

Imre Miklós

A KÖZIGAZGATÁS KAPCSOLATA A GAZDASÁGGAL, AZ ÁLLAMSZOCIALIZMUS ÉS A RENDSZERVÁLTOZTATÁS GAZDASÁGI- GAZDASÁGIRÁNYÍTÁSI ÁTALAKULÁSAI LŐRINCZ LAJOS MUNKÁSSÁGÁNAK TÜKRÉBEN

The Relationship between Public Administration and the Economy; Economic and Economic Governance Changes under State Socialism and the during Change of Regime in the Academic Work of Lajos Lőrincz

Dr. Imre Miklós, egyetemi docens, főiskolai tanár, Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézet, Imre.Miklos@uni-nke.hu

Lőrincz Lajos akadémikus munkásságát végigkísérte a közigazgatás és a gazdaság viszonyának tudományos kutatása. Az iskolateremtő tudós kivételes rendszerező képessége, problémaérzékenysége, a nemzetközi irodalom teljes körű ismerete alapján – jellemzően – összehasonlító módszerrel végzett elemzései, minden, a témával foglalkozó kutató számára iránymutatóak.

Lőrincz professzor átfogóan vizsgálta a gazdaságnak a közigazgatás szervezetére, funkcióira és személyi állományára gyakorolt hatását. Az akadémikus álláspontja szerint a közigazgatási változások iránti igény folyamatosan jelen van az egyes államok történetében. Véleménye alapján reformértékűnek csak akkor tekinthető egy változás, ha egyidejűleg megfelel egy komplex feltételrendszernek.

Ebből következően semmiképpen nem tekinthető reformnak az államszocialista rendszernek a gazdaság- és gazdaságirányítás átalakítására irányuló intézkedéssorozata. Ezek a változások ugyanis nem a társadalom akaratát valóban tükröző politikai erők konszenzusán, még kevésbé társadalmi közmegegyezésen alapultak.

A rendszerváltozás során megvalósított gazdaságirányítási átalakítások minden szempontból megfelelnek a Lőrincz professzor által meghatározott feltételeknek, így azok egyértelműen reformnak minősülnek.

KULCSSZAVAK:

államszocializmus, átalakítás, gazdaság, gazdaságirányítás, közigazgatás, rendszerváltozás, piac, reform

The scientific research of the relationship between public administration and the economy was constantly present in the academic work of Lajos Lőrincz. Thanks to his outstanding systematic thinking skills, his sensitivity towards problems and his overall knowledge of international literature Lőrincz carried out research with a comparative method providing a guideline for every researcher dealing with the aforementioned topic. Professor Lőrincz widely examined the effect of economy on the organization, functions and staff of public administration. As far as the academia is concerned the need for administrative change has always been present in the history of the state. He had the opinion that a change can only be considered a reform if it meets certain criteria at the same time. Consequently, the state socialist system's measures to transform the economy and economic governance in no event can be considered a reform. Since these changes were neither based on the political forces' consensus reflecting the society's will, nor on social agreement. The economic governance transformation carried out at the time of the regime change fully meet the terms defined by Professor Lőrincz, thus they are unequivocally considered reforms.

KEYWORDS:

economy, economic governance, public administration, regime change, reform, state socialism, transformation

1. BEVEZETÉS

Lőrincz Lajos akadémikus munkásságát végigkísérte a közigazgatás és a gazdaság viszonyának tudományos kutatása. Az iskolateremtő tudós kivételes rendszerező képessége, problémaérzékenysége, a nemzetközi irodalom teljes körű ismerete alapján – jellemzően – összehasonlító módszerrel végzett elemzései, minden a témával foglalkozó kutató számára iránymutatóak.

Lőrincz Lajos professzor álláspontja szerint a közigazgatás három elem szerves egységeből áll: a szervezetrendszer alkotó szervekből, a szervezet tevékenységéből, funkcióiból, végül a legaktívabb komponensből, a személyi állományból. Ez utóbbi alkotórész, amely a szervezetet és a funkciórendszert mozgásba hozza és mozgásban tartja.¹

Tanulmányunkban a magyarországi gazdasági és gazdaságirányítási átalakulások II. világháború utáni, rövid bemutatására vállalkozunk. Áttekintésünk során a Lőrincz professzor által kimunkált logikai rendszert alkalmazzuk, tehát figyelmet fordítunk a közigazgatás feladataira, szervezetére és személyi állományára. Természetesen elengedhetetlen, hogy feldolgozásunk a legfontosabb gazdaságpolitikai összefüggésekre is utaljon. Az elemzés terjedelmi okokból, csak az államszocialista korszak és a rendszerváltozás időszakának rövid áttekintésére vállalkozik. A későbbiekben feltétlenül szükség van egy szélesebb időhorizontú tanulmány elkészítésére. Ennek keretében sor kerülhet a kiegyezést követő, gazdasági-gazdaságirányítási átalakulások áttekintésére éppúgy, mint a két világháború közötti időszak, valamint a rendszerváltozás utáni két és fél évtized részletes elemzésére.

Feldolgozásunk során követjük Lőrincz Lajos azon gondolatmenetét, amely szerint a közigazgatási változások nem azonosak a közigazgatási reform fogalmával. Reformértékűnek csak akkor tekinthető egy változás, ha egyidejűleg megfelel egy négy komponensből álló – tanulmányunkban kifejtett – feltételrendszernek.

Az előzőek alapján nem tekinthetők reformnak az államszocialista rendszernek a gazdaság totális átalakítására irányuló intézkedései és az ennek keretében megvalósított gazdaságirányítási változtatások. Ezek ugyanis nem a társadalom akaratát valóban tükröző politikai erők konszenzusán, még kevésbé társadalmi közmegegyezésen alapultak. A rendszerváltozás során megvalósított gazdaságirányítási átalakítások ezzel szemben megfelelnek a Lőrincz professzor által meghatározott feltételeknek, így azok egyértelműen reformnak minősülnek.

2. KÖZIGAZGATÁS KAPCSOLATA A GAZDASÁGGAL

Lőrincz Lajos 1975-ben adta közre „A közigazgatás és a vállalatigazgatás” című tanulmányát. Az áttekintés alapvetően a közigazgatás és a magánigazgatás (vállalatigazgatás) kapcsolatát vizsgálja, a közigazgatással foglalkozó különböző tudományterületek – elsősorban a közjogi és az igazgatástudományi irányzatok – nemzetközi szakirodalmának széles körű feldolgozása alapján. A szerző elemzi a köz- és a magánigazgatás tartalmát, a közöttük meglévő

1 LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1981, 11–12.

különbségeket és a hasonlóságokat, valamint a két terület egymáshoz való viszonyát. A tanulmány hangsúlyozza a közigazgatás és a gazdaság kölcsönhatását, ugyanakkor kiemeli a viszonyrendszerben a gazdaság meghatározó szerepét.²

Lőrincz professzor 1981-ben megjelent „A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával” című átfogó műve annak a keretrendszernek a figyelembevételével végzi el a közigazgatás és a gazdaság viszonyrendszerének feldolgozását, amely egész pályafutásán nyomon követhető. Lőrincz Lajos gondolatai az akkori legmodernebb szakirodalmi álláspontokat tükrözik.

A szerző véleménye szerint a közigazgatás két lehetséges módon – mozdulatlansággal és változással – reagál a társadalmi/gazdasági környezet átalakulására, mindkét módozatot egy időben, egyszerre alkalmazza. Lőrincz professzor ebben a művében is, mint szinte minden más munkájában hangsúlyozza – a szükséges reformok jelentősége mellett –, a közigazgatás stabilitásának fontosságát.³

Lőrincz Lajos rögzíti azon álláspontját, amely szerint a közigazgatás három elem szerves egységből áll: a szervezetrendszert alkotó szervekből, a szervezet tevékenységéből, funkcióiból, végül a legaktívabb komponensből, a személyi állományból. A legutolsó alkotórész, amely a szervezetet és a funkciórendszert mozgásba hozza és mozgásba tartja. Lőrincz professzor kutatásai során a közigazgatás és a gazdaság viszonyát – az előzőekben említett – három modulra fókuszálva elemzi.

A szerző a szervezettel kapcsolatban megállapítja, hogy a korábban kialakult klasszikus közigazgatási modellnek a 19., még inkább a 20. században bekövetkezett kétségbevonhatatlan mennyiségi változásai nem eredményezték a közigazgatás egész szervezetének minőségi átformálódását. Még akkor is így van ez, ha a 20. század második felében a száz évvel korábbi öt-hat minisztérium helyett néhol több tucat működik.⁴

A külügyi, pénzügyi, honvédelmi, igazságügyi területen jelentős szervezeti változások nem történtek. Ugyanakkor elsősorban a gazdasági szférában igen erőteljes szervezeti átalakulások mentek végbe. Új minisztériumok jöttek létre, a mezőgazdasági, közlekedési, munkaügyi, kereskedelmi, energetikai, város- és községfejlesztési stb. feladatok ellátására.⁵

A 20. század második felére a központi közigazgatási szervezeteknek – egyre nagyobb mértékben – fő feladatává válik a tervezés, a nyilvántartás, a prognosztika. Ezeknek a teendőknek az ellátásához számos szakértőt, a számítógépek óriási információtároló kapacitását vesznek igénybe.⁶

A minőségi változás jelei ugyanakkor az ún. feladatteljesítő közigazgatással kapcsolatban tapasztalhatók. A feladatteljesítő közigazgatás rendszerint nem általános, hanem egy-egy konkrét, időben és helyben pontosan körülhatárolt tevékenység ellátásával megbízott, lokalizált, specializált szervezet. Jellemző még rá a mozgékonyosság, a feladatai nem illeszthetőek

2 LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás és a vállalatigazgatás*, Állam- és Jogtudomány 18., Akadémiai Kiadó, Budapest, 1975/2, 243–264.

3 LŐRINCZ: *A közigazgatás kapcsolata...*, i. m., 7–8.

4 *Uo.*, 30–31.

5 *Uo.*, 32–35.

6 *Uo.*, 31.

az éves költségvetési rendszerbe, számára az alávetettség nem elegendő, ennél többet, munkájához aktív támogatást igényel, tevékenységét alkotó kollektívaként látja el.⁷

A gazdasági élet fejlődése – különösen az angolszász államokban – számos ilyen, új típusú szerv kialakulását eredményezte. Ezek a köz érdekében végeznek igazgatási tevékenységet, de mégsem tekinthetők tipikus közigazgatási szervezeteknek. Ilyen szervezetek az Egyesült Államokban az ún. független ügynökségek (independent agencies), Angliában a köztestületek (public corporations), Franciaországban pedig a különböző bizottságok.⁸

Lőrincz Lajos álláspontja szerint a gazdasági életben bekövetkezett átalakulások a közigazgatás funkcióit is megváltoztatták. Az anyagi javak előállítását világszerte a centralizáció és koncentráció, az automatizáció elterjedése, a tudomány és a műszaki fejlesztés eredményeinek egyre növekvő ütemű felhasználása, a nemzetközi méretű munkamegosztás (integráció) erősödése jellemzi. Ez tükröződik a közigazgatás termelésszervezési (szolgáltató) funkcióinak növekedésében.⁹

Lőrincz professzor rögzíti, hogy a modern ipari államok közigazgatása megközelítően a következő új funkciókat látja el. Az országos méretű tervezés, prognosztizálás, a természeti és munkaerőforrások számbavétele és észszerű felhasználása, a modern technika elterjedésének ösztönzése, a tudományos kutatások finanszírozása és irányítása, a termelés kulcsfontosságú területeinek kiemelt állami támogatása, a termelés ütemének és minőségének különböző eszközökkel történő befolyásolása, a nemzetközi gazdasági és tudományos – műszaki együttműködés stratégiájának, taktikájának kidolgozása, a termelés és fogyasztás harmóniájának biztosítása.¹⁰

A szerző a gazdaságnak a közigazgatás személyi állományával való kapcsolatát illetően megfogalmazza azt az álláspontját, amely szerint a 19. században a személyzet létszámát illetően nem volt érdemi változás. A személyi állomány társadalmi összetétele azonban szignifikánsan átalakult, a nemességet felváltja a polgárság, illetve a polgárosuló földbirtokos réteg.

A személyi állományban döntő változás a 19. század végén, még inkább az első világháború után következett be. A tőkés államok funkcióinak kiszélesedéséből következően igen erőteljes létszámnövekedés történt. Franciaországban például a közszolgálati dolgozók száma 1914-ben 494 ezer, 1936-ban 682 ezer, 1946-ban pedig 948 ezer volt.¹¹

A minden államra jellemző létszámgyarapodás mellett a közigazgatás személyi állományában igen erőteljes minőségi változás figyelhető meg. A közhivatalnokok egyre nagyobb mértékben az alsó és középosztályok legalább középiskolai végzettséggel rendelkező tagjából kerülnek ki.¹²

Lőrincz professzor – az előzőekben hivatkozott könyvében – elemzését a közigazgatási szervezettel kezdte, de egyéb munkáiban többször rögzítette, hogy a szervezeti kérdéseket

7 *Uo.*, 15–16.

8 *Uo.*, 36.

9 *Uo.*, 53.

10 *Uo.*, 53–54.

11 *Uo.*, 57–58.

12 *Uo.*, 59.

tekinti a közigazgatás három modulja (feladat, szervezet, személyi állomány) közül a legkevésbé meghatározónak.

Lőrincz Lajos a közigazgatás és a gazdaság viszonyával kapcsolatos megállapításainak időtállóságát jelzi, hogy a kérdéskörrel is foglalkozó, több évtizeddel később egy másik társadalmi rendszerben megjelent művei lényegi változtatás nélkül tartalmazzák az előzőekben ismertetett összefüggéseket.

A 2005-ben és a 2010-ben közreadott „A közigazgatás alapintézményei” című átfogó munkák – a korábban leírtakhoz képest – csak néhány, az évtizedek alatt történt változásokból szükségszerűen következő kiegészítést tartalmaznak.

Az egyik új momentum, hogy a gazdasági élet és a közigazgatás funkcióinak változásai körében megjelenik a globalizáció fogalma.¹³ Ugyanakkor feltétlenül meg kell említeni, hogy Lőrincz Lajos 1981-ben megjelent – az előzőekben többször hivatkozott műve – a globalizáció lényeges ismérveit kivétel nélkül tartalmazza.

A másik kiegészítés a személyi állomány – a gazdasági folyamatok hatására bekövetkezett – létszámnövekedésével és átrétegződésével kapcsolatos. Ebben a körben említésre kerül a felkészültség területén az ún. második minőségi változás. Ez utóbbival kapcsolatban Lőrincz professzor megállapítja, hogy a 2000-es évekre az egyetemi, főiskolai végzettség általánossá vált a közigazgatás központi és helyi szerveiben egyaránt. A fejlettebb államokban a vezetők és az érdemi ügyintézők 60–80%-a rendelkezik felsőfokú diplomával.¹⁴

Az akadémikus tudományos munkássága során a gazdaságot mindvégig a közigazgatást alakító egyik meghatározó tényezőnek tekintette.

1986-ban megjelent tanulmányában kifejtette, hogy a társadalom és a társadalomirányítás körülményei jelentősen megváltoztak Magyarországon a II. világháborút követő három évtized alatt. Átalakult a társadalmi tulajdon kezelése, tartalma, nem szólva a tervezésről, a tervgazdálkodásról. A változások egyik eredménye a vállalati szféra nagymértékű önállósága „pontosabban konkrét államigazgatási szervtől való függőségének nagymértékű csökkenése”.¹⁵

A szerző élesen kritizálja az akkori minisztériumi szervezetet. Álláspontja szerint a struktúra akkor alakult ki, amikor a minisztériumoknak hatalmas volumenű termelő, szolgáltató és igazgatási szervezetek irányítása volt a fő feladatuk. Ez a feladat kiürült, mégis a szervezet felépítésének a koncepciója változatlan maradt.¹⁶

A tanulmányban megfogalmazódik a Lőrincz Lajos által később többször részletesen kifejtett – az előzőekben már meghivatkozott – álláspont, amely szerint a szervezeti kérdéseknél sokkal fontosabbak a személyi állománnyal összefüggő témakörök, jelen esetben a személyi állomány szakmai struktúrája felülvizsgálatának a szükségessége. A szerző véleménye szerint olyan korszakban, amikor a közigazgatás igyekezett közvetlenül alakítani az anyagi, termelési folyamatokat, a személyi állományt az anyagi folyamatok irányításának szakértő-

13 LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, HVG – ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005, 48.

LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, HVG – ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010, 64.

14 LŐRINCZ: *A közigazgatás alapintézményei*, 2005..., i. m., 49.

LŐRINCZ: *A közigazgatás alapintézményei*, 2010..., i. m., 63–65.

15 LŐRINCZ Lajos: *Modernizáció és reform a közigazgatásban*, Jogtudományi Közlöny, 1986/5, 208.

16 *Uo.*, 209.

iből (építész, vegyész, agrárszakember stb.) kellett létrehozni. A hatósági, törvényességi felügyeleti, piacfelügyeleti, a korrekt és pontos jogszabályalkotási tevékenységként megjelenő, megváltozott feladatokhoz kell a személyi állományt alakítani. A közigazgatásban meghatározóvá válik az igazgatási szakemberek és a jogászok szerepe.¹⁷

Lőrincz professzor a rendszerváltozás után is foglalkozott a gazdaság és a közigazgatás viszonyával. Álláspontja szerint, a gazdaság meghatározó szerepe érvényesült az európai integráció egyik nem várt hatásában, az államhatalmi ágak erőviszonyában bekövetkezett változásában is. A szerző egy 1998-ban megjelent művében megállapította, hogy az integráció a döntések előkészítésében és végrehajtásában háttérbe szorította a képviselői szerveket és megerősítette a végrehajtó hatalmat, ezen belül is a kormányzati szerveket, a közigazgatást. Ennek okai összetettek, de meghatározó jelentősége van az integráció fő irányának, vagyis a gazdasági célkitűzéseknek.

A gazdaság, a vám- és pénzügyek egységesülésében a képviselői szerveknek korábban sem volt kiemelkedő szerepük, jelenlétük az egységes európai rendszer megteremtésében még kevésbé érzékelhető. Az uniós döntéshozatali mechanizmus is jelentősen hozzájárult a képviselői háttérbe szorulásához. A nem várt következmények egyike a centralizáció megerősödése.¹⁸

3. GAZDASÁGI-GAZDASÁGIRÁNYÍTÁSI VÁLTOZÁSOK AZ ÁLLAMSZOCIÁLIZMUSBAN ÉS A RENDSZERVÁLTOZÁSKOR

Az államszocialista időszak és a rendszerváltozás gazdaságirányítási történéseinek bemutatása előtt fontos annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy ezen korszakok változásai mennyiben minősíthetők reformoknak.

A közigazgatási reform fogalmának a magyar szakirodalomban számos jelentéstartama ismert. Lőrincz Lajos véleménye szerint a közigazgatási változások iránti igény folyamatosan jelen van az egyes államok történetében.¹⁹

Egyetértünk az iskolateremtő tudós azon álláspontjával, amely szerint a változás azonban nem azonos a közigazgatási reformmal. Lőrincz professzor a nemzetközi szakirodalomra alapozva kifejti, hogy reformértékűnek csak akkor tekinthető egy változás, ha egyidejűleg megfelel a következő négy feltételnek:

Olyan kiemelkedő jelentőségű átalakulásról van szó, amely alkotmánymódosítást igényel. A reform változtatást jelent a közigazgatás jellegén a közigazgatás minden szintjén és területén. Az átalakulás kidolgozott, végiggondolt, a különböző politikai erők által elfogadott koncepción nyugszik. Az elméleti koncepció ténylegesen meg is valósul.²⁰

17 Uo., 209.

18 LŐRINCZ Lajos: *Európai integráció – magyar közigazgatás*, Magyar Közigazgatás, 1998/7, 405.

19 LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatási reformok: Mítoszok és realitás*, Közigazgatási Szemle, 2007/2, 3.

20 Uo., 3.

A négy összetevőre figyelemmel jelenti ki a szerző, hogy „Magyarország az elvetélt közigazgatási elképzelések országa volt”.²¹ Ezzel összefüggésben hivatkozik Csizmadia Andor 1979-ben megjelent „Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban” című válogatására.

Lőrincz Lajos a közügyek intézésének nem megengedhető bizonytalanságra utalva, pozitív jelenségeként értékeli, hogy valóságos közigazgatási reformokra kivételesen kerül csak sor. Politikai-társadalmi rendszerváltozások, nagyon súlyos gazdasági, politikai válsághelyzet, háborús állapotok, természeti katasztrófák után alkalmaznak az államok ilyen megoldásokat, konszolidált társadalmi, gazdasági körülmények között nem.²²

A Lőrincz professzor által alkalmazott reform fogalom alapján, Magyarországon a II. világháborút követő időszakban csak kivételesen került sor gazdaságirányítási reformra.

3.1. Gazdasági-gazdaságirányítási változások az államszocializmus idején

Az előzők alapján – álláspontunk szerint – nem tekinthetők reformnak az államszocialista rendszer gazdasági- és gazdaságirányítási átalakításai. Ezek a változások ugyanis nem a társadalom akaratát valóban tükröző politikai erők konszenzusán, még kevésbé társadalmi közmegegyezésen alapultak. Kétségtelen azonban, hogy a totális rendszer kiépítése a gazdaság és a gazdaságirányítás minden területét érintette.

1949-ig megtörtént a tulajdonviszonyok teljes átalakítása. Az 1947-ben megindult államosítási folyamatok kezdetben csak a kulcságazatokat (szénbányászat, villamosenergia-ipar) érintették. Az 1948. évi XXV. törvény már valamennyi 100 munkásnál többet foglalkoztató üzemet állami tulajdonba vett.²³ A mezőgazdaság területén az 1940-es évek végén elindított ún. szövetkezesítés végső célja a magántulajdon teljes felszámolása volt.²⁴

Az 1949. évi Alkotmány már teljeskörűen tükrözi az államszocialista rendszer alaptételeit a tulajdonviszonyok területén. Ennek értelmében „A Magyar Népköztársaságban a termelési eszközök zöme társadalmi tulajdonként az állam, a közületek vagy szövetkezetek tulajdonában van”.²⁵ Az 1950-es évek elejére Magyarország gazdasága a többi szocialista országhoz hasonlóan, döntő mértékben államosított gazdaság volt.

Magyarországon és a többi kelet-közép-európai államban az államszocialista gazdaságirányítás a Szovjetunió példáját követte. Ezek a fejlettebb országok ugyanakkor, a szovjet mintától eltérő megoldásokat alkalmaztak azonban, a rendszer kereteit nem léphették át.

3.1.1. Gazdasági jellemzők, gazdaságpolitika, a gazdasági közigazgatás funkciói

A következőkben a részletek kifejtése nélkül, az államszocialista gazdaság és gazdaságirányítás alapvető összefüggéseinek bemutatására vállalkozunk.

21 Uo., 3.

22 Uo., 4.

23 TÉGLÁSI András: *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme*, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2013, 104.

24 HONVÁRI János: *XX. századi magyar gazdaságtörténet*, Aula Kiadó, Budapest, 2006, 178–208.

25 A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 4 § (1).

A gazdasági tevékenység- és a gazdaságirányítás egészét meghatározta a szocialista rendszer egyik legfontosabb ismérve, amely szerint a politikai hatalom egy központban koncentráldott és ennek alárendelve működött az államszervezet.

Magyarországon is a gazdasági tervezés elsőbbsége (primátusa) érvényesült. A terv végrehajtása kötelező volt a gazdaságirányítási szervek és a vállalatok számára. A terv kidolgozását egy erre szakosodott apparátus végezte. A tervezés központi szervezete az Országos Tervhivatal volt. A tervezésben részt vettek a minisztériumok, a középírányító szervezetek (pl. igazgatóságok) és a vállalatok egyaránt.²⁶

A tervezés során a nyereségesség és más gazdasági szempontok másodlagos szerepet játszottak. A gazdaságban a pénz szerepe passzív volt. A gazdaság egészére a monopolhelyzetben lévő nagy, döntően állami tulajdonban álló gazdasági szereplők dominanciája volt jellemző. Ez a nagyvállalati struktúra önmagában is kizárta a versenyt. A gazdasági rendszer valódi célja nem a fogyasztás növelése, hanem a növekedés ütemének magas tartása volt.²⁷ Az egyes országok és a gazdasági szereplők egyaránt önellátásra rendezkedtek be. A gazdasági autarkia megszüntette a gazdaságnak a külpiacokon történő megméretését és értékelését. A szocialista országok túlnyomó részére nem a teljes önellátás, hanem az egymás közötti, államilag ellenőrzött kereskedelem volt jellemző (KGST).²⁸ A piacgazdaságokkal való kapcsolatokat az importéhség, az export averzió és az eladósodási hajlam jellemezte.²⁹

Az államszocialista rendszerben a pazarlás és a hiány egyszerre volt jelen.³⁰ A szocialista gazdaságban a hiány öngerjesztő mechanizmuson keresztül újabb hiányt szült.³¹ A rendszer számos jellemzője törvényszerűen előidézti a hiány mellett a többlet kialakulását is.³² Magyarországon a gazdaságnak – az előzőekben vázolt – általános jellemzői a korszak végéig érvényesültek. Kétségtelen azonban, hogy jelentős hangsúlyeltolódások jellemezték a gazdaságirányítási rendszert, amelynek alapján különböző korszakok különíthetők el.³³

Ezek a korszakok a következők:

- Direkt tervgazdálkodás.
- Piaci szocializmus („új gazdasági mechanizmus”).
- A „puha diktatúra” gazdaságirányítása, vállalati öngazgatási modell.

26 KORNAI János: *A szocialista rendszer*, Kalligram, Budapest, 2012, 144.

27 BOD Péter Ákos: *Közgazdaságtan*, Aula Kiadó, Budapest, 2006. 192–193.

28 HÁMORI Balázs: *A szocialista rendszer = Összehasonlító gazdaságtan*, szerk. SZABÓ Katalin, Aula Kiadó, Budapest, 2007, 167.

29 KORNAI: *A szocialista... i. m.*, 365–371.

30 BORDÁS Mária: *A közigazgatás gazdaságtana*, Aula Kiadó, Budapest, 2009, 49.

31 KORNAI János: *A hiány*, Kalligram, Budapest, 2011, 566.

32 KORNAI: *A szocialista... i. m.*, 270–287.

33 HÁMORI Balázs: *A reformszocialista kísérletek. Piaci szocializmus, avagy a reform korlátai = Összehasonlító közgazdaságtan*, szerk. BARA Zoltán, SZABÓ Katalin, Aula Kiadó, Budapest, 2007, 269–327.

3.1.2. A gazdasági közigazgatás szervezete

Direkt tervgazdálkodás

Az államosításokat követően az állami vállalatok jogi formája kialakításának első állomását a nemzeti vállalatokról szóló 1948. évi XXXVII. törvénycikk és a végrehajtásáról rendelkező 8230/1948. (VII. 6.) Korm. rendelet jelentette. A nemzeti vállalati formát az 1950. évi 32. tvr. módosította állami vállalatra.³⁴

A direkt tervgazdálkodásban a gazdasági döntési jogkörök és a gazdálkodáshoz szükséges eszközök feletti rendelkezés a gazdaságirányítási szervek kezében koncentrálódott. A népgazdasági terv a gazdálkodás részfolyamataira is kiterjedt. A központi döntések a vállalatok részére, egy tervlebontható folyamat alkalmazásával címzett tervutasítások formájában kerültek megfogalmazásra. A vállalati tevékenység értékelésének alapja a kötelező tervmutatók teljesítése volt.

A vállalatirányítás elsődlegesen egy ágazati, lineáris, hierarchikus, többfokú irányítási láncolatban keresztül valósult meg.³⁵

Lőrincz professzor – az általunk korábban meghivatkozott – „A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával” című átfogó művében részletesen foglalkozik a direkt tervgazdálkodás gazdaságirányításának szervezeti kérdéseivel. A szerző megállapítja, hogy a Szovjetunióban bizonyos időszakokban hat-nyolc, Közép-Európában három-négyfokú irányítási rendszer működött.

Magyarországon, a többi államszocialista országhoz hasonlóan a tervutasítások kiadásában kulcsszerepet játszó ágazati minisztériumok száma igen magas volt, ezek lényegében alágazati szinten szerveződtek. 1950-től 1956-ig a gazdaságpolitikai koncepciók változása plasztikusan nyomon követhető a gazdasági minisztériumok alakulásából, átalakulásából, megszűnéséből. 1953-ban a tizenegy gazdasági minisztériumot hat minisztériummá vonták össze. 1954-ben éppen ellenkező tendencia érvényesült, a gazdasági tárcák száma kilencre növekedett. 1957-re a direkt tervutasításos rendszer minimális oldódásával párhuzamosan alakult ki egy viszonylag stabil ágazati minisztériumi szerkezet, öt gazdasági minisztériummal. Ezek a következők voltak: Építési (később Építési és Városfejlesztési), Kohó- és Gépipari, Könnyűipari, Mezőgazdasági és Élelmezésügyi (korábban Földművelésügyi), Nehézipari Minisztérium.³⁶

A tervgazdálkodási modellben a funkcionális szervek szerepe másodlagos volt, lényegében a kormány törzskarát képezték. A direkt tervutasításos rendszerben az állami vállalatok nem valóságos gazdasági szereplők voltak, hanem a gazdaságirányító állami szervek – az államapparátus – részeként működtek.³⁷

34 BODA Boglárka: *Az állami vállalatok vezetőivel kapcsolatos személyügyi tevékenység változása az államszocialista korszakban*, *Polgár Szemle*, 11(2015)/4–6, 541.

35 SÁRKÖZY Tamás: *A szocialista vállalatelmélet jogtudományi alapjaihoz*, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, Budapest, 1981, 204–223.

36 LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával*, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, Budapest, 1981, 44–45.

37 SÁRKÖZY: *i. m.*, 205–210.

Az 1956-os forradalomnak elsősorban nem gazdasági céljai voltak, de a hatalom számára egyértelművé vált, hogy ezen a területen sem követhetik teljesen az eredeti szovjet mintát. A társadalmi elégedetlenség leszerelésének egyik eszköze volt a legnyilvánvalóbb gazdasági hibák bizonyos korrekciója és a direkt tervgazdálkodási rendszer „megreformálása”.³⁸ A nagyon óvatos átalakítások persze nem jelentettek többet néhány vállalati érdekeltségi alap létrehozásánál és a tervmutatók számának bizonyos csökkentésénél.

Piaci szocializmus („új gazdasági mechanizmus”)

Az 1960-as évektől kezdődően megvalósított gazdasági változtatások fő célja az ipari beruházások preferáltságának csökkentése és a lakosság fogyasztási cikkekkel való ellátásának a növelése volt.³⁹

Az 1960-as évektől az 1980-as évekig terjedő időszakban – rendkívül ciklikusan – bekövetkezett gazdasági és gazdaságirányítási átalakítások azonban igazi reformnak nem tekinthetők, hiszen a rendszer – korábban röviden bemutatott – kereteit nem haladták meg. Kétségtelen azonban, hogy az 50-es évekhez képest jelentős változtatásokról van szó.⁴⁰

Az 1968-ban bevezetett ún. „új gazdasági mechanizmus” megszüntette a kötelező tervmutatókat és ezek helyett a pénzbeli elszámolásra támaszkodott.⁴¹

Az állami vállalatok elvileg szabadon választhatták meg szerződéses partnereiket. A piaci szocializmusnak nevezett modellben az önállóan tekintett – a valóságban korlátozott autonómiával rendelkező – vállalatokat a tervutasítások helyett indirekt gazdasági szabályozókkal kívánták a gazdaságpolitika által meghatározott és a népgazdasági tervekben rögzített célok teljesítésére rábírni.⁴²

Szakítottak a direkt tervgazdálkodásra jellemző ágazati hierarchikus irányítás túlsúlyára alapozó vállalatirányítással és egy kormányzati többszörös irányítást kívántak megvalósítani.⁴³ Ebben a szisztémában az indirekt gazdasági szabályozókat kimunkáló funkcionális szervezeteknek meghatározó szerepük volt. Így rendkívüli módon megerősödött a Pénzügyminisztérium, az Országos Tervhivatal, a Munkaügyi Minisztérium, az Országos Anyag- és Árhivatal, valamint a Központi Statisztikai Hivatal egyaránt.

Az 1968-as indirekt piacsabályozásnak is nevezett „új gazdasági mechanizmus” törvényi legitimitációja a külső és belső ciklikus politikai fordulatok következtében csak 1977–78-ban történt meg. Megszületett az állami vállalatokról szóló 1977. évi VI. törvény, amely szerint a vállalat az állam gazdasági vállalkozása, amely a rábízott vagyoni eszközökkel és munkaerővel önállóan gazdálkodik. A vállalat tehát elvileg mindent megtehetett, amit számára törvény nem tiltott vagy korlátozott.⁴⁴

38 BOD: *i. m.*, 196.

39 Uo.

40 HONVÁRI János: *XX. századi magyar gazdaságtörténet*, Aula Kiadó, Budapest, 2006, 417–426, 459–484.

41 BOD: *i. m.*, 197.

42 HÁMORI: *i. m.*, 280–282.

43 SÁRKÖZY: *i. m.*, 268.

44 SÁRKÖZY Tamás: *Magyarország kormányzása 1978–2012*, Park Könyvkiadó, Budapest, 2012, 118.

A „puha diktatúra” gazdaságirányítása, a vállalati öngazgatási modell

1979-től kezdődően, a fokozatosan romló gazdasági helyzet hatására, egyre inkább oldódtak a gazdasági kötöttségek, és megerősödött a magántevékenységre alapuló, ún. második gazdaság.⁴⁵ Engedélyezték az állami munkahelyek melletti kiegészítő tevékenységeket, megindult a gazdasági munkaközösségek és a vállalati gazdasági munkaközösségek létrehozása. Ez utóbbi az államszocialista gazdasági rendszer egyik legerőteljesebb kritikája volt, hiszen a munkavállalók az állami vállalatoktól „bérelt” eszközökkel a vállalati teljesítményüket messze meghaladó hatékonysággal termeltek. Az 1980-as években fokozatosan bővült az ún. kisiparosok és kiskereskedők által alkalmazott segítő családtagok és alkalmazottak száma. Jelentősen megerősödtek a szerződéses üzemeltetés lehetőségei, a szakcsoportok és a kisszövetkezetek.⁴⁶

Az előzőekben említett intézkedések eredményeként egy egyre jelentősebb kisvállalkozási kör jött létre Magyarországon. Az 1980-as években az egyre súlyosbodó gazdasági válságból való kiút keresés jegyében megszületett az ún. vállalati öngazgatási modell. A vállalati törvény 1984-ben történt módosítása alapján, 1985 és 1987 között az állami vállalatok mintegy 80%-a alakult át, és 20%-a maradt hierarchikus államigazgatási irányítás alatt.⁴⁷

A közép- és kisvállalatokból önkormányzó (vállalati tanács) és öngazgató (közgyűlés, küldöttgyűlés) vállalatok jöttek létre. Az át nem alakuló körbe tartoztak a stratégiai jelentőségű nagyvállalatok és a közüzemi vállalatok.⁴⁸

A vállalati öngazgatási modelltől várták, hogy erősödjön a dolgozók azonosulása a vállalattal, a közömbösséget a motiváltság, a vállalat sikerességéhez való erőfeszítés váltsa fel.⁴⁹

Minden gazdasági- és gazdaságirányítási átalakítás ellenére bebizonyosodott, hogy a piaci szocializmus gazdasági értelemben nem lehet sikeres. Egyetértünk ugyanakkor azzal az értékeléssel, amely szerint a piaci szocializmus „elindítja a piac és a vállalkozás tekintélyének újraelődését, amelyet az addig érvényes doktrína összerombolt. Aki elfogadta azt a gondolatot, hogy piacra szükség van a köztulajdonú szektorban, az kevesebb előítélettel, több megértéssel néz a magánvállalkozásokra is. Mindezek előkészítik az ideológiai talajt a mélyebb és radikálisabb társadalmi mozgásokhoz.”⁵⁰

3.1.3. A gazdasági közigazgatás személyi állománya

Az államszocialista rendszer hangsúlyeltolódásai a gazdaságirányítási szervek és az állami vállalatok vezetőire vonatkozó követelmények változásaiban is jól nyomon követhetők. 1948 és 1957 között, a minisztériumi és az állami vállalati vezetőkkel szemben a politikai megbízhatóság alapvető követelményként érvényesült.⁵¹ Az egypártrendszer logikájából kö-

45 HONVÁRI: *i. m.*, 468–473.

46 SÁRKÖZY: *i. m.*, 120.

47 SÁRKÖZY Tamás: *A magyar gazdasági jog ötvenes fejlődéséről*, Jogtudományi Közlöny, 1986. március, 105.

48 SÁRKÖZY: *Magyarország...*, *i. m.*, 123.

49 HÁMORI: *A reformszocialista...*, *i. m.*, 293.

50 KORNAI: *A szocialista...*, *i. m.*, 533.

51 BODA: *Az állami vállalatok...*, *i. m.*, 545–546.

vetkezően a szakmai követelmények háttérbe szorultak. A párt különböző szervei döntöttek minden lényeges kinevezésről, előléptetésről és leváltásról.⁵² 1951-ben a közigazgatási dolgozókat a munka törvénykönyve hatálya alá helyezték, ezzel Magyarországon formailag is megszűnt a karrierrendszerű közszolgálat.⁵³

Az állami vezetőkkel kapcsolatos személyügyi tevékenységet illetően, bizonyos értelemben új korszak kezdődött 1957-től, mely a 60-as évek végéig tartott. 1957-ben született meg a MSZMP Ideiglenes Központi Bizottságának 1957. februári határozata, amely szerint a személyzeti politikára korábban a szubjektivizmus és személyi kultusz nyomta rá a bélyegét. A KB határozat alapján a politikai megbízhatóság továbbra is legfontosabb elem maradt a személyügyi kérdéseknek, azonban emellett a szakmai rátermettség szükségessége is megfogalmazódott. Ezt erősítette meg a személyzeti munkáról szóló 1.050/1957. (V. 31.) Korm. számú határozat is.

Az „új gazdasági mechanizmus” szellemiségét tükröző 1001/1968. (I. 5.) MT határozat, a személyzeti munka erőteljes fejlesztését tűzte ki célul. Fontos új elemként jelent meg, hogy felhatalmazást kaptak a miniszterek, hogy képesítési előírásokhoz kössék bizonyos munkakörök betöltését és szakmai-gyakorlati idő meghatározására is lehetőségük volt.

Az MSZMP Központi Bizottságának 1973. november 28-ai ülésén született határozata ki mondta, hogy az állami vezetői pozíciókra a legmegfelelőbb személyeket kell alkalmazni, függetlenül attól, hogy valaki párttag vagy párton kívüli. E párdokumentum alapján került kiadásra 1974-ben az állami személyzeti munkáról szóló 1019/1974. (V. 2.) MT határozat, amely szerint a személyzeti munka továbbfejlesztésére van szükség. Lényeges elemként jelent meg a határozatban, hogy az „ágazati és funkcionális miniszterek a vállalatoknál, intézményeknél és szövetkezeteknél egyes munkakörökre – az érdekelt miniszterekkel és szövetkezeti érdekképviselői szervekkel egyetértésben, az érdekelt szakszervezet bevonásával – meghatározott képesítést írhatnak elő”.

Fontos változásokat hozott az állami vezetők kiválasztásának gyakorlatában az állami személyzeti munkáról szóló 1001/1987. (I. 15.) MT határozat, amely szerint a vezető munkaköröket általában pályázat, illetve választás útján, meghatározott időre szóló alkalmazással kell betölteni.⁵⁴

3.2. A rendszerváltoztatás gazdaságirányítása

3.2.1. Gazdasági jellemzők, gazdaságpolitika, a gazdasági közigazgatás funkciói

Az államszocializmus Magyarországon, Kelet-Közép-Európa más országaihoz hasonlóan összeomlott. A modell nem tudta kielégítő mértékben mozgásba hozni a gazdaság hatékonyabb működéséhez nélkülözhetetlen gazdasági erőket, lemaradt a gazdaság modernizáci-

52 KORNAI: *A szocialista...*, i. m., 69.

53 HAZAFI Zoltán: *A magyar közszolgálat története = Közszolgálati Életpályák*, szerk. GYÖRGY István, HAZAFI Zoltán, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013, 181.

54 BODA: *Az állami vállalatok...*, i. m., 547.

ójában, a világgazdasági versenyben, izolálódott a világgazdaság fő tendenciáitól. A államszocializmus nem adott lehetőséget a gazdasági motivációkon alapuló minőségi teljesítmény- és hatékonyságfokozásra.⁵⁵

A világgazdaságban lezajlott technológiai és szervezeti forradalom kiélezte a bürokratikus koordinációra épült rendszer ellentmondásait, leértékeltte annak előnyös vonásait, hibáit, és közismert gyengeségeit viszont előtérbe állította.⁵⁶

A rendszerváltozás során megvalósított gazdasági és gazdaságirányítási átalakítások minden szempontból megfelelnek a Lőrincz professzor által meghatározott – általunk korábban ismertett – feltételeknek, így azok egyértelműen reformfolyamatnak tekintendők.

A politikai rendszerváltozást követő gazdasági és gazdaságirányítási reformfolyamat ellenére a gazdaság teljesítménye éveken keresztül csökkent. Magyarországon – Közép-Európa más államaihoz hasonlóan – egy leszálló ágban lévő gazdaság átalakítása történt meg. Eből következően a gazdasági teljesítmény visszaesése előre látható és elkerülhetetlen volt.⁵⁷

Viszonylag kevésbé közismert tény, hogy Magyarország a rendszerváltozáskor újkori történelmének legsúlyosabb gazdasági válságát élte át. A krízis a beruházási mutatók kivételével nagyobb volt, mint az 1930-as évek nagy gazdasági világválsága.⁵⁸

A GDP 1991-re 11%-kal csökkent az előző évhez képest.⁵⁹ A nemzeti össztermék volume 1993-ban közel 20%-kal volt kevesebb, mint 1989-ben.⁶⁰ A gazdasági visszaesést kezdetben súlyos infláció kísérte.⁶¹

Számunkra elfogadhatónak tűnik az a megfogalmazás, amely szerint a rendszerváltozás, a volt államszocialista társadalmi-gazdasági rendszer egészének, a társadalom valamennyi alrendszerének a piacgazdaság kiépülését és fenntarthatóságának biztosítását célzó egyidejű átalakítása. Olyan összetett, több dimenziójú folyamat, amely magában foglalja a politikai rendszer megváltoztatását, a gazdaság radikális megreformálását, illetve a társadalom egészének átalakítását.⁶² Az előzőekből következik, hogy a rendszerváltozás eredménye közvetlenül nem mérhető, mert az csak az új rendszer kialakítását követően, az ilyenkor szokásos többéves késleltetéssel jelentkezik.⁶³ A rendszerváltozás első – az 1990-es évek közepéig tartó – szakaszának fő célja a piacgazdaság feltételeinek kialakítása, a folyamat visszafordíthatatlanságának biztosítása volt. A második szakasz már a fenntarthatóságot kívánta garantálni.⁶⁴

55 IMRE Miklós: *A gazdasági igazgatás átalakulása, jövőbeni feladatai = Gazdasági Igazgatás*, Közigazgatási szakvizsga jegyzet, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2015, 12.

56 CSABA László: *A szovjet modell összeomlása és a rendszerváltozás első szakasza = Összehasonlító Közgazdaságtan*, szerk. BARA Zoltán, SZABÓ Katalin, Aula Kiadó, Budapest, 2007, 331.

57 CSABA: *i. m.*, 335–337.

58 NAGY Pongrácz: *A rendszerváltás gazdaságpolitikája*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004, 333.

59 BARA Zoltán: *Posztszocialista átalakulás és rendszerváltozás az orosz és a magyar eset = Összehasonlító gazdaságtan*, szerk. SZABÓ Katalin, Aula Kiadó, Budapest, 2007, 205.

60 STARK Antal: *Rögös úton, Nemzetgazdaságunk rendszerváltás előtti és utáni két évtizede*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009, 38.

61 szerk. BARÁT Mária: *A magyar gazdaság vargabetűje*, Aula Kiadó, Budapest, 1994, 115.

62 BARA: *i. m.*, 194.

63 CSABA: *i. m.*, 337.

64 CSABA László: *A rendszerváltás második szakasza – funkcionális áttekintés = Összehasonlító közgazdaságtan*, szerk. Bara Zoltán, SZABÓ Katalin, Aula Kiadó, Budapest, 363.

A magyarországi gazdasági átalakulásnak az 1990-es években végbement folyamata az állami, bürokratikus koordináción alapuló gazdaságirányítási rendszer helyett a piaci koordináción alapuló, szociális piacgazdasági modellt építette ki.⁶⁵ A gazdasági reform államilag vezérelt meghatározó, fő irányai a következők voltak: privatizáció, a piacgazdaság jogi és intézményi rendszerének megteremtése, a külgazdaság fejlesztése a fejlett államok irányába.

A rendszerváltoztatás különlegességét – egyebek mellett – az jelenti, hogy a történelem során soha, sehol nem valósult meg hasonló nagyságrendű és komplexitású gazdasági átalakulás ilyen rövid idő alatt. Közismert, hogy Margaret Thatcher kormányzása idején az angol nemzeti vagyon 5%-nak privatizálására került sor. Magyarországon a magántulajdon részaránya, 1989-ben 15%, 1995-ben 60%, 1999 végén pedig 80% volt.⁶⁶

A szociális piacgazdaság megteremtésének alapvető feltétele volt a tulajdonviszonyok teljes átalakítása. 1989-ben az Alkotmány átfogó revíziójára került sor, amelynek keretében megfogalmazódott, hogy a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Magyarország gazdaságát a tervezés előnyeit felhasználó szociális piacgazdasággént határozták meg. A külföldi és a belföldi gazdasági szereplők számára garanciális jelentőségű volt, a kisajátítás jogintézményének az Alkotmányban való megjelenítése.⁶⁷ Az alkotmánymódosítás a versenysemlegesség elve alapján elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a verseny szabadságát, amelyet csak törvény korlátozhat.⁶⁸

Magyarországra – Közép-Európa más országaihoz hasonlóan – a rendszerváltozással egy időben „érkezett meg” a Milton Friedman nevével fémjelzett neoliberális közgazdasági elmélet, a monetarizmus. Az irányzat képviselőinek álláspontja szerint, a gazdaságban léteznek egyensúlyt biztosító erők, így állami beavatkozás nélkül is elérhető a stabilitás. Az időnként bekövetkező válságok többnyire külső okokra vezethetők vissza. Ezek közé tartozik az állam által gerjesztett pénzromlás, valamint az indokolatlan állami költsékezés.⁶⁹ Friedman és követőinek, az ún. Chicagói Iskolának a munkásságát legjobban a washingtoni konszenzus fejezi ki. Ennek kulcselemei a következők: stabilizáció, privatizáció, liberalizáció, dereguláció.

A neoliberális gazdaságpolitikával szoros kölcsönhatásban álló New Public Management a rendszerváltozást követően egyre népszerűbbé vált hazánkban is.

Lőrincz professzor a Magyarországra fáziskéséssel érkező NPM irányzatot számos alkalmalmmal – így akadémiai székfoglaló előadásában is – kritizálta, az európai hagyományoktól idegennek tartotta. Ugyanakkor nem tagadta a hatékonysági szempontok fontosságát a közigazgatás fejlesztésének területén.⁷⁰

Az előzőekben említett szellemi áramlatok meghatározó jelentőségűek voltak a gazdasági érdekeiket professzionális hatékonysággal képviselni képes transznacionális vállalatok szá-

65 KORNAI: *A szocialista...*, i. m., 128–134.

66 CSABA: *A szovjet...*, i. m., 336.

67 TÉGLÁSI: i. m., 119.

68 SÁRKÖZY: *Magyarország...*, i. m., 164.

69 IMRE Miklós: *Az állam és a közigazgatás gazdasági szerepéről vallott nézetek történeti fejlődése*, Jogtörténeti Szemle, 2011/4, 12–13.

70 LŐRINCZ Lajos: *Székfoglalók 1995–1998*, 2. kötet, szerk. GLATZ Ferenc, Tudományos Akadémia, Budapest, 2000, 1–13.

mára. Ezekre hivatkoztak annak érdekében, hogy gyengítsék az állam gazdaságot befolyásoló szerepét, és még jobban gyorsítsák a privatizációt.

A szociális piacgazdaság kiépítését célul kitűző első, szabadon választott kormány rendkívül nehéz helyzetben volt. A történelmi léptékű reformfolyamatok végrehajtására, nagyon szűk mozgástér állt rendelkezésére. A kormány helyzetét nehezítették a társadalom túlzott gazdasági – elsősorban az életszínvonal azonnali emelkedésével kapcsolatos – illúziói, a történelmi igazságtételre vonatkozó követelések, a nemzetközi elvárások, a gyakran hisztérikus politikai viták és leginkább az öröklött mély, és az egyre súlyosbodó gazdasági válság.

A piacgazdaság meghatározó feltételét jelentő privatizációs folyamat már a rendszerváltozás előtt elkezdődött, melynek az alapvető fontosságú jogszabályi alapja a társasági törvény volt.

A gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény megítélése rendkívül ellentmondásos. Egyes álláspontok szerint a Gt. (az állami vállalatokra is kiterjedő hatályú, a gazdálkodó szervezetek és a gazdasági társaságok átalakulásáról szóló 1989. évi XIII. törvénnyel és az állami vállalatokra bízott vagyron védelméről rendelkező 1990. évi VIII. törvénnyel együtt) a piacgazdaság feltételeit teremtette meg. Más értékelések szerint a társasági törvény a rendkívüli gazdasági és erkölcsi károkat okozó spontán privatizáció alapjogszabálya.⁷¹

Az a véleményünk, hogy indokolt lett volna a rendszerváltoztatást előkészítő, a gazdaság átalakítását célzó törvényeket egy időben megalkotni és hatályba léptetni. Így a társasági törvényt, az átalakulási törvényt, a vagyronvédelmi törvényt, valamint az állami vagyronkezelőről szóló törvényt egyaránt. Az átalakulási törvény 1989. július 1-jén lépett hatályba. A vagyronvédelmi törvényt és az Állami Vagyonügynökségről, illetve a hozzá tartozó vagyron kezeléséről és hasznosításáról szóló 1990. évi VII. törvényt 1990. januárjában fogadta el az Országgyűlés. Ennek Sárközy Tamás szerint az volt az oka, hogy a kormányon belül képtelenek voltak meggyezni az állami vagyronkezelő szervezet konkrét (jogi) formájában és hatáskörében.

A rendszerváltozást követően – amint arra már utaltunk – a hazai gazdaságpolitikát is a washingtoni konszenzus keretében meghirdetett neoliberális indíttatású ismérvek jellemezték. Ennek alapján került sor a gazdaságirányítási szervezetrendszer gyorsütemű átalakítására és a piacgazdaság feltételeinek megteremtésére. Ezt az álláspontunkat annak ellenére fogalmazzuk meg, hogy az Antall József miniszterelnök által vezetett kormány lehetőségeihez képest igyekezett az állam gazdasági szerepvállalásának a fontosságát hangsúlyozni, és a hazai kis- és középvállalkozásokat lehetőséghez juttatni.

A kormány megkísérelte törvényi garanciával biztosítani az állam stratégiai jelentőségű tulajdonosi pozícióit. A tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyron kezeléséről és hasznosításáról szóló 1992. évi LIII. törvény ezt a célt szolgálta.

Az ún. előprivatizáció vagy kisprivatizáció keretében a kiskereskedelmi, a vendéglátóipari és fogyasztási szolgáltató tevékenységeket végző állami vállalatok vagyronának privatizálásáról (értékesítéséről, hasznosításáról) szóló 1990. évi LXXIV. törvény alapján ezek a gazdálkodó szervezetek nem egészben kerültek privatizálásra, hanem az egyes egységek, üzletek magánosítására került sor. Ezzel a megoldással a hazai kisbefektetők is lehetőséghez ju-

71 SÁRKÖZY: *Magyarország...*, i. m., 145–156.

tottak. Ugyanennek a körnek kívántak kedvezni a kisbefektetői részvényprogrammal. Ennek keretében kárpótlási jegyek felhasználásával és részletfizetéssel lehetett a privatizációban részt venni.⁷²

A rendszerváltozás egyik legfontosabb kérdése az volt, hogy a piacgazdaság új tulajdonosi szerkezete a reprivatizáció alapján jöjjön-e létre?⁷³

Magyarországon elsősorban gazdasági megfontolások miatt, nem teljes jóvátételre, hanem erkölcsi alapú kárpótlásra került sor.

Az Alkotmánybíróság 21/90. (X. 4.) AB határozata egyértelműen állást foglalt abban a kérdésben, hogy a Kormány által tervezett részleges kárpótlásnak kizárólag méltányosság volt a jogi alapja.⁷⁴

Az önkormányzatok vagyonhoz juttatása során az eredeti szándék az volt, hogy a belterületi közművagyon jelentős része természetben kerüljön az önkormányzatok tulajdonába.⁷⁵

A cél egy, a nyugat-európaihoz hasonló városi közműhálózat (Stadtwerke) kialakítása lehetett. A gazdasági válság és a külföldről érkező privatizációs nyomás miatt azonban 1993-ban az önkormányzatokat megillető gázközmű vagyon jogellenesen a gázszolgáltató gazdasági társaságok tulajdonába került, mint ahogy azt az Alkotmánybíróság a 36/1998. (IX. 16.) AB határozatában megállapította.⁷⁶

A rendszerváltozás második kormánya, a neoliberais gazdasági koncepciónak megfelelően jelentősen csökkentette a tartósan állami tulajdonban maradó vagyontárgyak körét.⁷⁷ Az állam tulajdonosi pozícióinak gyengítése – mint ahogy ezt különösen a 2008-as világgazdasági válság bebizonyította – nem bizonyult helyes döntésnek.

A privatizáció legjelentősebb szakaszait – a már korábban említett – a spontán privatizáció (1988–1990), az előprivatizáció (1990–1994), az Állami Vagyonügynökség által irányított privatizáció (1990–1994) és az önprivatizáció/decentralizált privatizációs program (1991–1992) jelentették. Az utóbbi keretében 517 kis és közepes állami vállalat gazdasági társasággá történő átalakítása, valamint 253 magánosítása történt meg.

1993. június 30-tól hatályba lépett a „kényszertársaságosítás”, amelynek értelmében elrendelték az állami vállalatok átalakítását rt.-vé vagy kft.-vé.⁷⁸

A hatalmas politikai és szakmai vitákkal kísért privatizáció alapjaiban változtatta meg a nemzetgazdaság tulajdonosi szerkezetét, a gazdasági mozgások indítékait és logikáját, a szabályozások sarokpontjait, és a külföldi gazdasági partnerek magyar gazdasághoz való viszonyát. A tulajdonosi szerkezet átalakítása jelentős hatással volt a hatalmi és az irányítási viszonyokra is. A tulajdonosi struktúraváltás tehát erőteljes interaktív kapcsolatban állt a több-

72 GIDAI Erzsébet: *Néhány gondolat a privatizációról = Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején*. Dr. Huszti Ernő professzor tiszteletére, szerk. LENTNER Csaba, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2007, 268.

73 TÉGLÁSI: *i. m.*, 124.

74 TÉGLÁSI: *i. m.*, 124–125.

75 Az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 107. §. (1) bekezdés c) pont

76 IMRE Miklós: *Önkormányzati tulajdonszerzés a rendszerváltás után* = szerk. PATYI András, LAPSÁNSZKY András: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben: Ünnepi Kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*, Wolters Kluwer, Budapest, 2014, 250.

77 A tartósan állami tulajdonban maradó vagyontárgyakról szóló 1995. évi XXXIX. törvény

78 GIDAI: *i. m.*, 265–268.

pártrendszer és a parlamentarizmus létrejöttével és megerősödésével, az állam tulajdonosi és közhatalmi jogosítványait gyakorló intézményrendszer szétválasztásával.⁷⁹

A magyar privatizációs folyamat az egész gazdasági átalakulás kulcs tényezője volt, amely a gazdasági fejlődés egyik fő dinamizáló tényezőjévé vált. A magánosításban a magyar gazdasági szereplők gyengesége miatt többnyire a külföldi tőke játszott meghatározó szerepet. Ennek számos negatív következmény mellett (magyar vállalatok piacvesztése, magyar gazdasági kiszolgáltatottság erősödése stb.) kétséget kizáróan pozitív eredményei is voltak. A külföldi működő tőke intenzív megjelenése nemcsak pénzt, hanem szaktudást, menedzsmenet, üzleti kapcsolatokat és korszerű technológiát is hozott, amelyekre a magyar gazdaságnak égető szüksége volt.⁸⁰ A privatizáció meghatározó módon hatott az állam gazdasági funkcióinak és feladatainak átalakulására, gyakorlására, beleértve a gazdasági közigazgatást is.

3.2.2. A gazdasági közigazgatás szervezete

A rendszerváltozás érdekében jelentős átalakítások történtek a minisztériumi szervezetben. A legnagyobb változások a gazdasággal foglalkozó tárcaikkal kapcsolatban valósultak meg. A Pénzügyminisztérium gazdasági csúcsmisztériummá vált. Az Országos Tervhivatal megszűnt, feladatai a Pénzügyminisztériumhoz kerültek át. A Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztérium átalakításával jött létre a Földművelésügyi Minisztérium. Az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium a korábbi ipari minisztériumi feladatok mellé megkapta a megszűnő Kereskedelmi Minisztériumtól a belkereskedelmi és az idegenforgalmi feladatokat. A Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma a kereskedelmi tárca kül gazdasággal kapcsolatos kormányzati teendőinek ellátására szerveződött. Ismét felállították a Munkügyi Minisztériumot, amely a megszűnő Állami Bér- és Munkügyi Hivatal feladatait vette át.

1990. szeptember 15-étől a kormányzati munkamegosztás megváltozásával összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló 1990. évi LXVIII. törvény értelmében két minisztérium neve és feladatköre változott meg. Az 1990. májusi szervezeti változások után ugyanis a vízügyi és az építésügyi kormányzati feladatok átmenetileg nem találtak gazdára. Az újonnan létrehozott Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, a Környezetvédelmi Minisztériumnak az építésügyi feladataival történő bővülését fejezte ki az elnevezésben is. A Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium esetében ez a vízügyi kormányzati teendőknek a Közlekedési és Hírközlési Minisztériumhoz történő telepítését jelentette.⁸¹

A gazdasági feladatok kiemelkedő jelentőségére utal az a körülmény is, hogy a kormány tárca nélküli miniszterei közül három kifejezetten gazdasági feladatokat látott el. Ezek a következők voltak: a privatizációért felelős tárca nélküli miniszter, a kárpótlásért felelős tárca nélküli miniszter, valamint a bankügyekért felelős tárca nélküli miniszter.

79 IMRE: *A gazdasági igazgatás átalakulása...*, i. m., 12.

80 BARA Zoltán: *Posztoszocialista átalakulás és rendszerváltozás. Az orosz és a magyar eset = Összehasonlító gazdaságtan*, szerk. SZABÓ Katalin, Aula Kiadó, Budapest, 2007, 198.

81 SÁRKÖZY: *Magyarország...*, i. m., 195–196.

Az 1994. évi választások után alapvető változások nem történtek a minisztériumi struktúrában.

Az Országgyűlés 1994. július 5-én módosította a minisztériumok felsorolásáról szóló, 1990. évi XXX. törvényt.⁸² A módosítás a központi államigazgatási feladatok tárcák közötti elosztását nem változtatta meg jelentősen, egy esetet kivéve. A Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma ugyanis megszűnt, feladatainak többségét változatlan elnevezéssel az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium kapta meg. A gazdasági, diplomáciai jellegű tevékenységek a Külügyminisztériumhoz kerültek.

A rendszerváltozáskor a piacgazdaság feltételét jelentő privatizáció megvalósulásáért felelős, meghatározó jelentőségű szervezet az Állami Vagyonügynökség volt. A szervezet létrehozásáról rendelkező törvény preambuluma megfogalmazása szerint az ÁVÜ létrehozásának célja, hogy az állam közhatalmi és tulajdonosi jogosultságainak szétválasztása folytatódjon, az állam vállalkozási vagyona pedig lényegesen csökkenjen, és mindehhez megfelelő szervezeti keretek és módszerek álljanak rendelkezésre.⁸³ Az ÁVÜ, az Országgyűlés felügyelete alatt álló jogi személyiséggel rendelkező költségvetési szervként jött létre, amely a hozzá tartozó állami vagyon tekintetében az állam tulajdonosi jogait gyakorolta. A Vagyonügynökség tevékenységét az Állami Számvevőszék ellenőrizte.

Megállapítható, hogy az Állami Vagyonügynökség, a Lőrincz professzor által jellemzett – tanulmányunk elején említett – új típusú feladatmegoldó közigazgatási szervezet egyik iskolapéldája volt. A Kárpótlási Hivatal és a Vagyonátadó Bizottságok is hasonló jellegű szervezetként működtek.

Az 1990. évi LIII. törvény jelentős változást rögzített, melynek eredményeképpen az ÁVÜ a Kormány – a privatizációért felelős miniszter által irányított – szervezetévé alakult át.⁸⁴

1992-ben, a tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1992. évi LIII. törvénnyel hozták létre az Állami Vagyonkezelő Részvénytársaságot, amelynek részvényei kizárólag állami tulajdonban álltak.⁸⁵ Az ÁVRT. a tartósan állami tulajdonban maradó vagyonhoz kapcsolódó feladatokat látta el.⁸⁶

3.2.4. A gazdasági közigazgatás személyi állománya

A rendszerváltozást megelőzően a magyar közigazgatás személyi állománya egyre inkább a zártabb rendszer ismérveit mutatta. Természetesen a gazdasági közigazgatás személyzetére is ez volt a jellemző. Az 1989-es politikai rendszerváltozás új alapokra helyezte az állami

82 A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 1990. évi XXX. törvény módosításáról rendelkező 1994. évi LVI. törvény 1. §

83 Az Állami Vagyonügynökségről és a hozzá tartozó vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1990. évi VII. törvény preambuluma

84 Az Állami Vagyonügynökségről és a hozzá tartozó vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1990. évi VII. törvény módosításáról rendelkező 1990. évi LIII. törvény 1. § (1)

85 A tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1992. évi LIII. törvény 3. § (1)

86 A tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1992. évi LIII. törvény 5. §

személyzetpolitikát. Igyekeztek biztosítani, hogy a választások után is szakszerűen és pártatlanul járjon el a közigazgatás személyi állománya. Garantálni kívánták a közszolgálatban dolgozók számára a stabilitást és a kiszámíthatóságot, amennyiben munkájukat a mindenkori politikai hatalommal szemben lojálisan, a jogszabályoknak megfelelően, szakértelemmel végzik. Ennek érdekében először az államigazgatási dolgozók új elömeneteli és bérezési rendszerének koncepcióját alkották meg. Ezt követően a közszolgálati rendszer egészének reformjára került sor, mikor az Országgyűlés elfogadta a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényt.⁸⁷

Lőrincz professzor álláspontja szerint a Kttv. elfogadása a zárt rendszer felé tett döntő lépést jelentette.⁸⁸

A rendszerváltozást követően a minisztériumi belső struktúra az európai modellt követte, amely szigorúan szétválasztotta a politikai és a szakmai (igazgatási) vezetést. A miniszter és a politikai államtitkár számított politikai tisztségnek, míg a szakmai vezetést a közigazgatási és a helyettes államtitkárok képviselték. Az előbbieket megbízatása a kormányéhoz kötődött, az utóbbiak pedig határozatlan időtartamú köztisztviselői jogviszonyban álltak. Ezt a nyugat-európai mintát követő modellt azonban fokozatosan, 1994-et követően pedig végérvényesen felszámolták. A 1994-es választások után, néhány kivételtől eltekintve lecserélték a közigazgatási és a helyettes államtitkárokat. Előfordult gyakran az is, hogy az egy cikluson belüli miniszterváltáskor az új miniszter saját bizalmi embereit állította a közigazgatási vezető posztokra. Ennek következtében nem alakult ki a kormányokat „túlélő” vezető köztisztviselői gárda, amely képes lett volna biztosítani a minisztériumi tevékenység folytonosságát.⁸⁹

87 HAZAFI Zoltán: *A magyar közszołgálat története = Közszolgálati Életpályák*, szerk. GYÖRGY István, HAZAFI Zoltán, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013, 182–183.

88 LŐRINCZ: *A közigazgatás alapintézményei 2010...*, i. m., 281.

89 PULAY Gyula: *Politikusi és köztisztviselői szerepek a központi közigazgatásban = Jobb Közigazgatás helyben járás és visszafejlődés*, szerk. VEREBÉLYI Imre, IMRE Miklós, Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 85–86.

4. BIBLIOGRÁFIA

1. BARA Zoltán: *Posztoszocialista átalakulás és rendszerváltás. Az orosz és a magyar eset = Összehasonlító gazdaságtan*, szerk. SZABÓ Katalin, Aula Kiadó, Budapest, 2007.
2. BOD Péter Ákos: *Közgazdaságtan*, Aula Kiadó, Budapest, 2006.
3. BODA Boglárka: *Az állami vállalatok vezetőivel kapcsolatos személyügyi tevékenység változása az államszocialista korszakban*, Polgár Szemle, 11(2015)/4–6.
4. BORDÁS Mária: *A közigazgatás gazdaságtana*, Aula Kiadó, Budapest, 2009.
5. CSABA László: *A szovjet modell összeomlása és a rendszerváltás első szakasza = Összehasonlító Közgazdaságtan*, szerk. BARA Zoltán, SZABÓ Katalin, Aula Kiadó, Budapest, 2007.
6. CSABA László: *A rendszerváltás második szakasza – funkcionális áttekintés = Összehasonlító közgazdaságtan*, szerk. BARA Zoltán, SZABÓ Katalin, Aula Kiadó, Budapest, 2007.
7. GIDAI Erzsébet: *Néhány gondolat a privatizációról = Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején. Dr. Huszti Ernő professzor tiszteletére*, szerk. LENTNER Csaba, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2007.
8. HAZAFI Zoltán: *A magyar közzolgálat története = Közzszolgálati Életpályák*, szerk. GYÖRGY István, HAZAFI Zoltán, Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, Budapest, 2013.
9. HÁMORI Balázs: *A reformszocialista kísérletek. Piaci szocializmus, avagy a reform korlátai = Összehasonlító Közgazdaságtan*, szerk. BARA Zoltán, SZABÓ Katalin, Aula Kiadó, Budapest, 2007.
10. HÁMORI Balázs: *A szocialista rendszer = Összehasonlító gazdaságtan*, szerk. SZABÓ Katalin, Aula Kiadó, Budapest, 2007.
11. HONVÁRI János: *XX. századi magyar gazdaságtörténet*, Aula Kiadó, Budapest, 2006.
12. IMRE Miklós: *A gazdasági igazgatás átalakulása, jövőbeni feladatai = Gazdasági Igazgatás, Közigazgatási Szakvizsga jegyzet*, Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, Budapest, 2015.
13. IMRE Miklós: *Az állam és a közigazgatás gazdasági szerepéről vallott nézetek történeti fejlődése*, Jogtörténeti Szemle, 2011/4.
14. IMRE Miklós: *Önkormányzati tulajdonszerzés a rendszerváltás után = Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben: Ünnepi Kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*, szerk. PATYI András, LAPSÁNSZKY András, Wolters Kluwer, Budapest, 2014.
15. KORNAI János: *A szocialista rendszer*, Kalligram, Budapest, 2012.
16. KORNAI János: *A hiány*, Kalligram, Budapest, 2011.
17. LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1981.
18. LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás és a vállalatigazgatás*, Állam- és Jogtudomány 18., Akadémiai Kiadó, Budapest, 1975/2.
19. LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, HVG – ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005.
20. LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, HVG – ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010.

21. LŐRINCZ Lajos: *Modernizáció és reform a közigazgatásban*, Jogtudományi Közlöny, 1986/5.
22. LŐRINCZ Lajos: *Európai integráció – magyar közigazgatás*, Magyar Közigazgatás, 1998/7.
23. LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatási reformok: Mítoszok és realitás*, Közigazgatási Szemle, 2007/2.
24. LŐRINCZ Lajos: *Székfoglalók 1995–1998*, 2. kötet, szerk. GLATZ Ferenc, Tudományos Akadémia, Budapest, 2000.
25. NAGY Pongrácz: *A rendszerváltás gazdaságpolitikája*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004.
26. PULAY Gyula: *Politikusi és köztisztviselői szerepek a központi közigazgatásban = Jobb Közigazgatás helyben járás és visszafejlődés*, szerk. VEREBÉLYI Imre, IMRE Miklós, Századvég Kiadó, Budapest, 2009.
27. SÁRKÖZY Tamás: *A szocialista vállalatelmélet jogtudományi alapjaihoz*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1981.
28. SÁRKÖZY Tamás: *Magyarország Kormányzása 1978–2012*, Park Könyvkiadó, Budapest, 2012.
29. SÁRKÖZY Tamás: *A magyar gazdasági jog ötéves fejlődéséről*, Jogtudományi Közlöny, 1986. március.
30. STARK Antal: *Rögös úton, Nemzetgazdaságunk rendszerváltás előtti és utáni két évtizede*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009.
31. TÉGLÁSI András: *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme*, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2013.
32. szerk. BARÁT Mária: *A magyar gazdaság vargabetűje*, Aula Kiadó, Budapest, 1994.

Dr. Imre Miklós (Imre.Miklos@uni-nke.hu): egyetemi docens, 1981-ben kezdte meg felsőoktatási oktatói és kutatói tevékenységét. 1994-ben védte meg kandidátusi értekezését „Az építésügy igazgatási és jogi szabályozása” címmel. Kutatóként elsősorban a gazdasági közigazgatás kérdéseivel foglalkozik. Ezen belül érdeklődése különösen a következő témakörökre irányul: a megújuló állam gazdasági beavatkozásának lehetőségei; az állami vállalatok működésének európai uniós jogi keretei; a pénz- és tőkepiac felügyelete; a közérdekű feladatok ellátása a magánszféra által, különös tekintettel a koncessziókötéses tevékenységekre; az építésügy igazgatása; a fenntarthatóság gazdasági, közigazgatási eszközrendszere; a társadalmi koordinációs mechanizmusok jellemzői.