

Egy fájóan aktuális kérdés

Huff Endre Béla

Etikai kontroll az államháztartás és a közpénzügyek tervezésében, vitelében, ellenőrzésében



NEMZETI TANKÖNYVKIADÓ, BUDAPEST, 2011

Institutions matter, azaz az intézményi környezetnek jelentősége van a gazdasági teljesítmény és hatékonyság szempontjából – Douglas C. North 1993-ban gyakorlatilag ennek az azóta a főáramú közgazdaságtan részévé vált gondolatnak a kifejtéséért kapott közgazdasági Nobel-díjat. Az intézmények ebben a megközelítésben azok a társadalmi játékszabályok és keretek, amelyek behatárolják az emberi interakciókat. Az intézményi környezetbe így minden beletartozik, amely leszűkíti a döntési lehetőségeket – legyen szó kodifikált szabályokról vagy a többség által betartott etikai normákról. Ez utóbbiakat ugyan jogi értelemben nem lehet érvényesíteni, de beágyazottságuknál fogva kiemelkedően fontos részei az intézményi mátrixnak.

North megközelítésében az volt az újdonság, hogy a klasszikus és neoklasszikus közgazdászokkal szemben azt vallotta: a törvényeknek, a normáknak, a kultúrának, a vallásnak, a

kollektív emlékezetnek mind szerepe van abban, hogy mennyire sikeres egy ország, ezek a tényezők ugyanis meghatározzák, hogy egyes gazdasági döntéseknek mi lesz a tényleges következménye. Különösen igaz ez a gazdaságpolitika és a közpénzügyek területére, ahol nagy a kísértés, hogy ne a realitásokból, hanem egy-egy elvont ideológiából kiindulva szülessenek meg a döntések, márpedig az intézmények különbözősége miatt teljesen más lehet a tényleges hatás a különböző országokban. Ezért is különösen örömteli Huff Endre Béla: *Etikai kontroll az államháztartás és a közpénzügyek tervezésében, vitelében, ellenőrzésében* című könyvének megjelenése, amely épp ezzel a különösen érzékeny és Magyarországon eddig szinte alig tárgyalt területtel foglalkozik.

Adam Smith és David Ricardo, a modern közgazdaság-tudomány két alapító atyja még akkor tudott a piac láthatatlan kezének áldásos munkájáról és a szabadpiaci viszonyok üdvözi-

tő voltáról írni, amikor a kereskedők és a bankárok fogadóiban szóban és kézfogással kötöttek üzleteket, a szerződések írott változata pedig csak afféle emlékeztető volt az adott szóról. A XVIII. század Angliája és Skóciája azonban már a múlté, az üzletelő felek gyakran csak egymás internetes kódneveit és jelszavait ismerik. Ha nem ismerem az üzlettársamat, akkor csak azokban a szabályokban bízhatok, amelyeket mindenkinek be kell tartania – a gond csak az, hogy mindent nem lehet kodifikált jogszabályokba foglalni, és működésképtelenné válna mind a gazdasági, mind pedig az igazságszolgáltatási rendszer, ha minden csip-csup ügy a bíróság elé kerülne. Ezért van kiemelkedő jelentősége az íratlan szabályoknak, az etikusan működtetett gazdaság és államrendszer ugyanis jóval olcsóbb, mint az etikai fogódzókkal nem rendelkező.¹

Ha van olyan terület, ahol kiemelkedően fontosak az etikai szabályok, az a közpénzek felhasználása, hiszen az állam működésének alapja végső soron az állam vezetői és az állampolgárok közötti bizalom. A gazdaságpolitika éppen azért speciális területe a gazdasági életnek, mert a sikerhez itt nemcsak jó szakmai döntésekre van szükség, hanem arra is, hogy a választók tömegei elfogadják, sőt támogassák a célkitűzéseket. Politológiai megközelítésben azt is mondhatnánk, hogy politikai tőke nélkül nem lehet sikeres gazdaságpolitikát folytatni. Ehhez pedig bizalom kell, ami feltételezi, hogy a polgárok ne csak törvénytisztelőnek, hanem etikusan viselkedőnek is tartásák a politikai vezetést.² „Etikai kontrollra a társadalom irányában felelős állam közpénzügyi rendszerének kialakítása és biztonságos működtetése érdekében van szükség” – foglalja össze Huff Endre Béla.

A szerző szerint „ma már nem az a fő kérdés, játszik-e szerepet a gazdaság és pénzügyek világában az erkölcs és a morál, hanem hogy miként”, ami arra utal, hogy nem mindig volt az etika szerepe ilyen egyértelmű. Tény ugyan,

hogy Adam Smith morálfilozófusként tette le a modern közgazdaság-tudomány alapjait, de az ő munkásságát követő bő kétszáz évben fokozatosan kiszorultak az etikai megfontolások a gazdasági vizsgálódásokból. A klasszikus iskola szerint a magánérdek követéséből közjót teremtő láthatatlan kéz miatt a közgazdasági gondolkodás területén nincs helye az etikai szempontoknak: mindenkinek a saját érdekeit kell szem előtt tartania, ezzel ugyanis mindenkinek jót tesz. Ez a leegyszerűsítő megállapítás nem a közgazdaságtan alapító atyjainak álláspontja volt, hanem csak később alakult ki, Smith ugyanis még csak azt állította, hogy a piac nagy előnye, hogy önző embereket feltételezve is hatékonyan tud működni, ami nem egyenértékű azzal, hogy az önzés etikus viselkedésnek tekinthető. A tisztesség, az illendőség, az alapvető erkölcsi előírások betartása olyan egyértelmű volt ebben az időben, hogy azt nem kellett külön hangsúlyozni. A smithi tanítás idővel azonban eltorzult, amit jól mutat, hogy *Ayn Rand*, a XX. század elejének egyik legnagyobb hatású amerikai filozófus-gondolkodója *Az önzés erénye* címmel írt könyvet a morális egoizmusról, amely szerint másokon segíteni káros túlbuzgóság és a másik degradálása.

Az utóbbi évtized vállalati és költségvetési botrányai azonban alaposan kikezdték a moralitás jelentőségét tagadó felfogást. Az etikai megfontolásokat figyelmen kívül hagyó piaci koordináció kudarcának egyértelmű jele volt az egyik legrégebbi londoni bank, a Barings Bank 1995-ös összeomlása, a 2000-es évek elején kitört Enron-botrány, az egykor a világ egyik legnagyobb könyvelőcégének számító Arthur Andersen kényszerű megszűnése, vagy a mostani gazdasági válságot előidéző amerikai jelzálog piaci krízis, amely legalábbis részben a teljesen átláthatatlan értékpapírosítási folyamatnak volt a következménye. Az etikai mérce hiánya ma már állami szinten is egyértelműen veszélyhelyzethez vezetett, az eurózóna adósságválsá-

ga, a különböző európai uniós kormányok könyvelési botrányai és trükkjei immár azzal fenyegetnek, hogy összeroppan a közös devizaövezet. Tíz év alatt „sikerült” elérni, hogy sem a vállalati, sem pedig az állami statisztikákban és kimutatásokban nem lehet maradéktalanul megbízni.

A mainstream közgazdaságtan az 1980-as években kezdett el újra etikai kérdésekkel foglalkozni³, és ma már szinte minden közgazdasági egyetemen vannak gazdaságetikai tantárgyak és tanszékek. Az etikai vetület az esetek többségében a cégek felelősségét érintette, vagyis azzal foglalkozott, hogy a gazdasági társaságoknak kell-e a profitcéljaikon kívül egyéb, társadalmi célokat is követnie, vagy pedig nem. Abban szinte minden közgazdász egyetért, hogy az etikamentes közgazdaságtan⁴ koncepciója ma már nemigen tartható, bizonyos morális értékek betartására ugyanis szükség van ahhoz, hogy a piac valóban hatékony legyen – egyszerűen azért, mert az externáliák és egyéb piaci kudarcok miatt az egyéni és társadalmi költségek eltérhetnek egymástól.⁵

Az állampénzügyekkel kapcsolatos etikával jellemzően nem foglalkozott a közgazdász szakma, ami feltehetően azzal van összefüggésben, hogy a közügyek etikáját sokan politikai kérdésnek tartják. Az a politikai hatalom, kormány, amely etikátlanul viselkedik, elveszíti a választók bizalmát és a választásokat, ami azt jelenti, hogy az etikai szempontok automatikusan érvényesülnek demokratikus társadalmakban, így azzal külön nem is kell foglalkozni. A helyzet azonban nem ilyen egyszerű, az etikus viselkedés és a választási szereplés közötti kapcsolat ugyanis nem olyan erős, mint amit ez a gondolatmenet sugall, így mindenképp indokoltak az ezzel kapcsolatos kutatások.

Már arra a kérdésre sem egyszerű válaszolni, hogy mit is jelent pontosan az etika, a morál, az erkölcs, a norma. Abszolút érvényű szabályokról van-e szó,⁶ vagy pedig konszenzusos értékekről?⁷ A cselekedeteink végeredményé-

nek vagy pedig folyamatának kell-e bizonyos szabályoknak megfelelnie ahhoz, hogy etikusnak legyenek tekinthetők? Mitől lesz egy etikai parancsból norma, és az miért több, mint az ízlés?⁸ A külsőleg betartatott szabályok követését lehet-e etikusnak nevezni, vagy csak az nevezhető etikusnak, ha egy szabály belsőleg kötelezi az embert? Ellentétes-e a racionális viselkedés az etikus magatartással? Mi a racionalitás? Belső következetesség vagy az önérdek követése?⁹

Huff Endre Béla nem megy bele e kérdések által reprezentált elméleti vitába, de könyve így is fontos hozzájárulás a szakirodalomhoz. Definíciója szerint az etikai kontroll meghatározza az adott társadalmi környezet releváns normáit és használhatóvá teszi, standardizálja azokat a gazdasági élet szereplői számára, akiktől így elvárható, hogy döntéseik során érvényesítsék azokat. A szerző kiemelt jelentőséget tulajdonít ezeknek a „standardizált erényeknek”: ebbe a kategóriába sorolja a humanitást, a gazdaságosságot, a transzparenciát és az együttműködést. Az érthetőséget javítaná, ha a szerző részletesebben kitérne arra, hogy miképp oldható fel a standardizáltság és az önkéntességhez kapcsolódó etika közötti feszültség, főleg annak fényében, hogy a könyv elején maga is így fogalmaz: „erényes az, aki etikai döntést hozva jelleméből fakadóan is helyesen, erkölcsösen dönt”, azaz nem külső kényszer hatására cselekszik etikusan.

Huff Endre Béla szerint egy intézmény is lehet erényes, amennyiben „működését szakmai és általános erényekre alapozza”. Ehhez kapcsolódóan emeli ki a szerző, hogy az államháztartás tervezőinek és szervezőinek látnia kell, hogy az etikai szempontok alapján „társadalmiasított”, „humanizált” gazdasági programok alkalmazása számukra is megtérülő befektetést jelentenek – ehhez azonban az szükséges, hogy feladataikat ne politikusokként, hanem „szakemberekként” lássák el. Huff Endre Béla szerint a hatékonyságot a politikai szempontok

hátterbe szorítása javítaná, de arra nem tér ki, hogy ezt miképpen lehetne átültetni a gyakorlatba, azaz hogy miképpen lehetne számúzni a politikai logikát a politika rendszeréből. Az sem egyértelmű, hogy ez a máshol is sokat halott felvetés valóban hatékonyabbá tenné-e a közpénzügyek kezelését. „A politikusokkal szemben a közjog igencsak megengedő, miközben az államháztartás intézményi apparátusának tevékenységét korlátozzák” – állítja. A szerző szerint etikai standardokat kell kidolgozni például arra, hogy a politikusoknak be kellene tartaniuk választási ígéreteiket, illetve hogy a vállalások a racionalitás keretein belül maradjanak. E felvetések minden bizonnyal találkoznak az adófizetők érdekeivel és elvárásaival, de a megvalósítás fölöttébb nehéznek ígérkező mikéntje sajnos kimaradt a kötetből, így ezek inkább csak gondolat kísérleteknek tekinthetők.

„Az etika ismét kikényszeríti jogait a gazdasági életben – nem erőszakkal, nem külső adminisztratív beavatkozás eredményeként, hanem a világgazdasági és a globalizációs kényszerek, illetve a modern média és az Y generáció kényszerítő képességének hatására” – állítja Huff Endre Béla. A világgazdasági és globalizációs kényszerek a keynesi gazdaságpolitikából, az ökológiai gondokból, illetve a centrum és periféria közötti ellentétből adódnak, a média ereje – amit a szerző a legnagyobb erőnek, „világhatalmi tényezőnek” nevez – pedig a nyilvánosság nyomásából adódik. Érdekes felvetés mindközben a sokak által csak konzumlényeknek tekintett fiatalok, az „Y generáció”, a juppi pozitívumainak kiemelése: a szerző arra hívja fel a figyelmet, hogy az etikai normák elterjedésének és érvényesülésének részben az az oka, hogy felnövőben van egy egyszerre „racionális, kemény, következetes és etikus” nemzedék. „Olyan üzleti etikával és közösségi morállal rendelkeznek, amellyel az idősebbek még fiatalukorukban sem, számukra az etikus üzletvitel természetes elvárás” – fejt ki Huff Endre Béla, aki ezzel azt is ál-

lítja, hogy van ok bizakodásra, a fiatalok világlátása helyre teszi majd a dolgokat.

Huff Endre Béla szerint a reálgazdaság és az etika kapcsolatában paradigmaváltásnak lehetünk tanúi. „A piacgazdaság tiszta viszonyai örének klasszikus szerepe kiegészül az átlátható viszonyok vizsgálatával, ami szélesebb feladatkör. Nyomon kell követni a közpénzek mozgását a tervezésről a hasznosulásig” – állítja a szerző, és ezzel a modern közpénzügyi ellenőrzés alapjait foglalja össze mindenki számára közérthetően. Az utóbbi egy évben Magyarországon is tapasztalható közpénzügyi változás is erről szól: tényleges kontrollra, hatékony ellenőrzésre és hasznosuló javaslatokra van szükség, az íróasztalfiókoknak írt jelentések és javaslatok olyan luxust jelentenek, amit manapság egyetlen társadalom sem engedhet meg magának.¹⁰ „Nem elég kontrollálható intézményeket felállítani és működésüket törvényekkel biztosítani, szükség van arra is, hogy az általuk megfogalmazott kritikus javaslatokat meg is fogadják” – teszi egyértelművé a szerző.

„Határterületen, egyéni megközelítéssel mozog” – állítja Huff Endre Béla könyvéről *Kovács Árpád*, a kötet lektora, az Állami Számvevőszék korábbi elnöke, aki szerint a meghökentető megközelítés az olvasóból azonosulást, rácsodálkozást, elutasítást, sőt akár indulatot is kiválthat. Az tény, hogy a recenzált kötet sem szerkezetében, sem megközelítésében, sem vonalvezetésében nem követi a megszokott standardokat. Kétségtelenül nehezen érthető például, hogy miért olyan nagy terjedelemben foglalkozik a szerző a gazdasági és etikai elvárások kibontakozásának történetével, amilyen-nel, főleg, hogy később nem igen tér vissza az esetleges történelmi tapasztalatok mai hasznosíthatóságára. Túlzottnak tűnik *Xenophón*, *Arisztotelész*, *Platón*, a karoling uralkodók, *Hobbes*, *Smith* és *Mandeville* felelőlegességének részletes ismertetésük nélkül egyszerűen követhető lenne a kötet gondolatmenete. A szerző ugyanakkor talán túl szűken foglalkozik az

etikai szempontból kiemelkedően fontos korrupció kérdéssel, bár az mindenképp üdvözlendő, hogy rámutat a gazdaság és a korrupció közötti viszony komplexitására és kétoldalúságára. A korrupcióval kapcsolatos megszólalások nagy része ugyanis leegyszerűsítő, és nem veszi figyelembe, amit Huff Endre Béla kihangsúlyoz: a gazdasági teljesítményt visszaveti a korrupció, de a korrupciónak egyik oka is az alacsony fejlettségi szint.

A könyv végigolvasásához valóban nagy elhatározásra van szükség, de biztos állíthatom, hogy megéri végigverekedni magát a kötetten mindenkinek, aki szakmájából vagy egyszerűen érdeklődéséből adódóan közpénzügyekkel, el-

lenőrzéssel vagy etikával foglalkozik. „Olyan-
nak is látható a világ, amilyennek azt Huff Endre Béla mutatja” – összegzi előszavában Kovács Árpád, aki jó szívvel ajánlja ezt a „szellemi kalandot” az olvasók figyelmébe. Én sem teszek másként, a könyv ugyanis bár nem minden esetben ad kielégítő választ a benne szereplő felvetésekre, és nem is a legkönnyebb olvasmány, de olyan problémakört feszeget, amely nagyban meghatározza majd a minket körülvevő világ fejlődését, így mindenképpen érdemes kézbe venni a kötetet és időt szánni rá.

Kolozsi Pál Péter

Levelezési e-cím: kolozsipp@asz.hu

JEGYZETEK

¹ A magyar Költségvetési Tanács 2010-es és 2011-es megújítása jól példázza, hogy a nem etikusan viselkedő kormány örökségeként olyan intézményi megoldást kell választani, amely jelentősen csökkenti a gazdaságpolitika rugalmasságát. Optimális esetben a gazdaságpolitika hitelessége lehetővé tenné egy kevésbé szigorú és erős tanács létrehozását is.

² Ezt fejezi ki az intézményi gondolkodást propagáló Közjó és Kapitalizmus Intézet alapítói nyilatkozata is, amely szerint „a jó kapitalizmus az emberek szabadságára, tisztességére és bizalmára, a tudás és teljesítmény tiszteletére, a közügyeket igazgató intézmények és szabályok elfogadottságára és hitelességére épül”.

³ Az Igazságosság és Béke Pápai Tanácsa 1990. november 5-én rendezett nagyszabású konferenciát a gazdaság etikai kérdéseiről a Vatikánvárosban. A felszólalók között olyan kiemelkedő közgazdászok voltak, mint például Kenneth J. Arrow, Robert E. Lucas Jr., Jeffrey D. Sachs vagy Amartya Sen. A tanácskozáson elhangzott előadások A közgazdaságtan társadalmi és etikai vetületei címmel jelentek meg 1993-ban.

⁴ Az etikamentességet a Nobel-díjas Robert E. Lucas Jr. a közgazdaságtan emberképéből vezeti le. „A köz-

gazdaságtannak nincs elképzelése az ember természetéről, és nem is következik belőle semmi ilyen. A közgazdaságtan az emberi magatartás megértésének egyik módszere. Mesterséges, kitalált emberképpel – azt is mondhatnánk robotokkal –, valamint az ilyen szereplőkből álló, mesterséges gazdasági rendszerek működésének tanulmányozásával foglalkozik. Az elgondolása az, hogy nagyon leegyszerűsített elméleti rendszerek vizsgálatával ismereteket szerezhünk arról, ahogyan a valóságos társadalmak környezetük változásaira reagálnak. A gazdasági ember, amely egy mesterséges gazdasági rendszer úgymond gondolkodó gépe, olyan felépítésű, hogy tökéletesen racionális és így tökéletesen megérthető legyen, miként a valódi emberek sohasem.” Robert E. Lucas Jr.: Etika, gazdaságpolitika, és a gazdasági fejlődés értelmezése. In: A közgazdaságtan társadalmi és etikai vetületei – Nemzetközi tanácskozás a Vatikánban. Egyházfórum, 1993

⁵ A neoklasszikus közgazdaságtan (különösen Milton Friedman) szerint a vállalatnak az az erkölcsi feladata, hogy jó minőségben és időben szállítson, tartsa be a szabályokat és megállapodásokat. Kenneth Galbraith elfogadja, hogy a cégek önérdékkövetők, de szerinte ezt nem a piac „láthatatlan keze”, hanem

a törvény „szabályozó keze” fordítja a közjó felé. A cégek felelőssége ebben a megközelítésben a törvények betartása, vagyis a vállalatoknak itt sem kell erkölcsi döntéseket hoznia. A felelős vállalatvezetői koncepció szerint a cégek vezetőinek nem csak tisztán gazdasági célokat kell követnie, más szempontok alapján is lehet döntenie (ez a „vállalatvezetés keze”).

⁶ „Az etika a helyes életről, vagyis a helyes cselekedetről és a helyes magatartásról szóló tanítás”. Peter Koslowski: *Etika a piacgazdaságban, avagy magánbűnből nem lesz közjó*. In: Kindler – Zsolnai: *Etika a gazdaságban*

⁷ „Pluralista társadalomban nincs megegyezés arról, hogy mi tekinthető erkölcsileg rossznak vagy jónak”. Egy döntés tehát akkor etikus, ha racionálisan megtudnak egyezni róla mindazok a felek, akiket a dön-

tés érinteni fog. „Csak azt tedd a többiekkel, amiről te és a többiek megállapodtatok”. Peter Pruzan – Ole Thyssen: *Konfliktus és konszenzus: az etika mint közös értékhorizont a stratégiai tervezésben*. In: Kindler – Zsolnai

⁸ A norma egy erkölcsi kijelentés, egy rangsorolás, amelynél a rangsorolás alapjául szolgáló preferenciákat több személy is elfogadja, szemben az ízléssel, ahol elég egyetlen személy elfogadása is. Kenneth E. Boulding: *A közgazdaságtudomány mint erkölcsstan*

⁹ Amartya Sen: *Néhány jelenkori gazdasági és társadalmi problémáról*

¹⁰ Elég csak az Állami Számvevőszékről szóló 2011-es törvényre gondolni, ami épp ezeket a célokat tűzte ki maga elé.

IRODALOM

BOULDING, K. E. (1993): *A közgazdaságtudomány mint erkölcsstan*. In: Kindler József – Zsolnai László (szerk): *Etika a gazdaságban*. Keraban Könyvkiadó. Budapest

KOSLOWSKI, P. (1993): *Etika a piacgazdaságban, avagy magánbűnből nem lesz közjó*. In: Kindler József – Zsolnai László (szerk): *Etika a gazdaságban*. Keraban Könyvkiadó. Budapest

LUCAS, R. E. JR. (1993): *Etika, gazdaságpolitika, és a gazdasági fejlődés értelmezése*. In: *A közgazdaságtan társadalmi és etikai vetületei – Nemzetközi tanácskozás a Vatikánban*. Egyházfórum

PRUZAN, P. – THYSSEN, O. (1993): *Konfliktus és konszenzus: az etika mint közös értékhorizont a stratégiai tervezésben*. In: Kindler József – Zsolnai László (szerk): *Etika a gazdaságban*. Keraban Könyvkiadó. Budapest

SEN, A. (1993): *Néhány jelenkori gazdasági és társadalmi problémáról*. In: *A közgazdaságtan társadalmi és etikai vetületei – Nemzetközi tanácskozás a Vatikánban*. Egyházfórum

Közjó és Kapitalizmus Intézet: *Alapítói nyilatkozat*