

Tanuljunk a saját történelmünkéből! – Másfél évszázad állampénzügyi tapasztalatai*

Kolozsi Pál Péter

Lentner Csaba:

Az állampénzügyek fejlődéstörténete Magyarországon a dualizmustól napjainkig L' Harmattan Kiadó, 2019, 280 old.

ISBN: 9789634145103

Hogyan érthetjük meg jobban a gazdasági folyamatokat: egyedi, történelmi példákon keresztül, vagy inkább absztrakt, és ezért tértől és időtől független elméleti modelleken keresztül? – ez a kérdés a közgazdaságtan önálló tudományként való kialakulása óta foglalkoztatja a közgazdászokat. Az egyik szélsőséges álláspont szerint vigyázó szemünket elég a múlt eseményeire vetnünk („aki elfelejti a történelmét, arra ítéltetik, hogy újra átélje azt”), míg vannak, akik szerint minden gazdasági kor más és más („this time is different”), így a hátrafelé nézésből nem születhet megoldás a mai problémákra.

A közgazdaságtan és a gazdaságtörténet viszonya ingaként lengett ki az utóbbi száz évben: a 20. század első évtizedeiben még elképzelhetetlen volt a közgazdasági felsőoktatás gazdaságtörténeti kurzus nélkül, manapság pedig szinte ritkaság, ha ilyen előadással találkozunk az egyetemi hallgatók. A múlt század egyik legnagyobb hatású közgazdásza, az Osztrák-Magyar Monarchiában született, de az 1930-as években az Egyesült Államokban letelepedett Joseph Schumpeter amellett tette le a voksot, hogy egy közgazdásznak három tudományt kell egyesítenie magában, mégpedig a történettudományt, a közgazdasági elméletet és az e kettő integrálását lehetővé tevő statisztikát. Ezt a megközelítést követték ekkoriban az egyetemek is, a közgazdaságtudományi képzés három pillére egykor az elmélet, a módszertan és a gazdaságtörténet volt. A múlt század második felében azonban jelentős változás történt ezen a téren. A közgazdasági oktatásból kiszorult a gazdaságtörténet, a curriculumok pillérei a mikroökonómia, a makroökonómia és az ökonometria lettek: a történeti tapasztalatokra építő, induktív történeti megközelítés elveszítette befolyását, az elméleti alapvetésekből kiinduló, deduktív, absztrakt gondolkodás pedig széles körben elterjedt tudományos sztenderddé vált. Robert Lucas 40 évvel ezelőtt

* A jelen kiadványban megjelenő írások a szerzők nézeteit tartalmazzák, ami nem feltétlenül egyezik a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontjával.

Kolozsi Pál Péter a Magyar Nemzeti Bank főosztályvezetője. E-mail: kolozsip@mnbb.hu

megfogalmazott elmélete („Lucas-kritika”) egyfajta általános társadalomtudományi irányítúvé vált, miszerint naivitás a közgazdasági modelleket és a gazdaságpolitikai döntéseket múltbeli megfigyelésekre alapozni, megfelelően alátámasztott makroökonómiát csakis stabil mikroökonómiai, azaz elméleti alapokra lehet építeni.

Az utóbbi évtizedek – és kiemelten a 2007–2008-ban kirobbant gazdasági válság – ugyanakkor új megvilágításba helyezték ezt a szemléletmódot. Már az is egyfajta változásra utalt, hogy 1993-ban két, intézményi kérdésekkel foglalkozó közgazdász-történész kapta a közgazdasági Nobel-díjat (Douglass North and Robert Fogel), de különösen felértékelődött a gazdaságtörténet, amikor a válság kitörésekor a gazdaságpolitikusok azzal szembesültek, hogy a nagyon absztrakt és a gyakorlati problémáktól eltávolodott mainstream elmélet nem állt készen a válságkezelésre, és a történelmi tapasztalat az egyetlen forrás, amihez döntéselőkészítés gyanánt nyúlhatnak. A történelem nem egy minden fenntartás nélkül automatikusan elővehető recept, ugyanakkor megalapozott elméleti tudással ötvözve nagyon is jól használható alapanyag a jelen problémáinak megoldásához, a kihívások kezeléséhez – talán így összegezzhető az a megközelítés, amit azok a mainstream közgazdasági logikát megkérdőjelező közgazdászok vallanak, akik a történelmi tapasztalatok használhatóságát, hozzáadott értékét hangsúlyozzák. Ezen közgazdászok egyik legismertebb hazai képviselője Lentner Csaba, aki másfél évszázad állampénzügyi tapasztalatait gyűjtötte össze 2019 tavaszán megjelent, „Az állampénzügyek fejlődéstörténete Magyarországon a dualizmustól napjainkig” című könyvében.

A monográfia hét fejezetből áll, és ezzel megfelelően tagolja a vizsgált bő másfél évszázadot. Az I. fejezet egyfajta bevezető, ami kijelöli a könyv megírásának célját, illetve elhelyezi azt a hazai eszmetörténeti-tudományos térben. A II. fejezet a dualizmus állam vezérelt gazdaságát mutatja be, azaz az 1867 és 1918 közötti időszakra fókuszál, kiemelten az 1867-es kiegyezés gazdasági aspektusaira és hatásaira, illetve rámutat, hogy a kiegyezést követő nyugodtabb politikai közeg miképp kedvezett a gazdasági életnek, illetve hogy az állami ipartámogatás révén a „feudális-rendi társadalomból rövid idő alatt egy állam-vezérelt piacgazdaság épült ki”. A III. fejezet a két világháború közötti időszak gazdasági igazgatását mutatja be, különös tekintettel a bethleni konszolidációra, illetve az 1930-as évek hadseregfejlesztésére, ideértve a korszak célzott iparpolitikai intézkedéseit (lásd az 1938-as győri fegyverkezési programot). A IV. fejezet a tervgazdasági rendszer állampénzügyeinek és gazdasági igazgatásának főbb vonásait járja körül, kezdve a szocialista iparpolitikával, az 1955/1956-os szabályozási reformon és az 1968-as új gazdasági mechanizmuson át, egészen a tervgazdasági rendszer hanyatlásáig. Az V. fejezet a piacgazdasági átmenet gazdasági viszonyain belül kiemelten foglalkozik a rendszerváltás körülményeivel, az Európai Unióhoz való csatlakozással, a privatizációval, illetve a piacgazdasági átmenet bankrendszerének bemutatásával és a kiigazításokban testet öltő válságkezelési kezdeményezésekkel. A VI. fejezet a 2010 utáni aktív állam működés

gazdasági igazgatására és rendszerelemeire koncentrál, külön bemutatva a változásokat megalapozó Alaptörvényt és a kapcsolódó jogszabályokat (stabilitási törvény, sarkalatos- és más közpénzügyi tárgyú törvények), illetve a fiskális és a monetáris politikai térben bekövetkezett, rendszerszintű változásokat (adószerkezeti változások, közpénzügyi ellenőrzés megújítása, fiskális szerkezeti reformok, fiskális fordulat, valamint monetáris politikai fordulat). Lentner Csaba ebben a fejezetben definiálja a 2010 után megvalósult intézkedésekből kikristályosodó „magyar modellt”, amit három szinten értelmez: egyrészt mint sikeres válságkezelést, másrészt mint a bérfelzárkózás, csökkenő rezsiköltségek és a család- és otthonteremtés kiszélesítésének politikáját, harmadrészt pedig mint a versenyképességi fordulat feltételeit megteremtő közpolitikai fordulatok összességét. A VII. fejezet a monográfia fő téziseit összegzi, ideértve az elméleti és rendszertani konklúziókat, a költségvetési fegyelem és a „jó adórendszer” fontosságáról szóló következtetéseket, valamint a jegybanki politika válság utáni megújulását és az intézményi gondolkodás reneszánszát.

„Az állampénzügyek fejlődéstörténete Magyarországon a dualizmustól napjainkig” című könyv rendszerszemléletben írja le az 1867 óta eltelt időszak gazdasági igazgatási folyamatait, behatóan és újszerűen vizsgálja a fiskális politika (kormányzat) és a jegybank egymásra hatását, érthetően mutatja be a főbb államtudományi-állampénzügyi teóriákat, valamint rendszerbe foglalja az állam gazdasági szereplőkre gyakorolt mechanizmusait. Bár maga a monográfia az utóbbi bő 150 évre fókuszál, de bevezető fejezetében bemutatja a magyar állampénzügyek történelmi-értelmezési kereteit, egészen a honalapítás koráig nyúlva vissza. Lentner Csaba könyvében a dualizmus kora, majd a két világháború, illetve később a tervgazdasági rendszer, illetve a rendszerváltás és a 2010 utáni időszak is a széles értelemben vett magyar történelmi keretekbe illesztve jelenik meg. A monográfia egyik nagy erőssége épp az, hogy a jelenlegi állampénzügyi folyamatokat történelmi távlatból szemléli, és így válik értetővé a szerző két fő tézise is, miszerint (1) a piacgazdasági átmenet gyengeségei az államháztartási rendszer fenntarthatatlanságát hozták, ami a 2007–2008-as válsággal vált egyértelművé, illetve (2) 2010-től egy új, nagyfokú társadalmi felhaltalmazással és új jogszabályi rendelkezésekkel megerősített korszak kezdődött Magyarországon, amelyben egy aktív állami gazdaságbefolyásoló modell valósul meg.

A monográfia szervesen illeszkedik a szerző eddigi tudományos munkásságához, de egyben meg is haladja azt. A 2013-ban megjelent „Közpénzügyek és államháztartástan” a 2010 utáni újjászervezett magyar állampénzügyi keretrendszert mutatja be, a 2016-ban megjelent „Rendszerváltás és Pénzügypolitika. Tények és Tévhitek” pedig a rendszerváltás utáni időszakot, tehát az 1990 utáni két és fél évtizedet elemzi-értékeli. A most megjelent összegzés az államvezérelt magyar kapitalizmus bölcsőjéig, a dualizmus időszakáig tekint vissza, majd a magyar történelem kiemelt gazdasági periódusait veszi górcső alá – azaz egyrészt jobban visszanyúl az időben,

mint a korábbi könyvek, másrészt pedig összeköti a jelenlegi folyamatok elemzését és az elmúlt másfél évszázadból levonható következtetéseket, ezzel egyfajta tudományos összefoglalását adva Lentner Csaba korábbi munkásságának.

Már a szerző korábbi publikációiban is tetten lehetett érni, de jelen monográfiában fejlődik tézissé Lentner Csaba azon álláspontja, miszerint az állampénzügyeket nem lehet a gazdaságtudomány tárgykörébe „beerőltetni”, sokkal inkább az „állam- és jogtudomány évezredes szellemi virágzásainak bázisára” célszerű ráépíteni az államgazdaság fejlődésének vizsgálatát. A szerző több művében is utalt már rá, de jelen monográfiájában egyértelműen ki is fejt, hogy az állam utóbbi években tapasztalt felértékelődése új esélyt jelent, amiből „talán kialakulhat majd a gazdaságtudomány és a jogtudomány közötti interdiszciplináris mezőben egy egzakt államtudományi szakterület”.

A monográfia egyértelműen hitet tesz amellett, hogy a magyar állampénzügyek aktuális kihívásainak megértésére, lehetőségeinek felismerésére csakis a hazai állampénzügyi fejlődés ismeretében van esély és mód, a magyar állampénzügyi viszonyok tekintetében pedig legalább annyira szükséges ismerni a magyarországi tapasztalatokat és a hazai szerzőket, mint a nemzetközi szakirodalmat. Ehhez kapcsolódik, hogy Lentner Csaba monográfiája egyértelműen hiánypótló abban a tekintetben, hogy a hazai állampénzügyi szakirodalom sokszor fájdalmasan kevésbé ismert szerzőit – alkossanak a dualizmus korában vagy napjainkban – megismerteti az érdeklődő olvasóval. A tudomány globalizálódó és így uniformizálódó világában üde színfoltnak tekinthető ez a könyv, hiszen a kimagasló nemzetközi szakirodalomra való utalások mellett nem feledkezik meg a hazai szerzőkről sem, akiknek a terepismerete és a hazai viszonyokhoz kötődése jelentősen emeli a szakirodalmi hivatkozások relevanciáját.

Lentner szerint a jelenlegi magyar gazdasági rendszer leginkább államvezérelt kapitalizmusként definiálható, aminek egyfajta „szellemi előzménye” a dualizmus korának állampénzügyi elmélete és gyakorlata, különös tekintettel az állam erőteljesebb szerepvállalásának szükségességére. Lentner a történelmi időszakok – és kiemelten a dualizmus – elemzése után arra a következtetésre jut, hogy a történelmi példák a Magyarországon 2010-től alkalmazott válságkezelési metódusokat igazolják, miszerint a centralizáció nem cél, hanem eszköz a konszolidáció megvalósításában, mint ahogy a gazdaság erősebb állami befolyásolása és ellenőrzése is. A „kapitalizmus-építésben”, a fejlődésbeli lemaradás felszámolásában az állami centralizáció és gazdaságbefolyásolás ugyanúgy nem a „végkifejletet” jelenti, hanem egy átmeneti állapotot, míg a gazdaság „magára nem talál”, hozzátevé, hogy ezt követően sem engedheti el az állam a piaci szereplők kezét, ésszerű koordinációs tevékenységére továbbra is szükség van.

Lentner Csaba könyve a tudományos módszertan iránt érdeklődők számára is gondolatébresztő munka. Tudományos körökben elterjedt vélemény, hogy a kvantitatív kutatás felsőbbrendű a minőségi ismérvekre, a környezetre, az intézményekre fókuszáló kvalitatív kutatással szemben (lásd: „qualitative is poor quantitative”). A ténszerűen nem alátámasztott elméletek kora minden bizonnyal lejárt, de az absztrakt közgazdasági gondolkodás utóbbi évtizedben látott botlásai láttán nehéz lenne cáfolni, hogy a történeti elemzések középpontjában levő nem közgazdasági (intézményi) tényezők figyelmen kívül hagyása is komoly tévedésekhez vezethet. Eljött az ideje a gazdaságtörténet újraértékelésének, ezzel ugyanis közelebb vihető a valósághoz a közgazdasági teóriák. A gazdaságtörténet ismerete sokat segíthet abban, hogy megértsük: mi teszi lehetővé a növekedést és a fejlődést, miképp, miért és mikor történhetek a gazdaság szempontjából fontos változások, különös tekintettel a hosszú távú növekedés szempontjából érdemi tényezőkre. A „valóság próbáját kiállt” példákából mindig sokat lehet tanulni, a mostanihoz hasonló bizonytalan időszakokban pedig a történelmi analógiákból levonható következtetések kiemelten fontossá válnak. Persze mindez csak akkor igaz, ha nemcsak le tudjuk írni, mi történt, hanem kellően megalapozott elméleti tudás birtokában meg is tudjuk érteni a múltbeli események közötti ok-okozati összefüggéseket (egy régi episztemológiai dichotómiát felidézve: „verstehen” helyett „erklären”).

„Az állampénzügyek fejlődéstörténete Magyarországon a dualizmustól napjainkig” című monográfia több szempontból is hiánypótló munka, amely segítheti az állampénzügyekről folyó tudományos és közéleti diskurzust. A könyvet az állampénzügyi rendszertan kereteinek felvázolása, a hazai folyamatok pontos és következetes bemutatása, az utóbbi szűk évtizedben kialakult magyar modell rendszerszintű összefoglalása, valamint a feldolgozott hazai és nemzetközi szakirodalom páratlan gazdagsága miatt jó szívvel ajánlom mind a közgazdászok, mind a közpénzügyek iránt érdeklődő, nem közgazdász olvasók figyelmébe.