

Csaba Lentner

East of Europe, West of Asia

*Historical Development
of Hungarian Public Finances
from the Age of Dualism
to the Present*



L'HARMATTAN KÖNYVKIADÓ, PÁRIZS – BUDAPEST, 2020

Magyarország szerepe a nemzetközi szinten, legyen szó akár politikai, gazdasági, biztonsági vagy alkotmányfejlődési aspektusból, 2010 óta jelentősen felértékelődött, így hazánk egyre több nemzetközi elemzés középpontjába került. Ahhoz, hogy külföldi, de akár hazai szemmel is megértsük egy állam döntéshozóinak döntéseit, nem elég ismerni a jelen állapotot, a tényezők és a szereplők egymással alkotott szimbiózisát; elengedhetetlen követelmény az állam fejlődéstörténetének ismerete, és annak genealógiáján keresztül, retrospektívan értelmezni az ok-okozati összefüggéseket. *Lentner Csaba* most bemutatott könyve, a maga letisztult struktúrájával és összegző-értelmező tartalmával teljes körű betekintést nyújt, és fundamentumként szolgál azon olvasók számára, akik meg kívánják érteni Magyarország államháztartási fejlődését a dualizmus korától napjainkig.

Lentner Csaba egyetemi tanár, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán a Közpénzügyi Kutatóintézet vezetője. Wekerle Sándor Tudományos Életműdíjjal és a Magyar Érdemrend tisztikeresztjével kitüntetett közgazdász-professzor. A szerző hatalmas tudásbázisa és az a jelentős irodalmi háttértár, amelyre a mű épül, adták az alapot. Ugyanakkor a mű közérthető nyelvezete, interdiszciplináris megközelítése és a deduktivitással egybekötött tanári szemléletmód lehetővé tette az olvasó számára, hogy ne vesszen el a gazdaságfejlődés és állampénzügy történelmi labirintusában. Kiemelendő a szerző eszköztárának széles spektruma, amely a közpénzügyi folyamatokat a jogkörnyezet, a politikatudomány, a társadalomfejlődés aktuális állapotába beágyazva tárja elénk. *Husztai Ernő* professzor a műről írt ismertetőjében pontosan rávilágít arra, hogy a szerző rendkívüli gondos-

sággal összeállított és kutató elemzést nyújt az olvasóközönség elé, amelyhez bátran merít a téma nagy kutatóinak – *Széchenyi István, Romsics Ignác, Kautz Gyula* stb. – munkájából. A szerző egy komplex, interdiszciplináris megközelítéseket ötvöző közpénzügyi áttekintést ad az olvasó számára, amelyből részletekbe menően megismerhető a magyar állam gazdasági szerepvállalása és szabályozása az elmúlt 150 esztendőben.

A mű egyik legnagyobb érdeme, hogy struktúrájával a tudományos közegeken túli olvasóközönségnek is biztosít szolid és inkluzív ismeretforrást a témában. A mű szerkezete ugyanakkor enyhén kiegyensúlyozatlan, érezhető a szerző szakmai kötődése a modern, rendszerváltoztatás utáni korszakokhoz, amelyek értelmezésében erőteljesebben jelen van a szerzői támogató-bíráló szellemiség.

A KÖNYV SZERKEZETE

Figyelemre méltó a mű logikai felépítése és tiszta strukturális tagolása, amely az elejétől a végéig meg tudja őrizni egyik legfontosabb erényét: a vizsgált korszakok, az államfejlődés szempontjából releváns építőelemeinek érthető és értelmező ismertetését.

A mű öt egymást követő korszak gazdasági adminisztrációját mutatja be. A szerző tudatosan nem törekszik egy mesterségesen merev módszertani sablon szerinti értelmezésre, hanem a kor meghatározó jellemzőit tárja az olvasók elé, azzal a céllal, hogy azok segítségével az olvasó hidat építsen magának a soron következő korszakba történő áthaladáshoz. A jellemzők ugyanakkor olyan rendszert alkotnak, amely a szerző világos célkitűzéséhez vezet el az olvasót. A szerző egyik kiemelt célja volt: ismertetni és párhuzamot vonni az egyes korszakok állami szerepvállalásának eszközei között, valamint bemutatni, hogy ezek miképpen hatottak a többi gazdasági szereplőre. Ugyanígy

a mű korszakokon átívelő vizsgálati rendszerének központi eleme a Magyar Nemzeti Bank *modus operandi-ja* és a kormányzati fiskális politika közötti kölcsönhatás.

A könyv által vizsgált öt korszak egy-egy nagy fejezetben kap helyet:

- ① a kiegyezést követő dualizmus kora,
- ② a két világháború közötti konszolidáció évtizedei,
- ③ az erős állami kontroll alatt lévő tervezkedés,
- ④ a piacgazdaság irányába történő elmozdulás és a rendszerváltoztatás utáni évtizedek,
- ⑤ A 2010 utáni aktív állami gazdasági szerepvállalás évtizede.

A szerző mindegyik fejezet elején rövid bevezető alaptézisben ad eligazodási támpontot az olvasónak, hogy az adott korszakban a magyar állam mely történelmi események tükrében, milyen gazdasági kihívásokra reagálva szabta meg az állampénzügyi irányvonalait. A fejezetek ezen bevezető összefoglalóiban és az első alfejezetekben válik egyértelművé az is, hogy a könyv nem kizárólag a magyar közönségnek készült, hanem igyekszik a magyar olvasó számára ismert alapfogalmakat, történelmi eseményeket a külföldi olvasónak is közérthető szöveggörnyezetként prezentálni. A korszakbemutató fejezeteknek keretet ad az első, témameghatározó fejezet és a szisztematikus összegzést nyújtó elméleti fejezet.

MÁSODIK FEJEZET: AZ ÁLLAM ÁLTAL IRÁNYÍTOTT GAZDASÁG A DUALIZMUS KORÁBAN (1867–1918)

Lentner Csaba az első korszakbemutató fejezetben vázolja egyrészt a kiegyezéshez vezető történelmi, gazdasági eseményeket és érdekeket – külön hangsúlyt fektetve a pénzügyi függetlenség megteremtésének körülményeire –, másrészt pedig az Osztrák-Magyar Monarchián belüli magyar pozíciókeresést. A szerző a fejezetben végigkalauzolja az olvasót a modern magyar állami közpénzügyi adminisztratív rendszer létrejöttét megelőző

neoabszolutista, valamint a kiegyezést követő konszolidáló évtizedein. Bemutatja Széchényi István hitelezési terveit és akkurátusan megállapítja, hogy a kiegyezést megelőző egyik legnagyobb hátráltató tényező a magyar gazdaság fejlődése előtt a fejletlen hitelezési rendszer volt. A magyar pénzügyi függetlenedés lépcsőin végig vezetve Lentner Csaba bemutatja a *Széll Kálmán* nevével fémjelzett költségvetési többlet éveit, valamint a Wekerle-kormányok közpénzügyi politikájának társadalomra gyakorolt pozitív hatásait. Az iparosodás mellett hangsúlyt kap még a kiegyezés után kialakuló modern bankrendszer és annak strukturális hiányosságai. A történelmi kontextuson keresztül a fejezet középpontjában az aktív állami szerepvállalás fontossága áll, amely évtizedes fejlődéshez vezetett.

HARMADIK FEJEZET: A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTTI GAZDASÁGI IGAZGATÁS, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A BETHLENI KONSZOLIDÁCIÓS POLITIKÁRA

A fejezet viszonylagos szikársággal ismerteti az első világháborút követő politikai és gazdasági konszolidáció évtizedeit, továbbá bemutatja a pénzügyi szféra fejlődését és a bethleni korszak idején függetlenné váló központi bank szerepét. A szerző a téma korlátait felismerve megfontoltan közelíti meg a Trianon utáni politikai és gazdasági kihívásokat, csak nagyobb vonalakban ismertette a földreformot és az azal járó társadalmi változásokat, valamint az új geopolitikai adottságokból eredő korlátolt mozgásteret. A szerző józanságát dicséri, hogy sikerült kellő egyensúlyt teremtenie az elemzés folyamán bemutatott bethleni politika hozadékai és sikertelenségei között. A fejezetben a szerző rámutat egy későbbiekben visszatérő makrogazdasági problémára – az államadósság növekedésére és a hitelek nem megfelelő felhasználására –, amely az 1929-es világgazdasági válsággal párosulva egy új pályára állította a magyar gazdasági fejlődést. Ezekon túl szemléletesen bemutatja a vizsgált időszakban

alapított központi bank függetlenségének folyamatos gyengülését az 1930-as évek haderőfejlesztési reformja tükrében. A fejezet utolsó része az 1938-as győri programot ismerteti, miközben igyekszik elszakadni a program politikai vonatkozásától és inkább egy közpénzügyi nagyítón keresztül mutatja be annak széles körű gazdaságfejlesztési aspektusait.

NEGYEDIK FEJEZET: AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ÉS A GAZDASÁGI ADMINISZTRÁCIÓ LEGFŐBB JELLEMZŐI A TERVGAZDASÁGBAN

Nagy hangsúlyt kap a fejezetben az 1945-ös földreform és az állam gazdasági szerepvállalásának kiteljesedése 1946–1947 között. A szerző feltárja a piacgazdasági elemek leépülését, valamint a helyükbe lépő állami tervgazdálkodás szabályozási környezetét. Az olvasó tiszta és részletes képet kap arról, hogy miképpen alakultak át a magyar gazdaság húzóágazatai a szovjet mintájú iparosítás és az 1956-os forradalom után. A fejezet központi eleme a szocialista Magyarország revizionált gazdaságirányítási reformja, az 1968-as új gazdasági mechanizmus, amelyet a szerző csak a gazdasági terv reformjaként értékel, de nem tekinti azt átfogó, rendszerszintű gazdasági reformnak. Álláspontja szerint az új gazdasági mechanizmus olyan módszertani és gazdaságirányítási újításokat vezetett be, amelyek rendszere a mai napig megmaradt. Az 1968 előtt meghatározott gazdasági célok változatlanul megmaradtak a mechanizmus létrehozását követően is. A szerző megállapítja, hogy a mechanizmus leginkább a mezőgazdaságban hozott pozitív változásokat, a szektor új szabályozó környezete jobban illeszkedett a piac igényeihez. A fejezet részletezi a szovjet minta alapján központosított és egyszintűvé alakított bankrendszer hiányosságait, mint például a pénzügyi fegyelem hiányának hatását a gazdaságra, valamint bemutatja, hogyan hatott az 1968-as reform az 1980-as évek kétszintű banki rendszerének kialakulására. A fejezet

az 1970-es évektől datált gazdasági hanyatlás hátterét ismerteti és komparatív makrogazdasági adatokkal szemlélteti.

ÖTÖDIK FEJEZET: A PIACGAZDASÁGRA TÖRTÉNŐ ÁTTÉRÉS GAZDASÁGI FELTÉTELEI

A fejezet rávilágít arra, hogy milyen fiskális nehézségekkel járt együtt az állam gazdasági szerepvállalásának radikális csökkentése és a piacgazdaságba történő átlépés. Az 1990-es évek makrogazdasági adatainak ingadozását Lentner Csaba kellő szikársággal és józansággal szemlélteti. Az európai integráció folyamatát az uniós támogatásokon keresztül bemutató alfejezet némi hiányérzetet okozhat az olvasóban.

A szerző bemutatja a változó jogszabályi környezetet, így például a gazdálkodó szervezetek és a gazdasági társaságok átalakulásáról szóló jogszabály hatásait. E környezetváltozás tette lehetővé a veszteséges és eladósodott állami vállalatok privatizációját. A rendszerváltoztatás gazdasági szabályozó hatásai a mezőgazdaságot sem kerültkék el, a könyv ismerteti a tulajdonosi struktúraváltozásokat és az ezzel járó foglalkoztatási trendeket. Az ezredforduló első évtizedét a fiskális kontroll fellazulása és a 2007–2008-as gazdasági válsághoz vezető instabil makrogazdasági környezet jellemzi, amelyhez a szerző által kritikusan értelmezett kormányzati megszorítások párosultak.

HATODIK FEJEZET: A 2010 UTÁNI AKTÍV ÁLLAM GAZDASÁGI IGAZGATÁSA ÉS ALKOTÓELEMEI

Az olvasó a hatodik fejezetben megtapasztalhatja a kötet leglátványosabb elemzési kontrasztját, amely a nemzetközi gazdasági válság és a szerző által bírált belső gazdaságirányítási válság utáni talpra állást hivatott bemutatni és érezhetően indokolni. A könyv visszanyúl a változások alapjához, az új Alaptörvényhez, amely tartalmi és szellemi bevezetőként szolgál ahhoz, hogy ezt követően a fiskális politika újdonságait az olvasók elé tárhassa. Több tényező együttes hatása mellett, a 2010 előtti inadek-

vát adózási rendszerrel magyarázza a magas államháztartási hiányt és a növekvő államadósságot. Ezen gazdaságot hátráltató tényezőkre az egyik megoldást az átfogó adózási reform jelentette, amelynek egyik eszköze volt a személyi jövedelemadó egykulcsossá tétele. A szerző értelmezésében a gazdasági válságból való tartós kilábalás megoldása a 2010 utáni erős állami szabályozó attitűdben, valamint a teljes foglalkoztatottság és a versenyképesség megteremtésében rejlik. A könyv módszeresen bemutatja a makrogazdasági stabilitás megteremtésének körülményeit, ám az európai uniós pénzügyi kapcsolatokat periférikus módon bemutató alfejezet hiányosnak tűnhet az olvasó számára. Az uniós jogharmonizáció érvényesülése a pénzügyi igazgatás területén szintén egy olyan fajsúlyos kérdéskör, amelyet a szerző csak függelékes módon járt körbe. Az új alapokon nyugvó, szélesebb eszköztárral operáló monetáris politika fontos és elválaszthatatlan összetevője a kormányzati válságkezelő politikának. Az új gazdasági modell bemutatásánál Lentner Csaba érezhetően a gazdasági eredmények alátámasztására is törekszik, ez kiemelten megfigyelhető a válságkezelési gazdasági programok ismertetésénél.

HETEDIK FEJEZET: ELMÉLETI, RENDSZERSZINTŰ ÖSSZEFOGLALÓ

A kötet utolsó fejezete egy tematikus tervrajzot vázol fel, amely egymással párhuzamba állítja a bemutatott korszakok monetáris és fiskális eszköztárát. Az olvasó megismerheti azt a gazdasági értékrendszert, amely a szerző szerint szükséges a prosperáló, stabil állam működéséhez. Az aktív állami gazdasági szerepvállalás, a költségvetési fegyelem, a nemzetgazdaság működtetését elősegítő igazságos adórendszer, a jól megszervezett közigazgatás és a stabilizáló szerepet betöltő központi bank mind olyan tényező, amely elengedhetetlen egy kiegyensúlyozott gazdasághoz. A szerző egyértelmű párhuzamot von a dualizmus kora és a 2010 utáni

évek között, miszerint mindkét vizsgált korszakban a politikai aktorok megteremtették a sikeres nemzetgazdaság alapjait.

ÖSSZEGZÉS

A kötet remek gazdaságtörténeti betekintést nyújt az olvasónak, a korszakok interdiszciplináris megközelítésének köszönhetően értékes irodalom lehet mind a gazdasági szférában tevékenykedő szakembereknek, mind pedig a laikus, más szakterületek iránt érdeklődő olvasóknak. Az utolsó két fejezet érezhetően optimista hangvétele ugyanakkor némileg eltér a XIX–XX. századi korszakokat bemutató fejezetek stílusától, ahol a szerző távolságtartóan értékeli az állami szerepvállalás és az állam közvetlen befolyása alatt nem lévő, gazdaságformáló tényezők összességét. A globalizmus gazdasági hatásai sokkal kisebb hangsúlyt kapnak a 2007–2008-as gazdasági válság utáni éveket bemutató részekben, miközben azok a nemzetgazdaság teljesítőképességét jelentős mértékben befolyásolják. Érdekes módon a könyv borítója is visszatükrözi ezt a jövőbe vetett optimizmust – a jelen gazdasági állapotokat szimbolizáló buborék természetes zöld színű, míg az 1945 utáni korszakokat szimbolizáló buborékok mind kevésbé friss színeket kaptak.

A nyomdai stílus és a tördelés is dicséretre méltó, ugyanis a könyv olvasmányos jellegét

szolgálja, ugyanakkor nem rejtik el „tankönyvszerű” struktúráját. A könyv borítóján szereplő fülszöveg figyelemreméltó módon, három rövid tömör bekezdésben képes egyrészt összefoglalni Magyarország gazdaságtörténelmét, másrészt pedig felkelteni az olvasó figyelmét.

A kötet címe, *East of Europe, West of Asia* (Európától keletre, Ázsiától nyugatra), nehezen értelmezhető pusztán a kötet tartalma alapján – az európai kontextus vitathatatlan, ugyanakkor ázsiai modellekről, gazdaságtörténelemtől, közpénzügyi fejlődésről az olvasó nem tudhat meg többet. Egy könyv sikere nagyban múlik annak címétől – fontos, hogy felkeltse az olvasó érdeklődését, ugyanakkor ez kontraproduktív is lehet, amennyiben nem tükrözi a közölt tartalmat. Természetesen a hazai olvasónak ismert lehet Magyarország, a könyv címe által is definiált geopolitikai elhelyezkedése, ugyanakkor a külföldi laikus olvasók további értelmezési segédletre szorulhatnak. A kötet alcíme, *Historical development of Hungarian public finances from the age of dualism to the present* (A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig), amely mellel a mű magyar nyelvű kiadásának a főcíme, ezzel szemben hűen tükrözi a könyv tartalmát és ellensúlyozza a főcím által okozott értelmezési diszkrpanciát.

Milanov Viktor

Levelezési e-cím: milanov.viktor@gmail.com