

Lentner Csaba**SZEMELVÉNYEK A MAGYAR KÖZPÉNZÜGYI
RENDSZER FEJLŐDÉSTÖRTÉNETÉBŐL***Excerpts about Phylogeny of Hungarian Public Finance System*

Prof. Dr. Lentner Csaba, egyetemi tanár, intézetvezető, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Lentner.Csaba@uni-nke.hu

A tanulmány az 1867-es kiegyezést követő gazdasági fellendülés közegében erőre kapó állampénzügyi tudományok főbb képviselőinek tanait, a kort meghatározó állampénzügyi történéseket exponálja a két világháború közötti időszakkal bezárólag. A fontosabb teoretikusokra és eseményekre történő visszatekintés jó alapot adhat napjaink állampénzügyi gyakorlatának és tudományának értelmezéséhez.

KULCSSZAVAK:

állampénzügyek, fiskális politika, magyar gazdaságtörténet

The paper explores the tenets of the major representatives of public finances in the period of economic recovery following the Austro-Hungarian Compromise of 1867, up to the period between the two World Wars. The historical retrospection of the major theorists and events can provide a good basis for interpreting the practical and scientific aspects of today's public finances.

KEYWORDS:

public finance, fiscal policy, Hungarian history of economy

1. A POLGÁRI KOR SZELLEMÉT JELLEMZŐ FELVEZETÉS ÉS FOGALOMKÉSZLET

A magyar gazdaságot az 1867-es kiegyezés előtt a Habsburg Birodalmon belüli alávetettség jellemezte, amely politikai természetén túl a gazdasági lehetőségek csorbulását is jelentette. Ugyan korábbról az eltörölt vámhatár miatt már az európai vérkeringésbe történő bekapcsolódás lehetősége is biztosított volt, ám a birodalmon belül elszigetelt és gyenge magyar gazdaság a vámunió adta lehetőségeket alig élvezte. A kiegyezés azonban új fejezetet nyitott új közjogi rendszere és a gazdasági fejlődés lehetősége által. E korszak életre hívta az állampénzügyi tudományok fogalomkészletének és tartalmának megújulását, egyes elemeinek máig ható érvényességét.

„A nemzetgazdaság a nemzet egyes gazdaságainak egységes és szerves egésze; egységes és szerves pedig, mivel az állam területén levő egyes gazdaságoknak nem esetleges halmaza, hanem egymást kölcsönösen feltételező és kiegészítő tételek rendszere” – írja Matlekovits Sándor 1874-ben megjelent könyvében.¹ E tartalom tudományos keretbe foglalásaként pedig az alábbi veti papírra: „A nemzetgazdaságtan azon tudomány, mely a nemzetgazdaság fejlődésének törvényeit és a közvagyonosodás virulását lehetségesítő eszményeket rendszeres egészben tárgyalja”.²

A nemzetgazdaság definíció azonosságának tekinthető államgazdaság fogalmáról Kautz Gyula³ pedig a következőképpen értekezik: „egy államot képező népnek közczélokra szervezett és hatályosított gazdasági ereje [...] a társadalom közös szükségleteinek közös gazdasági erővel való ellátása”. A magyar dualizmus korának kimagasló közpénzügyi gondolkodója a technikai keretet is hozzárendelte, amikor lényegében „az államháztartás szerves alakzatát” mint társfogalmat párosítja. „Még míveltebb országokban is, a közhatalom s különösen a kormányzat egyik legkiválóbb funkcióköreként e gazdálkodást tényleg fel is találjuk, a benne foglalt közegnek, ügyviteli mozzanatok és rendszabályok összessége alapján képződött bizonyos közháztartási rendszerként szemléljük, s pénzügynek, finacziának, vagy helyesebben államgazdaságnak (s államháztartásnak) hívunk” – írja Kautz. Majd így folytatja: „A pénzügy oly fensőbb s egyetemesb irányú gazdálkodási rendet képez, a melyben a közczélokra szükséges intézmények, szolgáltatások és szervek előállítása az államnak e végből birtokában lévő vagy a polgárok által neki (adók czimén) rendelkezése alá bocsátott javak s vagyonelemek alapján, együttes erővel eszközöltetik [...] s az állam mint egy nagy gazdálkodó személyiség tűnik fel, mely a közületet képező valamennyi egyeseknek (s ezek gazdaságának) mintegy képviselőjeként szerepel a közszükségletek ellátásában.”

¹ MATLEKOVITS Sándor: *Nemzetgazdaságtan. A jogtanulók igényeihez alkalmazva*, Hoffmann és Molnár, Budapest, 1874, 2.

² *Uo.*, 3.

³ KAUTZ Gyula: *Államgazdaság vagy pénzügytan*, Bevezetés fejezet, Franklin Társulat, Budapest, 1885. Újra kiadva KAUTZ Gyula: *Államgazdaság vagy pénzügytan*, Aula Kiadó, Budapest, 2004.

Az állam gazdaságát közelebbről szemlélve behatárolja, hogy az államgazdaság:

- „a *financia* azon ága a közhatalom működésének, a mely által az állam gazdálkodási uton saját létének és fennállásának oekonomiai föltételeit teremti meg,
- a közczélok megvalósítására szükségelt gazdasági eszközöket rendelkezési körébe vonja,
- az egyéni vagyoni életét szervezi, gazdasági javak és értékek szerzése s kezelése körül czéltudatos tevékenységet kezd kifejtteni,
- s hatalmi szervezetének legerősebb s legegységesebb ágát, a kormányzatot e közháztartási teendők végezhetésére alakítja,
- egy felsőbb hatalomnak (közjogilag szabályozott módon) az egyéni gazdaságokba való autoritativ belenyúlásán nyugszik,
- s akként van szervezve, hogy az egyéni önérdék és széthúzó törekvések egyenes korlátozásával az össz- vagy államérdék biztosított legyen, és általános feladatok megoldása lehetővé váljék,
- az államgazdaság az által, hogy közületi hatalmat és rendet megalkotni segíti, s a biztosított jogállapot s a közfejlődést előmozdító közintézmények a társadalmi munka és tőke fokozása- és hatályosítására szolgálnak,
- egyrészt anyagi javaknak immateriális javakká való átalakulását közvetíti,
- másrészt igazi termelési faktorrá is lesz, mely a nemzeti vagyont és jövedelmet fokozza,
- s a beleruházott tőkék és értékek reprodukciójában mintegy saját létének és fejlődésének föltételeit teremti meg”.⁴

Kautz Gyula értelmezésében az államgazdaság tárgyát „a közhatalom rendelkezésére álló anyagi javak és gazdasági értékek (pénz, tőkék, vagyonelemek) képezik. E javak és értékek eszközei a közszükségletek fődözhetésének, s vagy közvetlen államtulajdonban léteznek, s a tulajdonképpeni államvagyont alkotják, vagy azon bevételekből állanak, a melyek a polgárok vagyonából, jövedelméből folynak.”

Az államgazdaság az államháztartás szerves alakzata, így „az a tudomány, a mely a körbe tartozó tünemények elemzésével és magyarázatával foglalkozik: államgazdaságnak- vagy pénzügytannak hivatik”.⁵

A dualizmus korának megidézésével egy időben szükséges arra utalni, hogy a magyar közpénzügyek és államháztartástan szakterület jelentősége már a magyar államiság

⁴ A szövegezés régi keletű, sok helyen a mai helyesírásnak nem megfelelő, Kautz könyvéből kiemelt. Az eredeti szövegezés beidézésével a szerző törekvése, hogy eredeti olvasatban igazolja a magyar államgazdaság mély történelmi gyökereit.

⁵ KAUTZ: *i. m.*, 1885.

kezdetétől kitapintható,⁶ majd az ipari-kereskedelmi fejlődés kialakulása, a polgárosodás 19. század eleji reformkorszakától kap jelentősebb teret,⁷ amely a dualizmus korában intézményesül. Az ország költségvetési önállóságának visszaszerzését az 1867. évi XII. törvény-cikk teszi nyilvánvalóvá, amely kimondja, hogy „a *pragmatica sanctio* szerint közös ugyan az uralkodó, a mennyiben Magyarország koronája is ugyanazon fejedelmet illeti, a ki a többi országokban is uralkodik, de még ez nem teszi szükségessé, hogy a fejedelem udvartartásának költségei közösen állapíttassanak meg. Ily közös megállapodást a *pragmatica sanctio*ban kitűzött cél nem igényel, Magyarország alkotmányos önállásával pedig s a magyar király fejedelmi magas tekintélyével sokkal inkább megegyez, hogy a magyar országgyűlés, a felelős magyar ministerium előterjesztésére, külön szavazza meg a magyar király udvartartása költségeit. Az udvartartás költségeinek megszavazása és kiszolgáltatása tehát közös ügynek nem tekintetik”.

2. WEKERLE SÁNDOR MINISZTERELNÖKSÉGEI, REFORMJAI⁸

A területi korlátok ellenére is említeni kell Wekerle Sándor mellett Széll Kálmánt,⁹ és Mariska Vilmost,¹⁰ akik a 19. század végének, 20. század elejének meghatározó közpénzügyi teoretikusai voltak. Wekerle Sándor a közpénzügyi tudományok művelése mellett a dualizmus korában a gazdaságot irányító államférfi is volt, háromszor töltötte be a miniszterelnöki tisztséget. „Tisza Kálmán és Bethlen István után a leghosszabb ideig állt az ország kormányrúdjánál, és tíz éven át pénzügyminiszterként irányította az ország gazdasági ügyeit...”¹¹

⁶ KAUTZ Gyula: *A nemzetgazdasági eszmék fejlődéstörténete és befolyása a közviszonyokra Magyarországon* című könyvében az ősmagyar államszerkezettől, Szent István királyunk intézményeitől kezdődően egészen a kiegyezésig mutatja be a „közgazdasági eszmék és iránylatok” érvényesülését. A honfoglalás előtti időkben is megjelenik a szervezett központi gazdálkodás, de erre területi okok miatt nem térek ki. Lásd KAUTZ Gyula: *A nemzetgazdasági eszmék fejlődéstörténete és befolyása a közviszonyokra Magyarországon*, Pesti Könyvnyomda, Pest, 1868.

⁷ Lásd SZÉCHENYI István: *Hitel* (1830), *Világ* (1831), *Stádium* (1833); BERZEVICZY Gergely: *De Commercio et Industria Hungariae* (1797), *Oeconomica Publico Politica* (1818); DESSEWFFY Emil: *Alföldi levelek* (1839–1842), *A magyar vám- és kereskedési ügy és annak végeligazítási módja* (1847); LÓNYAI Menyhért: *Hazánk anyagi érdekei* (1847); KARVASSY Ágoston: *Népszerű nemzetgazdaságtan* (1861); HELLER Farkas: *Közgazdaságtan I–II.* (1919–1920), *Pénzügytan* (1920); SZILOVICS Csaba: *A magyar államháztartás pénzügyi rendszere*, PTE-ÁJK, Pécs, 2003, 55–56.

⁸ A téma bőséges tárháza például: GÖRÖG STRAUB Károly – PATAY Géza: *Wekerle Sándor*, Helikon Kiadó, 2011; SVÉHLIK Csaba: *Wekerle – Arckép világtörténelmi háttérrel*, Wekerle Sándor Életművét Gondozó Kulturális és Tudományos Alapítvány, 2014; KÁRBIN Ákos: *Wekerle Sándor politikai karrierjének kezdeti szakasza – az államtitkárságtól a pénzügyminiszterségig*, *Gazdasági Élet és Társadalom*, WSUF, 2011/1–2, 249–268.

⁹ Pénzügyminiszter 1875–1878 között, valamint miniszterelnök 1899–1903 között.

¹⁰ MARISKA Vilmos: *A pénzügytan különös tekintettel a nevezetesebb államok háztartására* (1871), *Az államgazdaságtan* (1885).

¹¹ PATAI Géza: Előszó. In. GÖRÖG STABUL Károly – PATAY Géza: *Wekerle Sándor*, Helikon, 2011, 11. (Patai Géza Wekerle Sándor dédunokája.)

A valutareformjáról, stabilitást hozó fiskális intézkedéseiről, vasút- és mezőgazdasági fejlesztést, egyházügyi reformot megvalósító gazdasági tárgyú intézkedések fontosságán túl felismerte a társadalmi viszonyok konszolidálásának szükségességét is. A hazai szociálpolitika egyik megteremtőjévé vált. A jelen korból Máthé Gábor professzor a polgári kor állampénzügyei kapcsán kifejti¹², hogy „*az aktív állam első megnyilatkozása gazdasági téren a szociálpolitikai gondolkörben öltött testet*”. Wekerle intézkedései a szélesebb társadalmi rétegek gazdasági fejlődésbe, ezáltal a rendszer fenntartásba való bekapcsolását, érdekeltté tételét célozták. A korabeli rendszer felépítésére illeszkedik Máthé Gábor definíciója, miszerint „*a szociálpolitika nem volt más, mint a politikai taktika része, kormányzati válasz a társadalmi kihívásokra*”.¹³ Mindezek a szociálpolitikai gondolkör megerősödéséhez, szervezetközpontú megközelítéséhez vezettek, a korabeli állami pénzügyi élet meghatározó területeivé váltak.¹⁴

Wekerle Sándor két kormányának, sőt 1891-től pénzügyministersége éveinek szociálpolitikai törvényei láncszemekként összekapcsolódva teremtették meg a tanárok, a munkások és a cselédek életének a kor színvonalának megfelelő életminőség-javítási lehetőségeit. Wekerle Sándor szociálpolitikai gondolkodásában összefüggés van a gazdasági közérdek, a munkavállaló gazdasági és egészségügyi érdeke, a munkaadó érdekei, valamint a közoktatás elvárásai között. Egy négyegységes rendszer kohéziójának felismerésével nyújtja be törvényjavaslatait, és védi meg azokat a parlamenti viták során. Az I. világháborút követő összeomlás után a Horthy-korszak kormányai 1926–1927-től építenek a korábbi, Wekerle Sándor által lerakott alapokra. Egy évszázad elteltével is figyelemre méltók – a meghozott törvények életbe lépése után – a nők és a kiskorúak szociális érdekében tett intézkedései.

Wekerle Sándor első kormánya idején (1892–1895) az akkori vallás- és közoktatásügyi miniszter terjesztette be „*azon nyilvános tanintézeti igazgatók, tanárok, tanítók, igazgatónők és tanítónők nyugdíjazásáról és hozzátartozóik ellátásáról*” szóló törvényjavaslatot, akikről állami vagy más hasonló természetű rendelkezésekkel gondoskodás még nem történt.

Második kormánya idején (1906–1910) a gazdasági intézkedésein kívül a szociálpolitikai intézkedések is fontos elemként integrálódnak a kormányzati programjába. A kereskedelmi és ipari alkalmazottak baleset-biztosításának kötelezővé tételével, a nyugdíjbiztosítás megteremtésével és a betegsegélyezés intézményének rendezésével megoldást kínált arra az esetre is, ha ezek az intézkedések tetemes áldozatokat és beruházásokat kívántak.

1907-ben *A gazda és gazdasági cseléd közötti jogviszony szabályozása* elnevezésű törvényre a nemzeti termelés zavartalan menetének és a társadalmi béke alapján való biztosításának szempontjából volt szükség.

¹² MÁTHÉ Gábor: Állami beavatkozási kísérlet válságkezelésre a polgári korban. In: szerk. MÁTHÉ Gábor – RÉVÉSZ T. Mihály – GOSZTONYI Gergely: *Jogtörténeti Paregra: Ünnepi tanulmányok Mezey Barna 60. születésnapja tiszteletére*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013, 259–269.

¹³ *Uo.*, 261.

¹⁴ Máthé Gábor idézett tanulmányában leírja, az 1920-as években is meghatározó szerepet játszott a szociálpolitika a kormányzati munkában, és strukturális változásokon ment át. *Uo.*, 262–268.

1908-ban a *Budapest székesfővárosban és környékén, állami költségen létesítendő munkaházakról* című törvényében állami feladatnak tartja a szociális, a közérdeket szolgáló beruházások megvalósítását.

Wekerle Sándor kormányainak központi gondolata a magyar kultúrának, a közoktatás egészének nemzeti irányba való fejlesztése volt. Minél nagyobb mértékben érvényesüljön az állam szerepe a közoktatásban, ily módon is biztosítsa a magyar állami egységet.

Az Osztrák–Magyar Monarchia 1892-es valutareformja Wekerle Sándor révén elsősorban magyar kezdeményezésre indult. Az aranyvaluta bevezetése gazdaságilag elengedhetetlenül szükséges volt annak érdekében, hogy a Monarchia kereskedelmileg, gazdaságilag ne szigetelődjön el, illetve kedvezőbb feltételekkel létesítsen szerződéseket külföldi államokkal. Az Osztrák–Magyar Monarchia aranyvaluta-rendszere a gazdasági fejlődést segítette, hozzájárult a társadalmi és belpolitikai konszolidációhoz és kompenzálni hivatott a Monarchia Itáliában elszenvedett háborús vereségét, a vele járó nemzetközi politikai tér- és befolyásvesztést.

Az 1867-es kiegyezés kedvezett a magyarországi kapitalista fejlődésnek. A vasúti építkezések, a Duna-szabályozás, a főváros átalakítása, Fiume kiépítése nagy összegeket emésztett fel, kölcsönt kölcsön követett. *„A magyar adórendszer fontos részévé váltak a különböző vagyonelemekre terhelt adók, így német–osztrák mintára működött a ház- és földadó, amelyeket az abszolutizmus alatt császári pátensek vezettek be és a kiegyezés után a magyar jog recipiált.”*¹⁵ A megbillent államháztartási egyensúly helyreállítása – Wekerle Sándor javaslatára – az egyenes adók, illetékek, valamint a dohányjövedéki cikkek áremeléséből, a szesz- és cukoradó gyökeres reformjából és az italmérési regálé megváltásából történt. Ezen felül az állami kölcsönök konverziójából, amely a korábbi kedvezőtlen feltételek mellett felvett államadósságok kötvényeinek hosszabb lejáratra és alacsonyabb kamatozásra való átállítását jelentette. Az államgépezet működésének átláthatóvá tétele mellett Wekerle Sándor nagy hangsúlyt fektetett az iparfejlesztésre, a vasutak államosítására, főleg a visszaélések, panamák megszüntetése végett, illetve a mezőgazdasági ágazatok és az állategészségügy fejlesztésére.

A korszak államigazgatási tevékenysége a pénzügyi stabilitás megteremtésére mint kiindulási pontra, az állampénzügyek önálló vitelére, továbbá a társadalmi modernizáció fontosságára irányult. Annak hangsúlyozása mellett, hogy fegyelmet az állampénzügyek nélkül nincs gazdasági felemelkedés, szükséges volt az állam aktív gazdasági befolyásolása mind a gazdaság, mind a társadalmi állapotok javítása területén. Végső soron az állampénzügyekbe „csomagolt” polgári szociálpolitika *„nem más, mint beavatkozás a gazdasági élet folyamatába azért, hogy a gazdasági életben működő, érvényesülni akaró gyengébb egyedek védelemben részesüljenek és így az osztályok közötti társadalmi egyensúlyi állapot álljon elő”*.¹⁶

¹⁵ SZILOVICS Csaba: Az ingatlan- és vagyonadóztatás magyarországi helyzete, *Miskolci Jogi Szemle*, 2012/2, 39.

¹⁶ KÁDÁR L. Levente: A közigazgatás szociális feladatai. In: *A mai magyar közigazgatás*, Budapest, 1936, 426.

3. MAGYARY ZOLTÁN KORA

A folyamatos, a maguk idejében stabilizáló államháztartási reformok ellenére Magyarország pénzügyei, és a szakterületet művelők újabb és újabb kihívásokkal szembesültek a 20. század elejétől. „A kor közpénzügyi viszonyait meghatározta az egységes adójogi struktúra hiánya, illetve a gyakori költségvetési »ex-lex« állapot, és a hektikus adóreformok. Megalapozottan nevezhette Mahler Sándor a 20. század elején kialakult helyzetet adócsődnek.¹⁷ Klug Emil és Soltész Adolf¹⁸ írják (már) 1917-ben: „Az állami kiadások a háború előtti mértéket meghaladják és állandóan meg fogják haladni a háború elmúltával is. A köz-szükségletek megnagyobbodása az állami bevételek szaporítását parancsolja minden téren, és így az egyenes adók terén is [...] Így a régieknél jóval súlyosabb közterhek fognak nehezedni az adózó polgárságra és pedig olyan rendszer alapján, amelyben elavult elveken nyugvó régió adónemek az újabban érvényre emelt modern elvekkel nem éppen harmonikus egységet képeznek. A kifejtettek természetes következménye, hogy a mostani törvényhozási állapotnak fennálló intézkedései annyira bonyolultak és nehézkesek, hogy a nagyközönség azokban könnyen el nem igazodhat” – írták száz évvel ezelőtt.

Az I. világháborút követően a magyar állam igazgatásának és benne az állam gazdaságának újjászervezése,¹⁹ és egy a korhoz korszerűsített pénzügyi terminológia létrehozása létszükséglet volt. A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusának,²⁰ Magyary Zoltánnak a tollából származik a költségvetési jog definiálása és a parlament általi gyakorlása, a költségvetési jog elmélete, illetve a költségvetés közigazgatási, jogi és politikai szempontú tárgyalása, amely napjaink állampénzügyi életének fogalomtárában is kiemelt jelentőséggel bír. Magyary fogalomkészletéből néhány:²¹

„Az államháztartás irányítása tehát az ország egész sorsára kiható jelentőségű. E fontosságánál fogva az a kívánatos, hogy ne ötletszerű legyen, a mindenkori erősebb vagy hangsúlyosabb érdekeknek kielégítéséből álljon, hanem nagy körültekintéssel, messze kitzűzött célokkal és a gazdasági élet szakadatlan folytonosságával számolva történjék. Ezért közgazdasági szempontból kívánatos, hogy a költségvetés is, mint a pénzügyi program, hosszabb időre készüljön. A pénzügyi kormányzat nem változtathatja évről évre célkitűzéseit. Ez nem jelenti azt, hogy hosszabb időre való program megállapítása teljes merevséggel történjék. Számolnia

¹⁷ SZILOVICS Csaba: *Adómehtagadás, mint magyar tradíció*, Markos György Emlékkönyv, PTE-ÁJK, 2009, 265.

¹⁸ KLUG Emil – SOLTÉSZ Adolf: *A magyar egyenes adók*, Magyar Könyvnyomda, 1917.

¹⁹ Részletesen a témáról: TOMKA Béla: *Gazdasági rekonstrukció Magyarországon az első világháború után: Régi új szempontok*. In: NAGY Zselyke: *Gróf Bethlen István és kora*, Osiris Kiadó, 2014, 79–95. Az újjászervezés még olyan részterületeken is megmutatkozott, mint a kartellkérdés, lásd: KOVÁCS György: *Kartellkérdés és szabályozás gazdaságelméleti és gazdaságpolitikai háttere a két világháború közötti magyar közgazdaságban, Versenytilkör*, GVH, 12(2016)/ különszám, 13–38. SZILOVICS Csaba: *A modern adórendszer kialakulásának feltételeiről*, *IUS EST ARS*, PTE ÁJK, 2015, 485.

²⁰ A meghatározást lásd LŐRINCZ Lajos: *Hatékony és demokratizmus a közigazgatásban*. In: szerk. NÓTÁRI Tamás – TÖRÖK Gábor: *Prudentia Iuris Gentium Potestate – Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére*, MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2010.

²¹ MAGYARY Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga*, Országgyűlési Hivatal, Budapest, 2010. (Eredeti kiadás: MAGYARY Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga*, M. Tud. Társ. Sajtóvállalata, Budapest, 1923.)

kell az élet változó viszonyaival, amelyek gyakran új szükségleteket vetnek fel s régieket csökkentenek vagy megszüntetnek.

A pénzügyi terv: Az államháztartás mind anyagi, mind alaki rendjének egyik legbecsebb támasza a pénzügyi terv. Pénzügyi terv alatt azoknak az alapelveknek foglalatát értjük, amelyeket a kormány a pénzügyi viszonyok rendezésében, s amennyiben az államháztartás az államhatalmi tevékenységben minden egyéb ágával a legszorosabban összefügg, egyúttal az egész állami élet intézésében is követni szándékozik. A pénzügyi terv az állami háztartás jövőben való berendezésének az alaprajza, vagyis a célba vett azoknak az intézkedéseknek sorozata, amelyekkel a kormány az általános jólétet s a nemzet adózóképességét emeli, a takarékoság elvét szigorúbban érvényesíteni, a pénzügyi zavarokból való kibontakozás útját előkészíteni, az államháztartási mérleg netalán megzavart egyensúlyát helyreállítani, egyrészt az indokolt szükségleteket teljesen kielégíteni, másrészt pedig az adóterheket könnyíteni, szóval a pénzügyi viszonyokat javítani akarja.

Pénzügyi terv nélkül tehetetlen tengődés a kormány működése, az államháztartás pedig ötletszerűségek halmaza és örökös zűrzavar. Ha előre nem látott események következnek be, a célba vett intézkedések lényeges módosításokat kénytelenek ugyan eltérni, azonban a pénzügyi terv minden körülmények között szükséges, mert irányt ad a törvényhozó testület s a kormány tevékenységének, szerves megvalósítására alkalmasak, ugyanazt a munkát ne végezzék többen és többfelé, mint amennyire szükség van. Szervek és eszközök létesítése és fenntartása nem öncél, hanem csak eszköz a célok megvalósítására.

Oly nagy és komplikált szervezet áttekintése és vezetése, mint az államé, a szervezésből származó munkamegosztás reciprokát, a munkaegyesítést, az analízissel szemben a szintézist, az igazgatással szemben a kormányzást jelenti. Ezt a szintézist végezni kell minden körülmények között, s ha nem is lehet szakadatlan figyelem tárgya, sűrűn vissza kell térni rá. Végezni lehet s ez a szabályszerűen visszatérő alkalom, mely egyúttal kényszerűség is, a költségvetésnek évről évre való összeállításánál, ami elkerülhetetlenné teszi a szükségleteknek fontosság szempontjából való elbírálását és így eldöntését annak is, hogy valamely állami szerv felállítassék vagy fenntartassék, fejlesztessék vagy megszüntetessék-e? Ennek nagy fontossága van a közigazgatási szervek működésének szempontjából. A munkamegosztás, a hatáskörök helyes megállapítása, a felesleges tagolás kiküszöbölése és az állandó ellenőrzés biztosítása azok az eszközök, amelyekkel az állami tevékenység színvonala magas fokra emelhető.

A költségvetés ily módon felfogva, úgy tudniillik, hogy az az összes állami feladatok mérlegelését és rendszeres összefoglalását jelenti, egyúttal magasrendű kormányzati tevékenységet is jelent: az egész állami élet szervezését.”

A két világháború között korszerűsített állampénzügyi tudományos fogalomkészlet néhány elemének áttekintésén túl utalni kell azonban a korszak nyomasztó gazdasági problémáira is, amelyek alapvetően a világháborúból, a trianoni békeszerződés kedvezőtlen hatásaiból adódtak. Bár „az úgynevezett trianoni békeszerződésben külső és belföldi szakértők egybehangzó véleménye szerint Magyarországot a gazdasági racionalitás jegyében halálra ítélték. Ilyen körülmények között alakította meg 1921-ben Gróf Bethlen István a kormányát. A kilátástalannak tartott helyzetben már 1923/24-re sikerült

helyreállítani az államháztartás egyensúlyát, ezt követően a magyar gazdaság gyors fejlődésnek indult”.²²

Az 1920-as évek stabilizációs intézkedései nem választhatók el a népszövetségi kontrolltól, amelynek számos eleme visszaköszön a költségvetési konszolidációban. A szaná-lásról szóló 1924. évi IV. tc. *Az államháztartás egyensúlyának helyreállítása* címet viseli, és az intézkedései is nyomatékosan a költségvetés kiegyensúlyozását hangsúlyozzák. E jog-szabály gondoskodott a közigazgatás egyes területeinek a megreformálásáról, sőt követel-ményként állította fel a közigazgatási és a bírói eljárás egyszerűsítését. Külön fejezet szolt a kiadások apasztásáról, melynek a tisztviselői és közalkalmazotti kérdés adta a gerincét. A bevételekről szóló fejezetben az adóalapok növelésén és a háborús időszakban majdnem teljesen megsemmisült adómorál helyreállításán volt a hangsúly. E célok eléréséhez szükség volt egy jól működő pénzügyi igazgatás létrehozására, aminek érdekében az adóigazga-tást elsőfokú adóügyi hatóságokká formálták át, így hozva közelebb a pénzügyi igazgatást a társadalomhoz. Mivel a válságos évek alatt az adómorál is minimálisra csökkent, a sza-nálási törvényben szigorú intézkedéseket hoztak. Ez főleg az igen magas késedelmi kama-tokban és más büntetésekben nyilvánult meg.²³

A kiadási oldalon a közszolgálati alkalmazottak létszámának apasztása jelentett komoly csökkentést. Az állami alkalmazottak létszámát (ideértve az állami üzemeknél alkalmazottakat is), az újjáépítési program értelmében 1926. év június végéig 15 ezer fővel kellett csökkenteni. Az 1923/24. évi költségvetés szerint az alkalmazottak száma 198 874 fő volt. Ezzel szemben az 1926/27. évi költségvetés szerint ez a létszám már csak 160 548 fő, ami azt jelenti, hogy az előírt 15 ezer fővel szemben 38 326 fővel, vagyis több mint a kétszeresével csökkent az állami alkalmazásban állók létszáma.

A közigazgatás egyszerűsítésének átfogó megvalósítását és a takarékoság érvénye-sülését szolgálta az Országos Takarékosági Bizottság felállítása. Ez az állami bürok-rácia minden területét átvizsgálta, és jelentős eredményeket ért el a kiadáscsökkentésben. Az állami hivatalok és intézmények egy részét összevonták, és egyszerűsödött az ügymenet is. 1924 júliusától az államháztartás folyamatos ellenőrzése céljából havi költségvetések és eredménykimutatások készültek, melyeket a népszövetségi főbiztos a jelentéseiben pub-likált. Mindezek eredményeként Magyarország sokkal gyorsabban stabilizálta az állami pénzügyeket, mint azt bárki is várta volna.²⁴

A gyors stabilizáció lehetővé tette, hogy az eredetileg költségvetési lyukak befoltozására előirányzott népszövetségi hitelek jelentős részét más célokra használják fel. A külföldi köl-csön felvételét a kormány annak idején azzal indokolta, hogy a stabilizáció után az állam-háztartás esetleges deficitjét fogják abból fedezni, nehogy ebből a célból újból inflációs

²² Gróf BETHLEN István: A bethleni gazdaság és pénzügypolitika – tények és tanulságok. In: szerk. CSERESNYÉS Péter – Gróf BETHLEN István: *Gazdasági fejlődés és határon átnyúló kapcsolatok – célkeresztben a nagykanizsai régió*, Pharma Press Kiadó Kft., 2014, 9.

²³ SCHLETT András: Hitelexpanzió, válság és válságkezelés a Horthy-korszakban, *Közép-Európai Közlemények*, 8/4, 65.

²⁴ *Uo.*, 68.

pénzkibocsátáshoz kelljen folyamodni. De valójában csak igen rövid ideig, 1924 őszéig volt szükség arra, hogy a kölcsönből az államháztartás hiányát pótolják.

Súlyos problémát jelentett viszont a magas kamatszint, ami szinte kiszárította a gazdaságot. 1924 őszén 12 százalékos volt a kamatláb, melyet a Magyar Nemzeti Bank főtanácsa 1925 márciusában 11 százalékra, két hónap múlva 9 százalékra, majd október végén 7 százalékra szállított le. A magas kamatláb nagy összegű külföldi kölcsönök beözönlését indította el.²⁵ A hitelezés kiszélesedése, a külföldi kölcsönökre való támaszkodás nagy fokú függéshez vezetett. Eladósodtak a városok és a megyék is, melyek az állami költségvetés szűk kereteiből alig jutottak beruházási forrásokhoz, így ezeket is külföldi hitelekkel oldották meg.²⁶

A második világháború kezdete előtti viszonylag konszolidált gazdasági időszak gazdaságpolitikájában azonban egyre erősebb szerepet kapott a háborús készülődés, az 1938-as győri fegyverkezési program, s végső soron az 1939-től beálló háborús események, melyek végén Magyarország gazdaságilag, politikailag, társadalmilag újra kimerült állapotba került, s 1947-től a szovjet mintájú tervgazdasági rendszer metodikájára volt kénytelen gazdasági folyamatait átalakítani. A polgári korban elért állampénzügyi tudományos eredmények pedig Csicserózsika-álmukba szenderültek.

4. ÜZENET A JELEN KORHOZ – ÖSSZEFOGLALÁS HELYETT

A közpénzügyi-államháztartási tudományok folyamatosan jelen vannak a magyar állami-ság történetében, azonban a szakterület szellemi teljesítményeinek „sűrűsödése” a kereskedelmi gazdasági élet lökészerű pezsdülésével (például a reformkor, kiegyezést követő időszak), illetve a gazdaságot érő válságok, termelésimód-váltások időszakára (vesztes háborúk utáni idők, felzárkózási kísérletek) esnek. Így az 1867-ben megtörtént kiegyezés gazdasági és közjogi pezsztésében is az állampénzügyi gyakorlat és a tudományos fogalomkészlet jelentős fejlődésen ment keresztül. Az erősebb magánpénzügyi viszonyokhoz, az állam költségvetési gyakorlatának megalapozásához pedig komoly elméleti munkára volt szükség.

A kiegyezést követő időszak kiemelkedő teoretikusa és vezetője, Wekerle Sándor államigazgatási tevékenységének főbb üzenetei a mai kor számára úgy foglalhatók össze, hogy pénzügyi stabilitás nélkül nincs tartós gazdasági felemelkedés, nincs általános közjó. A pénzügyi stabilizáció után pedig a gazdaság aktív állami befolyásolása, szervezése alapozza meg a gazdasági növekedést és a társadalmi stabilitást. A társadalom tagjainak érdekeltté tétele az új rendszer felépítésében és megtartásában ugyanakkor a korábbi közállapotoktól érdemi elmozdulást jelentő társadalmi modernizáció nélkül nem lehetséges.

²⁵ SCHLETT András: Válsághasonlatok: Külső eladósodás az 1920-as és a 2000-es évek Magyarországon, *Valóság: Társadalomtudományi Közöny*, 57(2014)/11, 70–71.

²⁶ SCHLETT András: A devizahitelezés történeti előképe. In: szerk. LENTNER Csaba: *A devizahitelezés nagy kézikönyve*, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2015, 70–71.

A társadalom kedvezményeinek, jövedelemgyarapodásának, biztonságérzetének fokozása nélkül nincs tartós felemelkedés, nincs általános közjó. Wekerle Sándor téziseinek és gyakorlati munkájának számos eleme visszaköszön a 2010 után újjászervezett magyar közpénzügyi rendszerben. A pénzügyi stabilizációt követően indult el a gazdasági növekedés, ezalatt pedig a lakosság reáljövedelmének, fizetőképes keresletének növelését célzó pénzügyi politika valósult meg.²⁷

Az első világháborút követően az ország gazdasági és közpénzügyi alapjainak újjászervezésére volt szükség, melynek elméleti alapjai definiálásában – sokak mellett²⁸ – Magyar Zoltán az ország viszonyaihoz, igényeihez igazodó állampénzügyi felfogás és szervezet kialakítása mellett érvelt. Definiálta a költségvetési jog fogalmát mint az önálló gazdaságpolitika viteléhez elengedhetetlen kategóriát, melynek érvényesítése következtében az állam közigazgatási területén kivetett adók, nyújtott támogatások az adózók képességeihez-igényeihez és az állami szükségletek mértékéhez igazodnak. E gondolatkör reinkarnációjának számos jelét láthatjuk a 2010 utáni magyar közpénzügy-politikában, amikor az adózók adóerő-képességének és az állam igényeinek újragondolásával egy hatékonyabb, maastrichti kritériumszint alatti költségvetési deficit és mérséklődő államadósságpálya bontakozott ki. A szélesebb adóbázis (nemzetközi vállalatok közteherviselésbe integrálása), illetve a hazai vállalatok és családok kedvezményezése²⁹ nem csak egy fenntartható költségvetési politikát, hanem ennek elengedhetetlen előfeltételét, egy erősebb társadalmi konszenzust is teremtett, hasonló, mint a kiegyezést követő időszakban, illetve a két világháború között.³⁰

Ha a tervgazdasági rendszert követő piacgazdasági átmenet (az 1980-as évektől az új évezred első évtizedéig), majd az új évezred második évtizedének jellemzőit, illetve a kiegyezést követő időszak (1867-től a második világháború kezdetéig) közötti párhuzamokat és a konszolidációk módszertanát vizsgáljuk, ugyancsak jelentős differenciákat, majd időben később átfedéseket, áthallásokat tapasztalhatunk mind a módszertani-elméleti megalapozás, mind a gyakorlat terén.

A magyar gazdaság az 1980-as évektől integrálódott a fejlett piacgazdaságokhoz, de az európai uniós teljes jogú tagság elérésével sem zárkozott fel. A szétágazó gazdasági folyamatok kétarcú magyar gazdaságot és kétarcú magyar társadalmat teremtettek.³¹ Az átfogó szociális, oktatási reformok elmaradtak, aminek a következményei társadalmi feszültségeket generáltak. A gazdasági alapok átalakítása (privatizáció) pedig erőltetett gyorsasággal

²⁷ Bővebben: MATOLCSY György: *Egyensúly és növekedés*, Kairosz Kiadó, 2015.

²⁸ A teljesség igénye nélkül: Heller Farkas, Surányi-Unger Tivadar, Fellner Frigyes, Balás Károly, Navratil Ákos, Theiss Ede, Laky Dezső, Varga István.

²⁹ A belföldi rezidensek irányába történő adócsökkentés a termelés és forgalom, sőt fizetőképes keresletnövekedéssel járt, amelyek adóztatásából befolyó adóbevételek bőven kompenzálják a jövedelem ágon történő adószázelek-csökkentést.

³⁰ Lásd például a Bethlen–Peyer-paktumot és hatásait.

³¹ A piaci szereplők egy részét a hatékony működés (nemzetközi hátterű cégek), a másik oldalát a tőke- és likviditásszegénység jellemezte. A társadalom vonatkozásában a munkavállalók egy része jó, stabil pályájú keresettel, másik részük minimálbérrel (vagy minimális jövedelemmel) rendelkezett.

történt, ami a magyar gazdaság és társadalom érdekeihez, történelmi gyökereihez nem illeszkedett. Az állami szabályozó funkciókat aránytalan mértékben leépítették, az államigazgatás, az állam befolyása jelentősen mérséklődött. Magyarország az új évezred elejére modernizációs csapdába került. 2010-re az államháztartás adósságállománya a rendszer-változás eleji állapothoz képest a hétszeresére emelkedett.³²

A gazdasági-pénzügyi válság kirobbanását követően eleinte kizárólag az ország hitelképességének a mentése volt a cél, ami nagyrészt a spekulatív veszteség kiegyenlítését jelentette közpénzből. Ez a reálgazdaságban további zsugorodást eredményezett, mivel a leszállított fizetésű alkalmazottak, a munkanélkülivé vált tömegek még jobban csökkentették a keresletet. Végül a társadalom és a gazdaság kimerülése, a válságból való kiutkezés, valamint a politikai változások eredményeként a válságkezelés felmutatott újszerű elemeket is. Ezek közül kiemelkednek a hitelek terheinek mérséklésére tett intézkedések, a burkolt valutaleértékelés, a transzfermoratórium bevezetése, valamint a teherviselés kiszélesítése.³³ Vagyis, az alkalmazott gazdaságpolitika mind a 2007–2008-as válság előtt és közvetlenül utána igazolható eredményeket csekély mértékben mutatott, a dualizmus korának, illetve a két világháború közötti időszak konszolidációs módszertanából mérsékelten „importált”.

A válság utáni években szükségessé vált a gazdasági versenyképesség kormányzati eszközökkel történő javítása, és az eddig halogatott közintézményi reformok megtétele. Az állam aktív gazdaságpolitikai szerepvállalására volt szükség, melynek keretében erősíteni kellett a társadalmi kohéziót, csökkenteni az állami újraelosztás terjedelmét, egyidejűleg a célzottságát növelni. A belső fizetőképes kereslet és a munkához jutás állami koordinálása mellett átalakult a jövedelemelosztás és a szociális segélyezés. Összevetve a polgári kor és a 2007–2008-as válság utáni időszakot, elmondható, hogy *„az állami beavatkozásnak a korabeli szociálpolitika működő rendszerének példája mellett, a jelenkori válsághelyzet kezelésében pedig ugyancsak eredményes eszközeként funkcionálhat a jól megszervezett költségvetési politika”*.³⁴

³² A rendszerváltozás elején a magyar államadósság ismert mértéke 20 milliárd dollár volt, amely 2010-re mintegy 140 milliárd dollár államháztartási és 40 milliárdos háztartási adósságra duzzadt. (a forintadósság egy átlagos dollár-középárfolyammal számolva 2010-ben)

³³ SCHLETT András: A devizahitelezés történeti előképe. In: szerk. LENTNER Csaba: *A devizahitelezés nagy kézikönyve*, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2015, 82–83.

³⁴ MÁTHÉ Gábor: *i. m.*, 269.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BERZEVICZY Gergely: *De Commercio et Industria Hungariae*, 1797, *Oeconomica Publico Politica*, 1818.
2. Gróf BETHLEN István: A bethleni gazdaság és pénzügypolitika – tények és tanulságok. In: szerk. CSERESNYÉS Péter – Gróf BETHLEN István: *Gazdasági fejlődés és határon átnyúló kapcsolatok – célkeresztben a nagykanizsai régió*, Pharma Press Kiadó Kft., 2014, 9.
3. DESSEWFFY Emil: *Alföldi levelek, 1839–1842; A magyar vám- és kereskedési ügy és annak végeligazítási módja*, 1847.
4. GÖRÖG STRAUB Károly – PATAY Géza: *Wekerle Sándor*, Helikon Kiadó, 2011.
5. HELLER Farkas: *Közgazdaságtan I–II.*, 1919–1920, *Pénzügytan*, 1920.
6. KÁDÁR L. Levente: A közigazgatás szociális feladatai. In: *A mai magyar közigazgatás*, Budapest, 1936, 426.
7. KARVASSY Ágoston: *Népszerű nemzetgazdaságtan*, 1861.
8. KÁRBIN Ákos: Wekerle Sándor politikai karrierjének kezdeti szakasza – az államtitkárságtól a pénzügyminiszterségig, *Gazdasági Élet és Társadalom*, WSUF, 2011/1–2, 249–268.
9. KAUTZ Gyula: *Államgazdaság vagy pénzügytan*, Bevezetés fejezet, Franklin Társulat, Budapest, 1885. Újra kiadva KAUTZ GYULA: *Államgazdaság vagy pénzügytan*, Aula Kiadó, Budapest, 2004.
10. KLUG Emil – SOLTÉSZ Adolf: *A magyar egyenes adók*, Magyar Könyvnyomda, 1917.
11. KOVÁCS György: Kartellkérdés és szabályozás gazdaságelméleti és gazdaságpolitikai háttere a két világháború közötti magyar közgondolkodásban, *Versenytükkör*, GVH, 12(2016)/különszám, 13–38.
12. LÓNYAI Menyhért: *Hazánk anyagi érdekei*, 1847.
13. LŐRINCZ Lajos: Hatékonyság és demokratizmus a közigazgatásban. In: szerk. NÓTÁRI Tamás – TÖRÖK Gábor: *Prudentia Iuris Gentium Potestate – Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére*, MTA Jogi Tudományi Intézet, Budapest, 2010.
14. MAGYARY Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga*, Országgyűlési Hivatal, Budapest, 2010. (Eredeti kiadás: MAGYARY Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga*, M. Tud. Társ. Sajtóvállalata, Budapest, 1923.)
15. MARISKA Vilmos: *A pénzügytan különös tekintettel a nevezetesebb államok háztartására*, Pest, 1871. Mariska Vilmos: *Az államgazdaságtan kézikönyve*, Franklin, Budapest, 1885.
16. MÁTHÉ Gábor: Állami beavatkozási kísérlet válságkezelésre a polgári korban. In: szerk. MÁTHÉ Gábor – RÉVÉSZ T. Mihály – GOSZTONYI Gergely: *Jogtörténeti Parerga: Ünnepi Tanulmányok Mezey Barna 60. születésnapja tiszteletére*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013, 259–269.
17. MATLEKOVITS Sándor: *Nemzetgazdaságtan. A jogtanulók igényeihez alkalmazva*, Hoffmann és Molnár, Budapest, 1874.
18. MATOLCSY György: *Egyensúly és növekedés*, Kairosz Kiadó, 2015,

19. SCHLETT András: Hitelexpanzió, válság és válságkezelés a Horthy-korszakban, *Közép-európai Közlemények*, 8/4, 61–80.
20. SCHLETT András: A devizahitelezés történeti előképe. In: szerk. LENTNER Csaba: *A devizahitelezés nagy kézikönyve*, Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2015, 63–86.
21. SCHLETT András: Válsághasonlatok: Külső eladósodás az 1920-as és a 2000-es évek Magyarországon, *Valóság: Társadalomtudományi Közlöny*, 57(2014)/11, 69–87.
22. SVÉHLIK Csaba: *Wekerle – Arckép világtörténelmi háttérrel*, Wekerle Sándor Életművét Gondozó Kulturális és Tudományos Alapítvány, 2014.
23. SZÉCHENYI István: *Hitel*, 1830, *Világ*, 1831, *Stádium*, 1833.
24. SZILOVICS Csaba: *Az adómegettagadás, mint magyar tradíció*, Markos György Emlékkönyv, PTE ÁJK, 2009, 265.
25. SZILOVICS Csaba: *A magyar államháztartás pénzügyi rendszere*, PTE-ÁJK, Pécs, 2003, 55–56.
26. SZILOVICS Csaba: Az ingatlan- és vagyonadóztatás magyarországi helyzete, *Miskolci Jogi Szemle*, 2012/2, 39.
27. SZILOVICS Csaba: A modern adórendszer kialakulásának feltételeiről, *IUS EST ARS*, PTE ÁJK, 2015, 485.

Prof. Dr. Lentner Csaba (Lentner.Csaba@uni-nke.hu) egyetemi tanár, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán működő Közpénzügyi Kutatóintézet, korábban a Közpénzügyi és Államháztartási Intézet vezetője. Egyetemi tanulmányait a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen (ma Corvinus Egyetem) abszolválta, ahol közgazdász egyetemi doktori fokozatot is szerzett. 1995-ben avatták a közgazdaság-tudományok kandidátusává a Magyar Tudományos Akadémián. 2003-ban közpénzügytanból habilitált. Okleveles adószakértői és könyvvizsgálói szakvizsgákkal rendelkezik, igazságügyi, pénzügyi és költségvetési területekre. Korábban tudományos rektorhelyettesi, dékánhelyettesi, intézetigazgatói beosztásokat töltött be a Soproni Egyetemen, illetve a Wekerle Sándor Üzleti Főiskolán. Címzetes egyetemi tanára a Szent István Egyetemnek, egyetemi magántanára a Kaposvári Egyetemnek. Tudományos kutatómunkát végzett Cambridge-ben, a Bank of England-ban, a pekingi Minzu Egyetemen, a Federeal Reserve washingtoni székhelyén. Jelentősebb könyvei: *Rendszerváltás és pénzügypolitika – Tények és tévhit*, Akadémiai Kiadó, 2016; *Devizahitelezés Nagy Kézikönyve*, NKTK, 2015; *Magyarország a változó világban* (Patai Mihállyal és Parragh Lászlóval), Éghajlat Kiadó, 2015; *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*, NKTK, 2015; *Közpénzügyek és államháztartástan*, NKTK, 2013; *Bankmenedzsment – Bankszabályozás*, NKTK, 2013. Több mint háromszáz publikációja jelent meg magyarországi és külföldi folyóiratokban.