

Janky Béla

Voszka Éva: Versenyteremtés – alkuval. Demonopolizáció és állami támogatás az átalakulás idején

(Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003. 274 oldal)

Az alábbi recenzió szerzőjének fontos szakmai élménye volt, amikor 1996-97-ben kutatási asszisztensként megismerkedhetett a nyugdíjreform kapcsán folyó szakmai vitával, és kezébe vehetett néhány, a törvény-előkészítést segítő háttéranyagot. Bár a hozzáférhető minisztériumi háttérjelentések meglepően felületesek voltak, a törvényalkotást kísérő vitákban nagy tekintélyű kutatók és elismert szakemberek vettek részt, időnként komoly modellezési apparátust felvonultatva érveik alátámasztására. A polémiában minden részletre kiterjedően elemezték a főbb intézményi alternatívák fenntarthatóságát, működési költségeit és különböző szempontok szerint értelmezett igazságosságát. A tőkefedezeti logika valamilyen mértékű bevezetésére akkor sor került, megalakulhattak a nyugdíjpénztárok. Már javában működtek az új intézmények, amikor a tőkefedezeti rendszer egyes kritikussai és hívei is egy új problémakört kezdtek emlegetni: a nyugdíjpénztárak korlátozott átláthatóságát, tagok általi nehéz ellenőrizhetőségét és a magánpénztárak körében szokásosnál is tartósan magasabb működési költségek veszélyét. Az új rendszer hívei, de kritikussai sem számoltak azzal, hogy a magánpénztárak szervezeti formájának kialakításakor a létrejöttüknél bábáskodó bankok érdekei viszonylag jól érvényesülnek, és így nem a nyugati tankönyvekből és esettanulmányokból jól ismert feltételek mellett működnek majd ezek az intézetek. A szakértőkre újabb meglepetés várt az 1998-as kormányváltás után, amikor kiderült, hogy a reform egyes költségvetési következményei komolyan irritálhatják a kormányzati politikusokat, és nagy a csábítás a hosszú távra tervezett reformfolyamat befagyasztására. A fenti történet azt mutatja, hogy hiába vetjük össze alaposan a különböző intézményi alternatívák előnyeit és hátrányait, ha figyelmen kívül hagyjuk az átalakulás során a kormányzat, illetve a közigazgatás különböző szintjein lezajló alkufolyamatokat.

A jóval hosszabb ideje húzóató egészségügyi reform kapcsán hasonló problémák jelentkeznek. A jelenlegi, monopolpozíciókkal, közpénzek pazarlásával és korrupcióval jellemezhető rendszer helyett versenyre, magánforrások bevonására és hatékonyságra épülő intézményeket álmodnak a közigazgatás szakma valóban legkiválóbb szakértői és kutatói. A piaci erőknek nagyobb teret szánó intézmények lehetséges buktatóit tényleg érdemben elemzik, nem lehet ebből a szempontból a piac iránti megalapozatlan elfogult-

sággal vádolni a közgazdász szakértőket. Ugyanakkor kevés szó esik arról, hogy az átalakulás végrehajtása során milyen elemek kerülhetnek át (az új rendszert tervező szakértők szándéka ellenére) a jelenlegi rendszerből, hol épülhetnek ki új monopolpozíciók, járadékszerzésre alkalmas státuszok, melyek lehetnek a pazarlás és korrupció régi-új formái.

A rendszerváltás körüli években a fentiekhez hasonló viták zajlottak le a piacgazdaság alapvető intézményeinek kialakítása kapcsán. Az akkori viták jelentősége, a benne résztvevők száma, és a polémiák nyilvánossága is talán nagyobb volt, mint a jóléti reformhoz kötődő közelmúltbeli és jelenlegi diskurzusoké. Abban azonban nagyon hasonlított az utóbbiakhoz, hogy a hozzászólók többsége figyelmen kívül hagyta az átalakulás folyamatának a jelentőségét. Különösen azt a tényt, hogy jórészt az állam által vezérelt gazdaság feltételrendszere és érdekviszonyai között zajlott a privatizáció, továbbá kormányzati és közigazgatási döntések döntő módon befolyásolták egyes ágazatokban a piaci versenyben megjelenő szereplőket és a verseny körülményeit. Az ilyen körülmények között kialakuló piacgazdaságban mindenképpen nyoma kell, hogy legyen a sajátos alkufolyamatokkal és a gazdasági szereplők közötti intenzív redisztribúcióval jellemezhető tervutasításos gazdaságnak. Itt most nem csupán a személyi kontinuitásról, és nem is a gazdasági szereplők attitűdjeinek lassú átalakulásáról beszélek. Nem is a régi intézmények lebontásának/átalakításának időigényéről van csak szó. Ezek mellett az újonnan épülő intézményi keretek sajátosságai teszik lehetővé bizonyos mechanizmusok továbbélését, köszönhetően annak, hogy az új keretek pontos formája részben a régi mechanizmusok logikája szerint alakul ki.

Voszka Éva azon kevesek közé tartozik, akik már a kilencvenes évek első felében felhívták a figyelmet a korábbi évtizedekből ismert alkumechanizmusok újjáéledésére. Arra, hogy nem csupán tovább élnek, de újra megerősödnek bizonyos, a nyolcvanas években általános érdekérvényesítési illetve újraelosztási elvek és technikák.

A nagy volumenű privatizáció végeredményét tekintve természetesen visszazorítja az állam gazdaságban játszott szerepét. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy az állam korántsem semleges szereplő a privatizáció folyamatában. Az általános elvek lefektetésétől kezdve az ágazati politikák meghatározásán keresztül az egyedi döntésekig minden kormányzati intézkedésnek komoly újraelosztó hatása volt. Márpedig ezeknek a döntéseknek egy jelentős részét törvényszerűen olyankor kellett meghozni, amikor még éltek a korábbi kapcsolatrendszerek, törvényi keretek valamint kormányzati-, ágazati- és szervezeti érdekviszonyok.

Látnunk kell, hogy az állam piacgazdasági átmenetben játszott szerepe nem csak azért kritikus, mert piacépítő tevékenysége a közérdekkel szemben álló járadékszerzési törekvések melegágya. Egy elképzelt, a (valamilyen módon definiált) társadalmi közérdeket szem előtt tartó társadalmi tervező feladata sem lett volna egyszerű. Az államnak ugyanis magának kellett mérlegelnie például azt, hogy egy-egy ágazatban a méretgazdaságosság vagy a verseny hatékonyságnövelő ereje lesz-e majd a jelentősebb. Továbbá a kormányzatnak döntenie kellett piaci pozíciók és tulajdonjogok allokálásáról, magára vállalva a felelősséget e pozíciók és jogok legitimálásáért. Érett piacgazdaságokban az állam ritkán kényszerül előzetes ítélezésre például a méretgazdaságosság kérdésében. Erről a piaci történések informálják; versenypolitikai döntéseiben bizonyos természetes monopóliumok létét tényként és nem valószínűségi változóként kezelheti. Emellett a nem megszakított polgárosodással jellemezhető társadalmakban a kialakult tulajdon-

jogok és piaci pozíciók tekintetében az aktuális kormányzat többnyire "moshatja kezeit". Több generációval ezelőtt megszerzett "első millió" forrásának kutatása nem tartozik feladatai közé. Az aktuális történések törvényességén és (leginkább az adott kormányzat által preferált ideológiák által értelmezett, de számos elemében a szélsőséges erők kivételével mindenki által elfogadott) igazságosságán kell elsősorban őrködni; évtizedekre vagy évszázadokra visszanyúló események nem befolyásolják jelenlegi legitimitását. A privatizációs folyamatot és a piaci intézmények kiépítését levezénylő poszt-szocialista kormányzatok ezzel szemben nem menekülhetnek az "első millió" törvényszerűen tömegesen jelentkező igazságossági problémája elől. Bármit tesznek (illetve bármitől tartózkodnak), azzal magukra vonhatják a kialakuló tulajdon- illetve piaci viszonyok veszteségeinek a haragját.

Voszka Éva a közérdeket szem előtt tartó állam e dilemmáival indítja könyvét, és ezeket így fogalmazza meg: "Kizárólagos célja-e a versenypolitikának a gazdasági hatékonyság, vagy más közérdekeket - tisztesség, egyenlőség, méltányosság - is figyelembe kell venni? Fontosak-e a verseny strukturális feltételei, ezen belül a dekoncentrált vállalati szerkezet, ha ennek fenntartása-létrehozása - nem kivételképpen, hanem gyakran - ellentmond a hatékonysági céloknak?" (14. old.). A problémák viszonylag világos és mindenképpen tömör megfogalmazása után azonban nem azok mélyebb értelmezése és elemzése következik. Voszka a magyar privatizációs és piacteremtési folyamat történetén vezet végig az olvasót. A kiinduló kérdések logikája szervezi rendbe az egyes fejezeteket és alfejezeteket, azonban ezeken belül konkrét kormányzati intézkedések egyedi vállalati esetek bemutatásával tarkított, igen sűrű leírását találhatjuk.

A vizsgálat tárgyának tisztázására szánt első részt a privatizáció történetének áttekintése követi. Ez a rész a történeti előzmények felvázolásával kezdődik, azonban a kilencvenes évek tárgyalása során nem a történések időrendje a legfontosabb rendező elv. Elsősorban a döntési kompetenciák centralizációjának mértékéhez, az eladásra kínált szervezeti egységek méretéhez, illetve a privatizált cégek versenyhelyzetéhez kapcsolódó dilemmák köré szerveződik a szóban forgó, „Privatizáció és versenyteremtés” címet viselő rész, és kiemelten foglalkozik az évtized elejének gazdaságpolitikai törekvéseivel illetve azok következményeivel. Állításait Voszka nem csak hivatkozásokkal dokumentálja, hanem számos esetet tömören, de informatívan ismertet is. Ezek az ismertetések és kommentárok nem mellékletként vagy lábjegyzetként szerepelnek, bár többnyire apróbetűs, a főszövegtől elkülönülő egységeket alkotnak. A bőséges dokumentáció nagy segítség az elemzéseikhez illusztrációkat kereső kutatók számára. Ugyanakkor a minden oldalon felbukkanó újabb és újabb esetek megnehezítik az általános tendenciákra és a folyamatok logikájára kíváncsi, a szűkebb kutatási területen nem annyira jártas olvasó dolgát. Ugyanis hiába különül el az illusztrációk zöme tipográfiaiilag, a törzsszöveg gondolatmenete töredezetté, néhol nehezebben érthetővé válik, ha valaki konzekvensen átugorja az esetleírásokat. Ugyanakkor Voszka a türelmetlen, a részletek iránt nem érdeklődő olvasók segítségére siet egy áttekintő fejezet beiktatásával. Áttekintés nemcsak a most tárgyalt rész végén van, hanem a kötet zárásaként is szerepel egy összegző gondolatmenet. Ráadásul Voszka a privatizációt áttekintő fejezetben amellet érvel, hogy „[a] főszabály tehát a szabályok hiánya” (123. old.), és leginkább az egyedi esetekhez igazodott a döntési rendszer. Tehát az események leírásának nehéz áttekinthetősége a tárgyalt folyamatok kuszaságából ered.

Az elemzés második felét a kötet "Állami piacteremtés és újraelosztás" című része tartalmazza. A gazdasági szervezeteknek nyújtott támogatások rendszerének és preferenciáinak alakulása valamivel világosabb logikát követett, mint a privatizáció szükségképpen komplexebb folyamata. A politikai elit számára ez nem jelentett olyan beláthatlan feladatot, az egyszerűbben megfogalmazott dilemmákra könnyebb volt határozott válaszokat adni. Továbbá nagyobb esély volt a kormányzati szándékok keresztülvitelére. Ebben a részben világosabb kép tárul elénk, és jól nyomonkövethető az a folyamat, melynek során újjáépültek bizonyos redisztribúciós mechanizmusok. Az elemzés rávilágít a választási ciklusok, a kormányzati ideológiák és a nemzetközi tőke mozgások tendenciáinak hatásaira. Voszka világossá teszi, hogy az újraelosztás ismételt kiterjesztése a nevezetes csőd-törvény bevezetése után, már 1992-ben elkezdődött. A tárgyalás alapvetően időrendben halad, és a tagolás követi a kormányzati ciklusok és a gazdasági környezet változásainak ritmusát. A történet a nyolcvanas években kezdődik, és a 2003-ban megjelent kötet szerzője még tárgyalja kormány 2003 nyarán tett intézkedéseit is, ami a műfajban kivételes (és dicsérendő) szerzői és kiadói hozzáállásra utal. Bár Voszka nem tartózkodik attól, hogy egyes kormányzati intézkedések hatékonyságáról véleményt alkosson, a politikailag 'terhelt' témát sikerült politikai ideológiáktól és főleg mindennemű pártpolitikától megfélemlítettség nélkül tartva feldolgoznia.

A szerző a kötet előszavában azt ígéri, hogy a tanulmány "a demonopolizáció, a privatizáció és az újraelosztás csökkenése közötti pozitív visszacsatolás hipotézisét vizsgálja meg a magyar gazdaság átalakulásának példáján" (10. old.). A könyv nem teljesíti minden tekintetben ezt az ígétét, és komoly hiányérzet maradhat abban az olvasóban, aki ennek a kérdésnek a körületekintő elméletileg megalapozott elemzését szeretné megtalálni a tanulmányban. A szerző meggyőzően, ha nem is kvantitatív módon dokumentálja, hogy az állam szerepvállalása a privatizáció előrehaladása közben is erős maradt, sőt rámutat arra is, hogy a demonopolizációt nem is hajtotta olyan lelkesen végre, mint a magánosítást. Ugyanakkor adós marad azoknak a hipotéziseknek a felvázolásával, amelyek alapján szükségszerűnek tűnhet az átalakulás néhány általa leírt sajátossága. Sőt, még arra sem vállalkozik, hogy érdemben utaljon a többi poszt-szocialista ország tapasztalataira, amelyek alapján erősödhetne vagy gyengülhetne például a redisztribúció újjáéledésének törvényszerűségére (vagy éppen a magyar átalakulás sajátosságaiban gyökerező voltára) vonatkozó sejtés.

A kötet ennek ellenére kivételes értéket képvisel. Voszka ugyanis egy olyan forrásértékű munkával ajándékozta meg a poszt-szocialista átmenettel foglalkozó társadalomkutatók közösségét, amely remélhetően hosszú ideig megkerülhetetlen hivatkozássá válik a piactudomány kiépülésének témáját érintő közgazdászok, szociológusok és politikatudósok körében.

A privatizáció folyamatáról számtalan esettanulmány született az elmúlt másfél évtizedben, sokuk nem is lépett túl a kézirat formán. Készült néhány ágazati elemzés is. Mindeközben a "tranzitológia" elemi erővel vonzotta az elméleti kérdésekre érzékeny, átfogó hipotézisekben gondolkodó hazai társadalomkutatókat is. Az átmenet elméletei komoly intellektuális energiákat és jelentős anyagi forrásokat kötöttek le. "Nagy elméletek" születtek és jócskán vannak "kis empiriák" is. Azonban eddig még hiány van "nagy empiriákból". Voszka elemzése ez utóbbiak közé tartozik. A kötet egyedi intézkedések, átalakulások, határozatok tömör (de egyedileg is megérthető, értelmezhető és hivatkozási) leírásán keresztül végigvezeti az elszánt olvasót a magánosítás és piacépítés teljes

(eddiggi) történetén és gyakorlatilag teljes spektrumán. A könyv félezer (!) hivatkozása páratlan gazdagságú háttérrel biztosít a téma empirikus elemzéséhez. Az említett nagyszámú hivatkozás egy jelentős része esettanulmány vagy valamilyen egyedi eseményt taglaló újságcikk. A szerző ezekből az apró mozaikokból történeti aprólékossággal építkezik. Ráadásul kihasználja azt, a történészek számára ritkán adódó lehetőséget, hogy az események egyes fontos szereplőivel és a körülöttük dolgozó szakértőkkel folyamatosan konzultálhat, így ha szükséges, több oldalról jár körül egy-egy vállalati átalakulást, versenyhivatali döntést stb.. Ha valaki ezentúl tanulmányt publikál a magyarországi magánosítás és piacépítés folyamatának valamely szegmenséből, elkerülhetetlenül reflektálnia kell az általa tárgyalt időszak vagy aspektus e könyvben kifejtett bemutatására. Nem lesz könnyű dolga annak, aki az elmúlt 15 év valamely egyedi eseményével vagy részfolyamatával kapcsolatban szeretne új tényekre rámutatni e kötet megjelenése után. Ezért is lenne fontos a kötet angol nyelvűmegjelentetése.

A szerző megpróbálja a végtelen hosszan sorakozó egyedi történeteket és példákat időrendi és logikai szálakra felfűzni annak reményében, hogy valamilyen egységes kép rajzolódik ki az egymást követő kormányzatok privatizációs- és versenypolitikájáról. A kötet végén Voszka bevallja ennek a vállalkozásnak a kudarcát: "»Ha sok cseresznyepaprikát madzagra fűzünk, abból lesz a paprikakoszorú« - mondja Örkény István, azt kérdezve, mitől lesz a sok szép, piros paprikából koszorú. Nyilván nem a mellékes, harmadrangú madzag teszi. Hanem micsoda? Az átalakuló magyar gazdaság egy-egy metszetét vizsgálva mi is sok egészséges, meg rothadásnak indult paprikát találtunk, de az egészet összefűzőmadzagnak csak a foszlányai kerültek a kezünkbe" (238. old.).

Voszka e kötetben lemondott a valódi elméleti elemzésről. Az átmenet közgazdaságtanának amúgy erősen empirikus és policy-orientált szakirodalmából viszonylag széles körben hivatkozik, ám elméleti fejtegetéseiben ezekre sem nagyon építkezik. Az intézményi közgazdaságtan eredményei, vagy a makroökonómusok által egyes gazdaságpolitikai döntések elemzésére használt játékelméleti modellek nyomaikban is alig találhatók meg a szerző tényeket értelmező gondolataiban. A politikatudomány és a szociológia legkülönbébb irányzatainak felhasználható eredményeit pedig hivatkozásra sem tartja méltónak Voszka Éva. Ez azért is meglepő, mert az átmeneti gazdaság problémáival foglalkozó hazai közgazdászok közül többen kifejezetten nyitottak a társdiszciplínák eredményei felé. Az átmenet témájában is legtöbbször hivatkozott Kornai például kifejezetten interdiszciplináris műhelyek keretében végezte munkáját az elmúlt évtizedben. Emellett a társdiszciplínák gazdasági átalakulással foglalkozó képviselői is aktívak a hazai közgazdászok publikációs fórumain.

A megfelelő szakirodalom feldolgozása híján adós marad Voszka a közjóért tevékenykedő ideális állam hatékonysági és morális dilemmáinak szisztematikus számbavételével. Nem elemzi túlságosan mélyrehatóan azokat az érdekviszonyokat sem, amelyek az általa oly részletesen bemutatott történetek mozgatórugói lehettek, és esetleg eltérítették az események menetét a (Voszka által amúgy sem meghatározott) gazdasági és morális optimumtól.

A szerző ugyanakkor lemondott arról is, hogy nagyon fontos hipotézisét valamilyen kvantitatív formába öntse és megfelelő adatsorok összeállításával ellenőrizze. Bár a kötetben szerepelnek Voszka feltevésével első látásra jól összecsengő adatok pl. az állami támogatásokról, azonban ezek túlságosan aggregált szintűek s nemzetközi összehasonlítás

nélküli mutatókat tartalmaznak, így alkalmatlanok a régi mechanizmusok újjáéledéséről szóló hipotézis meggyőzően átámasztására.

Az elméleti elemzés mélységének a hiánya nem teszi jelentéktelenné a szerző által megfogalmazott problémák és hipotézisek szerepét ebben az átfogó empirikus munkában. Ahogy a recenzió elején utaltam rá, a Voszka által hangsúlyozott újjáéledési mechanizmust nagyon fontosnak és sajnálatosan mellőzöttnek tartom. Nagyon sokat segíthet a poszt-szocialista gazdaságok hosszabb távon érvényesülő sajátosságainak megértésében, ha egy ilyen ország első másfél évtizedének átfogó privatizáció-történeti feldolgozása ennek a hipotézisnek a mentén történt. Az Örkényt parafrázáló Voszka Évát parafrázálva: Ha valakinek egy több kilométer hosszú, bonyolult átfűzésekkel és kanyarintásokkal tarkított paprikafűzért kell egyhuzamban elkészítenie, a munka végére piros golyók villóznak a szeme előtt, és tanácstalanul kérdezi, "Pedig kell lenni valaminek, amitől a piros és az elbarnult paprikákból, szakadozott madzaggal végül is egy egészségesnek látszó fűzérhez jutottunk. Mi lehetett ez?" (238. old.) Ez a tanácstalanság azonban nem csökkenti annak a heroikus munkának a jelentőségét, amelyet elvégzett, és nem jelenti azt, hogy egyes felfűzési technikája ne járult volna döntően hozzá a fűzér látványához.