

Paár Ádám

Államosítások egykor... és napjainkban

A *Mal Zrt.* állami felügyelet alá vételét sokan úgy értékelték, hogy a második Orbán-kormány határozott lépéseket tesz az államosítás irányába. Bel- és külföldön egyaránt éles reakciókat váltott ki az intézkedés, noha mind a miniszterelnök szóvivője, mind a külügyminiszter [hangsúlyozta](#) a vállalat felett gyakorolt állami felügyelet átmeneti jellegét. A kormány törekvése a magánnyugdíj-pénztárak ellehetetlenítésére szintén az államosítástól való félelmeket váltotta ki.

A két esettel kapcsolatos reakciók rávilágítottak arra, hogy húsz évvel a rendszerváltás után a kormányok beavatkozó tevékenységének kivételes



eszközeként nyugaton is alkalmazott „államosítás” szó rosszul cseng Magyarországon, ami a történelmi előzmények következtében nem is csodálható. Az államszocialista rendszerek közép- és kistulajdon elleni hadjáratának eredményeként Magyarországon – és a többi volt szocialista országban – az államosítás kifejezés alatt sokan nem a *lakosság szükségleteinek hatékonyabb kielégítése érdekében szükséges, a jogszabályokon*

alapuló, és a volt tulajdonos(ok) méltányos kártalanítását is feltételező folyamatot értik, hanem egy önkényes, jogtalan, morálisan káros, gazdasági és ellátási szempontból értelmetlen és kontraproduktív eljárást.

Holott a II. világháború óta a nyugati államokban a nacionalizálás létező intézkedésnek számít, még akkor is, ha a kormányok az 1970-es évektől kezdődően – olyan kivételes eseteket leszámítva, mint a közérdek védelme – ennek az eljárásnak a nélkülözésére törekednek.

Az államosítás jelentőségét jelzi, hogy az ENSZ [*Az államok gazdasági jogairól és kötelezettségeiről*](#) címen kiadott chartájában külön fejezetben foglalkozott a nacionalizálás kártérítési „etikájával”. Az 1990-es évek végétől ismét előtérbe került az állam mélyebb gazdasági szerep- és felelősségvállalása, egészen a nacionalizálásig, ha az 1945 utáni évek államosítási hullámának visszatérése nem is várható. A környezeti katasztrófák (pl. a *British Petroleum* vállalat fúrótornya által okozott olajszennyezés) és a legutóbbi gazdasági krízis újra felélénkítették a piacgazdaság valamilyen szintű állami kontrolljának az igényét, a válságkezelés keretében (erre jó példa a brit *Northern Rock* hitelfolyósító 2008-as államosítása).

Az Orbán-kormány intézkedéseivel kapcsolatos vita beleilleszkedik a hazai politikai valóságot jellemző nyelvpolitikai küzdelembe (pl. a Mal Zrt. kapcsán: tartós államosítás vs. átmenetiség), és felhívja a figyelmet az államosítás kifejezés magyarországi és nyugat-európai megítélésének különbözősége. Az elemzés nem törekszik a második Orbán-kormány gazdaságfilozófiájának összefoglalására és értékelésére, csupán a kormány jelenlegi lépéseinek implicit szembesítésére, egyrészt a nacionalizálás első nyugat-európai hullámának brit, francia és nyugatnémet tapasztalataival, illetve ezen országok mai példájával, másrészt az 1974-es chartának az államosítással kapcsolatos előírásaival.

Az államosítások a II. világháború utáni Nyugat-Európában

Az elmúlt kétszáz évben számos gondolkodó, politikus és szociálpolitikai szakértő vetette fel a köztulajdon valamilyen (állami, községi, szövetkezeti, üzemi) formájának ideáját, akár a piacgazdaság megújításának, akár felváltásának eszközeként, de minden esetben a szabad verseny korlátozásának szándékával. Az egyes elméletek eltértek egymástól abban a tekintetben, hogy szerzőik milyen mélységben tartották kívánatosnak a beavatkozást a – túlnyomórészt – magántulajdon alapú gazdaságba.

A kérdésnek két, egymással összefüggő aspektusa volt: egy szociális (a társadalmi igazságosság megteremtésének igénye) és egy gazdasági (a hatékony gazdaságirányítás és az ellátás biztosítása, a válságok káros hatásainak a kiküszöbölése érdekében).

A 20. századig kellett várni arra, hogy az állami beavatkozás hívei a nagytulajdon tekintetében megvalósíthassák az elméleteiket. A szimbolikus fordulópontot 1945, a



világháború vége jelentette. Az 1945 utáni években a nyugati világban uralkodó „korszellemet” az állam gazdasági és szociális szerepvállalásának növekedése jellemezte. Nemcsak a szovjet katonai és politikai érdekszférába került közép- és kelet-európai országokban, hanem Nyugat-Európában is jelentős államosítások kezdődtek el a nemzetgazdaság szempontjából stratégiaiának ítélt ágazatokban (pl. bányászat, vas- és acélgégyártás), a bankszektorban és az infrastruktúrában (pl. vasutak).

A nyugati kapitalista országok részben bevezették a tervezést a gazdasági életben, az újjáépítés szüksége és a nemzet minden tagja számára jólétet biztosító új piacgazdaság felépítésének igénye időlegesen háttérbe szorította a szabadpiaci logikát.

Az állami szerepvállalásnak a megnövelését tekintve konszenzus volt a konzervatív, a polgári demokratikus, a szocialista-szociáldemokrata és a kommunista erők között. A lakosság ellátásának biztosítását csak a kötött gazdaság – ideiglenes – bevezetése, a széles politikai összefogáson alapuló kormányok gazdaságirányító tevékenysége garantálhatta. A különböző politikai erők és az értelmiség tagjai az 1930-as évek válságából, valamint az új világháborúból azt a következtetést vonták le, hogy egy olyan európai rend biztosíthatja a békét a kontinensen, amelyik nem

engedi meg többé a társadalom kettészakadását gazdag kevesekre és nyomorgó többségre, és amelyik fékezi a túlzott piaci versengést.

Az újjáépítés, valamint azon túlmenően a jóléti társadalmi programok igenlése a vegyes tulajdon általánossá válásához vezetett. Hiszen a magángazdaság a saját – józan módon, természetesen „önző” – törvényszerűségeit és logikáját követi, míg az állami tulajdon nagyobb mértékű beleszólást tesz lehetővé a kormányzat számára. A nyugati országokban az állam vált a legnagyobb munkaadóvá. Az állami tulajdon több országban lefedte a szolgáltatási szektor és a nehézipar nagy részét, a bányászat és az energiatermelés egészét.

Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet egy alapvető különbségre a korabeli nyugati és a keleti államosítások között. Míg Nyugat-Európában az államosítások csak a nagyipar stratégiai ágazataira, a bányászatra, az erőművekre, a közművekre és a közlekedésre terjedtek ki, és a közép- és kisiparban a magántulajdon érintetlen maradt, addig a szovjet befolyás alatt álló térségben idővel egyre szélesebb körre terjedt ki az államosítás folyamata. Magyarországon például 1948-ban a középüzemek is államosításra kerültek, majd 1949-ben ugyanez lett a sorsa a tíznél több munkást foglalkoztató üzemeknek is. Ez a történelmi tapasztalat az oka az „államosítás” szóhoz kapcsolódó negatív kicsengésnek.

Az államosítás folyamata Nagy-Britanniában

A számottevő háborús pusztítástól megkímélt Nagy-Britanniában a kormányra került Munkáspárt államosította a lakosság ellátásának biztosítása szempontjából stratégiai fontosságú nehézipari ágazatokat (vas- és acélipar), a bányákat, az energiahordozókat, a bankrendszert, a villamosenergia-termelést, a vasutat, a vízi- és a légiközlekedést. A Munkáspárt háttérműhelye, a Fabiánus Társaság mindig is hangsúlyozta a társadalmi tulajdon megteremtésének a szükségességét. A háború utáni államosítások összhangban álltak a munkáspárti program híres – 1995-ben, a

blairi „harmadik utas” fordulat során hatályon kívül helyezett – 4. cikkelyével, amelyik a köztulajdont a társadalmi igazságosság alapvető eszközeként értékelte.

Fontos megjegyezni, hogy a munkáspárti államosítások *politikai és társadalmi konszenzus* alapján mentek végbe. A Munkáspárt által megvalósított jóléti állam, a Beveridge-modell alapjai – a társadalombiztosítás kiterjesztése, a teljes foglalkoztatás és a vegyes tulajdon – a liberálisok és a konzervatívok többsége számára is elfogadásra találtak. A munkáspárti Attlee-kormány maga mögött tudhatta a pártok, a szakszervezetek és az anglikán egyház támogatását (még a konzervatívok nagy része is elfogadott egy bizonyos mértékű államosítást, csupán annak mélységét, az érintett szektorok körét vitatták).

Általános volt a vélemény, hogy a gazdaság talpra állítása, és az 1930-as évekhez hasonló magas munkanélküliség elkerülése megkívánja egy „új” Nagy-Britannia létrehozását, amelyben a nemzet egésze részesül a magas színvonalú közszolgáltatásokból és a gazdaság által biztosított jólétből. A jóléti állam megteremtésének és a gazdaság stabilizálásának egyidejű törekvése viszont megkívánta, hogy a nemzet minden polgárának életminőségét érintő szolgáltatások (pl. a kommunális szolgáltatások, a közlekedés) és a legtöbb alkalmazottat foglalkoztató ágazatok legalább részben állami tulajdonba kerüljenek.

Az 1980-as évek thatcheri fordulata – amelyik az 1970-es évek válságára reagált, és amelynek az évtizedben divatossá vált neoliberalis közgazdasági iskola adott ideológiai hátszelet – elkanyarodást jelentett az 1945 utáni status quótól. A világháború utáni konszenzus felbomlott. Bár a Munkáspárt egy ideig még utóvédharcot folytatott a privatizációval szemben, a blairi fordulattal a köztulajdonra irányuló törekvés végleg eltűnt. A 2000-es évek válsága azonban rehabilitálta az állami felügyelet kiátkozott eszközét. Nagy-Britanniában a 2008-as *banki (különleges intézkedések) törvény* lehetővé tette a csődbe ment bankok és hitelfolyósítók nacionalizálását, az eredeti tulajdonosok kártalanításának kötelezettsége mellett,

szigorúan átmeneti időszakra (12 hónap). 2008-ban négy pénzintézet esetében került sor az államosításra.

Gordon Brown miniszterelnök hangsúlyozta a helyzet különleges voltát. A csődbe ment pénzintézetek államosítását az a félelem motiválta, hogy „megfertőzik” az egész bankrendszert, és a válság előbb-utóbb áterjed a reálgazdaságra is. A munkáspárti kormány tehát – kényszerűségből – határozottan ideiglenes jelleggel újra alkalmazta az államosítás eszközét. De az államosítás szó végleg kikopott a Munkáspárt szótárából.

Az államosítás folyamata Franciaországban

Franciaországban a Charles De Gaulle vezette „ellenállás ideiglenes kormánya” már 1944 végén elkezdte a nagyszabású államosítási programot, amelyre feltétlenül szükség volt az ország újjáépítéséhez. Akárcsak Nagy-Britanniában, Franciaországban is széles politikai és társadalmi konszenzus bázisán valósult meg az államosítási program, és abban a gazdasági kényszer keveredett az ellenállásban főszerepet játszott baloldali pártok (a Francia Szocialista Párt és a Francia Kommunista Párt) határozott, már korábban is képviselt programjával.

Az egymást követő kormányok államosították a szénbányákat, a gáz- és a villamosenergia-termelést. Állami tulajdonba kerültek a nagy bankok, a kommunikációs rendszerek, a náci hadigépezetet kiszolgáló Renault-cég, a Gnome et Rhône repülőgépgyár, valamint az Air France légitársaság is (ettől az időtől kezdve az állami tulajdonú légitársaság monopoljogot élvezett a légiközlekedés területén). Erre a széles körű államosításra a felhatalmazást a frissen elfogadott 1946-os alkotmány adta, amelyet a francia lakosság egy népszavazáson – igaz, csekély többséggel – jóváhagyott (Nagy-Britanniában erre a legitimációs aktusra nem volt szükség: a Munkáspárt 47,8%-os többsége elég nagy felhatalmazást jelentett bármilyen program megvalósításához, Franciaországgal szemben nem volt

alkotmányozási kényszer, ráadásul a brit közjogi rendszer nem ismeri az országos referendumot).

Az államosítások második hulláma az 1980-as évekre, a Mitterrand-korszakra esett. A francia politika a mind jobban előretörő neoliberális gazdaságpolitikával szemben ragaszkodott a vegyes gazdasághoz. Miközben Nagy-Britanniában a privatizáció elérte a vasutat is, Franciaországban a munkavállalók negyede dolgozott állami vállalatokban. Nem véletlen, hogy az elmúlt években éppen Franciaországban került sor a legnagyobb mértékű társadalmi, munkavállalói elutasításra a közszolgáltatások (pl. az Air France, a posta) részleges privatizációjával szemben. 2009-ben például a postai dolgozók szakszervezete tiltakozott az állami tulajdonú posta részvénytársasággá való átalakítása ellen.

Az államosítás folyamata Németországban

Németországban a gazdaság átalakítása szorosan összefonódott egyrészt a háborút követően a győztes megszálló hatalmak követeléseinek és jóvátételi igényeinek kielégítésével, másrészt a szociális piacgazdaság kialakításával. Ráadásul, amíg Nagy-Britanniában és Franciaországban konszenzus alakult ki a különböző pártok között az államosítás kérdésében, addig a német politikai eliten belül a radikális államosítást csak a baloldal tervezte. A hitleri irányított gazdaság után a szövetségesek nem is viseltek volna el állami többséget a gazdaság egészében.

A német szociális piacgazdaság konzervatív közgazdász teoretikusai hangsúlyozták, hogy a háború után az állam nem térhet vissza a szabad versenyes liberalizmus ideájához, ugyanakkor elvetették a túlzott mértékű államosítást is. A Ludwig Erhard pénzügyminiszter, alkancellár, majd kancellár nevéhez köthető szociális piacgazdaságot nem jellemezte a lényeges államosítás, az állami tulajdon aránya mindvégig kisebb maradt arányaiban, mint Nagy-Britanniában és Franciaországban. Erhard és utódai megelégedtek azoknak az ágazatoknak az állami felügyelet alá

vételével, amelyek a német gazdaság húzóágazatát jelentették: így az autógyártás 50%-a, az alumíniumipar 70%-a volt állami tulajdonban.

A jelzáloghitel-válságot követően Németországban is felerősödtek azok a hangok, amelyek szükségesnek látták a bankrendszerben végrehajtott államosításokat. 2009-ben a Merkel-kormány döntött a bajba került pénzüzetek átmeneti állami felügyelet alá vételéről, illetve a veszteséges részvények felvásárlásáról. Ami a német államosítást megkülönbözteti – a brit intézkedéssel együtt – például a Mal Zrt. állami felügyelet alá helyezésétől, az a törvényben rögzített *ideiglenesség* szempontja (az állami felügyelet addig tart, amíg az adott pénzüzet helyzete stabilizálódik).

Az államosítás a nemzetközi közösség szemszögéből

1945-től az 1970-es évekig tartott az államosítások nagy korszaka. Az 1970-es években azonban széles körben megkérdőjeleződött a gazdaságirányító állam létjogosultsága, többek között azért, mert kiderült, hogy az állami nagytulajdon nem jelent nagyobb stabilitást a válságokkal szemben, mint a magángazdaság.

Az ENSZ [*Az államok gazdasági jogairól és kötelezettségeiről*](#) szülő chartája második fejezetének második cikkelye egyértelműen leszögezi, hogy az államoknak jogukban áll *„nacionalizálni, kisajátítani vagy átruházni a külföldi tulajdon tulajdonjogát”, kártalanítás ellenében, az érvényes törvényeket és szabályozásokat figyelembe véve, és amennyiben ezt a körülmények indokolják.*

A charta rendelkezése arra irányult, hogy rendet teremtsen az államosítás – ekkor már széles körben kritizált – gyakorlatával kapcsolatos fogalmi zűrzavarban, és elhatárolja a demokratikus berendezkedésű államok államosítási törekvéseit az államszocialista rendszerek sokkal mélyebb beavatkozási kísérleteitől. Az érintett cikkely kulcsszava a kártalanítás. Ennek mértékét a nacionalizáló ország szabja

meg, saját törvényei szerint, de a cikkely nem zárja ki az érintett országok kölcsönös megegyezését az „*államok közötti egyenlőség alapján*”.

A nyugat-európai tendenciák

Nyugat-Európában egy kivételes történelmi helyzet adott lehetőséget a széles körű államosításokra. Az aktuális program, a háború utáni újjáépítés szorosan összekapcsolódott azzal a távlati koncepcióval, hogy az államnak kell biztosítania a nemzet egészének jólétét, és meg kell óvnia a következő generációkat a válságok és az abból fakadó háborúk megrázkódtatásaitól.

A három vizsgált országot nem egyformán érintette a II. világháború utáni államosítási folyamat. Nagy-Britannia járt legelől a vegyes gazdaság megteremtésében, de az 1980-as évektől az állam szerepe visszaszorult a gazdasági életben. Franciaországban bizonyult a leginkább tartósnak az államosítási folyamat – az 1980-as években, a világgazdasági tendenciákkal szemben nemhogy csökkent, hanem növekedett az állam szerepe a gazdasági életben –, míg Németország maradt a legnagyobb mértékben mentes a kiterjedt államosításoktól.

Nagy-Britanniában és Franciaországban az államosítás folyamata hasonló elvek szerint zajlott. A gazdasági és társadalmi programot illetően széles körű konszenzus alakult ki a különböző politikai és társadalmi erők között. Mindkét esetben egy szerkezetét tekintve koalíciós, átmeneti jellegű kormány alapozta meg a háború utáni társadalmi program kidolgozását, majd baloldali többségű kabinetek valósították meg a kiterjedt nacionalizálást. A brit és a francia baloldal – egy-egy, a világháború előtti elvetélt kísérlet után – 1945-ben kapott lehetőséget a kormányzóképeség bizonyítására, és egyúttal társadalmi programja realizálására. Hogy az államosítás nem ütközött nagyobb társadalmi ellenállásba, abban szerepe volt a háború utáni környezetnek és lakossági hangulatnak, valamint annak, hogy konzervatívok és

liberálisok is részt vettek a nagyratörő tervek megalapozásában. A társadalom valóban „össz nemzeti” vívmányként élte meg a szolgáltatásoknak és az energiaforrásoknak a nemzeti közösségre való „átruházását”.

Az 1980-as években mindkét országban – ellentétes irányú – fordulat következett be. A polarizált, a bal- és jobboldal éles kulturális szembenállása által jellemzett francia rendszerben az 1980-as évek szocialista fordulatot – és ezzel együtt a nacionalizáció továbbvitelét – hozta, míg a szigetországban ellentétes folyamat zajlott le: a privatizáció „ellen-tendenciája”.

Az 1980-as évek óta az államosítás hívei egyre nagyobb mértékben visszaszorulnak a privatizáció és a dereguláció „korszelleme” előtt. Ahogyan azonban az utóbbi időszak fejleményei tanúsítják, a jelenlegi globális piacgazdaságban is előfordulhatnak olyan esetek, amikor szükséges lehet, hogy a kormányok állami felügyeletet gyakoroljanak egy-egy szektorban. A mai államosításoknak azonban két jellemzőjük van minden piacgazdaságban: a *rendkívüliség* és az *ideiglenesség*, vagyis az eljárás ágazati szempontból és időben is korlátozott. Az egész szektorokat átfogó, teljes körű nacionalizálásoknak azonban lejárt az idejük.

A magyar helyzet – nyugati fénytörésben

Az Orbán-kormány intézkedései önmagukban nem tekinthetők kivételesnek. Még csupán a konszenzust sem hiányolhatjuk a Mal Zrt. állami felügyelet alá vételének esetében, hiszen a parlament két ellenzéki frakciója is megszavazta a honvédelmi törvény módosítását, az LMP pedig „udvarias nemmel” szavazott, vagyis tartózkodott.

Amíg a jelenlegi nyugat-európai szabályozások az átmenetiséget hangsúlyozzák, addig a honvédelmi törvény módosítása, az ún. [Lex Mal](#) néven elhíresült 2010: XCIII. törvény nem utal arra, hogy az állami felügyelet egy cég esetében milyen időtartamra

vonatkozik. A kormányfő szóvivője és a külügyminiszter ugyan később siettek leszögezni a Mal Zrt. feletti állami felügyelet ideiglenességét, de ennek a feltételnek hiányzik a jogszabályi háttere.

A törvény semmit sem mond az államosítás bekövetkezése esetén a tulajdonos(ok) kártalanításáról. Nincsen körülhatárolva a katasztrófahelyzet fogalma sem. Ezek a hiányosságok, illetve pontatlanságok bizonytalan helyzetet teremtenek, miközben a mai nyugat-európai kormányok arra törekednek, hogy alaposan, minden részlettel kapcsolatban körültekintően fogalmazzák meg az esetleges követeléseiket. Ennek az oka, hogy a nyugat-európai kormányok a látszatát is el akarják kerülni annak, hogy tartósan bele akarnának avatkozni a piac autonóm működésébe, jól tudva, hogy a globális gazdasági rendszerben ez túl sok érdek sérelmével jár együtt.

Ugyanakkor az érv, miszerint az állami felügyelet nem tolerálható egy piactudományban, nem állja meg a helyét. Az 1945 utáni Nyugat-Európa piactudományainak fejlődését az államosítási programok előrelendítették, és napjainkban is szükségessé válhat egy-egy szektorban, egy-egy vállalatban az állami részvétel, amennyiben a közjó előmozdítása, a közösség védelme (pl. egy környezeti katasztrófa elhárítása vagy a válság hatásaival szembeni védekezés) ezt szükségessé teszi. Az állami felügyelet azonban – valószínűleg – soha nem fogja elérni azt a kiterjedtséget, mint az 1945 utáni „fénykorban”, amikor ez a törekvés az ágazatokat átfogó államosításokig terjedt. A jelenlegi világrendben az ilyen irányított gazdaságok is sérülékenyek, a nemzetközi gazdasági szereplők közötti összefonódások pedig lehetetlenné teszik a mindenre kiterjedő szabályozást.

A nyugati kormányok tisztában vannak azzal, hogy az államosítás sem nem jó, sem nem rossz, hanem olyan szükségszerűség, amelyet az élet kényszerít ki, és hogy a doktriner államosítás-ellenesség adott esetben éppolyan káros lehet, mint annak az ellenkezője. Magyarországon – és általában Közép- és Kelet-Európában – azonban az államosítás történelmi okokból nem ugyanazt jelenti, mint a nyugati politikai kultúrában felnőtt állampolgároknak, ezért különösen fontos, hogy a jogszabályok

rossz megfogalmazásaikkal ne adjanak alkalmat a félreértésekre. Mint oly sok kérdésben, az államosítás fogalmával és lebonyolításával kapcsolatban is szükség lenne egy tisztázó vitára a hazai politikai és társadalmi szereplők között.