

Laki Mihály,

az MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézetének tudományos tanácsadója

ÁLLAM ÉS FORRADALOM

Az elmúlt három és fél évben gyökeresen átalakult a magyar állam működés módja. Az államigazgatás és az államhatalom döntéseinek gyorsan növekvő hányadát a hatalmi központok (elsősorban a kormány) hozzák, tudatos és erőteljes a centralizáció a gazdaság irányításában is.¹ Az állam jelentősen és folyamatosan növelte a tulajdonában levő vagyont, tőke mennyiségét és arányát a gazdaságban.² A felgyorsított törvényhozás, benne a jogokat és kötelességeket újrafogalmazó és újraelosztó alaptörvény a gazdaságban is megszüntette a fékek és ellensúlyok rendszerét. A Költségvetési Tanács apparátusát felszámolták, jogkörét csökkentették. Az Alkotmánybíróság különösen sokat veszített hatásköreiből a gazdaságban.

2010 után radikálisan átalakult az államigazgatás szerkezete is. Itt a gazdaság szereplői számára legfontosabb változás, hogy megszűnt a Pénzügyminisztérium, így immár négy csúcsmisztérium foglalkozik a gazdaságirányítással és -szabályozással. A szabályozás és irányítás legfontosabb szerve a Nemzetgazdasági Minisztérium, ahol külön államtitkárságok foglalkoznak foglalkoztatáspolitikával, az államháztartással és költségvetéssel, az adó- és pénzügyekkel, a tervezéskoordinációval (magyarán a tervezéssel) és a gazdaság szabályozással. Bőséggel jutott tennivaló és jogkör a többi csúcsmisztériumnak is. Az építésügy és a területrendezés szabályozása a Belügyminisztérium feladata. Az agrárgazdaság, a vidékfejlesztés, az élelmiszerlánc felügyelete, a vidékfejlesztés, továbbá (írásunk keletkezésekor) a környezetvédelem a Vidékfejlesztési Minisztérium hatáskörébe tartozik. A Nemzeti Fejlesztési Minisztériumból irányítják és szabályozzák a fejlesztés- és klímapolitikát, az úgynevezett kiemelt közszolgáltatásokat, a vagyonpolitikát, az infokommunikációt és az energiaügyet. A gazdaság irányításában és szabályozásában meghatározó szerepet játszik a Miniszterelnökség is, ahol külön államtitkár felel a külügyi és külgazdasági ügyekért. Fontos gazdaság- és piacsabályozási törvényeket (például az úgynevezett trafiktörvényt) a miniszterelnökséget vezető államtitkár terjesztette a parlament elé. És feltétlenül említsük itt a miniszterelnököt, akinek gazdaság szabályozó tevékenysége sem merül ki abban, hogy a kormány programjának keretei között meghatározza a kormány

¹ Kornai János: Központosítás és kapitalista piacgazdaság. *Népszabadság*, 2012. január 29.

² Voszka Éva: Államosítás, privatizáció, államosítás. *Közgazdasági Szemle*, 2013. december.

politikájának általános irányát, hogy vezeti a kormány üléseit és biztosítja a kormány által hozott rendeletek végrehajtását.

Az állam működését jelentősen befolyásoló változás az is, hogy a korábbinál és a választási ciklusnál jóval hosszabb időre (esetenként 9 évre) neveznek ki a gazdasági folyamatokat jelentősen befolyásoló hivatalvezetőket (Állami Számvevőszék, Versenyhivatal stb.).

Az Országgyűlés gazdaság szabályozó tevékenysége is jelentősen átalakult. Az irományok elnevezése változatlan: továbbra is elhangzanak azonnali kérdések, interpellációk, beterjesztenek és elfogadnak határozati javaslatokat, jelentéseket, politikai nyilatkozatokat és törvényjavaslatokat. A működésmód azonban megváltozott. A törvények és határozati javaslatok gyakran önálló képviselői indítványként kerülnek a parlamenti bizottságok, ezt követően a plenáris ülés elé – ahol a kétharmados többség akár napok alatt törvényerőre emeli és kihirdeti őket.

A szabályozás ebben a szép, új világban nemcsak nagyobb sebességgel zajlik, mint a procedurális tehetetlenséggel, elnyújtott alkukkal jellemezhető korábbi rendszerben, de az állam (a parlament és az államigazgatás) különösebb akadály és skrupulusok nélkül gyorsan, lényeges elemeiben és akár többször is módosítja a szabályozást, ha az nem hozza a várt, deklarált hatásokat. Az előbbi példánál maradva: az úgynevezett trafiktörvényt ötször módosították kevesebb mint egy év alatt.

Vázlatos felsorolásunk is jelzi, hogy az új szabályozási szerkezet jelentősen különbözik a 2010 előttitől. Nem csupán a tulajdonos, a gazdaságirányító és szabályozó állam terjedelme és (a törvények, határozatok, rendeletek számában mért) aktivitása nőtt az elmúlt három évben, hanem az elbukott 1989-es köztársasághoz képest átszervezett és másként működő állammal működnek együtt vagy különböznek össze a gazdaság szereplői.

A terjeszkedő, újraközpontosító állam egyetlen hatékony és aktív ellensúlya az Európai Unió maradt, amelynek különböző intézményei az elmúlt három és fél évben is módosították vagy korlátozták a magyar állam egyes gazdaság szabályozó törekvéseit. Noha a kormány és a parlamenti többség valamiféle szabadságharcként látja, igyekszik láttatni az ilyen konfliktusokban vállalt szerepét, itt csupán arról van szó, hogy az unió tagjaként Magyarország vonakodva ugyan, de elfogadja (kénytelen elfogadni) azt, hogy a gazdaság fontos területeit (a megosztott szuverenitás logikájának megfelelően) az Európai Unió szabályozza.

Az unió és a magyar kormány közötti szabályozási konfliktusok súlyát, jelentőségét akaratlanul is növeli, hogy nemcsak a kedvezményezettek, a kivételezettek, de a gazdaság alkuképes, befolyásos szereplői – számos jel szerint – némi berzenkedés után elfogadják, esetenként támogatják az állam szokatlan – és sokuk számára hátrányos – intézkedéseit és szabályait.

A 2010 előtt oly harcos, sztrájkjaikkal, demonstrációikkal a lakosság biztonságérzetét gyöngítő *szakszervezetek* némi ellenállás után elfogadták, használják a munkavállalókra hátrányos új Munka Törvénykönyvét. A sztrájkok száma a válság második hullámvölgyében tovább csökkent – meghirdetett sztrájkok is elmaradtak.

A *magánbiztosítók* – noha közel százezer tagjuk kitartott mellettük – nem indítottak jogvédelmi akciókat, pereket, hanem különböző ütemben kivonulnak a piacról.

A *külföldi többségi tulajdonban levő nagyvállalatok* sorra kötnek hosszú távú stratégiai megállapodást a magyar kormánnyal. Nem tudjuk, mi áll ezekben a megállapodásokban, hogy csupán valamiféle mosolydiplomácia semmitmondó, senkire nem kötelező szövegei, vagy vannak bennük a vállalatok helyzetét befolyásoló kedvezmények és ígéretek is. Már a megállapodások ténye is lojalitási gesztus, hiszen erősíti a kormány által táplált, remélt hiedelmet, hogy ezek a vállalatok bíznak a meghirdetett gazdaságpolitikában.

A *jórészt külföldi többségi tulajdonban levő magyarországi bankok* tudomásul vették az ágazatra kirótt különadókat, még azt is, hogy a hátrányos adózás az ígértnél, a megállapodásokban rögzítettnél hosszabb ideig marad érvényben.

A fenti felsorolás is jelzi, hogy a gazdaság szereplői, a vállalatok és a háztartások kerülnek a konfliktust az állammal, de nem télenek. *Az adott feltételek között igyekeznek javítani (optimalizálni) a helyzetüket.* Számos jel szerint – ha lehet – kerülnek érdekeik és szándékaik kinyilvánítását. A kollektív tiltakozást többnyire túlságosan kockázatosnak ítélik, ám élnek az egyéni alku, a kivonulás és a lojalitás eszközével.

Jól példázza az ilyen harcmódor terjedését a tömeges külföldi munkavállalás, az üzleti tevékenységek zsugorítása és/vagy áttelepítése más országokba. Mások az állami szabályozás befolyásolásának – jórészt a szocialista gazdaságból ismert – eszközeivel igyekeznek javítani szabályozási környezetüket. Fontos szabályok, törvények az államigazgatás gyakorlott törvény-előkészítőit megkerülve, kodifikálásra szakosodott ügyvédi irodákban, nagyvállalatok jogi osztályain készülnek. A hazai nagyvállalkozók körében terjed a meggyőződésből vagy a

lojalitási jutalmak reményében nyíltan vállalt kormányhűség. Eltűnőben az 1989-es népszavazás győzteseivel kivívott párt- és politikamentes vállalat, ahol a szakszervezetek és a menedzsment nyílt alkuban állapodnak meg a bérekről és a szociális ellátásról. Alig néhány napja a nagy kereskedőlánc tulajdonosai kormánypárti tüntetésre hívták a tőlük függő alkalmazottakat.

Három és fél év – vagy ennél kevesebb idő – nem elegendő az állandóan módosuló, új államrendszer működésének, hatékonyságának alapos értékeléséhez. Azt sem tudjuk, hogy a kölcsönös tanulás és korrekció konszolidálja, megszilárdítja vagy felborítja a szabályozást és az intézményrendszert. Fontos fejlemények, erős törekvések azonban már felismerhetők. 2014-ben a szavazófülkében már nagyjából tudjuk, mire számíthatunk.