

KARSAI Gábor-KRASZNAI Zoltán-LAJTAI György-  
MALATINSZKY Jenő-NÉMETHNÉ PÁL Kata

## ÁLLAMI VAGYONKEZELÉSI MODELLEK EURÓPÁBAN\*

- II. RÉSZ -

Cikkünk második része az angol, a német, az olasz és a spanyol tapasztalatokat foglalja össze.

### Nagy-Britannia

A II. világháború utáni munkáspárti *államosítási program* a Bank of England nacionalizálásával kezdődött, majd a távközlés, a légi közlekedés, az áramtermelés, a gázellátás államosítása következett, végül a sort a bányászat és az acélkohászat állami kézbe vétele zárta le. Az államosítás ideológiája azon az érven alapult, hogy a gazdasági hatékonyság nemzeti és regionális monopóliumok kialakítását követeli meg, amelyeket azonban államilag kell menedzselni, és a monopolprofitot is a közérdeknek megfelelően kell realizálni. A monopólium azért kívánatos, mert a volumennagyságból eredő előnyöket ér el és kizárja a versenyből eredő pazarlást. Ennek megfelelően az állami vállalatok igazgatósága nem egyszerűen a nyereséges üzemmenetért, hanem a *közérdek érvényesítéséért* is felelős a vállalat működése során.

Az állami (public) vállalatokra vonatkozó törvény ugyanakkor nem fogalmaz egyértelműen, mivel a vállalatot *nem az állam tulajdonának* tekinti, hanem *közületi* szektornak, ahol a tulajdonosi jogokat a *vállalat igazgatósága* (board) gyakorolja. Az igazgatóságok pedig komolyan vették azt a törvényi felhatalmazást, hogy meg-

\* A cikk a GKI Gazdaságkutató Rt. által az ÁPV Rt. felkérésére készített „Az Európában alkalmazott vagyonkezelési gyakorlat modelljei, valamint a magyarországi lehetőségek módoszatai” című, 1997 végén lezárt tanulmány alapján készült.

bízatusuk a *parlamenttel kötött szerződésen* alapszik és így ragaszkodtak ahhoz, hogy maguk állapítsák meg a feladataikat.

Az igazgatóságokat ugyan a miniszter nevezi ki és a fizetésüket is ő állapítja meg, de ezen túl a beleszólási joga korlátozott a vállalat irányításába. Például az igazgatóság döntési joga a nyereség felhasználása (bár a közületi vállalatok működési filozófiája a zéró profitot tartja kívánatosnak).

A *null-profit* profit elve a következő kötelezettség-vállalásokból adódik:

- ⇒ a szolgáltatás igénybevételénél a fogyasztók *nem diszkriminálhatók* és a többletköltségek sem terhelhetők rájuk,
- ⇒ a költségesen ellátható fogyasztókat (pl. mozgásérülteket) *kedvező* tarifájú szolgáltatás illeti meg,
- ⇒ az előbbi elvekből következően elterjedt állami vállalati gyakorlat a *keresztfinanszírozás* (pl. a kistávolságú telefonhívásokat a nagy távolságúak finanszírozták).

Bár a háború utáni jogi szabályozás megnövelte a miniszterek jogkörét, az továbbra is meglehetősen korlátozott maradt, s a miniszterek nem nagyon éltek a nekik adott jogosítványokkal sem. Ebben az esetben ugyanis igazolniuk kellett volna a közvélemény előtt az aktív beleszólás indokait, megalapozottságát. Ehhez pedig nyilvánvalóan nem rendelkeztek kellő szakmai háttérrel. Így valójában *az érdemi vállalatirányítás az igazgatóságok kezében maradt*. Eközben azonban a miniszterek a



parlamentben a képviselői interpellációk nyomán mégis kénytelenek voltak olyan kérdésekbe is belebonyolódni az általuk felügyelt állami vállalatok tevékenysége kapcsán, amelyek felett nem volt törvényileg alátámasztott kompetenciájuk.

Ez a parlamenti nyomás arra készítette a kormányt, hogy megpróbálja kidolgozni az állami vállalatok *mérhető teljesítménykritériumait*. Ennek során meg kívánták különböztetni az ún. *adminisztratív hatékonyságot*, amelyért a miniszter felel, és a *technikai hatékonyságot*, amelyért az igazgatóság a felelős. A gyakorlatban azonban sorra kudarcot vallottak azok a szándékok, amelyek az igazgatóságok elé világos és pontosan körülírható követelményeket kívántak állítani.

Így aztán maradt a másik megoldás, a *parlamenti különbizottságok* felállítása az államosított iparágak helyzetének megvizsgálására. Ezek az 1957-től felállított bizottságok számtalan jelentést gyártottak, amelyek végül is megerősítették azt, hogy az igazgatóságoknak világos, pontosan rögzített *célokra* van szükségük, és hogy e *céloknak* elsősorban *gazdasági természetűeknek* kell lenniük.

A minisztériumi befolyás megerősödésére azonban az ötvenes évek második felében mégiscsak sor került, mégpedig annak következtében, hogy egyes állami vállalatok *veszteségesekké váltak*. Ezzel megszegették az alapítói okirat azon előírását, hogy veszteségmentesen kell gazdálkodniuk. Működőképességüket csak költségvetési támogatással őrizhették meg. A felügyeleti jogot gyakorló miniszter pedig felelőssé vált a parlament előtt a költségvetési támogatás felhasználásáért. A miniszterrel együtt a *kincstár* felelőssége is megnőtt. A befolyás érvényesítésének módja az adott iparág veszteségeségének a miniszteri és a parlamenti vizsgálóbizottságok általi folyamatos vizsgálása, oknyomozása volt.

Az államosított vállalatok parlamenti bizottsága által tett ajánlások a következőket fogalmazták meg:

- ▷ erősíteni kell az államosított iparvállalatok *versenyhelyzetét* (például leépíteni a belépési korlátokat az állami cégek által uralt piacokon),
- ▷ szigorítani kell a *pénzügyi korlátokat*, a költségvetési pénzáttalások teljesítését,
- ▷ *pontosítani* kell az igazgatóságok számára megszabott feladatokat,
- ▷ világosan szét kell választani az igazgatóságok *szociális és gazdasági* feladatait (a kormányknak meg kell térítenie az állami vállalatokra terhelt szociális költségeket),
- ⇒ a pénzügyi ellenőrzést *stratégiai* jelleggel kell érvényesíteni (az apránként finanszírozott beruházá-

sok helyett a vállalat stratégiai tervét kell a kincstárnak megfinanszíroznia).

Az állami vállalatok azonban a hetvenes években tovább növelték veszteségeiket, egyedül a British Steel tőkéjének az egy hatodát veszítette el 1978/79-ben, ami a következő okokra volt visszavezethető:

- nem sikerült kialakítani az igazgatóságok teljesítményét kifejező és nyomon követő *monitoring* rendszert,
- nem létezett hatékony *ösztönzési rendszer* az igazgatóságok teljesítményének növelésére,
- az állami vállalatok alapító okiratai egyáltalán nem ösztönöztek a *nyereségképzésre* (a vállalatok nem fektethették be máshol az általuk megtermelt profitot, azt csak beruházásra vagy hitel-visszafizetésre fordíthatták).

Az állami szektor reformjának radikális iránya a Thatcher kormány által 1981—1982-ben elindított *privatizációs program* volt. Az 1982 áprilisában közzétett indikatív listán húsz cég szerepelt, köztük olyan „szent tehene”, mint a villamosenergia-szolgáltatók vagy a szénbányászat. A privatizáció fő kiváltó oka *nem a költségvetési bevételek növelése* volt, hanem egyfelől a veszteség-finanszírozás megszüntetése (bányászat, kohászat), másfelől pedig az óriási összeget igénylő *modernizációs beruházások* költségvetési finanszírozásának elkerülése (távközlés). A privatizáció politikai támogatását az teremtette meg, hogy bár az állami cégek költségvetési támogatását a kormánynak sikerült lefaragnia, erre azonban a vállalati menedzsment a *fogyasztói árak nagyarányú emelésével* reagált: 1981-ben az állami vállalatok szolgáltatási árainak emelkedése *kétszeresen haladta meg* az átlagos fogyasztói áremelések mértékét.

A privatizáció árképzésre gyakorolt jótékony hatása hamar megmutatkozott a közúti közlekedésben: a távolsági személyszállítás szervezeti decentralizálásával, majd a szétdarabolt vállalatrészek eladásával, a külső piaci szereplők belépésével és ily módon a *versenyhelyzet kiépülésével* a *szolgáltatási árak egy éven belül a felére estek vissza*, miközben nőtt a járatok gyakorisága és nem romlott a kiszolgálás minősége.

Azokon a területeken ahol a versenyhelyzet létrejött a privatizációt követően sem volt várható (pl. repülőter-üzemeltetés, áramszolgáltatók) a vállalati működés jelentős hatékonyságjavulását nem a versenytársak nyomása, hanem a *privát részvénytulajdonosok* jövedelmezőség iránti elvárása és a veszteséges cégeknél bármikor előforduló ellenséges tulajdonosi kivásárlás veszélye (illetve az ennek nyomán várható vállalati menedzsment csere esélye) kényszerítette ki.



A kedvező privatizációs tapasztalatok egyúttal arra is rámutattak, hogy a *maradék állami szektor* (pl. az államasutak) csak akkor lehet a magán szektor alternatívája, ha sor kerül az *állami vállalatirányítás reformjára*. A reform kiindulópontjainak a következő elveket választották:

⇒ A *verseny erősítése*. Fel kell számolni a magánszektor cégeinek belépését akadályozó korlátokat az államosított ágazatokban.

⇒ A gazdasági *szabályozás* bevezetése. A szabályozási elvek kialakításánál abból kell kiindulni, hogy az államnak az alábbi feladatai vannak az állami szektor vállalataival kapcsolatban:

– *Tulajdonosi szerep*, az államnak, mint részvényesnek az az érdeke, hogy a vállalatai olyan nyereségesek legyenek, amennyire ez csak elérhető.

– *Közszolgáltatói szerep*, amely a nem nyereséges, ám közérdekből szükséges vagy a csak hosszú távon megtérülő feladatok ellátási kötelezettségét jelenti. Ezeket az állami vállalatnak a kormánnyal (kincstárral kötött) szerződés alapján kell megoldania.

– A *gazdaságon kívüli feltételrendszer* biztosításának (biztonsági, környezetvédelmi előírások betartásának) a feladata, amelyeket szakosodott ügynökségeken keresztül lát el.

– A *politikai szempontok* érvényesítése, amelyet ki kellene küszöbölni az állami vállalatok irányításából.

A megreformált brit állami vállalat gazdasági szabályozásának területei a következők:

◆ *Monitoring rendszer*. A teljesítmény javulását ellenőrző monitoring rendszerről van szó, amelyet lehetőleg a vállalat igazgatóságával egyetértésben kell rögzíteni.

◆ *Értékelési rendszer*. A vállalat eszközeinek értékelését aktuális piaci árakon, külső könyvvizsgálók bevonásával rendszeresen újra kell értékelni.

◆ A közvetlen miniszteri utasítási jogok korlátozása, a *nem gazdaságos tevékenység ellátásának szerződéses kompenzálása*.

◆ A *keresztfinanszírozás kizárása* a holdingokhoz tartozó leányvállalatok között.

◆ Az állami garanciák *nélküli* tőkeemelés és forrásbevonás lehetőségének biztosítása, a vezetők kockázatvállalásának megkövetelése a hitelfelveteleknél, kötvénykiadásoknál.

◆ A működési feltételek *tervszerződésben* való rögzítése.

◆ *Az igazgatóságok ösztönzési rendszerének kialakítása*: teljesítményhez kötött, mozgó jövedelemhányad alkalmazása, kellő ösztönzési erővel (a teljesítmény mérésénél az értékelési pontnál említett szempontot is figyelembe kell venni). Az ösztönzési rendszernek lehetővé kell tennie az *igazgatóság cseréjét* is, amennyiben a kitűzött teljesítménycélok nem teljesülnek.

◆ *Az állami vállalat csődjének, illetve felszámolásának* lehetővé tétele, még akkor is, ha később az állam úgy dönt, hogy ismét megveszi és újjászervezi a vállalatot. A csődeljárás végigvitelének előnye, hogy annak során kiderül az állam veszteségének pontos mértéke, a keletkezés oka, valamint nyilvánvalóvá válik a vezetés és az igazgatóság újjáalakításának a szükségessége is.

## Németország

A német állami vagyon sorsát elsősorban a *Treuhandanstalt* tevékenységével összefüggésben szokás emlegetni, de működésének természetesen előzményei is vannak.

A hajdani NSZK-ban az állami tulajdonú ipart a VIAG nevű holding kezelte, de a konzervatív kormány a nyolcvanas években erőteljes privatizációs kampánnyal (tőzsdei értékesítéssel) megszabadult tőle. Így a két ország rész egyesülésének idején *fel sem merült a volt NDK ipar állami kézben tartásának lehetősége*, egyértelmű volt, hogy itt is gyors privatizációt kell végrehajtani.

A német egyesülés viharos sebességgel zajlott le: 1989. októberében dőlt le a berlini fal és 1990. júliusában már életbe lépett a gazdasági, pénzügyi és szociális unió, majd októberben a kettészakított ország politikailag is egyesült. Ez a folyamat azért mehetett végbe ilyen gyorsan, mert a programja világos volt: a nyugati ország részben kialakult gyakorlat kiterjesztése a keleti ország részre. Nem voltak hosszan tartó ideológiai viták, útkeresések, ütemezési problémák – az NDK „nyugattá” akart válni, akarta a piacgazdaságot, kész volt azonnal átvenni az intézményeit és befogadni a tőkét, ami az egyesült ország nyugati felében készen állt – befektetési lehetőségeket keresve – a keleti terjeszkedésre.

A volt NDK állami vagyonának magánosítására a többi hajdan szocialista országgal összehasonlíthatatlan körülmények között került sor. A *nyugatnémet törvények, szabályozási módszerek és eljárások* meglehetősen pontosan kijelölték az állami vagyonnal kapcsolatos teendőket is. Már 1990. márciusában létrehozták a Treuhandot, de a róla szóló törvény csak júniusban szü-



letett meg, majd létét az egyesülési szerződés véglegesítette. E szerint a Treuhand formáját tekintve részvénytársaság, működését tekintve azonban közjogi testület volt. Felügyeletét a szövetségi pénzügyminisztérium látta el, a szövetségi költségvetési törvény hatálya alá tartozott és csak részben vonatkoztak rá a társaságok működését rendező jogszabályok. Az irányítást az igazgatóság, a politikai felügyeletet az igazgatótanács látta el, és ellenőrzést gyakorolt felette a szövetségi parlament e célból létrehozott Treuhand-bizottsága.

Indulásakor a Treuhand alapvető feladata az egykori népi tulajdonban lévő vállalatok (Volkseigene Betriebe) rövid határidőn belül történő privatizálása volt. (Megbízatása 1994. végéig szólt.) A termelő vagyon mellett gondjaira bízta a pártok és tömegszervezetek vagyonának, az erdőknek és termőföldeknek a kezelését, továbbá a kárpótlási és a kommunális vagyon visszaszolgáltatásában való közreműködést is.

Teendőit három fő csoportba sorolták:

- ▷ *államtalanítás*: az állami vagyon privatizálása és értékesítése,
- ▷ *szanálás*: a működőképes vállalatok feljavítása,
- ▷ *struktúraváltás*: az életképtelen tevékenységek leépítése, hatékony gazdaság szerkezet kialakítása.

Amikor a Treuhand 1994. december 31-én befejezte működését, teljesítette feladatát. Az utána maradt örökség a következő elemekből állt:

- adósság: 194 milliárd DM (Deutsche Bank Research, No. 149, 1995. február),
- el nem adott vállalatok; kb. 150 db, mintegy ötven ezer foglalkoztatottal,
- öt vállalkozás kisebbségi részvénytársa,
- felszámolandó vállalatok,
- tartós bérletbe adott mezőgazdasági területek, kb. 960 ezer hektár,
- el nem adott földek, erdők és egyéb ingatlanok,
- az egykori NDK tömegszervezeti vagyonának maradványai,
- privatizációs szerződések; beruházási és foglalkoztatási kötelezettség vállalással, mintegy 30.000 db,
- négy menedzsment társaság; amely 41 vállalatot kezel.

Ez utóbbiak – a négy menedzsment társaság – az első nagy privatizációs rohamot követő időszak újfajta módszereinek eredményei. A Treuhand a gondjaira bízott vállalatok egy részénél sem a felszámolást, sem a gyors

szanálást nem látta járható útnak, ezért sajátos konstrukciót dolgozott ki a vállalatok jövőorientált átszervezésére. A VIAG-tapasztalatok alapján – miszerint az állami intézmények nem igazán alkalmasak a vállalatirányítási feladatokra – a strukturális átalakítást nyugati gazdasági szakemberekből (vállalatvezetők, tanácsadók stb.) álló *vagyonkezelő szervezetekre* bízta.

A KG (Kommanditgesellschaft) a magyar betéti társasághoz hasonló szervezeti forma. Kültag szereplője a Treuhand, mely a finanszírozást biztosítja, beltársa az üzletvezetésért felelős menedzserekből álló kft. Így a magánszemélyek nem teljes vagyonukkal, csak a kft-be vitt tőkéjükkel feleltek a kockázatokért. Ez a forma lehetővé tette, hogy a kereskedelmi jog keretei között egyesítsék a szövetségi kormány finanszírozó erejét a független cégvezetés vállalkozói erényeivel. A korábban már vállalkozói-válságkezelői képességeiket bizonyított menedzsereket így egész sor vállalat szanálásával és privatizálásával lehetett megbízni. A menedzsment társaságok a korábbi Treuhand vállalatok tulajdonosai lettek. Ezáltal irányíthatták a tulajdonrészt, joguk volt azt eladni is.

Az ide került vállalatok kiválasztásának szempontjai az alábbiak voltak:

- az 1990-1992. között lezajlott nagy átvilágításnál (amelynek során szakértőkkel felmérték és megítélték NDK kombinátókból szétbomlással keletkezett vállalatok helyzetét, perspektíváit) a vállalat „életképesnek” bizonyult;
- a foglalkoztatottak létszáma legalább 250 fő volt;
- nem volt kilátás gyors privatizációra;
- a vállalat jelentős átszervezést igényelt.

A kiválasztásnál döntő szerepe volt a szövetségi pénzügyminisztérium vezetési bizottságának, amely független könyvvizsgálókból álló testület. Ők jelölték ki azokat a Treuhand-vállalatokat, amelyeket a menedzsment társaságokra bízta. Főleg a textilipar, a gépgyártás, a fémfeldolgozás és az elektrotechnika területéről választottak ki e célra cégeket. Az egyes menedzsment társaságok azután véletlenszerűen kapták meg a vállalatokat, így igen *heterogén képződmények* jöttek létre.

Az öt Management KG kezelésébe összesen 69 vállalat került, 32 ezer foglalkoztatottal. A menedzsment társaságok igyekeztek távol tartani a szektorális és regionális problémáktól, de ez a későbbiekben nem bizonyult szerencsésnek. Bebizonyosodott, hogy egy menedzsment társaság csak korlátozott számú piacot tud figyelemmel kísérni, így bizonyos fajta ágazati specializálódás mégis létrejött a társaságok között. A közepes méretű struktúrát sikerült fenntartani. Az acélipar terü-



letén létrejött menedzsment társaságot fel kellett oszlatni, mert a régi kombinátokéhoz hasonló, ilyen formában eladhatatlan szervezet jött létre.

Az 1994. december 31-én megszűnt Treuhandanstalt *általános jogutódja a BvS* (Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben), amely közjogi szervezet, a szövetségi Pénzügyminisztérium irányítása alatt, állami költségvetésből (a költségvetési törvényben megszabott keretből) gazdálkodik. A szervezet élén felügyelő bizottság (Verwaltungsrat) áll, tagjai a gazdasági élet személyiségei a szövetségi és a keleti tartományi kormányzatok tagjai, valamint a szakszervezetek képviselői közül kerülnek ki. Az operatív vezetést a három tagú Igazgatótanács (Vorstand) látja el.

*A BvS létrehozásakor 1996. végéig tervezték működését*, de időközben kiderült, hogy a Treuhand-örökség kezelése jóval bonyolultabb és hosszadalmasabb, mint azt eredetileg gondolták. *Jelenleg 1998. tűnik* annak a végső határidőnek, amikor le tudják zárni a privatizáció utómunkálatait.

A BvS fő feladata *abból adódik*, hogy jogutódként örökölte az összes, a Treuhand által megkötött privatizációs szerződést. Ezek többsége tartalmazott valamiféle kötelezettségvállalást a vevő részéről: munkahelyek megőrzését, beruházások végrehajtását előre rögzített ütem szerint. Ez a Treuhand és BvS által is felvállalt küldetésből adódott: egészséges piacgazdaságot, versenyképes vállalkozásokat akartak/akarnak létrehozni a keleti tartományokban az NDK kombinátok romjain. A BvS szerződéskezelése így most nem csupán egyszerűen a vevői ígéretek ellenőrzésére korlátozódik, hanem a biztosítékok, a régről maradt környezeti károk kezelésére is. A szerződés végrehajtását akadályozó problémák (pl. értelmezési kérdések, objektív akadályok a befektető terveinek megvalósítása előtt, az új tulajdonos alkalmatlansága stb.) esetén újratárgyalják a helyzetet és igyekeznek a tulajdonossal közösen megoldást keresni. A megoldás egyezség, szerződés módosítás, befektetőcsere lehet, de indokoltnak tartott esetben sor kerülhet ún. „koncentrált akcióra” is, ami a vállalkozás pénzügyi szanalását jelenti a tartományi kormányzat és a bankok bevonásával. Alapvető feltétele a befektető kockázati vállalása és a rövid időtartam. *Tartós támogatást a BvS nem nyújt*, bár igen nagy nyomás nehezedik rá ez irányban a keleti tartományokból.

Az öröklött szerződések mellett jó néhány előkészített, folyamatban lévő ügy is akadt 1995. január 1-én, ezeket már a BvS-nek kellett letárgyalni és lebonyolítani. Ezzel 38 000-re nőtt a kezelendő szerződések száma.

Szintén a BvS-re maradt mintegy 3700 *felszámolási eljárás* befejezése. Ezek átlagos időtartama a tervezett két év helyett négy esztendő teszt ki. A BvS kezeli a szanalás időtartamára állami tulajdonban maradt részesedést is néhány nagy jelentőségű ágazatban (nehézipar, acélipar). Az *NDK vegyipara* egyébként is nehezen kezelhető örökség – nem csupán a környezeti károk, de a túlméretezett struktúra miatt is – így itt még bonyodalmas nagyvállalati privatizációs feladatok is maradtak a BvS számára, aminek megoldásába bevonták a DOW Chemical Co. multinacionális céget is.

A *kárpótlási* törvény elég világosan – az államosítás időpontjának függvényében – szabta meg a visszaigényelhető vagyon körét, de így is maradt a Treuhand után néhány száz ki nem elégített igény, sőt a BvS sem tudott még minden esetet lezárni.

A BvS kezeli a *helyi önkormányzatok községi vagyonyjuttatási igényeit* is a vagyonyjuttatási törvény alapján. Ez 136.000 átvett ügyet jelentett. Szintén BvS feladat lett az 1995-ben megszületett törvényi rendezés után fennmaradó *NDK párt- és tömegszervezeti vagyon* közcélú hasznosítása.

A Treuhand még 1994. végén létrehozott egy ún. „*konzolidációs alapot*”, amely azt a célt szolgálta, hogy a keleti tartományok kezében legyen eszköz a vállalatok szanalásának és konszolidálásának támogatására. Az 500 millió márkás alapot a privatizációban/reprivatizációban való részesedésük arányában osztották szét a tartományok és Berlin között. Az alpból olyan privatizált és reprivatizált közepes méretű vállalkozások juthatnak konszolidációs és növekedést finanszírozó tőkéhez, amelyeknek alapján jók a kilátásaik, de akut pénzhányban szenvednek, s ezért üzleti bankoktól illetve a szokásos támogató intézményektől nem juthatnak forrásokhoz. A visszaáramló tőke újra kihelyezhető és az első öt évben befolyó kamatok is beforgathatók az alapba. A tartományi kormányzatok vállalták, hogy a Treuhand által adott összeg felének megfelelő saját forrást hasonló célokra fordítanak.

A BvS *munkahely-teremtési programok* finanszírozásában is részt vesz. Ez főleg a BvS vagy vállalatai tulajdonában levő épületek, berendezések lebontását, leszerelését jelenti, biztonságtechnikai, vagy engedélyezési jogi okokból, illetve privatizációs kötelezettségéből, esetleg máshol történő hasznosítás céljából.

A Treuhandot a törvény felhatalmazta arra, hogy költségvetési garanciával önállóan vehetett fel hitelt a pénzpiacon. A BvS már közvetlenül a *szövetségi költségvetéshez fordul*, ha a bevételek nem fedezik a kiadásokat.



Bár a Treuhand általános jogutódja a BvS volt, a Treuhand törvényben megfogalmazott *privatizációs és struktúra átalakítási feladatát a BMGB* (Beteiligungs-Management GmbH Berlin) nevű, szintén 1994. végén létrejött társaság örökölte. Ebből következően alapvető feladata a vállalatok gyors privatizációja, illetve a problémás, de megmenthető cégek szanálása és piacra vitele.

A BMGB alapjában a *kereskedelmi jog hatálya alá tartozó társaság*, egyetlen tulajdonosa a szövetségi kormány képviselőjeként a pénzügyminisztérium. A szokásos szervezeti elemeken kívül felügyelő bizottsága (a munkaadók és a munkavállalók képviselőiből áll) és tanácsadó testülete (a tartományok regionális politikai érdekeinek képviselőiből áll) is van.

A BMGB örökölte a megmaradt négy menedzsment társaságot és három ideiglenes célra – külfejlesztés barnaszénbányák rekultiválása, kálibányák őrzése atomerőművek leszerelése és ártalmatlanítása – alapított vállalkozást.

A menedzsment társaságok által készített vállalati koncepciókat a BMGB felülvizsgálta, ezután történt meg a szükséges eszközök hozzájuk rendelése. A vállalkozói felelősség a menedzsment társaságé maradt. A társaságok a rájuk bízott vállalatokat *eleinte csak nyereségessé válásuk után akarták privatizálni*. Mivel azonban ehhez szűkösek voltak a rendelkezésükre bocsátott pénzeszközök, ezért rögzítették, hogy a cégek már a tökéletes piaci versenyképesség elérése előtt is eladhatók.

A menedzsment társaságok *privatizációs tevékenységében* az üzemi tanácsok és a szakszervezetek igen konstruktívan működtek közre. Ezek a szervezetek a menedzsment társaságok tanácsadó testületeiben képviselték magukat. A privatizációs döntések alapját az üzleti koncepció, a tervezett beruházások, a megtartani kívánt munkahelyek száma és végül az ár képezte. Időközben a management társaságok eladták mind a 41 vállalkozást és befejezték tevékenységüket.

## Olaszország

Az állami vállalatok nagyon fontos helyet foglalnak el az olasz gazdaságban. Az állami szektor cégei 1992-ben a nem mezőgazdasági foglalkoztatottak 15%-át alkalmazták, a hozzáadott érték 20%-át állították elő s a beruházások 25%-át valósították meg.

Olaszország árbevétel szerint rangsorolt legnagyobb vállalatainak csaknem fele állami tulajdonban van. Állami ellenőrzés mellett működik a bankszektor hetven %-a és a telekommunikációs, a tengeri és légi szállítási, az autópálya-fenntartó cégek csaknem száz %-a.

Az állami cégek társasági formában működnek és a legtöbb vállalat tekintetében a tulajdonosi jogokat az állam a *három nagy szuperholdingon*, az IRI-n, az ENI-n és az EFIM-en keresztül gyakorolja. Van azonban két óriás vállalat, a kétszáz ezer embert foglalkoztató vasút (Ferrovie dello Stato – FS) és a csaknem teljes villamosenergia termelést és elosztást-szolgáltatást kézben tartó, száztíz ezer főt foglalkoztató Ente Nazionale Energia Elettrica (ENEL), amelyek nem holding útján, hanem *közvetlenül* kapcsolódnak a kormányhoz. Közülük az ENEL bizonyos fokig holdingnak is felfogható, hiszen a hozzá tartozó hatvan hő- és hatszázötven vízierőmű, valamint a nyolc regionális áramszolgáltató vállalat operatív önállósággal rendelkezik. Az ENEL 1992 óta részvénytársaság, részvényei a Kincstár tulajdonában vannak, operatív vezetése az Ipari Minisztérium feladata.

Az 1980-as évekig az olasz állami holdingokat sikeres példaként említették a nemzetközi szakirodalomban. A *siker* a veszteségesség ledolgozásában, a foglalkoztatási költségek csökkentésében, a privatizáció elindításában nyilvánult meg. 1992 közepén az állami holdingok szerkezetében gyökeres változás következett be, a korábban nem társasági formában működő holdingokat társaságokká alakították át és a kincstár felügyelete alá helyezték azzal a végső szándékkal, hogy később eladják őket.

Az IRI *ágazatközi* holding társaság, amely az iparban és a szolgáltatási szektorban is rendelkezik érdekeltiségekkel. Eredetileg 1933-ban hozták létre abból a célból, hogy *megtisztítsák* a olasz bankrendszert a kétes portfóliótól. Az IRI névértéken megvette a bankok kétes követeléseit, majd tőkésítette azokat és a bajba jutott vállalatok számára *reorganizációs* programokat dolgozott ki. Az IRI a reorganizáció után a terv szerint újra értékesítette volna a magánszektor számára a feljavított vállalatokat. A korai működés igen sikeres volt, egy év alatt a holding tizenhat milliárd lírás nyereséget ért el.

A II. világháború után az IRI-t nem oszlatták fel, hanem olyan területekre helyezték át a tevékenységének súlypontját, ahol a *beruházási, fejlesztési* igények magas értéke miatt a magántőke nagy óvatosságot tanúsított. Ilyen volt a légi közlekedés, a tengeri hajózás, a telekommunikáció, az autószátráda építés és fenntartás.

1991-ben az IRI csoport 540 vállalatban birtokolt többségi részvényhányadot és további háromszázban kisebbségit. *Ágazati bontásban* tekintve 1989-ben az IRI érdekeltiségek 38%-a a feldolgozó iparban, 8%-a az infrastrukturális szektorban és az építőipar területén, 54%-a a szolgáltatásokban (főleg a pénzügyi szolgáltatásokban, bankokban, a telekommunikációban és a tengeri szállítás-



nál) volt található. A feldolgozóipari skála a nehézipartól a biokémiai, az orvosi elektronikai, biotechnológiai eszközgyártásig és kutatásig terjed.

Az ipari érdekeltségek egy része igen erős *versenyhelyzetben* működik, ahol a versenytársak természetesen mindenekelőtt a magánszektorból származnak. *Domináns* piaci pozíciókat leginkább a telekommunikációban és a tengeri konténergyártásban foglalnak el.

Az IRI *nyereségrátája jóval alacsonyabb volt 1992-ben*, mint az ipar átlaga. A profit nagyrészt a szolgáltatási szektorból származott, a telekommunikáció és az autópálya üzemeltetés területéről. A fenti szektorok jövedelemtermeléséhez ugyanakkor nagyban hozzájárult a *monopolpozíció* és az erre épülő állami *árszabályozás* (Olaszországban a termékek és szolgáltatások húsz %-a még mindig az állami árszabályozás hatálya alá tartozik).

A kormányzati politika erősen hatott az állami holdingok eredményességére. A költségvetés részt vett a holdingvállalatok feltőkésítésében, támogatta a munkaerő-racionalizálási intézkedéseket.

A szuper holding alatt alholdingok és termelővállalatok helyezkednek el, többnyire *ágazati* felépítésben. A legnagyobb termelővállalatok közvetlenül tartoznak a szuper holdinghoz. Az IRI többségi tulajdonába tartozó cégekben magántulajdonosi hányadok is találhatóak, de *ritka* a holding érdekeltségei közötti kereszttulajdonlás megvalósulása. A *magántulajdonosi* részesedések következtében javult a vállalatok pénzügyi fegyelme.

Az alapító okirat szerint az IRI pusztán adminisztratív intézmény, amely menedzseli a holdingjait és az egyéb eszközöket. A szuper holding olyan speciális ügynökségként tevékenykedik, amely felett az *állami holdingok minisztériuma* gyakorolja a felügyeletet. Részt vesz továbbá a felügyelet gyakorlásában két kormánybizottság és a parlament. A termelő vállalatok már társasági formában működnek és bennük a tulajdonosi jogokat a szuper holdingok gyakorolják. A szuper holding fő feladata az alholdingok stratégiai tervezésének irányítása, és különösen a pénzügyi feltételrendszer jóváhagyása. Az alholding kontrollálja a vállalatgyesülésekre, vállalatfelvásárlásokra, eszközadásokra és a beruházásokra vonatkozó vállalati döntéseket. Az IRI négyszáz alkalmazottal dolgozik, ha ehhez hozzávesszük az ágazati alholdingok munkatársait is, akkor hétszáz főre nő a létszám. Ezzel áll szemben az érdekeltségekben foglalkoztatott 407 ezres dolgozó állomány.

A kormány és az állami tulajdonú vállalatok között *kizárólag az IRI-n keresztül* lehet kommunikálni és pénzügyi tranzakciókat lebonyolítani. A kormányzati

*gazdaságpolitikai célokat* és elvárásokat is az IRI közvetíti a vállalatok felé. Ez alól két fontosnak tekinthető *kivétel* van: az *elmaradott* déli vidékek támogatására szánt alapokból közvetlenül az oda beruházó vállalatok és nem a holdingok részesednek. Az *autópályák* építéséért és üzemeltetéséért felelős Italstat pedig az állam által megállapított magas autópályadíjak útján kap (az autózók költségére) rejtett szubvenciót, ami ily módon megkerüli a tulajdonos holdingot, az IRI-t.

A szuper holding és a kormány közötti kommunikáció fő eszköze az évente aktualizált *gurulótervek* elkészítése, amelyeket a vállalatok terjesztenek elő az IRI számára, majd az IRI *összesítve* továbbítja azokat az állami holdingok minisztériuma felé. A tervek általában hároméves időhorizontra szólnak. A minisztérium a szuper holdingok tervezőmunkáját minden évben néhány kiemelt makrogazdasági mutató közlésével befolyásolja, mint például az infláció várható mértéke, a valutaárfolyamok alakulása, az egyes kiemelt kormányzati gazdaságpolitikai célok ismertetése.

A szuper holdingok által elkészített terveket az állami holdingok minisztériuma először két kormánybizottsághoz (egy gazdaságpolitikai és egy iparpolitikai bizottsághoz) továbbítja, majd ezt követően egy parlamenti közös bizottság is jóváhagyja a tervet. Az állami holdingok minisztériuma mindkét említett kormánybizottságnak a tagja. Az állami költségvetési források átcsoportosítása a holdingokhoz e tervekbe épült be, és évente törvény formájában hagyja jóvá őket – előbb a parlamenti bizottság, majd a parlament.

A tervezési folyamat mellett a kormányzati kapcsolatok másik fő vonulata az igazgatósági tagok *kinevezése*. Az IRI igazgatósága elnökét a köztársasági elnök nevezi ki – az állami holding miniszterével történő konzultáció alapján – három éves időtartamra, amely legfeljebb kétszer hosszabbítható meg. Az egyes holdingok elnökeinek kinevezése a hagyományos *politikai kötődések* figyelembevételével történik.

Az igazgatóság többi tizenkét tagjából kilenc külső (ők a különböző minisztériumokban dolgozó köztisztviselőkből kerülnek ki), három pedig főállású alkalmazott, utóbbiak tekinthetők a szakembereknek. Mivel a szuper holdingok nem társasági formában működnek, az igazgatóságnak, mint testületnek az illetékessége formális, a *valódi döntési jogkörök az ügyvezető igazgatóság* (tagjai az igazgatóság elnöke, a három szakértő tag és az alelnök) kezében összpontosulnak.

Az IRI élére az állami holdingok minisztériuma vezérigazgatót is kinevezett, az igazgatóság elnöke által



javasolt lista alapján. Az ügyvezető igazgatóság összetétele időben meglehetősen *stabilitást* mutat.

Az IRI-hez tartozó alholdingok igazgatóságainak elnökeit, tagjait és a vezérigazgatókat a szuper holding igazgatóságának tagjaival folytatott konzultáció alapján a szuper holding igazgatóságának az elnöke nevezi ki. Az alsóbb szinteken működő vezetők nem kormányhivatali gyökerekkel rendelkeznek, hanem a privát szektorból kerülnek ki. A vezető állásúak fizetése magas összegű, eltérően a kormányzati fizetésektől, és ehhez még teljesítménytől függő prémiumok is járulnak.

A termelő vállalatok szintjén *valamennyi cég igazgatóságában három könyvvizsgáló kapott helyet*, és ezen kívül még külső könyvvizsgálóknak is auditálniuk kell a holding és az alholdingok éves mérlegét és üzleti jelentését. A könyvvizsgálókat néhány év után cserélni kell. Az IRI igazgatósága mellett *könyvvizsgálói bizottság* is működik. Ezek a könyvvizsgálók az IRI igazgatóságának valamennyi ülésén részt vesznek és fő feladatuk az, hogy garantálják az állami pénzáttalások szabályszerű felhasználását. Az IRI éves könyvvizsgálói és üzleti jelentését a parlament elé terjesztik.

Az IRI saját mérlege mellett konszolidált mérleget is készít, amelyben a többségi tulajdonban levő érdekeltiségek konszolidált mérlege szerepel.

A veszteséges eszközök és vállalatok eladása és újak vásárlása egyaránt beletartozhat az *ágazati reorganizációs programok* végrehajtásába. Példa erre a Finmeccanica csoport reorganizációja. A csoport megvált a hajógyártó ágazattól, majd az autógyártástól, és modernizálta a megtartott a gépjárműgyártási ágazatot (Ansaldo). Ebben az ágazatban a Finmeccanica 25 új vállalatot vásárolt szerte a világon. Bár az Ansaldoban az IRI száz %-ig tulajdonos, a többi újonnan megvásárolt vállalatban az állami tulajdoni hányad gyakran csak 25-49% között ingadozik. A reorganizációs programokat a kormány is támogatja, a régebbi adósságok leírásával, újabb pénzügyi források biztosításával, beleértve ebbe a foglalkoztatást segítő pénzügyi alapokat is, amelyek a szuper holdingon keresztül jutnak el a termelővállalatokhoz.

A holding struktúra felépítése figyelembe veszi az aljuk rendelt vállalatok számát, nagyságát, szakmai egyenmőségét és az állami tulajdonnak az egyes vállalatokban meglévő arányát. Az ENEL önálló vállalat az ENI pedig egyrészt átfogja az egész olaj és gázipart, valamint a hozzátartozó petrokémiai, gépjárműgyártási és szolgáltatási ágazatokat, másrészt nem nagyon foglalkozik más nemzetgazdasági ágakkal. Az IRI viszont sok, egymástól nagyon eltérő ágazatot fog össze (kohászat, gépjárműgyártás, egyéb

feldolgozó ipar, légi közlekedés, távközlés, bankok stb.), ami már megnehezíti és a legalapvetőbb *stratégiai döntésekre* redukálja a holding szakmai beleszólási lehetőségét. Emellett abban a háromszáz vállalatban, amelyben az IRI kisebbségi részesedést felügyel, a szakmai-stratégiai beleszólás lehetősége még korlátozottabb. Itt az IRI csak *pénzügyi befektetőként* viselkedhet, vagyis csupán annyit tehet, hogy rossz teljesítmény esetén szorgalmazza a személyi konzekvenciák levonását, vagy eladja a részesedését. Ebből az következik, hogy ha az érintett ágazatokban nincsenek többségi érdekeltségei, akkor nincs feltétlenül szüksége az adott ágazathoz értő apparátusra.

Problémát okoz ugyanakkor a kormányzati felügyelet *többlépcsős*, nehézkes hierarchiája, amely jelentős késedelmeket idéz elő a döntéshozatalban. Az állami holdingok minisztériuma *gyenge hatalmi központnak* számít, szervezete sűrűn változott az elmúlt években, párhuzamosan a miniszterek cserélődésével. A minisztérium százötven fős állományából mindössze harminc számít szakértőnek. A figyelmet ezzel a kapacitással nem tudta a tagvállalatok szakmai problémáira összpontosítani, többnyire a *foglalkoztatási és szociális* kérdések kerültek a minisztériumi apparátus érdeklődésének a homlokterébe.

Időközben a *szuper holdingok felügyelete átkerült a kincstárhoz* és ezzel csökkent a felügyeleti szintek száma is. A kincstár szakmai felkészültsége sokkal magasabb a minisztériuménál, és koncepciója szerint a fő cél a holdingok privatizációjának előkészítése.

Az olasz államkincstár 1997 júniusában jelentette be, hogy az IRI élére új igazgatóságot nevezett ki azzal a megbízatással, hogy *három éven belül privatizálja vagy számolja fel a hozzátartozó vállalatokat, amelynek következtében a holding is megszűnik*.

## Spanyolország

Spanyolország egész modernkori történetében, de különösen az utolsó hatvan év folyamán az állam tulajdonában levő vállalatok jelentős szerepet játszottak a gazdasági életben, ezen belül is elsősorban az iparban, energetikában, közlekedésben, távközlésben és a pénzügyi szolgáltatásokban. Az állam vállalkozói tevékenységének szükségességét az 1978-ban elfogadott, jelenleg érvényes alkotmány is kimondja, sőt annak formáit is meghatározza.

Az állam *vállalkozói aktivitása* különösen erős volt a Franco rendszer alatt (annak is az első évtizedeiben),



amikor a polgárháború után a gazdaságot *újra kellett* építeni és fejlődési pályára kellett állítani, miközben az ország politikai elszigeteltsége és a világháború miatt nagyfokú *autarkidra* kellett berendezkedni. Az állam vállalkozói aktivitása ebben az időben abból a meggyőződésből fakadt, hogy a magánszektor és a piac ereje nem lesz elegendő a feladatok megoldására.

Ebben az időszakban az állam azt is feladatának tekintette, hogy holdingjai egyrészt *kiegészítsék* a magánszektor tevékenységét: elvégezzék azokat a szükséges fejlesztéseket, beruházásokat, amelyek a magánszektor számára vagy nem voltak eléggé vonzóak, vagy meghaladták fejlesztési erejét, másrészt, hogy a magánszektor „*kórházai*” legyenek, vegyék át és javítsák fel a pénzügyi nehézségekkel küzdő, csődközelbe került vagy éppen csődbe jutott vállalatokat.

Mivel ebben az időben az állami vállalatok feladata a nem eléggé gazdaságos fejlesztések elvégzése és a szociális problémák enyhítése volt, ezért működésük *nyereségességét alárendelt szempontnak* tekintették. Emellett a Franco korszakban az állami vállalatok vezető pozícióiba sokszor a rendszerhez *lojális*, de a vállalat irányítására kevésbé alkalmas embereket ültettek. A paternalista rendszeren belül meglehetősen erős volt a kéz kezlet mos, urambátyám rendszer és a korrupció. Ilyen körülmények között az állami vállalatok jelentős része rossz határfokkal működött és gyakran ráfizetéses volt.

A Franco utáni kormányok és különösen a Felipe Gonzales vezette szocialista kormány sokat tett az állami szektor karcsúsításáért és hatékonyságának javításáért. Figyelmet érdemel, hogy míg a nagyobb állami szerepvállalás, a piaci mechanizmusoknak valós vagy vélt szociális célok érdekében történő eltérése Európában általában a baloldali kormányok tevékenységével szokott összekapcsolódni, s a jobboldali kormányokra szokott jellemző lenni az állami szektor méreteinek és szociális szerepének visszaszorítása, valamint az állami kontrollnak és a szabad verseny korlátainak lebontása, addig Spanyolországban a hetvenes években ez fordítva történt. A Franco rezsim etatista politikája után a szocialista kormány alatt jelentős előrehaladás történt a *piaci viszonyoknak* az állami szektoron belüli érvényesítése és a *hatékonyság* javítása irányában.

Komoly privatizációs lépések is történtek, de azért az állami szektor mérete és befolyása továbbra is jelentős maradt. Ámbar a spanyol állami szektor a fénykorában több százezer embert foglalkoztatott, kézben tartotta a gazdaság kulcságazatait (kohászat, bányászat, energetika, feldolgozóipar, légi közlekedés, vasút, posta és távközlés,

stb.), soha nem volt akkora súlya, mint Olaszországban, Franciaországban vagy Ausztriában.

Az EK-ba való belépés és az ottani szabályok érvényesítése a piaci viszonyok további erősítésére kényszerítették a szocialista kormányt. Ennek jegyében történt az állami szektor későbbi, 1995 évi átszervezése is.

Az 1996 tavaszán hivatalba lépett konzervatív kormány *újabb lökést adott a privatizációnak*, ugrásszerűen növelve a magánszektor részesedését, illetve csökkentve az állam termelői-szolgáltatói szerepvállalását, fokozva a liberalizációt, erősítve a versenyt.

Az évtizedek során az állami szektor *szervezeti és irányítási rendszere* többször változott, de alapvonásai egészen 1995 júliusáig (a szocialista kormány utolsó évében végrehajtott nagy átszervezésig) lényegében megőrizték a negyvenes évek képét. Ennek legfőbb jellegzetessége a megoldási módok és *formák sokasága* volt (az uralkodó forma a holding, de megtalálhatók a közvetlen minisztériumi, főhatósági és önkormányzati felügyeleti formák különböző változatai is). Az elmúlt két év során – az állami szektor szerepének csökkentése és a hatékonyság erőteljesebb növelése jegyében – a szervezeti és irányítási rendszer gyökeresen megváltozott. Mivel lehetetlen lenne végigkövetni fél évszázad változásait, részletesen bemutatjuk az 1995-öt közvetlenül megelőző időszak szervezeti-irányítási rendszerét (amely – mint említettük – lényegében őrzi a megelőző fél évszázad jellegzetességeit), majd vázoljuk az utóbbi két év változásait. (Bár a következőkben csak a *központi kormányzat vállalkozói* vagyonának kezelésével foglalkozunk, tudni kell, hogy Spanyolországban tartományi kormányok is vannak. Ezek kezén is jelentős vagyon van, s fontosságukat növeli, hogy sokszor etnikailag is elkülönülő baszk, katalán, stb. területeket fognak át.)

A központi kormányzat kezében levő vállalatok az említett időszakban öt csoportba voltak sorolva:

- Az *INI* (Instituto Nacional de Industria) alá rendelt vállalatok.
- A *Teneo* részvénytársasághoz tartozó vállalatok.
- Az *INH* (Instituto Nacional de Hidrocarburos) vállalatai.
- Az Állami Vagyon Vezérigazgatósága (DGPE – Dirección General del Patrimonio del Estado) vállalatai.
- Egyéb, közvetlenül a kormány alá rendelt, vagy ágazati minisztériumok által felügyelt vállalatok.

Ezek közül az első három egyértelműen *holding*, s a nyegedik is *átmenet* a holding és valamiféle vagyonygy-



nökség között. Az INH szakmai holding (szénhidrogénipar), míg az INI és a Teneo csoport vállalatai különböző ágazatokhoz tartoznak.

Az INI 1941 szeptemberében alakult azzal a céllal, hogy „támogassa és finanszírozza... iparunk fejlődését és újjászületését... vállalatok alapítása és bennük való részvétel útján”. Alapításához a gondolatot a Mussolini által a harmincas években létrehozott IRI mintájáról vették. Megalakulásakor a Miniszterelnöki Hivatalnak volt alárendelve. Az alá tartozó vállalatokat „*versenykörülmények között működő közüzemeknek*” (empresas públicas concursionales) nevezték. Valójában – amint ezt alább még látni fogjuk – ez az elnevezés gyakran nem volt jogos, mert az állam sokszor megvédte az INI vállalatait a verseny viszonyaitól.

Fennállásának első két évtizedében az INI hatalmas beruházási-fejlesztési programot hajtott végre elsősorban az alapanyagipar, az energetika és a gépipar területén. Az intézmény befolyása, hatalma nagy volt, amit tükrözött az a tény, hogy közvetlenül a kormányfőnek volt alárendelve, s első elnöke huszoneg évig állt a szervezet élén. Tevékenysége kísértetiesen hasonlított az ötvenes évek kelet-európai iparosításához. Terveiben a *mennyiségi és műszaki szempontok domináltak*, a rentabilitást másodrangú tényezőnek tekintették.

Később, a hatvanas évek elejétől előtérbe kerültek és egyre fontosabbá váltak a *gazdaságossági szempontok*. A vállalatcsoport tevékenysége diverzifikálódott a feldolgozóipar és a szolgáltatások irányában. Míg kezdetben a magánkezdeményezés *pótszerének* tekintették, később a magánszektor *kiegészítését* és támogatását, még később a vele folytatott *versenyt* jelölték meg az INI gazdaságpolitikai feladataként. A holding 1968-ban átkerült az Ipari Minisztérium felügyelete alá. Politikai befolyása csökkent, de gazdasági ereje tovább nőtt.

Az INI *portfóliója* az évtizedek folyamán állandóan változott az új vállalatok alapítása, válságba került magánvállalatok átvétele, egyes vállalatok eladása és gazdaságtalan vállalatok felszámolása, valamint alholdingok szervezése, illetve új, az INI-vel egyenrangú holdingok alapítása folytán.

Az INI portfóliójában végbement két legfontosabb változás az INH és a Teneo vállalatcsoport kiválása volt. Az INH 1981-es megalapítását az motiválta, hogy az olaj és gázipar vállalataiban levő állami részesedést egy szakmai holding kezelésébe adják. A Teneo csoport 1992-es kialakításával elkülönítették az INI *rentábilis*, piaci viszonyok között is versenyképes vállalatait (ezek kerültek az új csoportba) a notóriusan *ráfizetéses*, tartós állami

támogatást igénylő vállalatoktól, amelyek továbbra is az INI-ben maradtak.

Az INI vállalataiban dolgozók száma az 1949-es 31 ezerről 1980-ban 254 ezerre emelkedett, majd az INH kiválásával és számos vállalata privatizációjával a nyolcvanas évek végéig százötven ezer alá, majd a Teneo kiválása után 1995-re kb. hatvan ezerre csökkent. A nyolcvanas évek végén még mindig az INI adta a teljes spanyol alumíniumtermelést, a széntermelésnek több mint felét, a villamos energia-, acél-, cellulóz- és hajógyártás egyharmadát. A kilencvenes évek elején már csak nyolc nagyobb ipari csoport (két-két csoport a vaskohászat, a hajógyártás, a hadiipar és a bányászat területéről), valamint néhány kisebb vállalat tartozott az INI-hez.

Az INI egyrészt *felügyelte-irányította*, másrészt közvetlenül vagy közvetetten (bankhitelek szerzése és/vagy garantálása útján) *finanszírozta* a vállalatait. A vállalat-felügyelet többlépcsős volt. Számos vállalat (vagy részvéncsomag) közvetlen INI tulajdonban volt, mások ezeknek a leányvállalatai voltak, azaz közvetve tartoztak az INI-hez. Voltak száz %-os, többségi és kisebbségi INI vállalatok. Megkülönböztették még az INI által kontrollált vállalatokat: ide tartoztak a teljes, vagy többségi állami tulajdonban levő vállalatok és ezek ugyancsak többségi állami tulajdonban levő leányvállalatai, valamint azok a vállalatok, ahol az INI ugyan csak a részvények kisebbségét birtokolta, de elegendő részvény volt a kezében a vállalat *kontrolljához* (azaz a többi részvény sok kis tulajdonos között volt szétszórva).

A holding központjának szervezete az évtizedek folyamán többször változott, de alapvonásait megőrizte. A *változások* iránya abban foglalható össze, hogy míg az első két évtizedben a döntéshozatal erősen koncentrált az elnök kezében, addig a későbbiekben (részben a kevésbé erős elnökök, részben az ügyek bonyolultabbá válása miatt) a döntés-előkészítés és a döntéshozatal *decentralizálódott*. A másik változási tendencia az volt, hogy míg a kezdeti időkben a központban csak *funkcionális apparátus* volt, addig a későbbiekben (a holding tevékenységének diverzifikálása nyomán) megjelent az ágazati apparátus is, először igazgatóságok, majd vezérigazgatóságok formájában. 1970 után a holding központja egyre inkább átvette a nagy világcégeknél honos tervezési, vezetési és ellenőrzési rendszereket. Az INI központjában a hatvanas és hetvenes években ezerkétszáz-ezeröttszáz fő dolgozott (a maximális létszám 1959-ben volt: 1577 fő). A nyolcvanas években ez hat-hétszáz főre csökkent.



A holdingnak mindvégig négy feladata volt:

- *kezelni* a rábízott részvénytársaságokat,
- a kormány gazdaságpolitikájával összhangban meghatározni az általa kontrollált vállalatok *stratégiáját* és ellenőrizni eredményeiket,
- dönteni a kontrollált vállalatok vezetőinek *személyi* kérdéseiben,
- közvetett vagy közvetlen módon gondoskodni a vállalatok *finanszírozásáról*.

Kormányzati (miniszterelnökségi, ipari minisztériumi és pénzügyminisztériumi) *beavatkozás* csak gazdaságpolitikai és nagyobb horderejű fejlesztési kérdésekben, finanszírozási (hitelfelvételi és kötvénykibocsátási) limitek megállapításában, továbbá a holding vezetőinek kinevezésében, felmentésében és javadalmazásában volt.

A holding élén az elnök állt. Jog szerint minden döntés az ő kezében összpontosult, de – amint arra már fentebb utaltunk – az idők folyamán mind több döntési jogot delegált a második sorban levő vezetőknek. A kilencvenes évek elejének szervezeti sémája szerint az elnök munkáját egy alelnök, öt funkcionális igazgató (szervezés és vállalatpolitika; kereskedelem és nemzetközi kapcsolatok; tervezés és kontrol; pénzügyek; jogi ügyek), valamint három (korábban több) ágazati vezérigazgató támogatta. A posztot huszonkét évig betöltő első elnök (Suanzes) után a többiek fél évtől három évig terjedő időt töltöttek a holding élén. A politikai indíttatású sűrű elnökváltás természetesen sokat ártott a munka hatékonyságának.

Az INI jogi státusa évtizedeken keresztül nagyon sajátos volt. Az 1941-es alapító törvény nem mondja ki, hogy az INI *kormányhivatal* vagy *vállalat*. A tv. 2. cikkelye szerint „Az INI a magán részvénytársaságok módszereit alkalmazza állami célok érdekében...” A törvény meghatározza, hogy milyen vagyont rendelnek az INI-hez (de nem mondja ki, hogy ez az INI saját vagyona), s feljogosítja minden olyan pénzügyi, tulajdonszerzési és elidegenítési ügyletre, amelyre magántársaságok jogosultak, de kormányengedélyt ír elő többségi tulajdon szerzésére, illetve annak elidegenítésére. Később, a gyakorlatban a Pénzügyminisztérium *kvótákat* határozott meg az INI hitelfelvételeire és kötvénykibocsátásaira. A holdingnak volt saját, vállalati jellegű könyvvitele, bevételeit és kiadásait – elvben – egyensúlyban kellett tartani. A gyakorlatban a bevételek fő tételei az állami támogatások, az INI saját vállalatainak közvetlenül nyújtott hitelek utáni kamatok és a vállalatok osztalékfizetései voltak. Az INI ilyenformán *köztes formáció* volt egy magántársaság és egy állami hivatal között egészen 1988

decemberéig, amikor az INI-t átalakították jogi személyiségű, saját vagyonnal rendelkező társasággá, amelyre a magántársaságokkal azonos rendelkezések vonatkoznak. Az INI vállalatai ezzel szemben mindig a *magáncégekre* érvényes jogi szabályozás szerint működtek, döntő többségük részvénytársaság volt, sokuk részvényeit tőzsdére vitték, legtöbbszörben résztvesz a magántőke.

A holdingnak 1988 végéig nem volt a modern vállalati jog értelmében véve sem Igazgatótanácsa, sem Felügyelő Bizottsága. A korábbi években az elnök mellett működtek különböző ilyen vagy hasonló nevű testületek (Comission Ejecutiva, Comite de Direccion, Consejo de Administracion, stb.), ezek azonban vagy csak az elnök tanácsadó testületei voltak, vagy döntési joguk volt ugyan, de az elnök vezetésével működtek, az elnöknek minősített szavazati joga volt a testületben és a testület nem hozott az elnököt kötelező határozatot. Az 1988-as átalakítás részeként aztán a Consejo de Administracion megkapta azoknak a jogosítványoknak a zömét, amelyek magyar jogrendben az Igazgatótanácsokat illetik.

A belső ellenőrzésen kívül az Ipari Minisztérium ellenőrei, valamint a Tribunal de Cuentas, (az állami szervek mérlegeit auditáló szervezet) *ellenőrizte* a holding szabályos, jogszerű működését. Az *INI 1995 júliusában szűnt meg*.

A Teneo részvénytársaság 1992 júliusában alakult. Megalakítását az a gondolat vezérelte, hogy az INI vállalatainak egy része évtizedeken keresztül veszteséges volt, s a kormányzat nem bízott abban, hogy ez belátható időn belül megszűntethető. Ugyanakkor kívánatosnak tartották, hogy az állami kézben levő vállalatok is a *piac szabályainak* megfelelően, nyereségesen működjenek. Kiválasztották ezért az INI nyereséges, vagy rövid időn belül nyereségesé tehető vállalatait, alakítottak egy új részvénytársaságot és oda apportálták e vállalatok addig INI tulajdonban levő részvényeit.

A *Teneo* a kilencvenes évek elején mintegy nyolcvan-száz ezer főt foglalkoztató vállalatcsoportot felügyelt, tehát nagyobb birodalmat, mint amennyi az INI-nél maradt. Érdekeltségei a villamosenergia termelés és – elosztás, légi közlekedés, gépipar és alumíniumipar területére terjednek ki. Felépítése, szervezete, jogállása hasonló volt az INI-éhez, helyzete azonban mégis lényegesen eltérő, ugyanis *nem kap állami szubvenciót*, nincsenek központosítottan előírt fejlesztési és szociális feladatai. Ellátási-fenntartási kötelezettségei csak a villamosenergia termelés és a légi közlekedés terén vannak, s működését a *magánszféra üzleti szabályai* szerint, nyereségesen kell folytatnia.



Az *Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH)* 1981-es létrehozását az indokolta, hogy a hetvenes évek két olajválsága után a kormányzat fokozott jelentőséget tulajdonított az olaj- és gáziparnak. Úgy vélték, hogy az INI-tól való szeparálás és önálló szakmai irányítás meg fogja szilárdítani az ágazat helyzetét. E törekvés értékéből azonban sokat levon, hogy az INH csak kisebbségi részesedéssel bírt a szénhidrogéniparban. A kilencvenes évek elején 21,5 %-os részesedése volt a 19 ezer főt foglalkoztató REPSOL holdingban, továbbá 9, illetve 1,5 %-os részesedése két gázszolgáltató vállalatban. Az *INH is, az INI-vel egyidőben, 1995 júliusában szűnt meg.*

A *DGPE Dirección General del Patrimonio del Estado*, (Állami Vagyron Vezérgazgatósága) a Gazdasági és Pénzügyminisztérium felügyelete alatt működő vállalatigazgatási szervezet. Az INI-hez hasonlóan nagyszámú vállalatot felügyel, köztük öt bankot (51,7 %-os részvénytulajdonosi részesedéssel), az exporthitel biztosítót, a Telefónica csoportot (31,9 %-os részesedéssel), a Tabacalera dohány- és élelmiszer kereskedelmi vállalatot (52,4 %) stb. összesen mintegy százharminc ezer dolgozóval. Van több teljesen állami tulajdonban levő vállalata is.

A DGPE 1874-ben alakult, eredetileg a jövedéki termékek forgalmának felügyeletére. Idővel mind több vállalat felügyeletét bízták rá, általában olyanokét, amelyek nem illettek egy ágazati minisztérium profiljába sem, bár számos esetben (pl. Telefónica) lehetett volna illetékes szakminisztériumot találni. Mára a DGPE portfóliója egy vegyes felvágott, ami rontja a vezetés határfokát, de vannak olyan vélemények, amelyek előnynek tekintik a sokirányú szakmai tevékenységet, mivel az szélesebb áttekintést ad a vezetőségnek.

A DGPE egyértelműen az államapparátus része, nincsenek vállalati jellegű vonásai. A magyar szóhasználatban *iparigazgatóságnak* lehetne nevezni. Az alárendelt vállalatok állami kézben levő részvényei nem a DGPE, hanem közvetlenül az állam tulajdonában vannak.

A DGPE vállalatai önálló jogi személyek, teljesen a magánvállalatokra vonatkozó jogszabályok szerint működnek. Társasági formájuk korlátozott felelősségű társaság vagy részvénytársaság. Élükön Igazgatótanács (Consejo de Administracion) áll, amely a vállalat alapító okiratában meghatározott módon látja el feladatait. Az Igazgatótanács tagjait (részleges állami tulajdon esetén az államot képviselő tagjait) a DGPE nevezi ki részben saját, részben más minisztériumok munkatársai, részben külső szakértők közül. Fontosabb vállalatoknál van ún. kormányképviselő (delegado del gobierno).

A vállalatok közvetlen kapcsolatban állnak a költ-

ségetéssel. Minthogy a DGPE vállalatai nyereségesek, vagy legalábbis a pénzügyi egyensúly közelében gazdálkodnak, ez a kapcsolat egyirányú, azaz csupán adó-, osztalék-befizetésből áll.

Bár a vállalatok nagy önállósággal rendelkeznek, a DGPE igyekszik különböző szolgáltatásokkal segíteni a vállalatvezetés munkáját. A fentebb említett holdingokkal ellentétben azonban a DGPE nem foglalkozik *vállalatfinanszírozással*, azaz nem nyújt és nem garantál hiteleket a vállalatai részére. A DGPE egységesített vállalatvezetési irányelveket és jelentési kötelezettségeket is kidolgozott, de az előbbieket nem sikerült bevezettetnie.

Számos olyan *egyéb állami vállalat* van, amely nem tartozik sem a holdingok, sem a DGPE irányítása alá. A szóban forgó vállalatok száz százalékig állami tulajdonban vannak. Ilyenek a RENFE (vasút), a Posta, a Radio Televisión Espanola, az állami repülőterek és kikötők. Ezek egy részét ágazati minisztérium (pl. vasút), másokat parlamenti bizottság (pl. RTVE) felügyeli. E vállalatok többsége veszteséges (különösen az RTVE és a RENFE), s csak jelentős állami szubvencióval tud működni.

Az *állami tulajdon átszervezéséről* 1995 júliusában született döntés. Ez az INI és az INH megszüntetését, továbbá az Ipari Részvétel Állami Társasága (Sociedad Industrial de Participaciones Estatales – SEPI), valamint az Állami Ipari Ügynökség (Agencia Industrial del Estado – AIE) létrehozását jelentette.

E döntés értelmében a SEPI megkapta a Teneo csoport és az INH összes részvényeit, vagyis ő vált a holdingok alá tartozó állami szektor *rentábilis részének* tulajdonosává. Ennek fejében át kellett vállalnia az INI évtizedeken át felhalmozott adósságát, pontosabban ennek azt a részét, amit az állam még 1995 előtt nem váltalt át.

Ez az adósság mintegy hétszáz milliárd pesetát (kb. 5,5 milliárd dollárt) tett ki. Az elgondolás az volt, hogy a SEPI a tulajdonában levő Teneo és INH vállalati részvények *osztalékából*, illetve esetleges *részvényeladások bevételeiből* fogja törleszteni ezt az adósságot. A SEPI számára az intézkedés mérlege a következő: a szóban forgó vállalatok 1993 évi alaptőkéjének SEPI-re eső hányada kevesebb, mint hatszáz milliárd peseta, konszolidált éves nettó nyereségének a SEPI-t megillető része kb. ötven milliárd volt. Tekintettel arra, hogy mind az ötven milliárd pesetát nem lehet osztalékként kivonni a vállalatokból, kérdésesnek tűnik, hogy a SEPI *miként lesz képes* eleget tenni adósságszolgálati kötelezettségeinek. Mindenesetre a SEPI-nek joga van hitelt felvenni, tehát módja lesz az adósságot *tovább görgetni*, remélve,



hogy vállalatai jövedelmezőségének javulásával adósságszolgálati képessége is javulni fog.

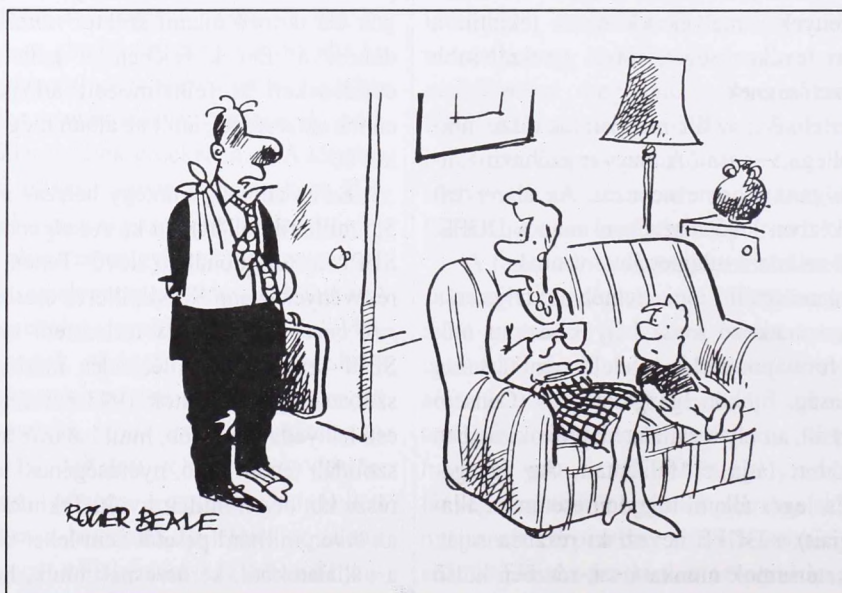
A helyzetet még bonyolítja, hogy a SEPI csak részvénytulajdonos és a Teneo csoport vállalatainak üzleti irányítása továbbra is az eddigi vezetés feladata marad, az INH pedig korábban is csak kisebbségi tulajdonos volt, tehát a vállalatait eddig is a többségi tulajdonosok irányították. Ilyenformán a SEPI-hez tartozó összes vállalat irányítása és üzleti döntései kívül esnek a SEPI hatáskörén. Úgy tűnik, hogy a SEPI nem tehet mást, mint *passzívan várja*, hogy mennyi osztalékot kap, s ennek megfelelően tesz eleget adósságszolgálati kötelezettségeinek. A Teneo viszont az új helyzetben jogot kap az ún. *fiskális konszolidációra*, ami mindaddig, amíg vannak veszteséges vállalatai, jelentősen csökkenti a költségvetéssel szembeni kötelezettségeit.

Az INI (kivételem nélkül veszteséges) vállalatait (most már adósságteher nélkül) az Állami Ipari ügynökség (AIE) vette át. Az AIE vállalatai számára „reorganizációs”, veszteségcsökkentő, hatékonyságjavító intézkedéscsomagokat dolgoznak ki. E vállalatok továbbra is kapnak (az éves állami költségvetésben meghatározott összegű) szubvenciót, de tovább nem adósodhatnak el, nincs joguk a fiskális konszolidációra. A vállalatok vezetőivel az állam francia mintára ún. „*programszerződéseket*” (contrato-programa) köt, amelyekben azok vállalják a veszteségek folyamatos csökkentését.

Az átszervezés az állami szektornak az INI, az INH és a Teneo alá rendelt vállalatokon kívüli részét nem érintette.

Az 1996. tavaszán hivatalba lépett konzervatív kormány új lendületet adott a privatizációnak és liberalizációnak. Ennek keretében 1997 február végén eladták a Telefónica de Espana-ban még meglévő állami részesedést. Az állam megtartott egy szimbolikus 0,11 %-os részesedést, és törvényben rögzítette *tíz évre szóló vétőjogát* a Telefónica stratégiai döntéseit illetően. Eszerint előzetes kormányjóváhagyás kell ahhoz, hogy a Telefónicát és mobiltelefon leányvállalatát több vállalatra bontsák, vagy más vállalattal összevonják, hogy leányvállalatait vagy infrastruktúrájának elemeit eladják, hogy nemzetközi vállalkozásokban és konzorciumokban részt vegyen. A befektetők csak a kormány engedélyével vásárolhatnak meg tíz %-nál nagyobb részesedést, s egyetlen részvényesnek sem lehet tíz %-nál nagyobb szavazati joga, bármekkora is a részvényhányada. A kormány ezzel tíz évre megakadályozta, hogy a Telefónica külföldi ellenőrzés alá kerüljön (jelenleg a vállalat feletti ellenőrzés három spanyol bank kezében van).

A kormány decemberben eladta a Gas Natural cégben levő 3,8 %-os állami részesedést bel- és külföldi intézményi befektetőknek, s a közeljövőben a szénhidrogéniparban még megmaradt részesedéseit is eladja.



*Vezetői csapatépítő játékban vettem részt, és én vesztettem!*