része ellenzi az „újabb” külföldi behatolást, és erre a társadalmi tudatra jelentős populista–nacionalista politikai irányzatok épülnek. Minden eddigi baj oka az, hogy itt volt a szovjet hadsereg és a kommunisták uralkodtak, most majd magunk vesszük kezünkbe a dolga-inkat, mi jó szlovák, román, magyar stb. emberek.<sup>47</sup> Autark, tisztán nemzeti piacgazdaság azonban a 20. század végén aligha lehetséges, *a világgazdaság nem tűr nemzeti bezártságot*.

A külső és belső tényezők egymásra hatásának eredményeként nemcsak egy új Marshall-segély nem támogatta a volt szocialista országokban a demokrácia megszilárdításának és a piacgazdaság kiépítésének amúgy is igen nehéz együttes folyamatát<sup>48</sup> (persze miért adtak volna adófizetőik pénzéből a külföldi kormányok, hiszen ez esetben a vállalataik is csak drágábban tudtak volna Kelet-Európában leányvállalatokat venni), hanem a Kelet–Nyugat közti privatizációs üzlet is viszonylag csekély mértékű maradt, főleg a közép- és kisvállalatok tekintetében. Persze a *multinacionális vállalatok* megjelenése szerintem jóval több előnnyel járt Kelet-Európában, mint hátránnyal (pl. előny a csúcstechnológiához jutás, vezetési kultúra, marketing; hátrány lehet az, hogy sokszor „csak” piacot kívántak vásárolni, csökkentették a hazai termelést stb.), de emellett számos *vadkapitalista jellegű*, gusztustalan külső tőkebefektetéssel is találkozhattunk nyugati vállalkozók részéről (ún. karvalytőke, spekulációs tőke behatolása — ld. Magyarországon pl. a szekszárdi húszüzem kálváriáját), amely növelte az ellenszenvet a külföldi befektetésekkel szemben. A külföldi befektetők persze — még Magyarországon, Lengyelországban, Csehországban, a balti államokban és Szlovéniában is, ahol viszonylagosan több volt a befektetés — jóval kevesebbet szereztek a privatizáció során, mint amennyit a közvélemény feltételez, de részben tőkeerejük folytán azt vették meg, amelyet a belföldi vállalkozók is szívesen megvettek volna (ún. *kimazsolázás* jelensége — dohányipar, szeszipar, konzervipar, kisáruházak stb.), részben az ún. *stratégiai ágazatokba* fektettek be (villamos energia, gázipar, kőolajipar stb.), és ezzel részben politikai érdekeket sértettek, részben felelőssé lehetett őket tenni a lakosságot sújtó áremelési hullámmért (amelyre persze mindenképp sor került volna).

47 Ld. a nacionalista ellenállás elemzését a nyugati irodalomban, pl. H. Roggemann: *Privatisierungsinstitution in Ost und West. Ansätze in einen Transformationsvergleich*. 107–108. old.

48 Ld. ennek kifejtését C. Offe: *Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa*. Merkur, 1991/4. 280–285. old.



Az 1990-es évek közepétől azonban már főtendenciaként tapasztalni lehet a *nacionalista hullám viszonylagos lecsengését*. (Ellenpélda is van persze, pl. Meciar Szlovákiája). A lakosság szép lassan megszokja a külföldi tulajdont, amely a külföldi befektetések élén álló Magyarországon is — még 1997-ben is! — kevesebb, mint a II. világháború előtt volt. Egyre kevesebb embert lehet már a nemzeti tulajdon misztifikálásával megtéveszteni.<sup>49</sup> Ha a dánok a hajógyár romjain, az Óbudai-szigeten szállodákat építettek volna — s mivel nem tudták volna a szigetet leúsztatni Skandináviáig —, „dán magyarokká” váltak volna. Szállodáik a magyar nemzeti vagyon részévé váltak volna, zömmel magyarok lehettek volna az anyagszállítók, alvállalkozók, túlnyomó többségben magyarok dolgoztak volna a szállodákban. Ezt a privatizációt 1991-ben még politikai okokból meg tudták akadályozni, ma már aligha lehetne meggátolni.

Ha egy ország megfelelő stratégiával rendelkezik, ha kellő gondossággal köt privatizációs szerződéseket, ha képes kellő arányokat tartani és végül ha a privatizáció után képes megfelelően regulálni, államigazgatási szabályozó és ellenőrző jogkörével hatékonyan élni, a külföldi befektetések általában *több előnnyel járnak, mint hátránnyal*. Ezt a tanulságot azonban a volt szocialista országok többsége csak az 1990-es évek második felében kezdte felismerni.

Visszatérve tehát az alapgondolatra, a volt szocialista országok többségében a *külföldi tulajdon jelentéktelen*, de még ezen e téren legmesszebbre jutott Magyarországon sem fedez le többet a nemzeti vagyon egyharmadánál. Nem kell jósnak lenni ahhoz, hogy ez az *egyharmad szinte abszolút határként jelentkezik* a legtöbb volt szocialista ország számára. Ha tehát az állami tulajdon többségét a magántulajdon javára meg kívánjuk szüntetni, elengedhetetlen a belföldiek bevonása a privatizációs folyamatba. Ez tehát objektíven adódik, de társadalompolitikai szempontból is elengedhetetlen.

A lakosság részére történő privatizáció persze legalább annyira politikai viták tárgya, mint a külföldi befektetések, és legalább annyira súlyos politikai nehézségek merülnek fel e körben is.<sup>50</sup> Németország volt az egyetlen ország, ahol az ingyenes privatizáció gondolata — kivéve a reprivatizációt, amely persze csak erőltetetten sorolható az ingyenes privatizáció körébe — lényegében fel sem merült. *A legtöbb országban a piaci és az ingyenes privatizáció valamifajta kombinációja került előtérbe*. Egyfelől a rendkívül súlyos helyzetben lévő államháztartásnak és az ugyancsak krízishelyzetben lévő vállalatoknak egyaránt feltétlenül szüksége volt a privatizációs bevételekre, ezért elkerülhetlenné vált a piaci értékesítés. Másik oldalról viszont egyrészt sem

49 Ld. C. Offe: *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten*. Frankfurt–New York, 1994. 3–4. old.

50 Ld. R. Dietz: *Eigentum und Privatisierung aus systemtheoretischer Sicht*. 176–178. old., H. R. Peters: *Ordnungspolitische Problematik systempolitischer Privatisierungsstrategien*. 187–188. old. (Mindkettő a H. Thieme szerkesztette hivatkozott 1993-as kötetben.)

külföldről, sem belföldről nem jelentkezett kellő vásárlóerő a teljes privatizálható vagyonra, másrészt óriási igény támadt a lakosság részéről a korábbi ösztönei vagyonból való ingyenes részesítésre. A piaci és az ingyenes privatizáció aránya az egyes országokban — mint látni fogjuk — erősen eltért: az ingyenesség legkevésbé Magyarországra a jellemző, a legjobban a Szovjetunió utódállamaira.<sup>51</sup>

Függetlenül ettől az alapdilemmától, hasonlóan a fejezet elején már ismertetett közgazdasági álprioritás-özönhöz, a volt szocialista országok privatizációjával szemben számos olyan társadalmpolitikai követelmény merült fel, amelynek teljesítésére a privatizáció, mint alapvetően tulajdonstruktúra-átalakító intézmény, természetesen alkalmatlannak bizonyult. Például:

– *igazságosan* kell privatizálni, amelyen zömmel azt értik, hogy a privatizáció a társadalmi esélyegyenlőséget és a szociális kiegyenlítődést szolgálja,

– *középosztályt erősítő* privatizációs stratégiát megvalósítani, segíteni a polgárosodást,

– *a privatizáció egyenlítse ki a korábbi ún. szocialista nomenklatura információs és kapcsolati túlsúlyát*, különösen pedig a tűzhöz közeli vállalatvezetés helyzeti előnyét.<sup>52</sup>

Piaci privatizáció esetén ezek az egyébként elvileg helyes társadalmpolitikai célok azonban rendkívül nehezen teljesíthetők, mert ha a privatizáció értékesítés, úgy alapvetően az vehet, akinek pénze van. A pénzes vevővel szemben a társadalmi igazságosság szempontja igen korlátozott körben vehető fel. E társadalmpolitikai célokat legfeljebb csak a kedvezményes privatizációs technikákkal lehetett a volt szocialista országokban érvényesíteni, és az is tény, hogy bár a privatizációs törvényhozás igyekezett a korábbi vállalatvezetést háttérbe szorítani, a korábbi elit tudásbeli és kapcsolatbeli túlsúlya — főleg az evolúció folytán a korábbi szocialista reformországokban — elég jelentősen érvényesült.

Ugyancsak alapvető társadalmi követelményként merült fel a privatizáció *nyilvánossága* és *társadalmi áttekinthetősége*. Ezt a privatizációs törvénykezés zömmel elvileg biztosította is, bár a befektetők üzleti titokvédelmi érdekei ennek is szükségszerű korlátját képezik.

### *Privatizációs utak a belföldiek bevonására*

Négy alapvető úton tettek kísérletet a volt szocialista országokban a belföldiek privatizációba való bevonására, mégpedig

51 J. Kuss: *Privatization Paradoxes in East Central Europe. East European Politics and Societies*. 1994/1. 122–152. old.

52 Ld. H. R. Peters: *Ordnungspolitische Problematik systempolitischer Privatisierungsstrategien*. 197–198. old.

- a reprivatizáció,
- a kisprivatizáció,
- a decentralizált privatizáció
- és végül a kuponprivatizáció útján.

#### a) Reprivatizáció

*Jogi szempontból a privatizációnak ez a módja lenne a legegyszerűbb.* Az államosítási törvények — bár ennek kifejezett kimondásától a frissen létrejött kelet-európai alkotmánybíróságok tartózkodtak — a meghozatalukkor fenállott alkotmányos helyzetben (általában ugyanis megelőzték a szocialista alkotmányozást), illetve a rendszerváltozás utáni alkotmányos alapokon egyaránt nyilvánvalóan *alkotmánysértőnek* minősülnének, hiszen kártalanítás nélkül vonták el polgárok, illetve szervezeteik magántulajdonát. (Most az ún. „hideg” kisajátításról ne is beszéljünk, amikor a törvényes alapok is hiányoztak, hanem egyszerű államigazgatási kényszerintézkedéssel kobozták el a magántulajdonú javakat.) Amennyiben tehát ezeket az államosítási törvényeket (mivel hatályban voltak a rendszerváltozásokor) a kelet-európai szabad választások után létrejött parlamentek hatályon kívül helyezték volna, avagy az alkotmánybíróságok megsemmisítették volna, az eredeti tulajdonjogi helyzet automatikusan helyreállt volna. *A tulajdoni igény ugyanis a polgári jog általános szabályai szerint nem évül el.* Az eltelt 40–50 évre tekintettel a jogutód, azaz a jelenlegi tulajdonos megállapítása persze nem lett volna könnyű (pl. a törvényes örökösök tisztázása), de elvileg nem lehetetlen, és az értékbeli problémák (vagyonnövekedés–vagyoncsökkenés) is megoldhatók. Végső soron arra a legnehezebb problémára is, hogy mi legyen abban az esetben, ha az állam jóhiszemű harmadik személyek javára már elidegenítette a kisajátított vagyontárgyat, elvileg lehet megfelelő *civiljogi* megoldást találni — pl. a vevő tulajdonos marad, az államosított eredeti tulajdonos kártérítést kap az államtól.

Ugyanakkor Németország kivételével, ahol magába a privatizációs eljárásba elég széleskörűen beépítették a volt tulajdonosok (illetve jogutódaik) tulajdoni igényének figyelembevételét, azaz a *restitúciót, szinte valamennyi országban a természetbeni visszaadás szélső kivétel maradt.* Az új rendszerek a *reprivatizáció helyett* általános jelleggel egy meglehetősen korlátozott (pl. Magyarországon 5 millió forintban maximálták a kiadható kárpótlási jegyek értékét) és bonyolultan végrehajtandó (általában sajátos értékpapírt adtak ki erre a célra, amelyet a privatizációban való kedvezményes részvételre lehetett felhasználni) „*kárpótlás*” mellett döntöttek. A „*kárpótlás*” szó nem jogi terminológia, tulajdonképp a rendszerváltozás utáni átmeneti jog sajátos kategóriája: nem lehetett kártérítésről beszélni, mert akkor el kellett volna ismerni az államosítás jogellenességét és a jogellenesen okozott kárért teljes kártérítés jár, de nem lehetett kártalanításról sem beszélni, hiszen az a jogos károkozás jogkövetkezménye, és az államosítások jogszerűségének elismerésétől is tartózkodni kívántak a rendszerváltozás után.

Annak, hogy a reprivatizálás a volt szocialista országokban *szélső kivétel* maradt és azt a nyugati kormányok, illetve a nemzetközi pénzintézetek sem követelték meg a volt szocialista országoktól, alapvetően politikai, illetve közgazdasági okai voltak:

- a reprivatizálás végrehajtásával szükségképp együtt járó, viszonylag *tartós jogbizonytalanság* nagymértékben gátolta volna a befektetéseket, igen nagyok lettek volna a költségek;

- a volt szocialista országok eladósodottsága folytán a reprivatizáció végrehajtása kihúzta volna a fedezetet az *államadósság* alól. A reprivatizáció ugyan a volt tulajdonosok szempontjából nem ingyenes, hiszen tőlük elkobozták a tulajdonukat, csak azt kapják vissza, ami az övék, de az államháztartás szempontjából ingyenes, hiszen elmarad a bevétel;

- a volt Szovjetunió utódállamai túlnyomó többségében az időmúlás olyan mértékű volt (majd 80 év), hogy a reprivatizáció *gyakorlatilag végrehajthatatlan* lett volna;

- a volt népi demokráciákban az időmúlás nem volt olyan mérvű, hogy a reprivatizáció ne lett volna megoldható, főleg az ún. *kistulajdonok* (családi ház, vendéglő, patika stb.) esetében. Ugyanakkor a lakosság túlnyomó többsége — a szocializmusban felnőtt nemzedékek — a megelőző nemzedékek számukra ingyenesnek tűnő részesítését a „közvagyonból” egy általános gazdasági visszaesés körülményei között egyszerűen nem fogadta el. A reprivatizálási igény zömmel az alacsonyabb jövedelmű, illetve rosszabb anyagi helyzetű emberek, illetve a nyugdíjasok körében jelentkezett (ld. Esterházy Péter híres a „földet vissza nem veszek” kijelentését) az országon belül és a korábbi emigránsok körében egyaránt. Ezeknek a társadalmi csoportoknak érdekérvényesítő képessége viszont viszonylag kicsi volt, és a belpolitikailag nem szilárd kelet-európai kormányok egyszerűen nem merték a reprivatizációs utat választani.<sup>53</sup>

Ahogy a Bourbonok nem állították vissza a francia forradalom előtti tulajdoni állapotokat az 1810-es évek második felében, úgy a szocialista országokban is lényegében elmaradt a tulajdoni restauráció. Az időmúlás és a *reálpolitika erősebbnek bizonyult az elvont jogi igazságosságnál*.

### b) Kisprivatizáció

Azokban a volt szocialista országokban, ahol a lakosság már rendelkezett valamilyen vásárlóerővel, ahol a magánvállalkozás nyíltabb és burkoltabb formái (pl. gebines üzletek, szerződéses üzemeltetés stb.) már a szocialista időszakban elterjedtek, mód nyílt a kiskereskedelmi, vendéglátó és szolgáltató egységek (trafik, vendéglő, közért stb.) piaci jellegű értékesítésére a belföldi

53 Ld. H. Leipold: *Alternative Privatisierungs- und Sanierungsmethoden in Mittel- und Osteuropa*. 16–18. old., H. Roggemann: *Wirtschaftsverfassung. Umwandlung und Privatisierung in Osteuropa und Ostdeutschland*. 81–85. old.

vállalkozók számára — a külföldiek ebből általában törvényileg lettek kizárva. Ez az ún. *kisprivatizáció*, amelyet, mivel a legkézenfekvőbb volt és meg is előzte általában a tömeges privatizációt, sokszor *előprivatizációnak* neveztek. Az érintett országok elsősorban Csehszlovákia, Lengyelország, Magyarország és Szlovénia–Horvátország, de a kisprivatizációra Észt- és Lettországban is sor került.<sup>54</sup>

A kisprivatizáció külön törvények alapján (előprivatizációs törvények) az érintett országokban a lakosság nagy érdeklődése mellett 1993–95-re általában befejeződött. E körben vált világossá, hogy Németországgal ellentétben a közvetlen eladási módszer — mint a tömeges privatizáció eszköze — társadalmilag elfogadhatatlan, a kisprivatizáció körében alakult ki a *versenyztetéses nyilvános (nyitott) privatizáció* (pályázati rendszer, árverés stb.). A kisprivatizációban érintett országok egy része *már indulásként teljes körű privatizációt* választott (az ingatlan tulajdonjogával együtt privatizálta az üzletet — Lengyelország), avagy óvatosabb megoldásként először az üzlet bérleti jogát privatizálta, majd *később* teremtett jogi lehetőséget az ingatlan-tulajdonjog megszerzésére is (pl. a magyar megoldás).

Mindenesetre a piaci alapon lebonyolított kisprivatizáció — bár persze anomáliák, visszaélések itt is akadtak és a reprivatizáció elmaradása (ami szerintem ebben a körben helytelen volt) e rétegben keltette a legtöbb társadalmi feszültséget — az érintett országokban eredményesen zárult, és a kiskereskedelem–vendéglátás–szolgáltatás körében a *kis magánvállalkozások, a hazai vállalkozók jelentősen megerősödtek*. Persze olyan országokban, mint Albánia, a kisprivatizáció lehetősége nem volt adott, kifejezetten fel sem merült.

### c) *Decentralizált (spontán) privatizáció és maradványai*

Azokban az országokban, ahol a központi államhatalom rovására az 1980-as években lényegében a vállalati öntulajdonlás alakult ki (főleg Magyarország és Lengyelország, kisebb mértékben a Szovjetunió utódállamai, de ide kell számítani az alanytalan társadalmi tulajdon konstrukciója folytán Jugoszlávia utódállamait is) az előzőekben már ismertetett harmadikutas szocialista piacgazdasági konstrukció folytán, de egyébként is logikusnak tűnt — főleg a közép- és kisvállalatoknál — a privatizáció alapvetően a *vállalati vezetés és az adott vállalati dolgozói kollektíva javára való kedvezményes megoldása*.<sup>55</sup> Ez a kérdés

54 Ld. R. Ceske–J. Charap–R. Stern: *Small Privatisation in Central Eastern Europe*. CEE PN kiadványok, Ljubljana 1993., J. S. Earle–R. Frydman–A. Rapaczynski–J. Turkewitz: *Small Privatization*. CEU Reports. London, 1994.

55 Pl. Mádl Ferenc — aki az Antall-kormányban lényegében az állami vezérlésű privatizációra való áttérést irányította — 1989–90-ben még egyáltalán nem zárta ki a vállalati decentralizált privatizációt. F. Mádl: *Die eigentumsrechtliche Stellung der staatlichen Betriebe — ein Bild eine tiefgreifenden Umgestaltung*. A G. Brunner–D. Pfaff szerkesztette *Wandlungen in der Eigentumsverfassung der sozialistischen Länder Südosteuropas* című kötetben. 27–31. old.

az olyan mereven centralizált országokban, mint pl. Albánia, természetesen fel sem merült, és politikai okokból automatikusan kizárták Kelet-Németországban is.<sup>56</sup> Ugyanakkor ez a megoldás valamennyi szocialista reformországban egyaránt megjelent (a legerősebben Magyarországon) és a szocializmus utolsó perceiben végrehajtott vállalati reformnál fogva jelentékeny tendencia lett a Szovjetunió utódállamaiban is — erősségi sorrendben Fehéroroszországban, Ukrajnában és Oroszországban.

A vállalati önprivatizáció lényegében *decentralizált privatizációt* jelent: a vállalat maga dönt a privatizációról, azaz a privatizációs stratégiáról és a konkrét privatizációs szerződésről, adott esetben — külső befektetők bevonásával — a vállalatnál dolgozók saját maguk javára privatizálják a vállalatot (ennek egy sajátos formája a Szovjetunió utódállamaiban a bérelt, illetve kollektív vállalat). Természetesen ezen önprivatizációs folyamat felett mindenhol biztosítottak a jogszabályok valamifajta *állami ellenőrzést, felügyeletet* (pl. minisztériumi vétőjogot stb.), de ez a decentralizált privatizáció az állam központi szervei szempontjából szükségképp bizonyos mértékben spontán folyamatnak minősült.

Egy sor nyugati szakértő a vállalati önprivatizációt jogi abszurdumnak minősítette: a tulajdonjog tárgya nem privatizálhatja saját magát.<sup>57</sup> Holott a decentralizált privatizáció jogi elméleti oldalról szerintem védhető: az állam szervezetrendszer, *az állami vállalat állami szerv*. Ahogy az állam mondjuk egy minisztériumot feljogosíthat állami tulajdonosi döntések hozatalára, annak sincs akadálya, hogy törvényes alapon az állam a tulajdonosi jogok gyakorlását rábízza a vállalatvezetésre. Más kérdés, hogy ez mennyire célszerű, közgazdaságilag mennyire hatékony.

A decentralizált privatizáció kísérlete valamennyi szocialista országban 1991-re *elbukott*, mégpedig lényegében a következő alapvető okoknál fogva:

– a vállalatvezetés tényleges hatalmának tulajdonosi hatalommá válásával szemben általános társadalmi ellenállás mutatkozott. Mindenekelőtt nem fogadta el az ún. új politikai elit, a választások után hatalomra kerülő polgári politikai irányzatok, akik ebben a régi nomenklátúra politikai hatalmának gazdasági hatalomra váltását látták. (Az ún. nomenklátúra privatizáció persze reális veszély volt, de véleményem szerint lehetőségét a gyakorlatban mértéktelenül eltúlozták.<sup>58</sup>) Szemben állt ezzel a privatizációval a széles körű

56 Ld. R. Dietz: *Eigentum und Privatisierung aus systemtheoretischer Sicht*. 178–180. old. Németországra nézve G. Jagow–O. Schwarz: *Entwicklungen des Unternehmensrechts in den neuen Bundesländern in Rahmen der deutschen Vereinigung*. A W. Seiffert szerkesztette *Wirtschafts- und Gesellschaftsrecht Osteuropas in Zeichen des Übergangs zur Marktwirtschaft* című kötetben. 398–405. old.

57 W. Knüpfel: *Privatisierung in den osteuropäischen Ländern und ihre Rechtsgrundlagen*. 75–77. old.

58 Ld. M. Brusi: *Privatisierungskonflikte in Polen, Ungarn und der ehemaligen CSFR. Überlegungen zu einer vergleichenden Analyse*. Osteuropa, 1993/7. 678–681. old.

közalkalmazotti szféra, a közszolgáltatásban ilyen lehetőség természetesen nem volt és így a decentralizált privatizációban a „tűz körüliek” privilégiumát látták. Végül a vállalati dolgozók jó része is szembefordult a privatizáció kapcsán a vezetéssel, munkásönigazgatási-szindikalista tendenciák jelentkeztek a vállalatokon belül is;

- az államapparátus (a kormány, a pénzügyi és más gazdasági minisztériumok) a rendszerváltozást kívánta felhasználni a vállalati önállóság eddig kiépült garanciáinak megszüntetésére, a vállalati vezetés „túlhatalmának” felszámolására és a vállalatok állami függőségének helyreállítására;

- a nemzetközi pénzintézetek az államilag vezérelt privatizációban láttak csak garanciát az államadósság kézben tartására és a privatizáció eredményes lebonyolítására;

- a decentralizált privatizáció sértette a befektetők (főleg a külföldi pénzügyi befektetők) érdekeit, konzerválta a vállalati struktúrát, bennfentes információk felhasználásával vállalati kereszttulajdonlást tett lehetővé.<sup>59</sup>

Éppen ezért a nyugati szakirodalom egyértelműen negatívan ítélte meg ezt a privatizációt<sup>60</sup> és a külföldi pénzügyi befektetők is érdekelték voltak a decentralizált privatizáció megszüntetésében.<sup>61</sup>

1990–91-ben szinte valamennyi volt szocialista országban véget ért a decentralizált privatizáció, az ún. portfólió privatizáció érdekében megszüntetik a vállalati önállóság garanciáit, és a szigorúan centralizált döntésű, ún. államilag vezérelt privatizáció válik általánossá. Ezt a politika, azaz a parlamenti pártok jobban tudják ellenőrizni, politikailag erősebben kézben tartható, a nyilvánosság is jobban biztosítható. A vállalatok közti eszközátcsoportosítás, a vagyonelvonás, a vállalatmegszüntetés lehetősége korlátlaná válik, ez az adott esetben elősegítheti a struktúraváltást, megkönnyíti a privatizációt (privatizációs csomagok stb.). Ugyanakkor az állami vezérlésű privatizációnak is jelentős hátrányai vannak: túlbürokratizált, nehézkes, kiváltja a vállalatvezetés ellenállását, a vállalati passzivitást.<sup>62</sup>

59 Ld. H. Leopold: *Alternative Privatisierungs- und Sanierungsmethoden in Mittel- und Osteuropa*. 14–16. old., J. Johnson–H. Kroll: *Management Strategies for Spontaneous Privatization*. Soviet Economy, 1991/7. 283–290. old., D. Stark: *Privatisierungsstrategien in den CSFR, Ostdeutschland, Polen und Ungarn*. Transit, Heft 3. 1991/1992. 177–180., illetve 186–189. old.

60 Ld. H. Roggemann: *Wirtschaftsverfassung, Umwandlung und Privatisierung in Osteuropa und Ostdeutschland*. 103–105. old., K. J. Kuss: *Privatisierung und Auslandskapital in Osteuropa*. 140–145. old.

61 F. C. Schroeder: *Grundbegriffe und -formen der Privatisierung in Osteuropa*. 121–124. old., Savas privatizációs könyve kelet-európai kiadásában szintén alapvetően negatívan ítélte meg a decentralizált privatizációt. E. S. Savas: *Privatizáció*. Bp., 1993. 291–305. old.

62 Ld. erről D. Pfaff: *Neues Wirtschaftsrecht und Privatisierung in Osteuropa*. WIRO, 1993/3. 73–78. old.

Ettől függetlenül a szocialista reformországokban a valamikori vállalati önállóság, a „bigott” szocialista országokban a hajdani össznépi tulajdon emlékeként egyaránt — általában az alaptőke 5–20%-a erejéig — beépítették a privatizációba a *dolgozók kedvezményes tulajdonszerzési lehetőségét*, a társasági törvényben elismert dolgozói részvény, avagy más technikák segítségével. Ez a tulajdonszerzés részben *ingyen*, részben *kedvezményes áron* történt. Viszonylag csekély mértékben hasznosították egyes országokban az amerikai ESOP-programnak megfelelő kollektív dolgozói tulajdonszerzési lehetőséget (ennek a legjobban a magyar MRP-program felelt meg), és a német Mitbestimmungnak megfelelő dolgozói participáció is viszonylagosan háttérbe szorult (a magyar 1/3-os felügyelő bizottsági dolgozói részvétel az általános társasági jog szintjén a térségben a munkavállalók számára kiemelkedően kedvező!). A dolgozói tulajdonszerzés — a koraszülött szocialista jóléti állam megnyirbálásával — egyben a privatizáció szociális jellegét kívánta jelképezni, *szociális* vonásokat kívánt adni a kelet-európai privatizációnak.

Más a helyzet a *vállalatvezetői kivásárlással*, amely az általános politikai ellenszenv jegyében hivatalosan mindenütt kivételes privatizációs technikává szorult vissza. Lényegében arra hivatkoznak, hogy a „bennfentesek” így kiszorítják a külsőket, gátolják a befektetést, informális hatalmi és kapcsolatrendszeri monopóliumuk van, ezért leszorítják a privatizációs árat, érdekeltek a vállalati autark önfejlesztésben, a vállalat ezáltal nem jut új tőkéhez stb.<sup>63</sup> Ugyanakkor a vállalati menedzsment ellenállása megnehezíti a privatizációt, a kis- és középvállalatok jó része egyszerűen nem privatizálható külső befektetők részére, csak a vállalatvezetők számára.<sup>64</sup> Ezért — általában burkoltan — a vállalatvezetés elég jelentős szerepet kapott az állami vezérlésű privatizációban is (ld. pl. a magyar ún. egyszerűsített privatizációt, vagy az 1995. évi privatizációs törvény 55. §-ába beépített „vezetői és munkavállalói” kivásárlást. Sokszor az MRP-szervezeteken keresztül privatizáció is csak a vezetői kivásárlás álcázására szolgált), tehát a menedzsmenti kivásárlás Kelet-Európában is érvényesült, illetve új technikákkal jelentkezett.

#### d) Kuponprivatizáció

Az *ingyenes* és a lakosság egésze számára nyitott ún. *tömeges privatizáció* alapeszköze egy sajátos értékpapír volt, amit a különböző országokban *kuponnak*, *vouchere*-nek, *privatizációs csekk*nek stb. neveztek. A kuponprivatizáció még az egységes Csehszlovákia találmánya, de — Németország és

63 Ld. M. Stahl: *Privatisierung in Management Buy Out*. Osteuropa-Wirtschaft, 1996/1. 1–8. old., K. Fehrlé: *Die Relevanz des Buy Out Verfahrens als Beitrag zum Transformationsprozess im Osteuropa*. A Fischer–Messner–Wohlmüt szerkesztette *Die Transformation der osteuropäischen Länder in der Marktwirtschaft* című kötetben. Münster, 1992. 475–488. old.

64 M. Rieger: *Management und Belagschaft Buy Out in Bulgarien und Ungarn*. München, 1994.



Magyarország kivételével — elterjedt és alkalmazták valamennyi volt szocialista országban. A Szovjetunió utódállamaiban vagy a balkáni államokban a magánszektor szocializmusbeli teljes visszafejlődése miatt nincs is más tényleges lehetőség egy általános és viszonylag gyors privatizációra, csak úgy, ha állampolgári jogon minden nagykorú lakos olyan értékpapírokat kap, amelyeket közvetlenül, vagy erre rendelt befektetési alapokon keresztül, az időközben részvénytársasággá átalakított állami vállalatok részvényeire cserélhet.

A kuponprivatizáció egyes országokban domináló szerepre jutott — pl. Csehországban, a balti államokban, Oroszországban, Romániában —, más országokban viszont viszonylag csekély szerepet játszott, mint Lengyelországban. Politikailag természetesen igen népszerű, általában választások előtt kezdődnek a különböző ingyenes privatizációs kampányok, mintegy az ún. népi kapitalizmus (népi részvény) egyfajta megnyilvánulásaként.

Ugyanakkor a domináló tulajdonos hiánya miatt a „több százezer” kistulajdonos vállalata közgazdaságilag nem hatékony, ténylegesen kiszolgáltatott a menedzsmentnek. A túl széles körű kuponprivatizálás gátolja a külföldi tőkebefektetéseket. Mivel az állampolgárok jelentős mértékben szabadulni kívánnak az osztalékot nem hozó veszteséges vállalatok részvényeitől, a befektetési alapok önállósulása, illetve a nyílt vagy burkolt „visszaállamosodás” állandósult és reális veszély (ld. pl. Csehország vagy Oroszország tapasztalatait), rengeteg a spekuláció, a visszaélés.<sup>65</sup>

Németországban a nyugatnémet tőke beáramlása folytán a kuponprivatizáció gondolata fel sem merült. De nagyra kell értékelni a magyar kiállást is a piaci privatizáció mellett (az 1994-es választások előtt nagy volt a kísértés: ld. a kisbefektetői részvényvásárlási program elvetélt ötletét). A magyar privatizáció nem élt a kuponnal, és szinte teljesen piaci jellegű volt.

A *vevői oldal* áttekintése után megállapíthatjuk, hogy míg Nyugat-Európában a privatizáció kismértékű tőzsdei kínálatot jelent tőkeerős befektetőknek, a volt szocialista országokban kétségbeesve keresik a vevőt, sőt sok esetben kvázivevőket kreálnak. Ezáltal a kelet-európai privatizáció egy igen ellentmondásos folyamat, ahol a lassúság és a gyorsaság egyaránt hibának bizonyulhat, *ahol a rövid és hosszú távú érdekek rendszeresen ütköznek egymással, ahol a különböző gazdasági és társadalmpolitikai célok állandósultan lerontják egymást.* Társadalmilag elfogadottan és közgazdaságilag is hatékonyan privatizálni szinte lehetetlen. Ugyanakkor lehetetlen nem privatizálni is: a privatizáció nélkül az állami vállalatok tömeges felmorzsolódása, totális államcsőd fenyeget.<sup>66</sup>

65 Ld. M. Bismarck-Osten: *Hielt die Gutscheinprivatisierung in Mittel- und Osteuropa; was sie zu versprechen schien?* Osteuropa Wirtschaft, 1996/3.

66 Ld. H. Leibold: *Alternative Privatisierungs- und Sanierungsmethoden in Mittel- und Osteuropa.* 22–27. old., H. H. Gleissmann–K. Schrader: *Umwandlung von staatlichen in*

## A volt szocialista országok privatizációs jogának alapjellemezői

A volt szocialista országokban tehát a privatizációs törvénykezés nyomán széles körű *privatizációs anyagi és eljárási jog* alakult ki. Ez a privatizációs jog nyilván *ideiglenes jellegű*, hiszen az intézményes privatizáció befejezésével ez a jogterület kiürül. Természetesen az állam mindig is fog részvényeket eladni vagy venni, de ez a rendszerváltozó privatizáció befejezése után „normális” kereskedelmi jogügyletté válik, önálló jogi alapokat nem igényel. Az intézményes privatizáció befejezéséig azonban ez a privatizációs jog igen fontos és igen kiterjedt jogterület, amelyre egyben jellemző a túlzott flexibilitás, azaz a rendkívül sok változás és módosítás.

A privatizációs *anyagi jog* mindenekelőtt *szervezeti jellegű*: meghatározza a privatizáció szerveit és azok hatásköreit. Emellett meghatározza a privatizáció alapvető jogi eszközeit, ezen belül elsősorban a *privatizációs szerződések* speciális szabályait. A privatizációs anyagi joghoz széles körű eljárási normák tartoznak, elsősorban a *versenyeztetés szabályai*, a döntési folyamat szabályozása stb.

A privatizációs jog *jogágilag komplex*. Széles körű a közjogi szabályozás, de a privatizációs jogügyletek polgári jogi jellegűek. De a privatizációs jog érinti a munkajogot (pl. dolgozói participáció, a dolgozói részesedés különböző formái), vagy a pénzügyi jogot is (speciális hitelkonstrukciók, adókedvezmények stb.).

A privatizációs joghoz széles körben kapcsolódnak ún. rokonintézmények. Pl. a volt szocialista országokban a privatizációs törvénykezés honosította meg többnyire — mint a privatizáció előkészítésének eszközét, illetve mint a privatizálandó vagyon átmeneti hasznosításának intézményét — a *vagyonkezelési szerződéseket*, amelyek természetesen a privatizációnál jóval szélesebb körben fordulhatnak elő (a magánszférában is, avagy az állam ún. kincstári vagyona körében). Vagy pl. az átalakulási jog is — ami egyébként a társasági jog része — zömmel a privatizáció jogában fejlődött ki.

A *privatizáció* (rossz magyar néven a magánosítás) *jogi értelemben az állami tulajdon megszüntetését jelenti magántulajdonosok javára*. A privatizáció jogi lényege tehát a vagyontárgyak *tulajdonoscsereje*: az állam mint tulajdonos helyébe magántulajdonos(ok) kerülnek. Ha mondjuk az állami tulajdon tárgya ingatlan, akkor a magántulajdon beálltát elég könnyű megállapítani. Sokkal nehezebb, ha vállalat feletti tulajdont ruháznak át részvények,

*privates Eigentum*. Osteuropa, 1994/1. 25–42. old., U. Egger–R. Happel–A. Melzer: *Osteuropa auf dem Weg zur Marktwirtschaft. Gedanken zur Unterstützung des Übergangs*. Osteuropa Wirtschaft, 1992/1. 28–30. old., R. Frydmann–A. Rapaczynski–J. S. Earle: *The Privatization Process in Central Europe*. London, 1993. 15–22. old., P. Callies: *Risikoallokation und Privatisierung*. Osteuropa Wirtschaft. 1995/2. 131–138. old.

kft.-üzletrészek, azaz társasági részesedések magántulajdonba adásával. Akár egy állami részvény átruházása is privatizációnak nevezhető, de ha ezzel a magánszemélyek csak 1%-os rendelkezési jogot szereznek a vállalat felett, úgy ez vitathatatlanul igen-igen részleges privatizáció, közgazdaságilag pedig adott esetben álprivatizációnak minősülhet. Ugyanakkor a modern gazdaság viszonyai között a 100%-os magántulajdoni szerzés megkövetelése a „valódi” privatizációhoz túlzás lenne, figyelemmel arra is, hogy egy-egy nagyobb vállalatnál az állami tulajdonú részvények eladása csak fokozatosan, több ütemben történhet.

Általában abból indulhatunk ki, hogy egy volt állami vállalatból alakult részvénytársaság akkor tekinthető privatizáltnak, *ha a tulajdoni és/vagy a szavazati jog 50% + 1 szavazat erejéig magántulajdonosok kezében van.* Ebből a szempontból a magántulajdonos „a contrario” következtetéssel állapítható meg: nem az állam, állami szerv, illetve közvetlenül vagy közvetve állami többségű tulajdonú gazdasági társaság a tulajdonos (arra, hogy nem állami jellegű közjogi szervezetek mennyiben tekinthetők magántulajdonosnak, még visszatérünk). Természetesen ez a definíció csak az átlagos esetekre nézve irányadó, hiszen előfordulhat, hogy mondjuk az állam csak 10%-ot ad el, de 51%-os menedzserjogokat juttat a befektetőnek stb. Ugyanakkor azonban általános ismérvként megfigyelhető: egy vállalat akkor tekinthető privatizáltnak, ha a magántulajdonosi többség létrejött.

Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy Nyugat-Európában szélső kivétel, hogy az állam egy kereskedelmi társaságban *tartósan kisebbségi részesedéssel* rendelkezik. A tömeges kelet-európai privatizáció körülményei között, figyelemmel a kereslet-kínálat előző pontban elemzett ellentmondásaira, az állam ideiglenes kisebbségi részvétele eléggé általános, a privatizáció több ütemű. Az állami kisebbségi részesedésnek még egy oka is van: az államapparátus, amely megszokta tulajdonosi szerepét, igyekszik bennmaradni a volt állami vállalatokban, innen információt szerezni, belülről beleszólni (arról nem is beszélve, hogy mellékjövedelemként fenntartani a köztisztviselők igazgatósági-felügyelő bizottsági tagságát). Ez azzal függ össze, hogy az újonnan keletkezett polgári állam még nem tud megfelelően regulálni, azaz törvénykezéssel, jogi szabályalkotással, hatósági eszközökkel befolyásolni a privát gazdaságot. Erre egyelőre — Nyugat-Európával ellentétben, ahol ezt mintegy százéves praxis támasztja alá — a volt szocialista országok államapparátusában nincs elég önbizalom, tudás, tapasztalat.

### *Módozatok az állami tulajdon megszüntetésére: törvény és jogügylet*

Az állami tulajdon megszüntetése és az új tulajdoni állapot létrehozása *kétfajta módon történhet: törvénnyel (jogalkotással), illetve jogügylettel.*

Az, hogy közvetlenül törvény szüntesse meg az állami tulajdont és deklarálja a magántulajdont, Kelet-Európában csak igen kivételes esetben történt meg, pl.

- a reprivatizálással kapcsolatban, így egyes egyházi vagyontárgyak esetén,
- települési önkormányzatok, társadalombiztosítási önkormányzatok és más köztestületek (pl. a tudományos akadémiák) részére.

Véleményem szerint az állami tulajdon „közjogi jogi személyek” (bár ez a fogalom vitás és a volt szocialista országok tételes joga ezt a fogalmat nem is ismeri) részére való ingyenes átadása csak igen tág értelemben sorolható a privatizáció körébe, bár természetszerűen ez is *államtalanítás és a jogállam megteremtésének igen fontos része*, továbbá általában a privatizációs folyamatba beépülten történik (a vagyont az állami privatizációs szervezet adja át stb.).

A centralizált szocialista államok ún. tanácsrendszere („minden hatalmat a szovjeteknek”) helyébe lépő *települési* (városi, községi stb.) *önkormányzatok* az állam részei, az általuk megvalósított helyi közigazgatás állami közigazgatás, részei az államapparátusnak, csak a *kormánytól eltérő önálló hatalmi ágat* képeznek. Amikor tehát pl. a volt tanácsi vállalatokat részben vagy egészben a központi állam átadja a települési önkormányzatoknak (pl. Lengyelországban szinte teljesen, Magyarországon csak a közüzemi vállalatokat), akkor nem privatizálás, hanem az államon belül egészséges hatalom-újraelosztás történik, a helyi önkormányzatok a központi közigazgatással, a kormánnyal szemben — helyesen — *hatalmi ellensúlyokat* képeznek. Az önkormányzati vállalatok azonban nem „privátvállalatok”, amit az is jelez, hogy e vállalatokat részben vagy egészben az önkormányzatok is átalakítják gazdasági társaságokká és a társasági részesedések egy részét értékesítik is magán-személyek részére, azaz van *önkormányzati privatizáció* is. A városok, községek és más települési-területi önkormányzatok privatizációjára tartalmilag főszabályként ugyanazok a privatizációs előírások vonatkoznak, mint az állami vállalatok privatizációjára (bár az önkormányzatok rendeletei helyi többlétszabályokat is tartalmazhatnak), de természetszerűen az *önkormányzati vállalatok privatizációjában* nem az általános állami privatizációs szervezet dönt, hanem az önkormányzatok decentralizáltan. Az is megjegyezhető, hogy az önkormányzati privatizáció természetszerűen jóval hosszabb folyamat lesz, mint a központi állami, emellett a helyi közüzemek jó része nem is privatizálható.

Némileg más a helyzet a *többi közjogi személlyel*: az egyházak, a társadalombiztosítási önkormányzatok, a humán köztestületek és közalapítványok nem tartoznak az államhoz, tehát tulajdonuk nem az állam tulajdona (bár sok országban e tulajdon jó részét az államháztartási törvény vitatható módon benntartja az államháztartás kereteiben). Ugyanakkor ez a tulajdon nem olyan értelemben magántulajdon, mint egy üzleti vállalkozás vagyona, e szervezeteknek ugyanis *közfeladatuk* van.

E közjogi szervezetek státusa a volt szocialista országokban *bizonytalan*, nagyon kevés ország rendelkezett a rendszerváltáskor stabilnak mondható egyesületi, illetőleg alapítványi joggal, mint mondjuk Lengyelország vagy Magyarország. Alkotmányosan sem rendezett általában a *nem állami jellegű köztulajdon helyzete*. Pedig ha az állam törvény alapján „ingyenesen” vagyont juttat mondjuk a Magyar Tudományos Akadémiának, „mint köztestületnek, lényegében nem privatizációról, hanem a demokratikus jogállam más irányú építéséről van szó: az állami tulajdon helyén (tehát az államtalanítás éppúgy megtörténik, mint a privatizációnál) *nem állami jellegű köztulajdon keletkezik*.”

A magántulajdonosok körét a fentiek szerint csak *kizáró módszerrel* és nem pozitívan lehet meghatározni. Magántulajdonos lehet természetes személy („magánszemély”), nem állami többségű gazdasági társaság, szövetkezet, egyéb jogi személy, pl. egyesület, alapítvány (ez utóbbi is csak akkor, ha az alapító nem állami szerv). Természetesen a külföldi természetes és jogi személy is magántulajdonosnak minősül, ide értve — bár ez elméletileg vitatható — a külföldi állami vállalatot is, hiszen ez az állami vállalat idegen országban magántulajdonos, ott a saját állama közhatalmi jogosítványai nem érvényesülnek.<sup>67</sup>

A „valódi” privatizáció, tehát az állami tulajdon magántulajdonba adása főszabályként nem automatikusan *törvény útján*, hanem törvényi felhatalmazás alapján, törvényes keretekben létrejött jogüggyellett, ún. *privatizációs szerződéssel* megy végbe. Az ún. ingyenes privatizáció is szerződés és nem egyoldalú jogüggyellett — pl. ha a munkavállaló ingyenesen dolgozói részvényeket kap, azt el is kell fogadnia. A közgazdasági értelemben ingyenes ún. kuponprivatizáció viszont jogilag visszterhes, általában csereszerződést jelent: tudniillik az állampolgár — általában befektetési alapok közreműködésével — elcseréli az ingyenesen kapott kupont, mint sajátos értékpapírt, az állami vállalatokból átalakulás útján létrejött részvénytársaságok részvényeire.

Maga a privatizációs jogüggyellett általában *adásvételi vagy ehhez közel álló szerződés formájában* jelenik meg: főszabályként pedig *részvények, illetve ha az állami vállalat kft.-vé alakult át, úgy vagyoni értékű jogok (kft.-üzletrész) megvásárlását* jelenti. Ehhez az alábbiak tehetők hozzá:

a) A volt szocialista országokban az igazi jogi problémák többsége a privatizációs értékesítést megelőző időszakra esik, nevezetesen az *átalakulás jogi szabályozására*. A nyugati társasági jogok viszont — főleg a német — a társaságok egymásba való átalakulását dolgozták ki, nem pedig egy „közjogi intézet” társasággá átalakulását.<sup>68</sup> A vagyonértékelési problémák zöme is erre a szakaszra esik.

67 Ld. Csillag István–Komáromi Gábor–Sárközy Tamás: *Kommentár az új privatizációs törvényhez*. Bp., 1996. 20. old.

68 Ld. pl. W. Kastner: *Die Umwandlung. A Gesellschaft und Unternehmensrecht* című kötetben. Wien, 1982. 362–365. old., W. Dehmer: *Umwandlungsrecht*. München, 1994.

b) A társasági részesedések eladása Kelet-Európában ritkán tőzsdei ügylet, fejlett tőkepiaci viszonyok hiányában kicsit „szerencseszerződés”. Tulajdonképp itt a *vállalateladás általános problémái*<sup>69</sup> minősítetten jelentkeznek — a társaság megfelelő átvilágításának szükségessége, a rejtett adósságok feltárása, az esetleg később előállható kártérítési és más követelések előzetes felmérése (pl. a szocialista országok közismerten rossz környezetvédelmi helyzetével kapcsolatban), a vállalatvezetéssel és a munkavállalók továbbfoglalkoztatásával kapcsolatos problémák (az ugyancsak általános kelet-európai burkolt munkanélküliséggel kapcsolatban), a vállalat Kelet-Európában általános jóléti, kulturális, sporttevékenységével kapcsolatos nehézségek stb. Így a privatizációs szerződések a „normál” adásvételhez képest számos *speciális mellékkikötéssel* rendelkeznek: pl. az esetleges részben vagy egészben történő visszavásárlási kötelezettség, a privatizációs ellenérték néhány év múltán való korrigálásának igénye, különböző szerződéses biztosítékok mindkét fél javára, a vevőnek a vállalat jövőbeli működésével kapcsolatos kötelezettségei (pl. tőkeemelésre, technikai fejlesztésre, exportra, importra, foglalkoztatásra, szociális-kulturális szolgáltatásokra stb.).<sup>70</sup>

c) A privatizációs szerződés abban is eltér Kelet-Európában a „normál” adásvételtől, hogy az ellenérték sok esetben részlegesen nem is pénz, hanem valami más vagyoni szolgáltatás (pl. a *b*) pontban említett vevői kötelezettségek nemcsak mellékkötelezettségként, hanem önálló ellenértékként is szerepelhetnek). Ez esetben nem adásvételről, hanem az adásvételhez közel álló innominát szerződésről beszélhetünk. Adott esetben a privatizációs szerződés lehet csereszerződés is — pl. a részvéncsere esetében. Ezért — nyugati megfigyelők számára kicsit érthetetlenül — a volt szocialista országokban az ún. „készpénzes” privatizáció önálló privatizációs kategóriaként jelentkezik.

d) A vevők gyenge tőkeellátottsága folytán sok a „kedvezményes privatizációs technika”, amelyek zömmel az adásvétel valamely speciális formációját jelentik. Pl. általánosan elterjedt a részletvétel, amely esetében a privatizációs törvények általában eltérnek a polgári törvénykönyvek általános adásvételi szabályaitól. (A részletvétel körébe az ún. vezetői, illetve munkavállalói kivásárlás igen változatos esetei is besorolhatók.) Sok a speciális (államilag támogatott) *hitellel* kombinált vásárlás. Nagyon sok esetben a bérlet vagy a vagyonnevelés megy át a jogviszony meghatározott szakaszában adásvételbe — ez az ún. *lízingsprivatizáció*, amely általában tulajdonfenntartásos adásvételt jelent.

69 Ld. a vállalatfelvásárlás jogának összefoglalását a W. Hölters (Hrsg.): *Handbuch des Unternehmens und Beteiligungskaufs* című kötetben. Köln, 1992. 3. kiadás.

70 Ld. pl. a német privatizációs szerződési gyakorlatnak a részletes elemzését F. Ebbing: *Die Verkaufspraxis der Treuhandanstalt* című könyvében. Köln, 1985.

## A használati jog privatizációja

Az utolsó esetkörrel már eljutottunk a volt szocialista országok privatizációjának egy Nyugat-Európában csak kivételesen ismert, de Kelet-Európában általánosan elterjedt konstrukciójához, nevezetesen a *használati jog privatizációjához*, amely részleges, ún. *funkcióprivatizálást* jelent. A teljes értékű privatizáció tulajdonoscsereét valósít meg, viszont itt csak a birtok és a használati tulajdonosi rész jogosítványát juttatják magánosokhoz.<sup>71</sup>

A használati privatizáció lehet alapkonstrukció, mint pl. az állami tulajdon forgalomképtelen kizárólagos tárgyai, illetve a törvényileg állami monopoltévékenységgé nyilvánított tevékenységek körében. Itt az állami tulajdon fenntartása mellett az állami tulajdon tárgyának hasznosítására belföldi és külföldi vállalkozókkal meghatározott időre (5-től 50 évig terjedő időtartam is előfordul) — külön koncessziós törvény alapján vagy egyszerűen a Ptk.-ra visszavezethető „normál” polgári jogi szerződésként — *koncessziós szerződést* kötnek (esetleg a koncessziós szerződés alapján külön koncessziós társaságot is létrehoznak, mint Magyarországon). A koncessziós szerződés a bérleti szerződés speciális válfaja, esetlegesen a közigazgatási szerződés bizonyos elemei is megfigyelhetők ezen az alapvetően civiljogi kötelmen.

A használati privatizáció másik esete a *bérleti jog privatizációjának különböző variációi, illetve az ún. lízingprivatizáció*. Ezek a használati szerződések esetlegesen csak ideiglenes részprivatizációt jelentenek és az állami tulajdon a bérleti időszak leteltével helyreáll. Az esetek többségében azonban a részleges funkcióprivatizáció csak a tulajdoni privatizációhoz vezető első lépcső: a bérlő jogot kap egyoldalú nyilatkozattal való későbbi vételre (esetleg csak elővásárlási joga van), illetve fordítva, az állam is követelheti a későbbi vételt (vételi kötelezettség). Ha a bérlet átfordul adásvételbe, úgy szintén fokozatos, többütemű privatizáció történik.

Lényegében hasonló a helyzet a *vagyonkezelési szerződésekkel* is, amelyeket az időlegesen még nem privatizálható vagyonrészekre, illetve vállalatokra szokásos a volt szocialista országokban kötni magánvállalkozásokkal. A vagyonkezelés szintén használatot jelent, ez lehetséges megbízotti alapon (eredményfelelősség nélküli díjazásért megbízási szerződésként) és vállalkozási szerződés keretében eredményfelelősséggel (adott esetben a díjon felül, ha a vagyonkezelő csökkenti a veszteséget, feljavitja a társaságot stb., úgy a szerződéses partnerek az eredményen osztozkodhatnak is). Különleges esete a vagyonkezelési vállalkozói szerződéseknek az ún. *portfólió vagyonkezelési szerződés*, ahol az adott társaságok részesedései felett a vagyonkezelő a rendelkezési jogot is megszerzi, azaz elidegenítheti-megterhelheti a vagyonkezelésbe adott vállalatok társasági részesedéseit, és meghatározott időszak után

71 Az ún. funkcióprivatizációról ld. H. H. Gleismann-K. Schrader: *Umwandlung von staatlichen in privates Eigentum*. Osteuropa, 1994/1. 30–32. old.

a vagyonkezelésbe adott értéket kell megnövelten visszaadnia az államnak. Az ilyen portfólió vagyonkezelés a vagyonkezelésbe adott vállalatoknál rendszerint az érintett vállalat teljes privatizációjával jár: nevezetesen, ha a vagyonkezelő — rendszerint az állam bizományosaként — a társasági részesedéseket magántulajdonosoknak eladja.

A privatizációs jogügyletek formáját és tartalmát befolyásolja természetesen, hogy *az adott ország mennyire az általános civiljoggal operál* (ez a többség), illetve *milyen erősek a gazdasági jogi hagyományok* (pl. Csehország, Szlovákia), esetlegesen, hogy *milyen erős az amerikai jogi befolyás* (főleg a Szovjetunió utódállamaiban). A kelet-európai privatizációban igen nagy szerephez jutott amerikai tanácsadó cégek, könyvvizsgáló és ügyvédi irodák az amerikai gyakorlatot igyekeztek meghonosítani — pl. 80–100 oldalas szerződések, hihetetlenül részletes szabályozás, a fogalmakról, értelmező rendelkezésekről való kimerítő rendelkezések stb.<sup>72</sup>

Természetesen a privatizáció nem minden esetben állami tulajdonú társasági részesedések értékesítésével (előzőleg használatba adásával, majd elidegenítésével) megy végbe. A főbb eltérő esetek:

a) Az állam *elvon* a vállalatból meghatározott vagyontárgyakat, majd ezeket önállóan értékesíti. Ez főleg ingatlanok esetén gyakorlat.<sup>73</sup>

b) Az állami privatizációs szervezet felszámolja az állami vállalatot, és a felszámoló értékesíti a vagyontárgyakat magánszemélyek részére. Ez az ún. *felszámolási privatizáció*, amely igen széles körű volt a Szovjetunió utódállamaiban, illetve Lengyelországban és Magyarországon (és talán a privatizációs korrupció elsődleges területének is nevezhető).

c) Az állami privatizációs szervezet *végelszámolási eljárásban jogutód nélkül megszünteti az állami vállalatot*, majd a megmaradt vagyont értékesíti.

d) Ún. *tőkeemeléssel privatizációra* kerül sor, ahol a magánbefektető új részvények vásárlásával (jegyzésével) szerez többséget a korábban állami többségű társaságban. Ennek speciális esete, amikor a magánbefektető már az állami vállalat átalakulási eljárásába beékelődik és a gazdasági társaság létrejöttékor többségbe kerül.

e) Az ún. *apportprivatizáció*, amely különösen Magyarországon volt a decentralizált privatizáció során meglehetősen elterjedt. Ennek lényege az *állami vállalat kiürítése* és a vállalati vagyon vegyes állami-magánvállalatba való bevitelle apportként. Az állami vállalat ezáltal először materiálisan kiürül,

72 Ld. erről S. Solotycz: *Von der administrativen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft. Russisches Wirtschaftsrecht in der Übergangsphase*. A W. Seiffert szerkesztette *Wirtschaft und Gesellschaftrecht Osteuropas im Zeichen des Übergangs zur Marktwirtschaft* című kötetben. 170–172. old.

73 Az ingatlan- és a lakásprivatizáció sok esetben külön törvények szerint, külön privatizációs szervezetek által, speciális szabályok alapján történt a volt szocialista országokban.



majd előbb-utóbb megszűnik, a vegyes társaságban pedig különböző társasági jogi technikákkal a magántulajdonosok fokozatosan többséget szereznek.

Természetesen ezek csak az alapvető módszerek voltak, a gyakorlatban számos más atipikus eset is előfordult.

Befejezésül röviden kitérnék a volt szocialista országok privatizációjának egyik alapvető problémájára, amely a *vállalatnagysággal* függ össze. A szocialista országok vállalati szektorát — a tervlebonthatós rendszer követelményeként — az általános *túlcentralizáltság* jellemezte, amely az ágazati minisztériumokhoz való kapcsolódás folytán erősen specializálódott, és monopolhelyzetek sorát hozta létre. Ez a vállalatnagyság részben jelentősen akadályozta a privatizációt, mert az óriásvállalatokra csak külföldi nagyvállalatok, transznacionális cégek lehettek a vevők, másrészt az örökölt *monopolhelyzetek* szükségképp megnehezítették a piaci verseny kialakítását, még akkor is, ha nem oszjtjuk azt a nézetet, amely szerint egy magánmonopólium veszélyesebb a versenyre nézve, mint egy állami monopólium.<sup>74</sup>

Természetesen a legjobb megoldás az lett volna, ha még a társasággá való átalakítás előtt, alapvetően még a szocialista vállalati jog eszközeivel a nagyvállalatok többségét a kormányzat felbontotta volna. Ehhez viszont általában *nem volt erő*, és hiányzott a megfelelő költségvetési háttér, a szocialista reformországokban ehhez a vállalati törvények módosítására is szükség lett volna. Éppen ezért a társasággá való átalakulásra általában *nagyvállalati szinten* került sor, és a létrejött társaságot kellett volna a privatizáció előtt vagy annak kapcsán felbontani. Ez azonban igen súlyos problémákat okozott: részben a korábbi kötelezettségek elosztása rendkívül nehéznek bizonyult, részben a normál társasági jogi *szétválási jogi* technikák az örökölt problémák teljes értékű rendezésére nem voltak alkalmasak. Ezért több országban — pl. Németországban — külön szétválási törvényt kellett hozni és rendelkezni kellett az egyes vállalati egységek kiválásáról is.

Bár a volt szocialista országokban igyekeztek szembenézni ezzel a nehézséggel — rögtön a rendszerváltozás után azonnal megkezdődött a *monopolellenes törvényhozás* —, de a széles körben fennállt nagyvállalati gazdasági erőfölényt teljes értékűen nem sikerült megszüntetni. A monopolelles törvénykezés *nem lehetett visszamenő hatályú*, a privatizáció sokszor az erőfölények megtartásával történt, és a kellő tradíciókkal nem rendelkező versenyjog sem bizonyult kellően hatékornak. Ezért ezt a problémát a privatizáció lezárása után lehet csak folyamatosan rendezni a már magántulajdonú vállalatoknál.

74 Ld. pl. F. J. Säcker: *Rechtliche Rahmenbedingungen für das Funktionieren marktwirtschaftlicher Ordnungen*. 3-4. old., K. Ehinger: *Rechtliche und praktische Schwierigkeiten beim Erwerb eines Unternehmens in einem ehemals sozialistischen Land — dargestellt am Beispiel Skoda-Volkswagen Project*. 291-300. old. (Mindkettő a W. Seiffert szerkesztette, 25. lábjegyzetben hivatkozott kötetben.)



## II. rész

# A volt szocialista országok privatizációja

1. Haxelidier, ex. trochschman W. Kämpfer: *Wirtschaftsweg in den osteuropäischen Ländern und ihre Rechtsgrundlagen. Darstellung, Aufarbeitung und Vergleich. A. W. Seiffert marktwirtschaftliche Wirtschaft und Gesellschaftsrecht. Entwicklungen im Zeichen des Übergangs zur Marktwirtschaft.* München, 1992. 62-75. old. továbbá D. Pfaff-Wenz: *Wirtschaftsrecht und Privatisierung in Osteuropa — Übertragbarkeit der Erfahrungen in den neuen Bundesländern.* WIRKO, 1993/3. 73-78. old.
2. D. Stark: *Privatisierungsstrategien in der GDR, Ostdeutschland, Polen und Ungarn.* Transit, Heft 3. 1991/92. 180-188. old.
3. Ld. H. Kogonians: *Zum Verhältnis von Eigentum und Privatisierung in den postsowjetischen Ländern.* ROW, 1998/3. 30-54. old. *Rechts- und Wirtschaftswandel des Eigentums in Ost und West.* ROW, 1998/4. 117.
4. Id. pl. előzetes munkájára alapítva: H. N. Giesmann-K. Schröder: *Umwandlung von sozialistischen in juristisches Eigentum.* Osteuropa, 1994/1-2. 25-42. ill. 142-151. old. vagy H. Reisinger: *Marktwirtschaft in Osteuropa. Übernahme oder Neugründung von Unternehmen.* Wied, 1993. 27-39. old. illetve politikai előzettel P. C. Schraab: *der Grundbegriffe und Formen der Privatisierung in Osteuropa.* WIRKO, 1995/4. 121-125. old. *A Klasse. Die Transformation von Unternehmen in den osteuropäischen Staaten. Ein institutionen-ökonomische Analyse.* Frankfurt, 1995.
5. Ld. pl. J. Hübner-W. Jankewitsch-K. H. Oppenländer: *Der Transformationsprozess in Ostmitteleuropa.* Köln, 1996. 19-43. old., E. Gietner: *Die Neugestaltung der Wirtschaftsbeziehungen in Ost-Mitteleuropa. Von vergleichender Untersuchung am Beispiel Ungarns, Polens, Tschechiens und Slowakischer Republik.* Berlin, 1996. vagy A. Beyar: *Az átmenet: Az érvényesülés az ÁKE-n és Németországnak in Területen, Polen und Ungarn.* WIRKO, 1997/2.
6. Ld. P. Polle-W. Post: *Die rechtlich gesteuerte Privatisierung in Ungarn, Kroatien und Slowenien im Rechtsvergleichsrahmen.* Wien-New York, 1992. P. Polle: *Eigentum und Privatisierung in Kroatien und Ungarn.* Wien, 1995.



# Az országok csoportosítása

A volt szocialista országok privatizációi között — az azonos cél ellenére — igen jelentős különbségek vannak.<sup>1</sup> Egyes szerzők, mint pl. a magyar Stark Dávid már a folyamat elején, 1990–91-ben tipizálták az országokat<sup>2</sup> — ezek az osztályozások azonban a '90-es évek második felére zömmel meghaladták váltak, ezért néhányan, mint pl. a német Roggemann 1996-ban már korrigálták is korábbi csoportosításukat.<sup>3</sup> Az osztályozás alapulhat földrajzi, politikai vagy közgazdasági tényezőkön.<sup>4</sup> Vannak szerzők, akik alapvetően a visegrádi országok összehasonlítására koncentráltak,<sup>5</sup> mások a dél-európai térségre — bár meglehetősen leíró jelleggel.<sup>6</sup>

- 1 Hasonlóan az irodalomban W. Knüpfer: *Privatisierung in den osteuropäischen Ländern und ihre Rechtsgrundlagen. Darstellung, kritische Analyse, Vergleich.* A W. Seiffert szerkesztette *Wirtschaft und Gesellschaftsrecht Osteuropas im Zeichen des Übergangs zur Marktwirtschaft.* München, 1992. 62–76. old., továbbá D. Pfaff: *Neues Wirtschaftsrecht und Privatisierung in Osteuropa — Übertragbarkeit der Erfahrungen in den neuen Bundesländern.* WIRO, 1993/3. 73–78. old.
- 2 D. Stark: *Privatisierungsstrategien in der CSFR, Ostdeutschland, Polen und Ungarn.* Transit, Heft 3. 1991/92. 180–188. old.
- 3 Ld. H. Roggemann: *Zum Verhältnis von Eigentum und Privatisierung in den postsozialistischen Ländern.* ROW, 1996/2. 89–94. old., illetve *Funktionswandel des Eigentums in Ost und West.* ROW, 1996/6., ill. 7.
- 4 Ld. pl. elsősorban közgazdasági szempontból H. H. Gleismann–K. Schrader: *Umwandlung von sozialistischem in privates Eigentum.* Osteuropa, 1994/1–2. 25–42., ill. 142–161. old., vagy H. Reisinger: *Marktoffensive in Osteuropa. Übernahme oder Neugründung von Unternehmen.* Wien, 1993. 27–53. old., illetve politikai oldalról F. C. Schroeder: *Grundbegriffe und -formen der Privatisierung in Osteuropa.* WIRO, 1995/4. 121–125. old., A. Klesse: *Die Transformation von Unternehmen in den osteuropäischen Staaten. Ein institutionen-ökonomische Analyse.* Frankfurt, 1996.
- 5 Ld. pl. J. Habuda–M. Jennewein–K. H. Oppenländer: *Der Transformationsprozess in Ostmitteleuropa.* Köln, 1996. 19–43. old., E. Gärtner: *Die Neugestaltung der Wirtschaftsverfassungen in Ost-Mitteleuropa.* Um vergleichende Untersuchung am Beispiel Ungarns, Polen, Tschechischen und Slowakischen Republik. Berlin, 1996., vagy A. Beyer–A. Männicke: *Zur Entwicklung des Aktien und Börsenwesens in Tschechien, Polen und Ungarn.* WIRO, 1997/2.
- 6 Ld. P. Boric–W. Posc által szerkesztett *Privatisierung in Ungarn, Kroatien und Slowenien im Rechtsvergleich* című kötetben. Wien–New York, 1992., P. Boric: *Eigentum und Privatisierung in Kroatien und Ungarn.* Wien, 1996.

Magam részéről — és nyilván ez az osztályozás sem nélkülözi a szubjektív elemeket — az 1997-es állapot alapján lényegében három csoportra osztom a volt szocialista országokat:

a) az NDK, ahol a privat gazdaság megteremtése alapvetően a nyugatnémet jogrend és gazdasági intézményrendszer Kelet-Németországra való átvitelével történt;

b) az „államkapitalista” típusú átalakulás országai, ide részben a volt Szovjetunió legtöbb utódállama (Oroszországot, Ukrajnát, Fehéroroszországot és Litvániát elemezzük), részben a Balkán korábban erősen dogmatikus szocialista tervezdéságot működtető országai (Albániát, Bulgáriát és Romániát tárgyaljuk) tartoznak;

c) a magyarhoz hasonló piacgazdasági átmenet országai — ezek közül Csehországot, Szlovákiát, Lengyelországot, Szlovéniát, Horvátországot és kisebb intenzitással Észtországot, valamint Lettországot dolgoztuk fel.

A privat gazdaságra való áttérés jogintézményeit minden egyes országban két vetületben vizsgáljuk:

a) a magánvállalkozás intézményeinek kialakítása, ideértve a külföldi befektetések jogát is — ebben a körben főleg a társasági törvényeket tárgyaljuk;

b) a szűkebb értelemben vett privatizáció joga, azaz az állami tulajdon magántulajdonba juttatásának jogintézményei.

Az egyik oldalon a német példa áll. A német privatizáció befejezett privatizáció, a magántulajdonon alapuló piacgazdaság Kelet-Németországban már létrejött. Ennek alapja a rendkívül erős nyugatnémet gazdaság volt, ezért a német átalakulás aligha lehetett modell a többi volt szocialista ország számára.

A másik véglet viszont az a b) pontban említett országcsoport, ahol eddig még kevés érdemi privatizáció történt. Ugyanakkor végbement már az állami vállalatok kereskedelmi társasággá való átalakítása, azaz a jogi-intézményi forma privatizációja (formális, jogi privatizáció), továbbá a hazai „kispolgárság” hiányában elmaradt kisprivatizáció helyett részleges, ún. funkcióprivatizációra került sor, pl. a vállalatok bérbeadásával vagy koncesszióba adásával. Ezekben az országokban a külföldi működőtőke-befektetés viszonylag kevés, hazai tőkeerő nincs, ezért a privatizáció jórészt a kuponprivatizációra szűkül, azaz az állami társasági részesedések (elsősorban részvények) ingyenes szétosztására a lakosság között. Ez azonban — mint erről szó volt az I. részben — nem teljes értékű magántulajdonlás létrejöttére vezet.

Ezekben az országokban — főleg a Szovjetunió utódállamait tekintve — volt (már a szocialista társadalmi rendszer előtt is) a legcsökevényesebb a kapitalista fejlődés, ezekben tartott a szocializmus a leghosszabb ideig, ezért ezekben a legmélyebbek a naturálgazdasági, piacellenes, egyenlősítési társadalmi tudati hagyományok. Ebben az országcsoportban volt az állami tulajdon a legszélesebb körű (a nemzeti vagy 95–99%-ára kiterjedő), a nem állami tulajdonú — szövetkezeti, illetve kisáruterrelő — gazdálkodás a leggyen-

gébb, a lakosság élet- és kulturális színvonala a legalacsonyabb. Ezért ezekben az országokban a legerőtlenebbek a magántulajdonon alapuló gazdaságra való áttérés személyi és tárgyi előfeltételei, jogi-intézményi alapjai. Nem megoldott a cégnyilvántartás, a bírói kontroll, minimális a hitelezővédelem, az *igazságszolgáltatás egész rendszere kialakulatlan, lényegi átalakításra szorul*. Ezért ebben a körben az állami tulajdon privatizációjánál is fontosabb feladat a piacgazdaság jogi-intézményi alapjainak, a privát gazdálkodás feltételeinek a megteremtése. Nem véletlen tehát, hogy 1997-re az e csoportba tartozó országok többségében a „valódi” magántulajdon részaránya a nemzeti vagyonban még mindig nem érte el a 25%-ot.

Nem szeretném, ha ezen országcsoportról írottak valamifajta kioktató, illetve pejoratív megállapításoknak tűnnének. Történelmi fejlődésük alapján ezen államokban az államszocializmus után *reálisan aligha volt más választható út, mint a vadkapitalista-előkapitalista jegyekkel fűszerezett államkapitalizmus*. Épp ezért a gazdasági kriminalitás hirtelen megugrása — a korábban szinte teljesen elzárt országokból sokszerűen kinyílt, „nyitottá” vált társadalmakban — szinte szükségszerű volt.<sup>7</sup>

E csoportba sorolható mindenekelőtt a Szovjetunió utódállamainak többsége. (A balti államokból elsősorban Észtország és némileg Lettország kivétel képez, Litvániát viszont inkább ide sorolhatjuk.) A legrosszabb a helyzet — talán Kazahsztán kivételével — *a volt Szovjetunió ázsiai utódállamaiban*, ahol az állami tulajdon ténylegesen még mindig 90% felett van és a szövetkezeti tagok háztáji gazdaságának megteremtése a legnagyobb „magánosítási” eredmény. (Hasonló a helyzet Mongóliában.<sup>8</sup>) Tipikusan e csoportba sorolható Oroszország, Ukrajna és Fehéroroszország, ahol az állami tulajdon tömeges privatizációja már elindult, de még a kezdeti lépéseknél tart. Másik oldalról e körbe tartozik a legtöbb balkáni állam, így a volt „nagy” Jugoszlávia tagállamai közül Bosznia-Hercegovina, illetve a „kis” Jugoszláviát képező Szerbia és Macedónia (de ezeknél az országoknál a polgárháborút figyelembe kell venni, így Boszniában 1995-ben alkotják meg a vállalati és a külföldi befektetési törvényt, az első átfogó szerb privatizációs törvény is csak 1996-ban született

7 Ld. hasonlóan H. Amsden-J. Kochanowicz-L. Taylor: *From Pseudo Socialism to Pseudo Capitalism. Eastern Europes First Five Years. Internationale Politik und Gesellschaft*. 1994/2. 107–116. old., K. Kolesnikow-S. Sidorow: *Reform in Russland. Auf dem Weg zum korruptierten Markt? Osteuropa*, 1994/4. 353. old. W. Eberwein-J. Tholen: *Zwischen Markt und Mafia. Russische Manager auf dem schwierigen Weg in eine offene Gesellschaft*. Frankfurt, 1994. Szélesebb összefüggésben C. Tomuschat: *Eigentum im Umbruch. Restitution, Privatisierung und Nutzungskonflikte in Europa der Gegenwart*. Wien, 1996.

8 Ld. pl. Gruriat-L. Tschantania: *Zivil- und Wirtschaftsrecht-reform in Georgien*. WIRO, 1995/4. 129–132. old., M. Stetter-A. Günthar: *Rechtliche Aspekte der marktwirtschaftlichen Transformation in der Mongolei*. Osteuropa Recht, 1992/4. (Mongóliában 1991. május 31-én önálló törvényt hoztak az állami tulajdon privatizációjáról.)

meg<sup>9</sup>), valamint Albánia, Bulgária és Románia is. Viszonylag a legjobb a helyzet Romániában, ahol 1996-ra a magántulajdon aránya megközelítette a 35%-ot, és 1997-től kezdődően az új román kormány piaci alapú tömeges privatizációt kíván beindítani, továbbá Bulgáriában, ahol a magántulajdon aránya a nemzeti vagyonban 1996-ban kb. 25% volt.

Az eddigi fejlődésből erre a b) pontba sorolt országcsoportra nézve három következtetés vonható le:

- ezekben az országokban a privatizáció még évtizedes feladat, többségben elhúzódó, rendkívüli politikai-gazdasági feszültségekkel terhelt folyamat kell számolni;

- ezekben az országokban *deformált félprivatizáció* zajlik, *félállami-félpiaci struktúrák* alakulnak ki, az államszocializmus helyébe egy — szervezett gazdasági bűnözéssel súlyosan terhelt — felszínesen kommercializált államkapitalizmus lép;

- ugyanakkor főleg Romániában és a balti kisországokban érik az a felismerés, hogy ilyen torzult tulajdoni struktúrájú gazdasággal nem lehet bejutni az Európai Unióba, ezért meg kell kísérelni a valódi privatizáció felgyorsítását.

Ezen államszocializmusból sajátos államkapitalizmus felé tartó országok gazdasági jogának stílusjegyei azonban különbözőek: mint erről már volt szó, és még látni fogjuk, a Szovjetunió európai utódállamaiban igen erős az amerikai jog hatása, a Balkánon viszont a német kereskedelmi jogi dogmatika jellemző.

A volt szocialista országoknak azonban van egy olyan csoportja is, amelyekben zömmel piaci módszerekkel, előrehaladt *valódi privatizáció* folyik, lehetőség kínálkozik egy autonóm magántulajdonon alapuló piacgazdaság kialakítására (a c) pontba sorolt országok). Ezekben az országokban az állami tulajdon már lényegében a nemzeti vagyon felére (vagy annál is kevesebbre) csökkent, és minden botrány, ellentmondás, átmeneti visszaesések ellenére ezen államokban *reális esély* van arra, hogy az intézményes privatizációt 2000 körül lezárják és így 2000–2005 között *tulajdoni struktúra szempontjából alkalmassá válnak az Európai Unió tagságára*.

E csoportot — és ez aligha nemzeti elfogultság, hanem elterjedt nemzetközi szakirodalmi vélemény — *Magyarország vezeti*, ahol a folyamat már 1998–1999 körül lezárulhat. Magyarország rendelkezett a volt szocialista országok közül a legjobb kiindulóponttal (kvázi piacgazdaság és az 1968-as reform eredményeként stabil kisvállalkozói szektor, szakmailag erősebb vállalatvezetés), a legerősebb gazdasági törvényhozási és intézményi háttérrel, itt indult meg legkorábban a privatizáció.<sup>10</sup> Magyarországon egyáltalán nem

9 Ld. E. Höffner–M. Scheele–M. Hunstein–H. Schuber: *Rechtliche Rahmenbedingungen für Investitionen in der BRD Jugoslawien I–II–III. rész.* WIRO, 1997/6–7–8.

10 Hasonlóan értékeli Magyarországot a legtöbb nyugati szerző. Ld. pl. A. Petsche: *Privatisierung in Ungarn. Entwicklung, Stand und Perspektiven.* ROW, 1996/3. 69–80. old.



volt kuponprivatizáció, lényegében *piaci privatizációra* került sor, a kedvezményes technikák is a privatizált állami vagyon legfeljebb 20%-át érintették. Magyarország először privatizálta szinte a teljes energia- és bankszektort, elég széles körű egyszerűsített privatizációra is sor került, és itt a legnagyobb a külföldi befektetők aránya.

Ha a privatizáció statisztikai számait nézzük, akkor láthatjuk, hogy az észak-európai *Észtország* majdnem megelőzi Magyarországot, ami azért is jelentős eredmény számukra, mert a privatizáció ebben a balti államban lényegében csak 1992–1993-ban kezdődött. (Észtország Magyarország mellett a másik ország, ahol a privatizációt nem közigazgatási, hanem vállalati státusú szerv vezeti.) Ugyanakkor a *balti kisállamok privatizációja* (Lettország teljesen az ész-t úton halad, de jóval lassabban, Litvánia viszont inkább a belorusz-ukrán példát követi) meglehetősen torzult privatizáció: *erős külföldi befektetői privatizáció egészül ki széles körű ingyenes kuponprivatizációval a lakosság javára*, miközben az állam burkoltan igyekszik megtartani gazdasági hatalmát. Emellett a balti államok egy része az egységes polgári megoldás helyett önálló kereskedelmi törvénykönyvek létrehozására törekedett, hasonlóan pl. Csehországhoz és Szlovákiához.

*Csehország* került — Szlovákia önállósulása után — a volt szocialista országok közül talán a legkedvezőbb gazdasági helyzetbe. A térség egyik legképzettebb, technikailag igen ügyes kormányzata erősen centralizált privatizációs politikát valósított meg. A cseh privatizáció a *legkomplexebb*: kisprivatizáció és kuponprivatizáció, versenyztetés és direkt tárgyalásos privatizáció egyaránt jellemzi, a dolgozók javára való privatizáció minimális. A külföldiekkel szemben viszont eléggé egyoldalú, a német tőkét előtérbe helyező befektetési politikát folytattak. A cseh gazdasági „csoda” azonban, amelyet Klaus miniszterelnök nagyszerűen menedzselte a nyugati tömegkommunikációban, 1997 nyarára kidurrant, és a cseh gazdaság igen nehéz helyzetbe került. Mindez feltehetően a privatizációs politikában is változásokhoz fog vezetni.

*Lengyelország* Magyarországhoz hasonlóan jó kiindulóponttal rendelkezett az 1970–1980-as évek reformjai folytán. A lengyel privatizációban mind a kupon-, mind a dolgozók javára való privatizáció igen számottevő. A lengyel privatizáció sajátossága, hogy Magyarországgal szemben a volt tanácsi vállalatokat szinte teljes mértékben a települési önkormányzatok kapták meg, így jelentős az *önkormányzati privatizáció*.

*Szlovénia* Olaszország és Ausztria kisöccseként szintén jó feltételekkel rendelkezik. Késleltette viszont a privatizációt, hogy a *sajátos jugoszláv társadalmi öngazgatási vállalatokat előbb államosítani kellett*, hogy privatizációra alkalmassá váljanak (1989–1991-ben ez volt a jugoszláv tagállamok általános problémája). Az igazi privatizáció 1992-től indult, lényegében a cseh vegyes módszerrel, de a dolgozók javára való privatizáció a jugoszláv tradíció miatt

nagyobb szerepet kapott. Horvátország fejlődése hasonló a szlovénhoz, de az ország gazdasági adottságai kedvezőtlenebbek, így a folyamat is lassúbb.

A hivatalosan privatizált rész 1997 elején Észtországban kb. 70%-os, Magyarországon kb. 65%-os. Csehországban és Szlovéniában kb. 60%-os, Lengyelországban (a legnagyobb országban) kb. 55%-os volt — ezek az adatok azonban csak megközelítő pontosságúak. Ehhez az öt országhoz közelít — de jóval gyengébb teljesítménnyel — a már említett Lettország (észt módszer), Szlovákia (közös törvényhozási és intézményi alapok Csehországgal, de jóval erősebb nacionalizmus, kevesebb külföldi befektetés) és Horvátország (szlovénhez hasonló módszerek, de az államkapitalista vonások meghatározóbbak<sup>11</sup>). 1997-ben az észt privatizációs hányad jelentősen nem növekedett, viszont Magyarországon reális remény van arra, hogy 1998-ban az állami tulajdoni hányad kb. a nemzeti vagyon 15%-ára apad, és így megközelíthetjük az osztrák–olasz szintet az állami szektor kiterjedése szempontjából.

A II. rész ebben a három csoportban fogja tárgyalni az egyes volt szocialista országokat — egy kivétellel. A magyar privatizáció jogát ugyanis a III. részben önállóan tárgyaljuk.

11 Hasonló osztályozást ld. J. Moecke: *Stand der Privatisierung in Osteuropa*. RIW, 1996/1. 24–29. old. Természetesen egyes részterületeken, pl. az ingatlanjogban más típusú osztályozások is lehetnek, ld. *Immobilienwerb und Nutzung in Osteuropa*. Jahrbuch für Ostrecht. 1996/2. Hasonló a helyzet a munkajog területén, ld. pl. K. Adomeit–L. Florek–Cs. Kollonay: *Das Arbeitsrecht im Übergang von Sozialismus zur Marktwirtschaft*. Berlin, 1996.

# Keletnémet privatizáció, avagy ahogy a gazdag nyugati testvér privatizál

## A német privatizáció politikai, társadalmi és közgazdasági keretfeltételei

1990 márciusa és 1995 januárja között — mégpedig alapvetően még az NDK utolsó kormánya, a Modrow-kormány által létrehozott törvényi alapokon — egy 1994. december 31-jével megszüntetett speciális közjogi intézet, a Treuhandanstalt több mint 95%-ban privatizálta az 1990. október 3-ával megszünt Volkseigentumot, azaz az NDK állami szektorát, így 8000 kombinátot 45 ezer vállalati egységgel és majdnem 6 millió munkavállalóval (12 ezer iparvállalat, 20 ezer kereskedelmi-szolgáltató vállalat, 7500 hotel-vendéglő stb). 1995 elején már csak mintegy 150 kisvállalat maradt állami kézben, összesen 50 ezer foglalkoztatottal — ez a szám időközben szinte teljesen lecsökkent. A Treuhandanstaltnak általános jogutódja a német állam, emellett a megkötött privatizációs szerződések tekintetében a jogutód 1997-ig a Bundesanstalt für Vereinigungsbedingte Sonderaufgaben maradt. Az említett közjogi intézet mellett a Treuhand megszüntetésekor négy társaságot is létrehoztak, így az ingatlanok kezelésére-értékesítésére egy speciális Liegenschaftsgesellschaft működik, a kivételesen még megmaradt állami vállalatok privatizációját pedig Beteiligungs-Management GmbH intézi (általában kft.-ket hoztak létre a Treuhand utódtársaságaiként). A német kormányzatnak tehát sikerült meggátolnia a csúcsidőszakban (1991–1993) 4000 alkalmazottnál is nagyobb létszámmal működő privatizációs szervezet továbbélését, illetve átalakulását általános kelet-németországi állami vagyonkezelő szervezetté. Ilyenre ugyanis a „liberális” német gazdasági és jogrendszerben nincs szükség.

A német irodalom kezdettől fogva hangoztatta, hogy a német privatizáció mint az eddig egyetlen befejezett közép-európai privatizáció, *politikai és gazdasági okokból különleges eset, így nem lehet modell a többi volt szocialista ország számára.*<sup>1</sup> A német privatizáció ugyanis hihetetlen gyors volt: az NDK óriási állami szektorát kevesebb mint 5 év alatt szinte teljes mértékben privát kezekbe juttatták.

1 Ld. E. Niederlettlinger: *Von der sozialistischen Staatswirtschaft zur Marktwirtschaft*. A. W. Seiffert (Hrsg.): *Wirtschafts- und Gesellschaftsrecht Osteuropas im Zeichnen des Überganges zur Marktwirtschaft*. München, 1992. című kötet 362. old.

Közgazdasági szempontból az NDK állami szektorának privatizációját az alábbiak jellemzik:

a) Kelet-Németországban a privatizáció *radikális szerkezetváltást* is jelentett. A keletnémet vállalatok eszközállománya — összefüggésben a KGST összeomlásával — teljesen leértékelődött, az első időszakban a munkanélküliség a keleti szövetségi államokban megközelítette a 20%-ot (jelenleg is még 10% felett van). A Treuhand 1992 végén 1990 nyarára visszamenően megállapított vagyonmérlege a Treuhand portfoliójában lévő vagyontömeg értékét az eredeti 1365 milliárd DM-mel szemben már csak 80 milliárd márkára értékelte. A privatizációs folyamatban a vállalatok 70%-át minősítették életképesnek, tehát szanálásra, reorganizációra, struktúraátalakításra alkalmasnak, a többit felszámolták. Mindez például a kémiai iparban azt jelentette, hogy már 1992-re 130 vállalatból 84 vállalatot privatizáltak, 31 vállalatot felszámoltak mégpedig egy igen erőteljes termék- és piacváltás keretében.<sup>2</sup>

b) Kelet-Németországban a privatizációt a nyugatnémet állami költségvetésből példátlan méretű erőforrás-transzfer útján alapozták meg. Ilyen lehetősége egyik volt szocialista országnak sem volt. Ezért a német privatizációban *nem volt különösebb jelentősége az állami bevételeknek* (az összes többi ország privatizációs stratégiájában viszont a privatizációs bevételek maximálása kiemelt prioritást élvezett!). Amikor a Treuhandot megszüntetik, mérlege 270 milliárd DM deficitet mutatott, de ez csak minimális bírálatot váltott ki. A Treuhand beruházásokkal tudta támogatni a struktúraváltást és az új struktúrákban való munkahelyteremtést. Anyagi helyzetéből eredően képes volt ténylegesen mérlegelni a „rögtön értékesíteni vagy előbb feljavítani, majd értékesíteni” dilemmát, és elég szép számban az utóbbi javára dönteni. A privatizáció úgy bonyolódott le rendkívül gyorsan, hogy egyben megvalósulhatott a szerkezetátalakítás is. A Treuhand olyan gazdasági helyzetben volt, hogy az értékesítéssel párhuzamosan struktúrapolitikai átalakulást is végre tudott hajtani, és a rendkívül nagy visszaesés után Kelet-Németország lassan Európa talán legjobban fejlődő régiójává válhat.<sup>3</sup>

c) A Treuhandnak a rendkívül erős korábbi nyugatnémet költségvetés bázisán módja volt a keletnémet vállalatok adósságainak privatizáció előtti *elengedésére*, a régi terhek (Altlasten) rendezésére, kedvezményes hitelek,

2 Ld. S. Praraskenopoulos–W. Schenzer: *Problemfelder der Privatisation und Reorganisation von volkseigenen Betrieben in der ehemaligen DDR aus ordnungspolitischer Sicht*, illetve E. Schranfstätter: *Die Privatisierung der ostdeutschen chemischen Industrie*. Mindkettő a H. J. Thieme (Hrsg.): *Privatisierungsstrategien im Systemvergleich* című kötetben. Berlin, 1993.

3 Ez akkor is igaz, ha a Treuhand reorganizációs-szanálási politikáját rendkívül sok kritika érte. Ld. pl. K. Lichtbau: *Privatisierungs- und Sanierungsarbeit der Treuhandanstalt*. Köln, 1993., vagy G. Jagow–O. Schwarz: *Entwicklungen des Unternehmensrechts in den neuen Bundesländern im Rahmen der deutschen Vereinigung*. Az A. W. Seiffert szerkesztette hivatkozott kötetben, 373–412. old.

garanciák nyújtására (pl. a környezetvédelmi károk elhárítására). Ilyen lehetőségek a rendkívül eladósodott, illetve visszamaradott többi volt szocialista országban nem álltak rendelkezésre.

d) A keletnémet privatizáció a *nyugatnémet gazdaság- és intézményrendszer szinte teljes átvételével történt*. A jogrendszert a következőkben tárgyaljuk, a közgazdasági feltételek tekintetében viszont előjáróban megemlítjük, hogy a bankrendszert lényegében a nyugatnémet bankok fiókjainak hálózatával alakították át, a kétes követelések–keresztbetartozások alig játszottak jelentősebb szerepet, hiszen ezeket a Treuhand zömmel átvállalta. A többi volt szocialista országban hiányzó személyi és tárgyi előfeltételeket, a hiányzó szakértelmet, számítástechnikai bázist, illetve egyéb technikát Nyugat-Németországból jórészt pótolni tudták (pl. 1990-ben 1500 kiképzett bankalkalmazottat irányítottak át). A pénzügyi infrastruktúra hiányát tehát Németországban viszonylag rövid idő alatt fel lehetett számolni.

e) Az előzőekben ismertetett közgazdasági alapokon Németországban volt erő részben a többi vizsgált országnál *jóval szélesebb körben reprivatizálni*, részben az állami szektor monolit egysége, az állami nagyvállalati örökség itt nem jelentett piacszerkezeti problémákat, mert a *monopolstruktúrát rögtön szétverték* a piacra lépő nyugatnémet nagyvállalatok, amelyek egyben zömmel multinacionális cégek is voltak. Ezért Németországban a vállalatok hosszadalmas és kétes vagyoneértékelési vitákkal járó *egyedi* átalakítása helyett (amelyre minden más országban sor került) az *automatikus átalakítást* választották a már jóval korábban létező, tehát megszokott átalakulási törvény, azaz az Umwandlungsgesetz bázisán. Főszabályként minden kombinátból részvénytársaság lett 100 ezer DM alaptőkével, illetve ugyancsak főszabályként minden kombinátvállalattól korlátolt felelősségű társaság lett 50 ezer DM törzstőkével (volt néhány jelentéktelen kivétel), mégpedig törvény által elrendeltem, automatikusan. A német privatizáció ezért a *legcentralizáltabbnak* nevezhető a közép-kelet-európai térségben — s a német állam közjogi intézettel (Bundesanstalttal) vezényelte le. Bár az automatikus átalakítás az egyedi vagyoneértékelési problémákat kiküszöbölte, a német privatizáció is tele volt korrupcióval, botránnyal — sőt merényletek is előfordultak a Treuhand vezetői ellen.

f) Az előzőekből is adódik a német privatizáció általános jellemzője: *lényegében a gazdag testvér, a nyugatnémet nagyvállalatok Estandját jelentette* a keletnémet vállalatok felett; azaz *a nyugatnémet nagyvállalatok leányvállalataikká tették a keletnémet kombinátokat*. (A Treuhand stratégiájának középpontjában mindvégig az ipar állt.) Ez az oka annak, hogy a német privatizációban alig vett részt külföldi tőke, alig volt tőzsdei privatizáció, szó sem volt ingyenes kuponprivatizációról. Dolgozói vagy vállalatvezetői kivásárlásra is csak kivételesen, zömmel a privatizáció utolsó szakaszában, a piaci igé-

nyeknek meg nem felelő maradványnál kerülhetett sor.<sup>4</sup> Nem volt versenyeztetés, zömmel közvetlen tárgyalásokkal választották ki a vevőt, mégpedig elsődlegesen az ún. szakmai befektetők köréből.<sup>5</sup>

g) A német privatizációban — mivel lényegében a keleti területek beolvasztását jelentette a Német Szövetségi Köztársaságba — a *társadalompolitikai megfontolások igen csekély szerepet játszottak*. Az ún. nomenklátúra-privatizációról, azaz a régi keletnémet vállalatvezetés „átmentéséről” politikai okokból eleve szó sem lehetett, ezek az emberek zömmel azonnal elvesztették állásukat. Nem kívánták — pl. ingyenes technikákkal — a keletnémet lakosság nyugatnémetekkel szembeni esélyegyenlőségét biztosítani, vagy a középosztály képződését, a polgárosodást támogatni, egyértelműen *piaci, készpénzes privatizációról* volt szó, ahol legfeljebb a munkanélküliség kezelésének politikai szempontjai lehettek jelentősek.<sup>6</sup>

### Az NDK jogrendszerének átalakítása

Az NDK-ban a jogrendszer átalakításának alapját az 1989 decemberében és 1990 januárjában történt alkotmánymódosítások képezték. A parlamentáris demokrácia alapját az 1990. februári párttörvény teremtette meg. A gazdaság átalakítása a Joint Venture Verordnunggal (1990. január 25.), illetve az 1990. március 7-i vállalati törvénnyel (Unternehmensgesetz) kezdődik — ezek teszik lehetővé belföldiek és külföldiek önálló és társas magángazdasági tevékenységét az NDK-ban. 1990. március 1-jén kormányhatározattal felállítják az állami vállalatok privatizációjára a Treuhandanstaltot (március 15-én kiadják az alapító okiratát is), és ugyancsak március 1-jén megszűntek az állami vállalatok átalakulásáról szóló kormányhatározatok is.

A politikai fejlődés úgy alakul, hogy 1990. március 18-án az NDK-ban szabad parlamenti választásokat tartanak, majd májusban megszűntek az NSZK–NDK közti államszerződés, illetve augusztus 31-én az egyesülési szerződés. A folyamat vége, hogy 1990. október 3-án az NDK belép az NSZK-ba és önálló állami léte megszűnik.

4 Ld. H. Roggemann: *Wirtschaftsverfassung, Umwandlung und Privatisierung in Osteuropa und Ostdeutschland*. A. H. Roggemann–K. J. Kuss: *Umwandlung und Privatisierung in Osteuropa* című kötetben. Berlin, 1993. 44–68. old.

5 Ld. R. Dietz: *Eigentum und Privatisierung aus systemtheoretischer Sicht*. A. H. Thieme szerkesztette *Privatisierungsstrategien im Systemvergleich* című kötetben, 153–175. old.

6 Ld. W. Kohte: *Aktuellen Rechtsfragen der Privatisierung*. A. H. H. Krüger–M. Kühnel–S. Thomas (Hrsg.): *Transformationsprobleme in Ostdeutschland*. Opladen, 1995. kötetben, 158–163. old. Eppen ezért ezzel a privatizációval szemben erős baloldali kritika is elhangzott, pl. O. Köhler: *Die grosse Enteignung. Wie die Treuhand eine Volkswirtschaft liquidierte*. München, 1994.

Ezzel a politikai eseménysorozattal párhuzamosan 1990. július 1-jével hatályba lép az ún. *Mantellgesetz*, amely az NSZK-ban életben lévő törvények hatályát kiterjesztette az NDK-ra is. A német kereskedelmi törvénykönyvet az NDK-ban formálisan sohasem helyezték hatályon kívül, ezért a kereskedelmi társaságok felélesztése jogilag egyszerű volt a *Handelsgesetzbuch de facto* felélesztésével. Más volt a helyzet a BGB-vel, mert az NDK 1975. évi *Zivilgesetzbuch*-ja teljesen hatályon kívül helyezte a *Bürgerliches Gesetzbuch*-ot, azaz a polgári társadalom civiljogát a *Mantellgesetz* hozza vissza a keleti tartományokba.<sup>7</sup>

1990. július 1-jével megvalósul a valutareform, tehát a „kemény” nyugat-német márka bevezetése Kelet-Németországban. 1990. június 17-én a korábbi normák hatályon kívül helyezésével létrejön a német privatizáció alaptörvénye a *Treuhandgesetz* (kisebb módosításokat hajtottak végre ezen a törvényen még 1990-ben, majd 1991-ben és 1994-ben is — tehát a német privatizációs normaanyag sem volt teljesen stabil). *Három alapvető gazdasági törvény születik* még 1990 nyarán-kora őszen: a mezőgazdaságot átrendező *Landwirtschafts-anpassungsgesetz* (június 29.), az önkormányzati vagyont szabályozó *Kommunalvermögensgesetz* (július 6.) és az ún. nyitott vagyoni kérdéseket — azaz a reprivatizációt, kárpótlást rendező — *Vermögensgesetz* (1990. szeptember 23.). Ez utóbbi törvény váltotta ki a legnagyobb politikai viharokat — ezért 1991. április 18-án teljesen újrafogalmazták, majd 1992. júliusában újabb átfogó módosítást hajtottak végre rajta.

Az egyesülési szerződés 8. §-a és a *Mantellgesetz* alapján a szociális piacgazdaság megvalósítása céljából tehát a volt NDK területén működő szövetségi államokban a *Német Szövetségi Köztársaság kereskedelmi és gazdasági joga vált általában hatályossá*. Ennek megvalósulását egyfajta „különjog” és „átmeneti jog” segíti, és annak sincs akadálya, hogy az NDK korábbi polgári jogának bizonyos elemeit a keleti tartományok „Landrecht”-je felhasználja. Az NDK kombinátjai és kombinátvállalatai 1990. július 1-jétől már vagy rt.-ként vagy kft.-ként működtek, az NSZK-ban hatályos *Aktiengesellschaftsgesetz*, illetve a *GmbH-törvény* szerint.<sup>8</sup> Az átalakulással kapcsolatban számos igen nehéz társasági jogi probléma keletkezett, de ezt alkotó jogalkalmazói hozzáállással, elég szabad jogértelmezéssel praktikusán megoldották.<sup>9</sup> A

7 Ld. e folyamat leírását N. Horn: *Das Zivil- und Wirtschaftsrecht im neuen Bundesgebiet*. 2. kiadás, Köln, 1993. 2. kiadás, 31–44. old. S. Mampel: *Rechtliche Grundlagen der Transformation einer Zentralplanwirtschaft in eine soziale Marktwirtschaft am Beispiel des östlichen Teils Deutschland*. ROW, 1992/1–2.

8 Ld. J. Elsner: *Die Umwandlung der volkseigener Betriebe in Kapitalgesellschaften*. Der Betrieb, 1990. 3027. old.

9 N. Horn: *Gesellschaftsrechtliche Probleme der Umwandlung der DDR-Unternehmen*. ZRG 1991. 201–210. old., H. I. Priesler: *Gesellschaftsrechtliche Zweifelsfragen beim Umgang mit Treuhandunternehmen*. Der Betrieb, 1991. 2373–2378. old., R. Weimer: *Zur aktuellen Rechtslage umgewandelter Kombinate und Kombinatbetriebe*. Betriebsberater, 1991. 1511. old.

probléma lényege az volt, hogy mint említettük, a kombinátok és kombinátvállalatok a törvény erejénél fogva automatikusan alakultak át kereskedelmi társasággá, és erre az NSZK jogügyleti akaratot feltételező Umwandlungsgesetz-e nem volt igazán alkalmas. (A vállalatok cégét a kereskedelmi bíróság által vezetett regiszterbe kellett bejegyezni.)

A *reprivatizáció igénye*, helyesebben a II. világháború utáni kisajátítások restitúciója a legerősebben Kelet-Németországban merült fel az összes volt szocialista országok közül — érthetően, hiszen az NSZK gazdagságánál, anyagi erejénél fogva a lehetőség erre itt volt a legnagyobb. A politikai harc az NSZK és az NDK kormánya 1990. június 15-i az ún. *nyitott vagyoni kérdésekről* szóló nyilatkozatával indul, amely dokumentumban az NSZK kormánya tudomásul vette, hogy sem az NDK, sem a Szovjetunió kormánya „nem látja lehetségesnek a II. világháború utáni kisajátítási intézkedések revideálását”. Ugyanakkor számos német állampolgár a Grundgesetz 3. és 14. §-a alapján tulajdoni igénnyel lépett fel a keleti tartományokban „elkobzott” tulajdonának visszaadása érdekében. Éppen ezért a már hivatkozott, sokat vitatott Vermögengesetz 1990 szeptemberében módot adott a restitúciós igények bejelentésére valamennyi német állampolgár számára.

A reprivatizációt illetően a német törvényhozás végül is a következő elveken nyugvó megoldásra jutott:

– a volt NDK területén végrehajtott kisajátítások jogellenesek ugyan, de hatályosak;

– ezt a jogellenes állapotot az új jogállamnak *vagy természetbeli restitúcióval, vagy (és) pénzbeli kártérítéssel* kell reparálnia.

Négy tényállást állapítottak meg: diszkriminatív kisajátítás, vállalati vagyon elvonása, ún. hideg — kényszer hatása alatti tényleges — kisajátítás, illetve az NDK jogának történt áldozatul esés. A jogosult kérhette a visszaadást, de a jogszabályok a pénzbeli kártalanítást kedvezményezték, amelyet egy kártalanítási alapból fizettek. Ha a jogosult a visszaadást választotta, akkor meglehetősen bonyolult eljárással a vagyontárgyat kivonták a privatizációból. Ugyanakkor külön törvény (1993. december 20.) lehetőséget adott a reprivatizáció meggátlására is: nevezetesen ha a befektetési szükséglet (munkahely-biztosítás, infrastruktúra stb.) a közérdek szempontjából erősebbnek minősíthető a régi tulajdonos igényénél, úgy a restitúcióra jogosultat pénzben is ki lehetett elégíteni.

Ezen szabályozás mellett a *reprivatizáció tehát elvileg megelőzte a privatizációt*. A reprivatizációért nem a Treuhand volt a felelős, a reprivatizálandó vagyont a Treuhand köteles volt a privatizáció alól mentesíteni és a restitúciós eljárás rendelkezésére bocsátani.<sup>10</sup>

10 D. Bhümmel–H. J. Rodenbach: *Rückerstattung und Entschädigung bei Grundstücken und anderen Vermögen in der DDR*. Berlin, 1990.



A magántulajdoni állapotok helyreállítása egyébként az állami szektoron kívüli körben sem bizonyult könnyűnek — még Németországban sem. Az 1990. márciusi ipargyakorlási és vállalati törvény jogilag megalapozta az egyéni és társas vállalkozást. Rendkívül nehéz feladat volt a mezőgazdasági termelőszövetkezetek átalakítása, illetve jelentős részben felszámolása és helyette részben az egyéni tulajdon, illetve a haszonbérlet létrehozása (az NDK LPG-törvényét először módosítják, majd 1991. december 31-vel hatályon kívül helyezik). A telekkönyvi állapotok rendezetlensége itt is nagy nehézségeket okozott — a telekkönyv „megtisztításáról” 1993. december 20-án külön törvényt kellett kiadni. A kereskedelem és a szolgáltatások magántulajdonba adásához pedig először törvényt kellett hozni az e területre jellemző nagy egységek feldarabolásáról (1990. július 6-i törvény), és csak a szétválasztás után lehetett csak privatizálni.

Meg kell jegyezni azonban, hogy a nyugatnémet gazdasági jogrendszer teljes átvétele ellenére is — főleg 1991–1993 között — *törvényeket kellett hozni* az átalakulási folyamat meggyorsítására és a fennálló hiányosságok kiküszöbölésére. A már említett telekkönyvi megtisztításon túl az e körbe sorolható törvények közé tartozik pl. az 1991. március 22-i törvény a privatizáció akadályainak elhárításáról és a befektetések ösztönzéséről, az 1991. március 22-i, illetve az 1994. október 28-i törvények az átalakulási jog „finomításáról”, végül nem utolsósorban az 1993. december 20-i törvény a cégjegyzési, illetve egyéb eljárások egyszerűsítéséről és felgyorsításáról. Más szóval a jog átalakítása a gazdaságban még Németországban is jelentős problémákat okozott, és az 1990–91 közötti jogszabályokat rövid időn belül a német kormányzatnak is ki kellett igazítania (pedig a német privatizáció irányítói nem volt kommunisták vagy kormányzati tapasztalatok nélküli humán értelmiségiek voltak).

## A német privatizáció joga

Eredetileg a Treuhand felállításának jogpolitikai oka az NDK utolsó kormánya szerint még — némileg anakronisztikusan — a Volkseigentum védelme volt: az 1991. március 22-i kormányrendelet ugyan ki mástól kívánta volna a népi tulajdont védeni, mint az NDK szinte 100%-ban kommunista párttag saját vállalati vezérigazgatók kivásárlási kísérleteitől. A Treuhandot már az NDK kormánya is *közjogi intézetként* konstruálta, de a népi vállalatok átalakulásával létrejövő részvénytársaságoknál a szocialista múlt alapján a vezetésben paritásos Mitbestimmungot kívánt létrehozni, a Treuhandanstaltot pedig erősen a parlamenthez kötötte volna (a 11 igazgatósági tagból nyolcat a parlament jelölne). Az eredeti elképzelés szerint a Treuhandnak négy köz-

ponti holdingtársasága is lett volna, mégpedig ágazati alapon a munkavállalók erős befolyása mellett. A német egyesülés után ezek a vonások a végleges Treuhand-törvényből fokozatosan eltűntek: pl. a Treuhand egyértelműen *kormányintézménnyé* vált és a pénzügyminiszter felügyelete alatt működött, a négy holding helyett pedig a Treuhand *kirendeltségek hálózatát* hozta létre szigorúan centrális alárendeltségben.<sup>11</sup> A Treuhand így tisztán államigazgatási szemléletet vett fel — a német irodalomban jelentős mértékben bírálták is bürokratikus munkamódszerét, elégtelen gazdasági hatékonyságát, a külső és belső kontroll hiányát.<sup>12</sup>

A többször módosított Treuhand-Satzung (alapszabály) szerint a volt kombinátok a Treuhand egyszemélyes részvénytársaságaivá váltak. A kft.-vé átalakult kombinátvállalatok üzletrészeinek vagy közvetlenül a Treuhand, vagy a volt kombinátból lett részvénytársaság lett a tulajdonosa. Kivételesen a hajdani állami vállalat kommunális — községi, városi — tulajdonba is kerülhetett. A kommunális törvény által meghatározott eljárással e részvényeket (üzletrészeket) a Treuhand adta át a kérelmező településeknek. Speciális szabályokat alakítottak ki az ún. joint venture vállalatok állami részeire vagy az állami tulajdonú lakások privatizálására stb. is.

A Treuhand-törvény elsődleges célként jelölte meg a *gyors privatizálást*, azaz az 1–2. §-ai szerint a szocialista gazdasági egységek privát jogi keretekbe történő átvezetését, tőkével való megalapozását, a hatékony piacképes vállalatok kialakítását és privát befektetők részére való értékesítését. A Treuhandnak közjogi kötelezettsége a privatizáció végrehajtása, ez tehát közfeladat. A Treuhand sohasem volt részvénytársaság, hanem egy *sajátos vezetési struktúrájú közjogi intézet*. Az intézetet igazgatóság (Vorstand) vezette (elnök és legalább 4 tag — 3. §), ellenőrző szerve pedig a nagy létszámú igazgatótanács (elnök és 23 tag — Verwaltungsrat). A Treuhand által kötött ügyletek *polgári jogi szerződések*, de alávétve a közjognak (pl. az alkotmányos alapjogoknak). A Treuhand nem az államigazgatási eljárás szabályai szerint járt el, és döntéseit nem lehetett közigazgatási bíróság előtt megtámadni. A Treuhand-vállalatoknak semmilyen joguk nem lehetett a tulajdonosukkal szemben, és a német szakirodalom többségi álláspontja szerint a külső befektetők sem léphettek fel a Treuhanddal szemben, kivéve a szerződéses partnert polgári jogi alapon.<sup>13</sup> Ugyancsak végig vitatott volt a *konzernjog* alkalmazása a Treu-

11 Ld. Kohte: *Aktuelle Rechtsfragen der Privatisierung* 154–158. old., W. Lipps: *Gesetzgebung und Anwendungsfehler im Treuhandrecht der ehemals volkseigenen Wirtschaft*. Betriebsberater, 1991. 9. old.

12 W. Fischer–H. Max–H. K. Schneider: *Treuhandanstalt, das Unmögliche wagen*. Berlin, 1993.

13 W. Krebs: *Rechtsprobleme bei Entscheidungen der Treuhandanstalt*. Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 1990. 1513–1523. old.

handra, hiszen — ha ideiglenesen is — Németország legnagyobb vállalatcsoportosulása jött létre ezzel a szervezettel. Az irodalom többsége a Treuhandot ún. kvalifikált faktikus konszernnek tekintette, de ez a kérdés mindvégig vitás maradt.<sup>14</sup>

A Treuhandanstalt jogállásáról írt monográfiájában Spoerr a Treuhandot az alkotmányjog, a közigazgatási és a társasági jog vegyes képződményének nevezi, amely alapvetően közjogi feladatát társasági jogi (vállalati irányítás) és szerződéses (értékesítés, azaz a tulajdonképpeni privatizáció) eszközökkel végzi, lényegében a Ipsen-féle híres Zweistufenlehrenek megfelelően.<sup>15</sup> Véleménye szerint az intézet törvény által megállapított közcélja ideiglenesen lehetővé teszi, hogy a Treuhandnak speciális beavatkozási lehetőségei legyenek, illetve, hogy egyes társasági jogi szabályoktól eltérjen. A Treuhandnak versenyorientáltan, piacgazdasági alapon kell a volt állami vállalatokat szanálnia, pl. nem teremthet új monopolhelyzetet, sőt a privatizációt fel kell használnia a verseny erősítésére. *Ezen nyugszik a Treuhand demokratikus legitimitációja.* Ezt az alapelvet a Treuhandnak követnie kell, amikor reorganizál, adósságot enged el, hitelez stb. Ha ezt az alapcélát a Treuhand nem lépi túl, úgy nem szabad rá Spoerr szerint ideiglenesen a konszernjogot alkalmazni, mert ez az intézmény nem valamifajta centralizált egységes vezetés kialakítását, hanem olyan ideiglenes közfeladatot szolgál, amely éppenséggel a piaci struktúrát erősíti.<sup>16</sup>

Tulajdonképp a kombinátok, illetve a kombinátvállalatok törvény erejénél fogva rt.-vé, illetve kft.-vé való átalakítása is 1990. július 1-jével sajátos közjogi korrekciókkal történt, az általános átalakulást szabályzó törvényes előírások ilyen ugyanis nem ismertek. E cégek kereskedelmi regiszterbe való

14 Ld. U. Immenga: *Privatisierung durch Gesellschaftsrecht*. Neue Juristische Wochenschrift, 1993. 2471–2476. old., R. Weimer–B. Bertscher: *Treuhandanstalt und Konzernrecht*. Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 1991. 69–79. old., W. Uhlenbruck: *Die Treuhandanstalt und die gesellschaftsrechtlichen Haftungsnormen*. Betriebsberater, 1992. 784. old., P. Ulmer: *Gläubigerschutz bei Treuhandunternehmen*. A. P. Hommelhoff (Hrsg.): *Treuhandunternehmen im Umbruch* című kötetben. Berlin, 1993. 39. old., E. Habighorst–W. Spoerr: *Treuhandanstalt und Konzernrecht in der Diskussion*, ZGR., 1992., 449. old.

15 W. Spoerr: *Treuhandanstalt und Treuhandunternehmen zwischen Verfassungs-, Verwaltungs- und Gesellschaftsrecht*. Köln, 1993. A kétlépcsős — államigazgatási és polgári jogi — eljárás általános tanait ld. P. Ipsen: *Öffentliche Subventionierung Privater*. Göttingen, 1962.

16 Hasonlóan közjogi oldalról R. Weimar: *Die Treuhandanstalt im Verwaltungsprivatrecht*. Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 1993. 1–14. old., M. Schmidt–Preuss: *Die Treuhandanstalt und ihr gesetzlicher Auftrag*. Die Verwaltung, 1992., 327–367. old. G. F. Schuppert: *Öffentlichrechtliche Vorgaben für die Treuhandanstalt bei der Leitung der Treuhandunternehmen*. ZGR., 1992. 454. old., M. Kerber–W. Stechow: *Die Treuhandanstalt im Spannungsfeld zwischen öffentlichem und privatem Recht*. Deutsche Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 1991. 49–58. old.

bejegyzése is utólagosan, deklaratív jelleggel történt. A Treuhandgesetz 14–15. §-ai szerint ezek a volt népi vállalatok először ideiglenes cégnevet kaptak, alap(törzs)tőkéjük — mint erről már volt szó — 100 ezer, illetve 50 ezer DM-ben való törvényes megállapítása voltaképp fiktíven — különösebb vagyonerőtelés nélkül — történt. Az átalakulás után az eddigi vállalatvezetőkől ideiglenesen megalakult az új rt. vezetősége, az ő feladatuk lett az érdemi alapítási előkészületeket megtenni (elkészíteni az alapszabályt, illetve a mérleget, valamint bejelenteni a társaságot az Amstgerichtnél stb.).<sup>17</sup> A vállalat pénzügyi helyzetének felmérése adott esetben arra vezethetett, hogy a vállalatot fel kell számolni, természetesen a Treuhandanstalt szanálhatta is a céget. A Treuhand-törvény 22. §-a mindenesetre úgy rendelkezik, hogy ha a végleges cégbejegyzés 1991. június 30-ig nem történik meg, úgy az adott társaság a törvény erejénél fogva „feloszlik” (a feloszlás módjáról a törvény nem rendelkezett, lényegében egyszerűsített felszámolási eljárást folytattak le).

Ennek ellenére a későbbiekben is sok problémát okozott az NDK vállalatainak túlzottan nagy mérete. Mivel ehhez a „normál” társasági jog nem volt elégséges, 1991. április 5-én *önálló szétválási törvényt* hoztak (Spaltungsgesetz). Ebben a törvényben közjegyzői okiratba foglalt szétválási terv alapján az általános szabályok szerinti szétválás mellett lehetővé teszik a szétválás keretében alapított új vállalatra vagyონrészek átruházását is speciális jogutódlási feltételek mellett.<sup>18</sup>

A Treuhand által kötött *vállalateladási szerződések* többnyire nem különböztek az e tárgyú általános szerződéses gyakorlattól. E szerződéseknek a privatizációs cél adott különlegességet, ezt a célt zömmel speciális mellékkötelezettségek szolgálják.<sup>19</sup>

*A fontosabb mellékkötelezettségek a Treuhand gyakorlatában:*

- munkahely-garancia (meghatározott időre általában);
- befektetési garancia;
- vissza-átruházási kötelezettség előírása, illetve visszavásárlási jog előírása a Treuhand javára;
- továbbeladási korlátozás;
- üzemfenntartási kötelezettség (meghatározott időre általában);

17 Ld. W. Hebing–M. Jaetzke: *Bestellung von Vorstand und Aufsichtsrat bei Umwandlung volkseigener Betriebe*. Betriebsberater, 1990. Beilage 37. 5–10. old.

18 Ld. F. Ebbing: *Der Verkaufspraxis der Treuhandanstalt*. Köln, 1995. 57–74. old., N. Gauske: *Spaltung der Treuhandunternehmen*. Der Betrieb, 1991. 791. old., P. Ising–M. T. Thiell: *Erfahrungen mit dem Spaltungsgesetz*. Der Betrieb, 1991. 2021. old. A vállalatértékesítés általános jogát ld. M. J. Holzapfel–R. Pollath: *Recht und Praxis des Unternehmenskaufs*. 7. kiadás. Berlin, 1996.

19 B. Scheifele: *Praktische Erfahrungen beim Unternehmenskauf in den neuen Bundesländern*. Betriebsberater, 1991. 557. old.

- továbbeladás esetén az értéktöbbleten való osztozkodás (főleg ingatlanoknál).

A szerződés kötés legnehezebb pontja a Treuhand ún. *információs deficitje és a vételár bizonytalansága* volt. Ezért a szerződések rendszeresen rendelkeztek a „figyelembe nem vett vagyoneértékről”, amely alapján növelhető, illetve csökkenthető utólag a vételár. Ilyen vagyoneérték lehet a rejtett követelés, a túlbecsült passzíva stb. Különösen sok problémát okoztak Németországban is a vállalatok régi adósságai és a környezeti károsítások — ez utóbbiért való későbbi kártérítési felelősséget mindkét oldalról általában csökkenteni igyekeztek. A szerződések biztosítása általában differenciált mértékű kötbérrel történt.<sup>20</sup> A privatizációs szerződésekből származó jogvitáknak eddig viszonylag kis része került bíróság elé, így jogalkalmazási gyakorlatról nem számolhatunk be.

20 F. Ebbing: *Die Verkaufspraxis der Treuhandanstalt*. 273–313. old.

# Út az államszocializmusból az államkapitalizmusba, avagy „bigott” szocialista országok magángazdaságának kezdetei

## Oroszország

### A gazdasági jog fejlődésmenete

Az átalakulás még a volt Szovjetunióban kezdődött részben az *állami vállalati jog liberalizálásával*, részben a *külföldi tőkebefektetések lehetővé tételével*, részben a *magángazdaság jogi lehetőségének megteremtésével* — mégpedig alapvetően a gorbacsovi gazdasági reformok keretében, lényegében 1986–1987-től.<sup>1</sup>

1987. június 30-án törvényt alkotnak az állami vállalatokról, amelyben a vállalati önállóságot megerősítik, és az 1984–1985-ös magyar vállalati törvényhozás mintájára elindulnak a vállalati önkormányzás útján.<sup>2</sup> Ugyancsak 1987. szeptember 17-én hoznak kormányrendeletet a „szovjet vállalatok kapitalista és fejlődő országok vállalataival való közös vállalatainak alapításáról” (kormányengedély és 51%-os szovjet többség kötelező). Az 1986. november 19-i törvény teszi lehetővé először az egyéni vállalkozást, az 1988. május 5-i törvény pedig az állampolgárok egyszerű kooperációját intézményesíti (ez lényegében a magyar polgári jogi társaságnak megfelelő intézmény). 1990 februárjában törvény ad módot a szovjet állampolgároknak arra, hogy az államtól földet béreljenek (ezt a törvényt aztán az állami vállalatok részleges privatizációjára is felhasználják).<sup>3</sup>

- 1 Ld. pl. M. Derjabina: *Die Wirtschaftsreform in Russland. Absichten und Wirklichkeit*, 139–150. old., S. Solotycz: *Von der administrativen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft. Russisches Wirtschaftsrecht in der Übergangphase*. 151–177. old. Mindkettő a W. Seifert által szerkesztett *Wirtschafts- und Gesellschaftsrecht Osteuropas im Zeichen des Übergangs zur Marktwirtschaft*. München, 1992. című kötetben.
- 2 Ld. V. V. Lapyev: *Das Unternehmen in russischem Recht*. A Mestmäcker Festschriftben. Baden-Baden, 1996. 933–937. old., illetve T. Brendel: *Handelsgesellschaften in der Russischen Föderation*. Az E. Gralla–H. J. Sonnenberger (Hrsg.): *Handelsgesellschaften in Osteuropa* című kötetben. München, 1993. 168–187. old.
- 3 Ld. C. Schmidt: *Sowjetunion. Allgemeine Darstellung*. 11–25. old., E. Paetzold: *Das Pachtrecht in der Sowjetunion*. 26–35. old. Mindkettő a C. Schroeder–G. Brunner–K. Westen: *Die Rechtsformen der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit in Osteuropa*.

1990 karácsonyán két alapvető törvény születik: az egyik a *tulajdoni törvény*, amely 1919 óta először ismeri el törvényi szinten a magántulajdont, a másik a vállalatokról és a vállalkozói tevékenységről szóló törvény, amely a privat *kereskedelmi társaság* alapítását tette lehetővé. Ugyancsak 1990. december 25-én adja ki a szovjet kormány az ún. ideiglenes részvényjogi rendeletet, amely erősen amerikai hatásokra 150 paragrafusban szabályozza a *részvénytársaságot*.

A szocialista maradványok még látszanak a részvénytársasági rendeletben: az rt. definíciójában például a társadalmi szükségletek kielégítése is szerepel (1. §). A rendelet elvileg — tisztázatlan körülmények között — lehetővé teszi az állami vállalatok rt.-vé való átalakulását (12. §). A társaságok regisztrálása még nincs megoldva. Rt. alapítását a Pénzügyminisztériumban kellett bejelenteni (15. §), a PM 30 napon belül köteles az rt.-alapítást engedélyezni, ha a törvényes feltételeknek megfelel. Részvénytársaságot belföldiek és külföldiek, természetes és jogi személyek egyaránt alapíthatnak. A rendelet az angolszász zárt és nyilvános rt.-t szabályozza, egyben ismeri a leánytársaság intézményét is.<sup>4</sup> (E három törvényt az orosz Ptk. 1994-ben hatályon kívül helyezte.)

E jogszabályokhoz járult 1991-ben a külföldiek befektetéseiről szóló törvény (1991. július 4.), amely biztosította a külföldiek jogát a privatizációban való részvételre, illetve lehetővé tette számukra a koncessziós szerződések megkötését. A 41. § teremtette meg a különleges gazdasági övezetek jogát — ilyet hoztak létre pl. Kalinyingrad mellett.<sup>5</sup> Csak 1995-ben jutnak el egy átfogó külkereskedelmi törvényig.

1991. március 22-én adják ki az első orosz versenytörvényt, amely főleg az állami monopóliumok felszámolását célozza. Így megtiltja pl. az államhatalmi és a közigazgatási szervek olyan cselekvéseit, amelyek a versenyt korlátozzák (7. §) és megtiltja a közigazgatásban dolgozó hivatalos személyeknek, hogy vállalkozói tevékenységet folytassanak, vállalatok tulajdonosai vagy vezetői legyenek (9. §). Az első orosz csődtörvényt 1992. november 19-én fogadják el. Ezt megelőzően már 1991. július 3-án kiadták az első átfogó privatizációs törvényt, és 1990–1992 között az alapvető adótörvények is megszülettek. Értékpapír- és tőzsdetörvény ekkor még nincs (1992 januárjában rendelettel szabályozták), de az árutőzsdét már szabályozták 1992 februárjában. Ugyancsak rendkívül hiányos volt az 1990-es évek elején a számvitel

Berlin, 1992. című kötetben. M. M. Boguslavskij: *Die Rechtslage ausländischer Investitionen in den Nachfolgerstaaten der Sowjetunion*. München, 1993.

4 Ld. részletes elemzését az E. Puseiner-E. Micheler-V. Kozak: *Die russische Aktiengesellschaft*. Wien, 1993. című kötetben.

5 M. M. Boguslavskij: *Recht der freien Wirtschaftszonen in Russland*. WIRO, 1993/1. 2–5. old.

szabályozása is (lényegében 1994-ben került sor először átfogó rendezésre). Az alapvető banktörvények is csak 1995–96-ban születnek meg.

### *A Ptk. és a részvénytársasági törvény mint a magángazdaságra való átmenet jogi alapjai*

Az orosz jogrendszer középpontjában az 1993. decemberi új orosz alkotmány gazdasági alkotmányossági alapelvei alapján (gazdasági vállalkozás szabadsága, magántulajdon védelme) kiadott új orosz *Polgári Törvénykönyv* áll, amelyből eddig két rész készült el (alapelvek, jogalanyok, tulajdonjog, szerződéses általános és különös rendelkezések, polgári jogi felelősség). Ilyen mértékben — már eddig több mint ezer szakasz! — kodifikált polgári joga Oroszországnak sosem volt (az 1922-es szovjet–orosz Ptk. és a Szovjetunió 1961. évi polgári törvénykezési alapjai alapján kiadott 1964-es orosz Ptk. aligha tekinthető ilyennek).<sup>6</sup>

Az új orosz Ptk. erősen gazdaságra orientált: a kereskedelmi és a társasági jog alapvető szabályai magában a Ptk.-ban találhatóak, és ezekhez kapcsolódnak külön törvények, mint az 1995. évi részvénytársasági törvény. Mind ebből a többségi álláspont azt a következtetést vonja le, hogy a Ptk. mellett külön kereskedelmi törvénykönyvre nincs szükség.<sup>7</sup> Ugyanakkor az irodalom utal a Ptk. számos hibájára is — az amerikai tanácsadók hatására túlzottan elszakadt az orosz valóságtól, a pandektista hagyományoktól, tankönyvszerű, túl paternalisztikus, túlszabályozó-kazuisztikus, a diszpozitivitást alig érvényesíti. Az orosz Ptk. szerkezete és stílusa jól jelzi: az államszocializmus után igen nehéz a privátautonómiát érvényesíteni.<sup>8</sup>

A Ptk. jogi személyre és tulajdonjogra vonatkozó szabályai — amelyek a kötelmi jognál jóval kidolgozottabbak — alapozzák meg az egyéni és a társas vállalkozást egyaránt. A 212. § szerint az orosz föderáció a *magán-, az állami és a kommunális* tulajdont (ebben a sorrendben) *egyenlő tulajdonformaként* ismeri el, a 217. § pedig törvényi felhatalmazást ad a privatizációra. Ugyanakkor a venediktovi múlt is jelentős szerepet kap a Ptk.-ban: az önálló állami és kommunális vállalatoknak „gazdálkodási joga”, a kincstári vállalatoknak és a költségvetési szervezeteknek „operatív igazgatási joga” van az állami tulajdon tárgyain (294–297. §). A 295. § szerint minden tulajdonosnak joga van vállalatot alapítani, ez esetben ő nevezi ki a vezetőket és „igénye van” a nyereség egy

6 Átfogó elemzését ld. S. Solotycz: *Das Zivilgesetzbuch der Russischen Föderation I. Teil*. Baden-Baden, 1996.

7 A két ellentétes álláspontot ld. M. M. Boguslavskij: *Handels- und Unternehmensrecht in Russland*. Köln, 1996. 3–6. old., illetve V. V. Lapytev: *Rechtliche Regelungen der Unternehmertätigkeit in Russland*. ROW., 1994. 371. old.

8 S. Solotycz: *Das ZGB der Russischen Föderation*. 18–20. old.



részére. A vállalat a tulajdonos engedélye nélkül nem jogosult vagyontárgyak elidegenítésére. A 23. § szerint a polgárok jogi személy (tehát vállalat) létrehozása nélkül is folytathatnak vállalkozói tevékenységet, mód nyílt tehát regisztrálás melletti egyéni vállalkozásra.

A Ptk. 48. § az orosz jog hagyományai szerint definiálja a jogi személyt: olyan szervezet, amely tulajdonjoggal, gazdálkodási joggal vagy operatív igazgatási joggal bír egy elkülönült vagyon felett, e szervezet kötelezettségvállalásaiért önállóan felel, és így képes saját neve alatt vagyoni és személyi jogokat szerezni és gyakorolni, kötelezettségeket vállalni, bíróság előtt pert indíthat és perelhető. *Minden gazdasági társaság és szövetkezet jogi személy*, tehát a személyegyesülések, azaz a közkereseti társaság (69. §) és a betéti társaság (82. §) is.

Bár a 49. § szerint a jogi személyek jogait csak törvény korlátozhatja, ugyanakkor a Ptk. általános szabályként a *jogi személyek relatív jogképességét* mondja ki: az alapító okiratban meghatározott célhoz és tevékenységi körhöz kötve van, az ezt túllépő szerződés — ha a törvény kivételt nem tesz — semmis (ultra vires szabály). Ugyanakkor az ún. *kereskedelmi szervezetek* (50. §), tehát a gazdasági társaságok, szövetkezetek és az önálló állami és kommunális vállalatok mindent megtehetnek, amit törvény nem tilt. A kereskedelmi szervezetek célja a nyereségszerzés. Nem kereskedelmi szervezetnek minősülnek pl. a fogyasztási szövetkezetek (116. §), a közhasznú és vallási szervezetek (117. §), az alapítványok (118–119. §), az ún. szociális és kulturális intézmények (121–123. §). Bár a jogi személyiségnek a Ptk.-ban elvileg nincs numerus claususa, látható, hogy az egyesülési jog egyelőre Oroszországban még milyen szűk körű, az egyesületi jog még első lépéseinél tart, kezdetleges.

A jogi személyeket kötelező államilag regisztrálni, *a jogi személy a regisztrációval való bejegyzéssel jön létre*. A bejegyzés csak törvénysértés esetén tagadható meg. A regisztrálást „jogi szerv” végzi, ez feltehetően államigazgatási szerv, mert határozata ellen keresettel lehet fordulni a bírósághoz. Ebből megállapítható, hogy a *cégnyilvántartás egyelőre nincs megoldva Oroszországban*.

A Ptk. még szabályozza a szocializmus kiemelkedő jogi személy típusait, tehát az állami és kommunális vállalatot (113–115. §), illetve a termelőszövetkezetet (107–112. §).<sup>9</sup> Kétfajta állami (kommunális) vállalat van: önálló és kincstári. A kincstárinál a Ptk. kimondja az alapító mögöttes felelősségét a vállalat tartozásaiért, de a gyakorlatban az önálló állami vállalatnál is kezdi a gyakorlat áttörni azt a korábbi egyértelmű, szocialista jogban érvényesülő

9 J. M. Szuhanov (szerk): *Grazhdanszkoje Pravo. I. kötet*. Moszkva, 1993. A Ptk. előkészítő anyagai alapján e tankönyvben azt írják, hogy a jogi személyeknél különösen fontos a kontinentális orosz hagyományok megőrzése. 77–78. old. M. M. Braginszkij ezt a Ptk. I. részéről írt kommentárjában (Moszkva, 1995.) a 111. oldalon kifejezetten megerősíti. Hasonlóan V. A. Rakhmilovitsch: *The New Civil Code of the Russian Federation*. Review of Central and East European Law. 1996/2. 135–152. old.

alapelve, hogy az állam nem felel vállalata tartozásaiért — ha az állam korlátozott felelősséget akar, alapítson kft.-t vagy rt.-t. Az állami vállalat leányvállalatot is alapíthat. Újdonság a szövetkezeti szektorban, hogy szövetkezetbe beléphet jogi személy is.

A Ptk. gazdasági társaságokkal foglalkozó része negyven §-ból áll (66–106. §). A gazdasági társaságokra vonatkozó korábbi rendelkezések — a Ptk. eléggé nehezen értelmezhető rendelkezése alapján — annyiban maradtak hatályban, amennyiben tartalmilag nem voltak ellentétesek a Ptk.-val. (Az ideiglenes részvényjogi rendeletnek számos szakasza viszont ellentétes volt.) Arra is mód van, hogy a Ptk. társasági jogi rendelkezéseit külön törvény részletezze — ez már megtörtént a részvénytársaság esetében (1995. november 24-i törvény), és rövidesen várható a kft.-törvény megjelenése is.

A gazdasági társaságok tekintetében a Ptk. típuskényszert alkalmaz és személy-, illetve tőkeegyesülések között tesz különbség (Boguslavskij szerint az orosz irodalom többsége a társasági formák numerus claususát úgy értelmezi, hogy ez kizárja a típusvegyítést.<sup>10</sup>) Személyegyesülések a közkereseti és betéti társaság, amely utóbbinál a magyar szabályozáshoz hasonlóan a csendes társaság számos jele is megtalálható. Ezek a jogi személy tovaricsesztvók tartalmilag lényegében a német hagyományoknak megfelelően szabályozottak (69–81., illetve 82–86. §).

A tőkeegyesüléseknek (obszcsesztvo) három faja van: az rt., a kft. és a Ptk.-ban először tételesjogi szabályozást kapva az alapítók (tagok) mögöttes egyetemleges felelősségével működő (a magyar közös vállalatokhoz hasonló) társaság (95. §), amelyet a Ptk. mögöttes jogterületként kifejezetten a kft.-hez köt. A kft. és az rt. működhet egyszemélyes társaságként is.

A kft. — nyilván a várható külön kft.-törvényre tekintettel — a Ptk.-ban igen vázlatosan szabályozott (87–94. §). A már említett amerikai hatásnak megfelelően a Ptk. igyekszik minél több társaságot átterelni a részvénytársasági formába.<sup>11</sup>

A Ptk. az rt.-nél a 97. §-ban kifejezetten megkülönböztet az angol-amerikai jog hatására *nyílt és zárt részvénytársaságot*. Az rt.-alapítás részvényesi szerződéssel történik, de az rt. szervezete már a német mintához igazodik (96–106. § — az rt.-ről szóló 1995-ös törvény tartalmát a következőkben külön ismertetjük).

A Ptk.-ban megjelennek a *konzernjog első elemei*, tudniillik a törvény önálló társasági formaként szabályozza a *leánytársaságot* (105. §) és a *függő*

10 M. M. Boguslavskij: *Handels- und Unternehmensrecht in Russland*. A N. Horn-K. Pleyer: *Handelsrecht und Recht der Kreditsicherheiten in Osteurope*. Berlin-New York, 1997 című kötetben 42–52. old.

11 K. A. Bauer: *GmbH und AG im neuen russischen Zivilgesetzbuch*. WIRO, 1995/3. 97–98. old., B. U. Klemm: *Die Entwicklung des russischen Rechts der Kapitalgesellschaften*. Berlin, 1996.

társaságot (106. §). Ugyanakkor a Ptk. csak definíciókat tartalmaz, a részletes szabályozást még meg nem jelent törvényre hagyományozza. Leánytársaság az olyan tőketársaság, amelynek döntéseit egy másik személyegyesülés vagy tőketársaság többségi részesezés, szerződés vagy egyéb módon befolyásolja. Az anyavállalat a leánytársasággal egyetemlegesen felel azon kötelezettsége-kért, amelyek utasítása alapján keletkeztek, vagy ha a leánytársaságot fizetés-képtelenség miatt felszámolják. Független vállalatnak minősíti a Ptk. azt az rt.-t, illetve kft.-t, amelyben egy másik ilyen társaságnak több mint 20% részese-sége van. A felelősség átvitelére egyébként a Ptk. 56. § (3) bekezdése is utal: ha az alapító, a tulajdonos, vagy aki a jogi személynek egyébként utasítást adhat, előidézi a jogi személy fizetési képtelenségét, csődjét vagy felszámolását mögöttes felelősséggel tartozik. (A leánytársaság és a független társaság az új részvénytörvényben is felbukkan.<sup>12)</sup>

A gazdasági társaságok könyvvizsgálata és számvitele általában nem megoldott, a Ptk. állandósultán külön törvényekre utal. 1993 végén szabá-lyozzák a könyvvizsgálói tevékenységet, 1994 decemberében a könyvvezetést és a számvitelt. A jogi személyek felszámolását a Ptk. 61–64. §-a, a reorgani-zációt pedig (amely orosz jogi szóhasználatban összeolvadást, beolvadást, szétválást, kiválást, átalakulást egyaránt jelent) az 57–61. § rendezi, mégpedig a hitelezővédelmet meglehetősen háttérbe szorítva.

Az 1995. december 26-án alkotott és 1996. január elején hatályba lépett orosz részvénytársasági törvényre (igen terjedelmes, bár csak 95 §-ból álló törvény) Micheler szerint erősen hatott, hogy zömmel állami vállalatokat sze-retrnének részvénytársasági formába átvezetni, illetve a részvények értékesí-tése útján privatizálni, továbbá az, hogy a mérlegkészítés és a számvitel rend-je nem kialakult, nincs működőképes bankrendszer és értéktőzsde.<sup>13</sup>

A részvénytársasági szabályozás fő jellemzői:

a) A cégnévben is feltüntetendő módon megkülönbözteti a törvény nyil-vános és a zárt részvénytársaságot (7. §). Zárt rt.-nél nincs nyilvános rész-vényjegyzés, a részvényeket az alapítók veszik át, a részvények csak meghatá-rozott körben mozoghatnak, illetve a többi részvényesnek elővásárlási joga van társai részvényére. Zárt rt.-nél a részvényesek száma nem haladhatja meg az 50-et, többsétszám esetén átalakulási kényszer van nyilvános rt.-vé 1 év alatt. Nyilvános rt.-nél a részvények szabadon jegyezhetőek, a részvénye-sek száma korlátlan. Lényeges szabály, hogy állami és kommunális vállalat — privatizáció céljából — csak nyilvános rt.-vé alakulhat át. Ugyanakkor inten-zív értékpapír-forgalom és működőképes tőzsde hiányában a nyilvános rt.-k szabályozása nem lehetett teljes értékű.

12 Ld. D. Pfaff: *Neueste Entwicklungen im russischen Wirtschaftsrecht — Durchgriffhaf-tung im neuen russischen ZGB*. WIRO, 1995/8.

13 Micheler: *Das neue russische Aktiengesetz*. WIRO, 1996/3. 83–84. old.

b) Az orosz rt.-knél csak névre szóló részvény lehetséges (24–25. §), az alaptőke 25%-a erejéig a törvényben nem részletezett elsőbbségi részvény is kiadható (32. §).

c) A nyilvános rt. is szerződéses alapon jön létre, tehát a 9. § szerint az alapítók (részvényesek) közti szerződést követheti az alapszabály elfogadása. Az alapítási követelmények, formaságok a magyarnál jóval egyszerűbbek, nincs ügyvédi, illetve közjegyzői közreműködés.

d) Alapítható egyszemélyes részvénytársaság is (9. §), de egyszemélyes társaság újabb egyszemélyes társaságot nem alapíthat. Az apportbevitel igen könnyű.

e) Az rt. alapítói körében jelentős korlátozások vannak. Vitatott mindelelőtt a külföldiek részvételi lehetősége,<sup>14</sup> állami szervek sem vehetnek részt rt. alapításában. A nyilvános rt. alaptőke-minimuma jelenleg 100 ezer DM körüli.

f) A közgyűlés hatásköre a magyarnál jóval szélesebb (47–63. §). Ez abból adódik, hogy az orosz jogban az ügyvezetés nem önfelelősségű, utasítható a közgyűlés által, és a közgyűlés az ügyvezetés hatáskörét is átveheti kisebb rt.-knél.

g) Az rt. általános vezető szerve az igazgatótanács (67. §), az igazgatótanácsnak alárendelve a „napi” tevékenységet vezérigazgató irányítja. A vállalatvezetés ugyanakkor külső szerve is bízható, kvázi vagyonkezelési szerződéssel.

h) Az angol–amerikai egységes Board-szisztémával ellentétben az ügyvezetés ellenőrzésére a közgyűlés ellenőrző bizottságot választ (85. §). Az ellenőrzés igen hézagosan szabályozott, homályos utalások találhatók a könyvvizsgálat szükségességéről.<sup>15</sup> Dolgozói participációról a részvénytörvényben, illetve a Ptk.-ban szó sem esik.

### *Az orosz állami szektor privatizációjának joga*

A jogfejlődés előző leírása már jelez valamit az orosz privatizáció hihetetlen nehézségeiről: a privatizáció civiljogi alapjai, általános jogrendszeri alátámasztása 1994–1995-ig szinte teljesen hiányzott és részben ma is hiányzik, hiszen a számvitel, a mérlegkészítés alig rendezett, nincsenek meg a megfelelő értékpapírjogi, tőzsdejogi alapok.<sup>16</sup> Az 1980-as, 1990-es évek elején az orosz gazdaság szinte teljesen összeomlik. 1990-ben az ipari termelés 90%-át

14 Ld. M. M. Boguslavskij: *Handels- und Unternehmensrecht in Russland*. 52. old.

15 Ld. A. Spies: *Das neue russische Gesetz über Aktiengesellschaften*. ROW, 1996/4. 130–134. old., B. U. Klemm: *Die Entwicklung des russischen Rechts der Kapitalgesellschaften*. Berlin, 1996., E. A. Sukhanov: *Economic Partnerships and Companies in the New Civil Code of Russia*. Review of Central and East European Law, 1995/5. 483–500. old.

16 Ld. K. Westen: *Blüte im Verfall. Zur jüngsten sowjetischen Rechtsentwicklung*. Osteuropa, 1992/1. 3–21. old.

adták az állami vállalatok, itt dolgozott a foglalkoztatottak 72%-a. E vállalatok többsége közvetlenül a csőd szélén áll, az állam szanálási képessége csekély, galoppozik az infláció, a munkanélküliség állandóan növekszik.<sup>17</sup> A lakosság eleve igen szegény volt, életszínvonala így is állandóan csökkent, belső tőkeerő tehát a privatizációhoz igen kevés, külföldi befektetés pedig — a rendkívül bizonytalan politikai helyzetben — minimális.<sup>18</sup> A szocialista ideológia hatására a privatizációval szemben igen nagy a lakosság ellenállása, ingyenes lakossági, illetve dolgozói részvényosztást követelnek, a részvénytulajdonnal persze semmit sem tudnak kezdeni.<sup>19</sup> Óriási az állam tulajdonosi-közhatalmi minőség egységéhez 70 éven át hozzászokott államapparátus ellenállása is — szabotálnak, lassítják a folyamatot, igyekeznek elbürokratizálni.<sup>20</sup> Jelentős mértékű a korrupció és az anarchia is. A monopolhelyzetekhez szokott nagyvállalati vezetés vergődik a régi tervgazdasági reflexek és az új vadpiaci csábítások között. Ilyen körülmények között a privatizáció csak felülről vezényelhető, de nincs, aki vezényelje.

Nem csoda ezért, hogy bár a *privatizációs törvény elég korán megszületik* — 1991. július 3-i törvény az állami és a kommunális vállalatok privatizációjáról — az intézményes privatizáció csak 1992-ben indult meg és állandóan elakad. A privatizációs stratégia, a különböző privatizációs programok is csak 1993–1994-re születnek meg és az ellentmondásos politikai álláspontok hatására állandóan változnak. Mindez a *privatizációs törvény szinte évenkénti ismétlődő módosításához* vezet.<sup>21</sup> A privatizáció finanszírozása szinte megoldhatatlan, a piacgazdaság alig működőképes. Ilyen körülmények között 1995–1996-ra csak a kisebb vállalatok privatizációjában lehet némi előrelé-

17 Ld. B. N. Toporin: *Die Rechtsgrundlagen der Wirtschaftsreform in Russland*. A W. Seifert szerkesztette 1992-es kötetben, 31–53. old., illetve a *Recht und Wirtschaftsentwicklung in Russland. Probleme und Lösungsversuche* című cikkben. WIRO, 1992/8. 241–246. old. Hasonlóan a közgazdasági irodalomból T. L.: Popova: *Privatizacija, problemii i resenija*. Moszkva, 1992., J. Ahrens: *Theoretische Grundlagen für Transformationspolitik in Russland*. Osteuropa-Wirtschaft, 1997/1. 1–30. old.

18 Ld. J. Krosse-K. Rudolph: *Einige Probleme der Transformation von Unternehmen in der UdSSR*. Osteuropa, 1991/11. 1122–1128. old., M. Schwartz: *Rechtliche und steuerliche Rahmenbedingungen für Investitionen in der Russischen Föderation*. WIRO, 1993/2. 1. rész, 1993/3. szám 2. rész, 33–43., illetve 78–85. old.

19 Ld. I. Thienrodt-R. Seider: *Neueste Entwicklungen im russischen Privatisierungsrecht*. WIRO, 1993/1. 5–8. old., H. J. Schramm: *Scheckprivatisierung und spezialisierte Scheckinvestitionsfonds in der Russischen Föderation*. Osteuropa Recht, 1994/3. 278–291. old., C. Hüper: *Das neue russische Privatisierungsrecht*. WIRO, 1995/2.

20 Ld. ennek megállapítását a szovjet gazdasági átalakulás egyik vezetőjétől: J. Gajdar: *Goszudarsztvo i Evolucija*. Moszkva, 1995. 36–41. old., a jogi irodalomban hasonlóan S. Solotycz: *Von der administrativen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft*. 166–173. old.

21 C. Hüper: *Das neue russische Privatisierungsrecht*. 45–49. old., vagy V. K. Andreev: *The Privatization of State Enterprises in Russia*. Review of Central and East European Law, 1992/3. 235–245. old.

pésről beszélni.<sup>22</sup> Az 1992-es privatizációs program lényege még a kuponok lakosság közti szétosztása volt. 1993 decemberében újabb program született és 1994 januárjával lényeges változtatást hajtottak végre a privatizációs törvényen a dolgozói kedvezmények jelentős csökkentésével. Az orosz privatizációban a bérlet és a koncesszió változatlanul jelentős.<sup>23</sup>

A nagy viták után létrehozott és többször — 1994-ben átfogóan — módosított privatizációs törvény igen hosszú, de így is kerettörvény jellegű. Az 1–2. § határozza meg a privatizáció fogalmát, idevonva az állami és a kommunális vállalatok, vagyontárgyak, illetve a reájuk vonatkozó értékpapír (részvény), illetve társasági részesedés értékesítését, kizárva viszont az orosz privatizációban szinte semmilyen szerepet sem kapott reprivatizációt és a Szovjetunióban teljesen államosított föld értékesítését. A törvény 3. §-a alapján a privatizációt a parlament által jóváhagyott (legalább 3 éves) privatizációs program alapján kell lebonyolítani. A vevőnek „magántulajdonosnak” kell lennie — a 9. § kizárja a privatizációból az olyan társaságokat, amelyekben az állami részesedés 25%-ot meghaladó.

Mivel Oroszország szövetségi állam, a privatizáció is a szövetségi állam-szervezetet követi. Élén az állami tulajdon kezelésének és értékesítésének *szövetségi állami bizottsága* áll, ugyanilyen bizottságok működnek a tagköztársaságokban, autonóm területeken és rajonokban is. A bizottság vezetője *miniszter*, a bizottság tagjai pedig zömmel más minisztériumok vezető beosztású dolgozói — a orosz privatizáció a szakirodalom szerint a hatásköri villongások története is.

A bizottság vezetője lényegében minisztériumi szervezet élén áll, az operatív privatizációt viszont a felügyelete alatt álló *Vagyonalap* végzi (6. §). A bizottság dönt arról, hogy mely vállalatok kerüljenek értékesítésre, az érintett ágazati minisztérium megteszi a privatizációt előkészítő intézkedéseket, majd a 15. § alapján átadja értékesítésre a *Vagyonalap*nak. (Ugyanilyen vagyonalapok működnek a tagköztársaságokban is.) A *Vagyonalap* szervezetén túlmenően a privatizáció serkentésére a kormány befektetési alapokat, holdingokat, ügynökségeket hozott létre.

A privatizációs törvény 11. §-a külön kiemeli az állampolgárok ingyenes, a 25. § pedig a munkavállalók kedvezményes tulajdonszerzését. A „kupon”-ról elvileg külön törvénynek kellett volna rendelkeznie. Ez elmaradt, de alacsony szintű jogszabályok alapján 1992-ben széles körű kuponprivatizációra került sor — elég kevés, illetve kétséges eredménnyel. A munkavállalók kedvezményei az eredeti törvényben igen széles körűek voltak — lényegében az összes részvénykibocsátás 30%-áig terjedtek, és külön alapot hoztak létre a

22 Ld. S. Rau: *Jüngste Entwicklungen der russischen Privatisierungsrecht und erste Ergebnisse seiner Anwendung*. WIRO, 1994/1. 11–13. old.

23 Ld. C. Hüper: *Das neue russische Privatisierungsrecht*. 47. old.

munkásrészvények kezelésére (23–26. §), ezeket a kedvezményeket a törvény 1994-es módosítása során jelentősen csökkentették.<sup>24</sup>

Az állami és a kommunális vállalatok privatizációját a bizottság hivatalból elrendelheti, de kezdeményezheti a vállalat dolgozó kollektívája és elvileg bármely állampolgár is (13. §). Ha a bizottság elvben pozitív döntést hoz, a bizottság illetékes ágazati ügynöksége megalakítja az adott vállalat privatizációs bizottságát, amely előkészíti a privatizációs tervet. A privatizációs tervet széles körben véleményezik, vétőjogot kapott a vállalat székhelye szerinti önkormányzat képviselőtestülete és az adott vállalat „munkáskollektívája”(?) is. Vétő esetén a tervet „át kell dolgozni”. Ha a második körben is véleménykülönbségek vannak, végső soron a bizottság dönt (14. §).

Privatizációs döntés után a vállalat átkerül a Vagyonalaphoz (amely már nem szervezheti át, erre csak korábban a bizottságnak volt joga). A Vagyonalap főszabályként nyilvános meghirdetés, illetve árverés útján privatizál. A vállalatnak a meghirdetés előtt a bizottság által meghatározott egyedi szabályok szerint (!) át kell alakulnia rt.-vé (elenyésző mértékben kft.-vé való átalakulások is voltak). Mint erről már volt szó, az állami és a kommunális vállalatok csak nyilvános rt.-vé alakulhatnak át (15. §). A részvények eladása egyelőre tőzsdén kívül történik, az induló árat a Vagyonalap állapítja meg a pályáztatás, illetve árverés részletes szabályaival együtt (16–21. §). A fizetés elvileg történhet részletekben és a részvényeladást olyan feltételhez is lehet kötni, hogy a vevő előzetesen adjon a munkáskollektíváknak szociális garanciákat (26. §). A Vagyonalap és a vevő közti „privatizációs jogügylet” kötelező tartalmi kellékeit a törvény külön szabályozza (27–30. §) — ha a vevő megszegi a szerződést, vele szemben a bizottság bírságot is kiszabhat (31. §). A privatizációs törvényben tehát büntető rendelkezések is vannak. (Ez eléggé szokásos az e csoportba tartozó országokban.)

A privatizáció másik módja a „bérbeadás későbbi vételi igénnyel”. Az állami (kommunális) vállalat a bérbevétellel ún. *bérleti vállalat* alakul át, és ezt nyilvános rt.-vé kell egyedi szabályok szerint átalakítani. A részvények kb. egyharmadára a vállalati kollektívának, többségére pedig a bérlőnek elővásárlási joga van.

A fentiek alapján az orosz privatizáció lényeges vonásait a következőkben lehet összefoglalni:

– az állami tulajdont politikai alapokon igyekeznek minél szélesebb körben fenntartani, de lehetőség szerint burkoltan, illetve részlegesen;

24 Hasonlóan értékeli R. Frydman–A. Rapaczynski–J. Earle: *The Privatisation Process in Russia, Ukraine, and the Baltic States*. London, 1993. 370–376. old., O. Steffen: *Zur Kritik der „Schocktherapie“. Konzepte und Perspektiven der Privatisierung in Russland*. Osteuropa, 1995/2. 134–149. old.

- mivel a privatizációt nemzetközi nyomás sürgeti, igyekeznek a részvények minél szélesebb ingyenes elosztásával a lakosság körében „alibitulajdonosokat” szerezni, illetve

- a vállalat dolgozói kollektíváját az esetleges befektetőkkel szemben minél kedvezőbb helyzetbe hozni, emellett

- a privatizációs döntéshozatal elnyújtott és agyonbürokratizált, a vállalati átalakulás folyamata polgári jogilag teljesen lukas: egyedi döntésektől függ, a hitelezővédelem nem játszik szerepet, illetve jogilag igen primitíven szabályozott.<sup>25</sup>

Mivel a privatizációs folyamat gyakorlatilag tőkepiac nélkül megy végbe, normális piaci viszonyokról nem beszélhetünk, a privatizáció a lakosság általános elszegényedése mellett folyik, úgy gondolom Oroszországban a jövőben is csak lassú előrehaladásra lehet számítani.<sup>26</sup> 1992–1994 között 16 ezer vállalatnál volt „csekkprivatizáció”, és e vállalatok részvényeinek csak 20%-a jutott külső befektetők kezébe. Tehát a jelentős állami maradvány mellett (kb. 30%) a munkavállalók szétszórt tulajdonlása következett be, és e vállalatok részvénytársaságként is gyakorlatilag állami vállalatként működnek.<sup>27</sup>

## Ukrajna

### Általános jogfejlődés — társasági jog

Ukrajna 1991 végén vált ki a Szovjetunióból és lett önálló országgá (1991. július 16. függetlenségi nyilatkozat, 1991. december 1. referendum). A privát gazdaság megteremtése terén Ukrajna Oroszországgal hasonló problémákkal küzd, lényegében az orosz úton halad. Ugyanakkor a viszonylag kisebb államterületet, a viszonylagos közel(ebb)ség a Nyugathoz, a némileg erősebb kulturális színvonal valamivel kedvezőbbé teszi helyzetét. Ukrajna többletterhe viszont, hogy függetlenítenie kell gazdaságát Oroszországtól, bár ez azzal az előnnyel is jár, hogy a külföldi befektetésekre jobban szüksége van, mint Oroszországnak.

25 Ld. E. Micheler: *Zur Unwirksamkeit von Rechtshandlungen im Rahmen der Privatisierung in der Russischen Föderation*. Osteuropa-Recht, 1996/2. 139–153. old.

26 Ld. hasonlóan W. Kolesnikow-S. Sidorow: *Reformen in Russland. Auf dem Weg zum korrumpierten Markt?* Osteuropa, 1994/4. 352–354. old., D. Millen: *Privatisation and Project Finance in Russia and the Problems of Valuation, I-II. rész*. Review of Central and East European Law, 1994/2–3. szám, különösen 285–289. old., K. Schröder–A. Kazmin: *Der Privatisierungsprozess in Russland*. Osteuropa-Wirtschaft, 1993/2. 129–133. old.

27 M. Bismarck-Osten: *Hielt die Gutscheinprivatisierung in Mittel- und Osteuropa, was sie zu versprechen schien?* Osteuropa Wirtschaft, 1996/3. 195–196. old.



A függetlenség elnyerése után a szinte teljesen hiányzó ukrán civil-, kereskedelmi és gazdasági jogot lázas törvényhozással igyekeztek valahogy pótolni — intenzív alkotmányozási előkészületek is történtek.<sup>28</sup> Az ukrán vállalati jog alapjait még a Szovjetunióban hozott 1987-es közös vállalati törvény alapozza meg, az egyéni vállalkozásokat pedig az ugyancsak az Oroszországnál tárgyalta két 1988. évi törvény. Ezt követik a még szovjet 1990-es tulajdoni és vállalati törvények. Már az önállóságot jelzi viszont az 1991. március 27-i általános vállalati törvény alapján kiadott *ukrán társasági törvény* (1991. szeptember 19.), amelyet a következőkben részletesen tárgyalunk. 1992. március 12-én törvényt adnak ki a külföldi befektetések támogatásáról, amely minden Ukrajnában ismert vállalati formához lehetővé teszi a külföldiek „csatlakozását”. A törvény szerint a külföldi befektethet szerződéses alapon is, 49 évnél nem hosszabb koncessziós szerződéssel pedig elvileg földtulajdont is szerezhet, továbbá részt vehet külön törvények alapján a privatizációban, így a bérletprivatizációban is. (Ugyanakkor a törvény meglehetősen deklaratív, végrehajtási rendeletét csak 1993-ban adták ki, ami azóta is állandóan változik.<sup>29</sup>) 1996 áprilisában a külföldi befektetések ösztönzése érdekében a befektetési törvényt átfogóan újrakodifikálták.

Még 1991. március 27-én önállóan szabályozták az állami vállalatok jogállását, eléggé a magyar önkormányzó modell alapján, de ezt követően igen korán megjelenik az *általános privatizációs törvény* is, nevezetesen 1992. március 4-én. Külön törvényben szabályozták a kisprivatizációt (1992. március 6.) és az ingyenes kuponprivatizációt (1992. március 6.). A privatizáció ezt megelőzően már a szovjet 1990. április 4-i bérleti törvény alapján megindult, a bérletet a privatizációs törvény kiadásával párhuzamosan önálló törvényben szabályozzák. Az ukrán kormány 1992. júliusi privatizációs programját már az új törvények alapján állították össze.

Az ukrán jogfejlődést tehát még az 1988–1991 közti szovjet törvényhozás alapozta meg, különösen az 1990-es tulajdöntörvény. A későbbieket viszont befolyásolja az, hogy Oroszországgal szemben *nem alkottak új Polgári Törvénykönyvet* (az 1964-es ukrán Ptk. részlegesen még hatályban van), és így a kereskedelmi jognak nincs mire támaszkodnia. 1992. március 13-án ukrán földtörvényt alkotnak, amelyhez 1992. október 2-án zálogjogi törvény is csatlakozik.<sup>30</sup> A társasági jognak számviteli alapjai szinte egyáltalán nincsenek, a bankjog első lépéseit teszi meg, az adójog állandóan változik és meglehetősen

28 J. Schemschnetschenko: *Der Verfassungsentwurf der Ukraine*. ROW, 1992. 289. old.

29 S. Voitovich–D. Griszenko: *Foreign Investment in Ukraine. Legal Fundamentals*. Review of Central and East European Law, 1995/2. 163–165. old., S. Solotycz–A. Grigorov: *Rechtliche Bedingungen für ausländische Investitionen in Ukraine*. WIRO, 1992/6. 163–178. old.

30 J. Schemschnetschenko–S. Solotycz: *Neue Bodengesetze in der Ukraine*. WIRO, 1992. 299. old.

zavaros. Ugyanakkor 1992. május 14-én csődtörvényt hoznak létre (1994. február 25-én jelentősen módosítják) és a monopóliumokkal való szembeszállítás jegyében 1992. február 16-án törvényt fogadnak el a monopolhelyzetek korlátozásáról és a tisztességtelen versenycelemek meggátolásáról. (Állami szervekkel szembeni monopolelles törvény is készült!) A versenypolitikai helyzet súlyosságát jelzi, hogy a privatizációnak és a monopóliumellenes tevékenységnek irányítására 1992-ben közös minisztériumot hoztak létre. A társaságok regisztrálása sincs megoldva: erre a kormány 1994. április 23-án rendeletet hozott, amely szerint a *regisztrációt a helyi államigazgatás decentralizáltan végzi*. (A decentralizálás következtében gyakorlatilag képtelenség ukrán vállalatokról nyugati értelemben vett megbízható céginformációt kapni.) Az ideiglenes értékpapír- és tőzsdetörvény (1991. június 18.) hatása is meglehetősen csekély egyelőre az ukrán gazdasági folyamatokra.

A *gazdasági társaságokról szóló 1991. szeptember 19-i törvény* összesen nyolcvanhárom §-ból áll (bár a magyar jogalkotásban szokásosnál jóval hosszabb §-okból). A törvény rengeteg problémát nyitva hagy, amit nehezít, hogy — az oroszokkal szemben — nem támaszkodhat a Ptk. általános civiljogi alapjaira. Solotycz kifejti, hogy mivel nincs tradíció, nyers a törvény, a kapcsolódó jogterületek rendezetlenek, *egyelőre a praxis rendkívül bizonytalan*, akadozik — bizony az ukrán társasági joggyakorlat csak első lépésinél tart. A társasági törvényben az orosz társasági joghoz hasonló számos megoldást találunk, de az rt.-nél az amerikai hatás jóval csekélyebb.<sup>31</sup>

Érdekes az ukrán társasági törvény felépítése. Huszonhárom §-ból álló általános rész után a társasági formák sorrendje — nyilván gyakorlati jelentőségük szerint — a következő: részvénytársaság (24–49. §), kft. (50–64. §), a tagok mögöttes felelősségével működő társaság (65. §), kkt. (66–74. §), bt. (75–83. §). A törvény a társasági formák numerus claususát alkalmazza, mind az öt társasági forma jogi személy, és valamennyi társasági forma a helyi közigazgatás által vezetett regiszterbe való bejegyzéssel lesz a jövőre nézve jogi személy. (Itt látható az ukrán társasági jog hitelezővédelmet szinte lehetlenné tevő alapproblémája: nincs egységes cégnyilvántartás.) A társasági szabályozásban a diszpozitivitás minimális.

A kkt., bt. és a tagok mögöttes felelősségével működő társaság jogi szabályozása lényegében azonos az oroszokkal. A kft. szerepe viszont az ukrán jogban az oroszoknál erősebb. A tagok jogai lényegében a magyarral egyező, a kizárás itt is a taggyűlés által történik (64. §), de a bírói megtámadás lehetősége is hiányzik. A kft.-nek nemcsak egy vagy több ügyvezetője, hanem az rt.-hez hasonlóan ügyvezetőisége is lehet, ellenőrző bizottság működtetése kötelező (62–63. §) — a könyvvizsgálat, a mérlegauditáció nem rendezett.

31 S. Solotycz: *Gesellschaftsrecht der Ukraine (Entstehung — Rechtsformen — Risiken)*. Berlin, 1994.

Az orosz joghoz hasonlóan az ukrán társasági törvény 25. §-a kétfajta rt.-t ismer. Nevezetesen a nyilvánosat, amelynek részvényeit nyilvánosan jegyzik és elvileg tőzsdére kerülhetnek, valamint a zártat, ahol az alapítók elosztják egymás közt az alaptőkének megfelelő részvényeket. Az alapítóknak mindkét esetben alapítói szerződést kell kötniük, ezt követi az alapszabály megállapítása az alapítók, illetve nyilvános rt.-nél az alakuló közgyűlés által. Nyilvános részvénykibocsátásnál az alapítóknak a tervezett alaptőke 25%-át kell jegyezniük, és ezeket a részvényeket 2 évig nem idegeníthetik el (30–36. §). A részvények típusairól, fajtáiról egyáltalán nincs szabályozás, általában igen kezdetleges az értékpapír-technika. Az alapításnál a formaságok jóval csekélyebbek a magyarnál, ügyvédi ellenjegyzés nincs, bár a törvény utal a közjegyzői okiratra, az ukrán magánközjegyzőség kialakítása még az első lépéseknél tart.

Az ukrán törvény az egyszemélyes társaság lehetőségére nem utal, de természetesen működnek ilyen társaságok. Konzernjogi szabályozás nem létezik és a dolgozói participáció lehetőségére sincs társasági jogi utalás.

Az rt. szervezete, a szervek hatásköre az orosz szabályozásnak megfelelően alakul: igen széles hatáskörrel rendelkező közgyűlés (41–45. §), nem önfelelősségű igazgatótanács (46. §), ez utóbbi alatt végrehajtó jellegű ügyvezetés (vezérigazgató), továbbá közgyűlés által választott ellenőrző bizottság (49. §).

A fenti leírásból következően úgy gondolom, hogy Solotycz helyesen állapítja meg, hogy ha majd Ukrajnában is létrejön a Ptk., ez alapján vissza kell térni a társasági jog modernizálására, mert a jelenlegi szabályozás — 1995-ös módosítását figyelembe véve is — csak első próbálkozásnak tekinthető, meglehetősen hiányos vázat képez.<sup>32</sup> 1996 áprilisában új törvényt alkottak a külföldi befektetésekről — ez is egy új törvényhozási hullám kezdetét jelzi.

### *Az ukrán privatizáció joga*

Az ukrán privatizáció még 1990-ben a szovjet tulajdoni törvény, illetve a bérleti törvény alapján indult meg. Itt is volt a bérleti privatizáció alapján „*spon-tán*” decentralizált privatizáció — tudniillik a vállalatvezetők a dolgozó kollektívákkal együtt kibérelték saját vállalatukat, majd 3 év múlva vételi jogot nyertek rá. Ez erős társadalmi vitát és bírálatot váltott ki. Ennek alapján 1992-re elfogadták az átfogó privatizációs programot, amely már az állami vagyont 70%-át privatizálja *ingyenes zertifikát (kupon)* kiadásával. A kuponok kiadására, állampolgári jogon való megszerzésére, részvényekkel való cseréjére külön törvényt adtak ki 1992-ben. E törvény alapján a kormány több hold-  
dingot és befektetési alapot hozott létre a privatizációs papírok átvételére és

32 S. Solotycz: *Gesellschaftsrecht der Ukraine*. 106–109. old.

az állampolgárok részvényhez juttatására — ezt a folyamatot az oroszhoz hasonlóan rendkívül sok korrupció, botrány övezte. Megpróbálkoztak az üzletek, vendéglők stb. külön szabályok szerinti *kisprivatizációjával* is, ugyancsak külön törvény alapján (a törvény tulajdonképp a kis állami vállalatok privatizációjáról szólt, a magyarhoz hasonlóan előprivatizációs jelleggel — 1992. március 6-i törvény), de ez lakossági tőkeerő hiánya miatt jóval kisebb sikerű volt, mint pl. Magyarországon, Csehszlovákiában és Lengyelországban.

Az 1992. március 4-én kiadott általános (ún. nagy) privatizációs törvényt többször módosították, így 1994–1995-ben is. Ez egy harminc paragrafusos kerettörvény az állami és a kommunális vagyon elidegenítéséről.

A törvény privatizációs alapelvként jelöli meg elsőként az igazságosságot (!), ezt követően a privatizálandó vállalatok dolgozóinak kedvezményeire utal, majd kimondja az ukrán állampolgárok privatizációban való elsődlegességének, egyenlőségének, valamint szociális biztonságának garantálását, a monopóliumok elleni harcot és a privatizáció nyilvánosságát (2. § — látható, hogy a külső befektetők szempontjai túlzott jelentőséget nem kapnak).

A 10. § szerint a privatizációs folyamat élén itt is minisztérium áll, de a parlament képviselőkből álló külön privatizációs ellenőrző testületet is működtet. Az operatív privatizációt Ukrajnában szintén Állami Vagyonalap vezeti, amely széles körben létrehozott helyi szerveivel országos hálózatot képez. Az oroszszal ellentétben Ukrajnában az állami vállalatok rt.-vé való átalakulását már a Vagyonalap irányítja, ő hozza létre a konkrét vállalatok értékesítését végző privatizációs bizottságokat, ő hagyja jóvá a privatizációs bizottság által kidolgozott privatizációs tervet és a vagyoneértékelést. A Vagyonalap különböző Treuhand-jellegű és más holdingtársaságokat, befektetési alapokat hozhat létre a privatizáció pénzügyi támogatására (7–9. §).

A privatizációs eljárás hivatalból, illetve kérelemre indul. Ennek alapján döntenek a privatizációról vagy annak elutasításáról. (Végső esetben a vállalat marad állami.) Pozitív döntés esetén a Vagyonalap egy hónapon belül létrehozza a privatizáció lebonyolítására az adott vállalat privatizációs bizottságát. Ez a bizottság végzi el a vagyoneértékelést és készíti el a privatizációs tervet. Az oroszhoz hasonlóan a dolgozó kollektívának vétőjoga van. Ha a kollektíva él vétőjogával, alternatív tervet kell kidolgozni, végső soron a Vagyonalap dönt (11–14. §).

Ha az állami vállalatot át kell alakítani rt.-vé, a dolgozóknak a részvények legalább 25%-ára elővásárlási joguk van. Egy adott vállalat részvényeinek legalább 40%-át privatizációs kuponért kell cserébe adni. A többi részvény eladása a Vagyonalap által kiadott információs füzet alapján *kizárólag* (!?) versenyeztetéssel történhet. Emellett mód van a vállalatot későbbi vételi joggal és/vagy kötelezettséggel terhelten bérbe adni, egyes vagyontárgyakat és/vagy ingatlanokat leválasztani és önállóan értékesíteni stb. (15–19. §). Végül a vállalati dolgozók a törvény 8. §-a szerint „vevőtársulást” alapítva ingyen meg-

kapják a vállalat szociális létesítményeit. A dolgozói tulajdonszerzést egyébként számos pénzügyi kedvezmény is támogatja (részletfizetés stb.).<sup>33</sup>

A privatizációs eljárás végén a privatizációs terv alapján a vevővel közjegyzői okiratba foglalt *privatizációs szerződést* kell kötni (27. §). A szerződés kötelező kelléke a termelésre, a vállalat addigi adósságaira és a szociális szolgáltatásokra vonatkozó kikötések. A vevő kötelezettségeit kötbérrel kell biztosítani. Az orosz törvényhez hasonlóan a privatizációs törvényben foglaltak megszegése büntetőjogi, szabálysértési, fegyelmi és polgári jogi kártérítési felelősséggel járhat.

## Fehéroroszország

### *A gazdasági jog általános fejlődése*

Belorusszia kereskedelmi jogi fejlődése eléggé hasonló Ukrajnáéhoz. A fehéroroszok 1991. augusztus 25-én nyilvánítják ki önálló államiságukat, 1994. március 15-én születik meg a magántulajdont és az egyéni vállalkozást kifejezetten elismerő alkotmány.

Addigra azonban a még a Szovjetunióban elfogadott 1990. évi tulajdoni törvény, illetve az 1987 óta folyó szovjet vállalati törvénykezés már elindította a belorusz kereskedelmi jogi fejlődést. (A tulajdontörvény és az alkotmány alapján jelentősen módosítják az 1964-es belorusz Ptk.-t.) Az 1990. december 14-én elfogadott törvény alapján megindul a privatizáció, és megjelennek az első társasági jogi intézmények is. Belorussziában is először az általános befektetési törvény adják ki (1991. május 29.), majd ez kiegészül a külföldiek befektetéseiről szóló törvénnyel (1991. november 14.).

A szovjet jogtól való elszakadás jegyében 1991. május 28-án törvényt hoznak az egyéni vállalkozásról, majd 1992-ben önálló törvényt adnak ki a *három tőketársaságról*, nevezetesen az rt.-ről, a kft.-ről és a tagok mögöttes felelősségével működő társaságról (1992. december 9.), illetve ezzel párhuzamosan adják ki a monopolelles törvényt is 1992. december 10-én. A belorusz csődtörvény 1991. május 30-i, az első banktörvények ugyancsak 1990–1991. évi, az első értékpapír- és tőzsdetörvény 1992. március 2-ai.

A földtulajdont Belorussziában 1993. június 16-án szabályozzák, ezt egészíti ki a jelzálogjogot részletesen szabályozó 1993. november 24-i zálogjogi törvény. Mind ez ideig a cégeljárásról és a cégnyilvántartásról törvény nem jelent meg, ténylegesen a *helyi államigazgatás regisztrál*, hasonlóan Ukrajná-

33 Ld. O. Deryckij: *Ukraine. Gesetz über die Privatisierung des Vermögens staatlicher Unternehmen*. WIRO, 1993/1. 53. old., A. S. Loeber: *Unternehmensprivatisierung in der Ukraine*. WGO, 1993/4. 299–311. old.

hoz. Ugyanakkor 1994. október 18-án először szabályozzák törvényben a társasági számvitelt. Az általános privatizációs törvényt pedig 1993. január 13-án fogadják el.<sup>34</sup>

Mivel a fehérorosz társasági törvénynek *nincs általános része*, bizonyos mértékben a tulajdoni, illetve az általános vállalati törvényhez kell viszonyulnia. Az 1994-ben átfogóan módosított tulajdoni törvény szerint tulajdonos lehet természetes személy, jogi személy és az állam. A jogi személyek tulajdonosa a 12. § szerint „*kollektív tulajdon*”, amelyet működtethet „*bérelt vállalat*”, illetve „*kollektív vállalat*”, szövetkezet, részvénytársaság, egyéb gazdasági társaság, végül gazdasági egyesülés és más gazdasági közösség, illetve társadalmi-vallási és egyéb szervezet is. *Bérelt vállalatról* az 1990. évi bérleti törvénynek megfelelően akkor van szó, amikor a kollektíva az államtól bérbe veszi az állami vállalatot. Ha ezt követően a kollektíva él vételi jogával, a vállalat bérelt vállalatból *kollektív vállalattá* válik, amelynek tulajdonosa a munkáskollektíva (tulajdoni törvény 26. §). A tulajdoni törvény lehetővé teszi gazdasági társaságok, gazdasági egyesülések és szövetkezetek alakítását, illetve az állami vállalatok átalakulását részvénytársasággá.

Az állam, illetve települési önkormányzatok vállalatot is működtethetnek. Az állami-kommunális vállalat önálló gazdálkodási joggal, a kincstári állami vállalat operatív igazgatási joggal rendelkezik — orosz mintára. (Ez 1994-ben az 1964-es Ptk. új szövegébe is bekerült.) Ha az állami-kommunális vállalatot alapítója felszámolni, illetve privatizálni akarja, a munkáskollektívának alanyi joga van a bérbevételre (tulajdoni törvény 49. §).

A tulajdoni törvény biztosítja a külföldi természetes és jogi személyek tulajdonszerzéshez való jogát és ennek kapcsán rendelkezik a egyes vállalatokról is.

Az 1990-es igen terjedelmes (száztizenhárom §-ból álló) vállalati törvény szabályozza a *vállalatalapítás folyamatát* (16–32. §). A vállalat a helyi önkormányzat közigazgatási szervénél történő bejegyzéssel lesz jogi személy, a törvény a regisztrálásra 30 napos határidőt állapít meg.

A vállalati törvényben a kommunális vállalat még az állami vállalat alfaja. *Az állami vállalat jogi személy*, de kollektívája is önálló jogalany, amely joggal rendelkezik, pl. a vállalat privatizálásánál. (A kollektív munkajog is erősen kiépült: 1992-ben a szakszervezeti jogokról, illetve kollektív szerződésről szóló törvényt alkotnak, 1994-ben megszületik a munkaügyi egyeztetésről és a sztrájkokról szóló törvény is — az individuális munkajogot még mindig az 1972-es „szovjet” Munka Törvénykönyv szabályozza.) A 90. § szerint az állam garantálja az állami vállalat alanyi jogait és érdekeinek figyelembevételét.

34 Ld. V. Pankov: *Die wirtschaftliche Transformation Weissrussland*. Osteuropa Wirtschaft, 1995/1. 12. old.

Az *egyéni vállalkozási törvény* lehetőséget ad arra, hogy minden állampolgár saját neve alatt üzleti gazdasági vállalkozást folytasson, mégpedig saját munkája alapján és teljes magánvagyonával való felelősséggel. Ez a törvény szabályozza a jogi személyiség nélküli állampolgári társaságokat — lényegében polgári jogi társaságról van szó (kifejezetten a közkereseti és betéti társaságot a belorusz jog nem szabályozza, bár a gyakorlatban előfordulnak). Az 5. § szerint mind az egyéni, mind a társas állampolgári vállalkozást a helyi államigazgatásnál regisztrálni kell.

A már hivatkozott 1992-es tőketársaságokra vonatkozó törvény főbb vonásai a következők:

- az egyszemélyes társaságra a törvény 4. §-a nem ad lehetőséget;
  - az orosz és az ukrán szabályozáshoz hasonlóan nyilvános és zárt rt.-t különböztet meg (30–31. §), de a nyilvános rt. keletkeztetéséhez is szükséges az alapítók (részvényesek) szerződése (38. §), ezt követi az alakuló közgyűlés;
  - a részvénytípusok, részvényfajták szabályozása hiányzik. Névre és bemutatóra szóló részvény egyaránt kibocsátható, de zárt rt. csak névre szóló részvényekkel működhet;
  - a társaság szerveit a három tőketársaságra nézve egységesen szabályozza a belorusz jog a törvény elején. A közgyűlés hatásköre itt is igen tág, az ukrán törvénnyel ellentétben a tag előtt megnyitják az utat, hogy a közgyűlés határozatát a bíróság előtt megtámadhassa. Az igazgatótanács az operatív vezető szerv, alatta vezérigazgató vagy kollektív ügyvezetés működik, amelynek tevékenységét ellenőrző bizottság ellenőrzi (18–22. §);
  - a kft. szabályozása azonos az ukránéval, a tagot itt is a taggyűlés zárja ki (43–52. §);
  - a tagok mögöttes felelősségével működő vállalatnál ez a mögöttes felelősség vagyonaránylagos és egyetemleges egyaránt lehet (53. §).
- Az egész társasági szabályozás igen csonka, nem hasonlítható össze mondjuk a magyar társasági törvénnyel. Nyilván bizonyos idő után Fehéroroszországban is vissza kell majd térni egy átfogóbb társasági jogi szabályozásra.<sup>35</sup>

### *Privatizációs törvényhozás Fehéroroszországban*

Belorussziában játszott talán a leglényegesebb szerepet a *vállalatok bérlet útján történő privatizációja*, nagyobb, mint Oroszországban és talán erősebbet Ukrajnánál is. Az 1990-es bérleti törvény első része a földbérletet sza-

35 A belorusz társasági jog átfogó elemzését ld. V. F. Ciger–L. L. Lipen–N. N. Kandrusseva: *Akcionnyerinyie obščestva, obščestva s ograničennoj otvetsvennosju tovariščestva s organičennoj otvetsvennosztju*. Minsk, 1994., O. Mosgo: *Handelsgesellschaften in Weissrussland*. Jahrbuch für Ostrecht, 1995/2. 219–232.

bályozza, de ezt követően a 30–65. § alapvetően teljes állami vállalatok, illetve egységeik dolgozói kollektíva általi bérletét rendezi. Ha a kollektíva a termelési tanácskozásokon kétharmados többséggel úgy dönt, átalakul bérleti közösséggé, amelyhez más állampolgárok is csatlakozhatnak. Az állami vállalat alapítója (minisztérium, területi önkormányzat) bérleti szerződést köt a kollektívával, a bérleti szerződés tervezetét a kollektíva terjeszti az alapító elé. A szerződés megkötésével az állami vállalat „bérelt vállalat” lesz, amelyet ekként jegyeznek be, és az állami vállalat általános jogutódja lesz (34. §).

A bérelt vállalat legfőbb szerve az alkalmazottak gyűlése, operatíván az igazgató vezeti (34. §). A bérelt vállalat vezetési rendszere igen közel áll az 1985-ben bevezetett magyar közgyűléses vállalat konstrukciójához.

Elvileg lehetőség van arra, hogy az alapító a vállalat bérlésének lehetőségét nyilvánosan meghirdesse — erre a dolgozói kollektíva mellett más „állampolgári csoportosulások” is jelentkezhetnek, de a kollektívának előbérleti joga van (38–40. §). A bérlet után a kollektíva meg is veheti a vállalatot, ekkor lesz ez „kollektív vállalat” — a vétel feltételei a törvényből nem állapíthatók meg világosan (88–90. §).

Az 1993. januári általános privatizációs törvény 26 §-ból álló rövid keret-törvény. Az 1. § egyaránt privatizációnak minősíti az eladást, de az ingyenes átadást is. A privatizálandó vagyon igen széles, de a parlament országgyűlési határozattal (?) 1993. június 16-án elég jelentős körben határozott meg privatizáció alá nem eső „vagyontárgyakat”. A privatizációban részt vehetnek a belorusz állampolgárok, a vállalati kollektívák, illetve nem állami tulajdonú belorusz vállalatok mellett külföldi befektetők is (4. §). A 6. § szerint a belorusz privatizáció alapvéneke minősül az ellenértékes és az ingyenes privatizáció összekötése, a kontroll és a nyilvánosság biztosítása, valamint a törvényesség és a dolgozói kollektívák szociális garanciái. Minden belorusz állampolgár alanyi jogon részt vehet az ingyenes kuponprivatizációban.

Az alapelveket privatizációs programok konkretizálják, amelyeket a kormány javaslatára a parlament fogad el (7–8. §). Az első privatizációs programot 1993 júniusában állapították meg. E privatizációs program szétválasztotta az állami és a kommunális privatizációt, ez utóbbit a települési önkormányzatok bonyolítják le. Az állami privatizáció élén bizottságnak nevezett, lényegében minisztériumnak minősíthető szerv áll.

Az állami vállalatok privatizálásánál megmaradt a bérlet, illetve a kollektív vállalatként való működés esélye, amely voltaképp *önigazgató vállalatot* jelent. A többi állami vállalatot egy 1993. júniusi kormányrendelet alapján szinte kizárólag *részvénytársasággá* alakították át. Legalább a részvények felét a kuponprivatizációban kell értékesíteni, a dolgozók részvényt jelentős kedvezménnyel vásárolhatnak (10–23. §). 1993. július 6-án külön törvényt hoztak az ingyenes privatizáció alapeszközéről, a *privatizációs csekknek* nevezett kuponról. A kupon (privatizációs csekk) a privatizációban való rész-



vételre jogosító, névre szóló értékpapír, amely minden Fehéroroszországban állandó lakóhellyel rendelkező állampolgárt megillet. Az egy embert illető csekkek mennyiségét lényegében az életkor határozta meg (pl. 16–25 év között 20 csekket, 35 évnél idősebb 50 csekket kapott). A csekk másra nem átruházható, de a jogosultak által létrehozott társaságba bevihető. (A rendelkezésre álló adatok szerint a belorusz állampolgárok a csekkeket kb. 70%-ban nem vállalat, hanem bérlakás megvásárlására fordították.)

A konkrét privatizációs eljárás igen hasonlít az ukránhoz. Hivatalból vagy indítványra indul, a privatizálásra feljogosított hatóság ezt elbírálja. Pozitív döntés esetén konkrét vállalati privatizációs bizottság alakul, az dolgozza ki a privatizációs tervet és vagyonmérleget. A bizottság a terv és a mérleg jóváhagyása után nyilvános hirdetményt tesz közzé, amelyet főszabályként licitálás vagy árverés követ. A vételárat — mint mondtunk — maximum 50%-ban privatizációs csekkel is ki lehet egyenlíteni, a többire is adható részletfizetési kedvezmény (14–20. §).

A döntés után a vevővel (vevők, vevőközösség) privatizációs szerződést kell kötni. A privatizációs szerződést — amelyben kölcsönös biztosítékok köthetők ki — regisztrálják, majd a vevőt birtokba bocsátják (21–25. §).

## Litvánia

Litvánia a balti országok közül inkább az ukrán–fehérorosz, mint az északi úton halad, jogfejlődése lényegében párhuzamos a fehérorosz jogfejlődéssel; zömmel ugyanazokat a törvényeket hozták meg, mint a beloruszok. A privatizáció meglehetősen csak első lépéseinél tart, átfogó privatizációs törvényt az 1990-es évek közepéig még nem fogadtak el.

Litvániában sincs új Polgári Törvénykönyv. Az 1992. október 25-i alkotmány 46. §-a mondja ki, hogy Litvánia gazdasági élete a magántulajdonon és a szabad magánkezdeményezésen alapul. Ennek alapján 1994-ben átfogóan módosították az 1960-as évek elejéről származó litván Ptk.-t. Az 1990-es — még szovjet — tulajdontörvény alapján Litvániában is földtörvényt (1994. április 26.), jelzálogjogi törvényt (1992. október 6.), majd 1996-ban telekkönyvi törvényt alkottak.

Az 1990. májusi általános vállalati törvény meghatározta a vállalatok–vállalkozások jogi formáit. Ezek az egyéni vállalkozás, a közkereseti társaság, a betéti társaság, a részvénytársaság, valamint az állami vállalat, a mezőgazdasági és egyéb szövetkezet (6. §).<sup>36</sup> Az amerikai hatás tehát olyan méretű volt Lit-

36 Ld. R. Giebeler–J. F. Wreclé: *Gründung einer Tochtergesellschaft in Litvanien*. Az M. Lutter (Hrsg.): *Die Gründung einer Tochtergesellschaft im Ausland*. Berlin–New York, 1995. című kötet 459–479. old.-án

vániában, hogy a *kft.*-t egyáltalán nem szabályozták. Az általános vállalati törvény alapján külön törvényekben szabályozták az egyes vállalati formákat, így

- az elsődleges vállalati formát, a részvénytársaságot először 1990. július 30-án, majd jelenleg hatályos formájában 1994. július 5-én (ez utóbbit is módosították 1995-ben);

- a még mindig igen elterjedt állami vállalatot (1990. szeptember 25-i törvény). Külön törvény rendelkezett 1990-ben a dolgozók „magántőkéjének” (?) állami vállalatokba való befektetéséről;

- a személyegyesüléseket (kkt., bt.) az 1990. október 16-i törvény rendezi. (Megjegyzendő, hogy a litván kkt. erősen közel áll a polgári jogi társasághoz és általános személyegyesülésként kezelik. A kkt.-t és a bt.-t be kell jegyezni a vállalati regiszterbe, de jogi személyiségük vitás);

- a mezőgazdasági szövetkezeteket és egyéb társulásokat (1991. április 16-i törvény);

- a nem mezőgazdasági szövetkezeteket (1993. június 1-i törvény).

Litván érdekesség, hogy a vállalati törvénnyel párhuzamosan törvényt hoztak a vállalati regisztrálásról is, ezt később 1994. november 29-én átfogóan módosítják. A regisztert a statisztikai hálózat bázisán a *Gazdasági Minisztérium* vezeti, ebbe minden vállalkozást — jogi személyt és nem jogi személyt egyaránt — be kell jegyezni. Litvánia is kitarthat tehát az államigazgatási bejegyzési rendszer mellett — hasonló a helyzet az 1996-ban szabályozott ingatlan-nyilvántartás terén is.

Litvániában egy 1990-es részrendelet után elég későn hoztak törvényt a külföldiek befektetéseiről (1995. június 13-i törvény), egyelőre ezek — Észtországgal és Lettországgal ellentétben — meglehetősen jelentéktelenek. Itt is hoztak monopolelles verseny törvényt (1993. szeptember 15-i törvény) és ennek kiegészítőjeként 1994. november 14-én fogyasztóvédelmi törvényt is. A litván koncessziós törvényt 1996 szeptemberében adták ki.

1995. január 12-én Litvániában *kereskedelmi törvényt* is alkottak, de ez a negyvenkilenc §-ból álló törvény teljes értékű kereskedelmi törvénykönyvnek nem tekinthető. Ez a törvény rendezi a cégbejegyzést (13–17. §), a kereskedelmi képviselők, bizományosok, ügynökök jogállását, továbbá a kereskedelmi adásvételt (28–43. §). Ugyancsak a kereskedelmi törvény szabályozza az egyéni vállalkozások jogállását is.

A kereskedelmi törvény kiter a vállalat regisztrálására is. Jogi személyiségét a bejegyzéssel szerzi meg a „vállalat”, de nem jogi személyeket, így az egyéni vállalkozót és a külföldi vállalat fiókját is be lehet jegyezni. A cégbejegyzés csak törvénysértés okán tagadható meg, a bejegyzés időhöz kötött — az rt.-t 6 hónapon belül kell bejegyezni.

Az erősen amerikai hatásokról tanúskodó csak ötven (de igen hosszú) paragrafusból álló *1994. évi litván részvénytársasági törvény* főbb jellemzői a következők:

a) Nyilvános és zárt rt.-t különböztet meg (2. §).

b) Állami vállalat csak nyílt rt.-vé alakulhat át, ugyanakkor az állami tulajdonú rt.-kre törvényesen külön szabályokat állapíthatnak meg (5. §).

c) A kft.-t helyettesítő zárt rt.-nek 50-nél több részvényese nem lehet (2. §), és zárt rt. csak zártan alapítható (nyilvános rt. viszont zártan is, bár elsődleges formája a nyílt alapítás).

d) Van mód egyszemélyes részvénytársaságra (3. §).

e) Rt. alapításához nyilvános rt.-nél is szükséges a részvényesek szerződése, az alapítókna egyben részvényeseknek kell lennie (3. §). Az alapítási formaságok igen egyszerűek, ügyvédi ellenjegyzés nincs, közjegyzői okiratba foglalás is csak az egyszemélyes rt.-nél kötelező, egyébként egyszerű írásbeliség van (6-8. §).

f) A törvény többvariációs rt.-vezetést tesz lehetővé. Zárt rt.-nél lehetőség van a közgyűlés alatt egyszemélyes igazgató működtetésére, akit közgyűlés által választott ellenőrző bizottság felügyel. A nyilvános rt.-nél az 1965-ös német részvénytörvény mintájára a felügyelő bizottság az igazgatóság fölé kerülhet, de mód van arra, hogy csak igazgatóság legyen, amelyet ellenőrző bizottság ellenőriz (18-29. §).

g) A részvények szabályozása jóval fejlettebb Ukrajnánál és Fehéroroszországnál, így pl. az elsőbbségi részvényt több variációban is szabályozzák (35. §). A szabályozás dematerializált részvényt is ismer, ugyanakkor zárt rt.-nél csak névre szóló részvények lehetnek (32-35. §). Saját részvény zárt rt.-nél egyáltalán nem lehetséges, nyilvános rt.-nél is csak igen korlátozottan.

h) Dolgozói participációra a társasági jog nem utal.

i) Számvitel, mérlegkészítés, könyvvizsgálat nem megoldott.

j) Konzernjogra utalás csak az 1992. szeptemberi versenytörvényben található.

k) A társaságok megszüntetése, reorganizációja, felszámolása igen hiányosan szabályozott (pl. az rt.-törvény 10-12. §-ában).

A litván speciális privatizációs jog alapja az 1991-ből származó „Az állami vagyon privatizációjának megkezdéséről” szóló törvény, amelyhez kapcsolódva speciális jogszabályok rendelkeztek 1991-ben a privatizáció egyes részterületeiről is, így a lakások privatizációjáról, a sérelmet szenvedettek részleges kárpótlásáról, a mezőgazdasági privatizációról, avagy a felszámolásra került vállalatok eszközeinek magánszemélyek részére való értékesítéséről. 1992-ben külön törvény jelent meg a privatizálandó vállalatok részvényeit megvásárló dolgozók részére nyújtott pénzügyi kedvezményekről.

A litván állami vállalatok alapvetően részvénytársasági formába alakultak át, így az alapvető privatizációs technika a részvényvásárlás, illetve kuponok alapján a részvényekből való ingyenes részesítés. Külön kisprivatizációra nem került sor.

A litván privatizáció élén a *gazdasági miniszter* áll, aki a *Központi Privatizációs Bizottság* elnöke. A bizottság elé döntésre az egyes ágazati minisztériumok viszik a privatizációs programokat. A Központi Privatizációs Bizottsághoz az egész országot áthálózó — lényegében államigazgatási rendszerben — helyi privatizációs bizottságok tartoznak. A konkrét privatizációt általában privatizációs ügynökségekkel bonyolítják le aukcióval vagy nyilvános részvényjegyzéssel.

## Albánia

Litvánia zárja az orosz típusú államkapitalizmussal operáló országok sorát, viszont a balkáni országokat Albániával kezdjük. Albánia áll ugyanis a legközelebb az eddig tárgyalt szovjet utódországokhoz abban, hogy a piacgazdaságot itt is szinte a nulláról, 99%-os állami tulajdonnal kellett kezdeni. Enver Hodzsa Albániában meghosszabbította a sztálinizmust, a legbaloldalibb változatában jelentkező szocialista ideológia a piacgazdasági elemeket szinte minimumra szorította. Így az átmenet rendkívül nehéz volt, és 1996–1997 fordulóján lényegében polgárháborúba torkollott. A privát gazdaságnak alig van infrastruktúrája, emellett Albániában a jogi tradíciók minimálisak: a '80-as években hozott albán Polgári Törvénykönyvben szovjet és kínai jogi hatások egyaránt találhatóak.

1991-ben az albán fejlődés a szocialista gazdasági reform jegyében kezdődött, az ekkor elfogadott „alkotmányos alapelőírások” még úgy tettek lehetővé magántulajdont és magánvállalkozást, hogy az nem lehet ellentétes a társadalmi érdekekkel (7491. számú törvény 10. §-a). Ezt követően 1992 márciusában „jobboldali polgári kormány” került hatalomra, és megindult a „valódi” rendszerváltás.<sup>37</sup>

Az 1991. augusztus 10-i 7512. számú törvény együttesen rendelkezik a magántulajdon védelméről, a magánvállalkozás szabadságáról és az állami tulajdon privatizációjáról. A törvény 2. §-a szerint Albániában belföldi és külföldi gazdasági alanyok gazdasági tevékenységet

- a) egyénileg,
- b) partnerekkel közös vállalkozásban (polgári jogi társaság — közkereseti társaság keveréke),
- c) szövetkezetben,
- d) vállalat vagy kereskedelmi társaság alapításával, illetve állami vállalatok és privátok közös vállalkozásban,
- e) „szociális üzem” (?) vagy alapítvány létrehozásával folytathatnak.

37 Ld. W. Stoppel: *Albanisches Recht im Umbruch*. WIRO, 1990/3. 257. old., G. Ajani: *Die Kodifikation des Zivilrechts in Albanien*. ROW, 1993/9. 257–260. old.

A törvény 3. §-a elvileg a gazdaság minden szektorát nyitva hagyja a magánvállalkozás előtt. A gazdasági jogalanyiságot a területi bíróságnál vezetett cégjegyzékbe való bejegyzéssel szerzi meg a vállalkozás. A bíróság a bejegyzést csak törvénysértés esetén tagadhatja meg. Ha a bíróság 10 napon belül nem dönt, a kérelmező a jogalanyiságot elnyeri. A közhiteles cégjegyzékről 1993. január 28-án részletes (hatvanhat paragrafusos) törvény is megjelent.

A külföldi befektetések védelméről és a szabad devizatranszferről a 17. § rendelkezik. Ezt később az 1993. november 2-án kiadott 7764-es számú törvény részletesen szabályozta, az adókedvezményeket kormányrendelet határozta meg, a külföldiek bankokban való részesedéseivel külön törvény foglalkozott.

Az 1991. augusztus 10-i törvény állítja fel az állami vállalatok privatizációjára az *Albán Privatizációs Vagyonügynökséget*, amely felett a gazdasági minisztérium vezette kormánybizottság áll. A privatizáció első nagy lépése a lakásprivatizáció volt egy 1992. december 23-i törvény alapján. Emellett megindult a kereskedelem, a könnyűipar és a szolgáltatás privatizációja is. Ugyanakkor a privatizáció rendkívül nehezen halad előre, amelyet jól mutat, hogy az állami vállalatok átalakulásáról csak az 1995. április 20-i 7926. számú törvény rendelkezett, és eszerint az állami vállalatoknak 1995. augusztus 31-ével át kellett volna alakulniuk ún. nyilvános társasággá (ez csak részlegesen történt meg). Az állami vállalatok jogállását az 1992. július 13-án kiadott 7582. számú törvény szabályozta. A vállalatok élén igazgatótanács áll, operatív vezetését igazgató látja el.

A mezőgazdaság privatizálása 1993-ban kezdődött meg külön vagyonügynökséggel. 1993. július 17-én önálló földtörvényt alkotnak, amely biztosítja az albán állampolgárok önálló vagy társas földtulajdonát (külföldi csak használati jogot szerezhethet — 7501. számú törvény), a jelzálogjogot ugyancsak 1993-ban dekrétumban szabályozzák.

A reprivatizáció főleg a mezőgazdaságban, a földtulajdonnál jelent meg, de általános jellegű „restitúciós és kártalanítási” törvényt is alkottak (1993. április 15-i 7698. számú törvény). E törvény elismeri azoknak a volt tulajdonosoknak (örökösöknek) a tulajdonjogát, akiktől 1944 novembere után törvény alapján, vagy anélkül, vagyonukat ténylegesen elvették. Az általános reprivatizációs törvény maximálja a visszaadandó tulajdont és nem terjeszti ki a külföldiekre, illetve a fasiszta rezsimmel kollaborálókra. Az általános reprivatizációs törvény elvileg gyárak, üzletek, lakóépületek visszaadására is módot ad. A mezőgazdaságban külön törvény alapján — 7699. számú törvény — a volt tulajdonosok átruházható és elővásárlási jogot biztosító kötvényt kaptak, amelyekkel részt vehetnek a privatizációban. (A privatizációs „árról” külön törvény, az 1994. június 16-i 7832. számú törvény rendelkezett.)

Az 1991-es privatizációs törvény 23. §-a szerint a Vagyonügynökség értékesítés és bérlet (használati jog biztosítása) útján egyaránt privatizálhat és ingyenesen kupon kibocsátására is sor kerül, továbbá mód van a vállalati

munkáskollektíváknak való ingyenes átadásra is (főleg, ha a vállalatot nem lehet értékesíteni). Az értékesítés főszabályként nyilvános árveréssel történik, amelynek első fordulójában csak albán természetes, illetve jogi személyek (?) vehetnek részt.<sup>38</sup>

A kereskedelmi jog alapjait az 1992. november 4-én kiadott, a *Kereskedelmi Törvénykönyv általános részéről szóló 7632. számú törvény* határozta meg huszonhat paragrafusban, amely közvetlenül szabályozta az egyéni vállalkozást, a cégnevet és a cégjegyzést. A *kereskedelmi társaságokról önálló hatalmas törvény*, az 1992. november 19-én kiadott több mint háromszáz paragrafusból álló 7638. számú törvény rendelkezik.

Az albán társasági törvény nagyon kis általános résszel indul (1–21. §), ugyanakkor „hátradobva” az egyes társasági formák után igen sok közös szabályt állapít meg (211–301. §). A törvény főszabályként kogens rendelkezéseket tartalmaz.<sup>39</sup>

A törvény *csak jogi személy kereskedelmi társaságokat* ismer, amelyek a bíróság által vezetett cégjegyzékbe való bejegyzéssel jönnek létre (6. §). A társaságalapítás nyilvános meghirdetéséről külön törvény rendelkezik. A törvény négy kereskedelmi társaságot ismer a formakényszer és a társasági formák numerus claususa alapján, nevezetesen a német joggal egyezően szabályozott közkereseti társaságot (14–25. §), betéti társaságot (26–36. §), a korlátolt felelősségű társaságot (37–73. §) és az alapvető formának tekintett és ennek megfelelően igen részletesen szabályozott részvénytársaságot (74–210. §).

A kft.-nél a törvény megengedi az egyszemélyes társaságot (37. §), egyébként a kft.-t kifejezetten családi kisvállalkozásként szabályozza. A kft. üzletrésze külsőre a taggyűlés kétharmados határozattal történt jóváhagyásával ruházható át (47–49. §). Tagot csak bíróság zárhat ki.

Az *rt. erősen a német dogmatika szerint szabályozott*. Nincs tehát nyilvános és zárt *rt.*, csupán egylépcsős (szimultán) és többlépcsős (szukcesszív) alapítás. Ha többlépcsős nyilvános alapítás van, akkor a 76. § szerint elvileg az *rt.*-nek tőzsdei részvénytársaságnak kell lennie.

Az *rt.* szervei a német újabb megoldás szerint alakulnak: a közgyűlés választja a felügyelő bizottságot, amely kinevezi az igazgatóság tagjait (de lehet egyszemélyes igazgatóság, azaz igazgató is) (96–97. §). A felügyelő bizottságban egyharmados — minden *rt.*-nél egyébként egyaránt kötelező — munkavállalói participáció van (104–115. §).

A részvénytípusok és -fajták tekintetében a társasági törvény utal egy külön törvényre, az 1991. október 15-i 7519. számú egységes részvény- és kötvénytörvényre. (A bankok mint speciális részvénytársaságok jogállását

38 J. Fichta-D. Sadikaj: *Economic Reform and the Process of Privatization of Albanias Economy*. Südosteuropa, 1991/4. 322. old.

39 G. Ajani: *Die Kodifikation des Zivilrechts in Albanien* 257. old.

1992-ben külön szabályozták.) Névre és bemutatóra szóló részvény is van, az elsőbbségi részvények külön rendezettek (197–210. §).

Az albán törvény érdekessége, hogy mind az rt.-nél, mind a kft.-nél kötelező könyvvizsgálatról rendelkezik. A könyvvizsgálók jogállását — szerintem igen zavarosan — maga a társasági törvény rendezi (167–185. §). A társasági jogot Albániában külön számviteli törvény támasztja alá (7661. számú törvény, 1993. január 19-i kelettel).

A társasági törvénybe német mintára ún. *faktikus konzernjogot* is építettek (217–230. §), tényleges alkalmazásáról nincs tudomásunk. Leánytársaságnak minősül, amelyben más társaságnak 51%-os részesedése van, jelentős részesedés 10–50% közti részesedést jelent. A 10%-on felüli kölcsönös részesedés tilos (238. §).

A törvény szabályozza az összeolvadást és a szétválást, valamint a társaságok megszűnését. A csődről és a felszámolásról külön törvény rendelkezik (7631. számú törvény, 1992. október 29-i kelettel), amely eredetileg csak az állami vállalatokra vonatkozott, de szélesebb körben alkalmazzák.

Az állami vállalatokból átalakult ún. nyilvános társaságokra (zömmel rt.-kre) külön szabályok vonatkozhatnak (társasági törvény 94–95. §). Az 1995-ös átalakulási törvény ezekre a sajátos egyszemélyes társaságokra kötelező alapszabálymintát adott ki. Felügyelő bizottságukban „belső” vállalati ember nem lehet, nincs participáció, a tagok kétharmadát a pénzügyminiszter jelöli. A felügyelő bizottság által kinevezett igazgatóság irányítja a nyilvános részvénytársaságot.<sup>40</sup>

Megjegyezzük, hogy a társasági törvénnyel párhuzamosan Albániában igen széles körű kollektív munkaügyi törvényhozás is végbement. 1991 decemberében új Munka Törvénykönyvet adnak ki (7526. számú törvény), szabályozzák a szakszervezetek jogállását (1991. október 7-i 7516. számú törvény) és a kollektív szerződést (1993. február 17-i 7673. számú törvény). A munkanélküliek szociális támogatásáról az 1993. május 11-i 7703. számú törvény rendelkezik.

Az előzőekből látható, hogy a gazdasági jogalkotás a '90-es évek elejétől Albániában meglehetősen előrehaladt. A kiélezett társadalmi feszültségek, a csaknem polgárháborús állapotok között viszont e törvények még alig kerülnek alkalmazásra. 1996-ben több ízben módosították a privatizációs előírásokat és külön törvényt alkottak a privatizációs kuponokról. A tényleges gyakorlatról azonban nincs megfelelő értesülésünk.

40 M. Lövenstein: *Erster Teil des Handelsgesetzbuches und Gesetz über Handelsgesellschaften in Albanien*. WIRO, 1994. 384. old.

## Bulgária

### *A gazdasági jog fejlődése Bulgáriában*

A bolgár kereskedelmi jog 1945 előtt zömmel a német jog recepcióján alapult, de 1948 után a szovjet jog intézményeit talán Bulgáriában vették át a leginkább.<sup>41</sup> A jogon kívüli körülményekről megjegyzendő, hogy az állam gazdasági összeomlása Kelet-Európában talán Bulgáriában volt a leglátványosabb, és az életszínvonal-csökkenés is itt volt talán a legnagyobb.

Az 1991. július 12-i alkotmány intézményesíti a magántulajdont és annak állami tulajdonnal való egyenrangúságát (17. §). A gazdaság a magánkezdeményezésen alapszik, amelyre minden polgárnak alanyi joga van, a belföldiek és a külföldiek befektetései alkotmányos védelem alatt állnak. (Megjegyzendő, hogy már 1989 januárjában államfői rendeletet alkottak a gazdasági tevékenység szabályozásáról.<sup>42</sup>) A külföldiek befektetéseiről és a befektetések garantálásáról 1992 januárjában külön törvény rendelkezik. Ez a törvény általában biztosítja külföldiek társaságokban való részvételét, de csak állandó tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldi állampolgár lehet egyéni vállalkozó, szövetkezet vagy közkereseti társaság tagja, illetve betéti társaság beltagja.

Bulgáriában nem hoztak létre szocialista Polgári Törvénykönyvet, hanem 1950–51-ben önálló tulajdoni, illetve önálló kötelmi törvényt alkottak. E törvényeket 1991 után állandóan módosítják. Így a tulajdoni törvénybe beépítették a magántulajdont, a korábban szinte teljesen államosított földtulajdon lazítására 1991. február 22-én önálló törvényt fogadtak el, amely biztosítja a privát földtulajdon lehetőségét és az állami föld haszonbérletét magánszemélyek által.

A bolgár jog modernizációját az 1991 nyarán alkotott hatalmas *Kereskedelmi Törvénykönyv* (hétszázötvenkilenc §) szolgálta, amelyet a gazdaság átalakításának új szakaszába lépve 1995. június 12-én átfogóan módosítottak. (1996-ban is történt részmodosítás, főleg a felszámolási joggal kapcsolatban.) Megjegyzendő, hogy eredetileg a Kt.-től függetlenül szabályozták a szövetkezeteket 1991. július 29-én (átfogó novellája 1994. augusztus 2-án), amely törvény utólag szinte teljesen beolvadt a Kereskedelmi Törvénykönyvbe.<sup>43</sup>

41 A bolgár kiindulásról ld. C. Jessel-Holst-C. Schroeder-G. Brunner-K. Westen: *Die Rechtsformen der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit in Osteuropa* című kötetben. Berlin, 1992. 58–78. old., továbbá D. Pfaff: *Die Rezeption des deutschen Rechts in Bulgarien* és S. Stalev: *Recht, Moral und Wirtschaft im Postkommunismus*. Südosteuropa-Mitteilungen, 1993/2. 125–128., illetve 129–131. old.

42 Ld. P. Djilijanov: *Die Gründung von Firmen nach der neuen Regelung der Wirtschaftstätigkeit in Bulgarien*. Südosteuropa-Mitteilungen, 1991/1. 34–40. old.

43 Ld. B. Landjev: *The New Bulgarian Commercial Law*. Review of Central and East European Law, 1992/4. 353–366. old., C. Mindach: *Das Handelsgesetzbuch Bulgariens und die Regelung des Handelsvertretervertrages*. Wirtschaftsrecht, 1993/4. 162–164. old.



A Kt. általános része (1–53. §) a kereskedőkre vonatkozó általános szabályokat tartalmazza. Kereskedő az a természetes, illetve jogi személy, aki üzletszerűen kereskedelmi ügyleteket köt (1. §). Kereskedő az egyéni vállalkozó, a kereskedelmi társaság és a szövetkezet. Minden kereskedőnek cégneve van, a kereskedelmi regisztert a kereskedelmi bíróság vezeti. Az általános rész szabályozza a kereskedelmi képviselést, a cégjegyzést, a kereskedelmi könyveket stb.

A Kereskedelmi Törvénykönyvbe III. részként utólag beépítették a csődjogot is (607–760. §). A versenyjog (1991. augusztus 13-i, igen primitív, mintegy huszonöt szakaszos törvény) és a könyvvezetési és számviteli jog (1991. január 7-i, ugyancsak kezdetleges törvény) azonban a Kt.-n kívül maradt. Ugyancsak önállóan fejlődött a bank-, értékpapír- és tőzsdejog — 1992. március 25-én törvényt alkotnak a bankokról (1994. augusztus 2-i lényeges módosítás), az értékpapírt pedig először (főleg a váltót és a csekket) a kötelmi törvénybe építik be. 1995. július 18-án azután önálló törvény jelenik meg az értékpapírokról, az értékpapír-tőzsdéről és a befektetési társaságokról.<sup>44</sup>

A Kt. II. része igen részletesen szabályozza a kereskedők egyes fajait. Az *egyéni vállalkozás* lényegében formátlan (56–60. §). Ezt követi az ún. *közvállalat*. A közvállalat vagy a régi állami vállalat formájában működik, vagy az állami, illetve a települési önkormányzat egyszemélyes rt.-je vagy kft.-je.<sup>45</sup> (Mint a privatizációról szóló részben látni fogjuk, 1992-ben az állami vállalatok többségének külön törvény alapján át kellett alakulnia kereskedelmi társasággá.)

A bolgár jog *öt jogi személy kereskedelmi társaságot* ismer, formakénszer mellett az alapvetően kogens szabályozás keretében: közkereseti, betéti, korlátolt felelősségű társaság, részvénytársaság és betéti részvénytársaság. Valamennyi kereskedelmi társaság a bíróság által vezetett cégjegyzékbe való bejegyzéssel jön létre a jövőre nézve. (A Kt. érdekes módon a 66. §-ban szabályozza a társaságot előkészítő szindikátusi szerződést is.<sup>46</sup>)

A kkt. (76–98. §) és a bt. (99–112. §) szabályozása a német jog szerint alakul a különbséggel, hogy mindkettő jogi személy (a bolgár kötelmi törvény 375. §-a ismer polgári jogi társaságot is).

44 Ld. S. Stalev: *Die Transformation der Rechts- und Wirtschaftsordnung in Bulgarien. Probleme und Perspektiven*. ROW, 1995/3. 97–100. old.

45 Ld. W. Dimitrow: *Aktiengesellschaften — Hindernisse ihrer Einführung und Entwicklungsmöglichkeiten in Bulgarien*. A. G. Brunner–D. Pfaff (Hrsg.): *Wandlungen in der Eigentumsfassung der sozialistischen Länder Südosteuropas* című kötetben. München, 1991. 99–107. old.

46 Az eredeti bolgár társasági jog átfogó elemzését ld. K. Schrameyer: *Handelsgesellschaften in Bulgarien*. Az E. Gralla–H. J. Sonnenberger (Hrsg.): *Handelsgesellschaften in Ost-europa* (München, 1993.) című kötetben. 7–43. old.

Az egyszemélyes kft. lehetősége már magában a kft. definíciójában is szerepel (113. §). Az üzletész átruházásánál nincs a tagoknak elővásárlási joga, de külső csak taggyűlési jóváhagyással kerülhet a társaságba. Tagot a jelenlegi magyar joghoz hasonlóan a taggyűlés zárhat ki.

A részvénytársaság a német rendszer szerint alakul — nincs nyilvános és zárt részvénytársaság, csak egylépcsős vagy fokozatos alapítás (160–170. §). A részvényt a bolgár jog részletesen szabályozza, névre és bemutatóra szóló részvények egyaránt vannak, az elsőbbségi részvényeknek is több fajtája van, ismert a dematerializált részvény is (187. §).

A részvénytársaság vezetési rendszere lehet egy-, illetve kétlépcsős. Az egylépcsősnél lényegében az angol–amerikai Board-szisztémának megfelelően egységes igazgatótanács van, a kétlépcsős rendszerben elválik egymástól az igazgatóság és a felügyelő bizottság, de az újabb német szisztémához igazodva a felügyelő bizottság az igazgatóságnak fölrendelt, az igazgatóságot a felügyelő bizottság nevezi ki (233–251. §). A könyvvizsgálat egyelőre nincs egyértelműen megoldva.

A bolgár társasági jog érdekessége egyrészt a betéti részvénytársaság beiktatása, másrészt a konzorcium és a holding szabályozása.

A betéti részvénytársaságnál a kültagoknak részvénye van, a korlátlanul felelős beltág az alapító, és az igazgatóság helyett a beltág vezeti a társaságot (253–260. §). A konzorcium kereskedők szerződéses alkalmi társasága (275–276. §). A holding egy olyan rt., betéti rt. vagy kft., amely más kereskedelmi társaságok vezetésére szakosodott, és azokban legalább 25%-os részesedése van (277–280. §).<sup>47</sup>

### *A bolgár privatizáció joga*

A bolgár privatizációs törvények első hulláma alapvetően 1992-höz kötődik.<sup>48</sup> A privatizáció viszonylagos eredménytelensége után 1994-ben lényegesen megváltozik a privatizációs stratégia: átfogóan módosítják a privatizációs törvényeket és megkezdődik az ingyenes tömegprivatizáció.<sup>49</sup>

Bulgáriában mindenekelőtt — bizonyos értékhatár alatt — 1992-ben elég széles körű *ingatlanprivatizációra* került sor a természetes személyek (tehát nem a vállalatok!) javára — mezőgazdasági ingatlanok, lakások, kisüz-

47 A bolgár társasági jogot a legújabb módosításokkal együtt feldolgozva F. N. Schmitz: *Gesellschaftsrecht in Bulgarien*. München, 1996.

48 Ld. K. Schrameyer: *Bulgarien. Gesetz über die Umwandlung und Privatisierung staatlicher und kommunaler Unternehmen*. WIRO, 1992/9. 288–297. old.

49 Ld. H. Roggemann–E. Konstantinow (Hrsg.): *Wege zur Privatisierung in Bulgarien. Rechtsvergleich und Rechtspraxis*. Berlin, 1994., J. P. Strasburger: *Entwicklung der Privatisierung in Recht und Praxis Bulgariens*. WIRO, 1995/4. 125–129. old.

letek, garázsok, raktárak gyorsított privatizációjáról külön programot alakítottak ki. Ennek keretében valamivel több mint 1000 vállalatot 200 milliárd leva értékben vontak be az ingyenes kuponprivatizációba, zömmel közép- és kisvállalatokat.<sup>50</sup> E program alapján 1995 decemberében törvényi szintre emelték a részvénytársasági formában működő befektetési-privatizációs alapok szabályozását, összhangban az 1995-ös értékpapírtörvénnyel (1996 végéig majdnem 100 ilyen alapot hoztak létre).<sup>51</sup> A koncessziós törvényt is 1995 végén adták ki.

Az 1992 májusában létrehozott és 1996-ban átfogóan módosított átalakulási és privatizációs törvény lényegi tartalma a következő:

Az 1. § szerint a törvény szabályozza az állami vállalatok rt.-vé vagy kft.-vé való átalakulását a Kt. előírásai szerint, majd ezt követően ezek privatizálását, amely lehetséges részben részvények, üzletrészek eladásával, illetve kuponok cseréjével, részben vagyონrészek elkülönített eladásával is. Az 5. § szerint mindenki elvileg azonos feltételekkel vehet részt a privatizációban, de a törvény széles körű előjogot biztosít a vállalat tartós munkavállalóinak és nyugdíjasainak.

A privatizációt a kormány irányítja, amely éves privatizációs ütemtervet állapít meg. A kormány felügyelete alatt *Privatizációs Ügynökség* működik, amely dönt az állami vállalatok privatizációjáról és megkötö a privatizációs szerződéseket (bizonyos értékhatár felett a kormány jóváhagyásával — 3. §). Az ügynökség központi költségvetési szerv, de van felügyelő bizottsága, amely tagjainak többségét a parlamenti pártok jelölik. A felügyelő bizottság az ügynökség ügyvezető igazgatójának döntéseit felülbíráhatja (10–14. §). Az ügynökségnek regionális irodái vannak és csak bolgár állampolgárságú alkalmazottai lehetnek.

A privatizációs bevételek különböző központi alapokba kerülnek, így létrehozta kártalanítási, szociális, környezetvédelmi és újjáépítési alapokat. A privatizáció költségeit is külön alapról fedezik (6–9. §).

Az állami vállalat átalakulása előtt végre kell hajtani a vállalat vagyónértekelését, majd a kormány dönt a vállalat leendő jogi formájáról. A privatizáció előkészítését elvileg az átalakulás után egy hónappal el kell kezdeni. Kivételesen előfordulhat, hogy az állami vállalat nem alakul át, és ún. közvállalatként tevékenykedik tovább. Ez esetben a vállalati vagyon egy részét külön el

50 Ld. T. Popov: *Probleme und Perspektiven der Privatisierung in Bulgarien*. WIRO, 1993/4. 126–130. old.

51 Ld. E. Seifert: *Fragen beim Kauf eines ehemals staatlichen oder kommunalen Unternehmens in Bulgarien*. RIW, 1994. 377. old., J. P. Srasburger: *Entwicklung der Privatisierung in Recht und Praxis Bulgariens*. 125–129. old., T. Buseva: *Die jüngste Entwicklung der bulgarischen Gesetzgebung auf dem Gebiet des Handels- und Gesellschaftsrechts*. WGO, 1996/8. 234–237. old.

lehet adni. Arra is mód van, hogy e vállalatot elővásárlási joggal bérbe (34. §) avagy magánosoknak vagyongézelésbe átadják.

Főszabályként az értékesítés nyilvános pályáztatással, illetve árveréssel történik, de mód van kivételesen közvetlen tárgyalások útján való értékesítésre is. Nyilvános értékesítésnél az induló árat a vagyoneértékelés során kell megállapítani (24–25. §). A társasági részesedéseket fokozatosan is lehet értékesíteni. Sajátos bolgár szabály, hogy a privatizálandó vállalatok hitelezői törvényi alapokon becserélhetik az adósságokat részvényre (29. §), sőt az államadósságok hasonló becserélésére is sor kerülhet (1994. szeptember 5-én, illetve 1994. november 25-én külön kormányrendeletek szabályozták a részleteket).

A dolgozók kb. 20%-os tulajdonrészt kb. 50%-os áron szerezhetnek meg (erre részletes szabályok vannak, előzetes eljárást kell tartani a dolgozók számára, kollektíven is felléphetnek). Ha az adott vállalatnál kuponprivatizáció is van, úgy a dolgozóknak az állami részesedés 10%-át ingyen kell átadni (22–23., 31. §).

A törvény lehetővé teszi a részletre vételt, a *tulajdonjog fenntartásával történő eladást*, illetve a *feltételes eladást* — éppen a további befektetések, a szociális és foglalkoztatási kötelezettségek teljesítésének ellenőrzése érdekében (32–34. §).

A bonokkal történő privatizáció irányítására 1994 augusztusában külön ún. *Tömegprivatizációs Centrumot* is létrehozta. A bon korlátozott forgalomképességű, névre szóló értékpapír (csak családon belül ruházható át), amelyet a kormány állami részesedések vásárlása céljából bocsát ki. Minden Bulgáriában élő 18 év feletti bolgár állampolgár meghatározott összeg erejéig igényelhet bont, amellyel közvetlenül is vásárolhat vagy befektetési alapon szerezhet részesedést. (Ha közvetlenül vásárol, nyilvános árverésen használhatja fel bonját.)

A bolgár szabályozás érdekessége, hogy akik részt kívánnak venni a készpénzes privatizációban, nyilatkoznuk kell arról, hogy vagyonukat honnan szereztek, és meg kell engedniük, hogy vagyongyarapodásukat az állami szervek ellenőrizzék.<sup>52</sup>

52 Ld. P. Djilijanov: *Umwandlung und Privatisierung staatlicher und gemeindlicher Unternehmen nach dem bulgarischen Recht*. Hamburg, 1996. 141–173. old.

### *A gazdasági jog fejlődése Romániában*

Romániában a rendszerváltás elég későn, de a Ceaușescu-rezsim elleni valódi forradalom útján kezdődött 1989–1990 fordulóján. Az első törvényi lépések a kisipar, a szolgáltatás magánosításában (1990. február 5-i törvény), az egyéni vállalkozói törvényben és a szövetkezeti törvények modernizálásában jelentkeztek. Ezt követte az 1990. évi 15. törvény (1990. augusztus 7.) az állami vállalatok reorganizációjáról és átalakulásáról, majd az 1990 novemberében a 31. számú törvény a kereskedelmi társaságokról.<sup>53</sup> Ezek a törvények egyben felélesztik az *1887-es román Kereskedelmi Törvénykönyvet*. A kereskedelmi társaságok szabályozásával párhuzamosan 1990 novemberében a 26. számú törvény ismét szabályozta a kereskedelmi regisztert.<sup>54</sup>

A román jogrendszer átalakítása meglehetősen lassan haladt. Első lépésként az 1965. évi alkotmányt 1991 novemberében átfogóan módosították. A módosítás elismeri a magántulajdont, de még eléggé szocialista ízű — így pl. a 43. § alkotmányos kötelezettségnek mondja ki egy piacgazdaságban (134. §) az eddigi életszínvonal biztosítását (ezt az előírást persze azután eléggé megsértették). A vállalati jog alapja még mindig az 1954. január 30-i törvény a természetes és jogi személyekről. Az állami vállalatokra elvileg ugyancsak még mindig az 1982. évi vállalati törvény vonatkozik, de ez a törvény az állami vállalatok kereskedelmi társaságokká való alakulásával egyre inkább hatályát veszti.

A tulajdoni rendszer átalakulását főleg a telekkönyvi rendszer hiánya gátolja. A mezőgazdaság privatizálásának elősegítésére „földalapot” hoztak létre (1991. évi 18. számú törvény 1991. február 19-én — ez egy jóval szélesebb tárgyú, több mint száz paragrafusból álló törvény). A vállalati szerkezet átalakítását a kereskedelmi és ipari kamarákról szóló 1990. május 11-i törvény szolgálta. A külföldi befektetésekről az 1991. április 3-i 35. számú törvény rendelkezik, külön törvény rendezi 1990-ből a kereskedelmi képviselőket. A nemzetközi magánjogot az 1992. szeptemberi 105. számú törvény modernizálta.

A társasági jog társterületei eléggé rendezetlenek. Nincs modern értékpapír- és tőzsdejog, a csődtörvény csak 1995-re születik meg, meglehetősen rendezetlen a számviteli jog. A bankjogról az 1991. évi 33. törvény rendelke-

53 Ld. P. Leonhardt elemzését a C. Schroeder–G. Brunner–K. Westen szerkesztette *Die Rechtsformen der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit in Osteuropa* című kötetben, 36–57. old.

54 P. Leonhardt: *Handelsgesellschaften in Rumänien*. Az E. Gralla–H. I. Sonnenberger szerkesztette *Handelsgesellschaften in Osteuropa* című kötetben, 130–165. old.

zik, és egy csonka versenytörvény is létezik (1991. évi 11-es törvény 1991. január 29-én).

A *kereskedelmi társaságokról szóló 1990. novemberi törvény* kétszázhuszonöt paragrafusból áll. A törvény sajátos szerkezetű: *nincs általános és különös rész*, hanem az öt társasági forma szabályait „benyomták” az egyes, társasági jogi funkcionális témákba. Így a törvény felépítése a következő: fogalmak (1–2. §), alapítás (3–34. §), tevékenység (35–152. § — de itt vannak a társaságok szervei is szabályozva), módosítás (153–164. §), tagok kizárása (165–168. §), megszűnés, illetve egyesülés (169–175. §), felszámolás (176–193. §), büntető rendelkezések (210–225. §).

Társasági formakényszer van, lényegében a tartalmi szabályozás is kogens. Az öt társasági forma: kkt., bt., kft., rt., valamint betéti részvénytársaság. *Valamennyi kereskedelmi társaság jogi személy*, jogi személyiségüket a bejegyzéssel szerzik meg. A társaságok bejegyzéséről a bíróság dönt, de a bírói döntés alapján a kereskedelmi és iparkamara vezeti be a kereskedelmi regiszterbe. Maga az alapítási eljárás igen hosszadalmas és bürokratikus szabályozott.<sup>55</sup>

Egyszemélyes társaság csak kft. formában lehetséges. A kft.-nél a tagok száma 50-ben maximált, tagot csak bírói úton lehet kizárni. Kft.-nek is lehet igazgatósága.

Rt.-nél a román jog nem tesz különbséget zárt és nyilvános részvénytársaság között, de az rt. alapítható és működtethető zártan. Rt. alapításához alapítói szerződés és alapszabály elfogadása szükséges, a részvényesek száma ötnél nem lehet kevesebb. A részvények típusainak és fajainak meghatározása meglehetősen egyszerű.

Az rt. szervezeténél a román jog a hagyományos német egymás mellé rendelt igazgatóság–felügyelő bizottság rendszert működteti, a felügyelő bizottság nem kerülhet az igazgatóság fölé. Zárt rt.-nél nincs szükség közgyűlésre, kisebb rt.-nél az igazgatóságot egy igazgató helyettesítheti. Külön könyvvizsgálói intézmény nincs. A felügyelő bizottságban nincs dolgozói participáció. Az igazgatóság elnökének, illetve a tagok többségének román állampolgároknak kell lenniük, és kaució letételére is kötelesek. A könyvvizsgálói vizsgával nem rendelkező fb.-tagoknak részvényeseknek kell lenniük.

Konzernjogot a román társasági törvény lényegében nem ismer.

### *A román privatizációs törvényhozás*

Az első — inkább átalakulási, mint privatizációs törvény — az 1990. augusztusban elfogadott 15. számú törvény. Ez előírta, hogy fél éven belül az állami vállalatoknak vagy állami rezsi (közüzemi) vállalattá, vagy egyszemélyes állam

55 O. Capatina: *Aktuelles Gesellschaftsrecht in Rumänien*. WIRO, 1992/8. 246–249. old.

által alapított rt.-vé vagy kft.-vé kell átalakulnia. Ez a folyamat, ha némi késéssel is, de lényegében 1992-ig lezajlott. Ez a törvény lehetővé teszi továbbá állami termelőegységek bérbeadását, illetve nyilvános pályáztatás után koncesszióba adását.

Az állami vagy kommunális vállalat általában vagy stratégiai célú vállalat vagy közüzem, államigazgatási alárendeltségben, gazdálkodási önállósággal működik. A vállalatot 7–15 tagú igazgatótanács vezeti, amelynek elnökét és tagját az alapító nevezi ki, operatív vezetését az igazgató látja el. Kisvállalat (legfeljebb 20 alkalmazottal) nem lehet rezsivállalat.

Elméletileg már az 1990. augusztusi átalakulási törvény alapján meg kellett volna kezdődnie a privatizációnak, létre is hozzák a *Nemzeti Privatizációs Ügynökséget* mint sajátos kormány szervet (kötségvetési szervként). Az eredeti 1990-es szabályok szerint az ügynökségnek az állami vagyon 30%-át ingyen kellett volna a lakosságnak átadnia és a többit — az akkor még nem létező tőzsdén — értékesíteni (ez elmaradt).

A második lépcsőben alkották meg az 1991. évi 58. számú törvényt (1991. július 31-i törvény) *az állami vállalatokból alakult kereskedelmi társaságok privatizálásáról*. A privatizáció ingyen és ellenérték fejében egyaránt lehetséges (2–3. §). A Privatizációs Ügynökség a folyamatot szervezésével-koordinálásával és ellenőrzésével megbízott kormány szerv, amely alatt öt — részvénytársasági formában szervezett — befektetési alap végzi a konkrét privatizációt. Az alapokat öt évre hozták létre.

Két központi jelentőségű alap jött létre. Az egyikbe került az állami tulajdonú társaságok részesedéseinek 70%-a, a másikba 30%-a. Az első alapra hárult az állami vállalatok reorganizációja és készpénzes értékesítése. A másik alap 1990. december 31-ig minden 18 év feletti, Romániában lakó állampolgárnak bemutatóra szóló tulajdoni jegyet ad mint sajátos, forgalomképesben korlátozott, privatizációra felhasználható értékpapírt. E tulajdoni jegyek cserélhetők el a társaságok részvényeire.

A készpénzes privatizáció főszabályként nyilvános pályázati eljárás, illetve árverés keretében folyik, de mód van közvetlen szerződés kötésre is. A társaságok vezetői és munkavállalói 10%-ot vehetnek kedvezményes áron.<sup>56</sup>

Miután a privatizáció nem megfelelően haladt előre, az 1995. június 16-án hozott 55. számú törvény rendelkezett az ingyenes privatizáció gyorsításáról. Ez a törvény felértékelte a tulajdoni jegyeket és megkönnyítette a velük való privatizációs célú vásárlást. Az 1996-os választások után az új román kormány az eddiginél nagyobb jelentőséget kíván tulajdonítani a piaci privatizációnak és a külföldi tőkebefektetéseknek, ezért több részletmódosítás után újabb átfogó privatizációs törvényalkotás várható.

56 Ld. F. L. Heiss: *Das rumänische Privatisierungsgesetz von 1991*. WIRO, 1992/1. 8–10. old.

# Törekvések az autonóm piacgazdaság megteremtésére

## Csehszlovákia — Csehország, Szlovákia

Csehország és Szlovákia 1992-ben az 542. számú törvénnyel vált szét. Gazdasági jogalkotásuk nem vizsgálható külön, hiszen *a piacgazdaság alapvető törvényei még a közös Csehszlovákiában születtek*. 1992 után nagyon kevés önálló cseh vagy szlovák gazdasági törvény született — kivétel pl. az 1994-es szlovák értékpapírtörvény vagy az 1995. évi cseh devizatörvény. A gyakorlat azonban egymástól eléggé eltér: Csehország jóval messzebbre jutott a piacgazdaság tényleges kivitelezésében, így a cseh privatizáció jobb eredményekkel rendelkezik, mint a szlovák.<sup>1</sup>

### *A gazdasági jog fejlődése Csehszlovákiában*

A csehszlovák átalakulás jogi technikájára rányomta bélyegét, hogy ez az ország 1964-ből külön Polgári Törvénykönyvvel, illetve Gazdasági Törvénykönyvvel rendelkezett. A magántulajdon és a magánvállalkozás lehetőségét az 1990. áprilisi alkotmánymódosítások után e törvényekbe kellett alapvetően beépíteni.<sup>2</sup> Így 1990-ben módosítják a Gazdasági Törvénykönyvet és a nemzetközi gazdasági kapcsolatok törvényét. A Gazdasági Törvénykönyv hatályát kiterjesztik a gazdálkodó szervezeteken túl a gazdasági tevékenységet folytató magánszemélyekre (a polgárok egyéni vállalkozói tevékenységét az 1990. évi 105. számú törvény tette lehetővé) és a kereskedelmi társaságokat is ebbe a törvénybe illesztik be. Újraszabályozták az állami vállalatok és a szövetkezetek jogállását (1990. évi 111-es törvény, illetve 1990. évi 162. és 176-os törvény). 1990-ben megalkotják az első — csonka — értékpapírtörvényt, majd ezt 1992-ben újraalkotják (591. számú törvény), a tőzsdéről az 1992. évi 214. számú törvény rendelkezik.

1 Ld. ennek megállapítását H. J. Moecke: *Stand der Privatisierung in Osteuropa*. RIW, 1996/1. 27. old.

2 Ld. V. Knapp: *Zivilrechtliche Grundlagen der Eigentumsordnung*. A G. Brunner–D. Pfaff szerkesztette *Wandlungen in der Eigentumsverfassung der sozialistischen Länder Südosteuropas* című kötetben. München, 1990. 17–22. old., vagy P. Bohota országelemzését a Ch. Schroeder–G. Brunner–K. Westen szerkesztette *Rechtsformen der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit in Osteuropa* című kötetben. Berlin, 1992. 79–88. old.



1991 mindenekelőtt az átfogó Ptk.-novella éve (a Ptk.-t szinte évente módosítják). Emellett a legnagyobb jogalkotási teljesítmény az év végén az 1991. novemberi *Kereskedelmi Törvénykönyv*, amely a Gazdasági Törvénykönyv helyébe lépett. A kereskedelmi törvénnyel lényegében egy időben alkotják meg a versenyvédelmi (63. számú törvény), a csőd- (328. számú törvény), a számviteli és a banktörvényt. 1991-ben hozzák létre az iparüzési törvényt, amely az egyéni vállalkozók alaptörvénye.<sup>3</sup>

A leglényegesebb jogalkotás tehát az 1991. november 5-i Kereskedelmi Törvénykönyv, amely már az újraszabályozott Ptk.-ra épül. A Kt. négy nagy részből áll: általános rendelkezések (1–52. §), kereskedelmi társaságok és szövetkezetek (53–260. §), kereskedelmi ügyletek, illetve átmeneti és záró rendelkezések. A törvény lényegében a német dogmatikán alapul, a kereskedelmi ügyleteknél az ENSZ bécsi adásvételi konvencióját vették alapul.<sup>4</sup>

A Kt. általános része a 2. §-ban meghatározza a vállalat fogalmát: a vállalat tartósan gazdasági tevékenységet nyereségszerzés céljából folytat, önállóan, saját vagyoni felelősségre, saját cégnév alatt. Vállalat lehet a kereskedelmi regiszterbe bejegyzett egyéni kereskedő (természetes személy), illetve kereskedelmi társaság, szövetkezet vagy törvényben meghatározott egyéb jogi személy. A cégnév az a kereskedelmi név, amelyen a vállalkozó kereskedelmi ügyletet köt (8. §). Az általános rész II. fejezete szabályozza a külföldiek vállalkozási tevékenységét — főszabályként a belföldiekkel esnek azonos elbánás alá (21–26. §). A kereskedelmi regisztert cégbíróság vezeti (27. §), ez közhiteles, nyilvános jegyzék.

A Kt. általános része — függetlenül attól, hogy erre a Kt.-hez visszacsatolt külön törvények vannak — IV. fejezetében tartalmazza a könyvvizetés (35–40. §), V. fejezetében pedig a versenyjog alapszabályait (41–55. §).

A Kt. második része a kereskedelmi társaságokkal és a szövetkezetekkel foglalkozik. A szövetkezet (221–260. §) nem kereskedelmi társaság, de a kereskedelmi társaságok általános szabályait a szövetkezetekre is alkalmazni kell (260. §). Legalább 5 tag kell szövetkezet alapításához, és ebből csak kettő lehet jogi személy. A szövetkezeteknek is éppúgy van törvényileg kötelező minimumvagyona, mint a kft.-nek és az rt.-nek.

3 Ld. az 1989–1991-es fejlődést V. Libansky: *Neue Entwicklungen im Wirtschafts- und Handelsrecht der CsFR*. A W. Seiffert szerkesztette *Wirtschafts- und Gesellschaftsrecht Osteuropas im Zeichen des Übergangs zur Marktwirtschaft* című kötetben. München, 1992. 273–295. old., vagy J. Zemanek: *Problems and Perspectives of the Legal Adaptation to the Market Economy in the Czech and Slovak Republics*. A P. C. Müller–Graff szerkesztette *East Central European States and the European Communities* című kötetben. Baden–Baden, 1993. 51–66., old., J. Dedic–C. Baumgarten: *Tschechisches und slowakisches Wirtschaftsrecht*. Wien, 1994. 2–26. old., A. Cerny: *Das neue Wirtschaftsrecht in der Tschechoslowakei*. Europäische Zeitschrift der Wirtschaft, 1992/2. 85. old.

4 P. Hajn: *Die Entwicklung des Zivilrechts in der Tschechischen Republik*. A P. Schlechtriem szerkesztette *Privatrecht und Wirtschaftsverfassung* című kötetben, Baden–Baden, 1994. 27–31. old.

Minden kereskedelmi társaság jogi személy, a bíróság által a cégjegyzékbe való bejegyzéssel jön létre, a cégbíróság köteles a bejegyzést a benyújtástól számított 90 nap alatt végrehajtani vagy a bejegyzést a társasági szerződés törvénysértő mivolta miatt elutasítani (62. §). A formakényszer a cseh és szlovák jogban is érvényesül. A négy hagyományos kereskedelmi társaságot szabályozták: kkt. (76–92. §), bt. (93–104. §), kft. (105–153. §) és az rt. (154–220. §).

A kft.-nek maximum 50 tagja lehet, egyszemélyes társaságként is működhet. Az üzletrészek csak a taggyűlés hozzájárulásával ruházhatók át. A kft. saját üzletrésztét nem szerezheti meg. Tagot a kft. keresetére csak a bíróság zárhatja ki a társaságból.

Az rt. a német modell szerint épül fel. Egylépcsős, illetve fokozatos alapítás egyaránt lehetséges, nyilvános, illetve zárt rt. közötti megkülönböztetés nincs (162–177. §). Egyszemélyes rt.-t csak jogi személy alapíthat.

Az rt.-ben a hagyományos vezetési rendszer érvényesül: a közgyűlésnek alárendelt az egyenrangú igazgatóság és felügyelő bizottság, utóbbi tisztán ellenőrző szerv. Az 50 főnél több tagot foglalkoztató vállalatoknál a felügyelő bizottság egyharmadát a dolgozók választják — tehát él az *intézményes dolgozói participáció*. A könyvvizsgáló nem szerve a társaságnak.<sup>5</sup>

Megjegyzendő, hogy a Kt.-ben eredetileg volt betéti részvénytársaság is, de ezt 1992-ben megszüntetik. Az 1995. évi cseh Kt.-novellában a részvénytársaságoknál erősödik a kisebbségvédelem, és megjelennek a konszernjog első elemei Csehországban is.<sup>6</sup>

### *A privatizáció joga Csehországban, illetve Szlovákiában*

A cseh, illetve szlovák privatizáció 1990 őszén a közös csehszlovák 427. számú *kisprivatizációs törvénnyel* kezdődött, amely előprivatizációs törvényként is értékelhető. A törvény elsősorban a kiskereskedelem, a szolgáltatás és a kézművesipar privatizálását szolgálta, alapvetően nyilvános versenyeztetéssel, a korábbi szerződéses üzemeltetőknek azonban elővásárlási joguk volt. A *Privatizációs Minisztérium* hagyta jóvá a különböző ágazati privatizációs

5 A cseh, illetve szlovák társasági jog elemzését ld. J. Kriz–P. Belohlavek: *Des neue Gesellschaftsrecht in der Tschechoslowakei*. Der Gesellschafter, 1992/4., K. Liebscher–P. Svoric: *Die Kapitalgesellschaft nach tschechischem und slowakischem Recht*. Wien, 1993., P. Bohota: *Handelsgesellschaften in den Nachfolgerstaaten der Tschechoslowakei*. Az E. Gralla–H. J. Sonnenberger szerkesztette *Handelsgesellschaften in Osteuropa* című kötetben, 190–226. old., P. Kubicek: *Die Gründung einer Tochtergesellschaft in der Slowakei*, illetve J. Belohlavek–H. Ziemons: *Die Gründung einer Tochtergesellschaft in der Tschechischen Republik*. Az M. Lutter szerkesztette *Die Gründung einer Tochtergesellschaft im Ausland* című kötetben, 705–724. old., illetve 844–875. old.

6 M. Waldvogel–B. Weigl: *Novelle des tschechischen Rechts der Aktiengesellschaften I–II*, WIRO, 1996/10, illetve 11., A. Pilz–O. Immelmann–M. S. Himmelstjerna: *Konzernrechtliche Ansätze im tschechischen HGB*. RIW. 1997/3.

bizottságok által kidolgozott listákat, végeredményként 19 ezer üzletet adtak el. A magyar kisprivatizációval ellentétben *általában a tulajdonjogot ruházták át és csak kivételesen a bérleti jogot*. Az árverést két fordulóban bonyolították le. Az első fordulóban csak csehszlovák állampolgárok licitálhattak, a második fordulóban már külföldiek is részt vehettek az árverésben. (Ún. holland árverést tartottak, ahol az eredeti kikiáltási ár akár 10%-áért is el lehetett adni az üzletet — rengeteg visszaélés, korrupció történt.)

1991 februárjában hozták meg az ún. *nagyprivatizációs törvényt* (1991. évi 92. számú törvény — ezt 1994-ben átfogóan módosítják mindkét országba, és jórészt hatályon kívül helyezik, illetve kiegészítik). A privatizációs törvény hatóköre igen széles, de a viszonylag csekély körben végrehajtott reprivatizáció tárgyait eleve kiveszik a privatizációból.

1991-ben az ágazati minisztériumok és a települési önkormányzatok feladata volt, hogy felmérjék a privatizálandó vagyont, illetve a privatizálást érintő körülményeket (pl. környezetvédelmi helyzet, foglalkoztatás stb.). Ennek alapján a vállalatokat első, illetve második privatizációs fordulóba sorolták, vagy kimondták, hogy az adott szervezet 5 éven belül nem privatizálható. A döntést végső soron a Privatizációs, illetve teljes nevén az *Állami Vagyont Kezelő és Privatizáló Minisztérium* hozza meg (de bizonyos értékhatár felett a kormány jóváhagyása szükséges).

A konkrét privatizációt privatizációs terv alapján bonyolítják le, amelyet általában az érintett vállalat dolgoz ki — a terv tartalmát a privatizációs törvény meghatározta (6–9. §). Adott esetben versenyző tervek is lehet készíteni. A terv tartalmazza a követendő privatizációs módszert is. A terv alapján a döntést a Privatizációs Minisztérium hozza meg, e döntés nem esik az államigazgatási eljárás általános szabályai alá és bíróságnál sem támadható meg.

A cseh-szlovák privatizáció alapsajátossága, hogy nem kellett az állami vállalatot feltétlenül részvénytársasággá átalakítani. A fő út az volt, hogy a privatizációs döntés után az alapító minisztérium, illetve önkormányzat felszámolás nélkül megszünteti az állami vállalatot, és a vagyont átadja a cseh, illetve szlovák *Nemzeti Alapnak*, amely speciális jogi személy, nem „egyszerű” költségvetési szerv. A Nemzeti Alap az alábbi döntéseket hozhatja:

- alapít egy rt.-t (vagy kft.-t), és oda beviszi a vagyont;
- egészben vagy részenként eladja a vállalati vagyont.

Emellett a vagyon egyes részeit más szervezeteknek, alapoknak kellett átadni, így a települési önkormányzatoknak vagy a kárpótlási alapnak.

A cseh-szlovák szakirodalom szerint az államtalanítás már a Nemzeti Alapba való bekerüléssel megtörtént.<sup>7</sup> Ha az alap idegeníti el a vagyont, úgy ő

7 Ld. J. Dedic-C. Baumgarten: *Tschechisches und slowakisches Wirtschaftsrecht*, 64–94. old., J. Nemeč: *Einführung zum Privatisierungsrecht der Tschechischen Republik*. Baden-Baden, 1995., M. Kupka: *The Privatization of State Owned Assets. The Case Czechoslovakia*. Osteuropa Wirtschaft, 1993/2. 96–108. old.

köti meg a vevővel a privatizációs szerződést (főleg ingatlanoknál alkalmazták ezt a módszert, egy külső al-alapon keresztül). A privatizáció főszabálya ez esetben is a nyilvános versenyztetés.

Az elsődleges módszer persze a részvénytársaságba való bevitel volt és ezt követően a részvények értékesítése. Ez esetben a privatizáció történhet kuponcserével, tőkepiaci-tőzsdei értékesítéssel, nyilvános versenyztetéssel vagy direkt tárgyalásokat követő értékesítéssel.

Csehszlovákia volt a *kuponprivatizáció feltalálója*, éppen a privatizáció felgyorsítása érdekében, tekintettel a lakosság tőkeszegénységére. Lényegében az állami tulajdon egyharmadát kívánták így privatizálni. Az első fordulót még az egységes Csehszlovákiában bonyolították le, a másodikat már az önálló Csehországban, illetve Szlovákiában. (Csehországban ez sokkal intenzívebben zajlott le.)

Az alkalmazott módszer szerint a Pénzügyminisztérium kuponkönyvet adott ki minden 18. életévét betöltő cseh, illetve szlovák állampolgárnak. A kupon névre szóló és igen korlátozottan átruházható, és csak az erre kijelölt állami tulajdonú részvénytársaságok részvényére cserélhető el. A törvény maximálta az egy-egy privatizációs fordulóban felhasználható kuponok számát — általában, illetve egy emberre nézve is. A törvény egyben szabályozza a privatizációs forduló lebonyolításának szabályait (pl. árfolyam, részvényigénylés, nyilvános eredményhirdetés).

A kuponprivatizáció tapasztalatai Csehországban és Szlovákiában igen vegyesek — a sok kistulajdonos nem valódi tulajdonos, az egész eljárás igen költséges és bürokratikus. A problémákon részvénytársasági formában működő befektetési alapokkal igyekeztek segíteni, egyelőre meglehetősen eredménytelenül.<sup>8</sup>

## Lengyelország

### *A gazdasági jog fejlődése Lengyelországban*

Lengyelországban is érvényben maradt az 1952. évi szocialista alkotmány, de 1989-ben, majd 1992-ben jelentősen módosítják szövegét. Hasonló a helyzet az 1964-es *Polgári Törvénykönyvvel*, amelyet fokozatosan igyekeznek szinte évenkénti rész módosításokkal az új körülményekhez igazítani.<sup>9</sup> Ugyanakkor 1990-ben felélesztik az erősen német hatásokat mutató 1934. évi *lengyel*

8 Ld. J. Buckova: *Handels- und Unternehmensrecht in der Tschechischen Republik*. Az N. Horn-K. Pleyer szerkesztette *Handelsrecht und Recht der Kreditsicherheiten in Osteuropa*. Berlin–New York, 1997., 66–75. old. című kötetben.

9 Ld. B. Letowska: *Die Zielsetzungen bei der Novellierung des polnischen Zivilgesetzbuches*. Jahrbuch für Ostrecht, 1987/2.

*Kereskedelmi Törvénykönyvet*<sup>10</sup> amely lényegében a lengyel társasági jog jogszabályi alapját képezi, de a csőd-, illetve cégjog alapszabályai is e törvényben találhatók. (E törvény is gyakran módosul.)

A magángazdálkodás szabadságát már az 1988. december 23-i iparúzési törvény biztosította (a törvény egyben koncessziós kényszerrel mondott ki az állami monopóliumokra), 1989-ben külön szabályozták az egyéni vállalkozásokat. Az 1982-es szövetkezeti törvényt 1990–91-ben több ízben módosítják, és igyekeznek a szövetkezeteket a kereskedelmi társaságokhoz közelíteni.<sup>11</sup> 1991. június 14-én a külföldi részvétellel működő társaságokról hoznak külön törvényt — rt.-ben és kft.-ben vehetnek részt külföldiek. (A vegyes vállalati [joint venture] törvényt 1996-ban átfogóan módosítják.<sup>12</sup>) 1990. február 24-én monopóliumellenes törvényt alkotnak — ez túlmegy a magyar versenytörvényen, mert a versenyhivatalt felhatalmazza a piacuralmi állami nagyvállalatok közhatalmi kényszerrel való felbontására is. Ezt a törvényt később a tisztességtelen versenycelemeknyekről szóló 1993. április 16-i törvény egészítette ki.

Az eredeti lengyel — *Kereskedelmi Törvénykönyvben* szabályozott — elavult értékpapírjog helyett 1991. március 22-én modern értékpapírtörvényt alkotnak, amely többek között — ütközve a társasági jog értékpapír-szabályozásával — dematerializált részvényt is ismer (a törvényt időközben többször módosították). Az 1989-es kezdetek után 1992. februárban szabályozták újra a bankok jogállását. A számviteli jog viszont meglehetősen szétszórt volt az 1994. szeptember 29-i törvényig, amely átfogóan modernizálta a lengyel vállalatok könyvvezetését és számvitelét.

A lengyel Kt. *négy kereskedelmi társasági formát* ismer: a kkt.-t, a bt.-t, a kft.-t és a részvénytársaságot — eredetileg volt csendes társaság is, de ezt a Ptk. kifejezetten hatályon kívül helyezte, így a társasági formák numerus claususa miatt alkalmazhatósága vitás.<sup>13</sup> A kkt. (75–142. §) és a bt. (143–157. §) *nem jogi személy*, bár a bíróság által vezetett kereskedelmi regiszterben

10 Ld. átfogó elemzését az 1930-as évekből F. Korkisch: *Das Privatrecht im ehemals polnischen Staatsgebiet*. Rabels Zeitschrift, 1938/9. 865–867. old.

11 A lengyel magánszektor fejlődését ld. K. J. Kuss országreferátumában a C. Schroeder-G. Brunner-K. Westen: *Die Rechtsformen der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit in Osteuropa* című kötetben, 102–123. old., továbbá S. Wlodyka: *Die Wege der Anpassung des Wirtschaftsprivatrechts in Polen an die Bedingungen der modernen Marktwirtschaft*. A P. Schlechtriem szerkesztette *Privatrecht und Wirtschaftsverfassung* című kötetben. 61–67. old.

12 Ld. T. Pusylewitsch: *Ausländische Investitionen in Rahmen der Privatisierung der polnischen Volkswirtschaft*. WIRO, 1993/4. 118–124. old. Az 1996. évi törvényről ld. Szalkiewicz-Zavadszka: *Novellierung des Gesetzes über Gesellschaften mit ausländischer Beteiligung in Polen*. ROW, 1997/3. 102–103. old.

13 Ld. Wlodyka: *Kapitalgesellschaften in Polen*. Berlin, 1993., E. Gralla: *Gesellschaftsrecht in Polen*. München, 1994., S. Kalus: *Die Entwicklung des Eigentums- und Gesellschaftsrechts in Polen*. A W. Seiffert szerkesztette *Wirtschaft- und Gesellschaftsrecht in Osteuropas im Zeichen des Übergangs zur Marktwirtschaft* című kötetben. 229–251. old.

rögzített cégnevükön jogképesek — e társaságok bejegyzése ugyanakkor *csak deklaratív*, nem a bejegyzéssel jönnek létre, hanem a társasági szerződéssel, amelyet alig kötnek formaságok. A kkt.-ban és a bt.-ben erősen kötelmi jellegük miatt külföldi nem vehet részt.

Az igen részletesen szabályozott jogi személy kft.-t — szemben az rt.-vel — Lengyelországban csak üzletszerű gazdasági tevékenységre lehet létrehozni, az egyszemélyes kft. lehetősége 1991 óta nyitott. A kft.-ből csak a bíróság zárhat ki tagot, a keresetet a taggyűlés 50% + 1 szavazatával a társaság kezdeményezheti. A lengyel kft.-nek lehet egy vagy több ügyvezetője, de szervei jellegű vezetősége is (158–306. §).

A részvénytársaság a hagyományos modellt követi (307–497. §). Nincs nyilvános vagy zárt részvénytársaság, hanem csak egylépcsős (314. §) vagy többlépcsős alapítás (316–327. §). Az rt. bejegyzése konstitutív: a cégbejegyzéssel jön létre. Többlépcsős alapítás esetén az alapítóknak kauciót kell letenni.

A lengyel jog a bemutatóra szóló részvényt kedvezményezi, névre szóló részvényt csak apporra lehet kiadni. Az alapítók számára sajátos elsőbbségi részvény adható ki. A „saját részvény” lehetősége igen korlátozott (347–360. §).

Az rt. szervei lényegében a „rég” német szisztémának megfelelően működnek: a közgyűlésnek alárendelten igazgatóság és felügyelő bizottság tevékenykedik, egymásnak mellérendelten. A felügyelő bizottság mellett további ellenőrző szervként ellenőrző bizottság is működhet, lényegében könyvvizsgálói szereppel. Az fb.-ben dolgozói participáció általában nincs.<sup>14</sup>

Az átalakult állami vállalatok vezetésére azonban speciális szabályok vonatkoznak az 1990. évi törvény szerint: *lehetséges volt egyszemélyes igazgatóság*, továbbá a felügyelő bizottság tagjainak egyharmadát a dolgozói közösség választja. Az 1996. augusztusi új lengyel privatizációs törvény 16. §-a szerint az 500 főnél több munkavállalót foglalkoztató átalakult állami vállalatoknál egy igazgatósági tagot a dolgozók választhatnak.<sup>15</sup>

### *A lengyel privatizáció joga*

A lengyel állami vállalatok privatizációjáról 1990. július 13-án született törvény, amely kisebb módosításokkal 1996 végéig maradt hatályban. Ezt a törvényt alkalmazzák megfelelően a települési önkormányzatoknak átadott „volt tanácsi” vállalatokra — Magyarországgal ellentétben Lengyelországban nemcsak a szorosán vett kommunális és közüzemi vállalatok kerültek az önkor-

14 Ld. J. Marcimink: *Die Gründung einer Tochtergesellschaft in Polen*. Az M. Lutter szerkesztette *Die Gründung einer Tochtergesellschaft im Ausland* című kötetben. 565–587. old.

15 Ld. P. Daszkowski: *Das neue polnische Privatisierungsgesetz*. WIRO, 1997/3. 93–94. old.

mányzatokhoz, hanem *jóval szélesebb kör*.<sup>16</sup> Ugyancsak 1990 júliusában törvénnyel hozzák létre a *Privatizációs (Tulajdonátalakítási) Minisztériumot*, amely 1996-ban átfogó „Államkincstárügyi Minisztériummá” alakult át.

A lengyel privatizációnak lényegében három szakasza van: az első a magyarhoz hasonló *spontán privatizáció* 1989–1990-ben. A második szakasz 1990–1993 között a *késpénzes privatizáció* előtérbe helyezése és egyben a privatizáció stagnálása. Végül 1993-tól több intézkedés történik a privatizáció felgyorsítására, főleg az *ingyenes, ún. kuponprivatizáció* révén. Az e körbe tartozó speciális törvények: a nemzetgazdaságilag legjelentősebb vállalatok privatizációjára hozott 1993. február 2-i törvény, az állami vállalatok pénzügyi átstrukturálásáról hozott 1993. február 3-i törvény, végül a kuponprivatizáció kapcsán a nemzeti befektetési alapról hozott 1993. április 4-i törvény, amelyet egyben a tömeges privatizációról szóló törvénynek is szoktak nevezni.<sup>17</sup> A privatizációs stratégia tehát Lengyelországban is állandóan változott. Megemlítendő, hogy 1995-ben új privatizációs törvényt kívántak Lengyelországban elfogadni, de a preventív normakontroll során az Alkotmánybíróság ezt alkotmányellenesnek minősítette és így meggátolta hatályba lépését. 1996 augusztusában végre megszületett az új privatizációs törvény, amely azonban nem érintette a privatizációs kuponokról szóló törvényt. Az 1996-os törvény részletesebben szabályozza az állami vállalatok társasággá való átalakulási folyamatát és növeli a dolgozói kedvezményeket.<sup>18</sup>

A lengyel privatizációra alapvetően hatott az 1980-as évek magyarhoz hasonló vállalati törvényhozása, elsősorban pedig az 1981. szeptember 25-i törvény az állami vállalatokról, illetve a *vállalati kollektíva önigazgatásáról*. Ezek a törvények azonban nem egy piaci jellegű gazdasági reform eredményei voltak, mint Magyarországon, hanem a Szolidaritás szakszervezet vezette tömegmozgalom kényszerítette ki. Az állami vállalatok jelentős mértékben önállósodtak az államigazgatástól, az általuk elvileg csak kezelt vagyona nézve egyre jobban tulajdonosi jogosítványokat kaptak, a vagyont az államigazgatás csak szélső kivételes esetben vonhatta el. Kiépültek a vállalati önigazgatás intézményei — dolgozók közgyűlése, küldöttgyűlése és a vállalatvezetés sajátos kettős kötöttségbe került az alapító szerv és a vállalati kollektíva között. Bár a vállalati önállóság foka Lengyelországban nem érte el a magyar mértéket, a vállalati kollektíva és a vállalatvezetés itt is egyre jobban a vállalati öntulajdonlás alapjára helyezkedett.

16 Ld. C. Bandyk: *Privatisierung in Polen 1990/91*. Osteuropa, 1992/5. 431–440. old., J. Klein: *Die private Sektor in Polen. Probleme der Privatisierung und Reprivatisierung*. Osteuroparecht, 1994/2. 79–90. old.

17 Ld. J. Lewandowski: *The Political Struggle over Mass Privatisation in Poland*. Gdansk-Warsava, 1994.

18 Ld. P. Daszkowski: *Das neue polnische Privatisierungsgesetz*. 91–94. old.

1989-ben ilyen előzmények után elég logikus volt a lengyel állami vállalatok vezetői számára, hogy a formálisnak vélt állami „fő tulajdontól” szabaduljanak és privatizálják a vállalatot zömmel saját maguk, illetve a dolgozók javára, inkább külkereskedelmi partnereik és belföldi üzlettársaik, mintsem befektetők bevonásával. Ezt Lengyelországban a központi államapparátus meggátolta, de azért az 1990-es privatizációs törvények az önálló vállalati múlt számos jegyét magukon viselik.

Lengyelországban 1990–1992 között igen sikeres *kisprivatizációt* bonyolítottak le, zömmel tulajdonátruházási és nem bérleti jelleggel. Ebben a külföldi tőke lényegében nem vehetett részt. Különböző ún. szektorprivatizációs programok is készültek, amelyek a külföldi részvétel különböző mértékét tették lehetővé.<sup>19</sup>

A privatizációnak Lengyelországban igen széles és igen változatos, sok tekintetben különleges eszköztára alakult ki.

Az első és legalapvetőbb módszer Lengyelországban is az állami vállalatok gazdasági társasággá való átalakulása, majd a társasági részesedések értékesítése volt. A specialitások:

- a privatizációs (most már államkincstárügyi) miniszter csak akkor dönthet az állami vállalat társasággá való átalakulásáról, ha az igazgató és a vállalati tanács — a vállalati dolgozók közgyűlése (küldöttgyűlése) és az alapító minisztérium jóváhagyásával — ezt közösen javasolja. A privatizációs miniszter a vállalati javaslatot elutasíthatja, illetve a miniszterelnök vállalati javaslat nélkül is elrendelheti a vállalat átalakulását;

- elvileg bármely kereskedelmi társasággá át lehet alakulni, az átalakulás itt is egyetemes jogutódlással történik (csak rt.-vé vagy kivételesen kft.-vé alakultak), lényegében az alaptőke megállapítása a mérlegidentitás elve alapján történt;

- valamennyi átalakult állami vállalat a lengyel államkincstár egyszemélyes, 100%-os tulajdoni társasága lett, lényegében formaváltó átalakulással;

- a vállalat részvényeit elvileg a fiscusnak két éven belül el kellett adnia. Az eladásról azonban nem a tulajdonos, hanem a privatizációs miniszter dönt. A miniszter elrendelheti azt is, hogy a vállalat korábbi adósságait az államkincstár átvegye;

- az értékesítés a szejm által évente jóváhagyott privatizációs irányelvek szerint bonyolódik le. Főszabályként a külső befektetők irányában való értékesítés nyilvános versenyztetéssel történik, a dolgozóknak azonban elővásárlási joguk van: lényegében 50%-os áron a kibocsátott részvények 20%-ára;

19 Ld. S. Piątek: *Rechtsfragen der Privatisierung staatlicher Unternehmen.*, B. Popowska: *Beteiligung der ausländischen Subjekte am Prozess der Privatisierung der staatlichen Unternehmen.* Mindkettő az S. Biernat szerkesztette *Grundfragen des Verwaltungsrechts und Privatisierung* című kötetben. Stuttgart, 1994. 262–272., illetve 276–282. old.



- már 1990-ben módot adott a privatizációs törvény 25. §-a arra, hogy a kormány rendelettel szabályozza az állampolgárok részére való ingyenes részvényjuttatást. Ennek alapformája itt is kuponkibocsátás és kb. 30%-ban a kuponok részvényre való cserélése volt (privatizációs törvény 5-30. §);

- a gazdasági társaságoknál is erős szakszervezeti beleszólási jogok érvényesülnek, és mint említettük a felügyelő bizottságban, az 500 fő feletti vállalatoknál az igazgatóságban is, dolgozói részvételt kell biztosítani;

- az átalakult állami vállalatoknak az államkincstár részére osztalékot nem kell fizetniük (!);

- a részvények eladásánál a lengyel privatizáció stratégiája is kedvezményezte a tőkeemeléssel privatizációt, illetve a tőzsdei privatizációt. (Ez alig járt sikerrel.)

A fiscus 1993-ban *nemzeti befektetési alapot* hozott létre rt. formájában törvény alapján, ebbe bevitte a még nem privatizált állami vállalatok részvényeit, majd a befektetési alap részvényeit kezdte privatizálni. A tömeges privatizáció 1993-as megkezdése után ezen alap részvényeit is zömmel kuponokra cserélték ki.

A lengyel privatizáció sajátossága továbbá a két különböző jogi technikával is végrehajtott ún. *likvidációs privatizáció* (37-43. §).

Az egyik út, hogy az alapító szerv a privatizációs miniszter jóváhagyásával „felosztatja” az állami vállalatot. Erre a tartósan veszteséges vállalatoknál kerülhet elsősorban sor, amelyek tevékenységére piaci okokból nincs szükség. A felosztatással a vállalati öngazgatás szervei megszűnnek. Mivel a vállalat jogutód nélkül szűnik meg, elvileg a hitelezőket a Kt. alá eső felszámolási eljárás során ki kell elégíteni. A fennmaradó vagyont az alapító szerv a privatizációs törvény szabályai szerint — versenyeztetés stb. — eladhatja, illetve társaságba apportálhatja, illetve bérbe (használatba) adhatja.

A másik út egészen sajátos, tudniillik magának a vállalatnak (a vállalat szervezeti egységének) eladását vagy apportálását, illetve használatba adását jelenti. Ez esetben — főleg kis- és középvállalatoknál — *csak az állami vállalat szűnik meg, az üzemi egység azonban nem*. A vállalat eladására, illetve bérbeadására 1990-ben a lengyel Ptk. kifejezetten módot adott (75. §). Ez a technika ugyanakkor kifejezetten azt célozza, hogy a vállalati dolgozói közösség kedvezményes feltételekkel megvegye vagy bérbe vegye a vállalatot, illetve esetleg apportként más társaságba bevive egy másik dolgozói kollektívával egyesüljön. Ez utóbbi esetben a megszűnt vállalat nem pénzbeli betétként beolvad egy rt. alaptőkéjébe. (Természetesen arra is mód volt, hogy külső befektető vegye meg vagy bérelje a vállalatot, de a versenyeztetés során a dolgozói kollektíva előnyben részesült.) Ezzel a módszerrel 1995 végéig kb. 800 vállalatot privatizáltak.

Emellett 1993. február 3-án törvényt fogadtak el a *bankok és a vállalatok átstrukturálásáról*, mely nyomán a lengyel szakirodalom az *állami szektor sza-*

nálásáról beszélt. A szanálás lényege egy banki egyezségi eljárás, amelynek során a bankok követeléseiket kicserélik a fiscus tulajdonában álló vállalatok részvényeire. Ezzel a konverzióval mód van az adott vállalat pénzügyi konszolidálására és így a privatizáció megkönnyítésére.<sup>20</sup> Ez a törvény lényegében a magyar bank-, illetve vállalati adósságkonszolidáció sajátos megfelelője.<sup>21</sup>

## Szlovénia és Horvátország

### *Egységes szlovén-horvát-szerb kezdetek: az 1988. évi jugoszláv vállalati törvény*

Mint köztudott, Jugoszlávia 1948 után eltért a Szovjetunióban kialakult és a népi demokratikus országokra adaptált szocialista tulajdoni rendszertől, és kialakította az *alanytalan társadalmi tulajdon* és az alulról felfelé haladva a munka-alapszervezetek társulásából felépülő *önigazgató vállalati rendszert*. Az alanytalan társadalmi tulajdon nem igazából dologi jogi intézmény, nem tulajdonjog a klasszikus római jogi értelemben: a társadalmi tulajdon mindenkié, tehát senkié.<sup>22</sup> A társadalmi tulajdon mellett csak személyes tulajdon lehetett, a munkástanács felügyelete alatt álló igazgató által vezetett társult munkaszervezet pedig kizárólagos vállalati forma volt.<sup>23</sup> Ennek következtében az 1967-től Jugoszláviában már elismert vegyes vállalat (joint venture) csak úgy tudott létrejönni, hogy a nyugati vállalat kötelmi jogi szerződéssel csatlakozott a társult munkaszervezethez.<sup>24</sup> A jugoszláv gazdasági jog egyéb elemeit is meglehetősen szétszórtság jellemezte, kevés egységes törvény volt, mint pl. az 1978-as jugoszláv kötelmi törvény.

Ebből a sajátos — és gazdaságilag igen hatékonytalannak ítélt — öngazgatási rendszerből a rendszerváltás kapcsán Jugoszláviában, illetve 1990 után Jugoszlávia utódállamaiban kettős feladat adódott:

20 Ld. P. Mohlek: *Privatisierung von Staatsunternehmen in Polen*. Osteuroparecht, 1996/4. 311–346. old.

21 A lengyel privatizációnak összefoglaló elemzését ld. P. Mohlek: *Privatisierung von Staatsunternehmen in Polen*. Berlin, 1996.

22 Ld. S. Caric: *Über die rechtliche Unabhängigkeit jugoslawischer Wirtschaftsunternehmen*. Halle, 1966., A. Finzgar: *Social Ownership in Yugoslav Law*. Yugoslav Law, 1977/2.

23 A jugoszláv vállalati rendszer feldolgozására nézve ld. Tamás Lajos: *A vállalati jogállás és a vállalatirányítás kérdései Jugoszláviában. A vállalatirányítás és a vállalatok jogi helyzete. II. kötet*. Budapest, 1976., C. Höcker-Weyand: *Die Rechtsinstitute und Rechtsinstitutionen des jugoslawischen Selbstverwaltungssystems*. Berlin, 1980.

24 Ld. T. Várady: *Der rechtlichen Rahmen für ausländische Investitionen in Jugoslawien*. Jahrbuch für Ostrecht, 1978/1.

a) meg kellett teremteni a vállalati-vállalkozási pluralizmus alapjait. Ezt a feladatot az 1988. december 29-i *jugoszláv vállalati törvény* teljesítette;

b) a társult munkaszervezeteket előbb *államosítani* kellett ahhoz, hogy utána privatizálhassák őket. Ennek a feladatnak Horvátországban az 1991-es, Szlovéniában az 1992-es átalakulási törvényt tett eleget.

Az 1988-as jugoszláv alkotmánymódosítás tette lehetővé, hogy 1988. december végén megalkossák a vállalati törvényt, amelyhez még ugyanezen napon befektetési (külföldi befektetésekről szóló) törvény is csatlakozott.<sup>25</sup> A vállalati törvényben még az elsődleges kategória az önigazgatáson alapuló társadalmi tulajdonú vállalat, de emellett ismert a kereskedelmi társasági formában (kkt., bt., kft., rt.) működő vegyes vállalat, az egyéni magánvállalkozás, a szövetkezet, a szerződéses vegyes vállalat (joint venture), végül az esetleg koncesszió alapján „használt” vállalat.<sup>26</sup>

A jugoszláv törvényben a kereskedelmi társaságokat lényegében az oszt-rák-magyar 1800-as évek végi kereskedelmi törvénykönyvekben foglaltakhoz hasonlóan szabályozták, kisebb módosításokkal. Ezek lényege:

- a kkt., bt. jogi személy, és ezeket is igazgató vezeti;
- van betéti részvénytársaság;
- a kft.-t és az rt.-t is egyszemélyes ügyvezető vezeti;
- a kft.-nél és az rt.-nél munkástanács is tevékenykedik;
- az rt. alátámasztására 1989-ben csonka jugoszláv értékpapírtörvényt alkotnak;
- a vállalatokat egy 1983-as törvény alapján a bíróságok regisztrálják.<sup>27</sup>

### *Az 1993. évi szlovén és horvát társasági törvények*

1993-ban mind Szlovéniában, mind Horvátországban hatalmas terjedelmű, jelentősen német hatás mutató, mintegy 600 paragrafusból álló törvényeket alkottak a gazdasági társaságokról.

A *szlovén társasági törvényt* 1993. június 10-én fogadták el. A szlovén jog csak jogi személy és csak üzletszerű gazdasági működésre profilírozott gazdasági társaságot szabályoz két kivétellel: az egyik szerint a törvény lehetővé teheti a nonprofit társaságot, a másik kivétel értelmében a csendes társaság

25 Ld. S. Caric: *Das gesellschaftliche Eigentum in Jugoslawien* és K. Sajko: *Die jugoslawische Eigentumsverfassung und das gemeinsame Unternehmen*. Mindkettő a G. Brunner-D. Pfaff szerkesztette *Wandlungen in der Eigentumsverfassung der sozialistischen Länder Südosteuropas* című kötetben. 39-45., illetve 81-88. old.

26 Ld. Wiedermann elemzését a *Die Rechtsgrundlagen der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit in Jugoslawien* című cikkben. *Südosteuropa-Mitteilungen*. 1990/4. 300-308. old.

27 A jugoszláv társasági jogi fejlődés részletes elemzését ld. T. Pintaric: *Handelsgesellschaften in Kroatien*. Az E. Gralla-H. Sonnenberg szerkesztette *Handelsgesellschaften in Osteuropa* című kötetben. 46-64. old.

nem jogi személy. Formakényszer és numerus clausus mellett a szlovén társasági jog összesen *hat társasági formát ismer*: három személyegyesülést (kkt. bt., csendes társaság) és három tőkeegyesülést (rt., kft., betéti részvénytársaság). Sajátos intézményként törvényileg szabályozzák a korlátolt felelősséggel való visszaélés tilalmát és a felelősségátvitelt. Tudniillik a 6. § szerint a társulók esetleges korlátolt felelőssége ellenére a tagok felelnek a társaság kötelezettségeiért, ha a jogi személy elkülönülésével a hitelezők rovására visszaéltek, különösen, ha a jogi személy vagyonával sajátjukként rendelkeztek, illetve ha a társasági vagyont saját vagy más személyek javára úgy csökkentik, hogy tudják, illetve kellő gondosság tanúsítása esetén tudniuk kellene, hogy ezáltal a társaság a hitelezők részére kötelezettségeit nem tudja teljesíteni.

A gazdasági társaságok a kereskedelmi bíróságok által vezetett cégjegyzékbe való bejegyzéssel jönnek létre. A törvény az rt.-nél tiltja az ún. fiktív ügyletkötést is, nevezetesen ha az az osztalék korábbi kifizetését szolgálja, avagy ténylegesen az rt.-nek nyújtott kölcsönt leplezi (241. §). A szlovén jogban a tevékenységi kör tekintetében az ultra vires szabály érvényesül.<sup>28</sup>

A kkt. (78–135. §) és a bt. (136–159. §) lényegében megfelel a német jognak (a jogi személyiséget leszámítva). A kft.-nek (457. §) legfeljebb 50 tagja lehet és az egyszemélyes társaság lehetősége csak a kft. formájában adott. Az üzletrész-átruházás közjegyzői okirattal viszonylag könnyen lehetséges, tagot csak bíróság zárhat ki.

Az igen részletesen szabályozott szlovén részvénytársaság (169–398. §) az újabb német törvénynek felel meg. Rt.-t legalább öt alapító hozhat létre egylépcsős vagy többlépcsős alapítással — kifejezetten zárt és nyilvános rt. nincs.

Az rt.-knél kétfajta vezetési rendszer is lehetséges. A kisebbeknél a közgyűlés alatt önfelelősségű igazgatóság (esetleg csak igazgató) működik, a felügyelő bizottság nem kötelező. A nagyobb rt.-knél (500 munkavállaló vagy 300 millió dollár alaptőke felett, a nyilvános tőzsdei működésnél, illetve ha több mint 100 névre szóló részvény van) a közgyűlés csak a felügyelő bizottságot választja meg, amely kinevezi az igazgatóságot. Kötelező könyvvizsgálói intézmény nincs. *Az rt. igazgatóságában többségben kell lenniük a szlovénoknak és a valamikori munkás-önigazgatás hatására a felügyelő bizottságban erős dolgozói participáció érvényesül.* Az 1993. évi külön participációs törvény szerint 500–1000 munkavállaló között legalább az egyharmadot, 1000 fő felett az fb.-nek legalább felét választják az alkalmazottak. Az 1994-es értékpapírtörvény — a társasági törvényt kiegészítve — részletesen szabályozza a részvényfajtákat.

A társasági törvény egyébként szinte teljes mértékben a német AG Gesetz-el azonos, kiterjedt konszernjogot tartalmaz (460–495. §) és szabá-

28 Ld. A. Linder: *Rechtliche, wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen für Investitionen in Slowenien*. WIRO, 1995/6. 201–205. old.

lyozza a gazdasági érdekegyesülést is, mint jogi személy kooperatív társaságot az Európai Unió joga mintájára (496–509. §).<sup>29</sup>

Az 1993. november 29-i horvát kereskedelmi társasági törvény eléggé hasonlít a szlovénra azzal, hogy a német hatás még erősebb. A törvény szerkezete azonos a szlovénnal, azzal hogy a betéti részvénytársaság a parlamenti vita során kikerült a horvát törvény szövegéből. Az alapítási eljárás során a horvát szabályozás (egyébként a szlovénnal ellentétben) kifejezetten ismeri az előtársaság fogalmát (6. §). A felelősség átvitelének lehetőségét a horvát törvény is rögzíti abban a formában, hogy nem hivatkozhat a jogi személy korlátozott felelősségére az a tag, aki ezzel visszaélt (10. §).

A társasági formák szabályozása lényegében azonos a szlovénnal. Egy-két eltérés:

- a polgári jogi társaság a közkereseti társaság mögöttes jogterülete;
- a kft.-ből nincs kizárás, de a társasági szerződést fel lehet mondani;
- a felügyelő bizottság az rt.-nél 300 munkavállaló felett kötelező, ugyanakkor participációt a társasági törvény nem ismer.<sup>30</sup>

A horvát társasági törvényt kiegészítik az 1992. decemberi számviteli és könyvvezetési törvények. Az egyéni vállalkozást az 1993. augusztus 20-i iparűzési törvény szabályozza. A cégjegyzékről és a kereskedelmi bíróságok ezzel kapcsolatos tevékenységéről az 1994. december 29-i törvény rendelkezik.<sup>31</sup> 1995 januárjában fogadták el a horvát versenytörvényt.

### A szlovén privatizáció

A volt Jugoszlávia utódállamai közül a privatizáció szempontjából Szlovéniában a legjobb a helyzet. Ezt követi Horvátország, ahol 1995–1996-ig — éppen a Szerbiával viselt háború miatt — erősen államkapitalista tendenciák domináltak, ezen a helyzeten az 1996-os új horvát privatizációs törvény kíván segíteni. Szerbiában és Montenegróban — az ún. Kis-Jugoszláviában — bár 1991-ben és 1992-ben megszülettek az első privatizációs vonatkozásokkal is rendelkező törvények, de a háborús viszonyok miatt lényegében hadigazdálkodás folyt, 1995–1996-ig a valódi privatizáció nem nagyon tudott előrehaladni.<sup>32</sup>

29 Ld. a szlovén társasági jog átfogó elemzését S. Ivanjko–C. Jessel Horst: *Die Gründung einer Tochtergesellschaft in Slowenien* című tanulmányban az M. Lutter szerkesztette *Die Gründung einer Tochtergesellschaft im Ausland* című kötetben. 725–761. old.

30 Ld. T. Pintaric: *Handelsgesellschaften in Kroatien*. Jahrbuch für Ostrecht 1994/1. 67–83. old., D. Ledic: *Die Gründung von Tochtergesellschaften in Kroatien*. Az M. Lutter szerkesztette *Die Gründung einer Tochtergesellschaft im Ausland* című kötetben. 433–457. old.

31 Ld. J. Slowinski: *Die Rechtsentwicklung Kroatien seit 1990*. Österreichische Osthefte. 1995/2. 689–711., old. S. Prüner: *Zum Stand der Reform des Wirtschaftsrechts in Kroatien I–II*. WIRO, 1995/6–7. szám.

32 Ld. H. Büschenfeld: *Privatisierung „gesellschaftlichen Eigentums“ in den Nachfolgerstaaten Jugoslawiens — eine Zwischenbilanz*. Osteuropa, 1995/3. 219–232. old., M. Bos-

Szlovéniában 1991–1992-ben igen széles körű politikai vita folyt a privatizáció alapelveiről — ennek következtében először 1991-ben lényegében korlátozott körű *reprivatizációs törvényt* hoztak (ún. denacionalizálási törvény, amelynek érdekessége, hogy abban a körben, amelyben alkalmazták — csak szlovén természetes személyek — a visszaadást helyezték előtérbe a kárpótlással szemben<sup>33</sup>), és a *szlovén átalakulási törvényt* egy évvel később (1992. november 20-án) adták ki, mint a horvát átalakulási törvényt. (Azóta a törvényt többször módosították, így elég lényeges mértékben 1996-ban.)

A főbb alapelvek a következők voltak:

- a hajdani munkás-önigazgatás honorálása folytán átalakulási autonómia és a munkáskollektívák elsődlegességének lehető biztosítása;
- az adásvételt, illetve az ingyenes lakossági részesítést egymással kombinálni kell;
- a privatizáció alapelve a nyilvános versenyeztetés legyen, közkontrollal, lehetőleg igazságosan, minden szlovénnek azonos jogokat biztosítva;
- a privatizációs folyamat ún. időbeli zártsága, tehát kb. 5 éven belüli befejezhetőségének biztosítása.<sup>34</sup>

Az 1992 végi szlovén törvény a társadalmi tőkével működő vállalatok átalakításáról szól. Első lépésként a *Szlovén Vagyonügynökség* által kiadott metodika szerint vagyonértékelést kell tartani (3–6. §). Átalakulni rt.-vé vagy kft.-vé lehet, az átalakulás a bírósági cégjegyzékbe való bejegyzéssel fejeződik be (7. §). A 17. § szerint az átalakulás lényege, hogy a vállalat feletti tulajdon „ismert és meghatározható tulajdonosokhoz” kerüljön. Ennek érdekében viszont az alakulás előtt el kell különíteni a denacionalizálási törvény alapján visszaadandó vagyont, és arra elidegenítési és terhelési tilalom lép életbe. Ha a visszaadási igényt jogosnak ismerik el, a vagyon egy speciális alaphoz kerül, amely gondoskodik a restitúcióról (9–16. §).

A vállalatvezetés köteles átalakulási tervet kidolgozni, és azt a Vagyonügynökségnek be kell küldeni — a programot a munkavállalók véleményezik, és nyilvánosan meg kell hirdetni. A programot a Vagyonügynökség visszatarthatja, de ha 30 napon belül ezt nem teszi, a program elfogadottnak tekinthető. A program alapján, annak elfogadásától számított 1 éven belül a vállalatvezetésnek végre kell hajtania az átalakulást. Ha az rt., illetve kft. bíró-

njak: *Privatization and Entrepreneurship in FR Yugoslavia*. Yugoslav Survey, 1993/4. 73–92. old.

33 Ld. P. Boric: *Entwicklung der Unternehmensumwandlung und Privatisierung in Kroatien, Slowenien und Ungarn*. 137–139. old. A P. Boric és W. Posch által szerkesztett *Privatisierung in Ungarn, Kroatien und Slowenien im Rechtsvergleich* című kötetben. Wien–New York, 1992.

34 Ld. M. Ilesic: *Privatization of Companies alias Distribution of Social Ownership (the Case of Slovenia)* és D. Djokic: *Ownership Transformation of Slovenian Companies*. Mindkettő az előző lábjegyzetben idézett kötetben 104–113., illetve 114–128. old.

sági bejegyzése nem történik meg, a döntés joga a Vagyongyűgyökségre száll. Ezt a Vagyongyűgyökség maga is elő tudja idézni, mert a bírósági bejegyzés csak a Vagyongyűgyökség jóváhagyásának csatolása esetén lehetséges (20. §).

A Vagyongyűgyökségről az 1993. február 4-i törvény rendelkezik. A Vagyongyűgyökség közjogi intézetként közvetlen kormány-alárendeltségben működik. Az igazgatótanács tagjait a kormány nevezi ki, az operatív vezetést ügyvezető igazgató látja el. (Felépítése hasonlít az 1990–1995 között működött magyar Állami Vagyongyűgyökségre. A Vagyongyűgyökség azonban parlamenti küldöttekből álló felügyelő bizottsággal is rendelkezik.)

A vállalat lényegében az alábbi privatizációs módszereket alkalmazhatja, zömmel kombináltan: átadhatja részvényeit különböző alapoknak, megvalósíthatja a részesedések „belső” elosztását, illetve eladását, eladhatja külső befektetőknek a részesedéseket, vagy tőkeemeléssel privatizációt hajthat végre.

Az alapmódszer az volt, hogy a részvények 20%-a a fejlesztési alapba, 10%-a a nyugdíj-, illetve kárpótlási alapba kerül (22. §). A vállalati vagyon 20%-át ingyen megkapják a dolgozók, a fennmaradó 50%-ot elidegenítik külső befektetőknek, feltéve, ha erre a vállalati dolgozók kedvezményes ellenérték (kb. 50%-os kedvezmény) fejében sem tartottak igényt (23–25. §). A külső befektetőknek való eladás nyilvános versenyztetéssel történik, de egyenlő feltételek esetén a szlovák állampolgárokat előnyben kell részesíteni.

Az állampolgárok részére privatizációs kuponokat bocsátottak ki, ezeket részben a szlovén Fejlesztési Alap részvényeire lehet becserélni (erről az alapról ugyancsak az 1993. február 4-én kiadott külön törvény rendelkezik), részben konkrét vállalatok privatizációjánál lehet a kuponokat felhasználni, mégpedig az alaptőke 60%-a erejéig.

Elvileg a privatizáció történhet úgy is, hogy a vállalat összes részvényét átadják a Fejlesztési Alapnak, vagy a vállalat egész tőkéjét adják át az Alapnak, és a vállalatot megszüntetik (törlik a regiszterből). Ezt az eljárást követték a súlyosan veszteséges vállalatok esetében.

A kupon — tulajdoni bizonyítvány — olyan sajátos korlátozott értékpapír, amelyet a kormány bocsátott ki szlovén állampolgárok részére életkorhoz igazodva. Az állampolgároknak igényelniük kellett a kupont. Az egyébként átruházhatatlan kupont az összes társadalmi vagyon maximum 40%-áig bocsáthatták ki.

A szlovén privatizációban a még így is elég nagy társadalmi ellenállást kiváltó külföldi tőke érdekes módon viszonylag csekély mértékben vett részt. A társasági törvényt követően 1993. június 10-én külön törvényt hoztak a külföldi befektetésekről és a külföldiek fiókvállalatairól. Az ország szoros kötődése Ausztriához, illetve Olaszországhoz feltehetően a jövőben a működő tőke nagyobb mértékű behozatalát fogja eredményezni.

## A horvát privatizáció

1991. április 18-án fogadta el a parlament a társadalmi tulajdonú vállalatok átalakulásáról szóló törvényt — ezt 1992-ben és 1993-ban is többször módosították. A *horvát privatizációs alapról* 1992 decemberében alkottak törvényt.

Az átalakulási törvény 1-4. §-a a társadalmi vállalatok számára átalakulási kényszert írt elő rt.-vé vagy kft.-vé, az eredeti határidő 1992. június 30-a volt. Az átalakulásról szóló határozatot a munkástanács (kisebb vállalatoknál a dolgozók közgyűlése) hozza meg — ezt a vállalati kollektíva, a Vagyonügynökség, a Privatizációs Alap és külső befektetők egyaránt kezdeményezhetik. Ha a döntés e határidőig nem történik meg, a döntés jogát a Vagyonügynökség veszi át.

A döntést megelőzően a vállalat köteles volt elvégeztetni a vagyonügynökségi metodika szerinti vagyonértékelést, és átalakulási tervet kell készítenie. A tervet a Vagyonügynökség megváltoztathatja (60 napon belül), jóváhagyás (vagy hallgatás) esetén az átalakulási folyamat az előzőekben tárgyalt szlovén privatizációnál leírtak szerint zajlik, és az eljárás a bírósági regiszterbe való bejegyzéssel ér véget.<sup>35</sup>

Eredetileg a privatizációt az 1990-ben létrehozott *Vagyonügynökség*, illetve a *Fejlesztési Alap* kettőse irányította. Horvát érdekesség, hogy az 1993. január 1-jével belépő új *Privatizációs Alap* egyesítette magában az ügynökséget és az alapot, ezeket tehát összevonták. Az egységes szervezetet ettől kezdve miniszterelnök-helyettes irányításával működő 9 tagú igazgatótanács vezette, amelybe a parlament 5 tagot jelölt. (A felügyelő bizottságot is a parlament választotta.)<sup>36</sup> Ezt követően viszont létrehozták a Privatizációs Minisztériumot, amelynek jogállását az 1996. évi privatizációs törvény jelentősen megerősítette. Az alap a minisztérium irányítása alá tartozik (3. §, 40. §).

Az első privatizációs módszer, hogy a vállalatot a Privatizációs Alap eladja, mégpedig úgy, hogy a vállalat egyszemélyes rt.-vé vagy kft.-vé alakul át, és a vevő a társasági részesedéseket veszi meg. A vevő vásárolhat 100%-ot, vagy egy részt, ha csak részlegesen veszi meg a vállalatot, a többi részesedés az alapban marad. Az első fordulóban mindenképp nyilvános versenyztetés (árverés) van, ennek eredménytelensége esetén közvetlen szerződéskötésre is sor kerülhet (14-21. §).

A második privatizációs módszer az első variációja, mert ez esetben az átalakult vállalat részesedéseit egy vagy több tőketársaságba apportálják (22-24. §). A harmadik módszer, hogy egy vagy több külső befektető szerződést köt a vállalattal, és tőkebefektetése fejében vállalatvezetési jogokat kap. Ezt

35 Ld. P. Sarcevic: *Privatization in Yugoslavia and Croatia*. A P. Sarcevic szerkesztette *Privatization in Central and Eastern Europe* című kötetben. London, 1992. 81-96. old.

36 Ld. M. Krizan: *Zur Privatisierung der Wirtschaft in Kroatien*. Osteuropa, 1994/5. 492-498. old.



követően a vállalat átalakul rt.-vé vagy kft.-vé és a társasági részesedések megoszlának a Privatizációs Alap és a befektetők (esetleg még a munkavállalók) között (25. §).

Végül, ha az első három módszer nem eredményes, a vállalat úgy alakul át, hogy ingyen valamennyi részvénye az alaphoz kerül, és ezt követően az dönt a privatizáció lehetőségéről (26–28. §).<sup>37</sup>

A horvát privatizáció is széles körű többletjogokat adott a munkavállalóknak, így elővásárlási, részletfizetési lehetőséget, legalább 20%-os árkedvezményt stb.

Horvátországban is volt *kisprivatizáció*, mégpedig egyszerűsített privatizációs eljárással (5 millió DM alatti vagyonú vállalatoknál). Emellett alkalmazták a likvidálásos privatizációt is.

A Privatizációs Alap mint a privatizáció fő szerve a hozzá került vállalati részesedésekből először juttat a többi alapnak (pl. a Kárpótlási Alapnak), a nála maradt társasági részesedéseket pedig köteles nyilvánosan értékesíteni (31–35. §). Elvileg mód volt bérbeadásra is.<sup>38</sup>

Az 1995. nyári versenytörvény után 1996-ban Horvátországban új privatizációs törvényt alkottak (21/1996. számú törvény, 1996. március 1-jén fogadták el). E törvény modernizálta a privatizációs döntéshozatali rendet, továbbá jóval részletesebben rendezte a kuponprivatizációt mint a tömeges privatizáció elsődleges eszközét, és annak kárpótlási vonásokat is adott (21–29. §). A törvény kimondja a Privatizációs Alap privatizációs kötelezettségét (4. §). Tiltja, hogy a vállalatok megvegyék saját részvényeiket (2. §), rögzíti a dolgozók elővásárlási jogát (5. §). A privatizációs célokat és a döntési kritériumokat is egyértelműbben határozták meg (7–9. §), bár a privatizációs szerződést mindössze egy paragrafus tartalmazza (10. §). A törvénybe közvetlenül büntetőrendelkezéseket is beillesztettek.

## Észtország és Lettország

### *Az észt gazdasági jogrendszer kiépítése*

Észtország és Lettország, több más szovjet utódállamhoz hasonlóan, szintén 1991-ben függetlenedett Oroszországtól. Mindkét állam hihetetlenül súlyos gazdasági-társadalmi és politikai problémákkal küzd. Egyfelől régi Hansa-államok, jelentős nemzeti tradíciókkal, másrészt a Szovjetunióba való beol-

37 Ld. V. Filipovic: *Unternehmensumwandlung in Kroatien. A Privatisierung in Ungarn, Kroatien und Slowenien im Rechtsvergleich* című kötetben. 82–102. old.

38 Ld. a horvát privatizációt összefoglalóan P. Boric: *Eigentum und Privatisierung in Kroatien und Ungarn* című kötetben. Wien, 1996.

vasztás deformálta gazdaságukat. Az oroszok betelepítése jelentős társadalmi feszültséggel járt, mert az észtek és a lettek voltaképp csaknem kisebbséget képeznek saját hazájukban.

Észtországban és Lettországban alig volt jogász, a civiljogrendszer alapjai is hiányoztak. A jogrendszer megteremtése és a magángazdaság helyreállítása főleg svéd és finn segítséggel folyik.

Az észt fejlődés alapját a még a Szovjetunióban hozott 1989. évi észt vállalati törvény képezi — ez biztosította részben az észt állami vállalatok önálló gazdálkodását, részben a kereskedelmi társaságok megalapításának lehetőségét. 1991 nyarán megszületik a tulajdonreform alapjairól szóló törvény, amely a további jogfejlődés alapjául dologi jogi kódex, valamint ezt követően a Polgári Törvénykönyv és a Kereskedelmi Törvénykönyv megalkotását jelölte meg.

1992 nyarán létrejön a magántulajdont ismét teljes körűen legitimáló észt alkotmány, majd 1993 júniusára megszületik a hatalmas — majdnem 400 szakaszból álló — *dologi jogi kódex*, amelyhez szeptemberben külön telekkönyvi rendtartás is csatlakozik. A Ptk. létrehozásában — az orosz civiljogi fejlődéssel párhuzamosan — lényegében az *általános rész*ig jutnak el.<sup>39</sup> 1994 júniusában jelenik meg a száznolcvan paragrafusból álló Ptk. általános rész, amely a külön dologi jogi törvényre tekintettel főleg a jogalanyiságot és a jogügyleteket szabályozza. A Ptk. tartalmazza az észt jogi személyekre vonatkozó általános szabályokat (36–57. §) is. A cél 1998-ra a Ptk. befejezése.

Az észt gazdasági jogrendszer alapjait az 1995 februárjában kiadott hatalmas terjedelmű *Kereskedelmi Törvénykönyv* tartalmazza. A Kt. a kereskedelmi társaságok öt formáját szabályozza: a kkt.-t, a bt.-t, a kft.-t, az rt.-t és a „nyereségre törekvő szövetkezetet”. Emellett a törvény szabályozza az egyéni vállalkozást is. Kifejezetten konszernjog a törvényben nincsen, de a 6. § definiálja a konszertnt.

A kereskedelmi társaságok a klasszikus *német modellre* emlékeztető szabályozást kaptak. Az „egyszerű” vállalkozások alapesete a kkt. (79–124. §), amely egyben a bt. mögöttes jogterülete (125–134. §). A kft. az rt.-vel egyenrangú társaságként kezelt (135–220. §), a törvény végig a törzsbetétről rendelkezik, tehát külön kft.-üzletrész nincs. A kft.-nek is van — egy vagy több személyből álló — igazgatósága, a felügyelő bizottság csak bizonyos nagyságrend felett kötelező, de akkor az igazgatóságot irányító jogosítványokat kaphat.

A részvénytársaság jegyzéssel nyilvánosan, vagy jegyzés nélkül, alapító szerződéssel és az alapszabály elfogadásával jöhet létre (242–289. §). A felügyelő bizottság az igazgatóság felett áll, nem a közgyűlés, hanem a felügyelő bizottság nevezi ki az igazgatóságot (306–309. §). A felügyelő bizottság a tár-

39 H. Kiviloo: *Entwicklung und Wiederherstellung der Privatrechtsordnung in Estland*. A P. Schlechtriem szerkesztette *Privatrecht und Wirtschaftsverfassung* című kötetben. 33–41. old.

saság stratégiai, az igazgatóság a társaság operatív vezető szerve. Dolgozói participációról a Kt.-ben nem esik szó. Egy vagy több könyvvizsgáló választása az rt.-nél kötelező (328–330. §).<sup>40</sup>

A Kt. részletesen szabályozza a kereskedelmi társaságok egymásba való átalakulását, szétválását és egyesülését is (391–541. §). A Kt. lényeges része a cégjegyzékről rendelkező rész. A kereskedelmi regisztert a cégbíróóságok vezetik. Az egyéni vállalkozóknak és a társaságoknak cégneve van. A cégjegyzék nyilvános és a cégjegyzékbe való bejegyzéssel nyeri el a kereskedelmi társaság jogi személyiségét (33–34. §). A cégbíróóság törvényességi hiba esetén törölheti a céget (28–74. §). A törvény külön szabályozza a cégjegyzést (16–20. §).

A Kt. beszél a könyvvezetésről és a mérlegről (331–337. §), a felszámolásról (364–383. §), de csak általában. A számviteli, a csőd- és a versenyjog tehát külön törvényekre utalt, ezek létrehozása folyamatban van.

A privatizáció Észtországban korán megindult és jelentős sikereket ért el. Már 1990-ben megjelenik a kisprivatizációs törvény, kormányrendeleti alapon megindul az állami vállalatok átalakítása, illetve privatizációja, korlátozott mértékű ingatlan-reprivatizációra is sor kerül. 1991-ben törvény születik a külföldi befektetésekről — a skandináv és a német tőke behatolása jelentős. A sok részjogszabályt egységesíti az *1993. június 11-i privatizációs törvény*, amelyet 1996 decemberében átfogóan újrakodifikáltak.

Eredetileg egy, a Gazdasági Minisztérium alá tartozó állami vagyonhivatal, illetve egy privatizációs közintézet bonyolította le az észti privatizációt. 1993-ban viszont ez a szervezet élesebben kettéválk egy *privatizációs hatóság*ra (Privatizációs Ügynökség, amelynek vezető tanácsstagjait különböző miniszterek nevezik ki) és egy *sajátos kormányvállalatra*, amely a privatizációt ténylegesen lebonyolítja.

Az észti *kisprivatizáció* — amelyben bizonyos sorrendben külföldiek is részt vehettek — már eredményesen befejeződött. A „nagyprivatizáció” során egyes jelentősebb vállalatok privatizációjáról maga a parlament döntött. A privatizációban alapvető szerepet játszanak a külföldi befektetések mellett a különböző *privatizációs kuponok* (kárptólási, dolgozói, mezőgazdasági stb.), amelyekkel a tőkeszegény észti állampolgárokat (a betelepült oroszok zömmel nem állampolgárok) igyekeznek az állami tulajdonból részesíteni.

### *Lett gazdasági jogrendszer és privatizáció*

Az észti utat járja — *némileg lassabban és részben más jogi módszerrel* — Lettország. Ez a kis ország 1990 májusában deklarálja függetlenségét, majd ősszel a vállalkozói tevékenységről és a vállalati regiszterről rögtön törvényt

40 Ld. a kft. és az rt. feldolgozását H. Koiteltől a WIRO 1996/5–6., illetve 11–12. számában.

alkot, és megkezdődik az egyes kereskedelmi társaságokról szóló törvényalkotás is. Ellentétben az észtekkel, akik az új Ptk. és Kereskedelmi Törvénykönyv párhuzamos létrehozására koncentráltak, a lettek fokozatosan életbe léptetik az 1937. évi korábbi lett Ptk.-t és önálló gazdasági törvények alkotását helyezik előtérbe. Ezek a törvények:

- 1992 januárjában törvény az egyéni vállalkozásokról;
- 1991. februári törvény a személyegyesülésekről (kkt., bt. — német fogásban);
- 1991. augusztusi törvény a kooperatív társaságokról (polgári jogi társaság);
- 1991. januári törvény a kft.-ről;
- 1990. decemberi törvény a részvénytársaságról (de csak 1992-ben lépnek hatályba);
- 1991 tavaszán törvényt hoznak az állami vállalatról és a községi vállalatról;
- 1991 novemberében fogadják el a külföldi befektetésekről szóló törvényt.<sup>41</sup>

A lett társasági jog központi kategóriája nem az rt., hanem a kft., amelynek egyszemélyes változata is van, és egyaránt szolgál formájául az átalakult állami vállalatoknak és az új magánvállalkozásoknak. Mivel a kft. alapvető vállalati forma, vezetési struktúrája erősen közelít az rt.-knél elfogadotthoz.<sup>42</sup> A külföldi befektetések is a kft.-re koncentrálnak.<sup>43</sup>

A lett társasági jog infrastruktúrája is lassan megszületik. A kereskedelmi regisztert a többször módosított 1990. novemberi törvény alapján bíróságok vezetik. A csődtörvényt 1991 végén,<sup>44</sup> az értékpapír- és tőzsdetörvényt 1992 januárjában fogadják el. A töredékes versenytörvény is 1991 végén, a számviteli törvény 1992 októberében születik meg. Számos törvény kísérletezik a „normális” földtulajdoni viszonyok megteremtésével.

Lettországbán is minimális reprivatizáció volt a földeknél és az épületeknél. 1991-ben alkotják meg itt is a kereskedelmi, szolgáltató és a vendéglátóipari egységek kisprivatizációjáról szóló törvényt — ezt 1994-ben jelentősen módosítják. 1991-ben a parlament programszerű törvényt állapít meg az állami tulajdon átalakulásának rendjéről. Ezt követően 1992-ben több résztör-

41 Ld. J. Rozenfelds: *Problems of Legislation on Privatization in Latvia*. A W. Seiffert szerkesztette *Wirtschafts- und Gesellschaftsrecht Osteuropas im Zeichen des Übergangs zur Marktwirtschaft* című kötetben. 354–358. old., J. Weber: *Die Wiederherstellung und weitere Entwicklung der Privatrechtsordnung in der Republik Lettland*. A P. Schlechtriem szerkesztette *Privatrecht und Wirtschaftsverfassung* című kötetben. 51–59. old.

42 Ld. E. Meincke-B. Treibmann: *Die GmbH nach dem Recht der Republik Lettland*. RIW. 1996/10. 826–835. old.

43 T. Clausen-A Johnen: *Die gesetzliche Rahmenbedingungen für ausländische Investitionen in Lettland*. WIRO, 1996/12. 441–443. old

44 A. Landl-L. Liere: *Das Insolvenzrecht in Lettland*. WIRO, 1996/12. 443–446. old.

vényt hoznak: így a vagyonértékelésről, a privatizációs eljárásról és a privatizációs kuponokról, de maga a privatizáció eléggé szétszórtan, nehézkesen indult be.

1994-ig a privatizációs szervezet is meglehetősen szétszórt, lényegében megosztottan az egyes minisztériumokhoz tartozott a privatizáció, bár volt a kormánynak egy ún. Átalakítási Bizottsága. Ténylegesen a Gazdasági Minisztériumnak kellett volna a privatizációs folyamatot összefognia. A vállalatok jó része ugyanakkor a helyi önkormányzatok tulajdonába került. A lett privatizáció további sajátossága, hogy az állami, illetve az önkormányzati vállalatok többségét nem rt.-vé, hanem kft.-vé kellett átalakítani.

1994 márciusában születik meg az új, egységes lett privatizációs törvény, ez a korábbi meglehetősen decentralizált és a vállalati vezetők által eléggé kézben tartott lassú privatizációt erősen centralizálja és igyekszik felgyorsítani. A privatizációs döntéshozatal a kormány közvetlen felügyelete alatt álló *Privatizációs Ügynökségnél* (a német Treuhand felépítéséhez igazodó szerv) koncentrálódik. Az általános privatizációs program gyakorlatilag nyolcféle privatizációs technikát is ismer, amelyből az adott vállalat privatizációs projektjében kell a konkrét formát (formákat) kiválasztani. Előtérben áll a versenyeztesítés (nyílt aukció stb.), de mód van az ún. közvetlen értékesítésre is. A lényeg azonban a privatizációs törvény 57. §-a szerint, hogy a vállalati vagyon 50%-át privatizációs kuponért kell értékesíteni a vállalati dolgozók, kártalanításra jogosultak, illetve általában a lett állampolgárok részére — a privatizációs kupon különböző fajtáiról 1994 novemberében külön törvényt alkottak.<sup>45</sup>

Az eredeti elképzelés szerint 1997-re a lett állami tulajdon 75%-át kellett volna privát kézbe adni — a tényleges eredmény persze ennél jóval szerényebb.

45 Ld. B. Flick: *Die Privatisierung mittlerer und grosserer Unternehmen in Lettland*. A H. Roggemann szerkesztette *Eigentum in Osteuropa*. Berlin, 1996. kötetben. 148–161. old., valamint K. Bolz–A. Polkowski: *Privatisierung und Wettbewerbspolitik in Lettland*. Ost-europa-Wirtschaft, 1996/3.

vegyt hozunk fel a versenytársakkal a privatizáció elterjedés és a privatizációs folyamatok leírására és értékelésére. A privatizáció folyamatát vizsgáljuk a gazdasági rendszer átalakulásában, a gazdasági életben és a társadalmi életben. A privatizáció folyamatát vizsgáljuk a gazdasági rendszer átalakulásában, a gazdasági életben és a társadalmi életben. A privatizáció folyamatát vizsgáljuk a gazdasági rendszer átalakulásában, a gazdasági életben és a társadalmi életben.

1994 márciusában születik meg az új gazdasági törvény, amely a gazdasági életben és a társadalmi életben. A privatizáció folyamatát vizsgáljuk a gazdasági rendszer átalakulásában, a gazdasági életben és a társadalmi életben. A privatizáció folyamatát vizsgáljuk a gazdasági rendszer átalakulásában, a gazdasági életben és a társadalmi életben.

Az eredeti elképzelés szerint 1994-ben a privatizáció folyamatát vizsgáljuk a gazdasági rendszer átalakulásában, a gazdasági életben és a társadalmi életben. A privatizáció folyamatát vizsgáljuk a gazdasági rendszer átalakulásában, a gazdasági életben és a társadalmi életben.

A privatizáció folyamatát vizsgáljuk a gazdasági rendszer átalakulásában, a gazdasági életben és a társadalmi életben. A privatizáció folyamatát vizsgáljuk a gazdasági rendszer átalakulásában, a gazdasági életben és a társadalmi életben.

- 11. J. Börsch: Die Privatisierung in Ostdeutschland. In: J. Börsch (Hrsg.): Die Privatisierung in Ostdeutschland. Berlin 1994, S. 148-161.
- 12. J. Börsch: Die Privatisierung in Ostdeutschland. In: J. Börsch (Hrsg.): Die Privatisierung in Ostdeutschland. Berlin 1994, S. 148-161.
- 13. J. Börsch: Die Privatisierung in Ostdeutschland. In: J. Börsch (Hrsg.): Die Privatisierung in Ostdeutschland. Berlin 1994, S. 148-161.
- 14. J. Börsch: Die Privatisierung in Ostdeutschland. In: J. Börsch (Hrsg.): Die Privatisierung in Ostdeutschland. Berlin 1994, S. 148-161.

### III. rész

## A magyar privatizáció joga

### (Egy lényegében sikeresen befejezett privatizáció)

A magyar jogrendszerben az 1990-es években megkezdett magánjogi jogszabályok megalkotása az 1990-es években megkezdett gazdasági reformokhoz kapcsolódik. A magánjogi jogszabályok megalkotása az 1990-es években megkezdett gazdasági reformokhoz kapcsolódik. A magánjogi jogszabályok megalkotása az 1990-es években megkezdett gazdasági reformokhoz kapcsolódik.

Az 1990-es gazdasági reformok során megkezdett az 1990. évi IV. törvény a Magyar Polgári Törvénykönyvről megalkotásáról, amely az 1990-es években megkezdett gazdasági reformokhoz kapcsolódik. A Ptk. megalkotása az 1990-es években megkezdett gazdasági reformokhoz kapcsolódik. A Ptk. megalkotása az 1990-es években megkezdett gazdasági reformokhoz kapcsolódik.

A magyar gazdasági élet szabályozásának legfontosabb területe az 1990-es években megkezdett az 1990-es években megkezdett gazdasági reformokhoz kapcsolódik. A magánjogi jogszabályok megalkotása az 1990-es években megkezdett gazdasági reformokhoz kapcsolódik.

1. J. G. Brown: *Magyarország a reformok útján*. C. Szűcs-Székely-G. Bruner-K. Westfal: *Die Privatisierung der öffentlichen Unternehmen in Osteuropa und im Mittelmeer*. Berlin 1992. 127-141. old.; H. H. Giesmann-K. Schroeder: *Umwandlung von Staatsbetrieben in private Unternehmen in Osteuropa* 1993/1. 154-167. old.; H. Loh: *Osteuropa und Subjektive Umwandlung in eigenständige Transformationsprozess*. Südosteurop. Mitteilungen 1992/1. 14-16. old.; K. Örsényi: *Power Privatization*. London: Law Review 1994.





# A magángazdaság törvényi alapjai Magyarországon

## A „szocialista piacgazdaság” jogi hagyományai

A magyar gazdasági jog — és ez szinte egyértelmű nyugat-európai irodalmi megállapítás, nem egyszerűen öndicséret — a volt szocialista országok többségéhez képest jóval jobb állapotban került a rendszerváltozás folyamatába.<sup>1</sup> Az 1956 utáni fejlődés, de különösen az 1968 utáni, a tervgazdaságba egyre több piaci elemet beépítő gazdasági reform következtében a magyar gazdasági jogban az 1990-es évekre már kialakult egy bizonyos, *korlátozott mértékű gazdasági jogállamiság*, voltak *piacgazdasági jogintézmények*. Emellett a gazdasági rendszerváltozás Magyarországon már 1988-ban, tehát az 1990-es politikai rendszerváltozás előtt megkezdődött.

Az 1968-as gazdasági reform előtti jogalkotásból kiemelhető az 1959. évi IV. törvény, a magyar Polgári Törvénykönyv, amely időben csak néhány évvel, de szemléletmódjában jelentősen megelőzte a többi szocialista ország hasonló törvénykönyveit. A Ptk. természetesen a klasszikus szocialista tervlebontási rendszer alapkategóriáival dolgozott, de azért meglehetősen nyitott volt, és számos részletmegoldásába beépítette az 1928-as magánjogi törvényjavaslat dogmatikai konstrukcióit is. A nyitottságot jelzi, hogy a Ptk.-t viszonylag könnyen adaptálni lehetett a magyar gazdasági reformhoz az 1977. évi IV. törvénnyel, majd az 1991. évi XV. törvény által végrehajtott változtatásokkal a rendszerváltozás utáni polgári piacgazdaságban is felhasználhatóvá lehetett tenni.

A magyar gazdasági államigazgatás legtöbb területe az 1960-as években — a többi szocialista országban ez zömmel rendeleti szabályozás maradt az 1990-es évekre is — *törvényi alapra* került, ld. a bányá- és a postatörvényt, az építési és a vízügyi törvényt stb. (Az államigazgatás alaptörvénye, az eljárási törvény is 1957-ben született — 1957. évi IV. törvény — és számos módosítással ma is hatályban van.)

1 Ld. pl. G. Brunner Magyarországról írt referátumát a C. Schroeder-G. Brunner-K. Westen: *Die Rechtsformen der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit in Osteuropa* című kötetben. Berlin, 1992. 125-144. old., H. H. Gleismann-K. Schroeder: *Umwandlung von staatlichen in privates Eigentum II. Osteuropa*, 1994/2. 154-157. old., H. Lietz: *Ordnungs- und Stabilisierungspolitik im ungarischen Transformationsprozess. Südosteuropa-Mittlungen*. 1992/1. 14-16. old., K. Oppenheim-J. Power: *Hungarian Business Law*. Boston. 1994.

Az 1968-as gazdasági reform alapvetően a tervlebotás megszüntetését és az ún. *szocialista gazdálkodó szervezetek önállóságának kiépítését* és jogi garantálását jelentette. Ehhez az 1970-es, 1980-as évek fordulóján a magán-szektor kiegészítő-kisegítő szerepének legitimálása járult.

A magyar gazdasági reform „húzóágazata” a *szövetkezeti* szektor volt, ez egyedülálló kísérletnek tekinthető Kelet-Európában. A magyar szövetkezeti szektor túllépett a mezőgazdaság körén, a közép- és kisvállalatok általános formájává vált. A szövetkezetekben alakultak ki a magánvállalkozások első formái is (háztáji gazdaság, melléküzemág, szakcsoport stb.). A szövetkezetek hamarabb kaptak önálló törvényi alátámasztást, mint az állami vállalatok (1971. évi III. törvény, az ún. általános szövetkezeti törvény).

Az *állami vállalatok* viszonylagos önállóságát először a 11/1967. (X. 13.) kormányrendelet deklarálta, ezt tíz év múlva törvény erősítette meg: az 1977. évi VI. törvény az állami vállalatot az állam vállalkozásaként definiálta (először használva a vállalkozás kifejezést törvényi szinten), és önállóságának törvényi garanciákat is adott (eszközátcsoportosítási, utasítási tilalom stb.). Az állami vállalati öntulajdonlást lényegében a vállalati törvény 1984-es novellája teremtette meg (1984. évi 22. tvr.), amely az állami vállalatok mintegy 80%-át *önkormányzó vállalattá* tette (vállalati tanács, közgyűlés, küldöttgyűlés általános vezetésével működő vállalat), ahol az államigazgatás szerepe *törvényességi felügyeletté* szűkült, és a vállalatvezetőt is vállalati szervek nevezték ki.<sup>2</sup> Az 1967. évi II. törvénnyel létrehozott — és egész 1992-ig hatályos — Munka Törvénykönyve ugyancsak jelentősen megnövelte a munkáltatók és a munkavállalók autonómiáját a munkaszerződések megkötésénél, és a kollektív munkajog alapját képező kollektív szerződést is a korábbi ágazati szintről vállalati szintre helyezte.

A vállalatok közti *tervszerződések* ténylegesen már 1968-ban megszűntek, formálisan — miután az 1972. évi VII. törvény megszüntette a kötelező tervmutatókat — az 1977. évi IV. törvénnyel kerültek ki a Ptk.-ból. Az 1968-as reform eredményeként megszűntek a vállalati jogviták rendezésére felállt államigazgatási jellegű döntőbizottságok, és helyükre — ez igen jelentős eltérés a többi szocialista országtól — már az 1970-es években a „rendes” bírósági rendszerbe beépített *gazdasági bíraskodás* lépett (1972. évi IV. törvény). A magyar állami vállalatok tehát — a legtöbb többi volt szocialista országgal szemben — megszokták a *piaci jellegű szerződéseket* és a *jogviták bírósági rendezését*.

Az 1988-as társasági törvény Magyarországon nem légyeres térbe robbant be. A társasági jog előfutára 1961-től kezdve szinte természetszerűen a szövetkezeti jog volt (egyszerűbb gazdasági együttműködés, termelőszövet-

2 Az 1984–1985-ös vállalati reform leírását ld. a szerző *Egy gazdasági szervezeti reform sodrában* című művében. Bp., 1985.

kezeti közös vállalkozás, szövetkezeti vállalat), az 1967-es jogalkotás pedig egyesülés és közös vállalat formájában az állami vállalati szektorban is lehetővé tette a társulást, bizonyos mértékben felélesztve az 1875. évi Kereskedelmi Törvénykönyv szerinti kft. és rt. intézményét is (a közkereseti társaság a kisiparban és magánkereskedelemben korábban is fennmaradt). A szocialista szektor magánszektortól izolált „társulási jogának” első átfogó kodifikációjára az 1970. évi 19. tvr.-rel, majd kiérleltebb rendezésére az 1978. évi 4. tvr.-rel került sor. (A „társulás” terminológia és a törvény helyett a törvényrejtő rendeleti jogforrási szint jelzi a szocialista ideológia nyomását.) A külföldi (nyilván nyugati) vállalatok „betársulását” (joint venture) még alacsonyabb jogi szinten szabályozták a 28/1972. (III. 8.) PM-rendelettel — vegyes vállalat kft. és rt. formában volt alapítható.<sup>3</sup>

A magánszektor társaságainak rendezésére az 1979–1980-as ún. *kisvállalkozási reform* keretében került sor — polgári jogi társaság (pjt.), gazdasági munkaközösség (gmk) — mégpedig lényegében az 1981. évi 15. tvr.-rel. A gmk tartalmilag a közkereseti társaságnak felelt meg (a vállalati gazdasági munkaközösség természetesen a tagok vagyoni hozzájárulása híján csak korlátozottan minősíthető társaságnak) és *nyílt társas magánvállalkozást* jelentett. Egy gmk összesen 30 tagot és alkalmazottat foglalkoztathatott, és így akár kisvállalatnak is minősíthető — ilyen szerződés még az 1980-as évek végén sem volt lehetséges a legtöbb szocialista országban. A társasági jog azonban szektorálisan osztott maradt 1988-ig és az állampolgári társaságok — a szövetkezetek kivételével — nem lehettek jogi személyek.<sup>4</sup>

A magyar vállalatok nem voltak úgy elvága a világpiactól, mint kelet-európai társaik. A *vállalatok közvetlen külkereskedelmi* jogait alapvetően a külkereskedelemről szóló 1974. évi III. törvény biztosította. Korlátozott mértékben 1967 után a versenyjogot is felélesztették a kartelljoggal együtt, erről végül is a tisztességtelen gazdálkodás tilalmáról szóló 1984. évi IV. törvény rendelkezett. A legtöbb szocialista országgal szemben Magyarországon kiépült iparjogvédelmi és szerzői jog várta a rendszerváltást (1969. évi II. törvény, 1969. évi III. törvény stb.).

Magyarország *jóval fejlettebb és piacra orientáltabb* gazdasági jogrendszerrel lépett tehát a rendszerváltás folyamatába, mint a legtöbb szocialista ország. A hivatkozott törvények jó része — kisebb módosításokkal — alkalmasnak bizonyult a polgári piacgazdaság szolgálatára is. Mindez természet-

3 A magyar társasági jog kifejlődését ld. a szerző *Vállalati önállóság, vállalatirányítás, társulások* című könyvében. Bp., 1972.

4 Az 1979–1981-es kisvállalkozási szabályozáshoz ld. Bauer Tamás: *A második gazdasági reform és a tulajdonviszonyok*. Mozgó Világ, 1982/11., Csillag István–Lengyel László: *Vállalkozás, állam, társadalom*. Bp., 1985., Vékás Lajos: *Az állampolgári tulajdon elvi kérdéseiről*. Jogtudományi Közlöny, 1982/5., Csillag István: *Kisvállalkozás Magyarországon*. Gazdaság, 1986/4., Falusné Szikra Katalin: *A kistulajdon helyzete és jövője*. Bp., 1986.

sen nem jelenti azt, hogy ne lett volna szükség a politikai rendszerváltozás után egy igen kiterjedt gazdasági jogalkotásra, azonban a piaci rendszer jogi infrastruktúrájának építése nem a semmiből indult, mint pl. Albániában vagy mondjuk a balti kisországokban.

## A rendszerváltozás gazdasági joga

*A polgári piacgazdaság gazdasági jogi alapjai 1988–1998 között lényegében teljesen kiépültek Magyarországon. A piacgazdaság alapvető „hordozó törvényei” ez alatt a 10 év alatt létrejöttek, sőt több területen (társasági és cégjog, bankjog és értékpapírjog, versenyjog) az első átfogó felülvizsgálat is megtörtént.*

Tulajdonképp két nagyobb terület van még hátra. Egyrészt a mára már elavultnak tekinthető *Polgári Törvénykönyv átfogó reformja* és Kereskedelmi Törvénykönyv hiányában (ezt láthatóan a magyar jogfejlődés nem igényli) a kereskedelmi ügyletek korszerű szabályozása magában a Ptk.-ban. Másrészt az *ingatlan-tulajdonjog és az ingatlan-nyilvántartás átfogó rendezése*, mert a jelenlegi földtörvény (1987. évi I. törvény) és más, e körbe tartozó jogszabályok a befektetések jelentős akadályát képezik. Végül megjegyezhető, hogy várhatóan az új alkotmány a gazdasági alkotmányosság alapintézményeit is részletesebben fogja szabályozni.

Az 1988–1998 közötti jogalkotás *több alszakaszra* bontható, ezen belül a deregulatív liberálisabb, illetve az erőteljesebb állami beavatkozást jelző jogalkotás ciklikusan egyaránt előfordult, bár az utóbbi volt a jellemzőbb. A német típusú (társasági és versenyjog), illetve amerikai típusú (bankjog, értékpapírjog) gazdasági jogalkotás ellentmondásai is megfigyelhetők, alapvetően azonban az *elsődleges gazdasági jogalkotás* végbement, és a jövőben ennek finomítására, *minőségi javítására* kell törekednünk az európai jogharmonizáció követelményeinek figyelembevételével.<sup>5</sup>

A piacgazdaság alapvető területeinek jogi rendezése röviden a következőkben foglalható össze:

a) A *társasági jog* az 1988. évi VI. törvénnyel (továbbiakban: Gt.) a szocialista országok közül először került átfogó kodifikációra, amelyhez a *cégjog* az 1989. évi 23. törvényerejű rendelettel, az *átalakulási* (egyesülési, szétválási) *jog* az 1989. évi XIII. törvénnyel csatlakozott. A magyar társasági törvény 1990–91-ben hamar megszabadult néhány szocialista ideológiát tükröző rendelkezéstől és a rendszerváltozás után a *gyakorlatban is igen jól bevált, bizo-*

5 A magyar gazdasági jogalkotás fejlődésmenetét részletesen ld. a szerző *A magyar gazdasági jogalkotás feladatai az ezredfordulón. A hatékonyabb kormányzásért* című kötetben. Bp., 1996.

nyos mértékben példaként is szolgált más szocialista országok társasági törvényhozása számára. A lényegében elméleti alapon készült társasági törvényt 1997-ben átfogóan felülvizsgáljuk és újrakodifikáljuk. Az 1997-es társasági törvény német típusú, ún. faktikus konszernjogot is tartalmaz, amelyet a nyilvánosan működő részvénytársaságokra nézve az értékpapírtörvényben az amerikai példát követő take over (vállalatfelvásárlási) szabályozás egészít ki. Az 1997-es társasági törvényhez új cégtörvény csatlakozik, amely az Európai Unió 1. számú társasági jogi irányelvéhez igazodva biztosítani igyekszik a gyorsabb cégbejegyzést, a megbízhatóbb cégnyilvánosságot és a közhiteles bírósági cégnyilvántartást.<sup>6</sup> A társasági jogot egészíti ki az 1990. évi V. törvényben szabályozott *egyéni vállalkozások joga*, amelyet 1998-ban szintén felülvizsgálunk.

b) *Az állami szektor különjoga lényegében megszűnt*, bár néhány még végelszámolás vagy felszámolás alatt álló állami vállalat miatt formálisan az 1977. évi VI. törvény még hatályban van. Privatizációs résztörvények után — előprivatizációs törvény (1990. évi LXXIV. törvény), koncessziós törvény (1991. évi XVI. törvény) — az 1992. évi LIII., LIV., LV. törvények alapján sor került az állami vállalatok gazdasági társasággá való kényszerátalakulására. A privatizációs törvénykezés harmadik hullámaként 1995-ben megszületett az *egységes privatizációs törvény* (1995. évi XXXIX. törvény). A költségvetési szervek is elvesztették az 1992-es államháztartási törvénnyel (1992. évi XXXVIII. törvény) a tisztán állami jellegüket — központi, önkormányzati, köztisztviselői költségvetési szervek képezik az államháztartás alrendszerét.

c) Az 1992. évi I. törvénnyel lényegében sajátos kereskedelmi társasággá váltak a *szövetkezetek*.

d) Ugyan nyilván nem végleges szabályozásként, jelentős bírálatokkal illetve, de azért megszületett a piacgazdasághoz igazodó új *Munka Törvénykönyve* (1992. évi XII. törvény) és ehhez kapcsolódva a közszolgálatban alkalmazottakra vonatkozó törvények is. Ezen igen vitatott törvények (a szakszervezetek szerint nem eléggé, a befektetők szerint túl szociálisak) *mind az individuális, mind a kollektív munkajogot szabályozzák* (külön igen liberális sztrájk törvény is van, az 1989. évi VII. törvény, de komolyabb sztrájkok hiányában alig alkalmazták). *A munkavállalók participációja beépült az általános társasági jogba* (ez a többi szocialista országban általában nem történt meg), alapvonásaiban *rendezték a szakszervezeti jogok*, bevezették az *üzemi tanács* intézményét. Ugyancsak vitatottan, de az egyesülési jogra vonatkozó 1989. évi II. törvény szerint működő gazdasági érdekképviseletek (GYOSZ, VOSZ) mellett az 1994. évi XVI. törvény a kényszertagságon alapuló *gazdasági kamarákba* kényszerítette a vállalkozókat. (Valamennyi magyar egyéni és

6 E kézirat lezárásáig (1997. novemberig) az új társasági és cégtörvényt az Országgyűlés még nem fogadta el.

társas vállalkozó kötelezően három nagy közjogi gazdasági kamara valamelyikének tagjává vált.)

e) A *nonprofit szféra* szervezeteinek jogi formája is kiépült Magyarországon. Az *alapítvány* 1987-ben visszakerült a Ptk.-ba. Az igen elterjedt (több tízezer) alapítványok és egyesületek mellé az 1993. évi XCII. törvény — némileg ellentmondásosan a Ptk.-ba helyezve — bevezette mintegy közjogi jogi személyekként a *köztestületet* és a *közalapítványt*, illetve nonprofit kft.-ként az ún. *közhasznú társaságot*.

f) A vállalati körbetartozások miatt rengeteg gyakorlati problémával, és ezért állandósult módosítgatások mellett, de törvényi alapokon áll a *csődjog* (1991. évi II. törvény), azaz a csődeljárás, a felszámolás és a végelszámolás joga.

g) Igen fejlett a *magyar versenyjog*, ahol a már 1990-ben létrehozott tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXIV. törvényt 1996-ban átfogóan felülvizsgálták, és megszületett az új *versenytörvény* is (1996. évi LVII. törvény). A magyar versenyjog átfogó jellegű: a tisztességtelen versenycelekmények és a kartell tilalmán túl kiterjed a gazdasági erőfölénnyel (monopolhelyzettel) való visszaélésre, a fúziókontrollra és a meghatározó befolyás ellenőrzésére is.<sup>7</sup>

h) A *társasági jog számviteli alapjai* 1991-ben az Európai Unió irányelveihez igazodva jöttek létre (1991. évi XVIII. törvény). A számviteli jog 1996-ban átfogó továbbfejlesztésre került (1996. évi CXV. törvény).

i) Az *értékpapír- és tőzsdéjogot* először az 1990. évi VI. törvény szabályozta. Ennek alapján a Budapesti Értéktőzsde már 1990-ben megnyílt. Az értéktőzsde szabályozásához az 1994. évi XXXIX. törvénnyel az árutőzsde szabályozása párosult. Az értékpapírijog átfogó felülvizsgálatára az 1996. évi CXI. törvénnyel került sor.

j) A bankjog első hullámú szabályozása 1991-ben történt meg — jegybanktörvény (1991. évi XV. törvény), pénzügyi törvény (1991. évi LXIX. törvény), befektetési alapokról szóló 1991. évi LXIII. törvény. A *biztosítástörvényt* az 1995. évi XCVI. törvény rendezte. A bankjogi szabályozás felülvizsgálatát és az európai követelményeket a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény érvényesítette, amelyhez az egységes bank- és értékpapír felügyeletet szabályozó Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyeletről szóló 1996. évi CXIV. törvény párosult.

k) Bár az államháztartási reform Magyarországon is késlekedik, az *államháztartási törvény* — állandósult módosításokkal — 1992 óta hatályos (1992. évi XXXVIII. törvény). Ugyan az ország pénzügyi helyzetéhez igazodóan az *adó jog* nem kellően stabil, azért már 1987–1988-tól lerakták a modern *piaci adórendszer* alapszabályait. Ugyancsak sok vitát kiváltva, rengeteg ellent-

7 A magyar versenyjog alapintézményeiről ld. Vörös Imre: *Az európai versenyjogok kézikönyve*. Bp., 1996.

mondással, de 1995-ben megalkották az új *devizakódexet* (1995. évi XCV. törvény), valamint a korszerűsített *vámtörvényt* (1995. évi C. törvény).

l) A jogi infrastruktúra fejlesztésére vonatkozó jogalkotás is jelentős eredményeket könyvelhet el, így megemlítendő a *közjegyzőkről* szóló 1991. évi XLI. törvény, a *bírósági végrehajtásról* szóló 1994. évi LIII. törvény, a gazdasági életben igen fontos *választottbírói törvény* (1994. évi LXXI. törvény). A gyorsabb és megbízhatóbb jogalkalmazást segíti elő az 1997-ben elfogadott *igazságszolgáltatási reform*, amelynek keretében az ügyvédi törvény és a polgári perrendtartás is 1997–98-ban újul meg.

Nyilván még számos fontos gazdasági törvényt lehetne említeni — pl. a termékfelelősségről szóló 1993. évi X. törvényt (amelyet 1997-ben a gazdasági reklámokról szóló törvény követett és 1998-ra valószínűleg az átfogó fogyasztóvédelmi törvény is elkészül), a szellemi alkotások jogának folyamatos megújítását (pl. a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény, a számítógépes programokat védő 1994. évi VII. törvény), vagy a közbeszerzésről szóló 1995. évi XL. törvényt. Folyamatosan megy végbe a *gazdasági szakágazati joganyag megújítása* — pl. 1995. évi LVII. törvény a vízügyről, vagy egyik legújabb törvényünk, az építési törvény (1997. évi LXXVIII. törvény). Bár közgazdasági okokból nyilván vitatható tartalommal, de zajlik a gazdaságot humán oldalról kiegészítő törvények megalkotása is — pl. a környezetvédelmi törvény (1995. évi LIII. törvény), a szociális törvény (1993. évi III. törvény).

A magyar gazdasági jogalkotás *menyiségi mutatói* e térség átlagához viszonyítva igen jók — ezt az Európai Unió Magyarországról szóló országjelentése is elismerte.<sup>8</sup>

A kodifikációs feladat most már egyre jobban *minőségi területre* vált át, minőségi fejlesztést tételez fel, így

– a *tisztán elméleti törvényhozás gyakorlati tapasztalatok alapján való részleges korrigálását*;

– a „jogalkotási hajrában”, illetve a kodifikációs apparátus meggyengülése miatt elkövetett technikai hibák elhárítását;

– a *gazdasági jogrendszer belső ellentmondásainak, a törvénykezési kollizióknak a kiküszöbölését*;

– az *európai jogharmonizációs követelmények biztosítását*;

– a gazdasági joganyag kellő stabilitásának elérését;

– a *jogalkotás és a jogalkalmazás túlzott egymástól való elszakadásának megszüntetését*;

– az *intézményes dereguláció folyamatos megvalósítását*.

8 Ld. hasonlóan nemzetközi vonatkozásban Vékás Lajos: *Privatrecht und Wirtschaftsverfassung*. A hivatkozott P. Schlechtriem szerkesztette *Privatrecht und Wirtschaftsverfassung* című kötetben. Baden-Baden, 1994. 43–51. old., vagy Harmathy Attila a *Mestmäcker Festschriften: Systemwende, Rechtssystemveränderung in den Mittel- und Osteuropäischen Staaten*. Baden-Baden, 1996. 167–189. old.

Emellett a 2000-t követő években Magyarországon a *jogalkotásról* egyre inkább a *gazdasági jogalkalmazásra kell majd a súlyt helyezni*. A túl lassú és túl esetleges jogalkalmazás ugyanis ellentétes a jogállamisággal, jogbizonytalanságot keltő tényező, amely gátolja a piacgazdaság egészséges működését. Egyelőre a piaci jogrendszer ténylegesen — tehát nem a törvényalkotás, hanem a jog hatályosulása szintjén — még Magyarországon is *csak csökevényesen érvényesül*, viszonylag nagy még nálunk is a szocialista körülményekhez szokott jogtudat ellenállása.

## A magyar piacgazdaság alapja: a társasági jog

A magyar társasági törvénynek (Gt.) alapvető szerepe volt a piacgazdaság megalapozásában. Természetesen még egy „szocialista piacgazdasági koncepció” keretében született, az állami vállalati és a szövetkezeti szektor mellé *harmadik szektorként* képzelte

a) az állami vállalatok és a szövetkezetek közös vállalkozásaiból,

b) a magánszemélyek egymás közti és a „szocialista szektorral” való társaságaiból,

c) végül a külföldi befektetőkkel létrehozott joint venture-ekből (vegyes vállalatokból) álló *harmadik, ún. társasági szférát*.

A szocialista ideológiának megfelelően nem kereskedelmi, hanem gazdasági társaságokról beszél az 1988-as törvény, megtartva a hagyományos társasági formák mellett az 1967-ben meghonosított közös vállalatot és egyesülést is. Ha korlátozott mértékben, de a társasági törvény biztosított még bizonyos állami előjogokat (pl. egyszemélyes részvénytársaságot csak állami szervek alapíthattak) és a „magántársaságokkal” szemben bizonyos kismérvű korlátozásokat (tisztán magántársaságnak maximum 500 munkavállalója lehetett, külföldi többségű társaság alapításához egyedi gazdaságirányítási engedélyre volt szüksége). Azt, hogy a gazdasági társaságokat nem az állami vállalatok és a szövetkezetek helyébe, hanem mellé képzelte el a jogalkotás, többek között igazolja, hogy a társasági törvényben (Gt.) eredetileg a társasággá való átalakulás lehetősége benne sem volt. Az 1989. évi XIII. törvény az, amely fakultatív alapon megengedte az átalakulást, ugyanakkor az 1989. évi XIV. és XV. törvénnyel korszerűsítették az állami vállalati és a szövetkezeti formát is (pl. az állami vállalatok és a szövetkezetek törvényességi felügyelete akkor került az ágazati minisztériumoktól a cégbíróságokhoz, akkor került felosztásra — 50%-ban — a korábban oszthatatlan szövetkezeti tulajdon, eléggé jelentős deregulációra is sor került).<sup>9</sup>

9 Ld. ezt a koncepciót a szerző *A magyar társasági jog három alaptörvényéről* című bevezető tanulmányában a Kun Tibor szerkesztette *Átalakulás, beruházásvédelem, társasági jog* című kötetben. Bp., 1989. 3–13. old.



## A társasági törvény mint húzó törvény

Másik oldalról viszont a társasági törvény — különösebb alkotmánymódosítás nélkül — végleg legitimálta a magántulajdont és a szabad piaci vállalkozást Magyarországon, mégpedig nem egyszerűen csak kisvállalkozásként. A Gt. az erős baloldali ideológiai támadások ellenére elismerte a tisztán magántulajdonú részvénytársaságot és ezáltal a tőkés nagyvállalkozást, illetve a 100%-ban külföldi tulajdonban álló vállalatot is. Ezáltal a társasági törvény — még a szocializmus politikai keretein belül — *irreverzibilis folyamatokat indított el a magántulajdoni rendszer javára.*<sup>10</sup> A társasági törvény a rendszerváltozás után politikai okokból alig szorult módosításra: a néhány állami többletjogot, illetve magántulajdoni korlátozást 1990 elején a Gt.-ből részben jogalkotási úton, részben alkotmánybírói határozatokkal könnyen el lehetett távolítani.

A Gt.-nek számos olyan jellemzője volt, amely a piacgazdasági fejlődés alapjául szolgált, és ebből a szempontból előnyösebb volt a többi volt szocialista országnál.<sup>11</sup> Így:

a) A Gt. szektorsemleges társasági jogot teremtett, azonos jogi formát kínálva a magán-, a szövetkezeti és az állami vállalkozások számára, megkönnyítve az állami vállalatok először önkéntes, majd 1992-től társasággá váló kényszerátalakulását. *A külföldiek számára sem intézményesítettünk külön joint venture jogot, a külföldiek egy-két kivétellel (névre szóló részvény) teljesen a magyarokkal azonos szabályok szerint vehettek részt a magyarországi magánvállalkozásokban (ún. szektorsemlegesség, jogegyesítés és a társasági jogegyenlőség elve).*

b) A Gt.-re jellemző *a vállalatbarát szabályozás és az államigazgatási függőség leépítésére való törekvés (a Gt. ún. liberalizmusa).* A Gt. mindenekelőtt a társasági jog szinte teljes körű szabályozását magába foglalta — *államigazgatási végrehajtási rendelkezés nem kapcsolódott hozzá.* (Itt egy nagy hiányosság szükségképp akadt — a Gt.-t csak 1991-ben lehetett kiegészíteni korszerű számviteli szabályozással, erre korábban egyszerűen nem volt technikai lehetőség, és a visszaélések jó része is ebből adódott.) A Gt. ugyan terjedelmes törvény, de *igyekezett elkerülni a túlszabályozást, levegős, szellős rendelkezésekkel módot adni a gyakorlat jogfejlesztő erejének* — erre már azért is szükség volt, mert a Gt.-t gyakorlati tapasztalatok nem támasztották alá, tisztán elméleti alapon jog-összehasonlító módszerrel készült. A Gt. a

10 A társasági törvénnyel kapcsolatos ideológiai harc leírását ld. a szerző *A társasági törvény előkészítése* című cikkében. Valóság, 1989/3.

11 A társasági törvény korabeli elemzései közül ld. Csanádi Péter–Fényes László: *A társasági törvény kézikönyve*. Szekszárd, 1989., vagy Draskovics Tibor (szerk): *A társasági törvény alkalmazásának mechanizmusa, módszerei*. Bp., 1989.

Nyugat-Európában többségi megoldást vette alapul: a társaságok államigazgatási felügyeletét megszüntetve a társaságokat cégbírószági törvényességi felügyelet alá helyezte, amely felügyelet természetesen gazdaságossági-célszerűségi kérdésekre nem terjedhetett ki. Mivel a kellő tárgyi (épület, számítógépes technika) és személyi feltételek hiányában számítani lehetett a bírósági cégbejegyzések elhúzódására, a Gt. a *normatív feltételek rendszere alapján* (a korábbi egyedi koncessziós rendszer megszüntetésével) *ex tunc hatályú konstitutív bírósági cégbejegyzést vezetett be*. A közhiteles cégjegyzéket tehát a *bíróságok vezetik nem peres sajátos eljárás keretében* (1989. évi 23. tvr.). Végül az összes volt szocialista ország későbbi társasági törvényeitől eltérő módon a Gt. messzemenően honorálja a társulók akaratát, így alapvetően a *diszpozitív szabályozás* elve alapján áll (Gt. 20. § — kizárólag az rt. kapott a 232. §-ban kogens szabályozást).<sup>12</sup>

c) A Gt. és kiegészítő jogszabályai mindent megtettek a *kis magánvállalkozások fejlesztéséért*. A lengyel jog mellett — az 1945 előtti hagyományokhoz visszanyúlva — a *közkereseti és a betéti társaság* a magyar jogban őrizte meg a legjobban személyegyesülési jellegét, *ez a két társaság nem jogi személy*. A polgári jogi társaság (Ptk. 568. §) a magyar jogban használható fel a legjobban formátlan *alkalmi üzleti vállalkozásra*, az egyéni cég alapítása is igen könnyű, az egyszemélyes kft. lehetőségei jóval nagyobbak a nyugati jogokban szokásosnál. A korábbi gmk-k, szakcsoportok rendkívül és olcsón, kedvezményes feltételek mellett alakulhattak át az 1989. évi XIII. törvény alapján kkt.-vé, bt.-vé vagy kft.-vé — ez a folyamat lényegében 1991-ig le is zajlott. A magyar jog messzemenően nem szorította úgy háttérbe a kft.-t, mint pl. a volt szovjet utódállamok többsége az rt. javára — *a kft. (a bt. mellett) a magánvállalkozások legerősebb formájává vált Németországhoz vagy Ausztriához hasonlóan a kis- és középvállalati szférában*.<sup>13</sup>

A Gt. az egész gazdasági jogrendszer tekintetében „húzó törvénynek” bizonyult. Már 1989. január 1-jével kikényszerítette a szektorálisan egységes adórendszert és az egységes keresetszabályozást, valamint 1990-ben az értékpapír- és tőzsdeszabályozást, de említhetném az állandó nyomást a cégeljárás fejlesztésére, a vállalati és szövetkezeti szabályozás korszerűsítésére, a versenytörvény megalkotására stb.

A Gt. a német típusú jogi dogmatika terméke — egyértelműen elutasította az amerikai behatásokat. Elég jelentősen merített az 1945 előtti magyar társasági jogi hagyományokból, továbbá a német jogcsoport modern tenden-

12 A társasági törvény alapelveinek részletes elemzését ld. *A társasági törvény magyarázata* című kommentár bevezető tanulmányában. Bp., 1993. 33–52. old.

13 A magyar kft. kedvező értékelését ld. európai összehasonlításban G. Buder-Steinhoff: *Die GmbH im Rechtsvergleich (Deutschland, Österreich, Ungarn, Frankreich)*. Wien, 1996., különösen 153–158. old., hasonlóan W. Köhle-G. Demeter: *Die GmbH in Ungarn*. Wien, 1991.

ciából (dolgozói Mitbestimmung, konszernjog), valamint az európai jogharmonizáció már akkor tapasztalható eredményeiből.<sup>14</sup> A Gt. nemzetközi fogadtatása egyértelműen pozitív volt és lényegében az eltelt évek gyakorlati tapasztalatai is visszaigazolták a törvény alapelveit és alapstruktúráját.<sup>15</sup>

Természetesen a Gt.-nek voltak *hátrányai* és *hiányosságai* is, így többek között

– bár aligha volt más reális választási lehetőség, számos jogintézményt *kellő tárgyi és személyi előfeltételek nélkül* vezetett be és ez jelentős feszültségekkel, ellentmondásokkal járt. Mindez elsősorban a cégbírószági eljárás esetlegességeire vonatkozik;

– a Gt. „előreszaladása” ellentmondást okozott számos más jogterülettel és a későbbi törvényhozással az ellentmondásokat csak részlegesen lehetett feloldani (számviteli jog, értékpapír- és tőzsdejog, csődjog stb.);

– a Gt. állítólagosan túlzottan vállalkozásbarát szemlélete az alapvetően egészséges folyamatok mellett részlegesen *kedvezett a visszaéléseknek* is. Kétségtelen, hogy a Gt. — éppen a vállalkozások kibontakozásának bátorítása érdekében — némileg elhanyagolta a hitelezővédelmet (pl. az ún. saját részvény túlzott lehetőségével stb.), és ez főleg az állami tulajdon privatizációjánál számos anomáliára vezetett.

Az előnyök és hátrányok egybevetése alapján — a nemzetközi megítéléssel azonosan — változatlanul úgy gondolom, hogy a társasági törvény korai meghozatala *óriási előnyt* biztosított a magyar magántulajdon és piacgazdaság fejlődésének. Irreálisak ezért szerintem azok a felvetések, hogy a társasági törvénnyel meg kellett volna várni valamilyen átfogó, tartalmilag egyébként is tisztázatlan tulajdonreform elméleti kidolgozását (ami egyébként máig nem történt meg), vagy előbb kellett volna privatizációs törvényt hozni és csak utána társasági törvényt.<sup>16</sup> A Gt. maga jelentette a gyakorlatban a *csön-des tulajdonreformot*, a privát bt.-k és kft.-k tízezrei testesítették meg azt a privát közeget, amelybe azután az átalakult állami vállalatokat, illetve megváltozott tartalommal működtetendő szövetkezeteket egyáltalán be lehetett építeni. Nem vitás, hogy a Gt. alkalmazásával 1989–1990-ben a spontán privati-

14 A magyar társasági jog általános feldolgozását ld. Kisfaludi András: *A társasági jog* című munkájában. Bp., 1996.

15 Ld. pl. a nemzetközi értékelést M. Pajor-Bytomski: *Gesellschaftsrecht in Ungarn* című könyvében. München, 1994., G. Bönsch: *Rechtliche Möglichkeiten privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit in Ungarn*. Baden-Baden, 1992., M. Winkler-H. Ziemons: *Die Gründung einer Kapitalgesellschaft in Ungarn. Handbuch Wirtschaft und Recht in Osteuropa*. München, 1993.

16 Néhány lényegében erre utaló közgazdasági véleményt ld. Bársony Jenő: *Alternatív állásfoglalás a tulajdonreform ügyében*. Bp., 1989., Bejácz Iván: *A tulajdonrendszer átalakulásának tévútjai*. Ipargazdasági Szemle, 1990/2., Kopátsy Sándor: *Tulajdonreform*. Bp., 1990. A jogászok közül 1990 után interjúiban főleg Kecskés László hangozta a társasági törvény ún. elsietettségét.

záció keretében több visszaélést követtek el, de ez a hátrány szerintem elenyésző azon előny mellett, hogy az életképes magánvállalkozások lényegében megmentették az 1990-es években a magyar gazdaságot a totális összeomlástól, és a térségben elsők között teremtették meg az Európai Unióhoz való csatlakozás előfeltételeit.

### *A társasági törvény felülvizsgálatának okai*

A Gt. tehát *működőképességnek* bizonyult. Ugyanakkor az 1996–1998-ra szükségessé vált *intézményes felülvizsgálata*, amely alapján 1997-ben minden bizonnyal megszületik az új társasági és cégtörvény. Az új Gt. megőrzi az 1988-as törvény alapszellemét, de néhány vonatkozásban kiigazítja, modernizálja és teljes mértékben eurokonformmá teszi a magyar társasági jogot.

A Gt. átfogó felülvizsgálatát lényegében *négy ok* indokolta:

a) A tisztán elméleti alapon készült 1988-as törvény kiigazítása az időközi gyakorlati tapasztalatok alapján. Pl. a kkt.-ből, a bt.-ből és a kft.-ből való *kizárás szabályozása* — a taggyűlés zár ki, az érintett nem szavaz, de a határozatot bíróságnál megtámadhatja — *nem vált be*, a jogi anomáliák sorozatára vezetett. Az új törvény pl. nem teszi lehetővé a kétszemélyes társaságból való kizárást, illetve a háromnegyedes és ennél nagyobb többség kizárását, továbbá a taggyűlés kizáró határozata alapján a társaságnak pert kell indítani a tag ellen és a bíróság dönt a kizárásról.<sup>17</sup>

b) A társasági jogot *teljes összhangba kell hozni a kapcsolódó jogterületekkel*. Így pl. a társaságok vagyona-ra vonatkozó szabályozást a számviteli törvénnyel, a részvénytársasági jogot az időközben viharosan fejlődő értékpapír- és tőzsdejoggal,<sup>18</sup> de kisebb ütközések vannak a Munka Törvénykönyvével, a versenyjoggal stb. Az új Gt. tehát helyreállítja a *magyar gazdasági jog elvi egységét*.

c) A magyar társasági jog lényegében eddig is eurokonform volt, ugyanakkor egyes területeken *indokolatlan eltérések* jellemezték. Ez részben abból adódott, hogy eddig még nem tudtuk biztosítani főleg a 2. sz. társasági irányelvben foglalt *számviteli követelményeket*, részben pedig a *hitelezővédelem* viszonylagos elhanyagolásából — túl könnyű apportszabályok, a kft.-rt. törzs(alap)tőke minimumának fokozatos értékbeli csökkenése az infláció folytán, a tőkeemelés és -leszállítás kiskapui, az egyszemélyes társaságok túl laza szabályozása, az rt.-k, kft.-k saját részesedésszerzésének túlzott lehető-

17 A tag kizárása volt a bírói gyakorlat egyik legvitatottabb kérdése, ld. a *Gazdaság és Jog* című folyóirat 1994/3., 6., 9., 10., 1995/3., 4., 6. és 11., valamint az 1996/5. számaiban szereplő jogeseteket.

18 Ld. erről Vida Mariann: *A társasági törvény módosítási tervezetének és az értékpapírtörvénynek az összhangja* című cikkét. *Gazdaság és Jog* 1997/9.

ségei stb. Az új társasági, illetve cégtörvény már szinte teljes mértékben — kivételként pl. a magyar önkormányzatok rengeteg egyszemélyes társaságára tekintettel az egyszemélyes társaságokra vonatkozó 12 irányelvet ténylegesen még nem tudjuk érvényesíteni — *képes lesz megfelelni az Európai Unió összes már elfogadott irányelvének* (tehát többet teljesítünk, mint amit a magyar kormány jogharmonizációs kötelezettségként az ún. Fehér Könyv alapján vállalt).

d) A *cégeljárás lassúsága*, a társaságalapítás és a cégszabályzatok változásai bejegyzésének elhúzódása, a *cégnyilvántartás megbízhatatlansága*, a fantom- és fiktív cégek hitelezőkárosító lehetőségei a *társasági jog hatékonyságát jelentősen csökkentették*. 1988-ban még nem voltak meg, de időközben létrejöttek a technikai és személyi feltételei egy olyan korszerű számítógépes technikán alapuló cégeljárási és cégnyilvántartási rendszernek, amely nélkül az európai követelményeknek megfelelő közhiteles kereskedelmi regisztrálás nem biztosítható. Ezért az új Gt. megszünteti az eddigi elavult társaságalapítási szabályozást és a Gt.-vel párhuzamosan olyan új cégtörvény jön létre, amely felgyorsítja az eljárást, biztosítja az Európai Unió által megkövetelt *cégnyilvánosságot* és egyben deregulatív jellegű, tehát jelentősen csökkenti a vállalkozók adminisztratív terheit és költségeit. Az új cégtörvény a többségi nyugat-európai megoldásnak megfelelően fenntartja a *bírósági cégnyilvántartást*, de növeli az eljárás „szolgáltató” jellegét az ügyfelek javára.<sup>19</sup>

Az új társasági törvény fenn kívánja tartani az 1988-as törvény ún. liberalizmusát, tehát a vállalkozásbarát hozzáállást. A hitelezővédelem fokozása, a fantom- és fiktív cégek elleni fellépés (pl. a cégbíróság általi hivatalbóli törlés) egyáltalán nem vállalkozóellenes, hiszen ez vállalkozói érdek is. A törvény növeli a *kisebbségi jogokat* mind az általános társasági jogban, mind a konszernjogban (pl. a társasági határozatok bírósági megtámadásánál).

A Gt.-ben a *társasági formák szabályozása lényegében nem változik*, fennmarad tehát a német jognak megfelelő formakényszer, a numerus clausus. Az eddigi hattal szemben csak öt gazdasági társaság marad: kkt., bt., közös vállalat, kft., rt. Ez azonban csak formai változás: az új törvény az *egyesülést* az Európai Unió ún. gazdasági érdekközösségi társulására vonatkozó rendeleti szabályozásával tartalmilag egyezően *jogi személy koordinatív társaságaként* szabályozza.

Az amerikai jogi szemléletnek megfelelően a magyar szakirodalomban Hanák András felvetette a kft. megszüntetését, és a *nyílt és a zárt részvénytársaság bevezetését*.<sup>20</sup> Ezt a felvetést a magyar kodifikáció alapvetően nem fogadta el: a kft. a magyar vállalkozók által igen kedvelt forma, fenntartása

19 Ld. Darázs Lóránd áttekintését az *Összehasonlító európai cégjog* című cikkében. *Gazdaság és Jog*, 1994/4.

20 Ld. Hanák András: *A magyar társasági jog reformjáról*. *Gazdaság és Jog*, 1996/5.

mindenképp indokolt. A kkt., a bt., a közös vállalat és a kft. szabályozása — kisebb, főleg a kft.-re vonatkozó finomítások mellett — lényegében az eddigiekkel azonos marad, de a részvénytársaságnál igen széles körű változásokra kerül sor. Részletesebb szabályozást kapnak a *részvénytípusok* és *részvényfajták* (főleg az elsőbbségi részvényeké), és elvileg elválnak a zártan alapított és működő rt.-k szabályozása a nyíltan alapított és működő részvénytársaságoktól.<sup>21</sup> A Gt. részvénytársasági fejezetét tehát átfogóan átdolgozták.

A Gt. megszigorította az egyszemélyes kft.-re és rt.-re vonatkozó szabályozást és általánossá tette a nonprofit társaságok létrehozásának lehetőségét. (Ebben a körben az irodalmi véleményeknek megfelelően jelentősen korszerűsítette a Ptk.-ban a közhasznú társaságot.<sup>22</sup>)

Változik a társasági törvény szerkezete is:

Az absztrahálható gyakorlati tapasztalatok alapján *megegyesült az általános rész*, amelybe bekerült az átalakulás, az egyesülés és a szétválás szabályozása. Az átalakulás szabályozása megfelel a számviteli előírásoknak, az egyesülés és a szétválás rendezése igazodik az Európai Unió 3., illetve 6. irányelveihez, a szétválás ezentúl nemcsak különválást, de kiválást is jelenthet.<sup>23</sup>

A törvény második, ún. különös része tartalmazza az öt gazdasági társaság részletes szabályozását. Új harmadik részként szerepel az ún. *kapcsolódó vállalkozások* joga, amelyben részben az egyesülés, részben az ún. *konzernjog* került elhelyezésre. A Gt. konzernjoga lényegében a német 1965-ös részvénytársasági törvény faktikus konzernjogát veszi át — a törvényhozó a német Unternehmensvertragok átvételét még korainak tartotta és mellőzte. Ugyanakkor az értékpapírtörvény 1998-tól kiegészül a nyilvánosan működő részvénytársaságoknál az amerikai take over szabályozáshoz közelítő sajátos *vállalatfelvásárlási* szabályokkal. A magyar konzernjog tehát az új szabályozásban jelentősen megerősödik.<sup>24</sup> Végül a törvény zárórészében főleg más jogszabályok igen széles körű módosítására kerül sor — Ptk. adójogszabályok stb. A törvény a kihirdetéstől számított hat hónap múlva lép hatályba, és a

21 Ld. Tomori Erika: *Élő értékpapírok*. Gazdaság és Jog, 1994/11., Istvánovics Éva: *Az értékpapírletéti rendszer kérdéseiről*. Gazdaság és Jog, 1994/11., Vezekényi Ursula: *A részvényesi jogok gyakorlásáról*. Gazdaság és Jog, 1994/11., Kisfaludi András: *A részvényátvétel szerződés jogi természetéről*. Gazdaság és Jog, 1996/4., Tamáné Nagy Erzsébet: *A részvény mint értékpapír bevonása*. Gazdaság és Jog, 1996/4.

22 Ld. e problémakört Ficsor Mihály: *Hasznavehetetlen közhasznú társaság?* Gazdaság és Jog 1994/4., Török Gábor: *Közhasznú társaságok a szabályozás hiányosságainak tükrében*. Gazdaság és Jog, 1995/2.

23 Tamáné Nagy Erzsébet: *A hitelezővédelem szabályozásának kérdőjelei a társasági törvényben*. Gazdaság és Jog, 1995/9., Tamáné Nagy Erzsébet: *A gazdasági társaságok átalakulásáról rendelkező szabályok módosítására vonatkozó javaslatok*. Gazdaság és Jog, 1997/7-8.

24 Ld. a konzernjogi szabályozás eddigi bizonytalanságát a szerző *A társasági törvény konzernjogi rendelkezéseinek értelmezése* című cikkében. Gazdaság és Jog, 1996/2., valamint Vezekényi Ursula: *A konzernjog néhány kérdéséről*. Cég hírnök, 1995/6.

már működő vállalkozások jelentős időt kapnak a törvény új többletkövetelményeihez való alkalmazkodásra.

Az új Gt. és Ct. legalapvetőbb újdonsága az új *bejegyzési rendszer*. A társasági szerződés megkötésével a gazdasági társaság ún. *előtársasági jelleget* ölt (a német Vorgesellschaft mintájára), az előtársasági minőséget a társaság iratain fel kell tüntetni. A társaság tényleges működését is megkezdheti a cégbíróságnál való bejelentkezéssel. Az eddigi eljárás jelentős egyszerűsítésével a cégbíróság szerzi be — számítógépes rendszeren keresztül — a társaság adószámát, statisztikai azonosító jelét stb.

A kkt. és a bt. bejegyzésénél a cégbíróság *egyszerűsített eljárásban* jár el. Főszabályként 30 napon belül döntenie kell a társaság bejegyzéséről vagy törvénysértő szerződés esetén a bejegyzés elutasításáról. Ez a határidő jogi személy társaságok (kft., rt.) esetén 60 nap. Ezen rendszer alapján viszont a jövőben a változatlanul konstitutív hatályú cégbírói bejegyzés nem *ex tunc* (viszszaható) hatályú, mint hatályos jogunkban, hanem a *társaság jogalanyiságát a bejegyzéssel, a bejegyzés napján a jövőre nézve nyeri el*. (Hasonló a rendszer a változások esetén is.) Ezzel az eddigi visszaható hatály anomáliái megszűnnek.<sup>25</sup>

Ha a cégbíróság a törvényes határidőn belül nem intézkedik, a társaságot a társasági szerződésben foglalt tartalommal kell bejegyezni. Ez adott esetben — persze nyilvánvalóan kivételesen — törvénysértő társaságok létrejöttére is vezethet. Ennek mielőbbi korrigálására a Gt. széles körű *jogorvoslati rendszert* vezet be (fellebbezés, semmisségi per, törvényességi felügyeleti korrekció), de természetesen az Európai Unió 1. sz. társasági irányelvében foglaltak kereteiben.

A *gazdasági társaságok vezető szerveinél* lényegében megmaradt a jelenlegi rendszer, többirányú finomítással. Ez azt jelenti, hogy változatlanul a *két-rétegű német rendszerrel* (Vorstand — Aufsichtsrat) operálunk az rt.-nél az egységes angol-amerikai Board-rendszerrel szemben. A vezető tisztségviselőkkel szembeni összeférhetlenségi és felelősségi követelmények erősödnek, változatlanul érvényesül az az elv, hogy a vezető tisztségviselőknél a polgári jogi megbízási és a munkaviszonybeli elemeket következetesen el kell egymástól választani.<sup>26</sup> A német jog mintájára a társaság képviselőjének megkönnyítésére, a cégbejegyzés egyszerűsítésére bevezeti a törvény a főleg a

25 Ld. pl. Wellmann György: *A függő jogi helyzet nehézségei a társasági jogban*. Gazdaság és Jog, 1994/5., Gadó Gábor: *Képviselő és felelősség a cégbejegyzés előtt*. Gazdaság és Jog, 1994/6., Tamáné Nagy Erzsébet: *A visszamenőleges hatály problémái*. Gazdaság és Jog, 1994/12.

26 Az ez irányú széles körű irodalomból ld. Lőrincz György: *A gazdasági társaságok vezető tisztségviselői munkajogi státusáról*. Bp., 1994., Szegediné Sebestyén Katalin-Hagelmayer Istvánné: *A gazdasági társaságok munkajogi kérdései*. Bp., 1994., Radnay József: *Munkavégzési jogviszonyok gazdasági társaságoknál*. Gazdaság és Jog, 1995/4.

kft.-knél előnyös cégvezető intézményét. Az rt.-k tekintetében fakultatívan az új törvény két újdonságot tesz lehetővé. A főszabály változatlanul az egymás mellé rendelt többszemélyes igazgatóság és felügyelő bizottság. De a kisebb rt.-knél lehetővé válik az *egyszemélyes igazgatóság* is (ha az alapító okirat, illetve az alapszabály előírja), másrészt a nagyobb társaságoknál az 1965-ös német törvény mintájára mód lesz arra, hogy a *felügyelő bizottságot a közgyűlés az igazgatóság fölé rendelje* — ez esetben az fb. nevezi ki az igazgatóság tagjait és meghatározott ügyletek megkötése az fb. előzetes jóváhagyásához köthető.

A *dolgozói participáció* szabályai alapelveiben az eddigiekkel azonosak, de részleteiben sokat finomodnak. A magyar jog — a többi volt szocialista ország többségét jóval meghaladó mértékben — a felügyelő bizottságban biztosította a 200 fő munkavállalónál többet foglalkoztató társaságoknál az egyharmados dolgozói részvételt. Mivel a felügyelő bizottság főszabályként nem ügydöntő szerv, ez lényegében *ellenőrzési-véleménynyilvánítási participációt jelent*. A dolgozói küldötteket a jövőben az üzemi tanács jelöli.

A társasági vezetési rendszer lassan kezd Magyarországon beidegződni.<sup>27</sup> Eredetileg igen nagy kihívás elé állította a magyar vállalatvezetést: meg kellett szokniuk az *egyszemélyes vezetés helyett a kollektív vezetést, a dolgozói kollektíva és az államérdek elsődleges szolgálata helyett a külső tulajdonosi profitérdekek dominanciáját, a jogi keretek közti vállalatvezetést, a piaci forgalomban való helytállást*. Az átállás lényegében sikerült, bár természetesen nem teljes mértékben.

Végül az új szabályozásban — a modern társasági tendenciákhoz alkalmazkodva — a könyvvizsgáló nem egyszerűen a társaság szerve, nem is csak a társaság szerződéses partnere, hanem *alapvető közérdekvédelmi intézmény* is.

Úgy gondolom, hogy az 1997. évi új magyar társasági törvény évtizedekre stabil jogalkotás lesz. E törvény már kifejezetten a magánvállalatok igényeire modellezett, hiszen az állami szektor súlya 2000 után már a privatizáció befejezése következtében nem deformálja a magángazdaságot. Az 1988-as Gt. viszont kiállta a privatizáció próbáját, a *privatizációra tekintettel sem engedte meg* — az állam rövid távú érdekeihez igazodva — a *társasági jog eltorzítását*.

27 Ld. amerikai szerzők erről való véleményét a *Jó igazgatót keresünk* című kötetben. Szerk. M. Hessel. Bp., 1995.



# A privatizáció kezdetei Magyarországon (1989–1992)

## Vállalati döntésű decentralizált privatizáció (spontán privatizáció)

Nem vitás, hogy Magyarországon is spontán módon indult a privatizáció abban az értelemben, hogy senki nem mérte fel előzetesen a privatizálandó állami vagyont, nem készített vagyonelejtárt (különböző közgazdasági számítások 2000 és 3000 milliárd Ft közé tették az állam vállalkozói vagyont, és a számba jöhető vállalatok száma is mintegy 2000 volt, de ez a becslés meglehetősen szubjektív). A privatizációba nem tudatos központi állami döntés, hanem nagyvállalati vezetők nem is a privatizációt, hanem a vállalat fennmaradását célzó „adókimélő” belső szervezési akciói következtében sodródunk.

Mindez természetesen utólag elméleti alapon kifogásolható, ugyanakkor a politikai-társadalmi-gazdasági folyamatok 1988–1989-ben oly mértékben felgyorsultak, hogy tudományosan kidolgozott privatizációs stratégiát számon kérni meglehetősen történetietlen. A Lázár- vagy a Grósz-kormány — tehát lényegében az 1988 végéig működő kormányok — nem kívántak privatizálni, a „privatizáció” kifejezés, a privatizálás gondolata az 1988 októberében elfogadott társasági törvény előmunkáiban fel sem vetődött.<sup>1</sup> A Németh-kormány idején 1989 tavaszán merült fel először a privatizáció, de részben egy már említett szocialista piacgazdasági koncepció keretében részlegesen, részben pedig akkor, amikor a vállalati folyamatok már megindultak.

A vállalatok lényegében 1989 nyaráig *nem a privatizációt tekintették fő célnak*, hanem a pótlólagos tőkebevonást, a fizetéseképtelenség elkerülését, a vállalati ún. belső mechanizmus korszerűsítését (elsősorban nagyvállalatokról van szó).<sup>2</sup> Mindez azonban a társasági és átalakulási törvény eredetileg egész másra szánt rendelkezései bázisán 1989-ben hirtelen *átmegy egy valóságos — és sok visszaéléssel terhelt — privatizációs folyamatba*, amelyet lényegében csak 1990 végén volt képes nagyjából leállítani a központi államvezetés. Ekkor már egyáltalán nem spontán privatizációról volt szó, hanem

a) az önkéntes

1 Ld. Sárközy Tamás: *A társasági törvény előkészítése*. Valóság, 1989/3.

2 Ld. erről számos közgazdasági publikációt, pl. Voszka Éva: *A Ganz Danubius társasággá átalakulása*. Külgazdaság, 1990/10., vagy Szalai Erzsébet: *Gazdasági mechanizmus, reformtörekvések és a nagyvállalati érdekek*. Bp., 1989.

b) a vállalati önkezdemenyezésen, illetve *vállalati döntésen alapuló decentralizált privatizáció* elsődlegességéről.

Elsődlegességről beszélek és nem kizárólagosságról, hiszen az ún. államigazgatási felügyelet alatt álló állami vállalatoknál (az állami szektor mintegy 20%-ának vagyona ide tartozott — trösztök, nagyvállalatok, közüzemek) központi döntésű privatizációra került sor ez időben is, továbbá bizonyos állami ellenőrzés és felügyelet a decentralizált privatizáció felett kezdettől fogva fennállt. De a lényeg: *a magyar privatizáció kétségtelenül a jogilag is szabályozott vállalati önprivatizációval kezdődött.* (A többi volt szocialista országban a spontán privatizációnak általában nem voltak jogszabályi alapjai, bár pl. a „vállalatbérletről” voltak törvények.)

A vállalati önprivatizáció nem vitásan az 1967 óta fokozatosan kifejlesztett és 1984-ben vállalati önkormányzásba átcsapó vállalati önállóságra épült, amely alapján kialakult a vállalatok — és elsősorban a vállalatvezetők — tulajdonosi tudata. Függetlenül ugyanis az alkotmány, a Ptk., sőt magának a vállalati törvénynek állami tulajdon egységét és oszthatatlanságát deklaráló tétéleitől, a tulajdonosi jogosítványok szinte teljes körűen a vállalatoknál voltak — nevezetesen a vállalati tanácsnál, a közgyűlésnél vagy a küldöttgyűlésnél. Ez időszakban főleg Angyal Ádám juttatta kifejezésre sajtónyilatkozataiban azt a véleményt, hogy a vállalati vagyon ténylegesen maguké a vállalatoké. Az állam — ezen teória szerint — 1968-ban (ekkor indult a magyar gazdasági reform) csekély induló vagyonhoz juttatta a vállalatokat, amelyet a túladóztatás révén tulajdonképp már többszörösen visszacapott. *A vállalati vagyont tehát államtalanítva kell privatizálni,* mégpedig maguk a vállalatok által. Főleg a Magyar Gazdasági Kamarába tömörült nagyvállalati vezetők (Martos István, Angyal Ádám stb.) privatizációs koncepciója rendkívül praktikus volt: mindenekelőtt kisebbségi (!) külföldi szakmai befektetőket bevonni, többlettőkéhez jutni, továbbá az adósságokat részben az államra hagyni, részben a bankok privatizációba bevonásával részvényre konvertálni, azaz összességében eltüntetni, valamint dolgozói részvények formájában kismértékben a vállalat munkavállalóit és természetesen vezetőit is társtulajdonossá tenni, végül a maradék részvényt a partnervállalatokhoz juttatni, segíteni egymásnak a privatizációban. (Ez a Bokros Lajos különböző nyilatkozataiban élesen bírált keresztrészesezés.) Ebben a koncepcióban a vállalati önprivatizációt — természetesen a vállalati tanácsok döntéseivel fedezett — *vállalatvezetés irányítaná* vállalatonként elkülönülten, mégpedig tanácsadó cégek bevonásával (de ez a privatizáció nem lett volna természetszerűen egyszerűen vállalatvezetői kivásárlás).<sup>3</sup>

3 Ld. Matolcsy György: *Vázlatok a tulajdonreformra.* Gazdaság, 1988/4. Élesen a spontán privatizáció ellen Bokros Lajos: *Rendszerváltás vakvágányon.* Magyarország Politikai Évkönyve 1990. Bp., 1990. 72-79. old.

Szeretném hangsúlyozni, hogy a vállalati önkormányzás nem 1987–89-ben jött létre a spontán privatizáció megkönnyítése érdekében, hanem már 1984-ben (és eredetileg a nagyvállalati vezetők többsége ellenezte is, csak később megtanult vele együtt élni, ezt manipulálni). Az 1984-es vállalati reform egészen más közgazdasági és politikai célokat szolgált, és a közgazdasági irodalomban joggal feltárt több hiányossága ellenére (autark fejlődés, az elavult szerkezet konzerválása, nem megfelelő tőkeáramlás)<sup>4</sup> szerintem alapvetően pozitívan értékelendő: a megyei pártbizottságok hatalmának megtörése a vállalatok felett, a bürokratikus centralizált szakszervezeti hatalom gyengítése, a természetes tervlebontás utolsó bástyáinak, az ágazati gazdasági minisztériumoknak kiürítése stb. Nem véletlen ezért, hogy a rendszerváltást előkészítő elméleti dokumentumok, mint a *Társadalmi szerződés* vagy a *Fordulat és reform* alapvetően pozitívan értékelték a vállalati önkormányzást.<sup>5</sup> Az átalakulási törvényhez csatlakozó 1989. évi XIV. törvény (az állami vállalati törvény módosítása) nem a régen fennálló vállalati önkormányzást hozta létre, hanem éppen a korábbi fogyatékoságokat kívánta kiküszöbölni és a vállalati tanácsot modernizálni.

### *A decentralizált privatizáció gyökerei*

Az ún. spontán privatizáció nem a társasági törvénnyel kezdődött. 1987-ben lehetővé tették, hogy tisztán belföldi jogi személyek is létrehozzanak az 1875. évi XXXVII. törvény szerinti részvénytársaságot, illetve az 1930. évi V. törvény szerinti kft.-t, sőt az 1987. évi 28. tvr. már magánszemélyeknek is megengedte, hogy jogi személyekkel együtt rt. vagy kft. tagjai legyenek. Ugyanakkor a nagyvállalatok közgazdaságilag kívánatos belső decentralizálása, illetve a kisvállalkozások fejlesztése érdekében az adótörvények az új társaságoknak a működés első évében 55%, a második évben 35%, a harmadik évben 25% nyereségkedvezményt adtak. A nagyvállalati vezetők, amikor 1988-ban elkezdték vállalataik belső társaságosítását (gyáregységek rt.-vé, kft.-vé alakítását és a nagyvállalati központ holdingosítását) egyáltalán nem privatizálni akartak, hanem részben a csőd elől menekültek, adóelőnyökhöz kívántak jutni, részben a nyugati tapasztalatok alapján a belső szervezeti és érdekelt-ségi rendszert akarták modernizálni. Ez valóban csak „álprivatizáció”-ként

4 Ld. Szalai Erzsébet: *Politika, gazdaság és nagyvállalati érdekek 1988-ban*. Magyarország Politikai Évkönyve 1988. Bp., 1989. 171–180. old.

5 Kis János: *Társadalmi szerződés*. Beszélő, 1987/2.; *Fordulat és reform*. Medvetánc, 1987/2.

jellemezhető, de 1987–88-ban még a szocialista rendszer politikailag szilárdnak tűnt, így senki sem akart privatizálni.<sup>6</sup>

Erre a spontán, a privatizációt legfeljebb előkészítő és nem realizáló akcióra tehát nem a társasági törvény, hanem az 1945 előtti Kereskedelmi Törvénykönyv alapján került sor. Nem a társasági törvény nyitotta meg az utat tehát a spontán privatizáció előtt, mint ahogy pl. a korabeli sajtóban Diczházi Bertalan és Kecskés László számos cikkében vagy interjújában állította. Sőt a vállalati esettanulmányokból megállapítható, hogy a vállalatvezetés a Gt. tervezeteit a Kt.-beli szabályozásnál jórészt szigorúbbnak találta, és sietett megelőzni a társasági törvény 1989. január 1-jei hatályba lépését. (Szegény Ferenc József császár is segítette a kommunisták hatalomátmentését.) A társasági törvény nem az állami szektort célozta meg, a hazai magánszektor fejlődése szempontjából pedig inkább „elkészt”, mint elsietett törvény volt. A társasági törvény a magánvállalkozások szempontjából nem „kirakattörvény” volt: a törvény hatására magántársaságok tömege keletkezett szinte a semmiből, legalizálódott a korábbi második gazdaság jelentős része, megindult tehát a nyílt polgári fejlődés. A külföldiek befektetéseiről szóló 1988. évi XXIV. törvény is a magyar jog, illetve közgazdaság-tudomány régi igénye volt — kidolgozásában pl. Mádl Ferenc és Martonyi János aktívan részt vett. Már 1989. december 31-ig is számos vegyes vállalat jött létre, mintegy 500 millió dollár befektetéssel.<sup>7</sup>

A társasági törvény eredetileg — Csillag István szerint „politikai gyáva-ságból”, de szerintem inkább közgazdasági és jogi előkészítetlenség miatt — egyáltalán nem tartalmazott átalakulási szabályozást.<sup>8</sup> Leleményes vállalatvezetők azonban — főleg a Pénzügykutató Részvénytársaság még leleményesebb munkatársai (elsősorban Matolcsy György) segítségével — kidolgozták a spontán privatizáció első jogi technikáját, az ún. *apportprivatizációt*. Az apportprivatizációra — amely a másik oldalról egyben az állami vállalat kiürítését jelenti és általában felhasználja a vállalatok előzetes belső társaságosítását — 1989. január 1-jéig a Kereskedelmi Törvénykönyv, 1989. január 1. után a Gt. szabályainak felhasználásával került sor.<sup>9</sup> Ebből kettős következtetés adódik:

– ha nem lett volna társasági törvény, a spontán privatizációra az adott vállalati struktúra mellett az 1945 előtti szabályok felhasználásával került volna sor;

6 Ld. hasonlóan Móra Mária: *Az állami vállalatok (ál)privatizációja* című számos vállalati esetet feldolgozó munkáját. Bp., 1990.; Voszka Éva: *A vállalatok szervezeti és tulajdonosi szerkezetének átalakulása 1990-ben*. Bp., 1991.

7 Ld. a *Külföldi befektetések Magyarországon* című kötetet. Bp. 1990. 3–5. old.

8 Csillag István: *Privatizáció 1990*. Magyarország Politikai Évkönyve 1991. Bp., 1991. 313–315. old.

9 Ld. Matolcsy György: *A spontán tulajdonreform védelmében*. Külgazdaság, 1990/3.

- nem az 1989. májusi átalakulási törvény volt a spontán privatizáció hordozója (mint ez a tömegkommunikációban elterjedt). A vállalatok ugyanis az átalakulási törvény hatályba lépése után is általában a társasági joggal operáltak privatizációs akcióik során. 1990. március 1-jéig, azaz az állami vagyonvédelmi törvény hatályba lépéséig csak harmincat el nem érő esetben kezdeményeztek az átalakulási törvény alapján társaságbejegyzést a cégbíró-ságokon, és ebből mintegy tizenöt volt a nem vállalatoktól származó, tehát a minisztériumi javaslat. Az átalakulási törvény elleni hisztéria tehát a gyakorlat alapján indokolatlan, de politikailag igen jól felhasználható volt a Németh-kormány ellen.<sup>10</sup>

Visszatérve a társasági jog alapján történő spontán vállalati privatizációkra, a vállalatok pénzügyi előnyök szerzésére irányuló — és ez időpontig inkább a tőkeáramlást gátló, monopóliumőrző, versenyt és tőkeáramlást akadályozó vonásaik miatt bírálható — akciói 1989 tavaszától-nyarától kezdtek összekapcsolódni a valódi privatizációval. A hirtelen támadt, hatalmi szempontból légueres térben a vállalatvezetés egy része valóban valódi privatizációba kezdett.

Az állami vállalat belső társaságosítással való kiürítésének mintapéldája a Medicor nagyvállalat volt, de számos más nagyvállalat is alkalmazta. Ennek lényege, hogy a vállalati technikai jellegű vagyon szinte teljes mértékben gyár-egységekből képződő leányvállalatokhoz kerül, ezeket pedig kis létszámú vállalati központból alakult holdingtársaság fogja össze. Mind a leány-, mind a holdingtársaság eleinte szinte tisztán belső jellege lassan feloldódik: az életképes leánytársaságokba bankok, külföldiek, partnervállalatok is beszállnak pl. keresztrészesedésekkel, alapítványi technikákkal stb. (számos módszer volt), a holding állami tulajdoni jellege is lassan elkopik.

Az állami vállalat kiürítésének ezen soklépcsős, tagolt módja mellett létezett egy másik privatizálási lehetőség is, nevezetesen a *vállalatmegkettőzés*. Ebben az esetben az állami vállalat vagyonából *nem sok* kistársaság jött létre holding irányításával (vállalatcsoport), *hanem egy* közös vállalkozás (rt., kft.): az állami vállalat mellett létrehoztak egy másik vállalatot kft. vagy rt. formájában és abba apportálták az állami vállalat szinte teljes „reálvagyonát”. A hagyományos állami vállalat és a külső tagokkal is rendelkező társaság szinte teljesen egybefonódik: a társaság bérbe-lízingbe veszi az állami vállalat épületeit, termelő berendezéseit, a társaság kötvényeket bocsát ki, amit az állami vállalat megvesz. A vállalat dolgozóit 99%-ban áthelyezik a társasághoz (beleegyezésükkel, mivel anyagilag jobban jártak, hiszen a társaság adó- és bérpreferenciákat élvezett). Az állami vállalat vezetői pedig általában megkettőzték pozíciójukat: az állami vállalatot továbbvezették, de bekerültek a társaság

10 Részben ellentétesen Tóth István János: *A spontán privatizáció mint kormányzati politika*. Külgazdaság, 1991/9.

vezetői szerveibe is. (Ezt a kettőzést később a jogszabályok megtiltották, tudniillik az „önszerződés” valóban igen könnyű lehetőséget teremtett a visszaélésekre.) Ezt követően alaptőke-emelésekkel és -leszállításokkal, alapítványi technikákkal stb. fokozatosan kikoptatták az állami tulajdont.

Szeretném hangsúlyozni, hogy ezek a technikák önmagukban *nem feltétlenül jelentenek privatizációt*, vagy ha privatizációt eredményeztek is, *nem feltétlenül voltak visszaélések*. Lényegében a vagyoneértékelés viszonylagos realitása az, amely eldönti, hogy mennyiben beszélhetünk joggal való visszaélésről, tehát jogellenes magatartásról, vagy „csak” a jogszabályi lehetőségek kihasználásáról. Egyébként a nagyvállalati apportprivatizációk általában nem is fulladtak botrányba. Ahol a visszaélés gyanúja a legnagyobb volt, az a *tanácsi vendéglátóipar és belkereskedelem* (ld. pl. a híres ÁPISZ-ügyet). E körben az előprivatizációs törvény tervezetének 1989. őszi nyilvánosságra kerülése után valóban sajátos apportprivatizáció kezdődött. Ezért azután, bár eredetileg 1989–90-ben mintegy 40 ezer kiskereskedelmi üzlet privatizációjáról beszéltek, a megelőző vállalati akciók eredményeként már csak kb. 6000 — vállalatoktól elkobozható — üzlet maradt 1990 őszére.

A spontán apportprivatizáció — eleinte mint vállalati önkezdemenyezés, később pedig mint az „újraállamosítás” keltette félelem reakciója — valóban nem rendeltetésszerű módja a privatizációnak, és ilyen értelemben a spontán privatizációval szembeni kritika jogos. Nem vitás, hogy az államkincstár így a privatizációs bevételből (ha van egyáltalán bevétel) alig részesül, a vállalat egészséges részét kimentik, az adósságokat pedig hátrahagyják az államkincstárnak.<sup>11</sup> Bár ugyanezt a dolgot úgy is felfoghatjuk, hogy az apportprivatizáció sok esetben az állami szanálást helyettesítette, reorganizálta a nagyvállalatok egészséges részeit és a későbbi adóbevételek pedig esetleg kompenzálhatják a kieső állami privatizációs bevételt is.

Az *első* — viszonylag tudatos — *magyar privatizációs stratégia* az 1989 kora nyári átalakulási törvényből, azaz az 1989. évi XIII. törvényből, illetve az ehhez — nem vitásan közgazdasági és politikai okokból kissé elkésve — csatlakozó 1990. évi VII. és VIII. törvényből bontakozik ki. Az átalakulási törvény hihetetlenül erős politikai támadásokat kapott (a „hatalomátmentés törvé-

11 A spontán privatizációt élesen bíráló közgazdasági irodalomból ld. pl. Kornai János: *Indulatos röpirat a gazdasági átmenet ügyében*. Bp., 1989., Belyác István: *A tulajdonreform átalakításának tévútjai*. Ipargazdasági Szemle, 1992/2., Kopátsy Sándor: *Tulajdonreform*. Bp., 1990., Laki Mihály: *A privatizációt fékező erők*. Gazdasági Fórum, 1990/3., Lóránt Károly: *A privatizáció társadalmi hatásai*. Társadalmi Szemle, 1991/4., Stark Dávid: *Privatizáció Magyarországon. A tervtől a piachoz vagy a tervtől a klánhoz*. Közgazdasági Szemle, 1991/9., Szalai Erzsébet: *A hatalom metamorfózisa*. Valóság, 1991/6., Valentiny Pál: *Mit ér a vagyon, ha állami?* Közgazdasági Szemle, 1990/3., Voszka Éva: *Homályból homályba*. A tulajdonszerkezet átalakulása. Társadalmi Szemle, 1991/5., Mizsei Kálmán-Pataki István (szerk): *A privatizációs kihívás Közép-Kelet-Európában*. Bp., 1990. Látható, hogy a spontán privatizációt a közgazdasági irodalom általában elvetette.

nye", néha még ma is reflexszerűen minden rossz okozójának minősül), Bokros Lajos egyik álnéven megjelent cikkében azt írja, hogy „Bős-Nagyymarossal egyenértékű” kárt okozott a magyar gazdaságnak. A támadás erőssége szakmailag érthetetlen, hiszen, mint említettük, a rendszerváltozásig az átalakulási törvényt alig alkalmazták (a híres HungarHotels-ügyben már az átalakulás első lépéseit is meggátolták), az átalakulási törvényben foglalt jogi technikát pedig 1992-ben az Antall-kormány az állami vállalatok kényszerátalakulásánál mintegy 80%-ban átvette. Ez az eredetileg kifejezetten kísérletinek szánt (2 éven belüli felülvizsgálat lehetősége) és tartalmában valójában a német Umwandlungsgesetz-et magyar viszonyokra adaptáló „*technikai törvény*” éppen azért váltott ki ilyen indulatokat, mert mögötte meghúzódott a *vállalati önkormányzás fenntartásán alapuló decentralizált privatizáció alternatívája*. Az átalakulási törvény ugyanis — ma is az a véleményem, hogy egy jogi technikai törvény aligha tehetett mást — a fennálló tényleges tulajdoni állapotokból indult ki, azaz a vállalati tulajdon ténylegességéből és az állami tulajdon személytelenségéből.<sup>12</sup>

Mi is a lényege ennek a decentralizált privatizációs konstrukciónak? Ezt a szóba jöhető öt törvény leglényegesebb tartalmi elemeinek vázolásával kívánjuk illusztrálni (1989. évi XIII. törvény a gazdálkodó szervezetek átalakulásáról, az 1988. évi XIV. törvény az állami vállalati törvény módosításáról, az 1989. évi XV. törvény a szövetkezeti törvény módosításáról, az 1990. évi VII. törvény az Állami Vagyonügynökségről és az 1990. évi VIII. törvény az állami vagyon védelméről).

### *Az átalakulás általános szabályai*

Az átalakulás lényege az *egyetemes jogutódlással való egylépcsős és teljes átalakulás* — ilyen lehetőség korábban nem volt. Az átalakulási törvény (továbbiakban *ÁT.*) eredeti 74. §-a szerint az állami vállalat megszűnésének és a társaság létrejöttének időpontja a cégbejegyzés napja. *Az átalakulási technika minden gazdálkodó szervezetre nézve egységes* — gazdálkodó szervezetnek minősült később az 1990. évi V. törvény alapján az egyéni vállalkozó is. Az átalakulási törvény tehát *szektorsemleges* volt (minden átalakuláshoz egyaránt kell átalakulási terv és vagyonmérleg): az állami vállalatokra, szövetkezetekre és a gazdasági társaságok egymás közti átalakulására egyaránt kiterjedt (állami vállalat pl. szövetkezetté is átalakulhatott). Ezt az egységes átalakulási szabályozást 1992-ben szétszedték és elkülönítették az állami vállalatokra, a szövetkezetekre és a gazdasági társaságokra vonatkozó rendelkezésekre.

12 Az utóbbira nézve ld. Sajó András: *Az állami tulajdon*. Bp., 1989., Harmathy Attila: *Az alkotmány és a tulajdon*. Bp., 1989.

zéseket — ez főleg a szövetkezetekre nézve bizonyult hátrányosnak.<sup>13</sup> A kisvállalkozások gazdasági társaságokká való átalakulása az átalakulási törvény szerint zavartalanul végbement — ezek a szabályok szinte egy az egyben kerültek át a Gt. VIII. fejezetébe (az 1992. évi LV. törvény helyezte hatályon kívül az átalakulási törvényt és emelte a Gt.-be az átalakulási szabályokat).

A szövetkezetek kereskedelmi társaságokhoz közelítésének hosszú útján elindulva, az 1989. évi XV. törvény a kisszövetkezeteknél és a nonprofit szövetkezeteknél teljesen, a hagyományos termelőszövetkezeteknél 50%-ban áttörte a szövetkezeti tulajdon oszthatatlanságának dogmáját és valódi értékpapírként bevezette a szövetkezeti üzletrészt. Ez természetesen még nem volt az út vége, de előkészítette az 1992. évi új szövetkezeti törvényt és lehetővé tette a szövetkezetek átalakítását gazdasági társasággá (pl. Sasad, Rákosmező Rt. stb.). Az 1992. évi I. törvény IX. fejezete már jóval bürokratikusabbá tette ezt az átalakulást.

Az állami vállalatok és a szövetkezetek a gazdasági társaságokkal azonos módon cégbírószági törvényességi felügyelet alá kerültek, az államigazgatás csak hatósági alapon avatkozhatott be a bírói jogvédelmet is élvező szervezetek gazdálkodásába.

Az önkormányzó — elsősorban vállalati tanácsos — vállalatok rendszerét az 1989. évi XIV. törvény erősen közelíti a társaságokéhoz. Az ún. menedzseruralom lehetőségének csökkentése érdekében az igazgató nem vehet részt a vállalati tanácsban, annak elnöke kötelezően dolgozói küldött és így a dolgozói-vezetői blokk viszonyában lényegében 51%-os dolgozói többség alakult ki. Ugyanakkor az igazgató operatív döntéshozatali lehetősége bővült, a vállalati tanács döntéseivel szemben megnyílt a bírói jogorvoslat lehetősége. Biztosították a vállalatvezetés erősebb mobilitását (pályázati rendszer, határozott időtartamra való kinevezés, követelményrendszer) és modernizálták az érdekeltségi rendszert is (a vállalati tanácstagok tiszteletdíja a vállalati eredményességhez igazodik, az igazgató vagyonyjegy vásárlására kötelezett).

Az 1989-es szabályozás, mint az önkéntes átalakulást biztosító technikai szabályozás, *nem érintette a vállalati szervezeti formát*. Ehhez ugyanis politikai döntés kellett volna, és erre a Németh-kormány és a politikailag instabillá vált MSZMP-s parlament 1989 nyarán már nem volt képes. Maradt tehát a korábbi szocialista piacgazdasági koncepció, nevezetesen, hogy a gazdasági társaságok létrejöttének általános módja az új társaságok alapítása, és csak kivételesen az állami vállalatok és szövetkezetek önkéntes átalakulása.

A korábbi szisztémának megfelelően az államigazgatási felügyelet alatt álló vállalatok átalakulásáról az alapító államigazgatási szerv (minisztérium,

13 Ld. a szerző *A szövetkezetek társasággá való átalakításáról* című cikkét. *Gazdaság és Jog*, 1993/2-3.



illetve a tanács illetékes szerve) dönt a pénzügyminiszterrel egyetértésben. Az ilyen vállalatoknál az alapító lényegében szabadon állapította meg az átalakulás feltételeit, ezt kevés normatív szabály korlátozta, a részvények (kft.-üzletrészek) központi döntés szerint oszlanak meg az állami vagyonkezelő szervek és a vállalatba „beszálló” külsők között.

Önkormányzó állami vállalatoknál a *vállalati tanács* (közgyűlés, küldöttgyűlés) dönthetett a vállalat átalakulásáról, mégpedig kétharmados többséggel. Erre azonban az átalakulási törvény széles körű normatív feltételrendszert alakított ki, a részesezéseket igyekezett relatíve széles körben elosztani (tehát nem egyszerűen a vállalatvezetők vagy a dolgozók vettek át részvényeket). Kialakult az állami ellenőrzési rendszer is e folyamat felett (ez az átalakulási törvényben valóban viszonylag csekély volt, de később az 1990. januári két törvény lényegesen megerősítette).

Az általános rendelkezések sorában végül megállapítható, hogy valamennyi állami vállalat rt.-vé, kft.-vé vagy szövetkezetté alakulhatott át.<sup>14</sup>

### *Az önkéntes vállalati privatizáció szabályai*

Természetesen a kritika az önkormányzó állami vállalatok ún. önprivatizálására irányult. Egyes szerzők már 1989-ben felvetették a vállalati önkormányzás azonnali megszüntetését és a vállalatok törvénnyel történő automatikus, kötelező kényszerátalakulását — pl. Balázs Sándor, Bársony János, Krokos János.<sup>15</sup> Ismételen hangsúlyoznám azonban, hogy ilyen döntés ekkor politikailag fel sem merült, a kényszerátalakítás közgazdasági feltételei teljesen kidolgozatlanok voltak, ezért nem volt mire „rátenni” ezt a jogi megoldást.

Azt persze el kell ismerni, hogy a vállalati tanácsosi konstrukciót a '80-as évek végén túlhajtották, tehát indokolt lett volna, hogy egyes vállalatokat privatizálásuk érdekében visszahelyezzék az államigazgatási felügyelet alá. Erre volt lehetőség: a vállalati törvény 42/A § (3) bekezdése feljogosította a kormányt, hogy a parlamenttől kérje a vállalat államigazgatási kézbe való visszavételét privatizáció (társasággá való átalakulás) céljából. A kivételes biztonsági szelep tehát nyitva állt, más kérdés, hogy ezzel a lehetőséggel a kormány a rendszerváltozásig nem élt, bár az 1990. évi VII. törvény megkönnyítette gyakorlását azzal, hogy a jogkört a parlamenttől az Állami Vagyonügynökséghez telepítette.

Az átalakulási törvény egyáltalán nem álprivatizációs elképzelést tartalmazott, sőt a többlépcsős (átalakulás + későbbi privatizáció) privatizáció

14 Ld. Kun Tibor (szerk): *Átalakulás, beruházásvédelem, társasági jog*. Bp., 1989. 11–13. old., Martonyi János–Komáromi Gábor–Wellmann György–Sáriné Simkó Ágnes–Mészáros László: *Átalakulás lépésről lépésre*. Bp., 1989. 3–5. old.

15 Ld. e koncepció leírását Bársony Jenő–Krokos János: *Kié a vállalat?* Bp., 1990.

helyett már *magába az átalakulási folyamatba beépítette a privatizáció lehetőségét*. Az alapvető szabályok a következők voltak:

a) *Tőkeemelésselés privatizáció*. Az átalakulási törvény 19. §-a előírta, hogy a vállalat átalakulásának előfeltétele, hogy az új társaság alap(törzs)tőkéje a vagyonmérlegben megjelölt vállalati vagyon összegét legalább 20%-kal vagy 100 millió forinttal külső vállalkozók befektetései révén meghaladja. Ez esetben ugyanis egészséges társaságok jöhetnek létre, azaz csak az életképes állami vállalatok alakulhattak át. (Szerintem a Bokros Lajos által felvetett fő kifogás, amely szerint a vállalatok mintegy szívességből felvásárolják egymás 20%-át, és így keresztrészesedések hálózata jön létre, a magyar vállalatok akkori pénzügyi helyzetére figyelemmel mesterséges aggály volt.) Ezt az intézményt már 1990-ben hatályon kívül helyezték.

b) Az új társaság alap(törzs)tőkéje bonyolult *osztokodási szabályok* eredményeként alakult ki:

– a) a) pontban foglaltak szerint mindenképp kell a tőkeemeléssel 20%-ra *külső befektető* (természetesen a külföldi és belföldi vállalkozók részesedése ennél jelentősebb is lehet);

– a) a) pontban foglaltak szerinti állami vállalati vagyon 20%-a az *állami vagyonkezelő szervezeté*. A vállalati önállóság hívei szerint ugyanis legfeljebb az induló vagyon fejében jár az államkincstárnak részesedés, a többi vagyon — az alkotmány, a Ptk. ellenére, mintegy e szabályok desztitúdjával — magáé a vállalaté;

– a) a) pontban foglaltak szerinti szereplő belterületi földek értékének (mégpedig nyilván nem a tartozásokkal csökkentett értékének, mint ahogy később az ÁVÜ beállította) megfelelő társasági részesedés a föld fekvése szerinti illetékes helyi tanácsokat illeti meg. Így igyekezett a törvény gondoskodni a leendő települési önkormányzatok anyagi alapjairól (de ebből a megváltozott állami tulajdoni felfogás mellett Tocsik-ügy lett, hiszen a központi államszervezet az egész bevételt magánál kívánta tartani);<sup>16</sup>

– a) a) pontban foglaltak szerinti *dolgozói részvény* kiadása az alaptőke 10%-a erejéig átalakulás esetén kötelező [23. § (3) bekezdés]. A társasági törvény eredeti 243. §-a — Kotz László tulajdonfelfogásának megfelelően<sup>17</sup> — tartalmazta az ún. *amortizálódó részvény* fogalmát is, amely egy sajátos közösségi tulajdon megalapozására lett volna alkalmas;

– a) a) pontban foglaltak szerinti „szabad” részből a vállalat *hitelezői* követeléseiket részvényre (üzlet-résszé) konvertálhatják;

16 Ld. ennek részletes elemzését a szerző: 1996 — a privatizációs műbalhék éve. Magyarország Politikai Évkönyve 1997. Bp., 1997. 188–193. old.

17 Ez az intézményi tulajdonfelfogás Kotz László számos, sajnos kéziratban maradt írásából állapítható meg.

– a még fennmaradó részt *külső vállalkozók* részére értékesíteni lehet úgy, hogy a befolyt ellenérték 80%-a az állami vagyonkezelő szervezetet illeti, de 20% az alap(törzs)tőke feletti vagyonban a vállalatnál marad. Ez az ún. privatizációs ellenértékhányad később igen vitatott rendelkezésnek bizonyult — az ÁVÜ igyekezett ezt megtagadni, erről a társaságokat lemondadni, az ÁPV Rt. még a privatizáció befejező szakaszában is bajlódik e problémával. Ezzel a 20%-kal az átalakulási törvény *ösztönözni* kívánta a befektetőket, akik a 20% rájuk eső részével valóban gazdagodnak, bár a fő cél a dolgozói részvénytársaságok támogatása volt. Az államhoz kerülő 80% viszont egyfelől kizárja a manipulatív vállalatközi keresztrészvény-tulajdonlást, másfelől ebből lett volna mód a szerkezetátalakítást és a tőkeáramlást támogatni;

– az előzőek szerint szétesztásra nem kerülő és az átalakuláskor nem értékesíthető részesedéseket az Át. 23. §-a szerint a társaság legfeljebb három évig *„magánál tarthatja”*. Bár erről kezdettől vita kerekedett, szerintem a magánál tartott részvény a Gt. 247. §-a szerinti *saját részvényt* jelentette csak, amely nem fizet osztalékot és nem is szavaz, hanem a vállalat megerősödését szolgálja. E részesedéseket a társaság 3 év alatt köteles elidegeníteni, az ellenérték 80–20%-ban megoszlik az állami vagyonkezelő és a társaság között (többek között dolgozói részvénykibocsátást szolgál), a 3 év alatt nem értékesített részesedések teljes mértékben a vagyonkezelőt illetik. (Megjegyzendő, hogy már az 1990. évi VII. törvény 7. §-a az erősödő centralizáció jegyében e részvényeket állami részvényeknek nevezte, majd az 1990. évi LXXVII. törvény az egész intézményt megszüntette);

– a leendő részvényesek számának növelése érdekében az Át. 30. §-a ún. *meghitelezett ideiglenes részvény* kedvezményes jegyzésére adott módot a pénzügyintézeteknek, a gazdálkodó szervezeteknek, illetve a tanácsoknak és a társadalombiztosításnak, ha az általuk jegyzett részvények névértékének 30, illetve 10%-át már befizették (1990-ben ugyancsak megszüntetett rendelkezés).

E szabályok valóban kiforrotlanok, jogtechnikai hibákat sem nélkülöző kísérleti rendelkezések voltak. Az sem vitatható, hogy mivel a Pénzügyminisztérium az egyébként kötelező vagyonmérleg tartalmát csak formálisan tudta meghatározni (még két év kellett a számviteli törvény, az 1991. évi XVIII. törvény kidolgozásához), a könyvviteli mérlegen alapuló *vagyonmérleget el lehetett torzítani* (sokszor eleve torz volt), tehát bőségesen adódott mód visszaélésre. Ráadásul 1989 tavaszán a politika és a közgazdasági szakértők az állami vagyonkezelő szervezetet még megközelítően sem tudták körülhatárolni — az Át. 15. §-a még teljes általánosságban beszélt ilyen szervezetről. De azt nem lehet szerintem megalapozottan állítani, hogy a törvény álprivatizációra törekedett vagy kizárólag a menedzseri érdekeket vette volna alapul. Nem vitásan a fennálló status quo alapján próbálta a vállalati vagyont elosztani, szinte kétségbeesetten keresve „valódi”, „végső”, „természetes” tulajdonosokat. A fenti százalékos arányokat természetesen maga a tör-

vényhozó is önkényesnek minősítette, és ezért oldotta is a szabályozás merevségét — a 17. § szerint a normatív szabályok túlnyomó többsége csak akkor irányadó, ha 60 napos határidőn belül az állami vagyonkezelő szerv és a vállalat más szabályokban *nem állapodik meg*. (E megállapodásból később az ÁVÜ egyoldalú diktátumot próbált csinálni.)

c) Nem felel meg a valóságnak, hogy az Át.-ben az önkormányzó vállalatok önprivatizációját teljesen állami felügyelet nélkül szabályozták volna, ugyanis

– a vagyonmérleget független könyvvizsgálóval ellenőriztetni kellett, és tilos volt a vagyon értékét a könyvvizsgáló által meghatározott értéken felül megállapítani (5. §);

– az önkormányzó vállalat az átalakulási tervet köteles volt az állami vagyonkezelő szervnek megküldeni és így az átalakulási szándékot bejelenteni (17. §);

– ha a vállalat az új társaság tervezett alap(törzs)tőkéjét, a vállalat könyvviteli mérlegben szereplő összeget 80%-nál alacsonyabban állapította meg, az állami vagyonkezelő szervezet az átalakulás ellen *vétót* emelhetett, illetve meghatározhatta a vagyoncsökkenés felső határát (20. §). Ezt a vétójogot az 1990. évi VII. törvény — az időközi tapasztalatok alapján — *általános lehetőséggé tette*, és ezzel korlátlan jogot biztosított az állami beavatkozáshoz.

d) A vállalat kiürítésével járó apportprivatizációs akciókkal szemben már az Át. is tartalmazott szankciókat, amelyek lényegében a *kényszerátalakítás elrendelését* jelentették olyan esetekben,

– ha az önkormányzó vállalat könyvviteli mérlege szerinti vagyona több mint 50%-ban gazdasági társaságokban való érdekeltségből állt (ld. a holdin-gokat, illetve a vállalat megkettőzését), e mérték elérésétől számított 2 éven belül a vállalatnak rt.-vé vagy kft.-vé kellett átalakulnia. Ha ezt nem teszi, kényszerátalakításra kerül sor az alapító által (Át. 25. §);

– ha az önkormányzó vállalat könyvviteli mérleg szerinti vagyona az előző két naptári év bármelyikéhez képest 20%-kal csökkent (vagyonfelélés), az alapító szerv kényszerátalakulást rendelhetett el (Át. 25. §).

### *Az Állami Vagyonügynökség megjelenése*

1990 januárjában fogadta el az Országgyűlés az állami vagyonkezelő szervezetről, az *Állami Vagyonügynökségről* szóló törvényt, illetve azokat az *állami vagyonvédelmi előírásokat*, amelyek az 1989 második felében tapasztalt kedvezőtlen jelenségekkel szembeni védekezést tartalmazták.

Az 1990. évi VII. törvény 1990. március 1-jével felállította az *Állami Vagyonügynökséget* (ÁVÜ), az állam sajátos vagyonkezelő szervezeteként, meglehetősen sajátos jogállásban. Az ÁVÜ létrehozását igen kiélezett politikai és szakmai vita előzte meg: egyesek egy Központi Állami Vagyonalap fel-

állítását, mások egy összetett szervezetrendszer — bankok, alapítványok, tanácsadó cégek — javasoltak.

Az Állami Vagyonügynökség jogállását jellemző elemeket öt nagyobb csoportba sorolhatjuk.

1. Olyan *költségvetési szerv*, amely a hozzá tartozó állami vagyon tekintetében *tulajdonosi jogokat gyakorol*. Ebben az értelemben az ÁVÜ valóban állami vagyonkezelő. Ez a vagyon azonban induláskor meglehetősen csekély volt, mert csak társasággá átalakult állami vállalatoknál az államot illető vagyonrészre (az átalakult tanácsi vállalatoknál azonban az alapító tanács lett az állami vagyonkezelő), az állam tulajdonában lévő egyéb társasági részesedésekre (pl. bankok részvényei), végül a megszüntetett állami vállalatok után maradt vagyona terjedt ki. Az állami vállalatok vagyonával kapcsolatban az ÁVÜ — kivételes esetektől eltekintve — nem gyakorolhatott tulajdonosi jogokat, kivétel volt az előbb említett kényszerátalakulás, illetve a szanálás (12–16. §). Az ÁVÜ vagyonkezelő jogosítványainál jelenik meg először a magyar jogban a háromféle vagyonkezelési szerződés (megbízási, egyszerű vállalkozási, portfólió vállalkozási — 28–30. §), amelyeket azután szó szerint átvett a későbbi 1992. évi LIV. és az 1995. évi XXXIX. törvény is.

2. Az önkormányzó vállalatok vagyonhasznosító tevékenysége, az állami vagyon vállalat által történő elidegenítése és a vállalat részleges (apportprivatizáció), illetve teljes átalakulása esetén az ÁVÜ az átalakulási, illetve a vagyonvédelmi törvényekben meghatározott *felügyeleti (ellenőrző, gátló) jogkört, lényegében hatósági funkciót tölt be*.

3. Az ÁVÜ azért *ügynökség*, mert a vállalatokat privatizációs tanácsadással, külföldi befektetők felkutatásával segíti, azaz szolgáltatásokat végez számukra.

4. Az ÁVÜ az Országgyűlés felügyelete alatt áll és mint ilyen, kidolgozza a parlament által elfogadandó *Vagyonpolitikai Irányelveket*, amely az állami vagyon felhasználására ad útmutatást. (Ezen országgyűlési határozattal elfogadott irányelvek jogi természetét kezdettől fogva vitatták: kötelező-e mindeikre, elvileg csak fakultatív útmutató, esetleg állami *feladatmeghatározás*). Az ÁVÜ tehát — éppúgy, mint a majdnem egy időben felállított Állami Számvevőszék, amely az állami vagyonnal kapcsolatban ugyancsak kapott homályos feladatokat — ekkor még a *kormánytól független szervezet* volt. E szabályozás mögött — a közmédia-ügyhöz hasonlóan — az a messzire vezető vágy is meghúzódott az ÁVÜ-höz tendáló közgazdászok (Tömpe István, Szabó Károly) részéről, hogy mintegy önálló hatalmi ágként funkcionáljon az állami vagyonkezelés. (Ez nem sikerült, szemben a médiahatalommal, ahol ezt az önállóságot hétéves harc után az 1996. évi I. törvénnyel megalapozták.)

5. Az ÁVÜ élén *11 tagú igazgatótanács* áll, operatíván az ügyvezető igazgató vezeti. Az eredeti elképzelés szerint (ld. 2. §) az igazgatótanácsban „pártok” és „szakszervezetek”, „munkáltatók” és a „társadalombiztosítás” képvisel-

lői mellett a „környezetvédelem”, sőt a „vagyonkezelők” (?) képviselői is helyet foglaltak volna. Ez a *nem precíz és zavaros* felsorolás azt tükrözte, hogy az 1990. áprilisi választás előtt szinte lehetetlen volt a leendő parlamentből kiindulva a vezető szerv összetételét meghatározni.

Az ÁVÜ meglehetősen ellentmondásos jogállása kísérleti szabályozást jelez: világos volt, hogy az 1990. tavaszi választások után az új parlament módosítani fogja ezt a törvényt. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy ekkor még az *ÁVÜ feladatköre összeegyeztethető volt az önkormányzó állami vállalatok önállóságával*. Az ÁVÜ ekkor még valóban ügynökség: állami értékpapírokkal-részesedésekkel operál, vagyonkezelői funkciókat gyakorol az állam vállalkozói vagyona kis részére nézve, az önkormányzó állami vállalatoknak pedig részben szolgáltat, részben privatizációjuk felett külső — lényegében hatósági — felügyeletet gyakorol.

### *A visszaélések meggátlása — állami ellenőrzés*

Az állami vagyonvédelmi törvény az állami vagyon vállalatok által történő *esetleges kiadását* kívánta meggátolni, amelyre az összeomló szocialista államberendezkedés melletti politikai zűrzavarban 1989 nyarától kezdve kétségtelenül egyre nagyobb mértékben sor került. Az 1990. évi VIII. törvény abból indult ki, hogy ellenőrizni kell az állami vállalatoknak és a Ptk. 74. §-a szerinti leányvállalataiknak minden olyan nagyobb jelentőségű vagyonjogi ügyletét, amely állami tulajdonú vagyontárgyaknak a vállalat rendeltetésszerű gazdálkodásának körét meghaladó és az *állami szektoron kívüli hasznosítására irányulnak*. Más szóval csak az állami szektoron kívüli és nagyobb jelentőségű szerződésekről volt szó és nem a vállalat rendeltetésszerű gazdálkodásáról, vagy a bagatell ügyletekről. Szerintem szellemesen ösztönözte a törvény a magyar vállalatok számára szokatlan nyilvánossági kontroll elterjesztését, amikor úgy rendelkezett, hogy ha a vállalat a szerződés feltételeit két napilapban nyilvánosságra hozza, vagy arra nyilvános pályázatot hirdet, az adott szerződést nem kell bejelenteni a Vagyonügynökséghez (6. §). (Ezt az előírást 1990 őszén a teljes állami tulajdonosi hatalom hívei azonnal hatályon kívül helyezték.)

A fentiek alapján előzetes független könnyvizsgálói értékeléshez és az ÁVÜ-höz való bejelentéshez lett kötve

– a vállalati vagyon társaságban való apportálása a vállalati eszközérték 10%-a, illetve 20 millió forint felett,

– a vagyoni jog, társasági érdekelttség elidegenítése vagy lízingbe adása 30 millió forint felett,

– ingatlan elidegenítése vagy lízingbe adása 50 millió forint felett,

– minden olyan egyéb (pl. bérleti) szerződés, amely alapján a vállalat könyvviteli mérlege szerinti összes eszköze 50%-át meghaladó részének hasznosítását egy állami szektoron kívülre ruházza át.

Ezen négy esetkörben említett szerződésfajtákon belül külön-külön kötött szerződések értékét két naptári éven belül *egybe kellett számítani*, és az értékhatárt túllépő azon utolsó szerződésre vonatkozik a bejelentési kötelezettség, amelynek értéke az 1 millió forintot meghaladja.

Nyilván a fenti értékhatárok önkényesek és vitathatóak voltak — az ÁVÜ kezdettől fogva igyekezett minél jobban kiterjeszteni a törvényi előírásokat (pl. az utolsó pontba a gazdasági társaságba bevitt pénzbeli betétet is bevonta). Mindenesetre a vállalati bejelentési kötelezettség alapvetően fennállt. Ennek alapján a Vagyonügynökség *ismételt vagyonértékelést* vagy *kötelező pályáztatást* rendelhetett el, illetve „ha a szerződés a társadalom érdekét sérti, avagy a nemzetgazdaság megkárosítására vezet”, *vétót* emelhetett a szerződés megkötésével szemben — ez a vétó hasonló az átalakulással kapcsolatos vétóhoz. E vétó ellen azonban a vállalat *keresettel fordulhatott a bírósághoz* — ez is jelzi, hogy a Vagyonügynökség *nem tulajdoni, hanem hatósági alapon* léphetett fel az önkormányzó vállalatokkal szemben. Emellett az ÁVÜ fellépése garanciális határidőhöz kötött — ha a törvényben meghatározott 60-60 napon belül nem reagál, a hallgatás beleegyezésnek minősül. Végül a vállalatra többletként előírt előírások (pl. az újbóli vagyonértékelés) nem a vállalatok, hanem az ÁVÜ költségére történtek.

1990 elején egyéb *visszaélések elleni intézkedésre* is sor került, így

– az átalakulási törvény kiegészült azzal a rendelkezéssel, amely szerint ha az átalakulást követő három év alatt a társaság a nála maradt társasági részesedéseket a *közérdek sérelmével* értékesíti, úgy az ÁVÜ e részesedéseket magához vonhatja;

– az értékpapír kibocsátásáról rendelkező 1990. évi VI. törvény a Gt.-t azzal a rendelkezéssel egészítette ki, hogy új részvények jegyzésével az *alaptőke felemelésére* csak akkor kerülhet sor, ha a kibocsátó (illetve jogelődje) legalább egy teljes naptári év óta működik (ez a rendelkezés azt a visszaéléstípust próbálta meggátolni, hogy kis alaptőkével Rt.-t alapítsanak, majd oda alaptőke-emelésként bevigyék az állami vállalatok vagyonát);

– a Munka Törvénykönyvében az *állami vállalatok igazgatóinak felelősségét* a társaságok vezető tisztségviselői fokozott felelősségi szintjére emelték fel (57. §);

– a deregulációs törvény (1990. évi XXII. törvény) a nagyvállalati monopóliumhelyzetek elleni harc és a piacépítés jegyében a vállalati törvénybe beépítette a *belső egységek kiválási jogát* (62. §). A kiválást az egység dolgozóinak kétharmada indítványozhatta, államigazgatási felügyeleti vállalatnál az alapítónál, önkormányzati vállalat esetében a vállalati tanácsnál. A vállalati tanács döntését az alapító szerv bírálhatta felül, az alapító szerv határozatával szemben pedig a bírósághoz lehetett fordulni.

Emellett a Gt. akkor még tartalmazta azt a lehetőséget, hogy a társasági szerződést meg lehetett támadni az érték és ellenérték feltűnő aránytalansága miatt a Ptk. 201. § (2) bekezdése szerint. (A Gt. eredeti 27. §-a — ezt a lehetőséget 1991-ben szüntették meg az 1991. évi LXV. törvénnyel.) A társasági törvény hatálybalépésével párhuzamosan a büntető törvénykönyvbe is bekerültek a kereskedelmi csalárdsággal kapcsolatos speciális tényállások és fennállt a cégbírószági törvényességi felügyelet intézkedési lehetősége is. Természetesen, miután a Gt. 17. §-a szerint a társasági jog mögöttes jogterülete a Ptk., az egyes vagyonkimentő és -átjátszó ügyletekkel szemben mód volt fellépni a Ptk. 200. § (2). bekezdése szerinti közérdekvédelem vagy akár a Ptk. 5. §-a szerinti joggal való visszaélés jogcímén is. (Ld. Dornbach Alajos perét a Gerbaud-ház apportálásánál.)

### *A privatizáció első szakaszának mérlege*

Összefoglalva tehát a privatizáció ezen első szakaszát, a magyar jog a korábbi tényleges állapot alapján 1990 nyarára kialakította a privatizációnak egy olyan rendszerét, amelyben az állami ellenőrzésű (felügyeletű) és vállalati döntésű decentralizált privatizáció volt az elsődleges, és azt egészítette ki az állami központi döntésű decentralizált privatizáció az államigazgatási felügyeleti vállalatoknál.<sup>18</sup>

Ez a konstrukció véleményem szerint a cégbírószági hálózat fejlesztése és a nyugati típusú számvitel bevezetése után elvileg néhány éven belül működőképes rendszer lehetett volna, bár kétségtelenül igen bonyolult szabályozott rendszert képezett, ezért a kísérleti szabályozást később finomítani kellett volna. Talán Magyarország lehetett volna az egyetlen ország, ahol végbemehetett volna az eddigi vállalati öntulajdonlású status quo-ra alapuló, ösztönzött, de azért fakultatív privatizáció. (Kínában most lényegében hasonló módszerekkel próbálkoznak: a szocialista és a kapitalista elemek összevegyítésével.)

Ugyanakkor az első szabad választás előtt is győztesnek látszó MDF gazdaságpolitikai programja alapján már világos volt, hogy a decentralizált privatizáció napjai meg vannak számlálva. Általában nem létezett olyan politikai erő Magyarországon, amely — főleg az egyes megzavarodott vállalati vezetők visszaélészerű akciói miatt felháborodott közvélemény nyomására (bár e visszaéléseket — ld. Kocsis Györgyi híres HVG-cikkét „Ebek harmincadjára” címmel — erősen felfújták, és tudatosan összekeverték az MSZMP- és KISZ-apparátus valódi hatalommentést célzó primitív akcióival, ld. a Demcszy Gábor által „kezelt”, párttüdővel kapcsolatos híres Next 2000-ügyet) — a

18 Ld. e koncepciót még 1989-ben a Martonyi János által szerkesztett, hivatkozott *Átalakulás lépésről lépésre* című kötetben is. 5. old.



spontán privatizációt ne támadta volna és ebben sajátos módon az MSZP ún. reformkörei voltak Bokros Lajos vezetésével a legradikálisabbak.<sup>19</sup>

A decentralizált privatizáció bukása azonban — mint a II. részben láttuk — általános nemzetközi tendencia volt. Főbb speciális okai Magyarországon:

a) A szocialista piacgazdasági koncepció tartalékainak kimerülése, a „csendes evolutív fejlődés” hirtelen átváltása azonnali radikális, forradalmi jellegű rendszerváltozássá.

b) A vállalati önkormányzás a nyugati befektetők és szakértők számára érthetetlen és elfogadhatatlan volt. Ezt kizárólag a kelettel már üzleti kapcsolatban álló szakmai befektetők értékelték, de a pénzügyi befektetőket, a nagy nyugati bankokat gátolta a befolyásszerzésben.<sup>20</sup>

c) Az óriási külső és belső államadósság miatt az államkincstár a teljes privatizációs bevételt igényelte. Egyszerűen nem volt elfogadható az átalakulási törvénynek a bevételt sok helyre osztó „élni és élni hagyni” rendszere. Az újfajta redisztribúció bevezetésére irányuló törekvésben a rendszerváltozás után hatalomra került kormányokat erőteljesen támogatta a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank is.

d) A zavaros belpolitikai helyzetben az Antall-kormánynak szüksége volt az *állami tulajdonosi hatalomra*, így a privatizációs stratégiát és a privatizáció ütemét érthetően maga kívánta meghatározni. Ebben nagymértékben segítette az államapparátus, amely a rendszerváltozás kapcsán vett revánsot az utolsó húsz évért a vállalati vezetésen. E politika jegyében a gazdasági ágazati minisztériumok kiürülése folytán a valóságos hatalmat az állami vagyonkezelő szervezetekbe kívánták koncentrálni. Az állam nem fogadta el az átalakulási törvényben megtestesülő, vállalati vezetéssel való hatalommegosztást, mert az egész „privatizációs falatot” magának akarta.

e) A vállalati döntésű privatizáció valóban előnybe hozta a vállalatvezetést és a nagyobb gazdasági erővel rendelkező vállalatoknál dolgozókat. Ezt a társadalom más rétegei — közalkalmazottak stb. — nem kívánták elfogadni, a „tűz körül ülők” privilégiumainak megszüntetését követelték. A decentralizált privatizáció sértette a szocialista államosítások kárvallottainak érdekét is, hiszen értelemszerűen kizárta a reprivatizációt (más kérdés, hogy arra úgy

19 A politikai vonatkozásokat ld. Ágh Attila: *A privatizáció politikai szemszögből* című cikkében. Társadalmi Szemle, 1991/4., Belyácz Iván: *Privatizáció és a korrupció*. 1–2. Bankszemle, 1992/5–6., Kopátsy Sándor: *A privatizáció társadalmi és gazdaság háttere*. Vezetéstudomány, 1991/9., Lóránt Károly: *A privatizáció társadalmi hatása*. Társadalmi Szemle, 1991/4., Neumann László: *Privatizáció, munkavállalók, szakszervezetek*. Társadalmi Szemle, 1991/10., Kornai János: *A privatizáció elvei Kelet-Európában*. Közgazdasági Szemle, 1991/11.

20 A spontán magyarországi privatizáció negatív értékelését a külföldi irodalomban ld. D. Stark: *Privatisierungsstrategien in der CSFR, Ostdeutschland, Polen und Ungarn*. Transit, 1991/92. 3. 186–189. old.; J. Kiss: *Privatization in Hungary — two years later*. Soviet Studies. 1992/6.

sem került sor, de ezt 1989-ben még nem lehetett előre látni). A felizgatott légkörben mindenki lőtt mindenkire, és ez is megalapozta az igényt: a kormány vegye kézbe a „privatizáció ügyét”.

f) Az új politikai pártok saját embereiket kívánták a vállalatok élén látni a „régii kommunista vállalatvezetők helyén”, a decentralizált privatizáció pedig ebben meggátolta volna őket (persze az 1985–1990 között gyökeresen megfiatalodott magyar vállalatvezetés már régen nem a korábbi ókommunista kövület volt, hanem technokrata beállítottságú, és zömmel nem is sikerült eltávolítani).<sup>21</sup> De a baloldali beállítottságúak sem kívánták a vállalatvezetői döntésű „privatizációt”, hanem moratórium bevezetésével a privatizációs folyamat központi leállítását követelték. Gyanús kereskedelmi jogiasodás, társaságosítás helyett népi részvénytársaságot követelt a baloldal, tehát lényegében az állami tulajdon ingyenes szétosztását a lakosság között.<sup>22</sup>

g) A Szovjetunió összeomlása után szükségképp megerősödő nacionalizmus is olyan politikai igényekre vezetett, hogy a kormány szűrje meg a külföldi befektetőket, zárja ki a karvalytőkét, támogassa a magyarokat a tulajdonszerzésben, gátolja meg az ország kiárusítását, azt, hogy — Csurka István szavaival élve — „pincér-ország” legyünk. Nyilván egy ilyen politikára decentralizált privatizációs döntéshozatal esetén nincs mód. A több milliós kis magántulajdonos (részvénytulajdonos) illúziója tehát centralizált privatizációt igényelt.<sup>23</sup>

h) Végül a közhangulat a korrupciót, a visszaéléseket, a vadkapitalista jelenségeket — részben megalapozottan, de részben a társadalmi irigység kiéleződése, a leegyszerűsítő bulvárszurnalizmus nyomán — a spontán privatizációval azonosította.<sup>24</sup> (Ezt a leegyszerűsített szemléletet jóval később, csak 1991 nyarán merészelte először pl. az SZDSZ túlzásnak minősíteni ún. válságkezelő programjában.) Ez a társadalmi bíráló politikailag lehetetlenné tette a decentralizált privatizáció nyílt képviselését.

21 Mellár Tamás szerint az új politikai elit a centralizált privatizáció bevezetésével vélte megtörni a régi elit gazdasági hatalmát. *Vállalati átalakulások és a privatizáció*. A Bródy András-émlékkönyvben. Bp., 1994. 248–250. old.

22 Ld. Diczházi Bertalan: *A népi részvénytársaságok vázlatja*. Figyelő, 1988/45., Liska Tibor: *A munkapiaci reform vállalkozói koncepciójának kiterjesztési lehetőségei a keleti átalakulásban*. Valóság, 1990/11., Lukács János: *A gazdaság demokratizálásának útjai. A munkavállalók részvénytulajdonlásáról a magyar gazdaságban*. Bp., 1990.

23 Ld. ennek a hangulatnak kifejezését Bene László: *A privatizálás és annak buktatói*. Bp., 1992.

24 Ld. pl. Böröcz János: *A kádárizmustól a parlagi kapitalizmusig*. Mozgó Világ, 1990/8. 61–66. old., vagy Stark Dávid a 11. lábjegyzetben már hivatkozott „tervtől a klánig” című írásában. De hasonló gondolat tárgyilagosabb elemzésben ld. Valentiny Pál: *A privatizáció és a dereguláció a gazdasági válságok megoldásában* című cikkében. Külgazdaság, 1990/11.

## Az állami vezérlésű privatizáció bevezetése

Az államilag vezérelt privatizáció 1990 nyarán-őszén néhány hónap alatt alakult ki. Erre már a „rég” parlament által elfogadott első ún. *Ideiglenes Vagyonpolitikai Irányelvek* is utalt [20/1990. (III. 12.) Ogy.-határozat], amely egyrészt első helyre tette a privatizációs bevételekből a belső államadósság csökkentését, másrészt több területen — pl. bankok, biztosítók — korlátozta a külföldiek részére való értékesítést.

### *Elméleti alapok*

Az Antall-kormány privatizációs gazdaságpolitikai elképzeléseit az 1990. augusztusi *Tulajdon és privatizáció* című tézisek foglalták össze.<sup>25</sup> A tézis határozottan ellenzi az „önigazgatási típusú vállalatvezetést”, a spontán privatizációt. Ez utóbbi vonatkozásában „teljes fordulatot” hirdet. Elveti a reprivatizációt és ehelyett meghirdeti a „*részleges kártalanítás*” koncepcióját; hangsúlyozza az ún. *nemzeti közteherviselés* elvét, amely ebben az anyagban meglepetésszerűen az ingyenes privatizáció elvetését jelenti. A „ki legyen a vevő?” kérdés helyett a lényeg: „ki legyen az eladó?” Ez pedig az ÁVÜ, amely az állami bevételt maximáló privatizációra hivatott. A tézis nem támogatja az „elsietett”, a „reális piaci ár” alatti privatizációt, elutasítja a privatizációs sokterápiát („az igazság fontosabb az üzletnél”), bár kimondja, hogy a kormány széles „tulajdoni kínálatot” kíván biztosítani a befektetőknek.

A privatizáció központi szerve az „államkincstár intézményi előképé-ként” (?) a kormány alárendeltségébe helyezendő Állami Vagyonügynökség. A versenyszféra tanácsi vállalatai is az ÁVÜ-höz tartozzanak, ne pedig a települési önkormányzatokhoz, a kisprivatizációval érintett üzletek is az ÁVÜ-höz kerülnek.

A privatizáció „*első vonala*” az „*államilag kezdeményezett aktív privatizáció*”, amelyet ún. „vállalati privatizációs csomagokban” kívántak realizálni. Ehhez az önkormányzó állami vállalatok jelentős részének államigazgatási felügyelet alá vétele szükséges. Ez a privatizáció alapvetően nyilvános, ha pedig lehetséges, úgy tőzsdei privatizáció legyen. (Ez utóbbi alapvetően illúzióknak bizonyult.) A privatizáció második vonalába süllyed a vállalati kezdeményezésű privatizáció, amely felett az állam „*fokozott ellenőrzést*” gyakorol. Utolsó vonalként szólnak a tézisekben az ún. „*harmadikutas privatizációról*”, amikor *külső kezdeményezők mintegy megtámadhatják a „hivatalban lévő vállalatvezetést*”. (Ebből a különös „take over”-ből, amit nyilván amerikai

25 A dokumentum szerzői: Diczházi Bertalan és Matolcsy György.

szakértők javasoltak az Antall-kormánynak, nem lett semmi, jogilag nem tudták realizálni.)

A tézisekben érdekes módon jelentkezik az MDF választási programjában kiemelten szereplő „sokmilliós kistulajdonos” gondolata. Tudniillik a tézis azt tartalmazza, hogy a „hároméves kormányprogram végére százezres nagyságrendben alakul ki részvénytulajdonos a magyar gazdaságban”. Egyben bizonyos pénzügyi ösztönzők (privatizációs hitel — ebből lett 1991 tavaszán az egzisztencia hitel, továbbá a privatizációs kötvény, adókedvezmények) is megjelennek. Ugyanakkor Kotz László és Kopátsy Sándor gondolatainak jegyében erősen hangsúlyozzák az *intézményi tulajdonosok* szerepét (ez az elképzelés ugyancsak nem realizálódott). Felbukkan viszont a *szakértői privatizáció, a privatizáció ilyen jellegű sajátos privatizálása*. Végül számos jelét lehet észlelni az ún. politikai privatizációra való hajlamra („megfelelő emberek” vállalatok élére állítása, az „oligarchikus” vállalatvezetői hatalom megtörése).<sup>26</sup> Ez utóbbi lett volna egyes sajtóorgánumok szerint az ún. osztályvezető-helyettesek forradalma.

### *Jogszabályi változások és következményeik*

A *Tulajdon és privatizáció* című téziseket folyamatos jogszabály-módosítások realizálták. A főbb lépések:

a) Az 1990. évi XXXVII. törvény kimondta, hogy függetlenül az ÁVÜ értékhatárhoz kötött hatásköreitől, állami tulajdonban lévő *ingatlan tulajdonjogát* (kezelői jogát) gazdasági társaságra átruházni csak a belügyminiszter felügyelete alatt álló megyei szintű vagyonvédelmi bizottságok engedélyével lehet.

b) Miután az 1990. nyári vállalati tanácsi (VT) választások az új kormányra nézve negatív eredménnyel jártak (zömmel a régi VT-eket választották meg) és a VT-k pedig általában ugyancsak a régi igazgatókat választották újra, a 20/1990. (VIII. 3.) kormányrendelet szeptember 15-ig újraválasztást rendelt el, és most már kétharmados többséggel kellett a VT-nek az igazgatókat megerősítenie. A meg nem erősített (bár esetleg többséget kapott) igazgató munkaviszonya felmentéssel azonnal megszűnt. A kormányrendelet beépítette a VT-be az alapító szervként eljáró minisztérium képviselőjét. A 7/1990. (VII. 17.) kormányrendelet pedig kimondta, hogy az igazgató nem lehet a vállalatokhoz hasonló tevékenységet folytató gazdasági társaság vezető tisztségviselője.

26 A program részletesebb indoklását ld. Matolcsy György: *Lábadozásunk évei I. A magyar privatizáció. Trendek, tények, példák*. Bp., 1991. Kritikáját ld. Csillag István: *Privatizáció 91. Magyarország Politikai Évkönyve 1992.*, Bp., 1992. 298–311. old.; Voszka Éva: *A spontaneitástól a központosításig — és tovább? A kormányzat szerepe a privatizációban*. Külgazdaság, 1991/9., Ágh Attila: *A privatizáció politikai szemszögből*. Társadalmi Szemle, 1991/4.

lője, egyben korlátozta az igazgatók premizálását és végkielégítését. A 24/1990. (VIII. 13.) kormányrendelet növelte a felügyelő bizottságokban az államigazgatási részvételt és a felügyelő bizottságok beavatkozási lehetőségeit az operatív vállalatvezetésbe. Végül az 1990. évi LXXI. törvény megszüntette — a vállalati törvény 10/A §-ának módosításával — a vállalati egységek kiválásával kapcsolatban azt a lehetőséget, hogy az államigazgatási döntést a vállalatok bíróság előtt megtámadhassák. Mindez — a Széles Gábor és Kocsis András által kezdeményezett ún. második kiegyezés helyett — egyértelművé tette a kormány azon törekvését, hogy a „rég”i vállalatvezetők hatalmát megtörje (igen korlátozott volt ennek a sikere), illetve a vállalati önállóságot csökkentsse, a centralizált állami tulajdonosi hatalmat megerősítse.

c) A vagyonügynökségi törvényt módosító 1990. évi LIII. és az átalakulási törvényt módosító 1990. évi LXXII. törvény lényeges változást hajtott végre az ÁVÜ jogállásán és hatáskörén:

– Az ÁVÜ a parlamenttől a kormány alárendeltségébe került, igazgatótanácsának elnökét és tagjait a miniszterelnök, ügyvezető igazgatóját a kormány nevezi ki.

– Az ÁVÜ jogállása változatlanul nem egyértelmű, sui generis jogi személy, de tartalmilag közeledik egy tulajdonosi minisztériumhoz. Az ÁVÜ „jogi személyiséggel rendelkező, közszolgálati feladatokat ellátó költségvetési szerv, amely a hozzá tartozó vagyon felett a tulajdonosi jogokat gyakorolja”. Az ÁVÜ igazgatótanácsába zömmel a különböző gazdasági minisztériumok államtitkárai kerültek, de informálisan helyet kaptak az ellenzéki pártok képviselői is.<sup>27</sup>

– Az 1990. évi LXXII. törvény 5. és 8. §-ai az önkormányzó állami vállalatok vagyonára nézve is egyértelműen az ÁVÜ-t tette az állami tulajdon képviselőjévé. Az átalakulási folyamatban ezentúl az ÁVÜ nem ellenőrző szerv, hanem meghatározza az átalakulás feltételeit és módját. Az átalakulással létrejövő új társaság társasági szerződését (az rt. alapszabályát stb.) már nem a vállalat, hanem az ÁVÜ írja alá (átalakulási törvény új 17. §-a). Az ÁVÜ igazgatótanácsa bármely önkormányzó vállalatot bármikor államigazgatási felügyelet alá vehetett és ezt követően vezetését leválthatta, vagyonát átcsoportosíthatta stb. Az ÁVÜ-vel mint tulajdonossal szemben a vállalatot bírói jogvédelem „természetszerűen” nem illeti meg.

Ezek a jogszabályi változások tehát átstrukturálták a korábbi jogszabályokat, és bevezették az államilag vezérelt centralizált privatizációt Magyarországon. A jogi ellentmondás abból adódott, hogy ez az új irányvonal beépült

27 Így az SZDSZ-t Kopátsy Sándor, a FIDESZ-t Urbán László, az MSZP-t Bokros Lajos képviselte, vállalati igazgatóként az MDF-képviselő Takácsy Gyula is IT-tag volt. Persze az ellenzéki pártok „küldöttei” olyan közgazdászok voltak, akik egyetértettek az újraállamosító irányvonallal.

a korábbi „liberális”, vállalatbarát jogszabályokba.<sup>28</sup> Ezen az ellentmondásos jogi talajon alakult ki az ÁVÜ lényegében 1992 nyaráig tartó gyakorlata.

Ezt a gyakorlatot Csillag István és Voszka Éva behatóan elemezte. A főbb kritikai ellenvetések: bürokratizmus, a lassú, felelősséget elfedő döntési folyamat, a kiszámíthatatlanság, rengeteg politikai alkufolyamat. A privatizációs programok (csomagok) — különösen az első ún. húszas nagyvállalati program — általában balsikerrel végződtek. (Az 1-es program 1992-re összeomlott, és az ún. aktív privatizáció más programjai, pl. történelmi borvidék, irodaház, építőipar is igen gyenge eredménnyel zárult.<sup>29</sup>) A vagyonértékelés változatlanul problematikus maradt,<sup>30</sup> a bulvársajtó által állandóan túllihegett botrányszerű esetek után a politikai támadások is állandósultak.

Igen ellentmondásosan alakult a *tanácsadók helyzete* — megjegyzendő, hogy ez így maradt egészen a magyar privatizáció befejezéséig. Külföldi tanácsadóként zömmel amerikai–angol közgazdasági és jogi irodákat vettek igénybe, amelyek rendszeresen szembekerültek a német típusú társasági törvény előírásaival. A külföldi segélyek jó része visszaáramlott e tanácsadó cégekhez, amelyek nemzetközi árai a magyar piacon irreális árnövekedéshez vezettek. A magyar tanácsadók köre is egyre bővült, főleg politikai kliensekkel. A „szakértők” jogi helyzete is ellentmondásos volt: az ÁVÜ megbízásából jártak el, de a vállalatok fizették őket, és feladatukat csak a vállalatvezetéssel együttműködve tudták teljesíteni. Mindez a privatizáció igen torz privatizációját jelentette, erős korrupciós veszéllyel, állandóan növelve a privatizációs költségeket.

A privatizáció körüli politikai harc is folytatódott, amelyet jól jelez, hogy az 1991-re szánt Vagyonpolitikai Irányelveket az Országgyűlés nem fogadta el.<sup>31</sup> A vállalatvezetés felvette a küzdelmet az államapparátussal, lassította a privatizációt. Egyértelmű megállapítás a szociológiai irodalomban: 1990–1992 között a vállalatvezetésnek a passzivitás jobban fizetett, mint az aktivitás.

1991 közepétől lényegében már nem átalakulás folyik, hanem társasággá — szinte kizárólag rt.-vé — való átalakítás. *A korábbi tőkeemeléses privatizációt felváltja az eladásos privatizáció, mégpedig zömmel nem szakmai, hanem pénzügyi befektetők részére.* Az apportprivatizációt az ÁVÜ gyakorlatilag leállítja, a bankprivatizáció is elakad, beindul viszont az állami vállalatok felszámolása. Az ÁVÜ erőlteti a közvetlen tőzsdei értékesítést, de ez álta-

28 Ezen új jogi struktúrát ld. *Privatizációs kézikönyv. Az ÁVÜ tevékenységéről.* Bp., 1993., A privatizáció tapasztalatai Magyarországon. Szerk: Mellár Tamás. Bp., 1992., Tárkány Szűcs Attila–Skultéti Zsolt–Botka László: *Átalakulás — privatizáció.* Bp., 1992.

29 Ld. Csillag István: *Privatizáció '91.* Magyarország Politikai Évkönyve 1992. Bp., 1992. 298–311. old., Voszka Éva: *Privatizációs illúziók.* Társadalmi Szemle, 1991/12.

30 Ld. Ferenczi András–Tompai Miklós: *Az átalakulás, privatizáció és a vagyonértékelés technikája és számvitele.* Bp., 1992.

31 Ld. Urbán László: *A parlament és a privatizáció.* Magyarország Politikai Évkönyve 1992. Bp., 1992. 292–298. old.

lában kudarcba fullad (ld. az IBUSZ esetét). A privatizáció dőcög, a külföldi befektetés viszonylag kevés.<sup>32</sup>

1991 elején jelent meg a Kupa-program, amely jelentősen eltért az eredeti kormányprogram gazdasági részétől. A Kupa-programban a *külföldi befektetések elsőbbséget* kapnak, a *privatizáció gyorsítása* pedig elsődleges célá vált.<sup>33</sup> Kupa Mihály csökkentenit kívánta az etatizmust, és így szükségképp szembekerült a kormánypártok politikai híveinek többségével.

Kupa Mihály nyomására 1991 nyarától az ÁVÜ a vállalati méltányos érdekek erősebb figyelembevételére kényszerült és lényegében törvényi alapok nélkül 1991. július 1-jétől a kisvállalatokra nézve *önprivatizációs modellt* vezetett be. (Első ütem: 300 főnél kisebb létszámú vállalatok, ezt a létszámot a későbbi ütemekben fokozatosan emelték.) Ezen önprivatizáció egy meglehetősen *zavaros háromoldalú szerződéses konstrukcióban* zajlott: egyfelől az ÁVÜ és a tanácsadó keretmegállapodását, másfelől a vállalat és a tanácsadó konkrét megállapodását jelentette. A vállalat választott magának tanácsadót az ÁVÜ által versenyeztetés után összeállított listáról. Végző soron persze nem a vállalat, hanem az ÁVÜ, illetve a megbízott tanácsadó döntött a privatizációról.

Lényegében Kupa Mihály irányításával indultak el az *új privatizációs törvény előmunkálatai* is, amelyben a centralizált és decentralizált privatizációt kívánták vegyíteni. Ugyanakkor 1992 elejére a Kupa-program ténylegesen megbukik és az 1992. nyári törvényhozás már a centralizált és populista, Szabó Tamás vezette irányzat győzelmét jelentette.

### *Önkormányzati vagyonátadás, használati privatizáció*

Az 1990–1992-es időszak két lényeges eseménye: az előprivatizációs törvény alapján a kisprivatizáció lebonyolítása, illetve a reprivatizáció vagy kárptólás dilemma eldöntése. Ezekkel a kérdésekkel külön pontokban foglalkozunk, és a következőkben csak az egyéb lényegesebb eseményeket foglaljuk össze.

Az 1990. őszi helyhatósági választások miatt a *települési önkormányzatok tulajdoni kérdéseinek* (városi, községi tulajdon, megyei önkormányzatok tulaj-

32 Ld. Diczházi Bertalan: *Tények és adatok a magyar privatizációról — 1991*. Magyarország Politikai Évkönyve 1992. Bp., 1992. 311–317. old. A kor közgazdasági irodalmából ld. még Csikós-Nagy Béla: *Gazdasági rendszerváltás és a privatizáció*. Külgazdaság, 1991/8., Fekete Ferenc: *Kooperáció és privatizáció*. Közgazdasági Szemle, 1992/7–8., Hoch Róbert: *Formációváltás és a privatizálás*. Társadalmi Szemle, 1991/7., Horváth D. Tamás: *A privatizáció buktatói Kelet-Európában*. Külgazdaság, 1991/8., Inzelt Annamária: *Privatizáció és innováció*. Külgazdaság, 1992/10., Köves András: *Privatizációs dilemmák Közép-Kelet-Európában*. Külgazdaság, 1991/11., Valentiny Ákos: *A privatizáció makroökonómiai hatásai zárt gazdaságban*. Közgazdasági Szemle, 1992/3.

33 Ld. Laki Mihály: *A privatizáció gyorsulásának esélyeiről*. Külgazdaság, 1992/2.

dona) kiemelkedő politikai jelentősége lett. Történelmileg az volt a helyzet, hogy az állami ingatlanokat, illetve a városi bérlakások többségét a tanácsok kezelték. A helyi kommunális-közüemi vállalatok mellett a közép- és kisméretű ipari-kereskedelmi és szolgáltató vállalatok is ún. tanácsi vállalatoknak minősültek, azaz alapítójuk az illetékes tanács végrehajtó bizottsága volt.

Az 1990. őszi önkormányzati választások előtt elfogadott önkormányzati törvényben (1990. évi LXV. törvény) világosan látszik a koncepciótlanság: a tulajdonra vonatkozó szabályozás a zárórendeletek közé összesen egy §-ba, a 107. §-ba került és a kérdés rendezését lényegében későbbi külön törvényre utalták. A kormánypártokkal szemben álló ellenzéki pártok győzelme az önkormányzati választásokon pedig véglegesítette a korábbi centralizációs szándékot: a tanácsi ipari-kereskedelmi-szolgáltató vállalatokat az ÁVÜ tulajdonosi jogkörébe utalták, és csak a helyi közüzemi vállalatok vagyonaát adták önkormányzati tulajdonba. Egyébként az 1990. évi LXV. törvény alapján viszonylag csekély vagyon került közvetlenül az önkormányzatok tulajdonába, többségét elég bonyolult eljárásban, *vagyonátadó bizottságok* révén adták át, az 1991. évi XXXIII. törvény alapján. Ez a vagyonátadás jelentős mértékben el is húzódott, zömmel még 1992-ben is tartott.

A magyar törvénykezés tehát nem követte azt az utat, hogy a tanácsi vállalatokat és ezek vagyonaát automatikusan átadja a települési önkormányzatoknak. Sőt, a nyereséges, széles üzlethálózattal rendelkező kereskedelmi, szolgáltató vállalatokat az állam „magáévá tette” és maga privatizálta — lényegében erre irányult a következőkben tárgyalandó előprivatizációs törvény. Így az önkormányzatok legfeljebb a sokkal nehezebben privatizálható közüzemi vállalatok általában részleges privatizációjára gondolhattak, de ez a privatizáció az elhúzódoó vagyonátadás miatt legfeljebb 1993-ban indulhatott el.<sup>34</sup>

A használati privatizáció alaptörvénye az 1991. évi XVI. törvény, a *koncessziós törvény*. Ez a Ptk. 172. §-ában meghatározott állami tulajdon kizárólagos tárgyaira (amelyek forgalomképtelenek), illetve az állami (önkormányzati) monopoltevékenységek részleges privatizációjára vonatkozott. A törvény szerint az állami monopoltevékenység részprivatizálása elvileg két módon történhet:

- az állam (önkormányzat) által alapított társaságba magántulajdonosok kisebbségként való „beengedésével”,
- a használati jog pályázati úton való elnyerésével és ennek alapján *koncessziós szerződés* megkötésével. A koncessziós szerződést a törvény a Ptk. hatálya alá vonta és polgári jogi szerződésnek minősítette.

34 Ld. ennek éles kritikáját az SZDSZ-hez közel álló Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány „A váltás rendszere”. *Tanulmányok a kormány politikájáról* című kötet több tanulmányában. Bp., 1992., valamint Giday András-Gyetvai László: *Elemző értékelés a privatizációs politikát ért leggyakoribb kritikai észrevételekről*. Privinfo, 1993/13.



A koncessziós szerződés a használati jogot meghatározott időre adja át magánszemélyeknek (a leghosszabb idő 35 év, amely a felével meghosszabbítható). A pályázat nyertese a szerződés alapján még *koncessziós társaság* létrehozására is köteles, a tevékenység folytatásához szükséges hatósági engedélyeket már a társaság szerzi be. A koncessziós törvény kerettörvény, tehát az egyes állami monopoltevékenységeket külön törvényeknek kell konkrétizálnia (pl. szerencsejáték-törvény stb.).

A magyar privatizációs törvényhozás is párhuzamosan halad a monopóliumok elleni harccal.<sup>35</sup> Már a Gt. tartalmazott az rt.-k egymás közti kapcsolataira nézve ún. részesedési konszernjogot, majd elkezdődött a versenytörvény előkészítése. Ezt az igen modern, a tisztességtelen versenycelemeknyektől és a kartelltilalomtól a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmazásán át egészen a fúziókontrollig kiterjedő törvényt az Országgyűlés az 1990. évi LXXXVI. törvénnyel fogadta el. Felállt a Gazdasági Versenyhivatal, bár a konkrét privatizációs ügyekben nem játszott jelentősebb szerepet — ez sajnos lényegében a privatizációs folyamat végéig jellemző maradt. Ugyanakkor a magyar jogban visszamenő hatályú monopolelles fellépés nem volt, bár a deregulációs törvény — mint erről már szóltunk — a gyáregységeknek kiválási jogot biztosított.<sup>36</sup>

## A reprivatizációs dilemma feloldása

A reprivatizáció az egykori tulajdonosok (örökösök) tulajdonának helyreállítását jelentette volna. E kérdésben a nem teljesen megbízható közvéleménykutatási adatok szerint a magyar társadalom eleve igen megosztott volt: a 60 éven felüliek többsége, az alacsonyabb iskolázottságúak, illetve a vidéki lakosság (földtulajdon) támogatta a legjobban a reprivatizációt, míg a fiatalabb és képzetesebb lakosság zömmel elutasította. Politikai okokból Magyarországon

35 Vissi Ferenc: *Privatization and Monopolies in Hungary*. Az Allen-Overy: *Privatization in Central and Eastern Europe* című kötetben. London, 1992.

36 Az általános elemzés végén felhívnom a figyelmet arra az irodalomra, amely e korszakot külföld felé igyekezett „eladni”. Ld. pl. a jogra nézve: Kecskés László: *Law of Property and Privatization in Hungary* és Tárkány Szűcs Attila: *Die neueste Regelungen der Privatisierung in Ungarn — Hintergrund, Gegenwart und Zukunft*. Mindkettő a P. Boric és W. Posch által szerkesztett *Privatisierung in Ungarn, Kroatien und Slowenien im Rechtsvergleich* című kötetben. Wien–New York, 1992. 25–48., illetve 49–62. old. Sándor Tamás: *Privatization in Hungary*. A P. Sarcevic szerkesztette *Privatization in Central and Eastern Europe* című kötetben. London, 1992. 23–35. old. A közgazdasági irodalomból ld. Mizsei Kálmán: *Privatization in Eastern Europe. A comparative study of Poland and Hungary*. Soviet Studies. 1992. 283–296. old., Mihályi Péter: *Property Rights and Privatization. The three agent modell. (A case study on Hungary.)* East European Economics. 1993/2. 5–62. old.

is a *termőföldre* hegyeződött ki a reprivatizáció, de természetesen elvileg sokkal szélesebb körben vetődött fel. Főleg az FKGP és a KDNP érvelt azzal, hogy a „rabolt vagyon megtartásával nem lehet polgári társadalmat építeni”.

Az első részben már volt szó arról, hogy a reprivatizáció lényegét képező restitúciós igény jogilag megalapozottan képviselhető. Az új magántulajdont is védő alkotmány ugyanis csak a „*jogilag hibátlan tulajdont*” védi (Zlinszky János alkotmánybírótól származó kifejezés), az államosítási törvény alapján szerzett tulajdon viszont hibás a javából, mint ahogy ezt főleg Timár György különböző bíróságokhoz benyújtott keresetei fejtették ki. Sem az Alkotmánybíróság egyetlen határozata, sem pedig a kárpótlási törvények (így az 1991. évi XXV. törvény 1. §-a) nem zárták ki a reprivatizációt, csak egyszerűen nem beszéltek róla.

Ugyanakkor a különböző kormánydokumentumok kezdettől fogva abból a politikai álláspontból indultak ki, hogy *természetbeni visszaadásra vagy teljes kártérítésre nem kerülhet sor*. Ebben az értelemben tehát a magyar privatizáció politikailag megegyezik a nemzetközi trenddel. Az Antall-kormány egyrészt igyekezett szétszabdalni a kártalanítási folyamatot (több kárpótlási törvény, tulajdoni sérelmeknek a személyes sérelmek elé helyezése stb.), másrészt a jogi személyeket eleve kizárta a kárpótlási folyamatból. Az 1991. évi XXV. törvény — amely az első és elvileg a *legalapvetőbb kárpótlási törvény* — 1. §-a kivette a törvény hatálya alól a jogi személyeket (ezt az Alkotmánybíróság — Vörös Imre különvéleményével szemben — nem tartotta kifogásolhatónak) és velük szemben más elvi alapokon járt el. Így az egyházi ingatlanok részleges visszaadásával kapcsolatos 1991. évi XXXII. törvény értelemszerűen egész más elveken nyugodott, mint a kárpótlási törvényhozás. Vagy pl. az 1990-es önkormányzati törvény alapján a települési önkormányzatok ingyen szereztek, de mint később kiderült, teherrel: az Alkotmánybíróság kimondotta, hogy a kárpótlási törvény azon rendelkezései, amelyekkel az állam a kárpótlási jegy elfogadási kötelezettségét hárította az önkormányzatokra, nem alkotmányellenes, mert „az ingyen szerző önkormányzatnak viselnie kell az állami tulajdon lebontásával járó terheket”. Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök kérdésére úgy nyilatkozott, hogy a kárpótlási törvények közti összhang vizsgálata nem tartozik a hatáskörébe: némileg ugyanis logikátlan volt pl., hogy a későbbi sérelmek rendezéséről hamarabb rendelkezett a törvényhozó, mint a korábbiakról (1991. évi XXV. törvény, 1991. évi L. törvény, 1992. évi XXIV. törvény). Ahogy az egyik sajtóorgánum némi gúnnyal megjegyezte: először a később szintén államosított szülőföldjéről elűzött székely tulajdonos kap kárpótlást, aki „elszerezte” a sváb tulajdonát, utána a sváb, aki viszont a „zsidótól szerezte” és csak végül az 1939 előtti tulajdonos.<sup>37</sup>

37 Ld. az ügy politikai szempontból való elemzését Eörsi Mátyás-Kis János: *Az alkotmányellenes diszkrimináció fogalma és a kárpótlási törvény*. Bp., 1991.

Magyarországon is elkerülték a világos választ az alábbi két alapvető kérdésre:

1. Nem létezőnek (non existens) vagy legalábbis semmisnek lehet-e tekinteni kezdettől fogva a magántulajdont elvonó törvényeket, azaz megalapozott keresettel léphetnek-e fel a volt tulajdonosok az állammal (esetleg az államtól „rosszhiszeműen” szerzőkkel) szemben. (Az ilyen pereket a magyar bíróságok rendre szüneteltették, elhúzták — lassan kihalnak.)

2. Alkotmányos-e, ha a rendszerváltozás után az új jogállam a reprivatizálást kizárja, azaz nem ismer el jogi igényt a volt tulajdon helyreállítására (illetve ha ez nem lehetséges, a Ptk. 339. §-a alapján teljes kártérítésére).

A kormány hosszas habozás után úgy döntött, nem reprivatizál és a kártérítés/kártalanítás dilemmát fel sem veti. Ehelyett nem alanyi jogon, hanem *erkölcsi kötelezettségből kárpótol*. Ezt az álláspontot igen érdekes indokolással fogadta el a kárpótlási törvényekkel többször is foglalkozó Alkotmánybíróság.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt nem foglalkozott teljes körűen az államosítási törvényekkel, csak néhány hatályban lévő törvényt vizsgált [a 27/1991. (V. 20.) AB-határozat pl. a házingatlanokat, a gyógyszerárakat érintette], mégpedig csak olyanokat, amelyekben kártalanításra irányuló ígéret volt. E hatályos törvényeket az új alkotmányhoz viszonyítva alkotmányellenesnek minősítette, de hatálybalépésük időpontját visszamenő hatállyal nem semmisítette meg. A 21/1990. (X. 4.) AB-határozat indokolása — szerintem igen vitatható módon — a privatizációt és a reprivatizációt is diszkréción, azaz szabad mérlegelésen alapuló állami tulajdonosi döntésnek minősítette („az állam privatizálási és reprivatizálási joga elvileg korlátlan, ez a joga tulajdonosi szabadságából és *csakis abból* következik”). Tehát a reprivatizációra senkinek sincs alanyi joga, még a részleges kártalanítás is az állam szabad döntésétől függ.

Az Alkotmánybíróság ezt követően az általa vizsgált államosítási törvények kártalanításra utaló szakaszait felhasználva, igen tág analógiával a *polgári jogi nováció jogügyleti kategóriáját a jogalkotásra absztrahálta*. Az Alkotmánybíróság szerint a kormány a kárpótlásra vonatkozó erkölcsi ígéretével az eredeti kártalanítási kötelezettségét új jogcímen, új terjedelemben és új feltételekkel megújította. Ez esetben nem kell vizsgálni, hogy az államosítás jogellenes volt, vagy sem (kártérítés contra kártalanítás), hiszen erkölcsi alapú új kategóriáról, a kárpótlásról van szó. A nováció és a kárpótlás erkölcsi jellege az államnak korlátlan mérlegelési lehetőséget ad, pl. a jogi személyek vagy egyes külföldiek kárpótlásból való kihagyására. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság az alkotmány 70/A §-a szerinti jogegyenlőségi sérelem címén megsemmisítette az első kárpótlási törvényben a tulajdon tárgyai szempontjából — pl. ingatlan stb. — tett megkülönböztetéseket. (Ezért át kellett dolgozni a kárpótlási törvény 15–28. §-át, és így a törvény csak 1991. augusztus 10-én lépett hatályba.)

A kárpótlási törvény a volt tulajdonosoknak bemutatóra szóló forgalomképes értékpapírként kárpótlási jegyet adott, amellyel részt lehetett venni a privatizációban, azaz állami vagyontárgyakat — részvényt stb. — lehetett szerezni. A kárpótlás tehát a privatizációban teremt kedvezőbb pozíciót a volt tulajdonosnak, pl. lakás- vagy termőföldtulajdon megszerzésére. A kárpótlási jeggyel egy sajátos privatizációs vásárlóerő keletkezett — pl. az E-hitel igénylésénél saját erőként kellett figyelembe venni.<sup>38</sup>

A kárpótlási jegyeket kezdettől fogva számos probléma kísérte, hiszen szabályozása nem állt összhangban az értékpapírtörvénnyel. Rengeteg volt a spekuláció, a kárpótlási jegyek rendeltetésellenes felvásárlása nyomott árforlyamon. Különösen sok ellentmondással járt a kárpótlási jegyekkel való földtulajdonszerzés — a licitálásos, illetve árveréses túlbonyolított szerzőmódot is viharos politikai támadások érték. Másik oldalról az állam jórészt a mezőgazdasági termelőszövetkezetek kárára kárpótolt, ugyanis a szövetkezetekkel szembeni vételi jog intézményesítését az Alkotmánybíróság a szövetkezeti szerzés ingyenességére hivatkozással nem látta alkotmányellenesnek.

A kárpótlási törvények végrehajtása 1997–1998-ra Magyarországon lényegében befejeződik, a túlméretezett kárpótlási hivatalokat is lassan megszüntetik. A kárpótlás — bár az érintettekben keserű szájízzel és társadalmilag negatív értékeléssel, de — lényegében 1998-ra lezajlott. Ugyan nem ki-elégítő jogi válasszal, de a reprivatizációs probléma is kb. 1993–1994-re végleg lekerült a napirendről.<sup>39</sup>

## Kisprivatizáció Magyarországon

A kereskedelmi, vendéglátóipari és fogyasztási szolgáltatásokkal foglalkozó üzletek privatizációjára vonatkozó törvényjavaslat 1989 őszén már kész volt (Schagrín Tamás alkotása), de a Németh-kormány idején — az ellenzék ellenállása következtében, amely politikailag érthető módon ezt a törvényt már a választások után maga kívánta meghozni — még nem sikerült elfogadtatni. Az Országgyűlés csak 1990 szeptemberében fogadta el lényegében az 1989. őszi tervezettel azonos szöveggel az 1990. évi LXXIV. törvényt a kisprivatizációról, amely — mivel az első kizárólag privatizációs tárgyú törvény volt —

38 A kérdés nemzetközi összhangban való vizsgálatát ld. Csillag Istvántól az Apáthy–Csillag–Hunya–Mizsei: *Privatizáció Kelet-Európában* című kötetben. Bp., 1991., vagy Mizsei Kálmántól: *Privatizáció Kelet-Európában. Alternatívák, érdekek, törvények*. Bp., 1991.

39 A kárpótlási törvény nyugati szemszögből való elemzését M. Pajor-Bytomski: *Das ungarische Entschädigungsgesetz unter besonderer Berücksichtigung der Ansprüche der Ausländer*. Jahrbuch für Ostrecht, 1991/1., D. Barlett: *The Political Economy of Privatization. Property Reforms and Democracy in Hungary*. Az *East European Politics and Societies* című kötetben. London, 1992.

egyben *előprivatizációs törvénynek* is nevezhető.<sup>40</sup> Más kérdés, hogy az időközben eltelt egy év alatt a vállalatok a szóba jöhető üzletek jelentős részét társaságosították, vagy más módon igyekeztek meggátolni az üzletek tőlük való elvonását: a törvény ugyanis a Vagyonügynökséggel kívánta az üzleteket privatizálni.

Mindehhez figyelembe kell venni, hogy az erőszakoltan centralizált szocialista vállalatstruktúra talán *legésszerűtlenebb* elemét a bolthálózattal rendelkező kiskereskedelmi „nagyvállalatok”, vagy a szállodát, éttermet, büfét, vendéglőt, cukrászdát, bárt, üzemi vagy bölcsődei étkeztetést egyaránt magában foglaló ún. regionális vendéglátóipari vállalatok képviselték. Ezekben a vállalatokban a '80-as években burkolt *félmagánosítás* folyt, tudniillik ún. szerződéses üzletek hálózatává váltak. Az üzletvezetők egyre jobban önállósulni kívántak, a vállalati központok viszont igyekeztek egybentartani a kis egységeket.

Ezen üzletek iránt egyrészt jelentős lakossági vásárlóerő jelentkezett, de itt volt a legerősebb (talán a földet kivéve) a reprivatizációs igény is. A szerződéses üzletek vezetői bérletüket olcsón tulajdonná szerették volna konvertálni. A vállalati központok pedig — kihasználva azt az űrt, hogy tanácsi vállalatokra az állami vagyonvédelmi rendszer nem terjedt ki — igyekeztek megelőzni a kisprivatizációs törvényt, és hihetetlenül komplikált vagyonátmentési akciókat hajtottak végre (pl. üzleteket mellékszolgáltatásként vittek be társaságba stb.). A privatizációval kapcsolatos *társadalmi közmegegyezés hiánya* talán e körben volt a leglátványosabb: a hirtelen feltűnt és piacfoglalás iránti törekvéseiben rendkívül agresszív bulvársajtó által felszított légkörben mindenki tüzelt mindenkire. (Egyes vendéglátóipari privatizációkkal kapcsolatos bírósági ügyek még ma is tartanak, ld. a Taverna Rt.-vel kapcsolatos perhalmazt.)

Az előprivatizációs törvény 2. §-a a 10–15 főt foglalkoztató kiskereskedelmi, vendéglátó, illetve szolgáltató egységeket vonta a törvény hatálya alá, kivette viszont pl. a gyógyszertárakat vagy az üzletláncokhoz tartozó üzleteket. Ezen üzletekkel kapcsolatban a magyar törvény lényegében csak a *bérleti jogot privatizálta*, amelyet sokan igen kevésnek minősítettek. A korábbi szerződéses üzemeltetésből eredően ugyanis az árukészlet, a berendezés eleve magántulajdon volt. Igazán az *ingatlantulajdon* iránt lett volna érdeklődés, de mivel ezek zömmel önkormányzati tulajdonba kerültek (tanácsi kezelésűek voltak), erről a törvény nem mert rendelkezni, hanem 11. §-ában csak elővásárlási jogot adott ezen ingatlanok értékesítése esetén. Egyes vállalkozók szerint így a magyar állam a levegőt privatizálta — más kérdés, hogy „üzletének” megtartása érdekében indult a kisprivatizációs tenderen. (Az ingatlanok és

40 Ld. a törvény átfogó elemzését: *Privatizáció a gyakorlatban. Kereskedelem, vendéglátás.* Szerk: Schagrin Tamás. Tulajdonosi füzetek. Bp., 1991.

lakások tulajdoni privatizációjáról jóval később, az 1993. évi LXXVIII. törvény rendelkezett.)

Az eredetileg 2 évre tervezett előprivatizáció legnagyobb problémája a *vállalati ellenérdekeltség* volt. Az üzletet a Vagyonügynökség értékesíti, de közben a vállalat folyamatosan köteles az üzletet üzemeltetni. (A korábban társaságba apportált üzleteknél az értékpapírt stb. kísérelte meg az ÁVÜ elvonni.) A Vagyonügynökség természetesen képtelen volt több ezer — zömmel vidéki — üzletet értékesíteni, és ezzel általában az értékesítési folyamat után megszűntetendő vállalati központokat bízta meg. Az ésszerű megoldás nyilván az *üzleteknek az önkormányzatok általi komplex értékesítése* lett volna — erről azonban a döntéseket és a bevételt centralizálni kívánó kormányzat hallani sem akart.

Az előprivatizációs törvény *nyilvános versenytárgyalási rendszert* írt elő (9. §). A kikiáltási árat szakértői vélemény alapján állapították meg. Az előprivatizációs törvény ütötte a legnagyobb szöveget a reprivatizáció koporsójába, amikor még egyező ajánlatok esetén sem adott a volt tulajdonosoknak elsőbbséget. (Ezt a lengyel és a csehszlovák törvénykezés — szerintem helyesen — ellenkező módon oldotta meg.<sup>41</sup>) Egyező ajánlatok esetén ugyanis a kisprivatizációs törvény sorrendje: a szerződéses üzletvezető, majd az üzlet dolgozója, majd az üzlet dolgozóiból alakult társaság, majd az érintett vállalat dolgozója, végül, aki készpénzzel fizet. A *külföldieket* a törvény formálisan kizárta a versenyből — persze strohmanokon keresztül bőven próbálkoztak, sok volt a korrupció is.<sup>42</sup>

Az előprivatizációs törvény végrehajtása 1994-re befejeződött. A „Lex-Schagrin”-t számos bíráló érte: csekély valódi külső vállalkozói érdeklődés, a felelősség elhárítása miatt (a visszaélési vád ellen eleve védekező) megállapított túl magas kikiáltási ár, a bürokratikus, túlbonyolított, túl lassú és költséges értékesítés — ezek mind valós kritikák. De a két alapellentmondás, nevezetesen az ingatlantulajdon és a bérleti jog szétválása, illetve a volt tulajdonosok és a helyi önkormányzatok háttérbe szorítása olyan politikai okokból származott, amelyet a jogszabály-előkészítés nem bírálhatott felül. Végül pedig nem hallgatható el az előprivatizációs törvény legnagyobb érdeme: *Magyarországon már az 1990-es évek közepére szinte a teljes kiskereskedelem magántulajdonba került.*

41 A magyar kisprivatizációt nemzetközi összehasonlításban ld. J. S. Earle-R. Frydman-A. Rapaczynski-I. Turkevitz: *Small Privatization*. CEU Privatizations Reports. Vol. III. London, 1994. A kötet Csehországgal (1–95. old.), Magyarországgal (99–175. old.) és Lengyelországgal (175–235. old.) foglalkozik.

42 Ld. pl. Galasi Péter-Kertesi Gábor: *Korrupció és tulajdon*. Közgazdasági Szemle, 1990/10. 389–393. old.

# A vállalatok kényszerátalakítása és a privatizáció kettős szervezeti rendszere

(Az 1992. évi törvénycsomag)

1991–1992-ben felforrósodott a politikai küzdelem a magyar privatizáció körül. Egyfelől a kormányzat elérkezettnek érezte az időt, hogy végleg megtörje a vállalatok önállóságát és kényszerátalakítással megszerezze a tényleges gazdasági hatalmat a vállalati szférában. A kormánypártok is erősítették a *politikai nyomást* az állami vagyonkezelő szervezetre: hol késik a teljes „nagytakarítás” a vállalatoknál, miért nincs erősebb állami ellenőrzés a privatizáció felett stb. Egyre erősödő támadások érték a külföldi befektetéseket is — no persze nem általában, hanem ténylegesen, a legtöbb konkrét esetben. Az Állami Vagyonügynökség túlhatalmának kialakítását pedig a gazdasági minisztériumok igyekeztek meggátolni.

Ily módon mind a Kupa-program híveinek, mind az ÁVÜ eredeti struktúráját kialakítóknak (pl. Martonyi János) elképzelései háttérbe szorultak, és előtérbe kerültek a Szabó Tamás köré tömörülő „radikálisok”, akik viszont a tartós állami vagyonkezelés és a privatizáció szétválasztását követelték, lényegében egy privatizációs és vagyonkezelési miniszter egységes irányítása alatt.

Így megbukott az „Állami Tulajdonosi Intézet” (Treuhand), illetve hozzá kötődve különböző (négy-hat) holdingtársaságok javaslata és előtérbe került az ÁVÜ lényegében változatlan struktúrájú fenntartása a privatizációra, és emellett az igen széles körű (a tárcák által még szélesebbnek képzelte) állami vállalati kört irányító sajátos „kormány-részvénytársaság” (government enterprise), azaz az Állami Vagyonkezelő Részvénytársaság létrehozása a kodifikációt irányító és közben tárca nélküli miniszterré előlépett Szabó Tamás felügyelete alatt. (1990 óta Mádl Ferenc tárca nélküli miniszterként az ÁVÜ igazgatótanácsának elnöke volt, de nem lépett fel „privatizációért felelős miniszterként”.<sup>1)</sup>

1 Ld. e politikai vitákat Voszka Éva: *Az agyaglábakon álló óriás* című könyvében. Bp., 1995. 13–25. old.

## Az 1992. évi törvénykezés általános jellemzői

Hosszas parlamenti vita után 1992. augusztus 28-án léptek hatályba az állam vállalkozói vagyónára vonatkozó törvények, mégpedig

a) a tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1992. évi LIII. törvény (továbbiakban: az állami részese-  
sedésekről szóló törvény),

b) az időlegesen állami tulajdonban lévő vagyon értékesítéséről, hasznosításáról és védelméről szóló 1992. évi LIV. törvény (a továbbiakban privati-  
zációs törvény), valamint

c) az előző két törvényt hatályba léptető és e két törvény miatt szükségesé váló törvénymódosításokat tartalmazó 1992. évi LV. törvény.

A törvénycsomagban alapvetően új a *tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyonról szóló törvény volt*. Ez a törvény ugyanis teljesen átalakította az állami vállalatok jogállását. Meglehetősen bizonytalan (a törvények ugyanis az átalakulási tervek benyújtására állapítottak meg határidőket) átmeneti idővel az eddigi intézmény típusú állami vállalati forma megszűnik, és a kényszerátalakulás (ténylegesen kényszerátalakítás) útján valamennyi tartósan állami tulajdonban maradó „állami vállalat”-nak *gazdasági társasági* formában kell működnie. A törvény a megmaradó állami vállalatok irányításának is elvileg új, piacokonformabb rendszerét alakította ki: nevezetesen államigazgatási szervek helyett *részvénytársaság általi holdingirányítást* vezet be.

Az 1992. évi privatizációs törvény túlnyomórészt az 1990 végétől kialakított állami vezérlésű, centralizált privatizációs előírásokat és gyakorlatot tartalmazza, lényeges tartalmi változás — kisebb módosításokat, illetve kiegészítéseket leszámítva — az 1990 őszen kialakult állapothoz képest nem volt. Ugyanakkor az 1992. évi LIV. törvény *jelentős jogegyesítést* jelentett: összeolvasztotta az eddigi átalakulási törvény (1989. évi XIII. törvény), az állami vagyonvédelemről szóló törvény (1990. évi VIII. törvény), illetve az Állami Vagyonügynökségről szóló törvény (1990. évi VII. törvény) tartalmát és egyben e korábbi törvényeket hatályon kívül helyezte.

Magyarországon tehát 1992-ben egységes privatizációs törvény született, egységessé vált a privatizációs szervezet is, lényegében az *Állami Vagyonügynökséget központi privatizációs költségvetési szervként kodifikálták*. Az ÁVÜ ezen jellegén néhány kivétel nem változtat (az ÁV Rt. is részlegesen privatizálhatott, a kincstári vagyonkezelés is privatizált, a felszámolás során történő privatizáció külön szabályok alá esett, és az előprivatizációs törvény hatálya alá tartozó kisprivatizáció is viszonylag elkülönítve maradt, bár az ÁVÜ-höz kapcsolva).

Az állami vagyonkezelés és privatizáció szervezete ugyanakkor *kettévált*: egyfelől az Állami Vagyonkezelő Részvénytársaság (ÁV Rt.) irányítása alatt



álló társaságok rendszerére, másfelől az Állami Vagyonügynökséghez (ÁVÜ) tartozó privatizálandó vállalatokra (helyesebben e vállalatokból alakult rt.-k, illetve kft.-k privatizálandó társasági részesedéseire).

A hatályba léptető törvény jó részét a társaságok átalakulásának — egyébként a korábbi előírásokkal tartalmilag lényegében megegyező — szabályozása tette ki. Az 1992. évi LV. törvény ugyanis hatályon kívül helyezte az 1989. évi XIII. törvényben foglalt „általános” átalakulási törvényt: az állami vállalatok gazdasági társasággá való átalakulásának szabályai az állami részesedési, illetve privatizációs törvénybe, a szövetkezetek társasággá való átalakulása az 1992. évi I. számú (új) szövetkezeti törvénybe került, a társaságok egymás közti átalakulására vonatkozó rendelkezések pedig önálló fejezetként bekerültek a társasági törvénybe (1988. évi VI. törvény új, VIII. fejezete). Az állami vállalatokról szóló 1977. évi VI. törvény jó része viszont — feltehetően az állami vállalatok társasággá való kényszerátalakulásának befejezéséig — hatályban maradt [13. § (4) bekezdés]. A hatályba léptető törvény emellett modernizálta az állami vállalatokból való kiválást és a gazdasági társaságok szétválását, a jövőre nézve pedig megszüntette a leányvállalat (Ptk. 74/A §), illetve az egyéb jogi személy vállalata (Ptk. 70. §) jogintézményeit.<sup>2</sup>

A törvénycsomag egészét — az előzőekben ismertetett, 1990 ősze óta folytatott kormányzati gazdaságpolitika egészéhez logikusan igazodva — *államcentrikus gondolkodás* jellemezte. Ennek az elképzelésnek a lényege, hogy mivel nincsenek kialakult piaci viszonyok, mivel a társadalomban, a gazdaságban számos régi „szocialista” reflex él, a társadalmi és politikai rendszerváltozás mellett a gazdasági rendszerváltozást is a kormánynak „felülről” kell irányítania. Ennek megfelelően:

a) az Állami Vagyonkezelő Rt. a kormány által alapított és közvetlen kormányfelügyelet alatt működő „*superholding*”, amely a „normál” részvénytársaságokkal szemben különböző privilégiumokat élvez [állami részesedési törvény 3. § — e privilégiumokat később a 33/1993. (V. 28.) AB-határozat jelentősen csökkentette];

b) az állami holding-, illetve konszerntársaságok létrehozása („egységes kutatási, termelési vagy elosztási rendszerben működő társaságok”) nem a vállalatok társulása által „alulról”, hanem az ÁV Rt. útján „*felülről lefelé*” történik (állami részesedési törvény 12. §);

c) az állami vállalatok államigazgatási felügyelet közbeiktatásával *kényszerátalakulással* kerülnek az ÁV Rt.-hez (állami részesedési törvény 26–30. §);

d) a privatizáció is lényegében állami vezérlésű marad, mert végső soron minden privatizációhoz — közvetlenül vagy az egyszerűsített privatizációnál közvetve — a bírósági kontroll alól kivont ÁVÜ döntése kell. Lényegében

2 E törvények tartalmának elemzését ld. *Az átalakulás és a privatizáció* című kommentárban. Bp., 1994.

másfél évre sűrítetten a privatizálandó állami vállalatoknál is kényszerátalakulás megy végbe (1992. évi LIV. törvény IV. fejezet);

e) a vállalatok kényszersztruktúráztatása az állam kizárólagos vagy túlnyomó tulajdona mellett — ha a privatizáció elmarad — gyakorlatilag az állami tulajdon megerősítését is jelentheti.

A törvénycsomag alapvető gondolata az előzőeknek megfelelően az *állami tulajdonosi hatalom korlátlanága*. Az 1967–1990 közti gazdasági törvényhozással szemben az 1992-es törvényhozás alapeszméje ezért, hogy az állami vállalatoknak (mint a tulajdon tárgyának) tulajdonosukkal, azaz állammal szemben jogaik nem lehetnek, külső jogvédelmet nem kaphatnak, az állam tulajdonosi döntései pedig bírói úton meg nem támadhatók, a tulajdonossal szemben vállalati jogvédelem nem lehetséges. Végérvényesen megszűnnek ezért a vállalati önállóság 1977. évi VI. törvényben biztosított garanciái (pl. eszközfelvonási, illetve utasítási tilalom stb.). Az állam mint tulajdonos tehát átlép a vállalati jogi személyiségen, ezt a jogi személyiséget lényegében technikai jellegűnek tekinti, az állami tulajdonban lévő vagyont *egységes egészként* kezeli. Nem véletlen, hogy a törvénycsomag szinte sohasem beszél állami vállatról mint jogalanyról, hanem csak állami „vállalkozói vagyonról” mint a tulajdonjog tárgyáról. Míg tehát 1967–1990 között a jogi személyiséggel járó elkülönültség erősebb volt a tulajdonjognál, az 1992-es törvények — betetőzve az 1990 őszen kezdett eddigi utat — a jogi személyiséget a tulajdonjog alá rendelik. A törvények azonban képtelenek voltak tartalmilag definiálni az állam „vállalkozói vagyont”, az a privatizációs folyamat végéig *bizonytalan* és az állami kincstári vagyontól nehezen elhatárolható maradt.

A centralizált szemléletmód eredménye, hogy a törvényekből az egyre erősödő „*politikai privatizáció*” jegyében (párthívek tulajdonhoz, illetve álláshoz juttatása) zömmel hiányoznak a normatív feltételek (ún. *privatizációs játékszabályok hiánya*), mert

a) néhány elvont túlmenően („gazdaságstratégiai” érdek stb.) kizárólag a kormány döntésén alapult, hogy mely állami vállalatokat sorolja a tartósan állami tulajdonban maradó vállalatok körébe, illetve hogy ezekben az állami részesedés milyen mértékű (állami részesedési törvény 2. §). Ezeket a vállalatokat ugyanis a kormány határozta meg;

b) az ÁV Rt. korlátlan jogosítványokkal rendelkezett a hozzá tartozó társaságokkal szemben, a „leánytársaságoknál” a társasági törvény által biztosított egyébként fennálló kisoroszvényesi jogokat is elvonták [e kisoroszvényesi jogokat az Alkotmánybíróság 33/1993. (V. 28.) AB határozata helyreállította, amikor megsemmisítette az állami részesedési törvény 3. §-ának azon részét, amely az ÁV Rt.-t mentesítette a Gt. 326. és 329. §-aira vonatkozó rendelkezéseinek betartása alól];

c) az ÁVÜ szubjektív megítélésén múlnak a privatizációs döntések, ezeket legfeljebb a privatizációs törvény 18. §-ában említett *Vagyonpolitikai*

*Irányelvek* határolhatják körül. Ugyanakkor az 1990. márciusi ideiglenes irányelvek után 1992 novemberében lényegében két hónapra fogadtak el ilyen irányelveket [7/1992. (XI. 6.) OGY.-határozat] és 1993-ra — törvényellenesen, hiszen mind az állami részesedési, mind a privatizációs törvény ezt kötelezővé tette (24. §, illetve 18. §) — ismét nem álltak rendelkezésre Vagyonpolitikai Irányelvek. Így normatív feltételek hiányában nem voltak a privatizációval kapcsolatban vállalati-külső befektetői-önkormányzati-munkavállalói-menedzseri stb. alanyi jogok, elvileg minden egyes privatizációnál mások lehettek a dolgozói vagy a vezetői kivásárlás feltételei stb. (Az ÁVÜ-nek per sze voltak a privatizációs technikákra megállapított belső szabályai, üzleti konstrukciói, és 1993 nyarán végre szervezeti és működési szabályzatát is jóváhagyta a kormány. Ezek azonban belső, és nem a parlament által legitimált normák voltak.<sup>3</sup>)

A normatív feltételeket a privatizációs eljárás során széles körű *versenyzetési eljárás* kívánta pótolni (privatizációs törvény 76–80. §), amelyet a törvény kiterjesztett az ÁVÜ és az ÁV Rt. által kötött vagyongazdálkodási szerződésekre, sőt az újonnan bevezetett privatizációs lízingre is. Ez azonban nem helyettesítette teljes értékűen a normatív törvényi feltételeket, továbbá sok esetben *lelassította, drágábbá tette* a privatizáció lebonyolítását.

A viszonylag csekély kereskedelmi kultúra és a tapasztalatlanság miatt az 1992-es törvények előtérbe helyezték az *uniformizált megoldásokat*, emellett szerintem sajnos jogtechnikailag is viszonylag alacsony színvonalúak voltak. A legtöbb nyugati országban az állami vállalatok legalább öt-hat fajta jogi formában működhetnek. (Ld. pl. Németországban a kereskedelmi társaságok mellett a Regie és Eigenbetriebeket, a különböző közjogi formákat — Sondervermögenként, azaz közigazgatási különvagyonként működött pl. sokáig a posta vagy a vasút, hasonló a helyzet Franciaországban stb.). Az 1992-es törvények azonban túlzottan leszűkíté szemléletmódban az állami vállalkozásokat *kizárólag kft.-ként vagy rt.-ként* rendelték működtetni. Aligha volt helyes döntés továbbá a *közüzemi vállalatok kötelező társaságosítása*. A közszolgáltató és a kommunális vállalatok — német vagy francia mintára — a továbbiakban is kereskedelmi társasági forma nélkül, közigazgatási (kormányzati vagy önkormányzati) felügyelet alatt működhetnek volna, egyes állami vállalatok pedig közalapítvánnyá lettek volna átszervezhetőek. A törvények azonban nem kívánták az ÁVÜ, illetve az ÁV Rt. apparátusát differenciált eljárásokra „kényszeríteni”.

Helytelen döntésnek bizonyult, hogy az állami vállalat nem alakulhatott át új típusú (kereskedelmi társaságokhoz közel álló) *szövetkezetté*, holott a

3 Ld. ennek bírálatát helyesen Czuczai Jenő: *A magyar privatizáció alulnézetből. Múltja, jelene, jövője*. (Javaslat egy új liberális gazdaságpolitikának megfelelő privatizációs jogi, szervezeti-intézményi koncepcióra) című könyvében. Bp., 1994. 24–26. old.

szövetkezet az 1945 előtti magyar állami szektor kedvelt formája volt, és erre főleg a külső befektetők szempontjából érdektelen közép- és kisvállalatoknál nagy szükség lett volna. [Egyébként a törvények is több esetben utaltak a szövetkezeti szerveződés szükségességére — ld. pl. az állami részesedési törvény 17. § (2) bekezdés b) pontját —, de ezt a gondolatot nem realizálták.] Ez az 1992-es döntés később már nem volt megváltoztatható és lényegében az rt.-forma fölényére vezetett a magyar vállalati szektorban.

Nem egyértelmű a törvényekben továbbá a privatizáció és a csődeljárás összekapcsolhatósága. (Erről a privatizációs törvény egyáltalán nem rendelkezett. A lényegében az állami vállalatok felszámolására alakított 100%-os állami részvénytársaság, a REORG Rt. eljárásait pedig számtalanszor kifogásolták.) A privatizációs törvényben a dolgozói, illetve a vezetői kivásárlás lehetősége csak áttételesen jelenik meg, a privatizációs lízing (68. §) pedig összekeveredik a tulajdonfenntartásos adásvétellel, továbbá a vagytonkezelési, illetve a vezetésszolgáltatási (menedzsment) szerződéssel.

Mindehhez hozzátehetjük, hogy a törvényi előírásokat az ÁVÜ még *tovább uniformizálta*: az átalakulásra pl. négy formanyomtatványt készített, ezeket — a részben a társasági törvénybe ütköző feltételeket is tartalmazó — blankettaszerződéseket a vállalatoknak kötelezően használniuk kellett. Az ÁVÜ gyakorlatában egyébként a négy lehetőség is lényegében csak egyre szűkült: az ÁVÜ a vállalatok 99%-át 1992-től saját egyszemélyes részvénytársaságává alakította át, és ezen az alapon kezdett privatizálni (mivel így ő tárgyalhatott a befektetőkkel, a részvény könnyebben értékesíthető, mint az üzletrész, a dolgozók számára az ÁVÜ részvényt juttathat stb.).<sup>4</sup>

A magyar privatizáció 1990 őszétől követett eddigi általános elvei az egyseges privatizációs törvényben lényegében változatlanul maradtak. Így

– továbbra is az ellenérték fejében való privatizáció állt előtérben (a szomszédos volt szocialista országokban lényegében általános ingyenes „kuponprivatizációval” szemben);

– reprivatizációra nem került sor (erről teljesen hallgat a törvény), de a tulajdonuktól megfosztott volt tulajdonosok részleges kártalanításaként „kárpótlási jegyekkel” részt vehettek a privatizációban;

– az ÁVÜ által történő *eladásos privatizáció* az elsődleges e jogi modellben a tőkeemeléses, illetve a tőzsdei privatizációval szemben;

– a privatizációra kerülő vállalatok munkavállalói továbbra sem jutottak döntési jogokhoz, bár a privatizációval egyébként szervezeten össze nem kapcsolt, későbbiekben tárgyalandó *munkavállalói résztulajdonosi program* (1992. évi XLIV. törvény) lehetőségeiket elméletileg megnövelte.

4 A privatizációs uniformizáltság bírálatát ld. Csillag István: *Privatizációs szerződések* című cikkében. Gazdaság és Jog, 1993/7.

A politikai viták eredményeként, az „elkötvyetyélés” vádja elleni védekezésként a törvénycsomagban számos *felelősséget lefedező, visszaélés-védelmi*, ezáltal lassító, bürokratikus elem szerepel — ld. a tanácsadó cégek túlzott közbeékelését, a vagyonvédelmi előírások szigorodását [pl. 1 millió forint feletti értékű ingatlan értékesítésének kötelező bejelentése a vagyonügynökséghez, kötelező ingatlanvagyon-értékelés — privatizációs törvény 20. § (3) bekezdés, 24. §]. Ezáltal a privatizációs eljárás túl költségessé vált. A legfontosabb privatizációs döntéseket pedig a változatlanul költségvetési szervként működő ÁVÜ igazgatótanácsa úgy hozta, hogy tagjainak — az ÁV Rt. igazgatóságával szemben — a döntésekért személyes anyagi felelőssége nem volt (9. §). Ellentmondó volt az is, hogy bár a pénzügyi törvény a bankok fokozatos privatizálásáról beszél, a privatizációs törvény 84. §-a viszont az állami vállalatoktól elvont bankrészvényeket az ÁV Rt. tulajdonába utalta (és nem az ÁVÜ-höz mint privatizációs szervezethez). A bankrészvények — igen zavaros jogi technikával történt — elvonása a vállalatoktól a bankok külföldi részvényeseit sok esetben kifejezetten hátrányosan érintette, bizonytalanságukat fokozta.<sup>5</sup>

Hangsúlyozni kell azonban, hogy e törvények — minden korábban említett hiányosságuk ellenére — bizonyos mértékű *előrelépést* jelentettek. Ha a vállalati önállóság amúgy is megszűnik, a vállalati tanács intézményének, a vállalati önkormányzásnak nem marad értelme. Ez esetben az Európai Unió jogához való közeledés jegyében a *gazdasági társasági forma* — függetlenül attól, hogy az átalakítás jogi technikája erősen vitatható volt — *jóval megfelelőbb*, különösen akkor, ha az áttérés nemcsak a privatizálandó vállalatokra (hiszen e körben ez szükségszerű), hanem valamennyi állami tulajdonú vállalkozásra is kiterjed. Olyan korszerűtlen vállalatformák is kikerültek az 1992-es törvényekkel a magyar jogból, mint a „leányvállalat”, avagy az ún. egyéb jogi személy vállalata (önkormányzati vállalat, társadalmi szervezet, egyesület vállalata) — ezek helyett az egyszemélyes kft., illetve rt. (az egyszemélyes rt. lehetőségét minden gazdálkodó alany számára éppen az 1992. évi LV. törvény teremtette meg) általában sokkal korszerűbb, *piackonformabb megoldás*. Továbbá kismértékben a *privatizációs lehetőségek is bővültek*. Ha túlbonyolítottan szabályozva, de mégiscsak megjelent a *privatizációs lízing*, törvényi alapot kapott az ún. *vállalati önprivatizáció* (57–60. §), mód nyílt vagyonkezelési szerződésekre a tartós állami vagyonkezelés körében is (13–20. §).

Az 1992-es törvényekkel tehát létrejött az *állami szektor modernizálása jogi alapjainak minimuma*. Ez ugyan az eredményes privatizációhoz még nem volt elégséges, de az állami vállalatok átalakulása társasággá *megkönnyítette*

5 Ennek a gyakorlatnak a bírálatát ld. Czuczai Jenő: *A magyar privatizáció alulnézetből* című könyvében. 25–27. old.

az 1994-es választások utáni, 1995-ben bekövetkezett gyors és tömeges nagyprivatizációt.

## Az állami vállalkozások új jogi szabályozása

A tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon<sup>6</sup> az 1992. nyári induláskor lényegében két részből állt:

– hagyományos állami vállalati formában működő, tehát gazdasági társasággá még át nem alakított állami vállalatok vagyona (ez 1993 végére lényegében eltűnt, átment a következő csoportba),

– a nem privatizált, de akkorra már társasággá átalakított állami vállalatok vagyona, illetve az erre a társaságra (vagyonra) vonatkozó részvény (üzlet-rész). Ennek egy része tartós állami tulajdon marad, más része privatizálható.

A törvény szerint a kormány legalább kétévenként felülvizsgálandó *rendeletben* állapítja meg a tartós állami tulajdonban maradó vállalatok (társaságok, társasági részesedések) körét. A besorolásra, illetve a besorolás megváltoztatására javaslatot tehetek az illetékes miniszterek, illetve az ÁVÜ-n és az ÁV Rt.-n túlmenően a munkáltatói és a munkavállalói érdekképviselői szervezetek is. E vállalatokat a 126/1992. (VIII. 28.) Korm. rendelet, illetve mellékletei sorolták fel. A kétéves felülvizsgálatra — az 1994. nyári választások miatt — már nem került sor, ugyanakkor főleg 1993 közepétől a kormányrendeleteket szinte havonta módosították a különböző lobbyérdekek és politikai csatározások eredményeként.

### A tartós állami tulajdon köre

Tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozás az 1992. évi LIII. törvény meglehetősen általános megfogalmazása szerint

a) amit a gazdaságstratégiai, nemzetgazdasági vagy más fontos államérdek indokol (pl. kőolajipar stb.),

b) országos közszolgáltatási célt szolgál (vasút, posta stb.),

c) csak „egységes termelési-elosztási-kutatási rendszerben” működtethető (pl. energiaipar),

d) koncessziós törvény hatálya alá eső állami monopolvevékenységet végez,

e) privatizálásra egyelőre nem alkalmas, illetve arra való előkészítése hosszabb időt igényel (2. §).

6 Czuczai Jenő helyesen utal e terminológia bizonytalanságára. *A magyar privatizáció alulnézetből.* 21–23. old.

Az állami részesedések elméletileg öt csoportba sorolhatók: 100%-os (egyszemélyes kft., rt), „stratégiai többséget biztosító” (75%), „egyszerű” többségi (50% + 1 szavazat), „minősített kisebbségi” (25% + 1 szavazat), végül egyszerű kisebbségi részesedés (25% vagy ennél kevesebb). A kormánynak a törvény szerint minden esetben meg kellett határoznia az adott társaságban legalacsonyabb állami részesedés mértékét — az e fölötti részesedést az ÁV Rt. a privatizációra általában irányadó szabályok szerint értékesítheti [11. § (3) bekezdés]. A tartósan állami tulajdonban maradó egyéb társasági részesedések ugyan általában forgalomképesek, de a kormány engedélye nélkül nem idegeníthetők el és nem terhelhetők meg [11. § (1)–(2) bekezdés], ezek a részesedések a 4. § szerint igen bonyolult eljárással és rendkívül vitatható módon *bekerültek az ÁV Rt. alaptokéjébe*.<sup>7</sup> Az ÁV Rt. tulajdonosi jogait a „leánytársaságainál” a társasági törvény szerint köteles gyakorolni (igazgatóság, felügyelő bizottság tagjainak kijelölése stb.).

A 126/1992. (VIII. 28.) Korm. rendeletet elemezve az alábbiak állapíthatók meg: Az állami szektor túlzottan nagy része, kb. 35–40%-a, az ország legfontosabb vállalatai, egész iparágak kerültek az ÁV Rt.-hez, amely így jelentős gazdasági erőfölényhez, egyes iparágakban monopolhelyzetbe került. Az ÁV Rt. ezáltal a piaci verseny kibontakozását potenciálisan jelentősen gátolhatta. Különösen a nagybankok ÁV Rt.-hez kerülése volt e szempontból veszélyes. Emellett számos olyan vállalat került presztizs okokból — illetve ún. kijárási miatt — az ÁV Rt.-hez, amelyet semmilyen gazdaságstratégiai okból nem lehetett indokolni — pl. Sportlétesítmények Vállalat, Lóverseny Vállalat. (Ez utóbbi kettő a kevés 100%-os állami érdekeltséghez tartozott — vajon ezek lettek volna az ország legfontosabb vállalatai?)

Ilyen széles vállalati kör társasági jogi alapon történő irányítására az ÁV Rt. (bár létszáma viharosan növekedett) egyszerűen nem lehetett képes, hatékonysága szükségképp alacsony maradt. Számos, a társasági törvényt sértő ÁV Rt. akciót lehetett megfigyelni, pl. rt. igazgatósági tagok bianco kijelölése, az ÁV Rt. képviselőinek megkettőzése a leánytársaságoknál, visszamenő hatályú átalakítás stb.<sup>8</sup>

A kormányrendeletben megjelölt állami részesedési arányok csak azt a kötelező minimumot tartalmazzák, amelynél kisebb az állami rész nem lehet. Az ÁV Rt. tehát nem köteles (csak jogosult) erre a mértékre lemenni, *azaz jogosult volt, de nem volt köteles a privatizációra*. Ilyen széles vállalati kör esetén viszont legalább a részleges privatizációs kötelezettség feltétlenül indokolt lett volna, de ez elmaradt. Ebből rögtön parázs vita támadt az ÁV

7 Ld. ennek bírálatát a szerzőtől az 1992. évi LIII. törvény kommentárjában. *Az átalakulás és a privatizáció*. 10–13. old.

8 Ellentétesen Hoóz Tibor: *Az ÁV Rt. mozgási szabadsága a privatizációs törvények tükrében*. *Gazdaság és Jog*, 1993/2–3.

Rt.-t valódi holdingnak tekintő és a vállalatok reorganizációját előtérbe helyező első ÁV Rt.-s vezetés (Teleki Pál, Szekeres Szabolcs) és az ÁV Rt.-n keresztül is — a törvényes előírásokat tekintve rendeltetésellenesen — privatizálni kívánó kormány között.<sup>9</sup>

A kormányrendelet szerintem indokolatlanul nem élt a stratégiai többség lehetőségével, ugyanakkor megalapozatlanul gyakran állapított meg 25%-nál alacsonyabb állami kisebbséget (egyes porcelánipari vállalatoknál pl. 5%-ot). Erre a kisebbségre az államnak egyáltalán nincs szüksége, külön szindikátusi szerződés nélkül jogilag értéktelen pozíciót biztosít. E kisebbségi részesedések 1994-től aztán egyre növekvő gondokat jelentettek és állandósultan táplálták az ún. állami aranyrészvény gondolatát.

### *Az ÁV Rt. felépítése és státusa*

Az ÁV Rt. egyszemélyes állami részvénytársaság, amelynek alapítója a kormány és csak törvénnyel szüntethető meg [3. § (1)–(2) bekezdés]. Az ÁV Rt. alaptőkéje több lépcsőben, a hozzá tartozó állami vállalatok gazdasági társasággá való átalakulása után, alapvetően e társaságokban való tartós állami részesedésekből alakult ki, a leánytársaságok vagyónából az értékesíthető részek alaptőke feletti vagyonba kerültek (4. §). Az ÁV Rt. alapfeladata volt, hogy a hozzá tartozó társaságoknál a kormány gazdaságpolitikája alapján a tulajdonosi jogokat gyakorolja, ezért funkcióját tekintve holding-részvénytársaságnak nevezhető.

Az ÁV Rt.-ben az alapítói jogokat a kormány nevében a „privatizációért felelős miniszter” gyakorolta. Az ÁV Rt. névre szóló részvényei nem értékesíthetők (6. §). Az igazgatóság 11, a felügyelő bizottság 5–7 tagból állt, az igazgatóság megbízatása négy, a felügyelő bizottságé öt évre szólt. Mind az igazgatóság elnökét és tagjait, mind a felügyelő bizottság tagjait a miniszterelnök nevezte ki és mentette fel. Az igazgatóság tagjai közül legalább három személynek az ÁV Rt.-vel munkaviszonyban kellett állnia. A könyvvizsgálót a privatizációs miniszter nevezte ki (6–10. §).

Az ÁV Rt. az alaptőként felüli vagyonból gazdasági társaságokat alapíthattott, amelyekben az állami részesedés arányát a kormány határozta meg. Az ÁV Rt. a hozzá tartozó leánytársaságokban való állami részesedéseket e társaságra bízhatta — más szóval az ÁV Rt. az állami vállalatok irányítására további (al)holdingokat hozhatott létre (12. §). A holdingok mellett az ÁV Rt. — ugyancsak a kormány hozzájárulásával — *konszerntársaságokat* is létrehozott „egységes kutatási, termelési, értékesítési rendszerbe” tartozó társaságok szakmai irányítására [12. § (4) bekezdés].

9 Ld. ennek kiváló elemzését Voszka Éva: *Az agyaglábakon álló óriás*. 61–67. old.



Elméletileg a közgazdasági irodalom szerint (ez nem jogi terminológia) a holding- és konszertársaság között az a különbség, hogy a holdingtársaság csak „vagyonkezelő”, „pénzügyi” tulajdonosi funkciókat lát el az általa ellenőrzött leánytársaságok felett, a konszern viszont — emellett — szakmailag is irányít, s elsősorban az utóbbira hivatott. Az ÁV Rt. első konszertársaságai azonnal létrejöttek (pl. Mol Rt. az olajipar irányítására), holdingot azonban működése során az ÁV Rt. nem hozott létre.

Az ÁV Rt.-hez tartozó vagyon hasznosításának másik módja a társasági részesedések *vagyonkezelésbe adása*. A vagyonkezelési szerződésekre a kezdettől fogva a mai napig a polgári jog általános szabályai vonatkoznak. A vagyonkezelőt versenyeztetéssel, nyilvános vagy zárt körű pályázattal választják ki, amelynek szabályait a törvény részletesen tartalmazta (13–20. §). A vagyonkezelési szerződések fajai a tartós állami tulajdon körében azonosak voltak az ÁVÜ által köthető, privatizációs törvényben szabályozott szerződésekkel (megbízási, vállalkozási, illetve portfólió vagyonkezelési szerződés).

Az ÁV Rt. gazdálkodásának irányvonalát a törvény szerint a költségvetési törvényjavaslattal együtt az Országgyűlés elé terjesztendő Vagyonpolitikai Irányelvek határozzák meg. (Láttuk: ilyet végül is a parlament 1994 nyaráig nem hozott.) Az ÁV Rt. tevékenységét az Állami Számvevőszék ellenőrizte, annak működéséről a kormány is köteles volt évente az Országgyűlésnek beszámolni (22–25. §).

A már társasággá átalakított állami vállalatok részvényeit (üzletrészt), ha a tartós állami tulajdon körébe kerültek, az ÁVÜ-nek kellett átadnia az ÁV Rt. részére. (Az átadást a törvény hézagosan, illetve ellentmondóan szabályozta.) A még át nem alakult állami vállalatokat az ÁV Rt. alakította át egyetemes jogutódlással rt.-vé vagy kft.-vé, mégpedig úgy, hogy

- a 100%-os állami tulajdonú rt.-kké (kft.-kké) átalakítandó állami vállalatok államigazgatási felügyelet alatti vállalatként működtek tovább az 1992-es törvények alapján, és a társaság alapító okiratát az igazgató a kormányrendelet hatálybalépésétől számított 60 napon belül köteles volt az ÁV Rt.-hez felterjeszteni;

- ahol az állam nem 100%-ban részesedett a leendő társaságból, az átalakulás a privatizáció általános szabályai (vagyonértékelés stb.) szerint ment végbe. E vállalatok a törvény hatálybalépését követő hat hónapon belül voltak kötelesek átalakulási tervüket az ÁV Rt.-hez benyújtani, amely ennek alapján döntött (27–29. §). Ez a folyamat 1993 végéig lezajlott, az ÁV Rt. leánytársaságainak cégbejegyzése azonban a legtöbb esetben 1994-re, sőt egyes esetekben 1995-re is áthúzódott.

A kormány kivételesen országos közszolgáltatási feladatot ellátó gazdasági társaságoknál az állam tulajdonosi jogköreinek gyakorlását a feladatkör szerinti illetékes miniszterre bízhatta. E körben az átalakítást nem az ÁV Rt., hanem az illetékes miniszter irányította [21. §, illetve 31. § (3)–(4) bekezdés].

A 126/1992. (VIII. 28.) Korm. rendelet az alaptörvénnyel ellentétben számos, nyilvánvalóan nem közüzemi vállalatot — pl. külkereskedelem, hírlapkiadás — vont ki az ÁV Rt. köréből és hagyott a minisztériumoknál.

Az ÁV Rt. jogi természetét illetően a vélemények kezdettől fogva *megoszlottak*. Czuczai Jenő 1994-ben megjelent könyvében az ÁV Rt.-t — részben Vörös Imrének a közjogi jogi személyiségre vonatkozó álláspontja alapján — eleve *közjogi részvénytársaságként* definiálta, és a törvényt zömmel azon az alapon bírálta, hogy nem épített be még több közjogi kötelezettséget.<sup>10</sup> (Ez a vita később az ÁPV Rt. létrejötténél újból lezajlott.) Szerintem viszont az a körülmény, hogy egy rt. törvényi szabályok alapján jön létre (de cégbejegyzéssel, az ÁPV Rt. kormány által megállapított alapító okiratát a cégbíróság el sem fogadta és a kormányt hiánypótlásra kötelezte) és egyes szerveit, működésének egyes területeit maga a törvény szabályozza, *önmagában nem teszi a részvénytársaságot közjogivá*.<sup>11</sup> Az 1992. évi LIII. törvény (de később az ÁPV Rt. vonatkozásában az 1995. évi XXXIX. törvény is) kifejezetten a társasági törvény alá vonta az ÁV Rt.-t, a Gt. mögöttes jogterülete pedig nem a tételesjogilag nehezen körülhatárolható közjog, hanem a Ptk. Úgy vélem, a magyar jogban nincs közjogi részvénytársaság — mint ahogy a közjogi jogi személy is csak elméleti konstrukció, hiszen a köztisztviselőt és a közalapítványt az 1993. évi XCII. törvény a Ptk.-ba építette be. A Magyar Nemzeti Bank, amelyre mint a közjogi részvénytársaság alappéldájára szoktak hivatkozni, az 1991. évi XV. törvény alapján jogalanyiságát tekintve — jegybanki közfeladataitól függetlenül — szintén nem közjogi, hanem magánjogi jogi személy. Más szóval szerintem attól, hogy egy cégnyilvántartásba bejegyzendő részvénytársaságot törvény „hoz létre”, azaz alapító okiratát törvény alapján adják ki, és részére a törvény nem üzleti vállalkozási, hanem közfeladatokat állapít meg (esetlegesen kifejezetten nonprofit rt.-t konstruál), a részvénytársaságot még nem teszi közjogi jogi személlyé, attól még a Ptk. és a Gt. alapján marad.

## A centralizált privatizáció szabályai

A privatizációs törvény alá tartozott az összes állami vállalat (egyéb állami gazdálkodó szerv), illetve leányvállalataik vagyona, továbbá ha az állami vállalat már társasággá átalakult, úgy az e társaságokban lévő állami részesedés, hacsak az nem tartozott a tartósan állami tulajdon (ÁV Rt.) vagy a kincstári vagyonkezelés körébe, illetve nem adták át önkormányzati tulajdonba az 1991. évi XXXIII. törvény alapján (1–3. §).

10 Ld. Czuczai Jenő: *A magyar privatizáció alulnézetből*. 29–37. old.

11 Ld. Mohi Csaba közjogi vállalatokkal kapcsolatos tanulmányát: *Nemzetközi közjogi vállalatok a szocialista és a kapitalista országok jogában. A vállalatirányítás és a vállalatok jogi helyzete II. kötetében*. Bp., 1976. 399–467. old.

Az ideiglenesen állami tulajdonban álló vagyont alapvetően értékesíteni, azaz privatizálni kell. (A privatizációs kötelezettséget az állam terhére azonban csak az 1995. évi XXXIX. törvény 1. §-a mondja ki.) Ugyanakkor ezt a vagyont a privatizációig megfelelően, rendeltetésszerűen kell hasznosítani és az esetleges leértékelődéstől, a visszaélésektől meg kell védeni. A privatizációra és az időközi hasznosítás irányítására rendelt kormányzati központi költségvetési szerv az Állami Vagyonügynökség, amelyet a kormány a „privatizációért felelős miniszter” útján irányít.

Az ÁVÜ legfőbb szerve változatlanul a miniszterelnök által 4 évre kinevezett 11 tagú igazgatótanács maradt, az ÁVÜ apparátusának operatív irányítását pedig az igazgatótanács által rendelt ügyvezető igazgató végezte. A vagyonügynökség tevékenységének kereteit az Országgyűlés a Vagyonpolitikai Irányelvekben állapítja meg. Működése egyébként az új szabályozás után az eddigi kvázi „tulajdonosi minisztériumból” erősebben privatizációs ügynökséggé válhatott volna, hiszen fő feladata most már egyértelműen a privatizálás és nem az — alapvetően az ÁV Rt.-hez tartozó — állami tulajdon kezelése lett volna. Ehelyett viszont az ÁVÜ gyakorlatilag kezdett beállni valamifajta *vagyonkezelő szervezeti* pozícióba. Ez esetben viszont ezt az igazgatótanács által vezetett szervezetet ésszerűbb lett volna az ÁV Rt. mintájára szintén rt.-ként működtetni, ugyanis a vagyonügynökség mint költségvetési szerv ki tudta játszani a jogvédelmi eszközöket: a társasági jogi-konzernjogi garanciák vele szemben nem vehetők igénybe, de döntéseit közigazgatási bíróság előtt sem lehetett megtámadni, hiszen nem volt közigazgatási szerv.

A vagyonügynökség a privatizációs bevételeket az új törvény értelmében már nemcsak a belső államadósság törlesztésére, hanem a Vagyonpolitikai Irányelvekben meghatározott arányokban reorganizációra, munkahelyteremtésre is felhasználhatta. (Ez korábban alig történt meg, de 1993–1994-ben az ÁVÜ gyakorlatában erősen előtérbe került, természetesen rögtön a minimumra is csökkentek a privatizációs bevételek.) A korábban a tanácsok által alapított vállalatok privatizációjából befolyó összegeknek az éves költségvetési törvényben meghatározott része illette meg az önkormányzatokat. A vagyonügynökségnek a hozzá tartozó társaságoknál folytatandó osztalékpolitikáját, a dolgozói tulajdonszerzést segítő kedvezményeket szintén a Vagyonpolitikai Irányelvek határozták volna meg (16–18. §) — említésre került azonban, hogy a Vagyonpolitikai Irányelveket 1993-ban sem sikerült a parlamenttel elfogadtatni.

## *Vagyonvédelem*

A privatizációig terjedő időszakban a törvény védeni igyekszik az állami vagyont az esetleges rendellenes elidegenítéstől–megterheléstől–hasznosítástól. Ezért az ÁVÜ-höz való bejelentésre, illetve engedélyeztetésre szorultak az állami vállalatok (leányvállalataik) alábbi szerződésai [20. § (1) bekezdés]:

– gazdasági társaságokba való apportálás, ha a hozzájárulás értéke a vállalat éves beszámolója szerinti saját tőke 10%-át vagy 20 millió forintot meghaladja (az 1990. őszi törvénnyel azonos szabály volt);

– a vállalat vagyoni értékű jogának vagy tulajdonosi érdekeltségének elidegenítése, ha ennek értéke a saját tőke 30%-át vagy 20 millió forintot meghaladja (az eddiginél szigorúbb szabály volt);

– a vállalat ingatlanának elidegenítése, illetve lízingbe adása, ha annak értéke a saját tőke 30%-át vagy 20 millió forintot meghaladja (ez az eddiginél szigorúbb szabály volt);

– „más tárgyi eszközök” elidegenítése, illetve lízingbe adása, ha ezek értéke a saját tőke 30%-át vagy 20 millió forintot meghaladja (jelentős szigorítás volt);

– minden olyan használatra (hasznosításra) irányuló szerződés (bérlet stb.), amely alapján a vállalati saját tőke 50%-ot meghaladó részét más hasznájlja, hasznosítja (ez a korábbival egyező szabály volt).

Az előző öt pontban említett szerződések értékét az értékhatár szempontjából (mégpedig mind az öt szerződéstípusnál külön-külön) két naptári éven belül egybe kellett számítani. A szerződések tárgyát képező vagyont független vagyonértékeléssel kellett megállapítani (23. §). Nem vonatkozott a bejelentési kötelezettség a tisztán állami szektoron belüli szerződésekre (más állami vállalattal, illetve 100%-os állami tulajdonban lévő társaságokkal kötött ügyletekre, kivéve a vállalatnak saját leányvállalatával kötött szerződéseit), illetve azokra a szerződésekre, amelyeket a vállalat „rendszeresen folytatott, rendeltetésszerű gazdasági tevékenysége körében köt” (21. §). Ez is erős szigorítás volt, hiszen az állami vállalatok társasággá való átalakítása után — már a dolgozói részvénytulajdosás miatt is — a tartósan állami tulajdonban maradó állami vagyon körében a 100%-os állami tulajdon ritka kivétellé vált.

Ha a Vagyonügynökség a vállalati bejelentéstől számított 30 napon belül nem nyilatkozott, a vállalat a szerződést megköthette, illetve a felfüggesztő feltétel beállításával (ÁVÜ-hozzájárulás) már aláírt szerződés a megkötés napjára (illetve a szerződésben megjelölt időpontra) visszamenő hatállyal létrejött (22–25. §). A Vagyonügynökség azonban a bejelentést követően jogosult volt

– újabb vagyonértékelést elrendelni, és ha ennek eredménye az eredeti vagyonértékelésnél magasabb, a vállalat a szerződést csak a magasabb értékben köthette meg az ÁVÜ külön hozzájárulása nélkül;

– pályázat kiírását elrendelni (feltételeit a 27–30. § rendezte);

– a szerződés jóváhagyását feltételhez kötni;

– ha pedig a feltételeket a vállalat nem teljesíti vagy a szerződés az állam tulajdonosi érdekeit nyilvánvalóan sérti, illetve a nemzetgazdaság megkárosítására vezet, úgy a szerződés jóváhagyását megtagadni.

Emellett védett természeti terület, műemléki védelem alatt álló ingatlan elidegenítéséhez a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter (4. §), jóléti vagy szociális vállalati vagyontárgy elidegenítéséhez, megterheléséhez vagy egyéb külső hasznosításához a munkavállalói érdekképviselői szervek (többségi szakszervezet) egyetértése volt szükséges. Ki kellett kérni a munkavállalói érdekképviselők véleményét akkor is, ha az adott szerződés a munkavállalók érdekeit, munkakörülményeit jelentősen érintette (22. §). Az egyetértéseket, véleményeket a vállalat köteles volt az ÁVÜ felé dokumentálni, a vélemény természetesen sem a vállalatot, sem az ÁVÜ-t nem kötötte, az egyetértési jog azonban gyakorlatilag vétőjogot jelentett.

Ezek a vagyoni védelmi szabályok *túlzottan megkötötték a vállalati gazdálkodást*, elbizonytalanították a vállalati vezetést. Nem szabad ugyanis elfelejteni, hogy a vállalatok jelentős része 1990 óta várt a privatizációra, számos vállalati privatizációs kezdeményezés megtört az ÁVÜ ellenállásán. Az állami vagyont az ÁVÜ sokszor úgy megvédte, hogy még mindig a nyakunkon maradt.

### *Átalakulási variációk*

A privatizáció elsődleges útjává az egységes privatizációs törvényben az állami vállalat gazdasági társasággá való átalakulása vált, ahol a vállalattal kapcsolatos törvény szerinti alapítói jogokat a Vagyonügynökség gyakorolja, és ugyancsak a Vagyonügynökség írja alá alapítóként (egyben kizárólagos vagy egyik társasági tagként) a társasági szerződést [alapító okiratot, alapszabályt — 32. §., 47. § (1) bekezdés].

Az 1992. évi privatizációs törvény a korábbi helyzettel szemben ugyanis egyértelművé tette, hogy a privatizáció azon útja (ez az ún. spontán privatizáció fő eszköze volt) megszűnt, amely az állami vállalat kiürítésével (megkettőzésével, megsokszorozásával) operált a vállalati vagyon különböző társaságokba való apportálásával. (Az ÁVÜ az utolsó két évben már nem járult hozzá alkalmazásához, de jogi lehetősége még volt erre.) A privatizáció középpontjába az ún. általános jogutódlással való átalakulás került, amelynél az állami vállalat teljesen megszűnik, és a cégbejegyzésben meghatározott időpontban egyetemes jogutódlással átmegegy rt.-vé vagy kft.-vé.

Bár a törvény nem tiltotta meg, hogy a privatizáció és az átalakulás egy lépcsőben történjék, tehát, hogy külső befektetők, a dolgozók, az önkormányzatok az átalakulás pillanatában az új társaságban részt szerezzenek (40. §), de a főszabály (egyébként az ÁVÜ eddigi gyakorlatának megfelelően) *az átalakulás és a privatizáció elválasztása volt*: előbb a vállalatokból az ÁVÜ egy személyes rt.-je (kft.-je) lesz, azaz a vállalatot jogilag privatizálják, alkalmassá teszik a privatizációra, és ezt követően kerül sor a részvények (üzletrészek) eladására. *A kétlépcsős privatizáció az 1992-es törvényben szinte kizárólagossá vált.*

A gazdasági minisztériumok, illetve a vállalatvezetés a privatizációs folyamat szélére szorultak. A törvény több helyen lehetővé teszi ugyan a minisztériumok véleményének kikérését [pl. az új társaságok tevékenységi körének meghatározása, igazgatósági és felügyelő bizottsági tagok kijelölése során — 47. § (3) bekezdés], de *ügydöntő szerepük végleg megszűnt*. A vállalatvezetés is pusztán a kezdeményező pozíciójába került, az átalakulási tervet ő készíti el (54–56. §), de a *döntés az ÁVÜ-é*, illetve egyszerűsített privatizáció esetén az ÁVÜ által megbízott szakértőké.

Az átalakulás alapvető szabályai a korábbival lényegében megegyeztek, de a törvény több helyen kiegészítette, részletezte és főleg szigorította ezeket az előírásokat a gyakorlati tapasztalatok alapján.

A társasággá való átalakulásra a társasági törvény általános szabályai a privatizációs törvény IV. fejezetében foglalt eltérésekkel voltak alkalmazandók (36. §) — pl. a pénzbeli betét 30%-os arányára vonatkozó szabályokat nem kell alkalmazni. A vállalat általános jogutódja a társaság, így az átalakulás a vállalattal szembeni követeléseket nem teszi lejárttá (39. §). Az átalakulás előtt szerzett hatósági engedélyek jogosultja a társaság, egyéb jogok és kötelezettségek (pl. kollektív szerződés, adókedvezmények, munkaszerződések, kárpótlási kötelezettség stb.) is változatlanul érvényesülnek. Az átalakulás adó- és illetékmentes (38. §).

Változatlan maradt az a szabály, hogy a privatizáció érdekében (tehát ez a szabály az ÁV Rt.-hez tartozó vállalatokra nem vonatkozik) nem alakulhatnak át az állami vállalatok, ha felszámolás alatt állnak (34. §). Az ilyen vállalatoknál az egyes vállalati vagyontárgyak privatizációját (eladását) nem az ÁVÜ, hanem a felszámoló biztos végzi a „csődtörvény” szabályai szerint (1991. évi IL törvény). Az esetleges leányvállalatot a vállalat még saját átalakulása előtt köteles vagy megszüntetni, vagy az ÁVÜ jóváhagyásával társasággá átalakítani [33. § (2) bekezdés].

Az átalakulásra vonatkozó döntést a Cégbizottságban kétszer (legalább 15 napos időközzel) meg kell hirdetni (37. §). A hitelező azonban az ÁVÜ-vel való megállapodás alapján a nem pénzbeli betét szolgáltatására irányuló szabályok szerint üzletrészt szerezhethet, részvényt jegyezhet [41. § (3) bekezdés, 46. § (1) bekezdés].

Az állami vállalatot a cégbíróság törli és a cégbíróság jegyzi be az új társaságot is. Az Rt. vagy kft. keletkezésének időpontja az alapító okirat (társasági szerződés) aláírásának időpontja vagy a társasági szerződésben (alapító okiratban, alapszabályban) meghatározott későbbi időpont (ez a cégbejegyzésig terjedhet). Az ÁVÜ-nek az a többször is alkalmazott eljárása, hogy a gazdasági társaságot visszamenő hatállyal kísérelte meg létrehozni, nyilvánvalóan törvénytelen volt. Ha az átalakulás meghiúsul, mert a cégbíróság törvénytértés miatt nem jegyzi be az új társaságot, az adott szervezet állami vállalatként működik tovább sajátos elszámolási szabályok mellett (48. §).

Az átalakulás két legfontosabb dokumentuma (természetesen a társasági szerződés, rt.-nél az alapító okirat, esetleg az alapszabály mellett) az *átalakulási terv* és a *vagyonmérleg*. Az átalakulási terv tartalmát a korábbihoz képest a 35. § jelentősen kibővítette, hiszen foglalkoztatási tervet, szociális tervet, esetleges környezeti károk rendezésére vonatkozó tervet és az esetleges decentralizációra („vagyონrészek” leválasztására) irányuló tervet is kellett tartalmaznia. Ez az előírás a privatizációt igen megnehezítő bürokratikus formáságnak minősíthető, hiszen a külső befektetőkkel tárgyalásra nem jogosult vállalatvezetésnek nem voltak reális alapjai az ilyen tervek elkészítésére.

A 35. § az 1991. évi, nyugati normákat tartalmazó számviteli törvény szabályaihoz igazodva részletesen meghatározta a „vagyónmérleg-tervezet” (rt. esetében „vagyónleltár” is szükséges) kellékeit — az átalakulási vagyónmérleg fél évnél (180 nap) régebbi nem lehetett. A valós piaci értékre irányuló átértékeléssel helyesbített vállalati saját tőke lett az új társaság alap(törz)s-tőkéje, az átértékelési különbözetből képződő tőketartalékból a saját tőke legfeljebb 10%-át az alap(törz)s-tőke feletti vagyónba lehetett helyezni — az ÁVÜ e rendelkezéstől [35. § (7) bekezdés] eltérést engedhetett (ilyen alig fordult elő). A vagyón értékét tilos volt a független könyvvizsgáló által megállapított értéknél magasabban megállapítani.

A magyar állami vállalati működés kritikus pontja volt a *környezetvédelem*. Ez főleg a külföldi befektetéseknél jelentős problémákat okozott. Az 1992. évi LIV. törvény reagált erre a nehézségre: az átalakuláshoz minden esetben be kellett szerezni a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter véleményét, akinek a törvény szerint jogszabályban kellett volna meghatározni a környezeti károk rendezésére irányuló terv (amely az átalakulási terv része) kellékeit. (Ez a jogszabály nem készült el, de a vállalatoktól a tervet azért megkövetelték.) A privatizáció előtt egyértelműen rendezni kellett a privatizáció előtt keletkezett, de a privatizáció után jelentkező környezeti károkért való anyagi helytállás kérdését. Nyilvánvalóan az új tulajdonosra nem volt áthárítható a felelősség az eddigi károkozásokért, illetve ezt csak akkor vállalta át, ha e kötelezettség ellentétét a vételárban megfelelően érvényesíteni tudta. (De erre egy vállalat hiába csinál tervet, amikor nem is tudja, ki lesz a befektető.)

Külső vállalkozók részére az átalakulással kapcsolatban csak az ÁVÜ tehetett kötelező nyilatkozatot, a vállalat ilyen jognyilatkozata érvénytelen volt [40. § (7) bekezdés]. Az átalakulási tervnek mindenképp elképzelést kellett tartalmaznia a dolgozók részesítéséről, amelynek formája lehetett dolgozói részvény (Gt. 244. §), „rendes” részvény, MRP-programhoz való csatlakozás stb. A 42. § értelmében a korábban kibocsátott vállalati vagyónjegyeket a Vagyonügynökség döntése nyomán a jogosult kérésére társasági részesedésé (dolgozói részvény stb.) lehetett konvertálni. Ha a konvertálás nem történt

meg, a vállalatot a vagyonjegyre vételi jog illette meg és a dolgozó is igényel-  
hette a legalább névértéken történt visszavásárlást.

Az ÁVÜ (megbízottja) az átalakulási, sőt az állami vagyon értékesítésére,  
hasznosítására irányuló valamennyi döntés előtt legalább 30 nappal a munka-  
vállalói érdekképviselőket köteles volt átfogóan tájékoztatni, az érdekképvi-  
seletek e döntések előtt véleményt nyilváníthattak (foglalkoztatás, bérvizszo-  
nyok, munkafeltételek, dolgozói részesedés). Jóléti-szociális vagyontárgyak  
értékesítéséhez minden esetben a munkavállalói érdekképviselők hozzájá-  
rulása kellett [67. § (5)–(7) bekezdés].

Az átalakulás szempontjából alapvetően három eset fordulhatott elő a  
privatizációs törvény alapján:

a) ha a vállalat társasággá való átalakulása 1992. augusztus 28. előtt meg-  
kezdődött (azaz a vállalat átalakulási tervét az ÁVÜ már elfogadta, vagy  
benyújtása óta 30 nap eltelt), úgy azt az 1989-es átalakulási törvény szerint  
fejezhette be [tehát pl. ha az ÁVÜ részvényeit, üzletrészeit értékesíti, az ellen-  
értékből 20% a társaságot illeti — ezt a kedvezményt ugyanis az új törvény  
megszüntette — 83. § (2) bekezdés];

b) ha a vállalat átalakulási tervéről az ÁVÜ 1993. június 30-áig döntött,  
illetve egyszerűsített privatizáció esetén e határidőig a vállalat a privatizációs  
szakértővel a szerződést megkötötte, az új privatizációs törvény által sza-  
bályozott módon (49–56. §) alakulhatott át;

c) ha a b) pont szerinti értelemben a vállalat 1993. június 30-áig nem  
kezdte meg átalakulását gazdasági társasággá, akkor a vállalat automatikusan  
államigazgatási felügyelet alá került, és az átalakulási terv nélküli egyszerűsí-  
tett vagyonértékelés alapján 1993. december 31-éig köteles volt az átalaku-  
lásról rendelkező társasági szerződést (alapító okiratot, alapszabályt) az  
ÁVÜ-höz benyújtani — az átalakulás időpontja tehát 1994-re is áthúzódha-  
tott (61–65. §).

A vállalatok többségének átalakulása egyébként a b) pont alá esett. Az  
előzőek szerinti differenciált átalakulási időszakban lényegében kétfajta át-  
alakulási mód állt a vállalatok előtt:

a) az államigazgatási felügyelet alatt álló vállalatok az ÁVÜ közvetlen irá-  
nyítása mellett alakultak át, az ÁVÜ igazgatótanácsa bármikor, bármilyen  
okból, bármely VT-s (közgyűléses, küldöttgyűléses) vállalatot államigazgatási  
felügyelet alá vehetett (50–51. §);

b) a VT-s (közgyűléses, küldöttgyűléses) vállalatok kétharmados szótöbbs-  
séggel hozott döntés alapján maguk kezdeményezhették társasággá való át-  
alakulásukat (54. §). A vállalati előterjesztés alapján az ÁVÜ határozta meg az  
átalakulás feltételeit — az ÁVÜ a külső befektetők esetében minden esetben  
ragaszkodott pályázat kiírásához, még akkor is, ha ez a privatizációs törvény  
76. §-a alapján nem volt kötelező. Az ÁVÜ-nek 30 napon belül kellett döntie-  
nie (ezt egyszer 30 nappal meghosszabbíthatta, illetve hiánypótlást rendelhe-



tett el — 55. §), ha nem döntött, úgy a vállalati terv a 85. § (1) bekezdése értelmében elfogadottnak volt tekintendő;

### *Önprivatizáció, lízing, vagyonkezelési szerződések*

1991 végétől, mégpedig politikai alapon jogszabályi megalapozás nélkül az ÁVÜ ún. *önprivatizációs programot* alkalmazott a 300 munkavállalónál kevesebbet foglalkoztató, 300 milliós vagyonnál kisebb vállalatoknál, majd 1992 nyarán az 1000 fős (1 milliárd forint vagyónú) vállalatoknál. Anélkül, hogy bármilyen mértéket alkalmazott volna, a privatizációs törvény 57–60. §-a törvényi alapot teremtett ezen egyszerűsített privatizációs eljárás számára. A vállalat elvileg nem volt köteles az egyszerűsített privatizációban részt venni, akkor sem, ha az ÁVÜ üzleti konstrukciójában szereplő feltételeknek megfelelt.

Ezen sajátos egyszerűsített privatizáció lényege az volt, hogy az ÁVÜ — egy nyilvánosságra hozott, keretszerződésben foglalt általános feltételek alapján — konkrét polgári jogi szerződéssel átruházza jogköreit egy privatizációs szakértő vállalatra. A „szakértő” pályztatás alapján került az ÁVÜ listájára, ahonnan a vállalatok választhattak közülük — a privatizálandó vállalat és a szakértő cég között ugyancsak szerződés jött létre (57. §).

A szakértő ÁVÜ-vel szemben vállalt szerződéses feladata az volt, hogy

- átalakítsa a vállalatot gazdasági társasággá,
- a létrejövő társaságban a Vagyonügynökség jogait gyakorolja,
- majd bizományosként a Vagyonügynökség részesedését értékesítse (58. §).

Azon a területen, ahol a szakértő a Vagyonügynökség nevében járt el a vállalattal, illetve a külső befektetőkkel szemben, reá az ÁVÜ-re vonatkozó törvényi előírások vonatkoztak. A szakértő a törvény szerint „kimagasló gondossággal” (azaz polgári jogi fokozott felelősséggel) volt köteles szerződési kötelemeinek eleget tenni (59. §).

Ennek az egyszerűsített privatizációnak előnyös oldala volt, hogy valamilyen mértékben decentralizált, megszabadította a privatizációt az ÁVÜ bürokratikus döntéshozatali rendjétől. A konstrukció azonban *önellentmondásos* volt, mert ténylegesen nem minősíthető valós vállalati önprivatizációnak, hiszen nem maga a vállalat döntött a privatizációról. Igazából ezeknél a kis- és középvállalatoknál a vállalatvezetés tudott volna megfelelő szakmai befektetőkről gondoskodni és tőkeemeléses privatizációt végrehajtani. A tanácsadó cégek erre képtelennek bizonyultak, hiszen megfelelő piaci ismeretük zömmel hiányzott, maguk is akkor kezdték tanulni a privatizációt (jó részük inkább maga szorult volna tanácsadóra). A konstrukció szerint, amikor a vállalat az ÁVÜ listájáról tanácsadó céget választott, egyben mesterséges külső tulajdonosává tette a szakértőt: az ÁVÜ jogán a szakértő cég lett a

vállalat tulajdonosa, azt tehetett a vállalatnál, amit akart, le is válthatta azt az igazgatót, aki vele szerződést kötött, aki részére a szakértői díjat folyamatosan fizette (az ÁVÜ-től a szakértő csak ún. sikerprémiumban részesült). A rendellenes helyzetben a vállalatvezetés általában felkészültebb volt, mint a szakértő, akit a konstrukció a vállalat tulajdonosává tett. E képtelen helyzetet persze összejátszással meg lehetett oldani: a vállalatvezetés azért választja az adott szakértő céget, mert eleve titokban megállapodik vele, hogy úgy privatizál, ahogy a vállalatvezetés óhajtja. Az ilyen korrupciógyanús esetek elhárítása érdekében az ÁVÜ az egyszerűsített privatizáció esetén is elrendelte a kötelező versenyeztetést. No de ez egyrészt jelentős idővesztéssel és költségtöbblettel járt, másrészt nehéz volt megértetni a vállalat iránt érdeklődő külső befektetővel, hogy ha vele elvileg megállapodtak, miért kell még — többnyire formális — versenytárgyaláson is részt vennie stb.

Új privatizációs konstrukcióként jelent meg az 1992-es törvényben egy sajátos lehetőség, az ún. *privatizációs lízing*. A privatizációs törvény 68. §-ában szabályozott ügylet jogdogmatikailag voltaképp nem lízing, hanem *tulajdonfenntartásos adásvétel*. A törvény szerint a polgári jog általános szabályai alá eső ún. lízingszerződést — ha már az azonnali értékesítés előzőleg sikertelennek bizonyult, továbbá pályázati úton — az állam fennálló társasági részesedésére lehet kötni. A lízingbe vevő köteles a társaságot reorganizálni, részére vezetési és szervezési szolgáltatást nyújtani. A lízing futamideje alatt — amely a törvény szerint maximum 10 év lehetett, de a konkrét üzleti konstrukciókban az ÁVÜ ezt általában csökkentette — a társaság könyv szerinti saját tőkéje nem csökkenhetett (ez azonnali hatályú felmondási ok volt). A társaságnál rendkívüli ráfordításként elszámolható vezetési-szervezési szolgáltatással egyenértékű lízingdíj fejében a lízingbe vevőt az ÁVÜ valamennyi joga megillette a lízingelt társasági részesedésre nézve (természetesen az elidegenítést kivéve). A futamidő eltelte, illetve a teljes futamidőre szóló díj kifizetése után az állami részesedés automatikusan a lízingbe vevő tulajdonába került (külön térítés és megállapodás nélkül).<sup>12</sup>

A lízing esetében is az a helyzet, hogy régen várt lehetőség vált valóra az 1992-es privatizációs törvénnyel, és ez kétségtelen előrelépés. Ugyanakkor az ÁVÜ a privatizációs lízinget rendkívül nehézkesen vezette be, 1993 elején is még csak kísérletként alkalmazta csekély számú vállalatnál (mégpedig csak a kisebbeknél, lényegében azoknál, amelyek az önprivatizációs programban szerepeltek). Az egész „lízing” konstrukció túlbonyolított volt, mert

a) háromszoros pályáztatásra került sor (értékesítésre + a kötelezően alkalmazandó tanácsadóra + a szorosabb értelemben vett lízingre),

12 Ld. Vigh István: *Privatizációs lízing — tények, tapasztalatok*. Gazdaság és Jog, 1993/5. Szélesebb összefüggésben Juhász Imre-Vigh István: *A privatizációs lízingtechnika kézikönyve*. Bp., 1993.

b) az ÁVÜ-nél „bedugult” nagymérvű érdekeltségre tekintettel a társasági részesedést, a részvényt, illetve a kft.-üzletrészt adták lízingbe (ami üzletrész esetén igen nehezen megoldható társasági jogi problémákat okozott), nem pedig konkrét vagyontárgyakat egységeket (pl. szállodákat stb.) lízingeltek, amely sokkal egyszerűbb lett volna,

c) a lízinget rendszeridegenül összekötötték a vállalat reorganizációjával, amely ismét az ÁVÜ, de nem feltétlenül a lízingbe vevő érdeke volt, illetve

d) adott esetben lízingbe bújatták a menedzserszolgáltatás révén a politikai okokból („régí” vállalatvezetőkkel szembeni bizalmatlanság) nyíltan vállalni nem mert vállalatvezetői kivásárlás lehetőségét,

e) a lízingrendszert a vállalkozók-vállalatvezetők részéről nehezen teljesíthető biztosítékokkal (fedezetbiztosítás), kötelezettségekkel kötötték össze.

Főszabályként az ÁVÜ által történő valamennyi értékesítés (sőt a vagyonkezelésbe adás is) *versenyeztetési eljárás útján* ment végbe. A versenyeztetés nyílt vagy zárt pályázattal, illetve „versenyző ajánlatkéréssel” valósult meg. Nem kellett versenyeztetni a törvény szerint az MRP-program alkalmazása, részvények 1990. évi VI. törvény szerinti nyilvános (tőzsdei) értékesítése vagy kft. üzletrész-értékesítés esetén, avagy ha a vállalat átalakulása során külső befektetőnek opciót biztosítottak (1992-től az ÁVÜ az esetek 99%-ában e körben is versenyeztetett). A törvény az ÁVÜ-t versenyeztetési szabályzat elkészítésére kötelezte (ezt csak 1993 júliusában hozták nyilvánosságra), a versenyeztetés eredményét pedig zártkörűség esetét kivéve két országos napilapban indokolással együtt kellett közzétenni (76–80. §).

Ha a privatizáció feltételei „egyelőre kedvezőtlenek”, a törvény úgy rendelkezett, hogy ideiglenesen — azaz voltaképp kivételesen és átmenetileg — a vagyont az ÁVÜ kezeli, illetve pályázati úton a vállalkozókkal a vagyonkezelésre szerződést köt. A polgári jog általános szabályai alá eső vagyonkezelési szerződések célja vagy a vagyonérték megtartása, vagy vagyongyarapodás elérése (70–71. §). A vagyonkezelési szerződés lehetett tehát állammegóvó bérleti-használati jellegű (73. §), vállalkozási jellegű (meghatározott hozadéokra irányuló — 74. §), avagy portfólió vállalkozási vagyonkezelési szerződés (vagyon felett tulajdonosi jogok teljes körű gyakorlása — 75. §). Kivételes esetben az állam vagyonát az ÁVÜ apportként rt., vagy kft. rendelkezésére is bocsáthatta (72. §). A vagyonkezelők felelőssége az önprivatizációs szakértői felelősség fokozott mértékéhez igazodott. Az ÁVÜ a vagyonkezelést ellenőrizhette, súlyos szerződésszegés esetén azonnali hatállyal felmondhatta (81–82. §).

Volt már szó róla, hogy a vagyonkezelési szerződések rendszere az ÁVÜ-nél 4 év alatt alakult ki, ezzel a lehetőséggel nem nagyon tudtak élni. Ugyanakkor a sikeres magánvállalkozók, de a Kékszalag Bizottság is — főleg nagyobb vállalatoknál, illetve vállalatcsoportoknál — egyre jobban sürgették a vagyonkezelés konkrét konstrukcióinak kidolgozását (ld. a Gyáriparosok Országos Szövetsége kezdeményezéseit). Ennek alapján került sor az első és

egyelőre utolsó nagy volumenű portfólió vagyonkezelési szerződés megkötésére a Co-nexus Rt.-vel. (Ezen 4 éves vagyonkezelés bukása később a magyar privatizáció egyik legnagyobb botrányává fajult.)

## Populista tendenciák 1993 körül: kisbefektetők és munkavállalók a privatizációban

Az 1992-es törvények után a privatizáció 1993-ban ténylegesen lelassult és az 1994-es választások előtt jórészt le is állt — a vállalati átalakulások azonban némi csúszással végbementek. 1994 közepére szerintem kb. a kiinduláskor fennállt állami tulajdon mintegy 30–35%-a került valódi magántulajdonosok többségi tulajdonlása alá — a közzétett félhivatalos-hivatalos statisztika ennél jóval jobb eredményeket mutatott.<sup>13</sup> A privatizáció lelassulásában igen nagy szerepe volt a különböző privatizációs botrányoknak — ezeket nevezte Csepi Lajos (aki az ÁVÜ-nél és az ÁV Rt.-nél egyaránt volt ügyvezető) a *privatizáció kálójának*.<sup>14</sup> Ugyanakkor 1994 nyarára a vállalatok jó része — kész vagyonmérleggel — a korábbinál jóval alkalmasabb állapotba került a privatizáció szempontjából.

Különösen sok problémát okozott az állami vagyon ingyenes juttatása szabályozásának megoldatlansága, főleg az alapítványok részére politikai okokból történő juttatások (mintegy az 1989-es MSZMP-s akciókhoz hasonló vagyonkimentés, most azonban az MDF-szimpatizánsok javára, hiszen a közvélemény-kutatások már egyértelműen jelezték 1993 elejétől az MDF vezette koalíció várható választási vereségét). Lényegében a politikai pozíció javítása érdekében erőltették a privatizációs miniszter nyomására a kárpótlási jeggyel történő privatizációs vásárlás többletkezdvezményeit, az E-hitellel történő privatizáció növelését, az MRP-szervezetek kedvezményezett szerepét a privatizációban és végül az ún. kisbefektetői részvényvásárlási programot is. Ez az utóbbi egyébként kísérleti stádiumban maradt, és ez az 1994 őszén megszüntetett program volt az egyetlen kísérlet Magyarországon az ingyenes kuponprivatizáció becsempészésére, mintegy megkésett válaszként a Sós Károly Attila–Tardos Márton-féle ingyenes lakossági vagyonjegy-javaslatra, amellyel az SZDSZ 1991-ben a kárpótlási törvényekkel szemben kívánt alternatívát állítani.

13 Ld. *Beszámoló az ÁVÜ, az ÁV Rt. és a KVSZ 1990–1994 közti tevékenységéről*. Magyarország Politikai Évkönyve 1995. Bp., 1995. 603–618. old.

14 Ld. a részletes esetdokumentációt Czuczai Jenő: *A magyar privatizáció alulnézetből*. 130–149. old.

1990 és 1992 között a Liska Tibor „személyes társadalmi tulajdon” elméletét is felhasználó „népi részvény” gondolat meglehetősen háttérbe szorult, 1992 végén azonban a kormánypártokban felerősödtek a „végre a lakosságnak is adni kell valamit” jelszóval operáló hangok és az ÁVÜ-ben megindult — a privatizációs miniszter ösztönzésére — „készpénzkímélő, -helyettesítő technikaként” a hiteljegy kidolgozása. (Az ÁV Rt. az ÁVÜ-vel szemben mindig is ellenállt az ingyenes technikáknak, ez állandó feszültségforrás volt a privatizációs miniszterrel szemben, és az addig az ÁVÜ-t vezető Csepi Lajost lényegében ezen ellenállás letörésére vitték át 1993-ban az ÁV Rt.-hez).<sup>15</sup>

A hiteljegy lényegében privatizációs kupon lett volna, de ezzel szemben a kormányon belül is (először Kupa Mihály, később Kádár Béla révén) olyan mérvű ellenállás volt, hogy átkeresztelődött „lakossági kisbefektetői tömeges részvényvásárlási technikává”.<sup>16</sup> Ennek azonban előfeltétele lett volna a magyar vállalatok tömeges tőzsdére vitele — a tőkepiaci privatizációnak viszont nem volt realitása. Ez a program jelentősen gátolta volna a külföldi tőkebefektetéseket, továbbá az is problematikus volt, hogy a nagyvállalatok szétdarabolása nem történt meg (annak ellenére, hogy az 1992. évi LV. törvény ehhez új eszközöket adott és a Gt.-be is beépült a szétválás). Így ennek a programnak nagyobb volt a füstje, mint a lángja — szép csendesen el is halt.

A munkavállalói érdekképviseletek már 1990-ben felvetették a privatizációból való dolgozói részesítés gondolatát (felvetődött a népszavazás és az általános sztrájk is), ez a javaslat azonban lassan háttérbe szorult. A szakszervezetek főleg az egymás közti pozícióharcra, illetve a szakszervezeti vagyonnal foglalkoztak — 1993-ra ezt a harcot az MSZP-hez közel álló MSZOSZ, azaz a hagyományos szakszervezetek jogutódja fölényesen megnyerte. A „jobbközép” kormány viszont legkevésbé az MSZOSZ-szel akart együttműködni, így az 1992-es privatizációs törvény 54. §-ában is rögzített — nagyobb, illetve ágazati privatizációs programokról való — szakszervezeti egyeztetés zömmel elmaradt.

A munkavállalók egyéni tulajdonszerzésének eredeti útja még az állami vállalati formában az *ingyenes* (térítéses) *vagyonjegy* volt a 94/1988. (XII. 22.) MT-rendelet szerint. A vagyonjegyet az 1992. évi LIV. törvény ugyan a jövőre nézve megszüntette, de 43. §-a lehetővé tette dolgozói részvénné való konvertálását. Ettől kezdve a dolgozók részesítésének alapútja a Gt. 244. §-a szerinti névre szóló, forgalomképességében korlátozott dolgozói részvény maradt (emellett főleg a külföldi befektetők sok esetben rendes törzsrészenyt is bocsátottak a dolgozók rendelkezésére). Az 1990. márciusi ideigle-

15 Ld. Voszka Éva: *Az agyaglábakon álló óriás*. 61–64. old.

16 Ld. Vályi György: *Kedvezményes részvényvásárlási program: a privatizáció tőzsdei útja*. Bp., 1994. Az egész szemléletmód jól látszik Szabó Tamás: *A magánosítás három éve* című írásából. Magyarország Politikai Évkönyve 1994. Bp., 1994. 826–834. old.

nes Vagyonpolitikai Irányelvek a társaság alaptőkéjének 15%-áig tette lehetővé az átalakulás kapcsán dolgozói részvények juttatását, ezt az egyetlen „valódi” Vagyonpolitikai Irányelv 1992-ben [71/1992. (XI. 6.) Ogy.-határozat] megismételte. Az ÁVÜ tényleges gyakorlata általában a Gt. szerinti 10% körül mozgott, bár történtek — jogellenesen — 30–40%-os részesítések is. (A helyzet ellentmondásosságát jelzi, hogy a dolgozói részvényt nem egészítették ki a kft.-knél dolgozói üzletrésszel — ezt az 1997-ben elfogadandó új társasági törvény fogja pótolni.) A *dolgozói részvényt* általában elsőbbségi részvényként (garantált vagy többletosztalékkal, de szavazati jog nélkül) bocsátották ki.

A részvénytársasággá átalakult állami vállalatoknál a kismérvű dolgozói részesedés általában nem vált vállalatvezetési tényezővé — ha külföldi befektető privatizálta a vállalatot, úgy általában felvásárolta a dolgozóktól a részvényeket. A *csoportos dolgozói tulajdonszerzés* alig működött, az ezt a célt szolgáló Kotz László-féle amortizációs részvényt már 1990-ben törölték a társasági törvényből. Természetesen a munkavállalóknak juttatott „rendes” részvények bázisán egyes vállalatoknál alakultak részvénytulajdonosi funkciókra „dolgozói egyesületek” vagy „dolgozói alapítványok”, ezek azonban egy-két esetet kivéve a vállalatok munkavállalói oldalról történő kivásárlására alkalmatlannak bizonyultak.

Amíg az MSZOSZ főleg a hagyományos munkásvédelmi eszközökre összpontosított (üzemi tanácsok létrehozása, kollektív szerződések, a társadalombiztosítási önkormányzatokban való többség megszerzése), addig az MDF-hez közel álló igen csekély taglétszámú *munkástanács-mozgalom*, bár magát kezdetől fogva szakszervezeteknek (is) minősítette, elsődlegesen a tulajdon megszerzésére koncentrált. A munkástanácsok alapvetően befektető- és menedzserellenes hozzáállással — érdekes módon nem a kis-, hanem a zömmel sajátos profilú középállalatoknál (Herendi Porcelángyár, Pét) — a munkavállalói „kivásárlást”, helyesebben politikai segítséggel a vállalatok jórészt ingyenes megszerzését állították előtérbe. Érvelésük lényege, hogy az állami vállalat vagyona alapvetően a munkavállalók által termelt értéket testesíti meg, és ezt az értéket a szocializmusbeli nyomott munkabérek messzemenően nem fedezték. Ezért az állam erkölcsi-politikai kötelessége, hogy „ne engedje elorozni a munkavállalók vagyonát”, adja „vissza” nekik a vállalat tulajdonát.

A munkástanácsok ezen alapvető politikai mozgalma találkozott néhány szociológus USA-ból átvenni kívánt, az ESOP-program magyarországi elterjedését szorgalmazó törekvéssel. Az ESOP amerikai tényleges szerepét mértéktelenül eltúlozva áthajtottak a parlamenten — közvetlenül a privatizációs törvényt megelőzően — egy törvényt a munkavállalói résztulajdonosi programról,<sup>17</sup> amely szinte egyedülálló a volt szocialista országokban.

17 Ld. Lukács János: *A munkavállalói résztulajdonosi program*. Bp., 1993.

A törvény szerint a dolgozók egy speciális MRP-szervezetben, mint sui generis jogi személyen keresztül szerezhettek először „együttesen” tulajdont, amely a kedvezményes ellenérték kiegyenlítésével fokozatosan az MRP-szervezet tagjai egyéni tulajdonába megy át. Az MRP-törvény kedvezmények sorát biztosította az MRP-szervezeteknek, és főleg 1993 tavaszától az MRP az ÁVÜ gyakorlatában a közép- és kisvállalatoknál *elsődleges privatizációs technikává* vált. Ebből természetesen számos anomália származott — a külföldi befektetők, illetve a menedzserek gyakran az MRP-t használták fel strohmanként a vállalat megszerzéséhez. (De például a Herendi Porcelángyár MRP-szervezete is versenyeztetés nélkül szerzett tulajdont ebben a klasszikus magyar üzemben — talán nem véletlen e gyár kötődése a munkástanácsmozgalom vezetőjéhez, aki ekkor egyben kormánypárti képviselő volt.)

A csoportos dolgozói tulajdonszerzés, az MRP-szervezet útján történő privatizáció adott esetben célszerű privatizációs megoldás lehet, általános csodaszerként — ezt Lukács János érvelésével szemben főleg Komáromi Gábor mutatta ki — azonban alkalmatlan.<sup>18</sup> Politikai támogatás nélkül maradv a MRP 1995 után lényegében kiegészítő szerepkört kapott, bár kedvezményes technikaként az 1995. évi XXXIX. törvénybe is bekerült (60–61. §).

Mivel a spontán privatizáció alapvetően menedzseri privatizáció volt, ennek általános elítélése szükségképp arra vezetett, hogy a vezetői kivásárlás az 1992. évi LIV. törvényben nem szerepelt (bár az ÁVÜ-nek volt — jogszabályi alap nélkül — MBO, azaz management buy out [vezetői kivásárlási] programja).<sup>19</sup> Ugyanakkor a vállalati önprivatizáció, illetve az MRP révén a vállalatvezetők burkoltan részt tudtak venni a privatizációban, bár — mivel zömmel az 1990 előtti vezetőség tartani tudta magát — a privatizációs kormányzat, elsősorban politikai retorikájában, mindvégig menedzserellenes maradt.

Főleg Czuczai Jenő bírálta a magyar szakirodalomban megalapozottan azt, hogy bár Magyarországon nem volt privatizációs minisztérium és a privatizációval kapcsolatos gazdaságpolitikán végigvonul a különböző minisztériumok egymás közti villongása (privatizációs miniszter–PM–IKM–NGKM), 1992-ben ténylegesen létrejött egy sajátos hierarchikus rendszer, amelyben a privatizációs miniszternek lényegében volt politikai államtitkára (az ÁVÜ igazgatótanácsának elnöke), két közigazgatási államtitkára (az ÁVÜ ügyvezető igazgatója és az ÁV Rt. vezérigazgatója), sőt a miniszter kabinetfőnöke helyettes államtitkárként tevékenykedett az ÁVÜ igazgatótanácsában. Lényegében tehát a *tulajdonosi minisztérium informálisan kialakult*.<sup>20</sup>

18 Ld. Komáromi Gábor: *MRP kijózanító*. Gazdaság és Jog, 1993/1.

19 Ld. Komlós János: *Vezetői kivásárlás (MBO)* című művében jól kimutatja az ÁVÜ-program belső ellentmondásait. Bp., 1993.

20 Ld. Czuczai Jenő: *A magyar privatizáció alulnézetből*. 15–19. old.

Az ÁV Rt. viszont — amelyet Voszka Éva szellemesen *anyaglábu óriásként* jellemzett — megpróbált ebből a rendszerből kibújni. Az ÁV Rt. első vezetése — a hazai viszonyokhoz nem szokott „amerikai magyarok”, Teleki Pál és Szekeres Szabolcs — elkövették a legnagyobb hibát, ami e honban elkövethető: elhitték azt, ami az ÁV Rt.-ről szóló törvényben volt. Valódi holdingtársaságként kívánták az ÁV Rt.-t működtetni, valóban vagyont kívántak kezelni, reorganizálni, nem pedig privatizálni. A kormány viszont kezdte előkészíteni — az ÁV Rt. alaptőkéjébe bevitt! — energia-, kőolaj- és gázipari társaságok privatizációját, amely ellentétes volt az ÁPV Rt. törvényi alaprendel-tetéseivel.

Mint Voszka Éva kitűnően leírja, 1993–94-re lényegében az a sajátos helyzet jött létre, hogy a kormány az elvileg tartós vagyonkezelésre profilírozott ÁV Rt.-nél jobban akart privatizálni, mint az egyre erősebben csak populista kedvezményes akciókra felhasznált ÁVÜ-nél. Ebből szükségképp ütközés adódott: és ennek megoldásaként 1993-ban az ÁVÜ politikailag jobban kezelhető vezetését át is viszik az ÁV Rt.-be és egyben az ÁV Rt.-re is ráerőltetik a „kedvezményes privatizációs technikákat”. Egyben beigazolódtott az, amitől több közgazdász megalapozottan tartott: a holdingon belüli redisztribúció növekedett, az ÁV Rt. egyre áttekinthetlenebbül működött.<sup>21</sup>

A vállalatok pedig, mint számos tényfeltáró gazdasági újságíró interjúi és riportjai jelzik,<sup>22</sup> egyre jobban elbizonytalanodtak, sokan felérték vagyonukat, lehetőség szerint passzivitásba süllyedtek. A magyar privatizáció 1994 nyarára *válságos állapotba* került.

21 Ld. Voszka Éva: *A redisztribúció újraéledése*. Bp., 1993.

22 Ld. különösen Bossányi Katalinnak a Népszabadságban, Emőd Pálnak a Magyar Hírlapban, Karsai Gábornak a Figyelőben, Kocsis Györgyinek a HVG-ben megjelent riportjait.



# Az 1995. évi privatizációs törvény alapvonásai

Az Országgyűlés elé az 1994-es parlamenti választások után megalakult szocialista-liberális („balközép”) kormány által 1994 novemberében terjesztett immár „harmadik” privatizációs törvény feladata — a törvény általános indokolása szerint — a privatizáció felgyorsítása volt, továbbá a privatizáció eddigi hiányosságainak csökkentése a gyakorlati tapasztalatok alapján. Az egyértelműbb privatizációs stratégia érvényesítése érdekében az eddigi „vagyonkezelési” és „privatizációs” törvény (1992. évi LIII. és LIV. törvény) egybedolgozásával *egységes privatizációs normák* megalkotását javasolta a Horn-kormány. A törvény lényeges része továbbá a privatizációs szervezet *egységesítése* és ezáltal az eddigi túlzott privatizációs költségek csökkentése. (Más kérdés, hogy ez utóbbi lényegében nem sikerült.)

## A „harmadik” privatizációs szabályozás jogi tartalma

Az Országgyűlés által 1995. május 9-én elfogadott 1995. évi XXXIX. törvény megtartotta az eddigi törvények tisztázatlan és homályos tartalmú alapkategóriáit (az „állam vállalkozói vagyona”, a tartós állami tulajdonban maradó vagyon számítási módja stb.), átvette e törvények nem vitatott elemeit (pl. az V. fejezetet a vagyonkezelési szerződésekről), de *jelentős változásokat* is eszközölt részben a megváltozott gazdasági helyzet, részben az 1994-es választások után létrejött új politikai szituáció, a szociálliberális kormányprogram alapján. Az 1995. évi privatizációs törvény tehát alapvetően az *evolúció* talaján állt. Ennek következtében *fenntartotta az állami vezérlésű privatizációt*, bár az egyszerűsített privatizáció beépítésével bizonyos körben a decentralizációnak is utat kívánt nyitni. Nem történt meg tehát a visszatérés a decentralizált privatizációhoz, ezt politikailag senki sem szándékolta, nem is voltak meg az előfeltételei.

Az új, egységes privatizációs törvény létrehozása eredetileg 1994-es határidővel szerepelt a Horn-kormányt megalapozó koalíciós megállapodásában, illetve a kormányprogramban. Ez a határidő szakmailag indokolt volt, hiszen a szakmai törvénytervezet 1994 tavaszára az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetében elkészült.<sup>1</sup> Az 1064/1994. (VII. 21.) Korm. határozat sze-

1 Ld. ezt a tervezetet a szerző *Javaslat a piactudományok szolgálatában a modern kormányzás felépítésére (Egy lehetséges variáns)* című könyvében. Bp., 1993. 93–105. old.

rint a privatizáció irányítása a pénzügyminiszter feladata volt. A kodifikációs bizottság által kidolgozott tervezetet augusztus végén alapvetően támogatta az e célra neves gazdasági szakemberekből felállított ad hoc szakértői tanács. Ugyanakkor a tervezet tárcaközi egyeztetése jelentősen elhúzódott.

Az államigazgatási egyeztetés lassúsága több okból eredt. Így az Állami Vagyonkezelő Rt. és az Állami Vagyonügynökség apparátusa ragaszkodni kívánt az 1992 óta kialakult gyakorlathoz és harcolt a törvényjavaslat „újdonságai” ellen. Az új gazdasági miniszterek növelni kívánták beleszólási lehetőségeiket a privatizációba, a nagyobb politikai befolyáshoz jutott szakszervezetek is döntési jogokat igényeltek és a pénzügyminiszter által előtérbe helyezett készpénzes privatizáció helyett a munkavállalói kedvezmények növelésére törekedtek. Heves vita alakult ki a kormány új privatizációs stratégiája körül is, amely szerencsétlenül összekapcsolódott a privatizációs törvényjavaslattal.<sup>2</sup> A Gazdasági Kabinetben, illetve a kormányban folyt többszöri vita nyomán a szakmai tervezeten többirányú politikai változtatást eszközöltek, elsősorban a centralizált bürokratikus megoldások és a szociális kedvezmények növelése érdekében.<sup>3</sup>

A törvényjavaslatot 1994. november elején nyújtották be a parlamentnek. Parlamenti vitája szintén elhúzódott, több mint fél évig tartott. Ez utóbbinak okai főleg a következők voltak:

a) A kormány a stratégiailag fontos vállalatok privatizációjáról szóló döntést a privatizációs szervezet részvénytársasági struktúrája ellenére magához kívánta utólagosan vonni. Az alapvetően a pénzügyi stabilitás megszilárdítását célzó 1995. márciusi, ún. Bokros-csomagot követő kiélezett politikai légkörben ez az igény fokozódott.

b) Bartha Ferenc privatizációs kormánybiztos, illetve Békesi László pénzügyminiszter 1995 elején történt lemondásával 1995 januárjára jelentős mértékben megnehezült a *készpénzes privatizáció előtérbe helyezésére irányuló eredeti privatizációs elképzelés* érvényesítése. A törvénytöveg e tekintetben fokozatosan és jelentősen felpuhult. Megváltozott a privatizáció irányítására vonatkozó elképzelés is: 1995 márciusában — az eredeti elképzeléstől eltérően — külön, privatizációért felelős tárca nélküli minisztert neveztek ki Suchmann Tamás személyében, aki rögtön át kívánta formálni a privatizációs törvényjavaslatot (jelentős módosító csomagot nyújtott be), és az új pénzügyminiszter, Bokros Lajos is érvényesíteni kívánta saját elképzeléseit (pl. ellemezte az ÁVÜ-ÁV Rt. összevonását).

2 Ld. Mihályi Péter: *Privatizációs stratégia. 1994–1998. (Ami marad és ami változik.) Az új privatizációs törvény* című kötetben. Bp., 1995. 7–38. old.

3 Ld. e folyamat leírását a szerző: *Küzdelem a privatizációs törvény körül*. Magyarország Politikai Évkönyve 1995. Bp., 1995. 194–212. old.

c) A parlamenti vitában benyújtott több száz módosító javaslat zöme objektíven a privatizáció *lassítására* irányult: növelni kívánták a garanciákat, az ellenőrzést. Látható volt, hogy az országgyűlési képviselők túlnyomó többsége — pártállástól függetlenül — átvette azt a közhangulatot, hogy a privatizáció a visszaélések melegágya és a visszaélések lehetőségét minél jobban ki kell küszöbölni.

Az elhúzódo vita, a rengeteg módosító javaslat ellenére az 1995. május 9-én *elfogadott törvény szerintem 80%-ban megfelelt az eredetileg benyújtottnak* — a módosító javaslatok jórészt kiütötték egymást. A privatizációs folyamat mielőbbi befejezésére irányuló racionális elgondolás alapvetően győzni tudott a szenvedélyek felett, bár pl. a privatizációs törvény egyik §-ának azonnali módosítása az 1995. évi LXIX. törvénnyel jelzi, hogy a mélyben hihetetlen indulatok rejtőztek. (Ez a módosítás egyben a későbbiekben részletesen tárgyalandó „aranyrészvény”-csata első állomásának is tekinthető. Suchmann miniszter is többször jelezte sajtónyilatkozataiban, hogy sokban nem ért egyet a törvénnyel.)

Az új privatizációs törvény, az 1995. évi XXXIX. törvény végül is 1995 nyarára megszületett. Ugyanakkor a majd egyéves vajúdas alatt a privatizációs folyamat jórészt leállt, bár ezt eredetileg a Horn-kormány nem szándékolta. Az új kormány ugyanis a helyén hagyta az ÁVÜ és az ÁV Rt. ügyvezetését és a privatizációs törvény tervezetében mindig is szerepelt egy olyan rendelkezés, hogy a törvény hatálybalépése előtti ügyeket a régi szabályok szerint kell lezárni. A privatizációs apparátus viszont kivárt. Így azután, mivel készpénzes privatizáció 1993 végétől már nem nagyon volt, tulajdonképpen az 1994-es évben a *privatizáció jelentősen lelassult*. Ugyanakkor az 1995-ös privatizációs törvény megszületése után azonnal sor került az ún. kemény mag, a stratégiai nagyvállalatok privatizációjára és ez kétségtől a sajátos stílusú privatizációs miniszter személyes érdeme.<sup>4</sup>

## A törvény indokai

Az új privatizációs törvény létrehozását elsődlegesen az alábbi szempontok indokolták:

Az 1992-ben elrendelt kényszerátalakítás nyomán *alapvetően megváltozott az állami szektor szerkezete*. 1995-re már alig maradt át nem alakult állami vállalat, az állami vállalatok túlnyomó többségét állami többséggel működő részvénytársasággá, kisebb részét kft.-vé alakították át. 1995 elejére csak kb. 50 felszámolás vagy végelszámolás alatt álló állami vállalat maradt. Így az 1992. évi LIII. és LIV. törvény tartalma jelentős mértékben kiürült, hiszen az

4 Ld. Mihályi Péter: *Privatizáció 1995*. Magyarország Politikai Évkönyve 1996. Bp., 1996. 727-775. old.

átalakulási folyamatot szabályozó rendelkezések zömmel aktualitásukat veszítették.<sup>5</sup> A privatizáció — mint ahogy erre az új törvény 1. § (1) bekezdése kifejezetten utal — 1995-ben már alapvetően állami tulajdonú részesedések (részvények, kft.-üzletrészek) adásvételi szerződés keretében való átruházását jelentette. A törvényhozásnak is alkalmazkodnia kellett tehát az új szituációhoz.

*Jelentősen csökkenteni kellett a tartósan állami tulajdonban maradó vagyon körét.* Mindenekelőtt a Kincstári Vagyonkezelő Szervezetnél igen nagy mértékben olyan vagyon volt (zömmel ingatlan), amely nem tartozott a „valódi” kincstári vagyon körébe. Ezt a vagyont is privatizálni kell, azaz át kellett adni az állam privatizációs feladatokkal megbízott szervének. (A valóban kincstári vagyon viszont állami tulajdonban marad, és erről külön törvénynek, a kincstári vagyonról szóló törvénynek kell rendelkeznie, amelynek benyújtása évek óta elhúzódott, illetőleg torz, és egyben részleges módon az államháztartási törvénybe került.) Ezen túlmenően is a tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon körét a 126/1992. (VIII. 28.) Korm. rendelet eredetileg túl tágan állapította meg. Az új törvény azt szándékolta, hogy csak az országos közüzemek, továbbá a nemzetgazdaság működése szempontjából stratégiainak minősíthető, valamint néhány kivételes helyzetű, illetve rendeltetésű (honvédelmi stb.) társaság maradjon 100%-os többségi állami tulajdonban. Az állam tulajdonában álló vállalkozói vagyon polgári piacgazdaságban *csak kivétel* lehet és ezek körét (bár a minisztériumok továbbra is a kormányrendeletet kedvezményezték) nem a kormánynak, hanem jogállami okokból a népszuverenitást megtestesítő *Országgyűlésnek* kell meghatároznia. Ehhez viszont nincs szükség külön törvényre, hanem az Országgyűlés e *privatizációs törvény mellékletében* határozta meg a tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon körét. Ez a szabályozás egyben azt is jelenti, hogy e vagyon jelentős vállalatok többségi tulajdonrészének privatizációjára csak az *Országgyűlés jóváhagyásával* kerülhet sor. Bár a különböző főhatóságok késhegyig menő küzdelmet folytattak szinte minden vállalatért, a tartós állami tulajdonban maradó vagyon körét az 1995. évi XXXIX. törvény melléklete a korábbi kb. 35%-ról kb. 15%-ra csökkentette.

*Egységesíteni kellett a privatizációs szervezetet.* Meg kellett szüntetni azt a gyakorlatot, hogy különböző szervek — Állami Vagyonügynökség, Álla-

5 Az 1997. évi VI. törvény két területen érvényesül még. Az egyik a végelszámolás, illetve a felszámolás alatt álló állami vállalatok, amelyeknél emellett — bár a Pt. 77. § (2) bekezdése az 1992. évi LIV. törvényt általában hatályon kívül helyezi — a Pt. 70. § (2) bekezdésénél fogva az 1992. évi LIV. törvény vagyonvédelmi rendelkezései (20–29., 32–48. §) továbbra is hatályosulnak. Másodszor a Pt. 77. § (2) bekezdése hatályon kívül helyezi az 1972. évi LV. törvény 10. § (3) és (5) bekezdéseit és így módot ad arra, hogy a Pt. 70. § (3) bekezdése alapján az állami, illetve önkormányzati közüzemi vállalatok továbbra is az 1977. évi VI. törvény 45–46/A §-ai alapján működjenek.

mi Vagyonkezelő Részvénytársaság, Kincstári Vagyonkezelő Szervezet, különböző minisztériumok — *eltérő privatizációs gyakorlatot alakítsanak ki*, mind a szemlélet, mind a módszerek tekintetében. Egységes állami privatizációs szervezetre volt tehát szükség, és ezt — mint látni fogjuk, heves vitában született döntés után — *részvénytársasági formában* (Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Részvénytársaság) állították fel. Az állami privatizációs szervezet továbbá *vagyonkezeléssel csak másodlagosan*, lényegében csak a privatizáció előkészítése érdekében, átmenetileg foglalkozhat. A teljes állami vállalkozói vagyont természetesen nem lehet azonnal és egyszerre privatizálni, átmenetileg szükség lehet állami vagyonkezelésre is, de az állami vagyonkezelés a vállalkozói vagyon körében *nem válhat öncéllá*. Az 1995. évi XXXIX. törvény tehát igyekezett a közvetlen állami vagyonkezelést *csökkenteni*. Az elvi kiindulópont az volt, hogy ha ez egyáltalán szükséges, az egységes állami privatizációs szervezet lényegében a privatizációs versenyztetés szabályai szerint általában magánvállalkozásokat bíz meg az állami vagyonkezeléssel, illetve a vagyonkezelés bizonyos idő után „menjen át” privatizációba (69. §). A törvény 1. §-a, első ízben a magyar törvényhozásban, kimondta az állam terhére az állami vagyon „mielőbbi privatizációjának” kötelezettségét, a privatizáció megtörténteig pedig az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Részvénytársaság — mint az állam tulajdonosi jogainak gyakorlója — csak „időlegesen” hasznosíthatja e vagyont (62. §). *A privatizáció tehát az államot terhelő jogi kötelezettséggé vált.*

Fel kellett gyorsítani az ÁVÜ-nél és az ÁV Rt.-nél eddig összetorlódott *kisebbségi állami tulajdonrészek* privatizációját. Ezért az új törvény csak kivételes esetben tette lehetővé tartósan a kisebbségi állami tulajdont, a 25% + 1 szavazat alatt pedig ezt teljesen igyekezett megszüntetni. (Ennek megvalósítását a privatizációs apparátus kezdettől fogva igyekezett elszabotálni.) A kisebbségi részesedések vagy sajátos privatizációs portfóliócsomagok részeként, illetve befektetési alapokon, vagy társaságokon keresztül értékesülnek, avagy módot kell adni arra, hogy a társaság többi tagja (illetve maga a társaság) vásárolhassa meg ezeket (36. §). A törvényjavaslat abból indult ki, hogy az iparpolitikai, agrárpolitikai, infrastruktúra-politikai stb. és más szakmai érdekeket (pl. márkavédelem) az ÁPV Rt. szerződéses úton (szindikátusi szerződéssel) vagy sajátos elsőbbségi részvényekkel az állami kisebbségi tulajdon elidegenítése esetén is általában érvényesíteni tudja. (Ez ellen a privatizációs apparátus viszont mindig tiltakozott és igyekezett felelősségelhárító megoldásokat beépíteni a törvénybe.)

Csökkenteni kívánta az új törvény a privatizáció bürokratizálódását, uni-formizáltságát és költségeit. (Ez zömmel nem sikerült.) A közép- és kisvállalatoknál, amelyeknek privatizációja eddig indokolatlanul elhúzódott, a törvény be is kívánta vezetni a *vállalatvezetés által irányított, tehát decentralizált és emellett egyszerűsített technikával lebonyolítandó privatizációt* (37-

45. §). A vállalati önállóság 1968 után létrejött garanciáinak lerontása, a privatizációs folyamat a vállalatok érdekeit háttérbe szorító és politikai, illetve más gyakran változó, ellenőrizhetetlen szempontokkal befolyásolt lebonyolítása a vállalatvezetést állandósult bizonytalanságba sodorta. Ezért a vállalatok jelentős részénél háttérbe szorult a hosszú távú fejlesztési stratégia és a rövid távú érdekelttség, a vállalati vagyon felélése vált jellemzővé. Ezen egy megváltozott privatizációs stratégia keretében változtatni kívánt az új kormányzat, előtérbe helyezve a vállalatok hosszú távú fejlődését, a termékszerkezetváltását, tehát általában a *vállalatok modernizálását lehetővé tevő tőkeemeléses privatizációt*. (Más kérdés — és ezt helyesen bírálta Diczházi Bertalan és Matolcsy György —, hogy az ÁPV Rt. mindvégig nehézségeket támasztott és lassította ezt az egyszerűsített vállalati privatizációt.<sup>6</sup>)

Mint szó volt róla, különösen 1993-tól politikai okokból háttérbe szorult a *reális ellenérték fejében történő privatizáció, és túlzott szerepet kapott az állami vagyon „kedvezményes” privatizálása*. Ebbe a körbe tartozik — mint láttuk — az egzisztencia hitel túlzott szerepe, az azzal kapcsolatos visszaélési lehetőségek, továbbá az 1992-es privatizációs törvényben nem is szereplő, külön törvénnyel (1992. évi XIV. törvény) szabályozott *Munkavállalói Résztulajdonosi Program túlhajtása*, az MRP-szervezeteket mesterségesen előnybe részesítő privatizációs gyakorlat, végül a kisbefektetői részvényvásárlási programmal kapcsolatos túlzások. Az 1992-es privatizációs törvényben nem is szereplő kárpótlási jegyek is túlzott szerepet kaptak a privatizációban, azokat sokszor spekulánsok felvásárolták, ezekkel manipuláltak. Mindezen lehetőségek eredményeként 1993–94-ben azok sem készpénzért vásároltak, akik erre megfelelő eszközökkel rendelkeztek. *A belföldi készpénzbevételek 1993 második felétől szinte nullára csökkentek*. Az új törvény általános indokolása szerint továbbra is támogatni kell a lakosság, a munkavállalók, a kisbefektetők kedvezményes tulajdonszerzését, a polgárosodást, a középosztály megerősödését vagy azt, hogy a kárpótlási jegyek — elsősorban eredeti — tulajdonosai számára megfelelő állami vagyont kínáljanak. (A kedvezményeket a törvény IV. fejezete tartalmazta.<sup>7</sup>) Azt azonban nem lehetett számításon kívül hagyni, hogy a magyar vállalatok tőkeinjekcióra szorulnak, a kedvezményes privatizáció pedig az eddigi tapasztalatok szerint általában nem új eszközöket hozott, hanem inkább a vállalatokból való további tőke kivonással járt. Fel kellett tehát ismerni, hogy a stratégiai nagyvállalatok és bankok elsődlegesen a nemzetközi nagyvállalatok bevonásával privatizálандók, mert ellenkező esetben nem tudnak talpon maradni, lemaradnak a nemzetközi versenyben és csődbe mennek, aminek következtében további munkavállalók foglalkoztatá-

6 Ld. Matolcsy György–Diczházi Bertalan: *Filmszakadás a házimoziiban. Magyar privatizáció 1996*. Magyarország Politikai Évkönyve 1997. Bp., 1997. 160–162. old.

7 E „mérsékelt” támogatásról ld. Komáromi Gábor: *Privatizációs technikák, vagyonekezelés. Az új privatizációs törvény című kötetben*. Bp., 1995. 138–168. old.

sa kerül veszélybe. A reális ellenérték fejében való értékesítést szükségképp erősíteni kellett, mert ellenkező esetben a költségvetés ellehetetlenülése közvetlen veszéllyé válik, és — ahogy a Bokros-program jól mutatta — *a bevételek kiesése csak a lakosság terheinek drasztikus növeléséhez vezethet*. Az új privatizációs törvény ezért részben a készpénz ellenében történő privatizációt erősítette, részben pedig a vállalatok modernizálását segítő tőkeemeléses beruházásokat kívánta támogatni.

### *Jogállami követelmények*

Az 1995. évi privatizációs törvény (továbbiakban Pt.) létrehozását — a korábbi privatizációs törvény már említett kiürülésén túl — jelentős jogi követelmények is indokolták. A privatizáció alapvetően érinti a polgárok gazdasági alapjogait, éppen ezért a privatizációs törvényhozással szemben alapkövetelmény, hogy a gazdasági alkotmányosság elveinek figyelembevételével, jogállami módon bonyolódjék le. *A jogállami követelményeket növelő elemek* az új privatizációs törvényben elsősorban a következők:

a) Csak olyan privatizációs technika s a privatizációt támogató pénzügyi eszköz lehetséges, amelyet a törvény megalapoz. Míg korábban pl. a részletvétel és a vezetői kivásárlás az ÁVÜ üzletszabályzatán, a kisbefektetői részvényvásárlási program a kormány 2000-es határozatán alapult, a Pt. IV. fejezete taxatív felsorolja a kedvezményes privatizációs technikákat, azokat is, amelyek külön törvényen (ld. pl. az MRP-törvényt, az 1992. évi XLIV. törvényt) alapulnak.

b) *Állami vagyon ingyenes átadására* a Pt. 35. § b)–c) pontja értelmében csak törvény alapján kerülhet sor [a 35. § a) pontja nem ingyenes átadásról, hanem a privatizációs szerződésben a „pénzbeli térítés” másfajta, Pt. 32. § (3) bekezdésében részletezett szolgáltatással való kivételes helyettesítéséről rendelkezik.] Ez a törvény lehet speciális szaktörvény (pl. akadémiai törvény, társadalombiztosítási önkormányzatokról szóló törvény), avagy az éves költségvetési törvény — ez utóbbi a szükséges flexibilitást biztosítja az Országgyűlés számára. *Az ingyenes átadásról szóló szerződés viszont nem privatizációs szerződés.* (Szerintem ajándékozási szerződésnek sem fogható fel, végyesen polgári jogi–közjogi atipikus megállapodás.)

c) Arról, hogy mi az a privatizálandó vállalkozói vagyon, amelyet az állam a Pt. 1. §-ánál fogva privatizálni köteles, illetve hogy melyek a tartósan állami tulajdonú, többségben maradó gazdasági társaságok és ez utóbbiaknál mi az az állami tulajdonrész, amelyet tilos privatizálni, az *Országgyűlés törvényben rendelkezik* [Pt. 8. § (1) bekezdés — jelen esetben először a Pt. mellékletében]. Mint erről már volt szó, törvényi szabályozás lépett tehát az eddigi diszkrecionális kormányrendeleti szabályozás helyébe [ld. az állandóan módosított 132/1992. (VIII. 28.) Korm. rendeletet].

d) Az állami privatizációs szervezetet egységesítette az új törvény és ezáltal meggátolta, hogy különböző állami szervezetek különböző koncepciók alapján privatizáljanak. Az új törvényben csak egy privatizációs szervezet van, az ÁPV Rt.: az ÁVÜ megszűnik, a KVSZ privatizálandó vagyonát az előzőek szerint át kell adnia az ÁPV Rt.-nek. A tartós állami tulajdon körében a Pt. mellékletében megjelölt miniszterek is elláthatnak tulajdonosi funkciókat, a kötelező állami tulajdonrészben felüli részben nem is kötelesek privatizálni. De ha privatizálni kívánnak, a privatizáció mértékét és ütemét ugyan meghatározhatják, de a privatizálandó társasági részesedést át kell adniuk az ÁPV Rt.-nek, mert a „privatizáció végrehajtása” már a privatizációs célra létrehozott részvénytársaság feladata [Pt. 7. § (4) bekezdés].

e) Az ÁPV Rt. rendkívül nagy hatalmat koncentrált, hiszen átmenetileg a nemzeti vagyon majdnem fele felett rendelkezett. Ezt a hatalmat a törvényhozónak jogi garanciákkal kell korlátoznia. Ezek főleg a következők:

- az ÁPV Rt. *ideiglenes szervezet*. Feladata a privatizáció „mielőbbi” végrehajtása. A törvény ugyan nem mondta ki — a kodifikációs bizottság javaslatával szemben — az ÁPV Rt. törvény által történő [Pt. 9. § (5) bekezdés] megszüntetésének határidejét, de az igazgatóság és a felügyelő bizottság tagjainak törvényben szabályozott 3 éves megbízási időtartama jelzi (amelyre a miniszteri indoklás is utal), hogy „az intézményes privatizációt 1997–98 körül be kell fejezni”;

- mivel az ÁPV Rt. a privatizáció céljaira létrehozott ideiglenes szervezet, *vagyonkezelő tevékenysége másodlagos*, lényegében a privatizáció előkészítésére irányul [Pt. 1. § (2) bekezdés]. Ha a privatizálandó vagyon értékesítése megghiúsul vagy az elidegenítés feltételei átmenetileg kedvezőtlenek, az ÁPV Rt. a vagyon „időleges hasznosítása” keretében vagyonkezelési szerződéseket köthet, főszabályként szintén magántulajdonosokkal (Pt. 62–63. §). Tehát a privatizálandó vagyon körében az állami vagyonkezelés kivételes és másodlagos, a Pt. 69. § szabályai szerint lehetőleg átfordítandó privatizációba, a tartós állami tulajdoni vagyon körében pedig a törvény nem is rendelkezik a vagyonkezelés lehetőségéről;

- ha az állam a privatizációs szervezet számára nem az államigazgatási formát (pl. minisztérium, Állami Vagyonalap, Ügynökség, egyéb költségvetési szerv) választotta (ezt is megtehetette volna), hanem a kereskedelmi társasági formát, nevezetesen az Rt.-t, azt nem lehet megengedi, hogy a kereskedelmi jogi forma előnyeit az állam élvezze, de hátrányait ne vállalja. Mint ahogy ezt a korábban ismertetett német-osztrák alkotmánybírósági gyakorlat évtizedek óta leszögezte, az állam közjogi kötelezettségei kijátszása céljából „nem menekülhet a civiljogba”. A magyar Alkotmánybíróságnak az ÁV Rt.-re vonatkozó konszernjogi privilégiumok megsemmisítése kapcsán hozott 33/1993. (V. 28.) AB határozata világosan kimondta, hogy e társaság sajátos gazdaságpolitikai rendeltetése módot ad arra, hogy a társaság szervezet és



vagyoni felépítésére vonatkozóan törvény eltérjen a Gt.-től, de ez harmadik személyek jogait, a hitelezők és a kisérszvényesek érdekeit nem érintheti. Az ÁPV Rt. a Gt. alapján köteles működni [Pt. 9. § (4) bekezdés], és ez alól a Pt. csak némely szervezeti és vagyoni vonatkozásban tehet kivételt. (Erre a kérdésre visszatérek, előzetesen megemlítem, hogy a parlamenti vitában a Pt.-be több, szerintem alkotmányosértő privilégium utólag bekerült);

– garanciális okokból a Pt. szétválasztani rendeli az ÁPV Rt. saját működéséhez szükséges és a privatizálandó vagyont, véget vetve az eddigi keveredésnek és tételesen meghatározza a *saját*, illetve a privatizálás céljából *hozzárendelt vagyon* forrásait és gazdálkodási szabályait (Pt. 22–24. §).<sup>8</sup> Más kérdés, hogy ez az állapot — mivel 1992-ben az állami vagyonnal működő társaságok alaptőkéjét (szerintem helytelenül) bevitték az ÁV Rt. alaptőkéjébe, és a privatizáció felgyorsítása érdekében a Pt. az ÁPV Rt.-t az ÁV Rt. alapító okiratának módosításával alakította ki [Pt. 70. § (7) bekezdés] — csak a törvényben 18 hónapos maximált határidőn belül, egy meglehetősen bonyolult, a pénzügyzetek analógiájára lefolytatott (és bírósági korrekcióra szorult) alaptőke-leszállítás eredményeként alakulhatott ki.

Az ÁPV Rt. vagyonának ezen kettéosztása semmiben sem érintette a külső befektetőket, hanem a *számviteli törvény módosításával megoldandó technikai jellegű számviteli változás volt*. A lényeg, hogy amikor az ÁPV Rt. privatizál, a társasági részesedések (ingatlan, más vagyontárgy) felett a Pt. 1. § (3) bekezdése alapján törvénynél fogva gyakorolja az állam tulajdonosi jogait. Ez úgy is kifejezhető, hogy az állam mint jogalany törvényes képviselője a privatizációs ügyletek körében nem az általános törvényes képviselő, azaz a Ptk. még hatályos 27. §-a folytán a pénzügyminiszter, hanem speciális jogszabály, nevezetesen a privatizációs törvény alapján az ÁPV Rt. Az ÁPV Rt. tehát nem a pénzügyminiszter megbízottja avagy bizományosa, nem Treuhand vagy Trustee (bár a közgazdász szakértők jelentős része ezt szerette volna), hanem törvényi kivétel *hiányában az állami tulajdonosi jogok közvetlen gyakorlója*. Úgy gondolom, hogy ez a rendelkezés a befektetők biztonságát a korábbinál erősebben garantálta. Továbbá az a körülmény, hogy a privatizálandó vagyon az ÁPV Rt.-nek hozzárendelt vagyona, nem érinti az ÁPV Rt. tulajdonosi jogainak teljes körű gyakorolhatóságát — a Gt. szabályai szerint — az ideiglenesen hozzá tartozó leánytársaságokkal szemben.

f) Biztosítani kellett a privatizáció kellő átláthatóságát, nyilvánosságát, a társadalmi igazságosság alapértékeinek érvényesülését, a privatizáció parlamenti, illetve a közvélemény általi megfelelő ellenőrzését, az esetleges politikai, illetve jogi felelősség megállapíthatóságát. Ezeket a szabályokat utólag is sokat bírálták, jóval többet akartak, de ezek a rendelkezések a korábbihoz

8 Ld. ennek részletes indoklását Csillag István: *Az ÁPV Rt. vagyona és gazdálkodása. Az új privatizációs törvény* című kötetben. Bp., 1995. 98–111. old.

képezt szerintem előrelépést jelentettek. Ide főleg a következő rendelkezések tartoznak:

– az ÁPV Rt. három alapszabályzata, a szervezeti és működési, a versenyztetési és a belső ellenőrzési szabályzat a kormány jóváhagyására szorul és nyilvános kormányhatározat formájában a Magyar Közlönyben közzéteszik [Pt. 20. §, 33. § (4) bekezdés, 3. § (3) bekezdés].<sup>9</sup>

– az ÁPV Rt. 11 tagú felügyelő bizottságába mind a hat parlamenti párt (tehát a 4 ellenzéki is!), valamint az Érdekegyeztető Tanács munkavállalói és munkáltatói oldala is delegálhatott tagokat, e személyekkel szemben a kormány csak törvényességi kifogással élhet (Pt. 14. §). A Gt. szabályai szerint a felügyelő bizottság minden privatizációs ügyet megvizsgálhat és minden ügyről véleményt nyilváníthat, természetesen az üzleti titkot meg nem sértve (Gt. 33. §). A Gt. 295. § (2) bekezdésénél fogva az az ÁPV Rt. belső ellenőrzési szervezetének a felügyelő bizottság irányítása alatt kell tevékenykednie;

– a Pt. 25–26. §-a jelentősen megerősítette az ÁPV Rt. számvevőszéki, illetve parlamenti ellenőrzésének eszközeit (pl. a képviselők 20%-ának indítványára soron kívüli parlamenti beszámoló stb.);

– az ÁPV Rt. a Pt. 3. §-ánál fogva köteles a privatizálásra kerülő vagyonról mindenki által megtekinthető *hiteles nyilvántartást* vezetni és információszolgáltatási tevékenységében a csekélyebb információval rendelkező „külsők” érdekében a befektetők esélyegyenlőségét biztosítani;

– a Pt. bevezeti a nyugati privatizációs gyakorlatban jó bevált *memorandum* intézményét, amelyben a későbbi — felügyelő bizottsági, számvevőszéki, parlamenti stb. — ellenőrzés számára a „döntést hozónak” rögzítenie kell az „értékesítési folyamat legfontosabb körülményeit”, azaz a pályázati kiírás szempontjait, az értékesítés választott módjának okait (pl. miért és milyen kedvezményes technikát alkalmaznak), az érdekegyeztetés során képviselt álláspontokat stb. Az, hogy ki az adott ügyben a döntést hozó, az ÁPV Rt. szervezeti és működési szabályzata alapján dől el — elvileg szerintem az a gyakorlat lett volna helyes, hogy függetlenül attól, hogy a döntést esetleg az ÁPV Rt. igazgatósága hozza, az üggyel foglalkozó, a Pt. 19. § (1) bekezdése szerinti érdemi ügyintézőnek és az illetékes vezetőnek (vezérigazgató-helyettes, illetve igazgató) a személyi felelősség megállapítása érdekében a memorandumot alá kell írnia. (Ez nem így alakult.) A döntéshozó semmiképp sem a döntés elvont „helyességéért” felel — hiszen a torz piaci körülmények között szinte minden privatizációs döntésről utóbb bebizonyosodhat, hogy hibás volt (a legtöbbször előforduló gyakorlati kifogás: alacsonyra szabott az

9 Nyilván kodifikációs hibából (képviselői indítvány) a 3. § (3) bekezdésébe a másik két szabállyal szemben az került, hogy a belső ellenőrzési rendszer szabályzatát a kormány fogadja el. Itt is nyilván az ÁPV Rt. szabályzatáról van szó, amelyet az ÁPV Rt. fogad el és a kormánynak kell jóváhagynia.

ár, „többet is adtak volna érte”), minden privatizációs döntés hátrányokkal jár —, hanem a memorandumban foglaltak *valóságtartalmáért*;

– az ÁVÜ igazgatótanácsával szemben az ÁPV Rt. legfőbb döntéshozó szervének, azaz az igazgatóságnak a tagjai a Gt. általános előírásaihoz igazodva a Pt. 16. §-ánál fogva az ÁPV Rt.-nek okozott károkért teljes magánvagyonukkal személyesen felelősek (a Pt. a büntetőjogra is utal, bár ez jogtechnikailag nyilván felesleges). A *személyes felelősség* elve természetesen a felügyelő bizottság tagjaira és a könyvvizsgálóra is irányadó, továbbá szigorodtak a vezető tisztségviselőkre, illetve a vezető alkalmazottakra és érdemi ügyintézőkre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok is (Pt. 13–15. §, 19. §),<sup>10</sup>

– a jogállamiság védelmére szolgál, hogy a privatizációs döntéseket alapvetően az ÁPV Rt. igazgatósága, a kisebb jelentőségűeket a vezérigazgató hozza. A törvény kimondja, hogy a kormány képviselőjében eljáró miniszter, mint a részvényesi jogok gyakorlója az igazgatóság hatáskörét el nem vonhatja és az igazgatóság tagjainak e minőségben utasítást nem adhat [Pt. 11. § (2) bekezdés, 16. § (2) bekezdés]. Ezt a szabályt a privatizációért felelős miniszterek 1995 óta többször igyekeztek megváltoztatni, de ez nem sikerült. Az igazgatóság hatásköre az alapító kormány által is csak két esetben érinthető, nevezetesen

– ha a nemzetgazdaság működőképessége szempontjából jelentős társaságok privatizációs koncepciójáról a kormány, illetve az Országgyűlés a Pt. 8. § (2) bekezdése alapján döntött, a koncepció az ÁPV Rt. igazgatóságát köti (természetesen csak a koncepció, a konkrét döntés az igazgatóságé);

– kivételesen az igazgatóság (az igazgatóság elnöke) a privatizációs eljárás felfüggesztése mellett maga is kérheti a kormány állásfoglalását [Pt. 12. § (2) bekezdés].

A kormány mint alapító, illetve a privatizációs ügyekkel megbízott tárca nélküli miniszter, mint a részvényesi jogok gyakorlója egyebekben csak a Gt. szerint az alapítónak, illetve a közgyűlésnek fenntartott jogokat gyakorolhatja (Gt. 298. §). Ez a kereskedelmi jogi státusz nem vitásan *ütközik* a konkrét privatizációs ügyekben is az általános szabályok szerint interpellálható tárca nélküli miniszter politikai és közjogi felelősségével. (Az interpelláció lehetőségét — angol mintára — szerintem ki kellett volna zárni.) Tudniillik a Gt. szerint nem a részvényesi jogokat gyakorló miniszter, hanem az ÁPV Rt. igazgatósága felel a privatizációért, a Gt. szerint a részvényesi jogok gyakorlója „nem irányítja”, nem is „felügyelheti” az ÁPV Rt.-t. Ugyanakkor az ÁPV Rt. vezérigazgatójának munkáltatója a kormány és így esetleg a kormány, illetve a kormány tagjaként a privatizációs miniszter részére munkáltatói utasítást adhat. Véleményem szerint egy részvénytársaság esetében sem a köz-

10 Ezt csak a későbbi munkavégzésre nézve — a parlamenti vitában bekerült — kinevező általi felmentési lehetőség lazítja fel némileg [13. § (4) bekezdés, 19. § (5) bekezdés].

jog, sem a munkajog *nem lehet erősebb* a kereskedelmi jognál, tehát konkrét privatizációs ügyben munkáltatói utasítás sem adható a vezérigazgató részére. A kormányt mint alapítót képviselő miniszter tehát voltaképp *nem lehetne „privatizációért felelős miniszter”*. (A törvény szakmai tervezete nem is használta e kifejezést, hanem az Suchmann Tamás kívánságára került — a Tocsik-ügy utóbb igazolta, hogy hatalmas öngólként — a törvényt a törvényt a Pt. logikája szerint nem lehetne felelősségre vonni konkrét privatizációs ügyekért, *csak a privatizáció általános politikai irányvonaláért felelhet*, mert konkrét ügyekbe csak törvénytöréssel avatkozhatna be. A törvény intenciója szerint a miniszter kizárólag a Gt. szerinti közgyűlési jogokat gyakorolhatja az Rt. igazgatóságával és vezérigazgatójával szemben. (A Pt. ezért beszél a 18. §-ában a részvényesi jogok gyakorlásának határozatairól, mert az Rt. közgyűlése határozatokat hoz.) Ez volt az a szabály, amelyen Suchmann Tamás tárca nélküli miniszterként rendszeresen túllépett, az ÁVP Rt.-t nem Rt.-nek, hanem mintegy privatizációs minisztériumnak tekintette, informálisan kézivezérléssel irányította — egyébként ismétlem 1995-ben jelentős sikerrel — a magyar privatizációt.

### *A privatizációs stratégia módosulása*

Az új privatizációs stratégia szerint a privatizáció elhúzódása társadalmi, gazdasági és jogi szempontból egyaránt hátrányos, mert az állami vagyon folyamatosan leértékelődik összeggazdasági és vállalati szinten egyaránt. A vállalatok felélik vagyonukat, a stratégiai döntések meghozatala és a hosszú távú fejlődésük biztosítása háttérbe szorul, a vállalatvezetés hosszú időn át bizonytalanságban tevékenykedik. S mert a privatizációs tulajdonszerzés elhúzódása átfogó társadalmi feszültségeket teremt, módot ad a „politikai privatizációra”, a tulajdonszerzés átpolitikálására. (Sajnos a privatizációra nehezedő túlzott politikai behatás mindvégig fennmaradt, ld. az ÁPV Rt. igazgatósági tagjainak politikai kötődését.)

Az eredetileg elkészített szakmai törvényjavaslat a „szociális piacgazdaság” mint alkotmányos államcél elérése érdekében a privatizációs döntéshozatalt igyekezett felgyorsítani. Ezt azonban részben a tárcaegyeztetés során az államapparátus, részben a parlamenti vita során a pártfrakciók jelentős mértékben tompították. Ennek fő okai a következők:

– mint már említettük, az ÁVÜ-nél, illetve az ÁPV Rt.-nél dolgozó és zömmel a helyén maradt apparátus ragaszkodni kívánt az 1992 óta bevezetett és általa megszokott némileg lassító munkamódszerekhez (ágazati privatizációs bizottságok stb.). Az állandó támadások viharában felelősség-lefedezésre törekedtek, márpedig a privatizációs döntés elhúzódásából sokkal kisebb „baj” lehet, mint egy gyors, határozott döntésből. (Pl. az egyszerűsített privatizációnál nem akarták maguk megállapítani a limitárat, hogy szabaduljanak a

felelősségtől.) Nem feledhető végül az sem, hogy a privatizálandó vagyon csökkentése az ÁPV Rt. apparátusának, illetve hatalmának csökkentésével, végső soron a privatizációs szervezet megszűnésével jár, ez pedig az igen kedvező jövedelmi viszonyok miatt aligha volt érdeke az ott dolgozóknak;

- az állam tulajdonosi hatalmának csökkentése automatikusan csökkenti az államapparátus gazdaságba való beavatkozásának eszközeit. Kiüríti a még mindig „vállalati ügyekkel” foglalkozni kívánó gazdasági ágazati minisztériumokat (elsősorban az Ipari és Kereskedelmi Minisztériumot), jelentősen csökkenti a Pénzügyminisztérium beavatkozási lehetőségeit is. Ezért ezek a tárcák a „megfontolt privatizáció” és a vagyonkezelés fontosságát állandóan hangoztatva a „fékek” tömegét építették a törvényjavaslatba. („Nem kótyavegyélhetjük el hebehurgyán a nép vagyonát”);

- a privatizációval kapcsolatos negatív politikai közhangulat nyomására a kormánytöbbséghez tartozó képviselők és az elvileg polgári piacgazdaságért küzdő ellenzéki polgári pártok képviselői (akik sajátos módon a minél nagyobb állami tulajdonért harcoltak a nagyvállalatokat is privatizálni kívánó szocialista többségi kormánnyal szemben) egyaránt a *visszaélés-védelmi garanciákat és az ellenőrzési lehetőségeket* jóval többre értékelték, mint a privatizáció gyors befejezését;

- a szakszervezetek tudták, hogy a privatizált vállalatoknál jóval kevesebb tényleges érdekérvényesítési lehetőségük lesz, mint az állami szektorban, ezért a minél nagyobb állami szektor fenntartása az érdekük;

- a kormány is kétarcúan viselkedett, mert egyfelől a költségvetési hiány miatt szüksége volt a minél nagyobb privatizációs bevételekre, a nemzetközi pénzügyi szervezetek és a nyugati kormányok is egyre erősebb nyomást gyakoroltak rá a privatizáció gyorsítása érdekében. Másik oldalról a hatalmas parlamenti többség ellenére, önbizalomhiánnyal küszködve, a bizonytalannak ítélt belpolitikai és gazdasági helyzetben a kormányt befolyásolta az, hogy minden privatizáció csökkentheti a kormányzati intézkedési lehetőségeket, és a jelentős érdekellentétek miatt minden jelentősebb privatizációs döntés a politikai botrány potenciális lehetőségével járhat, fenyegetve a kormány tekintélyét, népszerűségét (ld. HungarHotels-ügy feléledését 1995 januárjában). Ezért a Horn-kormány egyszerre akart gyorsítani is, meg fékezni is, de Suchmann Tamás kereskedői vénája folytán egyre jobban belesodródott a stratégiai privatizációba.

A fékek ellenére a Pt. a korábbi szabályozáshoz képest növelte a *privatizációs kényszert*, mert

a) mint említettük, első ízben a magyar jogalkotásban kimondja az 1. § (1) bekezdése révén az ÁPV Rt. és így áttételesen a magyar állam privatizációs kötelezettségét. A kivételesen tartós állami tulajdonba tartozó vagyon kivételével (Pt. 7-8. §) a vállalkozói vagyon csak „időlegesen” tartozik az állam tulajdonába, azt „*mielőbb*” értékesíteni kell, mégpedig nem állami költségvetési

szervek avagy állami többségű bankok, illetve társaságok számára, hanem a törvény 1. § (4) bekezdésében a magyar jogban ugyancsak első ízben definiált *magántulajdonok* részére.<sup>11</sup> Az állam vállalkozói vagyona nem olyan értelemben közvagyon, mint a kincstári vagyon, mert végső soron a polgári piacgazdaság szempontjából jogellenesen, a magántulajdont sértő államosítási törvények révén került az állam tulajdonába, illetve egy piacgazdaságban vállalkozói, azaz a versenyszférába tartozó vagyon csak kivételesen lehet állami tulajdon, attól az államnak meg kell szabadulnia. Miután pedig a reprivatizálás alkotmányos lehetőségét politikai és gazdasági okokból nem lehetett megvalósítani, továbbá nem lehetett ellenérték nélkül szétosztani e vagyont a lakosság között, így az „értékesítés”, azaz ellenérték fejében való átadás (adásvétel) útján kell visszajuttatni oda, ahonnan jött, ahol a természetes helye van, azaz a magánszektorba. Az 1. § (1) bekezdés persze szerintem nem teremt konkrét alanyi jogot a privatizációra, de politikailag számon kérhető törvényi kötelezettségvállalás.

b) *jelentősen bővítette a privatizálandó vagyon körét*, hiszen

– az 1992-ben még igen jelentős (kb. 35%-os) tartós állami vállalkozói vagyont a 7. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott négy elvi szempont alapján érdemben csökkentette;

– a tartós állami körben is igen jelentős részprivatizációs lehetőséget (ez tehát nem az 1. § alá eső privatizációs kötelezettség) teremtett, hiszen a 100%-os állami tulajdon szélső kivétel a törvény mellékletében, a többség esetében 49%-os privatizációra van lehetőség;

– kisebbségi állami tulajdonra a Pt. 7. § (3) bekezdése alapján csak kivételesen van mód, mégpedig ez esetben is ún. stratégiai kisebbségi jogokat biztosító 25% + 1 szavazat alapján;

– a 25% + 1 szavazatot el nem érő állami társasági részesedést a Pt. 36. §-a alapján az ÁPV Rt.-nek speciális módszerekkel, gyorsítottan kell értékesítenie;

– a Kincstári Vagyonkezelő Szervezet a nem kincstári jellegű ingatlan- és egyéb vagyonát kötelese megállapodással az ÁPV Rt.-nek átadni [Pt. 71. § (2) bekezdés] és az privatizálásra kerül.

c) A Pt. természetszerűen fenntartotta a politikai közvélemény által elvárt *versenyeztetés elvét* (Pt. 28. §), de az ÁVÜ által bevezetett értelmetlen, drága és pusztán felelősség-lefedező alibi-versenyeztetést igyekezett korlátozni. Növelte a versenyeztetés alóli ésszerű kivételeket [pl. részvénycseré — (Pt. 30. § (3) bekezdés)], bár nem vitásan e szakaszok megfogalmazása — a politikai

11 A parlamenti vitában az 1. §-ból törölték azt a rendelkezést, hogy az állami költségvetési szerveken és az állami köztulajdon alapítványokon túl az állami többségű gazdasági társaságok sem minősülnek magántulajdonosnak. Így az állami többségű társaságok jelenthetik azt a kiskaput, amelyen keresztül alibi-privatizációra kerülhetett sor.

behatások következtében — sokszor nem volt kellően precíz (ld. pl. a részvények zárt körű elhelyezését stb. [28. § f) pont]. Az ún. privatizációs önkény elkerülése érdekében a Pt. az eddiginél jóval részletesebben szabályozta a pályázati felhívás kötelező kellékeit [29. § (2)–(3) bekezdés], a pályázati nyilvánosság ismérveit [30. § (4) bekezdés]. A pályázati ajánlatok értékelésében a törvény igyekezett egyértelműbbé tenni az elbírálás szempontjait és különösen azt biztosítani, hogy a privatizációs szerződés tartalma indokolatlanul ne térhessen el a pályázati kiírástól (Pt. 32–33. §). Ez azonban nem teljes mértékben sikerült,<sup>12</sup> ezért ezen többször törvénymódosítással igyekeztek segíteni.

d) Jelentős mértékben felhígított állapotban, de azért mégiscsak benne maradt a törvényben a vállalatvezetésre *decentralizált, gyorsított* (1 év alatt lebonyolítandó), *egyszerűsített szabályok szerint intéződő privatizáció intézménye a közép- és kisvállalatoknál* (Pt. 37–45. §). Ugyan az egyszerűsített privatizáció beindítását jelentősen elhúzták [kétrétegű felhívás, az utolsó 1995. december 31-éig volt kiadandó — Pt. 38. § (1) bekezdés], az állami ellenőrzési lehetőségeket a parlamenti vitában növelték (pl. 41. §), de azért a vállalati vagyoni önállóság minimumának biztosítása (45. §), a vállalatvezetés ösztönzése [44. § (2) bekezdés] a 600 millió forint saját tőke és 500 fő munkavállalói mértéket meg nem haladó közép- és kisvállalatoknál csak megmaradt. Ez azért a korábbi állapothoz képes kismérvű előrelépésnek felfogható.

e) A privatizációs folyamat piaci jellegét és gyorsaságát fokozta volna a *készpénzes értékesítés erősítése*. A készpénzes ellenérték prioritása a parlamenti vita során állandóan éles viták tárgyát képezte, de azért alapvetően a végleges törvényszövegben is érvényesült. Ebből a szempontból lényeges, hogy

– a Pt. 32. § (1) bekezdése értelmében a IV. fejezetben szabályozott kedvezményes privatizációs technika alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha az ÁPV Rt. által megállapított limitárat eltérő, illetve meghaladó készpénzes ajánlat nem érkezett,

– az egyszerűsített privatizáció keretében az ÁPV Rt. a nyilvános felhívásban köteles limitárat megjelölni, és a Pt. 38. §-a szerint a készpénzes ajánlatot az ÁPV Rt. köteles soron kívül elbírálni és értelmezésem szerint azt elfogadni. Az egyszerűsített privatizáció első lépése tehát a limitáron történő vétel lenne (Pt. 38. §). A parlamenti vitában azonban a Pt. 38. § (4) bekezdésében beépítették, hogy a készpénzes ajánlatokat a Pt. 27–33. §-ainak „értelemszerű figyelembevételével” kell elbírálni (ami fából vaskariká), és módot adott az ÁPV Rt. apparátusának olyan értelmezésre (pl. foglalkoztatási kötelezettség figyelembevétele stb.), amely alkalmasnak bizonyult az egyszerűsített privatizáció leggyorsabb variánsának megbénítására.

12 Ld. ezekről a problémákról Wellmann György: *A privatizációs pályázatokkal kapcsolatos jogkérdések*. Gazdaság és Jog, 1995/12.

## A privatizációs szervezet jogállása és a privatizációs politika eszközei

1992–1995 között az állami privatizációs szervezet különböző jogi formákban működött: az *Állami Vagyonügynökség költségvetési szervként* jött létre, az *Állami Vagyonkezelő Rt.* pedig a *kormány alapította részvénytársaságként* tevékenykedett. Az egyesítés legfőbb praktikus szempontja pedig az volt, hogy az elsődlegesen privatizálható stratégiai nagyvállalatok (energia, gázipar stb.) és bankok általában nem a privatizációra szakosodott ÁVÜ portfóliójában, hanem az ÁV Rt.-nél voltak, amely azonban nem privatizációra, hanem vagyonkezelésre jött létre. Ráadásul a privatizálandó stratégiai nagyvállalatok alaptőkéje zömmel benne volt az ÁV Rt. alaptőkéjében, és ez a privatizációnál további problémákat okozott.<sup>13</sup>

### *Vita az állami privatizációs szervezet státusáról*

Az új törvény előkészítése során széles körű szakmai vita zajlott le a tekintetben, hogy az új, egységes privatizációs szervezet költségvetési avagy gazdálkodó szervezeti formában működjön. A költségvetési szervi jelleget például Czuczai Jenő, Csillag István, Tardos Márton és Voszka Éva főleg az erősebb parlamenti ellenőrzési lehetőséggel, a társaságok között jövedelem-átcsoportosítás kizárásával, a vállalatok nagyobb önállóságának lehetőségével indokolta. A részvénytársasági forma mellett szólt viszont, hogy az rugalmasabb üzletpolitika megvalósítására alkalmas, megkönnyítheti a kapcsolattartást a külföldi befektetőkkel. Érdekes módon a költségvetési szervi forma mellett foglalt állást a liberális kormányzati partner szakértőinek többsége, de az ellenzéki pártok és a szakszervezetek szakértői is, viszont a szocialista párt szakértőinek többsége, a privatizációval foglalkozó szervezetek vezetői és a külföldi tanácsadók általában a részvénytársasági forma mellett érveltek. A háromtagú kodifikációs bizottság az első tervezetet két változatban készítette el: a részvénytársaság mellett B variánsként költségvetési szervi alternatívát is csinált. (E kettő tartalmilag azonban nem állt távol egymástól.) A parlamenti vitában továbbá Tardos Márton benyújtott egy olyan javaslat is, amely lényegében az MNB-hez hasonlóan szervezett, ún. közjogi részvénytársaságot kívánt volna az ÁPV Rt.-ből formálni.

Az 1995. évi privatizációs törvény végül is abból indult ki, hogy a privatizáció olyan funkció, amelynek sem a költségvetési szervi, sem a részvény-

13 Ezért szerettek volna a Pénzügyminisztériumban 1994 őszén egy gyors szervezeti törvényt az ÁVÜ-ÁV Rt. összevonásáról és külön törvényt jóval később a privatizációs policy-ről. A javaslat azonban már Bokros Lajos miniszteri kinevezése előtt tárgyalanná vált.



társasági forma *nem felel meg teljesen*. A privatizációs szervezetnek ugyanis nem az üzleti haszon elérése a fő feladata, mint általában a részvénytársaságoknak (nonprofit jellegű), ugyanakkor gazdálkodása gyökeresen eltér a költségvetési szerveknél megszokottól is. (E szervezetnél lévő vagyon ugyanis állandóan csökken.) Más szóval mind a költségvetési, mint a részvénytársasági forma a privatizációs funkcióra voltaképp *erőltetett* és előnyök mellett szükségképp hátrányokkal is jár. Más választási lehetőség azonban nemigen volt: vagy költségvetési szerv, vagy társaság.

A kodifikációs bizottság végül is alapvetően praktikus szempontok alapján döntött a részvénytársasági forma mellett. Ha ugyanis a részvénytársaság olvadt volna a költségvetési szervbe (azaz az ÁV Rt. az ÁVÜ-be), úgy az amúgy is jelentősen elhúzódtott privatizáció további jelentős időre leállt volna. Költségvetési szerv gazdasági társasággal a magyar jog szerint ugyanis nem fuzionálhat, a részvénytársaságot, azaz az ÁV Rt.-t pedig — figyelemmel sajátos összetételű alaptőkéjére — csak igen hosszadalmas végelszámolási eljárással lehetett volna megszüntetni. Az ugyanis, hogy törvény mondja ki egy bejegyzett részvénytársaság törlését a cégjegyzékből, mindenfajta cégeljárás nélkül, alkotmányossági szempontból igen kérdésesnek látszott, nem volt beilleszthető a magyar társasági és cégjog rendszerébe.

Annak érdekében tehát, hogy a privatizáció szervezeti intézkedések következtében ne lassuljon tovább, a törvényjavaslat a jelenlegi Állami Vagyonügynökség, illetve az Állami Vagyonkezelő Részvénytársaság összevonásának legegyszerűbb technikáját alkalmazta. *A Vagyonügynökséget mint költségvetési szervet a törvény megszüntette, a meglévő vagyonkezelő részvénytársaságnak pedig módosította a nevét és tevékenységi körét, hiszen a részvénytársaság tevékenységében ezentúl a privatizáció válik elsődlegessé. Az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Részvénytársaság* (továbbiakban: ÁPV Rt.) a törvéynél fogva az Állami Vagyonügynökség *egyetemes jogutódja* lett, tehát a megszűnő szervezettel jogviszonyban állók érdekei sérelmet nem szenvedhettek (10. §).

Az ÁV Rt. alapító okiratát az alapító szervként eljáró kormány a törvény hatályba lépésétől számított 30 napon belül köteles volt módosítani — ez 1995. június 17-i hatállyal történt meg [1047/1995. (VI. 17.) Korm. határozat]. A Kincstári Vagyonkezelő Szervezet vállalkozói vagyona is zömmel — átadási eljárás eredményeként — 1995–96-ban az új részvénytársasághoz került. Az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Részvénytársaság elsődleges feladata a törvény szerint a privatizáció. Praktikus okokból a *tartósan állami tulajdonban maradó társaságok is* (alapvetően a minisztériumi tulajdonlás kizárása és az e szervezeteknél is általában szükséges részleges privatizáció lebonyolítása érdekében) az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Részvénytársaságnál (7–8. §) maradtak — ez a rendelkezés természetesen elvi szempontból kezdettől fogva vitatható volt, és eleve magában foglalta az 1990-ben

létrejött privatizációs szervezet privatizáció befejezése utáni átmentésének lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság már hivatkozott határozatának megfelelően [33/1993. (V. 28.) AB-határozat] ezen *állami holding-részvénytársaság* (amely egyszemélyes társaság, részvénye pedig forgalomképtelen) az üzleti forgalomban a többi vállalkozóval *azonos pozícióba kerül*, privilégiumokat nem élvezhet, a hozzá tartozó társaságoknál a magyar társasági törvény, az 1988. évi VI. törvény konszernjogi előírásait is (321–330. §) teljes mértékben be kell tartania, a hitelezői és kisztrészes érdekeket az állami szuperholdingnak is tisztelnie kell. *Az ÁPV Rt. tehát nem sui generis közjogi részvénytársaság.* A privatizációs törvény a társasági törvénytől csak az ÁPV Rt. szervezete és vagyona egyes belső vonatkozásaiban térhetett el, mégpedig csak olyan mértékben, amennyiben ezt speciális közfeladata feltétlenül indokolja [9. § (4) bekezdés].

Az ÁPV Rt. jogállását 1996-ban a napisajtóban erősen reklámozva támadta meg az Alkotmánybíróságnál Kecskés László. Az Alkotmánybíróság e kézirat lezárásáig a beadványt még nem bírálta el. Véleményem szerint az, hogy egy kormány törvényi felhatalmazás alapján részvénytársaságot alapít, *önmagában nem lehet alkotmányellenes* — a nyugati alkotmánybírósági gyakorlat sem tekintette egyetlen esetben sem alkotmányellenesnek a government enterprise-t. Arról sem lehet elfeledkezni, hogy *az ÁPV Rt. nem volt új részvénytársaság*, hiszen az Alkotmánybíróság által egyszer már elbírált ÁV Rt. alapító okiratának *egyszerű módosításával* keletkezett.

Más kérdés, hogy az 1995. évi XXXIX. törvénybe a parlamenti vita során valóban bekerültek alkotmány sértő privilégiumok. Ilyen pl. a 74. § (1) bekezdése, amely szerint a kormány saját egyszemélyes társaságára nézve a számviteli törvénytől eltérő szabályokat állapíthat meg. Az ilyen kb. három-négy rendelkezés Pt.-ből való törlésére valóban szükség lenne (szükség lett volna).<sup>14</sup>

A privatizációs döntésekért való felelősség egyértelműsége és súlyossága érdekében az állami szuperholding igazgatósági tagjai *teljes polgári jogi vagyoni felelősséggel* tartoznak a privatizációs ügyekben hozott határozatok szakszerűségéért és gondos előkészítéséért (16. §). Az igazgatóság tagjaira az eddiginél szigorúbb összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak (13. és 19. §) — bár a szigorot még lehetett volna fokozni. Az ÁPV Rt.-t kötelezte a törvény, hogy *megerősített belső ellenőrzési rendszert* működtessen, éppen az esetleges korrupció megelőzése érdekében (3. §). Emellett feltétlenül szükség volt a privatizáció külső átláthatóságát, az ÁPV Rt. parlamenti és társadalmi ellenőrzését is az eddiginél hatékonyabban biztosítani. Az új törvény jelentősen növelte a privatizációs szervezet *információs kötelezettségeit és működésé-*

14 Ezen kérdés részletes elemzését ld. a szerző 1996 — *a privatizációs műbalhék éve*. Magyarország Politikai Évkönyve 1997. Bp., 1997. 193–197. old.

nek nyilvánosságát. A részvénytársaság szervezeti és működési (20. §), valamint versenyeztetési szabályzatát (33. §) a kormánynak jóvá kellett hagynia, és a Magyar Közlönyben közzé kellett tennie [pl. az ÁPV Rt. szervezeti és működési szabályzatát a 1076/1995. (VIII. 8.) Korm. határozattal hagyták jóvá]. Az Országgyűlés ellenőrző funkciójának erősítését szolgálta az éves beszámoltatás és a rendszeres számvevőszéki ellenőrzés követelménye (25–26. §).

Mivel a szociálliberális kormány privatizációs stratégiájában egyre jobban előtérbe került a korábban még a tartós állami tulajdon körébe tartozónak gondolt *nagy közüzemek privatizációja* (áram- és gázszolgáltatók, erőművek, MOL, Antenna Hungária), egyre jobban erősödött — és decemberben nyilvános kormányhatározatban meg is jelent — *a kormány közvetlen döntési jogának biztosítása* a nemzetgazdaság szempontjából alapvető vállalatok esetében. Így merült fel először az ÁPV Rt. felett felállítandó *Privatizációs Minisztérium* gondolata, amely elképzelés később *önálló, privatizációs ügyekért felelős miniszter* intézményesítésére szelődött, aki az állami szuperholdingban az alapító kormány nevében a *részvényesi jogokat* gyakorolja (11. §). A miniszter azonban — láttuk — az igazgatóság hatáskörét nem vonhatja el, és az igazgatóság részére utasítást sem adhat. Ezt a szabályt azonban sajnos nem minden esetben tartották be. (Csiha Judit miniszteri kinevezése után ez az informális beavatkozás jelentősen csökkent.)

Az Állami Privatizációs Részvénytársaságnak *11 tagú igazgatósága*, illetve *11 tagú felügyelő bizottsága* van, amelyeknek elnökeit és tagjait a kormány nevezi ki 3 évre (12., illetve 14. §). Az igazgatóságban az elnöki és a vezérigazgatói poszt elválík, az Rt. munkaszervezetét a vezérigazgató irányítja (18. §). Mivel a magyar jogban a felügyelő bizottság tisztán ellenőrző szerv, a törvény módot adott *mind a hat parlamenti pártnak*, illetve a munkavállalói és munkáltatói érdekképviseleteknek, hogy egy-egy személyt jelöljenek a felügyelő bizottságba, akiket a kormány köteles kinevezni. Az ÁPV Rt. könyvvizsgálóját az Állami Számvevőszék elnökének javaslatára a részvényesi jogokat gyakorló miniszter bízta meg. A felépítés tehát megfelel az általános társasági modellnek — a működés (mint látni fogjuk) viszont nem.

Jelentős vita folyt az *ÁPV Rt. vagyonának jogi helyzetéről* is. Elméletileg világos volt, hogy külön kell választani az ÁPV Rt. működéséhez szükséges viszonylag csekély vagyont és a privatizálandó vagyont (21. §). A tartós állami tulajdonban maradó társaságok vagyonát, illetve az e társaságokra vonatkozó részvényeket *nem kellett behelyezni az ÁPV Rt. alaptőkéjébe*. A megszűnő Vagyonügynökségtől és a Kincstári Vagyonkezelő Szervezettől az ÁPV Rt.-hez került vagyonnal nincs probléma — ezek az új számviteli kategóriaként kialakított, az ÁPV Rt.-hez ún. *hozzárendelt vagyonban* helyezendőek el. A súlyos nehézségeket az okozta, hogy az 1993. évi LIII. törvény 4. §-a az Állami Vagyonkezelő Részvénytársaság alaptőkéjében helyezte el az akkor még tartós állami tulajdonnak vélt, hozzá tartozó társaságok vagyonát és erre a

hatalmas vagyona, mint fedezetre, az Rt. jelentős kötelezettségeket vállalt (pl. az elmaradó privatizációs bevételekre devizahitelt vett fel külföldről stb.). Az ÁV Rt. alaptőkéjét tehát nem lehetett egyszerűen hozzárendelt vagyonnak minősíteni, ha viszont az eddigi alaptőke tartósan fennmaradt volna, nehézségekbe ütközött volna a privatizációs bevételeket közvetlenül a költségvetésbe juttatni.

Hosszas vita után az új privatizációs törvény egy bonyolult és hitelezővédelmi szempontból kényes *alaptőke-csökkentési eljárást* írt elő (70. §). Az ÁPV Rt. saját vagyonának — az alapító okiratban később megjelölendő — megállapítása során ugyanakkor azt is figyelembe kellett venni, hogy az ÁPV Rt. a privatizáció során a jövőben is esetleg kénytelen lesz anyagi kötelezettségeket vállalni (pl. az esetleg később bekövetkezendő környezetvédelmi károokra). Végül is a törvény tételesen meghatározta a részvénytársaság saját vagyonával és az ettől elkülönített privatizálandó vagyonnal való gazdálkodás szabályait (21–23. §), az alaptőke-csökkentést pedig 1996-ban az ÁPV Rt. képes volt a cégbíróság által elfogadottan végrehajtani.

### *Privatizációs technikák és pénzügyi eszközök*

Az új privatizációs törvény nemcsak szervezeti jellegű, hanem az ún. privatizációs „policy”, illetve „allokáció” szabályait is igyekezett egységes szerkezetbe foglalni. Jogállami szempontból alapvető jellegű, hogy a privatizációs technikákat és a *privatizációt segítő pénzügyi eszközöket* maga a törvény *egymással szerves egységben* állapítsa meg. A privatizációs törvénynek tehát egyfelől *jogágilag komplexnek* kellett lennie, másfelől külön államigazgatási végrehajtási rendelkezéseket sem tartalmazhatott. A privatizációs törvény melléklete döntött az állami tulajdonú társasági besorolásról, a törvényhez ezt követően kiegészítő jelleggel csak az egységes Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Részvénytársaság különböző (versenyeztetési stb.) szabályzatai csatlakozhatnak, amelyek — mivel 1000-es kormányhatározatok mellékleteként a Magyar Közlönyben kihirdették — szerintem maguk is jogszabálynak minősülnek. (Így megsértésük jogszabálysértésnek minősül.)

Mivel az állam privatizálandó vállalkozói vagyonának értékesítése kb. 2-3 éven belül lényegében befejeződik, a törvényhozó álláspontja szerint *nincs szükség évente a parlament által elfogadandó, az eddigi törvényekben intézményesített külön Vagyonpolitikai Irányelvekre*, hanem a gazdaságpolitika változó elemeihez az *éves költségvetési törvényekkel* kell igazodni (24. §). Ezt a megoldást többen vitatták, de a korábbi években a Vagyonpolitikai Irányelvek állandó késedelme olyan mértékben jellemző volt, hogy szerintem — különösen ha a stratégiai nagyvállalatok privatizációs koncepciója a parlament elé került volna (ez helytelenül elmaradt) — ez az elképzelés kielégítő lett volna.

A privatizáció hatékonyabbá tétele érdekében az új törvény a készpénzfizetéses, illetve a tőzsdei értékesítés megfelelő támogatása mellett adott esetben lehetővé tette azt, hogy kivételesen a magasabb árajánlattal szemben előnyben részesítsék a technikai fejlesztés, a foglalkoztatás avagy a környezeti károk elhárítása érdekében teendő intézkedéseket (32. §). A privatizációs döntés mindig mérlegelés kérdése, mindig hátrányokkal is jár — ezért is volt szükség a már elemzett memorandumra (34. §).

A társadalmi egyenlőség viszonylagos biztosítása érdekében (hiszen a versenyzők eleve egyenlőtlen pozícióból indulnak, amelyet az államnak törvényi előírásokkal mérsékelnie kell, de persze megszüntetni nem képes) a törvény a *versenyztetés általános elvéből* indul ki (28. §). Ugyanakkor igyekezett feloldani az eddigi pályázati rendszer bürokratikus, tisztán a felelősség lefedését szolgáló, költséges túlzásait. A törvény egyben megkövetelte a pályázati kiírások és a konkrét privatizációs szerződések eddiginél erősebb összhangját,<sup>15</sup> a vevők kötelezettségeinek teljesítését pedig a biztosítékrendszer megerősítésével kívánta szolgálni (29–30. §, 32–33. §).

A kis- és középvállalatoknál — előzetes nyilvános meghirdetés után és az ÁPV Rt. megfelelő ellenőrzése mellett — a privatizáció gyorsítása érdekében *egyszerűsített privatizációs eljárásra* kerül sor (37–44. §). A privatizáció előkészítését és a döntést tehát decentralizálták az állami többségű társaságok ügyvezetésével. Ezt az elgondolást sokan bírálták, mintegy a spontán privatizációhoz való visszatérés kísérleteként jellemezték a törvény parlamenti vitái során. Ugyanakkor a kis- és középvállalatok jó része a vállalatvezetés érdekeltté tétele nélkül szerintem — és ezt több év eredménytelen pályáztatási kísérletei bizonyítják — egyszerűen nem privatizálható.

A *szakértői privatizáció* részletes szabályait a parlamenti vita során kiiktatták a törvényből. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az ÁPV Rt., illetve a privatizálandó vállalat szakértőt nem vehet igénybe. Ennek szabályait külön törvényi szabályozás hiányában az általános jogelvek alapján az ÁPV Rt.-nek kell megállapítania, tisztázva, hogy a szakértő mikor jár el az ÁPV Rt., illetve mikor a privatizálandó vállalat megbízásából. Az ÁPV Rt. gyakorlatát egyébként sajnos — az előző évek gyakorlatával megegyezően — továbbra is a szakértők túlzott igénybevétele és a szakértők — korrupciógyanús — túlzott honorálása jellemezte.

Mint erre már utaltunk, az új privatizációs törvénnyel *valamennyi privatizációs technika törvényi alapra került* és a privatizációt ösztönző pénzügyi eszközök alapelemei is beépültek a törvénybe, amely ezáltal az eddigi szabályozásnál jóval átfogóbbá vált. A privatizációs technikák élére a készpénzfizetéses, illetve a tőkepiaci műveletek kerültek [32. § (1) bekezdés], ezeket követi

15 Ld. Komáromi Gábor: *A privatizációs törvény kollíziós problémái*. Gazdaság és Jog, 1996/1.

kedvezményes privatizációs technikaként a részletfizetési vétel (46–49. §) és a privatizációs lízing (50–52. §). Ez azonban *nem jogi sorrend*, adott esetben a tényleges sorrend másként is alakulhat a pályázati kiírás függvényében.

Az új törvény a privatizációs döntésnél a *munkavállalói érdekeket* az eddigi törvényi szabályozásnál erősebben vette figyelembe. A foglalkoztatás-politikai szempontok kellő súlyú értékelhetősége érdekében a munkavállalói érdekképviselőt álláspontját nemcsak a konkrét döntés előtt, hanem *már a pályázati kiírásnál is* figyelembe kell venni (31. §). Emellett lényegében fennmaradnak a munkavállalói kedvezményes tulajdonszerzési lehetőségek, az MRP elvileg a továbbiakban is elismert (60–61. §). A törvény más pénzügyi eszközök megerősítése mellett valóban a kiszegisztenciák megteremtésének eszközévé kívánta tenni az egzisztencia hitel segítségével történő privatizációt (58–59. §).

A privatizáció gyorsítása szempontjából alapvető lett volna a *vállalatvezetés ösztönzése* a privatizációban való részvételre, hiszen a vezetői ellenérdekelttség a kis- és középvállalatoknál nemcsak elméletileg, hanem a gyakorlati tapasztalatok szerint is a privatizációt gátló egyik legfontosabb körülmény. Ezért a törvény szakmai tervezete nemzetközi tapasztalatok alapján *kedvezményes vállalatvezetői kivásárlási konstrukciót* alakított ki. Ez a konstrukció azonban a politikai élet és az államapparátus átfogó támadását váltotta ki. Így a tárcaegyeztetés során a vezetői kivásárlás „vezetői és munkavállalói kivásárlásra” deformálódott [azaz a vállalatvezetőknek a kivásárlásra létrehozott társaságba legalább egy „egyszerű” munkavállalót is be kell venniük — ez szerintem a politikai demagógia klasszikus példája, ld. a Pt. 53. § (2) bekezdését], majd az időtartamot és a pénzügyi feltételeket szigorították. Végül a parlamenti vitában egy kormánypárti képviselő javaslatára a Pt. 54. §-ából kimaradt az a bekezdés, amely szerint 51% kivásárlása esetén jutalékként a kivásárlók a többlétrezsesedésből ingyen tulajdonrészhez jutottak volna. Végül is a vezetői kivásárlás két paragrafus erejéig bennmaradt a kedvezményes privatizációs lehetőségek között, de kiherélten és így nem is nagyon segítette elő a gyakorlatban a kis- és középvállalatok privatizációját, viszonylag kis mértékben alkalmazott lehetőség maradt.

Az 1995-ös törvény részlegesen érvényesíteni szándékolta a privatizációnál az iparpolitikai, az agrárpolitikai, az infrastruktúra-politika, továbbá a környezetvédelmi érdekeket. Ugyanakkor a parlamenti vitában nem látták be, hogy *több tucat prioritás egy konkrét privatizáció esetében nem prioritás*, továbbá valamennyi szakmai, környezetvédelmi stb. problémát nem lehet a privatizáció keretében, avagy ürügyén megoldani (pl. az állami vállalatok valóban szükséges és eddig elmaradt környezetvédelmi auditját). A privatizációs folyamatban valamennyi érdeket — technikai fejlesztés, foglalkoztatás, környezetvédelem stb. — kellően mérlegelni kell, de ez nem hiúsíthatja meg magát a privatizációt, nem lassíthatja a magántulajdonú többségű gazdaság

kialakulásának folyamatát, nem szolgálhat ürügyül az állami tulajdon indokolatlan fenntartására. Az állam a saját maga által korábban elhanyagolt környezetvédelmi beruházásokat nem tolhatja át automatikusan a befektetőre, nem lehet vele szigorúbb, mint saját magával. Ezért a 2. § (2) bekezdése szerint az általános privatizációs követelmények egymással való ütközését az ÁPV Rt.-nek minden esetben a privatizációs pályázati kiírásban kellett volna feloldania. (Sajnos erre nem nagyon törekedett.)

## A privatizációs törvény új jogdogmatikai megoldásai: a privatizációs szerződés

Az 1995. évi privatizációs törvény alapján kiforrott a már korábban is megjelent *privatizációs szerződés mint az adásvételi szerződés speciális válfaja*. A privatizációs törvényeket már korábban is jellemezte, hogy *új szerződésfajtákkal* gazdagítják a Ptk. kötelmi különös részét. Ilyenek voltak mindenekelőtt a *vagyonkezelési szerződések* (nevezetesen a megbízási, a vállalkozási és a vállalkozási szerződés sajátos változataként a portfólió vagyonkezelési szerződés, amelyeket az 1995. évi XXXIX. törvény lényegében változatlan megfogalmazásban vett át — Pt. 64–66. §). Az 1995. évi Pt. a privatizációs szerződés típusát alakította ki anélkül, hogy ugyanúgy definiálta volna, mint a vagyonkezelési szerződéseket. A privatizációs lízingszerződésről viszont éppen — a szakirodalmi bírálatok hatására — az új Pt. mondta ki, hogy nem lízing, hanem a *privatizációs adásvétel sajátos tulajdon-fenntartásos változata* (Pt. 50–52. §), a vagyonkezelési szerződést pedig többletfeltétellel egészítette ki. A Pt. 69. §-a alapján: ha a felek vételi jogban, illetve vételi kötelezettségben állapodnak meg, bizonyos idő után a vagyonkezelési szerződés „átmehet” privatizációs szerződésbe, helyesebben folytatódhat privatizációs szerződés-ként. (A Pt. 69. §-a csak elvi szabályozást adott, nem bontotta ki — gyakorlati tapasztalatok híján — a szabályt, későbbi kiegészítése indokolt lett volna.)

### A szerződés alanyai

A privatizációs szerződésben az *eladó az állam*, illetve az állam képviselőtében az állam tulajdonosi jogait gyakorló ÁPV Rt. [Pt. 1. § (1) bekezdés], a *vevő* pedig a Pt. 1. § (4) és (6) bekezdésében megjelölt „*magántulajdonos*”. (Az eddig megszokott magánszemély helyett a „magántulajdonos” terminológia használata a Pt. egyik újdonsága volt.) Minden egyéb esetben, tehát ha az eladói, illetve a vevői pozíciót mások töltik be, nem beszélhetünk privatizációs szerződésről.

Az új privatizációs törvény szerint privatizációs szerződést — ez irányadó a decentralizált egyszerűsített privatizációra is (Pt. 42. §) — kizárólag az ÁPV Rt. köthet. Ez igaz akkor is, ha a privatizációs szerződés megkötéséhez a törvény valamely szerv egyetértését vagy egyéb közreműködését írja elő.

Például védett természeti terület, műemléki védelem alatt álló ingatlan esetében a privatizációs szerződés megkötéséhez a környezetvédelmi és településfejlesztési miniszter egyetértése szükséges [Pt. 6. § (1) bekezdés], vagy muzeális emlék vagy gyűjtemény esetében a privatizációs szerződés megkötéséhez a földművelésügyi miniszter egyetértése szükséges [Pt. 6. § (2) bekezdés]. Azon tartós állami tulajdonba sorolt társaságoknál, ahol a Pt. melléklete szerint az állami tulajdonosi jogokat gyakorló miniszter (szerv) a kötelező állami részen felüli tulajdonrész részbeni vagy egészbeni privatizációja mellett döntött, a privatizációs szerződés ÁPV Rt. általi megkötéséhez a miniszter egyetértése szükséges. Az „állami tulajdonú” pénzügyintézetek részvényei esetében pedig a privatizációs szerződést az ÁPV Rt. a pénzügyminiszterrel egyetértésben kötheti meg [a bankkonszolidációban részt vett bankok tekintetében is — Pt. 70. § (9) bekezdés].

Az említett öt esetből az első háromban a Pt. kifejezetten kimondja az egyetértés hiányában kötött szerződés *semmisségét*. Ez szerintem helytelen, hiszen a harmadik jóhiszemű vevőre hárítja egy olyan belső államigazgatási eljárás esetleges hibáját, amely eljárást a vevő befolyásolni és ezáltal az egyetértés meglétét vagy hiányát ellenőrizni sem tudja. Azonban mindenképp megállapítható, hogy a logikai értelmezés szabályai szerint a negyedik és ötödik esetben az esetleges egyetértés hiánya semmiképpen sem vezethet a jóhiszemű ellenérték fejében szerző vevővel szemben a szerződés érvénytelenségére.<sup>16</sup>

Privatizációs szerződést tehát eladóként csak az állam, illetve az állam nevében az ÁPV Rt. köthet. Nem minősül tehát az 1995. évi XXXIX. törvény szerinti privatizációnak:

– a szövetkezetek 1992. évi I. törvény IX. fejezete szerinti átalakulása rt.-vé vagy kft.-vé;

– települési önkormányzatok által magántulajdonosok részére történő vagyoneledások, hiszen az önkormányzat nem állami szerv és vagyona nem esik a Pt. 5. §-ának hatálya alá. Annak azonban nincs akadálya, hogy amennyiben az önkormányzat az önkormányzati vállalatokból átalakulással létrejött rt.-k, illetve kft.-k önkormányzati tulajdonában lévő részesedéseit értékesíteni kívánja, úgy a Pt. szabályait részben vagy egészben átvenni rendelje.

16 Véleményünk szerint a Pt. 12. § (6) bekezdésének azon szabályát, amely szerint az ÁPV Rt. igazgatósága a Gazdasági Versenyhivatal versenypolitikai jellegű véleményét „köteles figyelembe venni”, nem lehet úgy értelmezni, hogy a konkrét privatizációs szerződések megkötésénél a Versenyhivatalnak vétőjoga lenne.



„Az állami tulajdonban álló vállalatok, illetve társaságok”, azaz helyesebben az állam többségi tulajdonában álló társaságok tulajdonrészeinek értékesítésénél a Pt. nem irányadó. [A Pt. 5. § (2) bekezdés f) pontja rosszul fogalmazott, mert csak többségi állami tulajdonban álló társaságokról, illetve még a vállalati tanács szerint működő állami vállalatokról lehet szó. A kisebbségi állami tulajdonnál ugyanis az állam a társaságban akarátát nem tudja érvényesíteni.] A sok vitát kiváltó rendelkezés szerint *tehát „második szinten” nincs a Pt. értelmében vett privatizáció.* Igaz ez az állami többségi tulajdonban álló társaságok egyszemélyes társaságaira is azzal a megkötéssel, hogy a társasági részesedések értékesítésénél a Pt. 5. § (2) bekezdés f) és g) pontja szerint a szerződés megkötéséhez az ÁPV Rt.-nek a Ptk. 215. §-a szerint minősítendő előzetes hozzájárulása szükséges, és az egyszemélyes társaság értékesítése során az anyatársaságnak a Pt. 27–34. §-ait alkalmaznia kell (pl. a munkavállalók érdekvédelmére vonatkozó 31. §-t stb.).

– Az ÁPV Rt. vagy más állami költségvetési, illetve gazdálkodó szervezetek megbízásából, illetve hatáskörében elrendelt, illetve végrehajtott végelszámolási, illetve felszámolási eljárások keretében eszközölt értékesítésekre nem a Pt., hanem az 1991. évi IL. törvény, azaz a csődtörvény előírásai érvényesek.

– Az állami költségvetési szervek, valamint a köztestületek és a közalapítványok tulajdonában álló társasági részesedések eladásánál a Pt. szabályait nem kell alkalmazni, ezek tehát a Pt. szempontjából nem minősülnek privatizációnak. (Ezt is többen kifogásolták, pedig elvi szempontból helyes rendelkezés.)

Privatizációs szerződést vevőként csak a Pt. 1. § (4)–(6) bekezdésében megjelölt magántulajdonos köthet. Azt már érintettük, hogy állami többségű gazdasági társaságokat az 1. § — helytelenül — nem zárta ki a vevők közül és így utat ad az álprivatizációnak. De az 1. §-ból levonható „a contrario” következtetéssel nem beszélhetünk privatizációról akkor sem (attól persze még a szerződés érvényes, csak nem esik a Pt. hatálya alá), ha a vevő

- magyar állami vagy önkormányzati költségvetési szerv;
- magyar közjogi jogi személy (pl. egyház), települési vagy társadalombiztosítási önkormányzat, köztestület, közalapítvány;
- nem magántulajdonú alapítóval rendelkező magyar alapítvány.

Más kérdés, hogy e szervezetek a privatizációs pályázatokra vevőként is jelentkezhetnek. Ez esetben — ezt kívánta rossz megfogalmazással az 1. § (5) bekezdése kifejezni — reájuk a magántulajdonosokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Más szóval, ha az ÁPV Rt. e szervezeteknek vagyont ad át, úgy nem kell a Pt. szabályai szerint eljárni, mert ez a szerződés nem privatizációs szerződés. Ha azonban a már meghirdetett privatizációs pályázaton, illetve egyéb privatizációs eljáráson e szervek is részt vesznek, reájuk is alkalmazni kell az elbírálási szabályokat (Pt. 27–34. §).

Nyilván alkotmányosan vitatható a jogegyenlőség szempontjából, hogy a Pt. 1. § (6) bekezdése a külföldi állami szervezetet, állami vállalatokat, illetve közjogi jogalanyokat magántulajdonosnak minősíti. Ugyanakkor a külföldi közintézmények Magyarországon természetesen — a magyar állam szerveivel szemben — nem élvezhetnek közjogi előnyöket és a nemzetközi befektetői gyakorlat szerint általában a magántulajdon előfutárai (a magánvállalatok félnék a túlzott kockázattól), tehát a befektetés és ösztönzés szempontjából e rendelkezés 1995-ben feltétlenül indokoltnak látszott.

### *A szerződés tárgya és a vételár*

A *privatizációs szerződés tárgya* a Pt. 5. § (2) bekezdésében meghatározott állami tulajdonban álló ún. vállalkozói vagyon, amely vagy

- az ÁVÜ-től az ÁPV Rt.-re szállt és a Pt. 70. § (8) bekezdése szerint az ÁPV Rt. saját vagyonába nem került vagyon, vagy
- a Kincstári Vagyonkezelő Szervezettel kötött megállapodásban felsorolt és az ÁPV Rt.-nek átadott vagyon [Pt. 71. § (2) bekezdés], vagy
- az ÁV Rt. alaptőkéjébe helyezett, de a Pt. 70. § (8)–(10) bekezdésében meghatározott alaptőke-leszállítás után az ÁPV Rt. hozzárendelt vagyonába helyezett, a Pt. 5. § (2) bekezdésében meghatározott vagyon.

A törvény ugyan változatlanul nem határozta meg az 1992-ben bevezetett „vállalkozói vagyon” fogalmát, de azt részben az előbb leírt pozitív módon, részben az e körből kivett vagyon útján, tehát negatív módon körülhatárolhatjuk. Tudniillik nem tartoznak a privatizálandó vagyon körébe:

- az állami tulajdon Ptk. 172. §-ában megjelölt forgalomképtelen kizárólagos tárgyai;
- a koncessziós társaságokban az 1990. évi XVI. törvény szerint a többségi állami tulajdonrész biztosítását szolgáló állami tulajdonrész;
- az állami „kincstári” vagyon, amely jelenleg eléggé határozatlan, bár az államháztartási törvény 1995-ös módosítása igyekezett körülhatárolni. De az államháztartási törvény szerint állami költségvetési szervek vagyona a Pt. szerint nem lehet privatizációs szerződés tárgya;
- a Pt. 5. § (3) bekezdésében felsorolt különleges vagyon, pl. a rehabilitációs, munkaterápiás társaságok vagyona;
- azok az állami tulajdonrészek, amelyeket a 7. § (1) bekezdésében megjelölt három elvi szempont (országos közüzem + stratégiai jelentőség + különleges cél) alapján a törvény a privatizáció alól kivett és kötelezően tartósan állami tulajdonban maradó állami vállalkozói vagyonnak minősített (jelenleg a Pt. mellékletében felsorolt vállalatok vagyona).

Az 1. § (1) bekezdésében megjelölt „értékesítés” jogi nyelven a Ptk. 365. §-ában szabályozott *adásvételi szerződés speciális fajtáját* jelenti, hiszen az állami vagyon tulajdonát szerzi meg a vevő, ellenérték fejében.

A privatizálandó vagyontárgy

– vagy részvény, amelynek elidegenítésére a Ptk. 338/A §-a irányadó, azaz az új értékpapírijogunk (1996. évi CXI. törvény) által bevezetett dematerializált részvény kivételével csak az értékpapír birtokában, annak átadásával lehetséges,

– vagy kft.-üzletrész mint vagyoni értékű jog, amelynek elidegenítésére a Gt. üzletrész-átruházási szabályai az irányadóak, tehát a tagok, illetve a társaság elővásárlási jogai teljes mértékben érvényesítendőek (Gt. 171. § — ezt igyekezett az ÁPV Rt. apparátusa több esetben „elfelejteni”),

– vagy ingatlan, ahol a vevő a birtokba adáson túl a földnyilvántartásba való konstitutív hatályú bejegyzéssel szerez tulajdonjogot,

– vagy egyéb vagyontárgy (gép stb. — de állami vállalat mint egész a Ptk. dologi jogi előírásai folytán nem képezheti adásvétel tárgyát).

Részvény esetében tehát az ÁPV Rt.-nek főszabályként a nyomdai úton előállított értékpapírt kell átadnia (ha ezt eddig nem tették, a részvényt ki kell nyomtatni), névre szóló részvény esetében az ÁPV Rt. (vagy jogelődjé az ÁVÜ) nevére kell szólnia az értékesítés előtt, és forgatmánnyal kell átruházni az új tulajdonosnak a leánytársaság részvénykönyvébe való bejegyzéssel együtt (Gt. 240–241. §).

Kft.-üzletrész esetén az elővásárlási jogukat a kft. tagjai csak úgy tudják gyakorolni, ha az ÁPV Rt. rendelkezésükre bocsát árat is feltüntető, külsővel kötendő szerződéstervezetet. Az ilyen típusú vagyoni jogokra történő pályázat esetén a pályázati kiírásban fel kellene tüntetni (ezt általában elmulasztották), hogy a pályázat győztesével kötendő privatizációs szerződés tervezetét az ÁPV Rt.-nek be kell mutatnia a kft.-nek, és a kft. tagjai, a kft., illetve a kft. taggyűlése által kijelölt személy ezen az áron, illetve ezen feltételek mellett a privatizációs szerződést az ÁPV Rt.-vel megkötheti. A pályázat győztesével a szerződést csak akkor lehet megkötni, ha az elővásárlási jog jogosultjai e jogosultsággal nem éltek. (Ez az elővásárlási jog nem tévesztendő össze az ÁPV Rt. tulajdonában álló kisebbségi részesedések Pt. 36. §-a szerinti vételre való felajánlásával, amellyel a kft. többi tagja egymás közt vagyonaránylagosan élhet.)

Ami a vételárat illeti

a) a Pt. egyenlő értékű ajánlatok esetében prioritásokat állapíthat meg [pl. a 27. § (5) bekezdés a hazai befektetők, a 33. § a munkavállalók javára],

b) a pénzbeli ellenértéket különböző szolgáltatások helyettesíthetik, sőt a 32. § (4) bekezdés szerint adott esetben meg is előzhetik. Ezek a szolgáltatások mint a Pt. 32. § (3) bekezdésében felsorolt kötelezettségvállalások

- vagy a vállalat reorganizációjára,
- vagy a társaság tőkeemelésére,
- vagy a társaság technikai fejlesztésére,
- vagy a szerkezetváltásra,

- vagy a munkavállalók foglalkoztatására, jövedelmére, illetve szociális ellátására,

- vagy a környezeti károk és terhelések enyhítésére irányulhatnak.

Véleményem szerint a Pt. 32. § (3) bekezdése *taxációt* tartalmaz azzal, hogy az ellenértéket több kötelezettségvállalás kombinált alkalmazása is képezheti. Lényeges azonban, hogy e szolgáltatások, illetve kötelezettségvállalások *reális* — polgári jogi garanciákkal biztosítható és ellenőrizhető [Pt. 32. § (4) és (5) bekezdés] — ellenszolgáltatást jelentsenek az állami vagyon tulajdonjogának megszerzésének fejében (figyelemmel arra is, hogy a tőkeemelés vagy a technikai fejlesztés természetszerűen már az új tulajdonost gazdagítja). A vevő a Pt. 32. § (5) bekezdése alapján a Ptk. 342. § (1) bekezdése szerint szerződésszegésért való felelősségét nem zárhatja ki és köteles olyan mellékkötelezettségeket vállalni, hogy biztosítja az ellenszolgáltatásként szereplő kötelezettségek APV Rt. általi utólagos ellenőrzésének lehetőségét.

c) az ár adott esetben kedvezményes lehet, anélkül szerintem, hogy az ajándékozással vegyes adásvétel Ptk.-beli szabályait (Ptk. 579. §) alkalmazni kellene (pl. visszakövetelési jog nincs). A kedvezményes értékesítés a Pt. IV. fejezete szerint történik és a kedvezmény vagy speciális szerződéses konstrukciót jelent, tehát

- részletfizetéssel történő vételt, amelyet a Pt. 46–49. §-a eltérít a Ptk. 376. §-ától,

- tulajdon-fenntartásos vételt, amelyre a Ptk. 368. §-ával szemben a Pt. 50–52. §-a állapít meg speciális szabályokat,

- „kivásárlásos vételt” a vállalati vezetők, illetve a munkavállalók társasága által, amelyet a Pt. 53–54. §-a szabályoz,

- vagy pénzügyi kedvezményeket, amelyeket a munkavállalók, illetve a munkavállalók MRP-szervezetei számára a Pt. 55–57., illetve 60–61. §, a befektetők részére az egzisztencia hitel (Pt. 58–59. §) szabályai tartalmazzak.

Hangsúlyozni kell, hogy a privatizációs szerződés mindenképpen feltételez valamely ellenértéket, tehát *ingyenes nem lehet*. A Pt. 35. § b) és c) pontja szerinti ingyenes vagyonátadás speciális jogügylet, amelynek tartalmát az adott törvény határozza meg, tehát nem minősül privatizációs szerződésnek.

## A szerződés érvényessége

A privatizációs szerződés adásvételi típusú szerződés, amelyre — hacsak a Pt. nem tér el ezektől, mint *lex specialis* — a Ptk. adásvételre vonatkozó (pl. jogszavatosság), illetve szerződéses általános szabályai az irányadóak. Ez azt jelenti, hogy szemben az átalakulásos privatizációval, ahol a Gt. 27. §-ának 1991-es átfogalmazása után érték és ellenérték feltűnő aránytalansága miatti megtámadásának jogerős cégbejegyzés után egyáltalán nem volt helye és a szerződés semmisségére is csak a Gt. 27. §-ában felsorolt néhány esetben

volt mód (időközben ez a szabály újból megváltozott), a Pt.-ben szabályozott adásvételi jellegű privatizációs szerződésnél a *Ptk. semmisségre és megtámadhatóságra vonatkozó szabályai teljes mértékben érvényesülnek és a semmisség jogkövetkezményeinek levonására is korlátlan időbeli lehetőség van.* Más szóval: bár vagyoneértékelésre csak az állami vállalatok átalakulása esetében volt szükség (nem pedig az értékpapír-privatizációnál) és a Pt. részvénnyek vagy üzletrészek privatizációjához továbbra sem ír elő vagyoneértékelési kötelezettséget, de ha érték és ellenérték feltűnő aránytalansága mellett állapítják meg az állami vagyontárgy árát a privatizációs szerződésben, és ezt a Pt. IV. fejezetében szabályozott kedvezményes technika alkalmazása sem indokolja, úgy a Ptk. 235–236. §-ai alapján a privatizációs szerződést meg lehet támadni.

A privatizációs szerződés megkötését a *privatizációs törvény bonyolult megelőző eljárásokhoz köti.* Véleményem szerint ezzel kapcsolatban külön kell választani a pusztán eljárási szabályszegéseket és a privatizációban résztvevők alanyi jogait sértő szabályszegéseket. A pusztán alaki, eljárási szabályszegések, amelyek a privatizációban részt vevő befektetők jogait nem sértik, politikai, társasági jogi (pl. igazgatóság tagjai vagy vezérigazgató visszahívása), illetve munkajogi vagy polgári jogi kártérítési felelősséget váltanak ki, de a jogbiztonság érdekében *szerintem nem érinthetik a megkötött privatizációs szerződés érvényességét,* hiszen ez a jóhiszemű ellenértékkel szerzőtől vonna el szerzett jogokat. Ha azonban a privatizációs eljárásban elkövetett szabályszegés a befektetők esélyegyenlőségét sérti, kihat jogszerzésükre, a jogszábszegés a privatizációs szerződés érvénytelenségének bírói megállapítására vezethet a Ptk. 200. § (2) bekezdése, illetve 234. §-a alkalmazásával.

Szerintem nem vezet a privatizációs szerződés semmisségére (de ezzel kapcsolatban konzekvens gyakorlat nem alakult ki):

a) az ÁPV Rt. saját és hozzárendelt vagyonának megkülönböztetésére vonatkozó szabályok megsértése;

b) az ÁPV Rt. szervezeti és működési szabályzatában foglalt hatásköri szabályok megsértése (pl. vezérigazgató döntött az igazgatóság helyett);

c) az államigazgatási, illetve érdekképviselési (pl. Pt. 31. §) egyeztetésre vonatkozó szabályok megsértése, kivéve, ahol a Pt. a semmisséget kifejezetten kimondta (pl. Pt. 6. §);

d) a versenyztetés elmulasztása a Pt. 28. §-a szabályainak megsértésével;

e) a pályázati kiírás, illetve pályázati eljárás a pályázat eredményére ki nem ható alaki hibái.

Ezzel szemben a privatizációs szerződés semmisségét eredményezi, ha

a) a privatizációs szerződés a pályázati kiírástól eltér anélkül, hogy ezt a kiírás megengedné, avagy

b) pályázatot, illetve zárt körű tendert a kiírással, illetve a Pt.-vel vagy más jogszabállyal ellentétben döntenek el.

Figyelembe kell venni, hogy az érvényességi követelmények az ÁPV Rt.-vel szemben még szigorúbbak, mint általában, hiszen az ÁPV Rt. az esetek többségében blankettaszerződés alapján (Ptk. 209. §) bonyolítja a tranzakcióit.

Véleményem szerint az ÁPV Rt. pályázati kiírásainak, illetve szerződéseinek azon részei, amelyben szerződésszegése miatt a felelősséget a Ptk. 342. §-ával szemben teljesen kizárják, vagy az adásvétel tárgyáért jogszavatosságot semmilyen tekintetben nem vállalnak, jogszabályba ütköznek, így semmiesek. Az érték és ellenérték feltűnő aránytalanságára vezetnek, így megtámadhatók, avagy joggal való visszaélés (Ptk. 5. §) címén egyenesen semmiesek az ÁPV Rt. olyan kikötései is, amelyek a vevő tulajdonjogának gyakorlását aránytalanul korlátozzák. Például azon kikötések, hogy a vevő a kollektív szerződést lejártáig tartsa, egy-két évig ne változtassa meg a társaság tevékenységi körét, ezen időtartam alatt ne vegyen ki osztalékot, hanem fejlesszen vagy tartalékoljon, ne bocsásson el munkavállalókat, szerintem még a privatizációs szerződés sajátosságai alapján *jogszerűnek elfogadható*. Ilyen kikötések 5–15 évre való megállapítása azonban szerintem már *törvénytörő*, mert aránytalan és megengedhetetlenül korlátozza a magántulajdon gyakorlását.

A privatizációs szerződés módosítására, illetve megszüntetésére — ellentétben az átalakulásos privatizációval, ahol a Gt. a társasági szerződés módosításával kapcsolatban sok tekintetben eltér a polgári jog általános rendelkezéseitől — a Ptk. általános szabályai az irányadók.

# A magyar privatizáció befejezése

## A „stratégiai” privatizáció és az 1995-ös privatizációs törvény utóregzései

Az 1995 júniusában hatályba lépett privatizációs törvény alapján 1995 nyara és 1996 nyara között a magyar privatizáció értékesítés szempontjából legeredményesebb szakaszára került sor. Végbement vagy legalábbis irreverzibilis folyamatként megkezdődött és előrehaladt az állami szektor „kemény magjának” az ún. stratégiai vállalatoknak a privatizációja az alábbi kulcsterületeken: villamos energia, gáz- és olajipar, telekommunikáció (rádió-, tévé-műsorszórás, távközlés) és a bankszektor.<sup>1</sup> Ebből nem is az a legfontosabb, hogy 1995-ben több mint 450 milliárd forint privatizációs bevétel keletkezett, bár enélkül ebben az évben a költségvetés helyzete kritikussá vált volna, és a pénzügyi stabilizáció aligha valósult volna meg. Lényegesebb, hogy az országos közművekre is kiterjedő stratégiai privatizáció eloszlatta a nyugati világban a Magyarországgal szembeni politikai bizonytalanságot, újraindult a külföldi befektetés, amelynek mértéke 1997-re 16 milliárd dollárra nőtt. Az 1995/96-os privatizáció továbbá tényleg átlendítette a magyar privatizációt a holtpontra, és reálissá tette 1997-re azt a várakozást, hogy az intézményes privatizációt 1998-ban be lehet fejezni. A magántulajdon döntő többségbe került Magyarországon, és így a tartós állami tulajdon a vállalkozói szektorban az ezredfordulóra az osztrák–olasz–francia mértékre szorulhat vissza. Ebben közrejátszik az is, hogy 1996/97-ben egyre növekvő mértékben folyt az önkormányzati privatizáció is.

### *Privatizáció 1995-ben*

Véleményem szerint ebben a nemzetközileg is sokra értékelt eredményben (ld. a magyar Európai Unióhoz való csatlakozással kapcsolatos országjelentést) minden általunk is bírált hiányossága ellenére az 1995-ös privatizációs törvény is megfelelő szerepet játszott. Nem értek ezért egyet azzal az értékeléssel, amely szerint az 1995. évi XXXIX. törvény alapvetően politikai okok-

1 Ld. Mihályi Péter: *Privatizáció 1995*. Magyarország Politikai Évkönyve 1996. Bp., 1996. 729–733. old.

ból született, egyszerűen politikai deklaráció lett volna, tudniillik, hogy a szociálliberális kormány így kívánta magát elhatárolni az 1990–1994 közötti privatizációtól.<sup>2</sup> Az 1992-es normák alapján a „stratégiai privatizáció” — mivel a 1992-es törvények alapvetően az átalakulási folyamatokra koncentráltak — jóval csekélyebb törvényi alapon, nehezebben lett volna lefolytatható. Az egyszerűsített privatizáció nem vitásan elhúzódott, de az 1997. évi IV. törvény (jelentős késéssel, de) megerősítette a közép- és kisvállalatok ezen decentralizált privatizációját, és az új 38/A § a könnyített privatizációba bevont vállalatok körét jelentősen kiterjesztette. Így ma már reális a remény, hogy az egyszerűsített privatizáció egy éven belül eredményesen befejeződik.

Az a bíráló sem megalapozott, szerintem, hogy a Pt. egyszerűen csak *kerettörvény*, egyes megoldásai vázlatosak, *többféle értelmezést* engednek.<sup>3</sup> Nem vitásan vannak — főleg a rengeteg módosító javaslat következtében — rosszul megfogalmazott szabályok a Pt.-ben, valamint gyakorlati tapasztalatok hiányában teljesen ki nem bontott, jogalkalmazói aktivitást feltételező rendelkezések is (ún. programadó normák). Ugyanakkor az esetek többségében — a jogszabályok jóindulatú végrehajtását feltételezve — a jogértelmezés általánosan használt eszközeivel a problémák megfelelően feloldhatók lettek volna. Csak az ÁPV Rt. apparátusának sikerült az a „jogi bravúr”, hogy a társasági törvény konszernjogi szabályait akkor is alkalmazni vélje, amikor a társaságban már meglévő többség csökkent (pl. Kemikal-eset). Vagy az 1996-os Tocsik-ügyben döntő szerepet játszó „belterületi föld”-ügyben az állítólag nem egyértelmű jogszabályi rendelkezés alapján szerintem teljesen nyilvánvaló volt, hogy az átalakuló állami vállalat vagyონmérlegében szereplő belterületi föld „értékének megfelelő” társasági részesedés illeti meg az ingatlan fekvése szerinti illetékes helyi önkormányzatot. Hogyan lehet ebből a szövegből arra az értelmezésre jutni, hogy a belterületi föld átalakulási vagyónmérlegben megállapított értékét csökkenteni kell az adott vállalat tartozásainak arányos részével? Ezt az eredményt nem lehet kihozni jogszabály-értelmezéssel, hanem — és ezt végül 1995-ben a Legfelsőbb Bíróság elvi éllel, de persze több év elteltével kimondta — ténylegesen persze közgazdasági érveléssel alátámasztható új jogalkotást jelent (amelyet 1992-ben az egyébként az ÁVÜ át is erőltetett a törvényhozáson).<sup>4</sup>

Természetesen a stratégiai nagyvállalatok-bankok 1995-ös privatizációjában számos kifogásolható elem akad. Bár a privatizációra elvileg többéves előkészítés után került sor, az előkészítés színvonala zömmel alacsony szintű

2 Ld. Matolcsy György–Diczházi Bertalan: *Filmszakadás a házimoziban*. 162. old

3 Ez a több közgazdász által hangoztatott vélemény főleg Voszka Éva írásaiban jelenik meg. Pl. *Csontvázak a szekrényben (Privatizáció 1996)*. Közgazdasági Szemle, 1997/5. 411–417. old.

4 Ld. erről részletesen a szerző: *1996 — a privatizációs műbalhék éve* című írásában, 188–193. old.



volt, a túlfizetett tanácsadók általában meglehetősen gyenge színvonalú munkát végeztek, a regulációs előkészítés (energia-, gáztörvény-módosítás, hatósági árki alakítás stb.) is eléggé esetleges volt, a megkötött szerződésekkel szemben számos jogi kifogás tehető. Ugyanakkor enélkül — és ez Suchmann Tamás elméleti szempontból kifogásolható, kézivezérléses „hajrá”-munkastílusának kétségtelen eredménye — egy második Bokros-csomagot aligha lehetett volna elkerülni, és az ország nemzetközi reputációját sem lehetett volna helyreállítani. Szerintem, ha az 1996. év második felét, illetve 1997 első felét fel lehetett volna használni az 1995-ös „nagy ugrás” konszolidálására, a helyzet sokkal előnyösebben alakult volna<sup>5</sup> — ezt azonban meggátolta 1996 őszén a privatizáció érdemi kérdéseitől igen távol álló, legfeljebb pártfinanszírozási anomáliának tekinthető ún. Tocsik-botrány, amely a privatizációért felelős miniszter és az ÁPV Rt. teljes igazgatósága, illetve végső soron a felügyelő bizottság elnökének politikai felelősségre vonását és távozását eredményezte. Az új tárca nélküli miniszternek és az ÁPV Rt. új igazgatóságának időre volt szüksége egy másfajta gyakorlat kialakításához. 1997-ben azonban a privatizáció zárófeladatainak megoldása ismét lendületet kapott, és a korábbinál viszonylag nyugodtabb légkörben folyik.

Változatlanul úgy gondolom, hogy az igazi problémát az ÁPV Rt. és általában az állami privatizációs szervezet felépítése és tényleges döntéshozatali rendszere jelenti. A társasági struktúrával járó előnyöket (pl. a közalkalmazottaknál jóval jelentősebb jövedelem) szívesen fogadják, de ugyanakkor hozzá kívánják igazítani az ÁPV Rt. működését az államigazgatási munkastílushoz, be akarják illeszteni a közigazgatás rendszerébe, ami eleve ellentmondásokra vezet. Emellett változatlanul érvényesült 1995–1997 között is a *túlpolitizáltság*, a politikai szempontok túlzott figyelembevétele, ami elsősorban az ÁPV Rt. igazgatóságának személyi összetételéből adódott (adódik). Az ÁPV Rt. eleve túlméretezett személyi állománnyal (majdnem 500 fő) kezdett tevékenykedni, belső szervezeti felépítése bonyolult és bürokratikus. A többszintes döntési rendszer túl lassú és rengeteg hibalehetőséget tartalmaz. Az ÁPV Rt.-ben — főleg a vezetői szinten — óriási volt a fluktuáció, az apparátus szakmai színvonala általában gyenge és ezért kiszolgáltatott a külső tanácsadóknak. Ezen apparátus tehát túl költséges és csekély hatékonyságú. (Ámbátor ez szerintem nem az Rt.-formából következik.<sup>6</sup>) Ugyanakkor azonban ilyen, viszonylag gyenge állami privatizációs apparátus és rosszul felépített szervezet mellett is a privatizáció karavánja haladt, lassan az út végére érünk, és 1997-ben az ÁPV Rt. leépítése is megkezdődött.

5 Ld. Kovács Árpád–Tömpe István: *Privatizációs folyamatok 1996*. Magyarország Politikai Évkönyve 1997. Bp., 1997. 791–798. old.

6 Verebes István a Komédiium színpadán a Magyar Közlönyből egyszerűen felolvasta az ÁPV Rt. mintegy 40-re tehető igazgatóságainak és egyéb szerveinek jegyzékét. A felsorolás közepén a nézőtér már fetrengett a röhögéstől.

## Törvénymódosítások

1997-ben a privatizációs törvényt *két ízben is módosították* (még egy harmadikat is létre kívántak ebben az évben hozni — ez az a módszer, ahogy biztosan nem szabadna kodifikálni, súlyosan árt a jogrendszer stabilitásának).

Az első módosítás még 1996 nyarán a Bauer Tamás–Tardos Márton-féle törvényjavaslattal kezdődött. A törvényjavaslat zömmel a privatizációs versenyeztetéssel, illetve az egyszerűsített privatizációval kapcsolatos gyakorlati nehézségeket kívánta rendezni. Bár a törvényjavaslatban foglaltak zömmel megfelelő jogszabály-értelmezéssel is elintézhetőek lettek volna, a javaslat alapvetően helyes irányba hatott. (A javaslatból az 1997. évi IV. törvény 2–8. §-a számos helyes elemet megvalósított, ilyen a Pt. 5. § (2) bekezdés f) pontjának, a 28. § (3) bekezdésének, a 38. § (4)–(5) bekezdésének, a 39. § (1) bekezdésének, a 45. § (1)–(2) bekezdésének módosítása és a Pt. 38/A §-ával való kiegészítése.) A törvényjavaslatra azonban később különböző oldalakról számos „sallangot” tettek rá. Ilyen pl. a Pt. 1. §-ának (7)–(8) bekezdésével való kiegészítése, amely pl. a 3. §-ban eddig is szereplő belső ellenőrzést politikai manipulációként az 1. §-ban helyezte el stb. A módosítás során továbbá számos technikai hibát is elkövettek.

A legnagyobb problémát azonban az az egyértelműen politikai színezetű javaslat okozta, amely a Pt. 35. §-ában foglalt, kifejezetten törvényhez kötött ingyenes vagyonszármazási szabályt kijátszani kívánva úgy rendelkezett volna, hogy a kormány, illetve az ÁPV Rt. ingyen juttathat *állami ingatlanvagyont helyi önkormányzatoknak, illetve szövetkezeteknek*. Ez a rendelkezés elsősorban a szövetkezetek tekintetében — figyelemmel az Alkotmánybíróság szövetkezeti tulajdonnal kapcsolatos döntésére is — nyilvánvalóan alkotmányellenes lett volna. A köztársasági elnök ezért az 1996-ban az Országgyűlés által elfogadott Pt.-módosítást nem írta alá és visszautalta a parlamenthez. Ennek következtében csak március közepén lépett hatályba a privatizációs törvényt módosító 1997. évi IV. törvény — természetesen a politikai okokból felfújtt ingyenes szövetkezeti vagyonszármazás nélkül [az önkormányzatok a 69/A § (5) bekezdése alapján foglalkoztatás és szociálpolitikai célokból ingyenesen is kaphatnak az ÁPV Rt.-től ingatlanvagyont — ez a bianco felhatalmazás szerintem szintén erősen vitatható].

Az ÁPV Rt. apparátusa által kívánt törvényt módosítások zöme azonban nem került be az 1997. évi IV. törvénybe. Ezért egy „második menettel” próbálkoztak, amely végül is alapvetően sikerrel végződött számukra: júliusban a parlament elfogadta a privatizációs törvényt március után újra módosító 1997. évi LXXVI. törvényt.

Az 1997. évi LXXVI. törvényre elvi szempontból semmi szükség nem volt, lényegében az állami privatizációs apparátus első *hatalomátmentési kísérleteként értékelhető*. A privatizáció lezárásához mindenképp új törvény

kell, ezt pedig az 1997. évi LXXVI. törvény nem helyettesítheti. A tartós állami tulajdoni részesedéssel működő társaságok körét stratégiai koncepció figyelembevételével kellene a privatizáció lezárásakor meghatározni. Ilyen viszont 1997-ben nem készült — egyébként is nyilvánvaló, hogy az 1998-ban rendezendő választások után belépő új parlament és kormány ezt a jegyzéket újra meg fogja állapítani. (Tehát ezen a jegyzéken az 1997-es törvénnyel végrehajtott változtatások nem lesznek feltétlenül hosszú életűek.) Az pedig szinte nevetséges, hogy a Pt. módosított 24. § (2) bekezdése törvényi úton kísérli megoldani az ÁPV Rt.-nél feleslegessé váló emberek kellő jövedelmezésű foglalkoztatási gondjait — az ÁPV Rt. gazdasági társaságot hozhat létre pl. külföldi privatizációs tanácsadásra vagy a privatizációs szerződések utógondozására. (Ilyesmire nem lenne szabad egy törvényt felhasználni.)

Az 1997. évi LXXVI. törvényben két érdemi rendelkezés volt, az egyik az ún. *aranyrészvény*, amellyel a későbbiekben részletesen foglalkozunk, a másik a kisebbségi részesedések ügye. A 25% + 1 szavazatot el nem érő és privatizációs portfólióba be nem vitt állami kisebbségi részesedéseket az ÁPV Rt.-nek a Pt. 36. § (1) bekezdése szerint már rég értékesíteni kellett volna: először vagyonaránylagosan a többi társasági tagnak, majd a társaságnak kellett volna vételre felajánlania, ha pedig a társak, illetve a társaság e vételi lehetőséggel nem él, úgy a részesedéseket nyilvánosan el kellett volna árvereztetnie. Most a törvénymódosítás eredményeként az ÁPV Rt. nyomására ez a kötelezettség pusztán *fakultatív lehetőség*re szelődött.

### *A privatizáció befejezésének feladatai*

1997 nyarán már világosan felismerhető: az „intézményes”, a „rendszerváltoztató” privatizáció befejezéséhez közeledik Magyarországon. A privatizáció lezárása időpontjának deklarálása napi politikai kérdés — nyilván a kormánypártok (mintegy a kormányprogram gazdasági része végrehajtásaként) inkább az 1997. végi, az ellenzéki pártok inkább (már cselekvési szabadságuk érdekében is, a választások utáni esetleges hatalomra kerülésük esetén) az 1998. végi időpontban érdekeltek. Az azonban ténykérdés, hogy 1997 nyarán már „csak”

a) a már elindult, viszonylag kis létszámú nagyvállalat (Rába, Dunaferr stb.),<sup>7</sup> illetve bankok (KHB, Takarékbank, Mezőbank) privatizációjának befejezéséről,<sup>8</sup>

7 A nagyvállalatok helyzetének általános elemzését ld. Voszka Éva: *Változatok a túlélésre. Nagyvállalati magatartásminták az 1990-es évek első felében*. Külgazdaság, 1997/5. („túlélési stratégiák”, „fenntartható működőképesség”, „sodródó cégek”, „konzervatív magatartás, piaci elemekkel” stb.)

8 A bankprivatizáció folyamatáról ld. Ábel István–Szakadár László: *A bankrendszer átalakulása Magyarországon 1987–1996 között*. Külgazdasági Szemle, 1997/7–8. 634–652. old.

b) az ÁPV Rt. különböző törvényes kötelezettségeinek teljesítéséről, vagy ahogy Voszka Éva nevezte a „privatizációs csontvázak” sorsának rendezéséről (önkormányzatok belterületi földekkel kapcsolatos igényei, a vállalatok önkéntes átalakulásához fűződő ún. 20%-os visszatérítési igények stb.),

c) az állam „nyakán maradt” kb. 100-150 milliárdnyi egyéb vagyontömeg (kisebbségi részesedések, felszámolásra-végelszámolásra váró vállalatok) privatizálásáról, illetve egyéb rendezéséről,

d) a tartósan állami tulajdonban maradó, de azért bizonyos részben privatizálható vállalatoknál e részleges privatizáció végrehajtásáról,

e) az önkormányzati privatizáció befejezéséről lehet szó.<sup>9</sup>

Természetesen „alkalmi”, „részleges” privatizáció az elkövetkező években is lesz — ez, mint említettük, piacgazdaságban éppúgy *folyamatos állami feladat*, mint mondjuk a dereguláció lenne. De az már elég valószínűnek látszik, hogy az 1995-re befejezett német privatizáció után *Magyarország lesz a második volt szocialista ország*, amely lényegében 10 év alatt — ha sok gazdasági veszteséggel, ellentmondással, szennyes társadalmi jelenséggel együtt is (bár ezek mértéke szerintem jóval alatta marad a többi volt szocialista államban tapasztalhatónál!) — az Európai Unióban általános tulajdonszerkezetet, a magántulajdon döntő többségén alapuló tulajdoni rendet létre tudja hozni. Elkerültük az államkapitalista utat. Ez pedig, szerintem, minden megalapozott kritika ellenére *jelentős eredmény*. Az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségének rendellenes egysége — mintegy a többpártrendszerű parlamentáris demokratikus rendszer, illetve a piaci versenyen alapuló gazdasági rend együttes visszafordíthatatlan biztosítékeként — az ingyenes privatizáció befejezésével Magyarországon megszűnik, a gazdaságban a tulajdoni rendszerváltozás befejeződik.

Ebben a helyzetben részben ki kell alakítani az eddigi „kampányszerű”, „tömeges” privatizáció *lezárásának jogi technikáját*, részben törvényhozási úton meg kell határozni a megmaradó állami tulajdon hasznosításának új szervezeti-gazdasági és jogi rendjét. *Ez a feladat vár ránk 1998-ban.*

Az állami tulajdont az 1991-1992-es törvények kettébontották „kincstári” és „vállalkozói” vagyonra, de ez a megkülönböztetés sosem nyugodott kiérlelt elvi alapon. A kincstári vagyon elméletileg lényegében két részre osztható: egyfelől az ún. szorosabb értelemben vett *közvagyonra* (utak, közterek, folyóvizek, tavak stb., amelyeket az állam az egész ország lakossága javára kezel), másfelől az állam ún. *fiskális vagyonra*, azaz lényegében a központi és az önkormányzati költségvetési szervekhez rendelt vagyonra. Az állam vállalkozói vagyonának nem privatizálendő része alapvetően nem „szabad” vagyontárgy (pl. ingatlan), hanem nemzetgazdasági okokból az állam többségi tulajdonában tartott társaságoknál van, azaz e vagyonról való rendelkezés

9 Ld. Mihályi Péter: *Miként fejezhető be a privatizáció 1998 közepéig?* Kézirat. Bp., 1997.

tulajdonképpen e vállalatok irányítási rendszerének meghatározását jelenti. Az 1992. évi LIII. és LIV. törvényben kialakított rendszer alapvető ellentmondása (amely az 1995-ös privatizációs törvényben is fennmaradt), hogy a törvények a tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyronról beszélnek, de a vagyon konkrét meghatározásánál — amelyet a privatizációs törvény melléklete sorol fel — már kizárólag csak vállalatok szerepelnek.

Az intézményes privatizáció lezárásakor a tartósan — azaz hosszú távon és stabilan — állami tulajdonban maradó vagyont újra meg kell határozni, és pedig a „kincstárit” és a „vállalkozóit” egyaránt, és lehetőleg egy törvényben. Ez már nem napi politikai, választási, hanem az ország jövőbeli gazdaságpolitikáját tartósan meghatározó alapvető kérdés, amelyben tényleg ütközhet mondjuk a szociáldemokrata, a kereszténydemokrata vagy a liberális ideológia. Ez a döntés stratégiai jellegű, meghatározza az új évezred első évtizedeit.

## Az állami vagyon „kezelése”

A vagyonkezelés közgazdaságilag alapvetően a vagyon állagának megőrzését, az értékcsökkenés megállítást vagy mérséklését, illetve az értéknövekedés elérését jelenti.<sup>10</sup>

Szervezeti oldalról nézve a vagyonkezelő holdingtársaságok az amerikai gyakorlatból kerültek át Európába. Ugyanakkor a vagyonkezelés Nyugat-Európában alapvetően nem jogi fogalom, sem a francia, sem a német jogterületen. A vagyonkezelő alapvetően a *tulajdonos közreműködője*: sajátos „teljesítési segédként” — a tulajdonossal kötött szerződés alapján — a vagyonkezelő adott vagyontárgy felett teljesen vagy részlegesen a tulajdonosi jogokat gyakorolja.

### Vagyonkezelési szerződések

A jogi szabályozásban a problémát főként az okozza, hogy általában nem egyszerűen konkrét vagyontárgyak kezeléséről van szó. Ez is előfordul persze pl. az ingatlanok esetében, ahol az ún. kezelői jog a szocializmus idejében mintegy sajátos dologi jogi fogalomként funkcionált. Általában azonban a különböző ingó és ingatlan vagyontárgyak önálló jogi személy vállalatoknál vannak (azok „kezelik” ezeket) és a vállalat a tulajdonos(ok)é. A gazdasági társaságként működő vállalatnál a tulajdonosok tulajdonukat társasági részesedésük felhasználásával gyakorolják, azaz vagy értékpapíron (részvényeken), vagy

10 Ld. A *Tulajdon — vagyonkezelés — hatékonyság* című szakmai fórum anyagait. Bp., 1997.

valamely vagyoni jogon (pl. kft.-üzletrészen) keresztül. A tulajdon gyakorlása pedig azt jelenti, hogy a tulajdonos többségi részesedésen keresztül a közgyűlésen meghatározza a vállalat üzletpolitikáját, a nyereség felhasználását (osztalékpolitika), valamint a vállalatvezetés összetételét. A vállalatvezetés viszont e tulajdonosi jogkör keretében hasznosítja a vállalat vagyonát. A vagyonkezelés tehát adott vállalat esetében:

a) a vállalatokra vonatkozó stratégiai tulajdonosi jogosítványok átruházását jelenti a „vagyonkezelőre” a társasági részesedés feletti rendelkezésen keresztül (asset management);

b) a vagyonkezelő a tulajdonos közreműködője és ezért nem vonhatja el a vállalatvezetés társasági törvényben biztosított operatív ügyvezetési hatáskörét;

c) a vállalatvezetés maga nem lehet vagyonkezelő, hiszen saját magát nem irányíthatja. (Ez az alapvető probléma az ÁPV Rt. által Dunaferr Rt. esetében kötött vagyonkezelési szerződéssel, ahol a vállalatvezetők által alapított kft. a vagyonkezelő).<sup>11</sup>

A vagyonkezelés — mint ahogy a közgazdasági irodalomban igen elterjedt „ügynöki” elmélet szemléletesen kimutatja — három szereplő együttműködésén alapszik: tulajdonos — ügynök-vagyonkezelő — vállalatvezetés.

A tulajdonos szorosabb értelemben maga nem kezelheti saját vagyonát, a vagyonkezelés tehát jogi szempontból mindig szerződéssel keletkezik. (Az ún. közvetlen vagyonkezelés tehát tisztán közgazdasági kategória.) A vagyonkezelés történhet:

– megbízási szerződés alapján, amikor a vagyonkezelő csak megfelelő gondossággal való ügyintézését vállal (Ptk. 474–483. §),

– vállalkozási szerződés alapján, amikor is a tulajdonosi jogok gyakorlását a vagyonkezelő eredményfelelősséggel vállalja (díj fejében és esetleg az eredményben való osztozkodással — Ptk. 389. §).

Természetesen a tulajdonos nem köteles tulajdonjogát közreműködéssel gyakorolni — a tulajdonos beépítheti képviselőjét a tulajdonát képező társaság ügyvezetésébe (corporate governance). Az állam esetében is lényegében célszerűségi kérdés, hogy az állam tulajdonosi jogait gyakorló szerv alkalmaz-e még vagyonkezelőt, vagy sem.<sup>12</sup>

A vagyonkezelési szerződések Magyarországon a privatizációs törvényhozás termékei. Az 1990. évi VIII. törvény szabályozta ezeket először és ezt követően — változatlan megfogalmazásban — szerepeltek az 1992. évi LIV. törvényben, illetve az 1995. évi XXXIX. törvényben is. A jelenleg hatályos 1995. évi XXXIX. törvény 67. §-a szabályozza a megbízási szerződéssel alapu-

11 Ld. a Dunaferr vagyonkezelési szerződés problémáit Mihályi Péter: *Privatizáció és vagyonkezelés*, Közgazdasági Szemle, 1997/3. 191–194. old.

12 A vagyonkezelés elvi problémáinak közgazdasági elemzését ld. Mihályi Péter: *Privatizáció és vagyonkezelés* című cikkében, 177–180. old.

ló vagyonkezelést, a 65. §, illetve a 66. § pedig kéttípusú vállalkozási szerződést szabályoz, nevezetesen

– „egyszerű vállalkozási szerződést”, ahol az elidegenítés és a megterhélés joga nem illeti meg a vagyonkezelőt,

– a tulajdonosi jogok teljességét átruházó „minősített” vagyonkezelési vállalkozást, az ún. portfólió vagyonkezelési szerződést, ahol meghatározott vagyonértéket kell a szerződés lejárta után a tulajdonosnak visszaadni (azaz a vagyonkezelésbe adott vállalatokat — részvényüket — a vagyonkezelő el is adhatja, nem ugyanazt, hanem ugyanazon, illetve többletértéket kell visszaadnia). Természetesen kisebbégi részesedések is adhatók portfólió vagyonkezelésbe, ez nem jár vállalatirányítási jogosítványokkal.<sup>13</sup>

A jelenleg hatályos magyar törvényhozás két területen alkalmaz vagyonkezelési szerződést:

a) az államháztartási törvény a kincstári vagyon kezelésénél (1992. évi XXXVIII. törvény IX. fejezet);

b) a privatizációs törvény V. fejezete a privatizálandó állami vagyon körében. (Nincs akadálya természetesen, hogy formátlan, ún. innominát szerződésként bárki kössön vagyonkezelési szerződést, ilyen nemcsak az állami, hanem a privát szektor gyakorlatában is előfordul.)

Az 1995-ös privatizációs törvény alapismérve, hogy a vagyonkezelést csak átmeneti intézményként ismeri, nevezetesen, amikor az államot privatizációs kötelezettség terheli, de átmenetileg a privatizáció feltételei még nem állnak fenn. Az ÁPV Rt. elvileg jogosult „közvetlen vagyonkezelésre” is (ez tulajdonképp nem vagyonkezelés, mert az ÁPV Rt. az állam tulajdonosi jogait gyakorolja), de az alapkonstrukció — a Kék Szalag Bizottság már említett 1990-es évek eleji kezdeményezése alapján — a privát vállalkozókkal kötött szerződéses vagyonkezelés, amelyre elvileg a vállalkozókat éppúgy versenyeztetni kell, mint az állami vagyon értékesítésénél. Ez utóbbi annál is inkább indokolt, mert a Pt. 69. §-a alapján a vagyonkezelés 2 év után — mind a vagyonkezelő, mind az ÁPV Rt. kezdeményezésére — átfordulhat a vagyon feletti tulajdon megszerzésébe.

A tartósan állami tulajdonban maradó tulajdon körében tehát a privatizációs törvény nem ismer intézményesen vagyonkezelést. Erről kellene a jövőben rendelkezni.

### *Az ÁPV Rt. megszüntetésének indokai*

Láttuk, hogy az Állami Vagyonügynökség és az Állami Vagyonkezelő Részvénytársaság 1995-ös összevonását és a részvénytársasági formát többek

<sup>13</sup> Ld. a vagyonkezelési szerződések elemzését Komáromi Gábor: *Privatizációs technikák, vagyonkezelés. Az új privatizációs törvény* című kötetben. Bp., 1995. 169–186. old.

között az indokolta, hogy az elvileg tartós vagyongazdálkodásra hivatott ÁV Rt. alaptőkéjében volt a legértékesebb privatizálandó részvényvagyon, és nem az ÁVÜ-nél. Időközben az ÁPV Rt.-nél a saját működésre szánt vagyon és a hozzárendelt — főszabályként privatizálandó — vagyon elkülönítése és egyben az ÁPV Rt. alaptőkéjének törvényben előírt leszállítása megtörtént [Pt. 70. § (12) bekezdés]. Ezért elvileg az ÁPV Rt. fenntartható lenne részben a privatizáció befejező-utómunkáinak megoldására, részben a tartósan állami tulajdonban maradó állami vállalatok irányítására. Ez a megoldás azonban *több okból szerintem nem javasolható*. A főbb okok a következők:

a) Az ÁPV Rt. elsődlegesen privatizációval foglalkozó szervezet, lényegében szakértelmet e területen szerezhetett, a folyamatos vállalatirányítás más típusú felfogást kíván;

b) az ÁPV Rt. jelenlegi szervezeti rendje folyamatos vállalatirányítási teendőkre nem alkalmas (pl. rendszeresen képtelenek a társaságok közgyűlésein szavazati jogukat rendeltetésszerűen gyakorolni). E szervezetet csak jelentős átalakítással lehetne „Magyar Vagyonkezelő Holding”-ként működtetni;

c) az ÁPV Rt. apparátusa szakmailag viszonylag gyenge, ezért állandóan szakértők, tanácsadók bevonására szorul, így a szervezet költségei indokolatlanul magasak;

d) a privatizációval összefüggő, illetve valós machinációk, a Tocsik-ügy stb. erkölcsileg lejáratták az ÁPV Rt.-t. A folyamatos vállalatirányítást pedig végképp felesleges lenne túlpolitizálni. Indokolt tehát az *új műsorhoz új szereplőket keresni*. (Megjegyezzük, hogy ezt az ÁPV Rt. apparátusa is érzi, új formába kívánja magát átmenteni.)

Mindezekből következik, hogy a német Treuhand teljes felszámolásának mintájára Magyarországon is az ÁPV Rt. megszüntetése javasolható. Nem vitásan ezzel a megszüntetéssel is járhatnak hátrányok (pl. a folyó privatizációs ügyek esetleges lassulása stb.), de ennek ellenére úgy vélem, hogy az intézményes privatizáció lezárása után alapvetően új szervezeti rendszerben kellene gondolkodni.

## **Elképzelések az intézményes privatizáció lezárása utáni időszak szervezeti és jogi rendjéről**

Szerintem új szervezeti megoldásként egyfelől *decentralizált*, másfelől a *szervezeti formák sokféleségén* alapuló konstrukciót kell keresni. A tömeges privatizáció beindításának és lebonyolításának időszakában még viszonylagosan védeni lehetett a centralizált szervezeti megoldást. Ez azonban — mind költségvetési, mind versenypolitikai szempontok miatt — a jövőben szerintem *már nem lenne helyes*.



Ami a jogi megoldást illeti, az ÁPV Rt.-t törvénnyel meg kell szüntetni, de cégbírósági közreműködéssel persze [ld. a Pt. 9. § (5) bekezdését]. Az ÁPV Rt. megszüntetését tehát *nem kell végelszámolási eljáráshoz* kötni, az ÁPV Rt. igen bonyolult kinnlevőségei miatt ugyanis a végelszámolás évekig elartana. (Ugyanakkor ma már a vállalatok alaptőkéje nincs benne az ÁPV Rt. alaptőkéjében, mint 1995-ben, az alaptőke-leszállítás után a vagyoni helyzet más, mint korábban.) A végelszámolás elmaradása ebben az esetben nem veszélyezteti a hitelezői érdekeket, hiszen a megszűnt ÁPV Rt. helyére a megszűnő szervezet vagyoni erejét jóval meghaladó, általános jogutód állítható, nevezetesen a *Magyar Államkincstár*. Az ÁPV Rt. mint a kormány által alapított részvénytársaság jogutódja tehát maga a magyar állam, azaz a Ptk. szerinti törvényes képviselője, a pénzügyminiszter, illetve a pénzügyminiszter irányítása alatt álló költségvetési szervezet legyen. Elvileg ugyanis az ÁPV Rt. valamely kötelezettsége — pl. környezeti kár tekintetében — 20 év múlva is feléledhet. Az ÁPV Rt. az állam tulajdonosi jogait gyakorolta, indokolt tehát az államkincstári jogutódlás. (Azután, hogy az állam törvényes képviselője, a pénzügyminiszter ezt a feladatot a jelenlegi kincstári szervezet útján oldja meg, vagy az Államkincstáron belül speciális költségvetési szervezetet kreál erre a feladatra — technikai részletkérdés.) Az ÁPV Rt. megszüntetésének ezt a megoldását a befektetők nyugodtan elfogadhatják, és lényegében ez volt a német megoldás is, amikor a megszűnő Treuhand helyébe általános jogutódként — négy speciális társaság alapítása mellett — Bundesanstaltot állítottak. Az ÁPV Rt.-t megszüntető törvény tehát kimondja, hogy a cégbíróság meghatározott időponttal a cégjegyzékből (a hivatalból való törlés eljárási szabályainak alkalmazásával) az ÁPV Rt.-t törölni köteles.

Az ÁPV Rt. törvény által történő megszüntetésének időpontja az előzőek szerint viszonylag önkényesen állapítható meg. Figyelemmel az 1998. tavaszi országgyűlési választásokra, ez az időpont szerintem 1998. december 31. lehetne — ezen időpont esetén a folyamatban lévő privatizációk többségét az ÁPV Rt. még lebonyolíthatná. Természetesen a privatizáció már oly mértékben előrehaladt, hogy az ÁPV Rt. elvileg 1997. december 31-ével is megszüntethető lenne. Ezt azonban már 1996-ban meg kellett volna hirdetni. Kevesebb mint egy évvel a választások előtt egy ilyen döntés nem nagyon fér össze az európai politikai kultúrával. Emellett a tartós állami tulajdonra vonatkozó stratégiai koncepció kidolgozása is elhúzódott. Ezért most már szerintem az 1998. végi időpont választása lenne a helyes.

Az ÁPV Rt. megbízásából készült, még nem publikált szakértői anyagok többségben az alábbi konstrukciót kívánják kialakítani:

a) legyen egy költségvetési szervezet az ÁPV Rt. jogutódként a privatizáció után fennmaradt adminisztratív teendők ellátására (*„Privatizációs Ügykezelő Hivatal”*);

b) a még hátramaradt aktív privatizációra és a tartós állami tulajdon kezelésére alakuljon egy nemzeti holding-részvénytársaság, amely az ÁPV Rt.-hez hasonlóan sajátos kormányzati kapcsolatrendszerrel rendelkezne. E szervezetet neveznék „Magyar Holdingnak” vagy „Nemzeti Vagyonkezelő Rt.”-nek.

A privatizációt lezáró törvény mellett tehát lenne egy külön állami vagyonkezelési törvény is, amely igyekezne megtartani a jelenlegi privatizációs szervezet felépítését (tárca nélküli miniszter, különleges összetételű igazgatóság, felügyelő bizottság). Ismét felmerült az is, hogy a holding számára különleges közjogi jogosítványokat kellene biztosítani.

Ezzel szemben magam részéről egy decentralizált és a központi holdin-  
got mellőző megoldásra tennék javaslatot.

### *Az államkincstár mint általános jogutód*

Az általam javasolt szervezeti modellben az ÁPV Rt. általános jogutódja maga a magyar fiscus, illetve az *Államkincstár* keretébe tartozó költségvetési szerv lenne.

A pénzügyminiszter törvényességi felügyelete alatt álló kincstári szervezet mint általános jogutód konkrét feladatai elsősorban a következők lennének:

a) az ÁPV Rt. konkrét privatizációs szerződésekhez nem kötődő, „saját” kötelezettségeinek (pl. hitelek) teljesítése (ideértve a Voszka Éva által „privatizációs csontváz”-nak nevezett ügyek végleges rendezését, így a települési önkormányzatoknak, illetve a vállalatoknak a korábbi törvények alapján járó részesedések még elmaradt részének kiadását is);<sup>14</sup>

b) az adott vállalatok privatizációjánál az ÁPV Rt. által vállalt kötelezettségek, garanciák teljesítése;

c) a privatizációs szerződésekben a vevők által vállalt kötelezettségek, garanciák figyelemmel kísérése, szükség esetén az állam igényeinek érvényesítése;

d) a már folyamatban lévő, illetve jövőben keletkező privatizációs perek lebonyolítása (több mint 500 perben szerepel jelenleg az ÁPV Rt. felperesként vagy alperesként);

e) az ún. halasztott privatizációs technikákból származó teendők (részvétel, lízing, vezetői-munkavállalói kivásárlás stb.) ellátása;

f) a még folyamatban lévő felszámolások-végelszámolások lebonyolítása, esetlegesen a tartós állami tulajdonban maradó Reorg Rt. útján (jelenleg még több mint 100 ilyen ügy van);

g) a privatizációs törvény 35. §-a, illetve 69/A § (5) bekezdése alapján való esetleges ingyenes vagyonátadás lebonyolítása. (Erről a kérdésről törvényben kell rendelkezni);

14 Ld. Voszka Éva: *Csontvázak a szekrényben* című írását, 416–419. old.

h) az ÁPV Rt. leánytársaságai felett a tulajdonosi jogkör ellátása, ha az adott társaság az ÁPV Rt.-t megszüntető törvény rendelkezése folytán kifejezetten más tulajdonoshoz nem kerül.

Az általános jogutód megbízásából folyhatna az a lényegében *tudományos munka*, amely elemezné a magyar privatizációs folyamatot, megbízható képet adna a szocializmus korabeli állami tulajdon sorsáról és tárgyilagosan (azaz politikai hisztéria nélkül) felmérné a tanulságokat. Az általános jogutód gondoskodna az eddigi privatizációs szervezetek iratanyagának megőrzéséről is.

A kincstári szervezet fent vázolt jogutódi tevékenységét az Országgyűlés az Állami Számvevőszék útján ellenőrizhetné. Ez már nem olyan tevékenység ugyanis, amely külön parlamenti bizottság felállítását igényelné.

### *A Magyar Fejlesztési Bank Rt. mint privatizátor*

1997 nyarán még kb. 300–400 milliárdnyi állami vagyon vár privatizációra. Nyilván a hátramaradó privatizációs akciók mértéke függ az ÁPV Rt. megszüntetésének időpontjától, de még 1998. végi megszüntetést feltételezve is, mindenképp számolni kell az áthúzódó privatizációs feladatokkal. Ezeket a jelenlegi privatizációs törvény szabályai szerint kellene lebonyolítani, azaz a feladatokra az 1995. évi XXXIX. törvény idevágó rendelkezéseit *hatályban kellene tartani*.

Nyilvánvaló, hogy a hátralévő privatizációs teendőkre is létre lehetne hozni egy új szervezetet. Véleményem szerint ennek csak akkor lenne értelme, ha a privatizációt egybekapcsoljuk a tartós állami tulajdonú vagyon kezelésével — ezt azonban elvi szempontból semmiképp sem tartom indokoltnak. Már létező szervezettel továbbá ez a feladatkör jóval olcsóbban lenne megoldható.

A hitelintézetekről szóló 1996. évi CXI. törvény XXXI. fejezete a magyar állam 100%-os tulajdonában álló sajátos intézményként szabályozta a *Magyar Fejlesztési Bank Rt.-t*. Az MFB bankcsoport már eddig is folytatott vagyonkezelői tevékenységet. Indokolt ezért, hogy a még nem privatizált vagyont (folyamatban lévő privatizáció, privatizálás előtti reorganizációs feladatok ellátása stb.) az intézményes privatizációt lezáró törvény az MFB-re bízna. Ez esetben az MFB részére való ingyenes vagyonátadás, mint speciális jogutódlás nem okozhat problémát, hiszen az MFB — hasonlóan a költségvetési szervekhez — törvény által biztosítottan a magyar állam 100%-os tulajdonában áll. Ezen szervezeti megoldás választása esetén az MFB feladata lenne:

- a) az ún. egyszerűsített privatizáció teljes lezárása (Pt. 32–45. §);
- b) az állam kisebbségi részesedéseinek (Pt. 36. §) teljes mértékű értékesítése;
- c) az esetlegesen még folyamatban maradt néhány nagyvállalati–banki értékesítés befejezése;

d) az állam „nyakán maradt” gyenge hatékonyságú vállalatok értékesítése (értékesítés előtt esetleg reorganizációja, de a privatizáció lebonyolítására ésszerű határidőt kell megállapítani);

e) az ÁPV Rt.-nél feltorlódott és közben még nem eladott ingatlanvagyon értékesítése (ez a feladat esetleg átmehet a Kincstári Vagyoni Igazgatóságához is, vagy speciális ingatlanértékesítési kft. bonyolítaná le).

Az a) és b) pont esetében a jövőben már semmiképpen sem az állami pénzbevételek nagyságának kell dominálnia, hanem az alapcél az állami tulajdon megszüntetése legyen.

Ha pedig nemcsak az ÁPV Rt.-re gondolunk, úgy még két privatizációs feladatot kell még makroökonómiai szempontból rendeznünk:

– le kell zárni a privatizációval együtt a kárpótlási folyamatot is, véget vetve a kárpótlási jegyek privatizációs felhasználásának. A törvény rendelkezzen úgy, hogy 1999. január 1. után kárpótlási jegyek alapján csak *életjáradékot* lehet igényelni;

– az önkormányzati vállalatok esetleges további privatizációjára az eddigi privatizációs alapszabályok felhasználásával kerülhet sor az egyes önkormányzatok decentralizált döntése alapján. Mivel az önkormányzati vállalatok közüzemek, nem cél teljes körű privatizációjuk, egy részük maradjon továbbra is tisztán önkormányzati vállalat, tehát társasági forma nélküli szervezet.

### *A tartós állami tulajdon kezelésének klasszikus minisztériumi megoldása*

Úgy gondolom, hogy a jelenlegi privatizációs törvény 8. §-a elvi szempontból alapvetően helyesen határozza meg a tartósan állami többségű tulajdonban maradó vállalatok körét. Ezek ugyanis

a) országos közüzemek (MÁV, Posta, Malév, Mahart stb. — a helyi közüzemek a települési önkormányzatokhoz tartoznak), vagy

b) a nemzetgazdasági szempontból stratégiaiinak minősített nagyvállalatok (MVM stb.), illetve

c) ún. kivételes vállalatok, ahol honvédelmi, rendészeti, szociálpolitikai stb. különleges cél indokolja az állami tulajdonban tartást.

A jelenlegi tartós „listában” mindenekelőtt zavaró az ún. *háttérintézmények* feltüntetése. A tartós állami tulajdon köre szerintem megtisztítandó a minisztériumok vállalati formában működtetett háttérintézményeitől — a jelenlegi szabályozásban legalább 40 ilyen szervezet található, mégpedig első sorban kutató-fejlesztő, minőségellenőrző szervezetek (ld. Kopint-Datorg stb.). Az államháztartási törvénynek kell egyértelmű lehetőséget adnia arra, hogy a minisztériumok, illetve más főhatóságok *ne csak költségvetési*, hanem

*gazdasági vagy közhasznú társasági formában* is működtethessék háttérintézményeiket, és új ilyen szervezeteket létre is hozhassanak (persze a kormány jóváhagyásával).

A nyugat-európai gyakorlat egyértelműen jelzi, hogy ha viszonylag kevés nagyvállalat van állami tulajdonban, úgy stratégiai irányításuk nyugodtan rábízható a *vállalat főtevékenysége szerinti gazdasági minisztériumra*. Az állami vasút, illetve a posta Nyugat-Európában szinte egységesen a közlekedési és hírközlési minisztériumhoz „tartozik”. Éppen ezért az ÁPV Rt. megszüntetése után az állam tartósan állami tulajdonú vállalatokkal szembeni tulajdonosi jogait az „illetékes” minisztériumokhoz kell telepíteni. Ez nem jelentene lényeges átszervezést, hiszen zömmel egyébként jelenleg is a minisztériumok gyakorolják a tulajdonosi jogokat ezekkel a vállalatokkal szemben.

Nyilván ennek a megoldásnak is vannak hátrányai, nevezetesen, amit a közgazdasági szakértők különösen hangsúlyoznak, hogy a szabályozási és a tulajdonosi jogkörök keverednek minisztériumi „tulajdonlás” esetén. De ez a megoldás is jobb az Államkincstár közvetlen vagyionkezelési tevékenységénél a vállalatok felett, vagy egy olyan átfogó holdingnál, amely egyaránt tulajdonosi jogköröket gyakorolna mondjuk a MÁV, az Antenna Hungária, egyes regionális vízművek, illetve a Nemzeti Tankönyvkiadó felett — e holdingnál a nem kívánatos keresztfinanszírozás végképp nem lenne meggátolható. A minisztériumok az ún. corporate governance rendszert valósíthatnák meg, azaz e vállalatok menedzsmentjén keresztül érvényesíthetnék az állam tulajdonosi érdekeit. (Szakértő külsők igazgatóságba delegálása, a felügyelő bizottság megerősítése stb.) Emellett adott esetben — az energiaágazathoz hasonlóan — a minisztériumon belül viszonylag elkülöníthető a *regulációs hivatal* a tulajdonosi jogokat gyakorló szervezettől.

A szakminisztériumi megoldás — ismétlem — természetesen csak akkor életképes, ha viszonylag *kevés nagyvállalati központot* kell irányítani. Éppen ezért nem lenne szabad félni az *ágazati holding* megoldásoktól — nincs értelme annak, hogy az ÁPV Rt.-hez jelenleg több mint 30 Volán-vállalat, illetve több mint 40 mezőgazdasági társaság tartozik, ezeket egy-két holding-társasággal kellene összefogni. Ha viszont ezeket a társaságokat, amelyek ma külön-külön szerepelnek az ÁPV Rt. tartós vagyionkezelési portfóliójában, ágazati holdingokba összefogjuk, mindössze 5-6 nagyvállalatot (vállalatcsoportot) kell a megszűnő ÁPV Rt.-től a minisztériumokhoz „áttelepíteni”.

### *Állami tulajdon és elsőbbségi részvényfajták*

Ami a tartósan állami tulajdonban lévő vállalatok körét illeti, a jelenlegi kör nyilván *átfogó felülvizsgálatra* szorul. Egyfelől számos olyan vállalat került ide — finoman kifejezve az államigazgatás kényelmi szempontjaiból — amelyet stratégiai szempont egyáltalán nem indokol. Másfelől viszont több olyan

eddig gyors privatizálásra jelölt nagyvállalat van, ahol átmenetileg az állam többségi tulajdonának fenntartása lenne célszerű. Ugyanis, mint láttuk, a Nyugat-Európában jelentősebb állami szektorral rendelkező országokban (pl. Olaszország, Franciaország, Ausztria) az állami szektor kb. a nemzeti vagyon 15%-ára terjed ki. Magyarországon a privatizáció majdnem 70%-os állami tulajdonból indult. Éppen azért semmilyen baj nem történik, ha Magyarországon az állami szektor nem süllyed 10 éven belül a nemzeti vagyon 15%-a alá. Nem kellene túlerőltetni pl. az MVM, a MOL, a Rába vagy a Dunaferr privatizációját. Adott piaci szituációban egyelőre a tartós állami tulajdon körébe sorolhatjuk ezeket a valóban nemzeti értéknek tekinthető nagyvállalatokat és privatizációjukat csak a 2000-es évek elején bonyolíthatjuk le, amikor kedvezőbb lesz erre a piaci helyzet és amikor már a magyar nemzeti magántőke is erősebb lesz, mint jelenleg.

Ugyanakkor — az ÁPV Rt. álláspontjával szemben — szerintem *nincs értelme tartós állami tulajdonnak többség nélkül*, sőt általában 100%-os, de legalább 75%-os többségre kell törekedni. A kisebbségi állami tulajdon tartós fenntartására való törekvés ugyanis általában vagy szabályozási, vagy szerződési hiányosságot jelez. Megfelelő színvonalú állami regulációs tevékenység esetén csak szélső kivételes esetben indokolt az állami tartós tulajdoni rész esetleg 25% + 1 szavazattal való fenntartása, ennél csekélyebb részesedésről pedig ne lehessen szó.

Különösen vigyázni kellene az ún. *aranyrészvény* állandóan visszatérő ötletével.

A hatályos 1988-as társasági törvény természetesen ismer többletjogokat adó, ún. *elsőbbségi részvényfajtákat*, főleg az osztalékelsőbbségi részvényt, amelyet általában ellenérték fejében, azaz a szavazati jogról való lemondás fejében lehet megszerezni. A Gt. 242. § (3) bekezdése mód ad arra, hogy a részvénytársaságot alapítók másfajta elsőbbségi részvények kibocsátásában is megállapodjanak, feltéve, ha ez a részvényfajta nem áll ellentétben a társasági jog alapelveivel. Ezen lehetőség alapján az állami privatizációs szervezet eddigi privatizációs tranzakciók során is (főleg az energiaprivatizációban) olyan részvényeket biztosított a maga számára, amelyekkel részvényei csekély névértéke ellenére vétőjogot tudott gyakorolni a már magántulajdonba került társaságok egyes alapvető üzleti döntéseivel szemben. Ezeket a részvényeket nevezték a privatizációs zsargonban aranyrészvényeknek. A cégbíróságok sok esetben elfogadták ezt a részvényfajtát, de többször előfordult, hogy mint a társasági jog alapelveibe ütközőt, elutasították bejegyzésüket. A Pt. 7. § (2) bekezdésébe — az eredeti szöveget azonnal módosítva — homályos fogalmazásban tették be ugyanis az aranyrészvényt. Magam részéről ezt a szabályt kezdettől fogva úgy értelmeztem, hogy ennek a szavazatelőbbségi részvénynek legalább 25% + 1 szavazatot biztosítania kell a közgyű-

lésen, de más jogot nem adhat az állami részvényesnek. (Az ÁPV Rt. viszont nem így értelmezte.)

A rövidesen parlament elé kerülő új társasági törvényben a jogalkotás — az eddigi gyakorlati tapasztalatok alapján — kifejezetten meghatározza az *elsőbbségi részvény* fajait. A szavazati joggal kapcsolatban a törvényjavaslat kétfajta elsőbbségi részvényfajtát kíván nevesíteni:

a) a *szavazattöbbséget biztosító elsőbbségi részvényt*, amikor a részvényes többszörös szavazati jogot gyakorolhat (pl. 10%-a van, de háromszoros szavazati jogot biztosító elsőbbségi részvénye alapján 30%-ot ér a szavazata);

b) *vétőjogot biztosító elsőbbségi részvényt*, amikor adott kérdésben közgyűlési határozatot csak e részvénnel (ún. aranyrészvény) rendelkező részvényes igenlő szavazatával hozható.

Nagyon lényeges, hogy a régi és az új társasági törvény alapján *szavazat-elsőbbségi*, illetve *vétőjogot biztosító részvény* mindenki (tehát nem csak az állam) számára rendelkezésre áll, de csak akkor, ha az alapszabályban (alapító okiratban) az rt. alapítói kikötik. Minden esetben az alapszabály mondja meg konkrétan — tehát társaságonként eltérően —, hogy hányszoros a szavazat-elsőbbség, illetve milyen közgyűlési határozatfajták esetében lehet a vétőjogot alkalmazni. Ezeket az elsőbbségeket továbbá a részvényes *csak a közgyűlésen gyakorolhatja*, tehát *ezekkel az rt. igazgatóságának hatásköreit elvonni nem lehet*. Nem alkalmas továbbá ez a részvény hatósági-szakmai döntések helyettesítésére (pedig az energia- vagy a gázipar privatizációjánál zömmel erre kívánták felhasználni).

A kizárólag az állam javára biztosítani kívánt szavazatelsőbbségi részvény tehát *ellentétben áll mind a jelenleg hatályos, mind a jövőben elfogandó társasági törvénnyel*. A társasági törvény ugyanis csak individuálisan, tehát minden esetben az adott társaság alapszabályában elfogadottan teszi lehetővé az aranyrészvényt, nem pedig normatív alapon, törvényben előre meghatározott társaságoknál. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata eléggé jelzi, hogy a kizárólag az állam javára törvényben biztosított uniformizált aranyrészvényt az Alkotmánybíróság — mint a tulajdonformák alkotmányos egyenlőségét sértő rendelkezést — esetlegesen meg fogja semmisíteni.

Az individuálisan kiköthető, változó tartalmú vétőjogot, illetve a szavazat-többséget biztosító részvény lehetőségét természetesen az állam továbbra is felhasználhatja konkrét privatizációs akciók során — nyilván nem a véglegesség igényével, hanem az állami tulajdon gazdaságilag ésszerű fokozatos csökkentése jegyében. Egyre azonban nem alkalmas az ilyen részvény: a tartós állami tulajdon biztosítására. Az aranyrészvény tulajdoni ereje ugyanis minimális, szabályozó erejében van a lényeg, abban a vétőjogban, amellyel bizonyos üzleti döntéseket (tőkeemelés, -leszállítás stb.) meg tud gátolni. Önellentmondó tehát szavazatelsőbbségi részvénnel nem létező állami tulajdont tartósan biztosítani.

A német-francia típusú társasági törvényekben ismeretlen, az angol-amerikai gyakorlatból beszűrődött aranyrészvényt a közigazgatás, illetve az állami privatizációs apparátus azért erőlteti, mert sokszor nem képes az állami funkciók rendeltetésszerű gyakorlására és az ezzel kapcsolatos felelősség vállalására. Mondjuk a „Zsolnai” márkanévet, vagy a világhírű magyar szalámigyárak kereskedelmi nevét nem az egész társaság — aranyrészvény melletti — tartós állami tulajdon körébe sorolásával, hanem tisztességesen megkötött szindikátusi szerződéssel kellene biztosítani. Az energiaszektorban sem kellene az aranyrészvény, ha színvonalasabb lenne a reguláció, ha az energiátörvények, illetve az ennek alapján kiadott működési szabályzatok egyértelműen minden tulajdonformára egyezően rögzítenék az ellátási kötelezettség határait, ha ott, ahol ez szükséges, az ártörvény alapján megállapíthatnának hatósági árat stb. Az állam az aranyrészvénnyel közhatalmi funkciót igyekszik „kereskedelmijogiasítani”, menekül a közhatalmi felelősségtől, tulajdonosi döntésekbe bújtatva azt. De a differenciált, ésszerű döntéshozattal járó felelősséget az állam tulajdonosi jogait gyakorló szervezet sem kívánja vállalni — ezért az aranyrészvényről szóló törvényi rendelkezéssel igyekszik lefedezni magát.

A privatizációs törvény 7. §-ának az Országgyűlés elé terjesztett eredeti változata egyértelműen alkotmányellenes volt, hiszen normatív alapon állapított volna meg az állam javára aranyrészvényt. Az 1997. évi LXXVI. törvény 1. §-ában alkalmazott végleges megoldás ugyan jogi-technikai szempontból végtelenül primitív, de alkotmányossági aspektusból kevésbé feltűnő, hiszen az érintett társaságok közgyűlési döntéséhez köti az aranyrészvény kibocsátását. Persze, hogy az állam törvényben miért rendelkezik konkrét vállalatokról [OTP, Malév, Herend — Pt. 7. § (6) bekezdés], ahelyett hogy az ÁPV Rt. egyszerűen csak a kormány döntése alapján a közgyűlésen eljárva meghozná az ilyen típusú „aranyrészvény” kibocsátására vonatkozó döntést, az szerintem rejtély. A Pt. új 7. § (7) bekezdése egyébként olyan szavazatszövegségi jogokat ad — pl. „a szavazatszövegségi jog tulajdonosát képviselő” (?) igazgatósági, illetve felügyelő bizottsági tag megválasztása és visszahívása —, amely az új társasági törvény elfogadása esetén egyértelműen a társasági jogba fog ütközni.

A többségi állami tulajdont csak közérdekből, nevezetesen közüzemeknél, stratégiai nagyvállalatoknál, illetve különleges államacélok (honvédelem, bizonyos nonprofit, szociál- vagy kultúrpolitikai tevékenységek) érdekében kell a vállalkozási szférában fenntartani. Ott azonban, ahol az állami tulajdon fenntartása mellett döntünk, ott annak általában 100%-ban, de legalább is *többséggel* kell fennmaradnia. Az tehát nem lehetséges, hogy az adott vállalatnál szükség lenne a közérdek állami tulajdon fenntartása útján való érvényesítésére, de azért a vállalat 99%-át eladjuk, és a megmaradt egy részvénnyel az állami vagyonkezelő szervezet úgy akar viselkedni, mintha változatlanul többségi tulajdonos lenne. Vajon miért fogadná el ezt a vevő? A látszólagos privatizá-



ciós bevétel mögött tehát valamilyen egyéb állami ellenszolgáltatás gyanúja fog meghúzódni. Más szóval a tartós állami tulajdon körében nem a rövid távú állami bevételeket kell erőltetni, hanem nyíltan fenn kell tartani a többségi állami tulajdont és vállalni az ezzel kapcsolatos tulajdonosi felelősséget.

Az állami vagyongazdálkodónál, amely a tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon körébe tartozó vállalatokkal szemben a tulajdonosi jogokat gyakorolja, szerintem nem lehet „aranyrészvény”, az csak a privatizációs szervezet (ÁFB) vagy szakminisztérium birtokában lehet.

Ha a tartósan állami tulajdon körében maradt állami vállalatoknál a törvény nem 100%-os állami tulajdont állapít meg, úgy a tulajdonosi jogokat gyakorló miniszter (a kormány jóváhagyása mellett) dönthet mondjuk a 75% feletti rész értékesítéséről. Magát az értékesítést minden esetben piaci szervezetre kellene bízni — ez lehet a Magyar Fejlesztési Bank vagy elvileg bármely szakértő cég, bank stb. (tehát magántulajdonú társaság is). Más szóval maga a minisztérium nem privatizálhatja.

A legtöbb tartósan állami tulajdonú vállalat a Közlekedési és Hírközlési Minisztériumhoz kapcsolhatóan működhetne — MÁV, Magyar Posta, Volán Holding, Malév, Mahart, Antenna Hungária, az Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztériumhoz a Magyar Villamos Művek és esetleg a MOL 50% + 1 szavazattal. A Földművelésügyi Minisztériumhoz egy mezőgazdasági (pl. állami mintagazdaságokat összefogó) és egy erdőgazdasági holding tarthatna — jóval kevesebb leányvállalattal, mint jelenleg. A Pénzügyminisztériumhoz tartozna a már említett Magyar Fejlesztési Bankon és a Reorgon túl pl. a Szerencsejáték Rt. mint az állami szerencsejáték-monopólium szervezeti megtestesítője. A többi minisztérium egy-két kivételes célú vállalattal rendelkezhetne csak (honvédelmi, rendészeti, szociálpolitika, oktatáspolitikai stb.). Természetesen minisztérium helyett országos hatáskörű közigazgatási szerv is szerepelhet az állami tulajdon képviselőjeként (pl. Miniszterelnöki Hivatal), az azonban szerintem nem lehetséges, hogy ne állami szerv képviselje az állami tulajdonost, hanem pl. köztisztviselő vagy közalapítvány (pl. az 1997. évi LXXVI. törvény mellékletében — szerintem alkotmányellenesen — az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány is szerepel).

Az előzőekben ismertetett javaslat — mintegy liberálisnak is mondható alapállásban — abból indul ki, hogy mintegy 20 részvénytársaság maradna maximum állami tulajdonban. Ha ezzel szemben — pl. a Volán vállalatok holdingsításának elvetésével stb. — száznál is több társaság irányításáról kell gondoskodni, nyilván a minisztériumi tulajdonlás helyett előtérbe kerülhet az „Állami Vagyongazdálkodó Holding” gondolata.<sup>15</sup> De ez esetben is:

15 Ez az elképzelés adott esetben a „liberális” megoldással szemben erősebben etatista, ha akarjuk szociáldemokrata vagy keresztényszocialista koncepcióként is jellemezhető, bár szerintem e minősítések erőltetettek.

- a holdingra teljes mértékben a társasági törvény vonatkozzon, semmilyen közjogi többlet elemet ne kaphasson;
- a holding sem privatizációs utófeladatokat, sem új privatizációs feladatokat nem kaphat, hanem csak többségi állami tulajdonú társaságokat irányíthat, kisebbségi részesedéseket nem kezelhet;
- a holding maradjon a kormány egyszemélyes részvénytársasága, de ne legyen „állami vagyonkezelésért” felelős miniszter, a részvényesi jogokat a részvénytársasággal szemben közigazgatási szerv gyakorolja (pl. Miniszterelnöki Hivatal).

Az állami vagyonkezelés tehát még holdingmegoldás esetén se legyen a jövőben átpolitizálható — az interpellációt és általában minden politikai behatást e körből törvénnel ki kellene zárni.

Míg Kelet-Európa legtöbb államában a privatizáció jó része még hátravan, Magyarországon jogi értelemben befejezéséhez közeledik a rendszerváltoztató privatizáció. Ez feltétlenül előnyt jelent az Európai Unióhoz való, számunkra szükségszerű csatlakozás szempontjából. Persze a privatizáció befejezéséről csak jogi értelemben beszélhetünk — ahhoz, hogy a volt állami vállalatok közgazdasági és szociológiai értelemben is valóságos magánvállalként viselkedjenek, piaci vállalkozások legyenek, még évtizedek szükségesek.

Sikertörténet a magyar privatizáció? Intézményi-rendszerelméleti szempontból, makroszemlélettel nézve és a végeredményt tekintve szerintem *feltétlenül*. Rendkívül nehéz gazdasági-társadalmi-politikai feltételek között mégiscsak megszűnt Magyarországon az állam rendellenes közhatalmi és tulajdonosi minőségének egysége, kialakult a modern piacgazdaság egészséges működéséhez szükséges, a magántulajdon dominálásán alapuló tulajdon-szerkezet. Stratégiai szempontból a jövő magyar államának a privatizáció lezárása után egészen másként kell működnie, mint eddig. Más a gazdaságpolitikája egy tulajdonosi államnak és más egy szabályozó, keretfeltételeket megállapító-ösztönző-szolgáltató államnak. A megváltozott feladat pedig szükségképp vissza fog hatni az állam szervezetére és működési mechanizmusára. Jelentős államszervezeti-közigazgatási reform előtt állunk tehát — sikerült elkerülnünk a volt szocialista országok többségének realitását, azaz az államkapitalista fejlődési alternatívát.

Lebonyolítási módját tekintve természetesen a magyar privatizáció sem sikertörténet — *alapvetően objektív okokból* eleve nem is lehetett az. Ilyen mély gazdasági válságban nem lehet optimálisan privatizálni, ilyen méretű vagyont ilyen gyorsan nem lehet megfelelő árért privatizálni. És természetesen az objektív okokhoz bőven járultak *szubjektív hibák*: a felkészületlenség és a tapasztalatlanság, a privatizáció hosszú távú stratégiájának hiánya, a privatizációs „koncepció” állandósult változása, közgazdasági és jogi-technikai hibák, a túlpolitizálás okozta hátrányok stb. Érvényesült az a szabály is, hogy a kapitalisták (mármint a külföldi befektetők) nem tudnak szocialistául (azaz nem veszik figyelembe a szocialista előzményeket), a volt szocialisták pedig nem tudnak kapitalistául, azaz nem találják helyüket a piacgazdaságban. Hosszú tanulási folyamat előtt állunk tehát, a tanulópenzt a privatizációnál is meg kellett fizetni: biztos lehetett volna számos esetben jobb árat kapni, biz-

tos lehettek volna kisebbek a költségek, biztos hatékonyabb és ügyesebb privatizációs eljárásokat lehetett volna kidolgozni, eredményesebb privatizációs konstrukciókat lehetett volna alkalmazni. És végül, ami már nem tartozik egészen a szubjektív hibák körébe: kevesebb lehetett volna a korrupció, a visszaélés, még akkor is — de ez nem lehet teljes értékű vigasz —, ha a volt szocialista országok többségében elég jól érzékelhetően a magyarnál jóval több botrány, korrupció, kriminalitás fordult elő.

Egy azonban biztos: nemzeti vagyunk a privatizáció kapcsán nem tűnt el, csak *átalakult*. A nemzeti vagyon csak azok számára veszett el, akik a nemzeti vagyont az állami vagyonnal azonosítják, vagy a privatizáció lényegét a magas privatizációs bevételben látják és nem veszik észre, hogy mondjuk Kovács János és társa kft.-jének vagyona is a nemzeti vagyon része, a külföldiek magyarországi befektetései is nemzeti vagyonunk részévé válnak, minket (is) gazdagítanak (persze a külföldit is). Az a tény, hogy az elmúlt 10 évben a GDP csökkent, hogy jelentős munkanélküliség következett be, alapvetően nem a privatizáció következménye (sőt, szerintem a privatizáció nélkül ennél súlyosabb lett volna), és hosszabb távon éppen a privatizáció adhat lehetőséget gazdaságunk fejlődésére.

Végül a társadalmi igazságosságról. Ezt tényleg nem sikerült kielégítően biztosítani a privatizációval, valóban a kedvező adottságokkal rendelkezők, a „tűz körültek”, a kapcsolati tőkésüket realizálók (és így természetesen sokszor a volt állampárthoz-államapparátushoz-vállalatvezetéshez tartozók) nagy valószínűséggel (hiszen erre precíz szociológiai felmérés nincs) többet szerezhettek, mint mások. No de olyan kapitalizmus még nem volt, amely a lakosság többségének tulajdonán alapult volna, még a világ leggazdagabb országaiban sem. Miért gondolja bárki azt, hogy ez Magyarországon — bármilyen privatizációs stratégiával — sikerülhetett volna? Még a privatizációt bírálók is általában arról beszélnek, hogy a privatizáció „nyertese” a magyar állampolgárok „csak” mintegy 20%-a lett — ez azért szerintem nem is olyan rossz arány, nem néhány száz milliomos bűnözőről és több milliós kisemmizetről szól a privatizáció magyarországi története. És ez akkor is igaz, ha a gazdaságpolitika más területein a valóságos szociális szempontokat sok esetben jobban kellett volna érvényesíteni. Tudomásul kell venni, hogy a „fél-szocializmusból” a modern kapitalizmusba történő váratlan átalakulás során *sajátos eredeti tőkefelhalmozás* ment végbe — mégpedig az állami vagyonból (hiszen más vagyonból nem lehetett). Ahogy pedig az angol, a német, az amerikai stb. eredeti tőkefelhalmozás a kapitalizmus hajnalán erkölcsileg meglehetősen szennyes, több évtizedes folyamat volt, a felgyorsult néhány éves magyar eredeti tőkefelhalmozás is csak erkölcsileg kifogásolható módon mehetett végbe. (A mértékről persze lehet vitatkozni.) De végeredményben ez az ezredvégre kialakuló, történelmileg elkésett magyar kapitalizmus — és ez nem megalapozatlan remény — „élhető”, „lakható” társadalom lehet, elmúlhat az átalakulási sokk eredmé-

nyeként kialakult társadalmi rosszkedv, elindulhatunk — ha nem is mindenki, ahogy ezt sokan gondolták, de legalábbis a társadalom jó része és főleg a fiatalabb nemzedékek — felfelé, „Európába”.

A privatizáció, a piacgazdaságnak megfelelő tulajdoni szerkezet természetesen önmagában nem biztosíték a társadalmi-gazdasági sikerre, hibás gazdaságpolitikát ebben a keretben is lehet folytatni, világgazdasági folyamatok is tönkretelhetnek egy nemzetgazdaságot. De az új tulajdonosi szerkezetünk alkalmasabb a modernizáció és a globalizáció kihívásaival való szembenézésre, mint a privatizáció előtti gazdaságunk volt. Ugyanis ezen túl már privát versenyez priváttal, megszűnt a „puha” állami tulajdonból való könnyű szerzés lehetősége. Lehet, hogy valaki — visszaélve helyzetével — nagy vagyont szerzett a privatizáció során. De sokak példája már most bizonyítja: ha nem tud helyállni a piacon, könnyörtelenül elbukik és már nem (vagy alig) lesz képes őt az állam, a „politika” „megsegíteni”.

A magyar privatizáció leltárának elkészítéséhez, teljes értékű tudományos feldolgozásához még néhány év szükséges. Magam részéről a „derülátóan kedvezőtlen” minősítés felé hajlanék. Talán időközben az indulatok is csendesednek, sokan rájönnek, hogy nem lehet mindenki tulajdonos, hatékony munkával pedig magánvállalatoknál általában előnyösebb munkavállalónak lenni, mint az állami vállalatoknál.

A magyar gazdasági jog aktív részese volt a 10 év alatt lezajlott magyar privatizációnak, és úgy gondolom — részben magát is megújítva — képes volt biztosítani a jogi kereteket a piacgazdaság kialakítása számára. Itt is természetesen voltak hibák, tévedések a jogalkotásban és a jogalkalmazásban egyaránt. De evolúcióra törekedve, a bevált elemeket megtartva, ugyanakkor modernizálódva, az Európai Unió gazdasági joga felé közeledve megfelelő alapokat tudott nyújtani a magyar magángazdaság megerősödéséhez.

## Magyar nyelven

- Antal László: *Gazdaságirányítási és pénzügyi rendszerünk a reform útján.* KJK, Bp., 1989.
- Bársony Jenő–Krokos János: *Kié a vállalat?* KJK, Bp., 1990.
- Bene László: *A privatizálás és ennek buktatói.* Mentor, Bp., 1992.
- Csanádi Péter–Fényes László: *A társasági törvény kézikönyve.* Babits Kiadó, Szekszárd, 1989.
- Csillag István–Komáromi Gábor–Mihályi Péter–Sárközy Tamás: *Az új privatizációs törvény. (1995)* Kompkonzult, Bp., 1995.
- Csillag István–Komáromi Gábor–Sárközy Tamás: *Kommentár az új privatizációs törvényhez.* ORAC, Bp., 1995.
- Csillag István–Lengyel László: *Vállalkozás, állam, társadalom.* KJK, Bp., 1982.
- Czuczai Jenő: *A magyar privatizáció alulnézetből. Múltja, jelene, jövője. (Javaslat egy liberális gazdaságpolitikának megfelelő privatizációs jogi, szervezeti-intézményi koncepcióra.)* Agrocent, Bp., 1994.
- Draskovics Tibor (szerk.): *A társasági törvény alkalmazásának mechanizmusai, módszerei.* Mentor Kiadó, Bp., 1989.
- Eörsi Mátyás–Kis János: *Az alkotmányellenes diszkrimináció fogalma és a kárpótlási törvény.* SZDSZ-kiadvány, Bp., 1991.
- Falusné Szikra Katalin: *A kistulajdon helyzete és jövője.* KJK, Bp., 1986.
- Hessel, M. (szerk.): *Jó igazgatót keresünk.* KJK, Bp., 1995.
- Juhász Imre–Vigh István: *A privatizációs lízingtechnika kézikönyve.* Perfekt Kiadó, Bp., 1993.
- Kisfaludi András: *A társasági jog.* ELTE ÁJTK, Bp., 1996.
- Kopátsy Sándor: *Tulajdonreform.* KJK, Bp., 1990.
- Kornai János: *Indulatos röpirat a gazdasági átmenet ügyében.* HVG Kiadó, Bp., 1989.
- Kovács Árpád–Tömpe István: *Privatizációs folyamatok 1996.* In: *Magyarország Politikai Évkönyve 1997.* Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Bp., 1997.
- Kun Tibor (szerk.): *Átalakulás, beruházásvédelem, társasági jog.* Láng Kiadó, Bp., 1989.
- Lőrincz György: *A gazdasági társaságok vezető tisztségviselőinek munkajogi státusáról.* Kompkonzult, Bp., 1994.
- Martonyi János (szerk.): *Átalakulás lépcsőről lépcsőre.* Mentor, Bp., 1989.
- Matolcsy György (szerk.): *A magyar privatizáció. Trendek, tények, példák.* Tulajdon Alapítvány, Bp., 1991.
- Mellár Tamás (szerk.): *A privatizáció tapasztalatai Magyarországon.* Privatizációs Kutatóintézet, Bp. 1992.
- Miért hagytuk, hogy így legyen? Tanulmányok Bródy Andrásnak.* KJK, Bp., 1994.
- Mihályi Péter: *Privatizáció 1995.* In: *Magyarország Politikai Évkönyve, 1996.* Bp., 1996.
- Mizsei Kálmán (szerk.): *Privatizáció Kelet-Európában.* Atlantis, Bp., 1991.

- Móra Mária: *Az állami vállalatok (ál)privatizációja*. Gazdasági Kutatóintézet, Bp., 1990.  
*Privatizációs kézikönyv. Az ÁVÜ tevékenységéről*. KJK, Bp., 1993.
- Sárközy Tamás: *A privatizáció joga Magyarországon*. Unió, Bp., 1991.
- Sárközy Tamás: *Egy gazdasági szervezeti reform sodrában*. Magvető, Bp., 1985.
- Sárközy Tamás: *Indirekt gazdaságirányítás, vállalati árutermelés és a tulajdonjog*. Akadémiai Kiadó, Bp., 1973.
- Sárközy Tamás: *Vállalati önállóság, vállalatirányítás, társulások*. KJK, Bp., 1972.
- Schagrin Tamás (szerk.): *Privatizáció a gyakorlatban. Kereskedelem, vendéglátás*. Tulajdonosi füzetek, Bp., 1991.
- Szalai Erzsébet: *Gazdasági mechanizmus, reformtörekvések és a nagyvállalati érdekek*. KJK, Bp., 1969.
- Szegediné Sebestyén Katalin–Hagelmayer Istvánné: *A gazdasági társaságok munkajogi kérdései*. Agrocent, Bp., 1994.
- Tárkány Szűcs Attila–Skultéti Zsolt–Botka László: *Átalakulás, privatizáció*. Oktáv Kiadó, Bp., 1992.
- Voszka Éva: *Az agyglábakon álló óriás*. Pénzügykutató Rt., Bp., 1995.

## Idegen nyelven

- Apolte, T.: *Politische Ökonomie der Systemtransformation*. Rohwolt, Hamburg, 1992.
- Biernat, S.: *Grundfragen des Verwaltungsrechts und Privatisierung*. Stuttgart, 1994.
- Bönsch, G.: *Rechtliche Möglichkeiten privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit in Ungarn*. Nomos Verlag, Baden-Baden, 1992.
- Boric, P.–Posch, W.: *Privatisierung in Ungarn, Kroatien und Slowenien im Rechtsvergleich*. Springer Verlag, Wien–New York, 1993.
- Brunner, G.–Pfaff, D. (Hrsg.): *Wandlungen in der Eigentumsverfassung der sozialistischen Länder Südosteuropas*. Beck, München, 1990.
- Buder, G.–Steinhoff: *Die GmbH im Rechtsvergleich (Deutschland, Österreich, Ungarn, Frankreich)*. Orac Verlag, Wien, 1996.
- Bukova, J.: *Handels- und Unternehmensrecht in der Tschechischen Republik*. Universität, Köln, 1996.
- Clarke, T.–Piteles, C. (ed.): *The Political Economy of Privatization*. London–New York, 1994.
- Dédic, J.–Baumgarten, C.: *Tschechisches und slowakisches Wirtschaftsrecht*. FOWI, Wien, 1994.
- Dietz, R.: *Eigentum und Privatisierung aus systemtheoretischer Sicht. Ein Beitrag zur Theorie der Transformation*. Linde Verlag, Wien, 1993.
- Ebbing, F.: *Die Verkaufspraxis der Treuhandanstalt*. O. Schmidt Verlag, Köln, 1995.
- Eberwein, W.–Tholen, J.: *Zwischen Markt und Mafia. Russische Manager auf dem schwierigen Weg in eine offene Gesellschaft*. Frankfurt, 1994.
- Frydman, K.–Rapaczynski, A.–Earle, J.: *The Privatization Process in Central Europe. CEU Privatization Reports. Vol. I–II–III*. CE University Press, Budapest–London–New York, 1993–1994.
- Gralla, E.: *Gesellschaftsrecht in Polen*. Riehm, München, 1994.

- Gralla, E.–Sonnenberger, H. J. (Hrsg.): *Handelsgesellschaften in Osteuropa*. Beck, München, 1993.
- Habuda, J.–Jennewein, M.–Oppenländer, K. H.: *Die Transformationsprozess in Ostmitteleuropa*. O. Schmidt Verlag, Köln, 1996.
- Hartwig, K. H.–Thieme, H. J. (Hrsg.): *Transformationsprozess in sozialistischen Wirtschaftssystemen. Ursachen, Konzepte, Instrumente*. Berlin Verlag, Berlin, 1991.
- Hommelhoff, P. (Hrsg.): *Treuhand-Unternehmen im Umbruch*. Mohr, Tübingen, 1991.
- Horn, N.: *Das Zivil- und Wirtschaftsrecht in neuem Bundesgebiet*. II. Ausgabe O. Schmidt Verlag, Köln, 1993.
- Kohle, H.–Demeter, G.: *Die GmbH in Ungarn*. FOWI, Wien, 1991.
- Köhler, O.: *Die grosse Enteignung. Wie die Treuhand eine Volkswirtschaft liquidierte*. Beck, München, 1994.
- Kovacs, J. M. (Ed.): *Transition to Capitalism. The Communist Legacy in Eastern Europe*. New Brunswick, 1994.
- Kovács, J. M.–Tardos, M. (Ed.): *Reform and Transformation in Eastern Europe. (Soviet type economies on the threshold of change.)* London–New York, 1992.
- Krüger, H. H.–Kühnel, M.–Thomas, S. (Hrsg.): *Transformationsprobleme in Ostdeutschland*. Opladen, 1995.
- Lutter, M. (Hrsg.): *Die Gründung einer Tochtergesellschaft im Ausland*. W. de Gruyter, Berlin/New York, 1995.
- Morn, N.–Pleyer, K. (Hrsg): *Handelsrecht und Recht der Kreditsicherheiten in Osteuropa*. Berlin–New York 1997.
- Müller–Graff, P. C.: *East Central European States and the European Communities. Legal Adaptation to the Market Economy*. Nomos Verlag, Baden-Baden, 1993.
- Münzel, F. (Hrsg.): *Konzerne des Ostens. Gesellschaftsrecht zwischen Plan und Markt*. Nomos, Baden-Baden, 1991.
- Oppenheim, K.–Power, J.: *Hungarian Business*. Law Boston, 1994.
- Pajor, M.–Bytomski: *Gesellschaftsrecht in Ungarn*. Beck Verlag, München, 1994.
- Puseiner, E.–Micheler, E.–Kozak, V.: *Die Russische Aktiengesellschaft*. FOWI, Wien, 1993.
- Reisinger, H.: *Marktoffensive in Osteuropa. Übernahme oder Neugründung von Unternehmen*. ORAC, Wien, 1993.
- Roggemann, H.–Kuss, K. J.: *Umwandlung und Privatisierung in Osteuropa*. Berlin Verlag, Berlin, 1993.
- Schlechtriem, P. (Hrsg.): *Privatrecht und Wirtschaftsverfassung*. Nomos, Baden-Baden, 1994.
- Schmitz, F. N.: *Gesellschaftsrecht in Bulgarien*. Riehm Verlag. München, 1996.
- Schroeder, C.–Brunner, G.–Westen, K.: *Die Rechtsformen der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit in Osteuropa*. Berlin Verlag, Berlin, 1992.
- Seiffert, W. (Hrsg.): *Wirtschafts- und Gesellschaftsrecht Osteuropas im Zeichen des Übergangs zur Marktwirtschaft*. Beck, München, 1992.
- Solotycz, S.: *Das Zivilgesetzbuch der Russischen Föderation*. I. Teila Nomos Verlag, Baden-Baden, 1996.
- Solotycz, S.: *Gesellschaftsrecht der Ukraine (Entstehung — Rechtsformen — Risiken)*. Berlin Verlag, Berlin, 1994.



- Spoerr, W.: *Treuhandanstalt und Treuhandunternehmen zwischen Verfassungs-, Verwaltungs- und Gesellschaftsrecht*. O. Schmidt Verlag, Köln, 1993.
- Thieme, H. I (Hrsg.): *Privatisierungsstrategien im Systemvergleich*, Berlin, Duncker Humlot, 1992.
- Wlodyka, S.: *Kapitalgesellschaft in Polen (Gründung—Tätigkeit—Übertragung)*. Berlin Verlag, Berlin, 1993.

### *A tételesjog feldolgozása az alábbi kötetek felhasználásával készült*

- Handbuch Wirtschaft und Recht in Osteuropa*. Hrsg.: Breichenbach, S. Beck Verlag, München.
- Wirtschaftsrecht der osteuropäischen Staaten*. (Rövidítve: WOS.) Hrsg.: Brunner, G.-Schmidt, K.-Westen, K. Nomos Verlag, Baden-Baden

### *A felhasznált külföldi folyóiratok rövidítésjegyzéke*

- RIW = Recht der Internationalen Wirtschaft  
 ROW = Recht in Ost und West.  
 WGO = Monatshefte für osteuropäisches Recht  
 WIRO = Wirtschaft und Recht in Osteuropa  
 ZGR = Zeitschrift für das Handelsrecht und Unternehmensrecht

## SUMMARY

In international economic literature, the term „privatisation“ is used in two, basically different senses:

a) First, privatisation as a reduction of the state's intervention in a country's social and economic life is an instrument of attaining a really effective and self-restraining government. The denationalization-oriented privatisation, taken in this sense, along with liberalization and deregulation, formed a slogan of the Reagan-administration in the eighties.

b) Secondly, privatisation as a change in ownership means the alienation of state-owned company shares to private owners against an equivalent. This ownership-related privatisation gained ground in West-Europe also in the eighties, mainly due to the economic policy of the Thatcher administration, but it also gradually spread in other West-European countries where state-ownership had been relatively substantial (like in Austria, Italy or France).

### Essential differences between West- and the East-Central-European patterns of privatisation

A common feature of privatisation going on in the West-European and in the East-Central-European (or more precisely: in the ex-socialist) countries is that it is ownership privatisation in both cases. More characteristic are, however, the differences which can thus be summed up: while the western pattern of privatisation is *immanent in the socio-economic system*, i.e. it strengthens private ownership, its East-European counterpart *tends to change that system*.

Characteristics of the West-European privatisation are that:

a) it affects a relatively small sector of national economy, since in the mid-eighties the share of the state (public) sector in national wealth accounted for about 16% in France, about 14% in Italy and Austria, and for about 20% in Great-Britain and Germany.

b) it took place in an upswinging, growth phase of world economy and of the national economies concerned;

c) it is strongly partial in character, so it is only gradually carried out in a long-protracted process. E.g. in Great-Britain not more than about 10% of the state sector has been privatised in 12 years;

d) almost exclusively those state-owned companies are privatised which are functioning in organizational forms subject to commercial law (mainly as joint-stock companies), while those functioning subject to public law (public corporations, the French national companies or the Austrian-German separate wealths subject to public

law) are not. Consequently, the West-European privatisations are almost exclusively *stock exchange-privatisations*.

In East-Central-Europe, by contrast, privatisation appears as a primary phenomenon of a general change in the whole socio-economic system, since neither market economy, nor bourgeois society can exist without the dominance of private ownership. The share of state-ownership in the national wealth of the overwhelming majority of the ex-socialist countries assumed immense proportions: 96% in the one-time Soviet Union, 96% in the former German Democratic Republic (GDR), 97% in the former Czechoslovakia, 98% in Romania and Bulgaria, as well as in the one-time Yugoslavia (though in the latter it was not so much a state-ownership proper as a „subjectless“ social ownership). There were two exceptions to these high shares: Poland and Hungary with their about 80% and about 65%, respectively. Thus, privatisation in these two countries was easier to carry out than in the other countries of this region. At the same time, the share of the public sector was predominant even in Hungary, where the state was — to say the least — the main owner until as late as the mid-nineties.

In this sense, then, privatisation — which may also be *characterized as an end in itself with a systems theory relevance* — has come to the focus of the country's socio-economic transformation. So long as the unity of the state's executive power and ownership persists, no real constitutional state might be consolidated in Eastern Europe, since the autocracy of the state as owner, which necessarily arises from its ownership rights, is potentially able to downgrade, if not erode, the multi-party parliamentary democracy of the state as executive power. So long as the majority ownership of the state persists in the economy, the bureaucratic traits of the public sector will deform the private enterprises and the state's competitive advantages will distort the market. If based on majority ownership, the state can in no way function regularly, cannot elaborate sectorally neutral economic regulations: e.g. the state as the principal employer could not impartially arbitrate in disputes between the employees and employers.

Again in contrast with West-Europe, the arguments which can be advanced for privatisation in East-Central-Europe are not primarily theoretical ones. The majority of state-owned companies had come onto the verge of bankruptcy by the early nineties, so these urgently needed „capital injections“. In addition, in the overwhelming majority of the countries discussed, the heavily indebted public finances badly needed income from the temporary or small-scale privatisations. *The dramatically rapid-rate decrease in the market value of the state properties also justified the speed-up of privatisation or a sort of a privatisation shock therapy.*

Thus in the East- and Central-European countries, the main problem is to sell an unbelievable amount of state properties in a dumping-like manner, and under much worse world economic and domestic economic conditions than those prevailing in West-Europe. Namely, the privatisation of the state properties of the ex-socialist countries has started at the turn of the nineties under the conditions of a deep recession process of world economy. Simultaneously with privatisation, the East-Central-European countries have lost most of their eastern markets owing to the collapse of the Council of Mutual Economic Aid (CMEA, also known as COMECON). Most of the East-European state-owned companies are struggling with serious liquidity

problems and have become immensely indebted. The public sector is also heavily burdened by the costs of environmental protection — debts, along with possible later demands related to environmental protection, have markedly increased the uncertainties and risks of investments (producing also a price cutting effect on privatisation). The deep transformational recession led to a very significant decrease in GDP: in the East-Central-European countries GDP has slackened by 20% to 30% over the past 6 to 8 years, and even more importantly, industrial production has dropped to the level of the early seventies, while the unemployment rate has reached 10% on the average.

Privatisation in the East-Central-European countries has not been (up to now) backed up by an adequate institutional system and infrastructure. Thus

a) in most countries no appropriate legal framework has been created, while privatisation without civil law is hardly possible. This situation is characteristic mainly of the successor states of the Soviet Union and of Albania, rather than of Hungary or of the Czech Republic. Generally, what caused (and still causes) the greatest problems is to adapt the socialist-type Civil Codes to the requirements of market economy, so that laws governing partnership, business enterprises, companies, competition, the liquidation process, etc. or the business transactions have had to be amended or new ones created;

b) missing are the institutions of the market economy, e.g. the reliable property register (cadastre), proper commercial register, rapid procedure of the incorporation of firms, legal security based on the duly effective application of law (enforceability of judgements, etc.):

c) missing is also a proper system of accounting, book-keeping and balancing;

d) the lack of an adequate professional manpower is also clearly marked: commercial lawyers, specialist economic judges, auditors, notaries public are not available in adequate numbers;

e) the legal status of the socialist, state-owned company, having been legally qualified as an organization subject to public law, prevented it from being sold. So the company as an organization could not be alienated. Therefore, adopting the technique of universal legal succession as laid down in the German Act on Transformation, the socialist countries had to transform their state-owned companies first into a one-man (state-owned) joint-stock company (or into a limited company). This so-called *formal or legal privatisation*, which as a first step means the commercialisation of the legal form without, however, changing the ownership, was not needed at all in the West-European privatisation. The formal, legal privatisation may only be followed, but not preceded by *the both economically and sociologically effective or real privatisation*, namely the selling of the shares of the originally one-man (state-owned) joint-stock companies to private persons and companies. Thus privatisation necessarily becomes a *two-stage one*, and this markedly slows down the whole process. It should be noted here that only the rich Germany has been able to automatize the transformation process, i.e. to transform the state-owned companies under law. All the other countries had to solve the problems of transformation separately by individual companies. This individual transformation, in turn, increases the difficulties of valuing the assets. Established through the mentioned transformation, these new state-owned joint-stock companies are not marketable in the stock exchange (nor can these be introduced to the exchange in a short time). Hence it follows that privatisation coupled with marketability is a rare occurrence in East-Europe.

Under the unclear market conditions following from the socialist past, the valuation of the assets of state-owned companies is necessarily an uncertain venture, and — owing to a general oversupply — their market price is far below the nominal value of the given state property (which as a rule is strongly overestimated by the general public). Furthermore, the professional qualities of foreign investors are superior to those of the seller, namely the government agencies (and this situation is not very much helped even by the foreign consulting firms as they have no local knowledge, on the one hand, and tend to look upon the investors as potential future customers, on the other). In the eyes of investors, privatisation is a stone-hard business transaction rather than an act of social welfare. So the East-Central-European privatisation really bears the marks of a closing-down sale. Owing to the objective circumstances, all this does not necessarily lead to corruption, although corruption, if only because of historical reasons, can well be found throughout the region.

Owing to uncertainties about the valuation of company assets or other properties, every major or more complex privatisation may — in principle — lead to a scandal (or at least a scandal can be „made“ of it), irrespective of whether the privatising agency is a ministry or a property agency (*Treuhand*) or a joint-stock company. Thus privatisation often appears as a shady business in the eyes of the general public. Indeed, there are many abuses, frauds in assets valuation, and it is also true that criminality in the economic field is on the increase. (vouchers, coupons have massively been counterfeited and many related frauds have been recorded in the successor states the Czechoslovakia, Yugoslavia and of the Soviet Union). At the same time, in transactions where corruption is out of the question, the privatisation price is generally very low.

Finally, privatisation in East- and Central-Europe is going on against a *strong resistance put up by the state apparatus*. Indeed, based on the socialist state administration, the socialist state was an owner-state and the consciousness of proprietorship has remained very strong within the state administration. Every government in East- and Central-Europe is *double-minded in respect of privatisation*. On the one hand, the government wants to privatise under pressures from the western governments and from the international banking institutions, moreover, it badly needs the incomes arising from privatisation. On the other hand, it does not really want privatisation because each transaction will lessen its own power, indeed, any major privatisation transaction, which may give rise to strong political resistance or to conflicts of interests, may really lead to its fall.

Although privatisation is normally a temporary task, yet administrations (including their compensation organizations<sup>1</sup>) are inclined to handle it as if it were an ever-lasting government function. Several types of top privatisation agencies with huge personnel (to which a good part of the personnel of some „emptied“ economic ministries have been transferred) have been developed: *ministry* (as in Poland and the Czech Republic), *Treuhand* (or property agency, 'trust institution') which functions as an institution subject to public law (e.g. in Germany, Slovenia and in Croatia, belonging to this type was

1 State agencies responsible for providing compensations — mainly in the form of compensations bonds — for properties confiscated or nationalized by the communist regime.

the former Hungarian State Property Management Agency), *company-type formations subject to commercial law* (the State Privatisation and Property Management Inc. in Hungary or the Estonian Government Enterprise). Obviously, while the commercial law-governed formations render a more rapid privatisation, publicly financed institutions, i.e. public law-governed formations provide a slower, but more controlled privatisation. Of course, abuses often occur in either of these organizational forms.

The excessively increased administration of privatisation along with *the related legislations, which help disclaim the responsibility and prescribe a highly bureaucratic procedure, lead to irrationally high privatisation costs*; these costs in certain cases may go as high up as some 50% of the privatisation income.

Proceeding from the sellers' to the buyers' market, the main problem here is that the overwhelming majority of the East-Central-European population is *poor in capital*, so it cannot (and due to its former socialist consciousness, it is rather reluctant to) participate in purchasing state properties, at the same time, it tends to press on the free distribution of those properties.

Similarly to the above-discussed flood of pseudo-priorities on the part of economics, several requirements have also been set by political actors and sociologists to the East- and Central-European privatisation which as a mere ownership transforming institution is simply unable to fulfil. E.g. such requirements are:

- to privatise in a „just“ (?) fashion;
- to realize privatisation strategies which simultaneously aim to strengthen the middle-class;
- by means of privatisation, to serve the *attainment of equal chances in society and of the equalization* of the situation of different social strata;
- to counterpoise the overweight of the former „nomenclature“ in respect of access to information and advantageous contacts, and especially the positional advantages of the managers of state-owned companies.

These social objectives are contradictory in themselves and often come up against the economic objectives.

At the same time, it is also clear that in the case of privatising the state properties to such an extent as is now usual in the East- and Central-European countries, neither the population, nor the domestic entrepreneurs should be left out of the process, quite irrespective of their scarcity of capital. Their involvement is imperative, not only politically, but economically as well.

To wit, a considerable part of the state properties of the ex-socialist countries have, from the outset, been worthless to foreign investors. In general, since 1990, a very small amount of foreign direct investment (FDI) has flown into the East-Central-European region — even so Hungary takes the lead with an FDI of USD 16 billion which, of course, is not too much even by Hungarian standards (still worse is the situation in Russia where FDI has failed to reach even 1%).

The relatively small interest the foreign capital shows in the region's privatisation can be explained by such factors as the more lucrative investment opportunities in the Third World (China, India, Indonesia, Thailand, Brasilia, Mexico), political uncertainties in some of the Eastern European countries (civil war phenomena in the one-time Soviet Union and Yugoslavia) and the East-German commitments of German capital which,

understandably, have had the greatest traditions in this region, dating back to the period prior to World War II. The soaring inflation, relative scarcity of „hard“ currencies and the unclear state of ownership rights in respect of real-estates also have a detrimental effect on the penchant to invest in the region.

If, then, the majority of state properties are to be converted into private ownership, it is essential to involve the domestic investors in the privatisation process. In this respect, four kinds of attempts have been made in the ex-socialist countries.

### a) Reprivatisation

From a legal aspect, this method of privatisation seems to be the *simplest* one. In this case, the former legislations on nationalization would certainly be qualified as *unconstitutional* according both to the bourgeois constitutions which were effective at the time of the adoption of those legislations and to the currently effective ones — though the East-European Courts of Constitution have so far refrained from admitting it officially. In case those legislations were repealed, the original ownership would automatically be restored — the claim to ownership, to wit, never becomes forfeited. At the same time, almost every country preferred compensation to reprivatisation, i.e. determined on giving a rather limited *compensation for property losses* which required a highly complex procedure (that lent itself for being protracted in time). The only exception was Germany where the claims made to ownership rights by the one-time owners (or by their legal successors) were duly taken into account and built in the privatisation process. The reason for the East-Central-European practice lies partly in the indebtedness, partly in the assumption that reprivatisation would have been an „anti-investment“ method. The political experience has also shown that the younger age-groups, who had grown up under the socialist regime, i.e. the majority of population, simply refused to accept — under the circumstances of a general economic recession — the significant „free-of-charge“ shares of the previous generations in the national wealth.

### b) Small-scale privatisation

In those countries where the population had some purchasing power and where the overt or covert forms of private enterprise had already existed — Hungary, Czechoslovakia, Poland and Slovenia — it was possible to sell retail shops, catering and servicing units (restaurants, minor shops, etc.) to domestic entrepreneurs. Since this so-called *small-scale privatisation*, as a rule, preceded the general privatisation process, it could also be characterized as a *prior privatisation*. In the mentioned countries, this small-scale privatisation had come to a successful end by 1993–1995, though not without some abuses and anomalies in this case either, and it resulted in the marked strengthening of the domestic small enterprises. However, in such countries as e.g. Albania, even the idea of small-scale privatisation was out of the question. Of the successor states of the former Soviet Union, it was only the small Baltic republics which could carry out privatisations of this type.

### c) *Decentralized (spontaneous) privatisation*

In countries where the form of the „*self-ownership*” of companies had already developed in the eighties (mainly in Hungary and Poland, to a lesser extent in some successor states of the Soviet Union, but to be classed into this group are also the successor states of Yugoslavia because of the „subjectless” social ownership connected with the system of social self-management), it seemed to be a logical solution in many cases to privatise the company at a favourable price to the company management and to its employees. This method formed the basis of a proposal for the decentralized, i.e. company-based *self-privatisation*, which later was termed as *spontaneous privatisation* on the part of the state. (The latter term has then got into the usage of the mass media.) This decentralized privatisation (which from the aspect of the company management is anything but „spontaneous”) was most characteristic of Hungary in 1989–1990, but it rather widely spread in the form of e.g. „lease-privatisation” in the Ukraine and Belorussia, but understandably it was very widely practised — especially in the beginning of the privatisation process — in their successor states of Yugoslavia as well as in Poland, Slovenia and Croatia.

However, on the one hand, the conversion of the actual power of a company management into an owner’s power gave rise to a strong *aversion in the society*, on the other, the central state administration, backed by the international banking institutions which wanted to secure their loans, used the change of the system to sort of re-nationalize the actual company ownership which had taken shape in the eighties. In all of the ex-socialist countries, decentralized privatisation had come to an end in 1990–1991 to be replaced by a *state-controlled privatisation based on strictly centralized decisions*. The company employees’ opportunity to obtain private assets normally up to 5% to 10% of shares was generally „built” in this state-controlled privatisation (this share ran up to 20% in Poland). However, officially, the management buyout was reduced to an exceptional privatisation technique (covertly, of course, company managements have played a very active part a privatisation and, for example, the Hungarian MRP (Employees’ Share Program) organizations often covered management buyouts).

### d) *Free-of-charge coupon privatisation*

The *coupon* (voucher, privatisation cheque, etc.) *privatisation*, widely used as the *main means of massive privatisation* in all ex-socialist countries (except Hungary and Germany), was the invention of the then still unified Czechoslovakia. In the successor states of the Soviet Union or in the Balkan states — owing to the strongly underdeveloped state of the private sector — the only possibility for a general and relatively fast privatisation is the practice of giving each adult inhabitant, by his/her citizen’s right, special securities which the citizen can receive directly or through a mutual fund exchange for the shares (stocks) of state-owned companies which in the meanwhile have been transformed into joint-stock companies. Such a „company of hundreds of thousands of small owners” is of course economically very ineffective and



hinders foreign investments. Furthermore, as the citizens want to get rid of the stocks of the generally loss making companies, which do not give dividends anyway, „re-nationalization“ has become a permanent and real threat (as shown — among others — by the Czech and Russian experiences).

## The three basic lines of privatisation in East-Central-Europe

The privatisation methods of the ex-socialist countries can essentially be divided into three major groups:

a) The *East-German pattern*, i. e. the way the rich western brother has carried out privatisation (a completed process).

b) A *quasi-privatisation, protracted for decades, which is based on the primacy of the „free-of-charge“ coupon privatisation, and which essentially leads from the state-socialism over to a state-capitalism* (belonging to this group are the successor states of the Soviet Union (with the exception of one or two Baltic states), as well as Romania, Bulgaria, Albania, Serbia).

c) *Privatisation executed by mixed methods* in countries where that part of the national wealth which is above the 50% there of is already privately owned, and there is a good chance that the institutional privatisation will have been completed by 2000. Belonging to these groups are five to eight countries: Hungary, Estonia (and perhaps Latvia), the Czech Republic (and perhaps Slovakia), Poland, Slovenia (and perhaps Croatia).

## RESUME

Die internationale Fachliteratur verwendet zwei grundsätzlich verschiedene Bedeutungen der Privatisation.

a) Privatisation als Verminderung des Staatseingriffs in das Gesellschaft- und Wirtschaftsleben, als Mittel der wirklich effektiven selbstbegrenzenden Regierungstätigkeit. Die „entstaatlichende“ Privatisation war in diesem Sinne Lösung der Reagan-Administration in den 1980-er Jahren zusammen mit der Liberalisation und der Deregulierung.

b) Privatisation als Eigentümerwechsel, als Veräußerung der im staatlichen Eigentum stehenden gesellschaftlichen Anteile für einen Gegenwart, an Privateigentümer. Diese sog. Eigentumsprivatisation in Westeuropa hat sich in den 1980-er Jahren dank der Politik der Thacher-Regierung entfaltet, aber verbreitete sich allmählich auch in anderen westeuropäischen Ländern, wie Österreich, Italien, Frankreich, wo der Staatsbesitz in relativ grossem Masse vertreten war.

### Grundlegende Unterschiede zwischen der Privatisation in Ost-Mitteleuropa und in Westeuropa

Das Gemeinsame an der Privatisation in Ost-Mitteleuropa (besser gesagt in den ehemaligen sozialistischen Ländern) und in Westeuropa ist, dass es um die Privatisation des Staatseigentums geht. Charakterlicher sind aber die Unterschiede, deren Wesen ist, dass die Privatisation *in Westeuropa eine systemimmanente*, die Ordnung des Privatbesitzes stärkende aber *in Ost-Mitteleuropa eine systemverändernde* Privatisation ist.

Für die Privatisation in Westeuropa sind folgende Fakten charakteristisch:

a) sie berührt eine relativ kleine Scheibe der Nationwirtschaft, da der Anteil des Staatssektors im Nationalvermögen in der Mitte der 1980-er Jahre in Frankreich etwa 16%, in Italien und Österreich 14%, in England und Deutschland etwa 10% waren;

b) die Privatisation wurde in progressiven Phase der Weltwirtschaft bzw. der erwähnten Nationalwirtschaften durchgeführt;

c) die Privatisation ist eine kraftvoll partielle Privatisation, was stufenweise und hingezogen durchgeführt wird. Z.B. in England wurde während 12 Jahren etwa 10% des Staatssektors privatisiert;

d) es werden fast ausschliesslich nur solche Staatsunternehmen privatisiert, die in einer handelsrechtlichen Form (vorwiegend als Aktiengesellschaft) funktionieren (die in der öffentlich-rechtlichen form, wie — public corporation, französische Nationalunternehmen, deutsch-österreichische Sondervermögen — werden nicht privatisiert). Infolge dessen ist die westeuropäische Privatisation fast ausschliesslich eine *Börsenprivatisation*.

Demgegenüber ist die Privatisation in Östlichen Mitteleuropa die zentrale Erscheinung eines gesellschaftlich-wirtschaftlichen Systemwechsels, da ohne die Dominierung des Privateigentums weder die Marktwirtschaft noch die bürgerliche Gesellschaft existiert. Der Masstab des Anteils des staatlichen Eigentums im Nationalvermögen in überwiegender Mehrheit der ehemaligen sozialistischen Länder war verblüffend: in der Sowjetunion 96%, in der DDR 96%, in der Tschechoslowakei 97%, in Rumänien und Bulgarien, sowie in Jugoslawien (im letzteren nicht das Staatseigentum, sondern das subjektlose, gesellschaftliche Eigentum) 98%, in Albanien 99%. Es gibt zwei Ausnahmen: Polen mit etwa 80% und Ungarn mit ungefähr 65% — in diesen zwei Ländern ist die Privatisation im Gegensatz zu den anderen Ländern leichter. Gleichzeitig war aber der Anteil des staatlichen Sektors auch in Ungarn dominierend, auch hier war zumindest bis zur Mitte der 90-er Jahre der Staat der grundlegendste Eigentümer.

In diesem Sinne ist die Privatisation in den ehemaligen sozialistischen Ländern auch *als systemtheoretischer Selbstzweck aufzunehmen* und wird in den Mittelpunkt der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Umwandlung gestellt. Solange die Einheit des Staates als allgemeine öffentliche Macht und dominierender Eigentümer besteht, kann sich der demokratische Rechtsstaat in Osteuropa nicht befestigen, da die aus dem Eigentumsrecht stammende notwendige Willkür des Staates als Eigentümer potentiell geeignet ist, die parlamentarische, pluralistische Demokratie des Staates zu schwächen. Solange die Eigentümermehrheit des Staates in der Volkswirtschaft besteht, üben die bürokratischen Eigenschaften des staatlichen Sektors einen deformierenden Einfluss auf die Privatunternehmen aus und die Wettbewerbsvorteile des Staates verzerren den Markt. Der Staat kann auf der Basis des mehrheitlichen Eigentums bestimmungsgemäss nicht funktionieren und eine sektorneutrale wirtschaftliche Regulierung ausgestalten: z.B. der Staat als grösster Arbeitgeber kann kein neutraler Schiedsrichter in den Streiten zwischen den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern sein.

Aber es sprechen nicht in erster Linie — im Gegensatz zu Westeuropa — theoretische Argumente für die Privatisation in den ehemaligen sozialistischen Ländern. die Mehrheit der Staatsunternehmen ist am Anfang der 90-er Jahre in eine direkte Konkursgefahr geraten und war auf einen dringenden Kapitalensatz angewiesen. Daneben war der verschuldete Staatshaushalt der überwiegenden Mehrheit der betroffenen Länder dringend auf die provisorischen Einnahmen der Privatisation angewiesen. *Der stürmische Wertverlust des Staatsvermögens auf dem Markt hat die Beschleunigung der Privatisation und irgendeine Privatisations-Schocktherapie motiviert.*

Es geht also in den Ländern im östlichen Mitteleuropa um den dumpingmässigen Verkauf des staatlichen Vermögens ungläublichen Masstabes und zwar in einer im Gegensatz zu Westeuropa wesentlich schlechteren weltwirtschaftlichen und binnenwirtschaftlichen Lage. Mit der Privatisierung des Staatsvermögens der ehemaligen sozialistischen Ländern wurde nämlich Anfang der 1990-er Jahre mitten in einem tiefdringenden weltwirtschaftlichen Rezessionsprozess angefangen. Parallel mit der Privatisation haben die kleinen Staaten im östlichen Mitteleuropa infolge des Zusammenbruches des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) ihre östlichen Märkte grösstenteils verloren. Die Mehrheit der osteuropäischen staatlichen Unternehmen kämpft mit akuten Liquidationsströmungen und gewaltigen Schulden. Der

staatliche Sektor hat auch eine sehr grose Belastung durch Umweitschutz — die Schulden, die eventuellen späteren Umweitschutzforderungen haben die Unsicherheit, das Risiko der Inverstitionen in grossem Masse erhöht (mit wesentlichem Herabrdrücken des Privatisationspreises mitgewirkt).

Infolge der tiefen Umwandlungskrise in den Staaten des östlichen Mitteleuropa kam es in 68 Jahren zu einem ansehnlichen 20–30%-igen Rückgang der GDP, vor allem die Industrieproduktion fiel auf das Niveau des Anfangs der 1970-er Jahre und eine starke Arbeitslosigkeit etwa um den 10% wurde durchschnittlich.

Es stand (steht) aber hinter der Privatisation der ehemaligen sozialistischen Länder weiterhin das entsprechende Institutionssystem und Infrastruktur. So

a) gab es in den meisten Ländern *keine gesetzlichen Grundlagen* da, Privatisation kann aber ohne Zivilrecht nicht durchgeführt werden. Aus diesem Aspekt sind nicht Ungarn oder Tschechen typische Beispiele, sondern die Nachfolgestaaten der Sowjetunion oder Albanien. Das Gesellschaft-, das Firmen-, das Wettbewerbs- und Konkursrecht und Handelsgeschäfte mussten in den früheren sozialistischen Ländern neu geregelt werden;

b) Die marktwirtschaftlichen Institutionen fehlen, so z.B.: ein zuverlässiges Immobilienregister (Grundbuch), entsprechendes Handelsregister, schnelles Firmenregistrierungsverfahren, die Rechtssicherheit durch entsprechende wirksame Rechtsanwendung (die Vollziehbarkeit der Urteile usw.);

c) es fehlt das Rechnungsführungs- und Bilanzierungssystem;

d) es ist das Fehlen der Personenbedingungen festzustellen: es stand (steht) kein entsprechender Handelsrechtsanwalt, Wirtschaftsrichter, Buchprüfer, Auditor, Notar u.s.w. zur Verfügung;

e) das sozialistische, staatliche Unternehmensmodell war nicht geeignet, die Firma zu verwerten, da es sich dessen rechtliches Wesen betrachtet als öffentlich-rechtliche Anstalt erwies. Das Unternehmen, als Organ kann auf dieser Weise nicht veräussert werden. Deshalb waren die sozialistischen Länder gezwungen, mit der vom deutschen Umwandlungsgesetz kopierten Universalsukzessionstechnik erst die staatliche Firma in eine staatliche Einmann-Aktiengesellschaft oder GmbH. umzuwandeln. Das ist die sog. *formale, rechtliche Privatisation*, die Kommerzialisierung der rechtlichen Form ohne die Änderung der Eigentumsverhältnisse — dieser erste Schritt war bei der westeuropäischen *Privatisation* nicht nötig. *Nur der rechtlichen, formalen Privatisation kann die wirkliche, tatsächliche Privatisation auch im nationalökonomisch-soziologischen Sinne folgen*, namentlich die Verwertung der Aktien der ursprünglich staatlichen Einmann-aktiengesellschaft an Privatpersonen, Privatunternehmen. So wird die Privatisation notwendigerweise zu einer mindestens *Zweistufenaktion* und das verlangsamt den Prozess wesentlich. Es ist zu bemerken, dass nur das reiche Deutschland war fähig, diesen Umwandlungsprozess zu automatisieren, d.h. die staatlichen Unternehmen mit Hilfe der Kraft der Gesetze umzugestalten. Alle anderen Staaten waren gezwungen, die Einzelumwandlung von staatlichen Unternehmen zur Handelsgesellschaft abzuwickeln — die individuelle Veränderung verstärkt aber die Schwierigkeiten der Vermögensauditation. Die neuen — durch Veränderung zustande gekommenen — Aktiengesellschaften im staatlichen Besitz sind aber nicht fähig, auf der Börse zu funktionieren (und sind innerhalb von kurzer Zeit nicht dazu fähig zu machen), so ist die Privatisation auf der Börse in Osteuropa eine Ausnahmerecheinung.

Die Bewertung des Vermögens der staatlichen Unternehmen ist nach der sozialistischen Vergangenheit unter unklaren Marktumständen notwendigerweise unsicher und wegen des Überangebotes steht der Marktpreis auf jeden Fall unter dem Idealwert des staatlichen Vermögens (von der Öffentlichkeit wird dieses Vermögen aber stark überbewertet). Fachlich stehen aber die ausländischen Investoren weit über dem Verkäufer, dem Staatapparat (und da helfen nicht einmal die ausländischen Beratungsfirmen, da sie über keine Ortskunde verfügen und für sie ist im Prinzip der Investor der zukünftige, potentielle Besteller). Die Privatisation ist für die Investoren ein knallhartes Geschäft, keine soziale Hilfe, so trägt die osteuropäische Privatisation zahlreiche Zeichen des Schlussverkaufs. Wegen der objektiven Umstände braucht man eigentlich nicht korrupt zu sein — obwohl die Korruption in diesem Raum schon auch aus historischen Gründen im allgemeinen bedeutend ist.

Wegen Unsicherheit der Vermögensbewertung kann aus fast jeder grösseren, zusammengesetzten Privatisationstransaktion Skandal werden (bzw. kann Skandal gemacht werden), abgesehen davon, ob das Privatisationsorgan ein Ministerium, eine *Treuhandanstalt* oder eine Aktiengesellschaft ist. So wird die Privatisation für die Bevölkerung eine dunkle, trübe Sache. Es kommt wirklich oft zum Missbrauch, Vermögensbewertungsbetrug, die Wirtschaftskriminalität nimmt zu (es kam in erster Linie in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion zu Kuponverfälschungen und zu Betrügen). Gleichzeitig auch bei solchen Geschäften, wo es keine Korruption gibt, ist der Privatisationspreis ziemlich niedrig.

Die osteuropäische Privatisation wird schliesslich unter *harter Opposition des Staatsapparates durchgeführt*. Der sozialistische Verwaltungsstaat war ja ein Eigentümerstaat und das Eigentumsbewusstsein ist im Staatsapparat recht gross. Jede osteuropäische Regierung ist, *was die Privatisation betrifft, zweiseelig*: einerseits möchte sie privatisieren, da sie von den Westmächten, von internationalen Geldinstitutionen dazu gezwungen ist. Sie hat auch die von der Privatisation stammenden Einnahmen nötig, andererseits möchte sie keine Privatisation, da durch jede solche Aktion ihre Macht vermindert wird und kann wegen starker politischer Opposition und Interessengegensätzen im Prinzip bei jeder Privatisationsaktion fallen.

Die Privatisation ist natürlich eine provisorische Aufgabe. Der Staatsapparat ist aber in Osteuropa so eingerichtet, als ob es eine Staatsfunktion für immer wäre. Mehrere Typen einer grossen Zahl von Privatisationshauptorganen sind zustande gekommen (es wird versucht, das Personal der einzustellenden wirtschaftlichen Zweig-Ministerien an diese Orte zu bringen): *Ministerium* (z.B.: Polen, Tschechen), *Treuhandanstalt* bzw. Vermögensagentur, im wesentlichen *im Status von Institutionen öffentlichen Rechtes* (z.B.: Deutschland, Slowenien, Chroatien und die Ungarische Vermögensagentur [ÁVÜ]), oder handelsrechtlich funktionierende Unternehmen (die Ungarische Privatisations- und Vermögensverwaltungs AG oder das estonische Regierungsunternehmen). Eine schnellere Privatisation involviert selbstverständlicherweise lieber die handelsrechtliche Form, die langsamere, aber besser kontrollierte Privatisation die Form öffentlichen Rechtes bzw. das Budgetorgan, aber Missbräuche gab es genug auch in Ministerien oder Vermögensagenturen.

Der angelaufene Privatisationsapparat, die *Privatisationslegislatur*, die für *Ablehnung der Verantwortung* ein sehr bürokratisches Privatisationsverfahren vorschreibt und

führt natürlich zu unreal hohen *Privatizationskosten*. Diese Ausgaben erreichen in manchen Fällen 50% der Privatisierungseinnahmen.

Von der Verkäuferposition zum Käuferposition übergehend haben wir das Problem, dass die Mehrheit der ost-mitteleuropäischen Bevölkerung *kapitalarm* ist. Die Bevölkerung kann (und aus ihrem ehemaligen sozialistischen Bewusstsein ausgehend will auch richtig) am Ankauf des staatlichen Eigentums teilnehmen, übt aber gleichzeitig einen Druck im Interesse der unentgeltlichen Verteilung des Vermögens aus.

Von politisch-soziologischer Seite tauchen zahlreiche Wünsche — ähnlich den schon besprochenen nationalökonomischen Pseudo-prioritäten — gegenüber der ost-mitteleuropäischen Privatisierung auf, auf die Erfüllung derer die Privatisierung als bloße Eigentumstransformationsinstitutionen naturgemäß ungeeignet ist. Das sind z.B.:

- „gerecht“ privatisieren,
- die Mittelschicht stärkende Privatisierungsstrategien verwirklichen,
- die Privatisierung soll *der gesellschaftlichen Chancengleichheit und dem sozialen Ausgleich dienen*,
- das Informations- und Beziehungsübergewicht der früheren Nomenklatur, vor allem den Vorteil der Geschäftsführung usw. kompensieren.

Diese gesellschaftlichen Ziele stehen offenbar auch mit sich selber und oft auch mit den nationalökonomischen Zielen im Widerspruch.

Es ist gleichzeitig klar, dass im Falle der Privatisierung des staatlichen Vermögens dieser Grösse, das man im Osteuropa verwerten will, die Bevölkerung und die einheimischen Unernehmer — unabhängig von ihrem Kapitalmangel — nicht ausgeschlossen werden können. Das ist nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich gesehen notwendig. Der überwiegende Teil des Staatsvermögens der ehemaligen sozialistischen Länder ist für ausländische Investoren im vornherein wertlos. Aber seit 1990 floss sehr wenig ausländisches Kapital unserer Region zu — Ungarn steht weit an der ersten Stelle mit 16 Milliarden Dollar, was aber auch bei uns sehr wenig ist (der Masstab der ausländischen Investition erreicht in Russland nicht einmal 1%).

Ein relativ kleines Interesse des ausländischen Kapitals erklärt die viel lukrativere Möglichkeit der Investitionen in der dritten Welt (China, Indien, Indonesien, Thailand, Brasilien, Mexiko) und die osteuropäische politische Unsicherheit (z.B. die Erscheinungen des Bürgerkrieges in der ehemaligen Sowjetunion bzw. in Jugoslawien), die Beschäftigung des deutschen Kapitals, das die grösste Tradition in dieser Region nach dem II. Weltkrieges hat, in Ostdeutschland. Die bedeutende Inflation der ehemaligen sozialistischen Länder, ihre Währungslage, die unklaren Eigentumsverhältnisse bezüglich Immobilien hindern auch die Investitionen.

Wenn wir also die Mehrheit des staatlichen Eigentums zum Wohle des Privateigentums aufheben wollen, ist die Einbeziehung der Ausländer in den Privatisierungsprozess unerlässlich. Da hatten wir 4 verschiedene Versuche in den ehemaligen sozialistischen Ländern.

## a) Reprivatisierung

Aus rechtlichen Gesichtspunkten wäre diese Methode der Privatisierung *am einfachsten*. Die Verstaatlichungsgesetze — obwohl sich die Verfassungsgerichte der

Osteuropäischen Staaten von der Veröffentlichung dieser Sache zurückgehalten haben — laut der damaligen bzw. jetzigen bürgerlichen Verfassungen würden die als *Verfassung verletzend* qualifizieren. Die Abschaffung dieser Gesetze würde sich das ursprüngliche Eigentumsrecht automatisch ordnen — der Anspruch auf das Eigentum ist nämlich nicht verjährbar. Zugleich ausgenommen Deutschland, wo die Ansprüche der ehemaligen Eigentümer (bzw. ihrer Rechtsnachfolger) in den Privatisationsprozess weitreichend eingebaut waren, haben sich alle Länder statt Reprivatisation für eine komplizierte und ziemlich beschränkte *Entschädigung* entschieden. Die Gründe dafür sind teils die Verschuldetheit der östlichen Staaten, teils, dass die Reprivatisation „gegen die Investition“ gewesen wäre. Es war auch politisch gesehen die Erfahrung, dass die schon im Sozialismus aufgewachsenen jüngeren Generationen, das heisst, die Mehrheit der Bevölkerung die „kostenlose“ Beteiligung der vorherigen Generationen vom Nationalvermögen nicht akzeptiert hat.

### b) *Kleinprivatisation*

In den Ländern, wo die Bevölkerung eine gewisse Kaufkraft hatte, wo sich die offenen und verkappten Formen der Privatunternehmen verbreitet haben — Ungarn, Tschechen, Polen, Slowenien — kam es zur Verwertung der Einzelhandelseinheiten, der Gaststätten- und der Dienstleistungseinheiten (Geschäfte, Gaststätten usw.) an die einheimischen Unternehmer. Diese sog. *Kleinprivatisation* hat im allgemeinen die allgemeine Privatisation überholt, so kann man die als Vorprivatisation charakterisieren. In den betroffenen Ländern — Missbräuche, Anomalien findet man natürlich auch in diesem Kreis — hat sich die Kleinprivatisation bis 1993–95 mit Ergebnis vollzogen und die inneren Kleinunternehmen in diese Kreis haben sich bedeutend verstärkt. In Ländern aber, wie z.B. Albanien tauchte gar nicht der Gedanke der Kleinprivatisation auf. Von den Nachfolgestaaten der Sowjetunion kam es nur in den kleinen baltischen Staaten zur Kleinprivatisation.

### c) *Dezentralisierte (spontane) Privatisation*

In den Ländern, wo sich zu Lasten der zentralen Staatsmacht in den 1980 Jahren eine Art unternehmerisches Selbsteigentum herausgebildet hat (vorwiegend Ungarn und Polen, weniger die Nachfolgestaaten der Sowjetunion und wegen der gesellschaftlichen Selbstverwaltung und des subjektlosen gesellschaftlichen Eigentums auch die Nachfolgestaaten von Jugoslawien), schien bei den meisten Unternehmen eine günstige Lösung der Privatisation zugunsten der Geschäftsführung und den Mitarbeitern des Unternehmens. Das war die Grundlage des Vorschlages auf dezentralisierte *Selbstprivatisierung der Unternehmen*, was später von der Seite des Staates als *spontane Privatisation* genannt wurde. (Der letztere Ausdruck wurde in der Massenkommunikation verbreitet.) Diese dezentralisierte (von der Seite der Geschäftsführung der Unternehmen gar nicht spontane) Privatisation war in den Jahren 1989–90 in Ungarn am stärksten, aber in Form von Pachtprivatisation war sie verbreitet auch in der Ukraine und Weissrussland. Sie war selbstverständlich stark in den Nachfolgestaaten von Jugoslawien bzw. in Polen, Slowenien und in Kroatien, vor allem am Anfang des Privatisationsprozesses.

Die Ablösung der wirklichen Macht des Managements der Unternehmen auf die Macht des Eigentümers löste einerseits eine Antipathie der Gesellschaft. Andererseits hat der zentrale Staatsapparat mit Unterstützung der internationalen Geldinstitutionen den Regierungswechsel benutzt, tatsächliche Unternehmen — Selbsteigentum wieder zu verstaatlichen. In den Jahren 1990–91 war die dezentralisierte Privatisation in sämtlichen sozialistischen Ländern abgeschlossen und die streng zentralisierte staatlich geführte Privatisation trat an den Platz deren. In diese staatlich geführte Privatisation wurde aber die günstige Möglichkeit der Mitarbeiter auf Eigentumserwerbung in Höhe von 520% (am höchsten in Polen: 20%). Der Kauf der Unternehmensleiter wird offiziell zu einer aussergewöhnlichen Privatisationstechnik zurückgedrängt (versteckt hat aber die Geschäftsführung eine aktive Rolle bei der Privatisation gespielt und z.B.: die MRP-Organisationen in Ungarn haben oft ein Management buy out verheimlicht).

#### *d) Unentgeltliche Kuponprivatisation*

Die Erfindung der noch einheitlichen Tschechoslowakei — ausser Ungarn und Deutschland — ist die in jedem sozialistischen Land verwendete Kupon-Vouchere, Check) Privatisation, als grundsätzliches Mittel der Massenprivatisation. In den Nachfolgestaaten der Sowjetunion oder in den Staaten auf dem Balkan gibt es wegen Unterentwicklung des Privatsektors keine andere Lösung auf eine allgemeine und relativ schnelle Privatisation nur, wenn jeder Volljähriger nach dem Staatsbürgerrecht eigenartige Wertpapiere bekommt, die er dann direkt oder durch eine Investition-Foundation gegen Aktien — der inzwischen schon zu AG. umgeänderten Staatsunternehmen — tauscht. Das „Unternehmen mehrerer Tausende von Kleinbesitzer“ ist nationalökonomisch gesehen natürlich sehr ineffektiv. Sie hindern die ausländischen Investitionen, und da die Staatsbürger die keinen Anteil bringenden Aktien in bedeutendem Masse loswerden möchten, ist die „Rückverstaatlichung“ eine ständige und reale Gefahr (siehe: z.B.: Erfahrungen von Tschechen oder Russland).

### **Die drei grundlegendsten Richtungen der Privatisation in den früheren sozialistischen Staaten**

Die Privatisation der ehemaligen sozialistischen Länder kann in drei grosse Gruppen geteilt werden.

a) *Ostdeutschland*, das heisst, wie der reiche westliche Bruder privatisiert (eine schon abgeschlossene Privatisation).

b) *Vom Staatssozialismus in den Staatskapitalismus führende, auf freier Kuponprivatisation basierende, mehrere Jahrzehnte hin dauernde Quasiprivatisation* (Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, ausgenommen ein paar baltische Staaten, Rumänien, Bulgarien, Albanien, Serbien).

c) *Eine Privatisation mit gemischten Methoden* in solchen Ländern, wo der Teil über 50% der Nationalwirtschaft schon im Privatbesitz ist, und es besteht eine reale Chance, die institutionelle Privatisation schon ungefähr bis zum Jahr 2000 abzuschliessen. Zu dieser Gruppe gehören 5–8 Staaten: Ungarn, Estland (eventuell Lettland), Tschechien (eventuell Slowakei), Polen, Slowenien (eventuell die Slowakei Kroatien).









# MAGYARORSZÁG AZ EZREDFORDULÓN

## c. könyvsorozat kötetei

### MEGJELENT KÖTETEK

**Globalizáció és nemzeti érdek**

Bp. 1997. 197 p.

**A demokrácia intézményrendszere Magyarországon**

Bp. 1997. 187 p.

**A magyar agrárgazdaság jelene és kilátásai**

Bp. 1997. 203 p.

### ELŐRÉSZLETBEN

1997-1998

**A településszerkezet fejlesztésének alternatívái és korlátai**

**Az életminőség alakulásának tendenciái Magyarországon az ezredvégén**

**A közlekedés, hírközlés és az informatika fejlesztése**

**Piacgazdaság és társadalmi szerkezet**

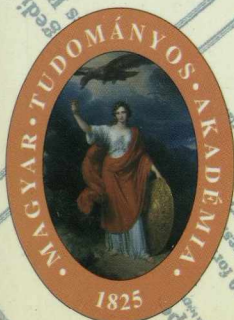
**A magyar társadalom kulturális állapota**

**Termőföld és életminőség**

**Megállítható-e a népességromlás?**

**Környezetvédelem és integráció**

**A mezőgazdasági termelés műszaki-technikai hátterének helyzete és fejlesztése**



Ara: 730 Ft