

Horváth M. Tamás*

URBANIZÁCIÓ-IGAZGATÁS ÉS PÉNZÜGYI FÖDERALIZMUS

Szokták mondani, hogy a közigazgatás erőforrásait nem szervezeti keretekhez vagy szervezeti egységekhez kell hozzárendelni, hanem a ténylegesen ellátandó feladatokhoz. A városias (urbanizációs) funkciók teljesítésének már csak emiatt is sokkal inkább funkcionális egységek alapul vételével kellene történnie, mint sem mechanikusan intézményi keretek mentén. A feladatok területi alapú megosztása mégis jóval ritkább, talán azért, mert ez sem valami időtől és tértől független adottság, hanem valójában allokációs társadalmi döntések függvénye. A funkciók meghatározásakor döntő, hogy a közszektor szerepeit milyen szűken vagy tágan vonják meg. A pénzügyi szabályozás** ehhez képest sokszor szereptévesztésben van, amikor költségvetési politika címén át akarja venni ezt a lényegi szerepkört is. A *pénzügyi föderalizmus*¹ elméleti kerete, amelyik a kormányzati szintek között igazolja az ilyen gyakorlat tartalmatlanságát. Eszerint az urbanizáció-igazgatás feladattelepítési döntéseit jóval tágabb összefüggések figyelembe vételével és stratégiai ciklus időtávjára kell meghozni.

A társadalmilag közös feladatok ellátásának egy része területi szervezésben történik. Amennyiben ez tudatos döntés eredménye, akkor az elrendezés létjogosultságát, kiterjedését és gazdasági indokait leginkább a pénzügyi föderalizmus elméleti keretében szokták leírni, illetve meghatározni. A tudatosság a gazdaságtani logikában azonban nem az intézményi keretek, amilyen a település, a tagállam² vagy a nemzeti szint önkényes kijelölését jelenti. Sokkal inkább a felismerést azon körülményt illetően, hogy a köz- és vegyes javak, valamint a közszolgáltatások előállításának keretei területileg miképpen differenciáltak. Lehetséges tehát,

* DSc, egyetemi tanár, tanszékvezető (Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi és Közmenedzsment Tanszék)

** A cikk az Önkormányzati Observatórium Kht. számára írott, *A forrásszabályozás kapcsolata az önkormányzati feladatrendszerrel* című tanulmány (2007) részletének felhasználásával készült.

¹ A kormányzati szintek közötti pénzügyi döntések elmélete a közpénzügyek körében. (L. alkalmazására és áttekintésére különösen Péteri, 1992.; Capková, 2000.; Horváth, 2000.; Szalai, 2002, tanulmányait!)

² A pénzügyi föderalizmusnak lényegét tekintve nincs sok köze a föderalizmushoz mint államszerkezethez. Alapvetően egységesen minden kormányzati szintre és szintközi viszonyra vonatkozik.

hogyan az intézményi keretek (például a politikai önkormányzat alapegységeinek egy része) és a közjólét szervezési szintjei valójában nem esnek egybe. Amikor így van, mi a válasz a problémára a pénzügyi szabályozás elméleti környezetében³? Az alábbiakban először teoretikus alapvetést adunk, majd a következtetéseket megkíséreljük ezúttal elvi síkon hasznosíthatóvá tenni a magyarországi területi feladatrendszer alakítására vonatkozóan.

A kiinduló állítás az, hogy az elméleti kérdések, megállapítások alkotó módon való alkalmazására nagyon is szükség van, ha változások, illetve megtakarítások szüksége merül föl a közfunkciók finanszírozását illetően. Másfelől, a forrásszabályozás rendszere célszerűen sohasem választható el a feladatellátás telepítésének kérdéseitől⁴. Azaz csak és kizárólag fiskális természetű rendelkezések útján nem lehet allokációs elhatározásokat eredményesen érvényre juttatni, ha még oly szabályozó karakterű is az alkalmazott eszközrendszer,.

A pénzügyi föderalizmus elméletét eredetileg a föderális államszerkezetű országokra alkalmazva dolgozták ki. Tartalmát tekintve azonban a teória jelentősége jóval univerzálisabb. Valójában a kormányzatok közötti horizontális verseny és az ezzel összefüggő vertikális kapcsolatok működésének szabályszerűségeit modellezték. Alapvetően a következő kormányzati viszonylatok természetére nézve irányadó az elmélet:

- tagállami kapcsolatok a nagy föderációkban (pl. USA)
- kormányzati igazgatási szintek közötti (decentralizációs) viszonyok
- nemzeti kormányzatok közötti gazdasági kapcsolatok
- az integrációk (pl. Európai Unió) gazdaságtana.

A fentiek közül univerzális a decentralizáció, valamint a nemzetközi integrációk⁵ problémaköre. Különösen ezek indokolják, hogy az eredetileg az amerikai föderáció belső gazdasági működésére kidolgozott elmélet miért is kaphatott annyira nagy jelentőséget. Azaz a modell hogyan nyerhetett oly elementárisan kiterjedt érvényességet.

A továbbiakban a pénzügyi föderalizmusnak csak a decentralizációra vonatkoztatásával foglalkozunk⁶. Ennek alapja a T.O.M. modell, *Tiebout*, *Oates* és *Musgrave*

³ Távlatos hipotézisünk a következő: lehetséges-e a szabályozást alapvetően a közfeladatok ellátási egységszintjeire méretezni és ehhez képest csak kiegészítőlegesen még a politikai intézmények területi keretére – és nem pedig fordítva, miként az például a hazai önkormányzati finanszírozásban jellemzően történni szokott?

⁴ Minden finanszírozási reform mélyebb értelmében összefügg a feladatreformmal. *Vigvári András* írja, hogy itt amolyan tyúk-tojás problémáról van szó (*Vigvári*, 2006: 239).

⁵ L. erről áttekintőlegesen Breuss and Eller, 2003 tanulmányát!

⁶ Talán pontosabb volna a továbbiakban a fogalmat „pénzügyi decentralizációnak” nevezni. A föderalizmusra való utalás azonban kifejezi, hogy nem elsősorban a döntéshozatali folyamatról van szó. A „pénzügyi” jelző miatt pedig azért kell magyarázkodni, mert az angol megfelelő, *fiscal federalism*, szó szerinti jelenésében „fiskalist” takarna, pedig itt tágabb jelentéskörrel van szó, nemcsak a forráscsökkentésről.

teóriáira utaló rövidítéssel. Közülük, rendszertani okból, R. Musgrave tanait érdemes előrevenni.

A tágabb elméleti összefüggésbe ágyazott kiindulópontot Musgrave, először 1959-ben megjelentetett közpénzügyi teóriája jelenti (Musgrave, 1959; Musgrave és Musgrave, 1989), ahol a közszektor szerepét értelmezve meghatározza az államháztartási funkciókat. Az azóta klasszikusnak számító elhatárolás stabilizációs, allokációs és redisztribúciós szerepköröket különböztet meg mint alapvetőket. A decentralizációs szempontot alapul véve ebből a logikából az világlik ki, hogy a különböző kormányzati (tagállami) egységek gazdasági értelemben egymással interaktív viszonyban vannak. Különböző közszolgáltatási preferenciákat fogalmaznak meg, és ezzel összefüggésben álló adószinteket állítanak be.

Az ebbe az elméleti keretbe illesztett decentralizációs szerep közvetlen modellezését Ch. Tiebout már korábban elvégezte (Tiebout, 1956). Mobilitási hipotézise szerint az emberek ideális esetben választanak a különböző kormányzatok (városok) által föl kínált szolgáltatások és a helyi adóteher összefüggésében, hol tudják kedvezőbben kielégíteni közösségi szükségleteiket. A modell szerint odaköltöznek, ahol a feltételek összességében nekik kedvezőbbek, azaz a „lábukkal szavaznak” (Horváth M. T., 2002: 41–45.). Ez azonban természetesen nem mindig és nem mindenkinek lehetősége, mert az abszolút és relatív tranzakciós költségek nagyon magasak lehetnek. A tiebout-i absztrakció nagyon termékenynek bizonyult. A szerzőnél elvezetett a decentralizáció tisztán gazdasági elméletének megfogalmazásához (Tiebout, 1961). A konkretizálás elvégzése, illetve az absztrakció vitatása, kiegészítése pedig hosszú évtizedekre témát adott a tárgyban kutatásokat végzők széles körének.

W. Oates határozta meg államháztartási allokációs funkcióként a decentralizációt. Az állami feladattelepítés alapját a közösségi jólét hasznai és költségei oldaláról közelítette meg. Eszerint a közjavaknak van helyi fajtája, mivel vannak lokálisan biztosított közösségi javak és szolgáltatások, amelyek iránt a kereslet területileg eltérő. Éppen ezért az együttes jólétet növelő ezeknek helyi és nem központi meghatározása, különben fölösleges előállítás illetve másutt hiányok lépnének föl (Szalai, 2002: 425.) A decentralizáció „közgazdaságtana” útján ez egyben a közfunkciók tatalmára, illetve gyakorlásuk optimális kereteire nézve jelenthetett eligazítást (Oates, 1972; Lockwood, 2006). Oates decentralizációs teorémája lehetővé tette a közfeladatok telepítésének modellezését, végső soron az összehasonlító számszerűsítés logikai keretét is kijelölve. Arra vonatkozóan, hogy ez mennyire nem csupán kvantifikáció, *M. Olson* költségvetési ekvivalencia elvét érdemes még fölidézni. Eszerint a közfeladat-

ellátási felelősség jellege azonos a nagy és erős egységek, illetve a kicsi és csekély kapacitású helyhatóságok tekintetében (Olson, 1969).

Összességében a T.O.M. modell a következő előfeltevéseken alapul (Dafflon, 2006: 275.):

- vannak tiszta helyi közjavak,
- az adófizetés és a közjavakból (közszolgáltatásokból) való részesedés között direkt egyenes arányú összefüggés van,
- teljes a mobilitás, továbbá
- nincsenek túlcsoportulási hatások⁷.

Az ilyen módon, tehát gazdaságtanilag értelmezett pénzügyi föderalizmus kormányzati szerepek közötti elhelyezése értelmezése, annak pontosítása vagy egyes elemeinek vitatása az elmélet fejlődésének megannyi állomását képezte később. A kiinduló absztrakció, a modellalkotás mindenesetre nagyon termékenynek bizonyult. Az egyes előfeltevések feloldásakor a teória alapján hozzárendelhető eszközrendszer kezelhető a gyakorlatban.

1. Decentralizáción keresztül érvényesülő államháztartási funkciók

Musgrave teóriájából kiindulva a kormányzat allokációs, újraelosztó és a stabilizációs funkcióját különböztetik meg. Kezdetben uralkodó volt az álláspont, miszerint a helyi kormányzatra ezek közül mindenekelőtt az allokációs funkció realizálásában való részvétel hárul, mivel a stabilizáció és az újraelosztás alapvetően központi feladat. Ezt a hozzáállást már a modellegyszerűsítési logikája is sugallja. Aztán a figyelem arra irányult, hogy a többi funkció összefüggésében is föltárják a decentralizáció pénzügyi jelentőségét és korlátait. Így a stabilizációs funkcióra nagyon is hatással lehet a területi költsékezés vagy annak korlátozása.⁸ A redisztribúció csak a pénzügyi föderalizmus logikájában mozogva maradhat intakt a helyi szintektől. Más felfogások és irányzatok éppen a társadalmi döntéshozatal áthatásaira hívják föl a figyelmet. Mindebből gondolatmenetünknek ezen a pontján annyi fontos, hogy a szintek által gyakorolt szerepeken túl a központi kormányzat önkormányzat-politikáját is érdemes a vizsgálódás körébe vonni. Nemcsak allokációs logika alapján tanácsos elemezni például a forráselosztás működését.

⁷ L. erre még: Batina és Ihori, 2005: 310.

⁸ L. ennek összefoglalására: Szalai, 2002:430–431.

Ugyancsak kérdésessé tehető a funkciók éppen ilyen elhatárolása és nevesítése. Az ezzel kapcsolatos irodalom taglalására nem térünk ki. Egy fontos kiegészítés azonban idekíváncozik. A témánk szempontjából fontos alapokat tárgyalva Bailey hozzáteszi a fentiekhez még *a regulációs szerepet* (Bailey, 1999: 6). A regulációs funkció olyan mértékben helyi, amint azt a közfeladatok ellátásának megszervezésében való szerepek központi kormányzati szinttel való megosztása, azaz a feladatátadás mértéke indokolja (Bailey, 1999: 6).

a) A pénzügyi decentralizáció (Péteri, 1992; Szalai, 2002) szerint azonban alapvetően az allokációs szempont alapján határozható meg, hogy a gazdaságilag hatékony társadalmi működéshez mely piaci kudarcok kiküszöbölése szükséges; márpedig ezek jó része különböző területi szinteken kezelhető (Oates, 1972; King, 1984). Adódik tehát a kérdés: mennyiben helyi szintű piacgazdaságban az allokációs funkció? Tekintve, hogy az allokáció a piaci viszonyokhoz képest a közszektor kiterjedésének és szerepeinek meghatározásában fejeződik ki, a kérdés így is átfogalmazható: a verseny fenntartását célzó beavatkozások *mely piaci kudarcok esetén* követelnek decentralizált beavatkozást?

A közjavak közül nem egyet önkormányzatok biztosítanak, amilyen például a közvilágítás, a közparkok fenntartása. A természetes monopóliumok közül számos helyi közfeladatok teljesítésével áll összefüggésben. Ilyen az ivóvíz-ellátás, a közcsatornázás. Az oktatás, a szociális ellátás alap- illetve középfokon meritórikus javaknak, illetve bizonyos értelemben externáliáknak számítanak, amire is tekintettel a kormányzat különböző szinteken teljesíti társadalmi kötelezettségeit. Ez bizonyos tartalom erejéig az ingyenességet vagy kedvezményeket jelent, de mindenekelőtt, ha a szolgáltatást magánintézmények biztosítják is, a rendelkezésre állás garantálását értjük alatta.

Valójában helyi szinten kezelendő *a külső gazdasági hatások (externáliák)* bizonyos része. Mielőtt továbblépnénk, nézzünk erre egy jellemző esetkört. A környezetvédelem egyes területei például lokális feladatként kerülnek meghatározásra. A magyar szabályozás szerint ilyen a káros zajkibocsátás elleni védelem egy része, illetve az épített környezet védelme. A piac magától nem kezelné az ezzel kapcsolatos konfliktusokat, hiszen a szereplőknek egyenként ez vissza nem térülő többletköltség volna. Ha viszont senki sem fordít rájuk gondot, előbb-utóbb mindnyájuk haszna csökken. A kormányzati szerep létjogosultságát ez az önszabályozási kudarc-képlet okozza. Több vonatkozásban a közszerepeket az optimális hatás érdekében a megfelelő közösségi szervezési keretek között kell biztosítani.

A decentralizáció szintjei szempontjából az externáliák egy *bizonyos típusának* van jelentősége. A külső hatások gazdasági szerepe sokszor áttételes⁹. Máskor a külső hatások érvényesülése területileg elhatárolható, akár kedvezőtlen, akár kedvező következményekről van szó. A decentralizált feladatellátás szempontjából ezeknek a *területi externáliáknak* van jelentősége. Ugyan nem minden területi externália kezelése közszektorbeli, még kevésbé közigazgatási probléma¹⁰, azért amennyiben igen, a piaci kudarcok közül a területi externáliáknak a jelentőségét illetően a kormányzati kezelés szintje meghatározásának fontosságát kell kiemelni. Itt ugyanis nemcsak az a lényeges, hogy a közfeladat ellátása nem feltétlenül központi, hanem ha helyi, akkor a megszervezés milyen szinten történik: települési, térségi, megyei, avagy regionális keretek között; illetve, ha települési szinten, milyen méretkategóriára, településnagyságra vetítve. Egy városi gimnázium és még inkább annak kollégiuma esetében a beiskolázás nyilvánvalóan túlterjed a településen. Az ún. *túlcsordulási hatás* pozitív externáliaként jelentkezik a környéken. Klasszikusan negatív külső hatás viszont a környezeti következmények léte, például az élővizek szennyezése a települési folyékony hulladék által.

A kormányzati kezelés válaszul a piaci hatások externális következményeire többféle lehet. Az egyik szokásos válasz a külső hatások belsővé tétele, az *internalizálás*. Maradjunk most itt is a területi externáliák kezelése körében¹¹. Ebben az esetben olyan szabályzási szituációt kell találni, amelynek keretei között pozitív és negatív hatások egyaránt kifejtik szerepeiket. Például szolgáltatási (mondjuk, beiskolázási) körzet meghatározásával, vagy a támogatásnak az igénylőt követésével; a csatornázás esetében a tisztítómű támogatásának térségi vagy központi kezelésével. Az internalizálás mechanikusabb változata a méretgazdaságosság elvének az alkalmazása. Eszerint a mértékadó kapacitások mentén telepítik a feladatköröket. A kollégiumi példában az intézmény nem a székhely szerinti városhoz kerül, hanem ahhoz a területi egységhez, mondjuk, a megyéhez, amelyik szint által nagyjából lefedhető az igénybevevők hovatartozási köre. Az internalizálás komplexebb értelme nem szakítja el a területi egységek definiálását az alapvető összefüggés köréből. Ami

⁹ Ilyennek tekintik például az oktatást (l. a téma összefoglalására: Varga, 1998: 31–36.).

¹⁰ Stiglitz, 1988: 214. példája szerint a méhészt méheik pozitív gazdasági eredményt hoznak a szomszédos almáskert tulajdonosának azzal, hogy beporozzák a virágokat. Tekintsünk most el attól, hogy a pozitív hatás itt kölcsönös (a méhészt is nyer, költség nélkül), ami viszont a public choice elméletek egyik kedvelt kiindulópontja (Cullis és Jones, 2003: 51–54.).

¹¹ Az internalizálás más formájára gyakran hivatkozzák a Coase tételét, amelyik a tulajdonjogok definiálásával teremt egyensúlyt az előnyök élvezői és a károk elszenvedői között, amit a környezetgazdálkodásban gyakran alkalmaznak. (L. és v.ö.: Nemec, 1999: 63.) Coase-nál persze a kulcskérdés, hogy meddig oldódik meg a kérdés a magánviszonyok közepette, és mikortól jut esetleg szerephez a közszektor, azaz a tranzakciós költségek hogyan alakulnak (Coase, 1960).

nem más, mint hogy a helyi önkormányzatok feladatellátási körének, illetve az abban foglalt tartalmaknak a meghatározása nem szimpla beavatkozás, hanem a piaci kudarcok kezelésének adott technikája. Ekkor az internalizálás komplexebb megoldási eszköztár, amelynek legfeljebb része a szintek igazgatásszervezési kialakítása.

b) A pénzügyi decentralizáció az allokáció egyik alcsoportján kívül, mint említettük, tágabb értelemben még más funkciókon belül is megjelenik. Többek között szabályozáspolitikát is jelent, ami bizonyos értelemben a redisztribúció körébe vonható. Például minimális szolgáltatási szinteket határoznak meg vagy bevétel-kiegyenlítést alkalmaznak. Az ilyen döntések meghozatalát szűklátókörűség lenne csak allokációs tartalmában kötni a szintekhez, mikor valójában a döntés meghozatala, a preferenciák elfogadása nagyon is kapcsolódik a helyi pozíciókhoz. A pénzügyi decentralizáció teóriájának alkalmazásába ma már ez is belefér. Különösen akkor, ha más elméletekkel való kapcsolatban is gondolkodunk. (Jelen esetben ilyenek a közösségi döntések elméletei.) Mint már utaltunk rá, a kormányzat államháztartási funkcióinak allokáción kívüli többi területe is kisebb-nagyobb mértékben a különböző decentralizációs szinteken érvényesül.

Az allokációs szerep elsődlegessége azért jelentős még mindig, mert így a feladatoldal, a területi szerepkörök társadalmi rendeltetése kerül előtérbe. Ugyanakkor a források szempontja természetesen ugyanolyan fontos. A forrásmegosztás vonatkozásában a pénzügyi föderalizmus tételei szintén fontosak. Sőt, a gyakorlatban még inkább ez az elméleti terület kerül alkalmazásra. Ami önmagában nem hiba. Csak akkor, ha elszakad a forrásmegosztás elméleti feltételrendszere a közfeladat-ellátás politikai gazdaságtani követelményeitől. Ebben az esetben ugyanis a pénzügyi föderalizmusnak csak a technikai kerülnek alkalmazásra. Például: milyen támogatástípust alkalmazzanak, hogyan férjenek bele a rendelkezésre álló forráskeretbe? Márpedig a piacgazdaság közfeladatainak területi szinten való értelmezése nélkül a forrásszerkezet fejlesztése érdemben és hosszabb távra, társadalmilag eredményesen aligha képzelhető el.

A regulációs funkció alatt a piacgazdaságban szokásos szabályozó szerepet kell érteni, tekintet nélkül annak megvalósulási formájára, ami természetesen nem feltétlenül jogi formájú. Ha azonban az, akkor sem szakítható el a rendelkezésre álló eszközrendszer többi elemétől. A megvalósítás alapvetően központi szervezésű, hiszen a piacot nem célszerű indokolatlanul fölparcellázni. Ugyanakkor meghatározott pontokon a szinteknek lehet szerepe. Példaként említhetjük a célorientált és többszintű árszabályozást meghatározott közszolgáltatások tekintetében; vagy a fogyasztóvédelmet.

A kormányzat stabilizációs funkciójának érvényesítése pedig értelemszerűen a decentralizációra is kihat, alkalmasint nagyon is. Így például a deficit-finanszírozás kérdése, amelyik nehéz költségvetési helyzetben erősen korlátozó lehet a többi funkcióalkalmazásának mértékére és módjára nézve.

A funkciók mindezen sokoldalú kapcsolódása miatt a továbbiakban a pénzügyi decentralizáció allokációs funkcióra rendeltségét kitágítjuk. Általában véve úgy, miként a modern megközelítések többsége teszi. Ugyanakkor a közösségi szerepek területi meghatározásának fontosságát igyekszünk kiemelten figyelembe venni. Ennek az elsődlegessége esszenciális, többek között a pénzügyi szabályozás koncepciója szempontjából is. A funkciók egymásra hatását tehát az allokációs szerep helyi érvényesülésének alapján kell vizsgálni a továbbiak során.

2. A modell egyes egyszerűsítéseinek értékelése

A pénzügyi föderalizmus alapmodelljében az előbbieket szerint kulcsszerepe van a helyi közjavak sajátlagos termelésének. Ebből következően a valóságban sokszor oly fontos kiegyenlítés funkciója nem áll előtérben, leginkább csak korrekcióképpen kezelhető. Ez persze nem feltétlenül rossz dolog, hiszen a közszektor „reálfolyamataitól” való elszakadás terjedelmét már önmagában, megközelítésmódjával korlátozza.

Eredetileg a koncepció kifejezetten gazdaságtani. A pénzügyi föderalizmus széleskörű irodalma azonban szabályozáspolitikai, döntési, szolgáltatásszervezési és területpolitikai kérdésekre egyaránt kiterjed.¹² Ennek jogosságát mutatja, hogy a feladattelepítés valójában sohasem tiszta a kormányzati szintek között. Egyes vonatkozásokban központi a döntés, más tekintetben tartományi vagy regionális, megint más összefüggésben és konkrét tartalommal helyi vagy települési. Ekkor a pénzügyi decentralizáció csak alapul fekvő magyarázó elméletként szerepel legfeljebb. Ezek a kapcsolatok bár rontják a tiszta elméleti konzisztenciát, de egyben az alkalmazhatóság köreit társadalomtudományi értelemben jelentősen kiterjesztik.

Az alapmodell alapvetően normatív elmélet. A pénzügyi föderalizmus egésze azonban természetszerűleg pozitív, leíró irányokat is tartalmaz. Eszerint a közfeladatok ellátásának feltételeit, kereteit kell vizsgálni olyan rendszerben, amelyik megfelel az alapvetéseknek,

¹² L. és vö. Dafflon, 2006: 293–298. értelmezésével!

illetve a megfelelőképpen konkretizált további változatainak. Nemcsak szabályozási javaslatokat lehet tehát a gyakorlatban megfogalmazni, hanem a működési tapasztalatok rendszerezésére is fölhasználható az elmélet.

Érdekes kérdés, hogy vajon nemcsak a nyugati fejlődés fősodorára alkalmazható-e ez az egész? Első pillantásra nagyon úgy néz ki, hiszen tiszta piacgazdaságot másutt, mint Észak-Amerikában és Nyugat-Európában történetileg vagy akár analitikusan még csak tételezni sem lehet.¹³ Például végképp értelmezhetetlennek tűnik a mobilitási hipotézis az életszínvonal eltérése miatt vagy tradicionális okokból. A bürokrácia szerepe egészen más, adott esetben rendszeralkotó, de egészen másképpen. Ha léteznek is a nyugati mintának megfelelő struktúrák, például az polgári önkormányzatok, azok alkalmasint fejletlenek, és ez egyáltalán nem véletlen. *Bardhan, 2006* számos ilyen és hasonló tényezőt sorol föl a harmadik világ folyamatait elemezve. Hozzátehetjük, hogy az átalakuló országokra vetítve sem irreális a legtöbb felvetés, beleértve az Európai Unióhoz immár csatlakozott „leginkább” európai országokat is. Külön kiemelésre érdemes még eben az összefüggésben a globalizáció kihívása. A pénzügyi föderalizmus reagens a kormányzati szintek problémájára ebben az összefüggésben is, csak hogy nem feltétlenül a globális fejlődés ma már egyértelmű feszültségei szempontjából.

A decentralizáció gazdaságtani felfogása ugyan nem érzéketlen a felvetett tényezőknek az elméletbe való beszámítására. Így a tranzakciós költségek számításba vétele régi tételei közül való. Persze egészen más a bürokratizmust egy költségtényezőnek tekinteni a sok közül, még ha nagynak is, mint ha erre épül a társadalomszervezés tényleg. További tényező a felelősségek összemérése és kontrollja különböző társadalmi „játékok” útján (választások, civil kontroll, egyéb közösségi döntések). Egyes piacikudarc-fajták előfordulásának vagy hatásának korlátozása is integráns része az elméletnek, pl. az információs aszimmetria csökkentése tekintetében. Mégis, egyáltalán nem piacgazdasági logikára szerveződött társadalmak esetében a decentralizáció és a pénzügyi decentralizáció alkalmazása kétséges lehet.

A mi esetünkben természetesen nem ez a helyzet. A most tett közbevetések azonban rámutatnak a korrekciós tényezők figyelembe vételének fontosságára. A decentralizáció összefüggésében a kormányzati funkciókat a következőképpen nevesíthetjük. Az allokációs funkcióknak megfelel a szintek közötti feladat-megosztás rendszere. A redisztribúció

¹³ A probléma tágabb összefüggésben való kifejtésére az önkormányzati rendszer vonatkozásában l. a szerzőtől a következő cikket (Horváth, 2005): Mintha-követés. Globalizációs problémák az önkormányzati fejlődés példáján.

alapvetően a központi kormányzat pénzügyi szabályozáspolitikáján keresztül valósul meg. A stabilizáció decentralizációs szála makroszabályozás meghatározott tárgya. A regulációt annak közvetlen formájában, a helyi közfeladatok tekintetében az önkormányzatok szolgáltatásszervezési politikája valósítja meg. Kérdés most már, hogy az egyes funkciókat, azaz piaci elégtelenségek kiküszöbölését, milyen átfogó feladattípusok testesítik meg. Ezeket azért kell tisztáznunk, mert kezelésüket megfeleltetjük majd a forrásszabályozás, illetve a feladatrendszer-szabályozás pénzügyi eszköztárának.

3. A funkciók tartalmának konkretizálása

A decentralizáció szempontjából releváns államháztartási funkciók tartalmaznak bizonyos jellemző alfunkciókat, amelyeket a közszolgáltatási feladatok megoldása során a kormányzatok biztosítanak. Utóbbiak megosztják szerepeiket a különböző államszervezési területi szintek között. A telepítés módját és tartalmát áttekintő rendszerezésben ábrázolhatjuk. A séma tanulságai az önkormányzat-politika alakítása során hasznosíthatók.

A fentiek alapján az államháztartási funkciók decentralizáció szempontjából releváns alfunkcióinak rendszeréből indulunk ki, mégpedig azok gyakorlását illetően az államszervezet különböző szintjei szerinti bontásban. Az alábbiakban ezt a teoretikus struktúrát táblázatos formában foglaljuk össze¹⁴ Szintekként először is a központi kormányzatot definiáljuk, ami döntési értelemben természetesen nemcsak a kormány, hanem a parlament és egyes nem kormányzati alárendeltségben lévő szervek meghatározott köre. Másodszor a regionális szintet tüntettük föl, ami alapvetően önkormányzati formájában alkalmas a jegyzett funkciók ellátására. Végül a helyi fórumok települési és megyei önkormányzatokat takarnak (a magyar önkormányzati törvény fogalomhasználata szerint), illetve a körzeti szint is ideérthető, ha kormányzati tartalom tulajdonítható neki. Hazánkban a kistérségről egyelőre ez nem állítható, de a jövőre nézve ilyen szerepét nem lehet kizárni.

¹⁴ A táblázat egyes elemei és részstruktúrája a következő forráson alapulnak, bár elérő cím és logika továbbá összességében eltérő értelmezés szerint: Dafflon, 2006: 301. V.ö. a különböző tartalmakat!

A decentralizáció szempontjából fontos államháztartási funkciók főbb tartalma

[illegible]

a) Az allokációról említettük, hogy a helyi közjavak, illetve klubjavak tekintetében helyi kormányzati szinten valósul meg. Értve ez utóbbi alatt a lokális (települési, illetve alapszintű) és regionális (területi, illetve térségi) intézményeket. Jellemző alfunkció itt a *méretgazdaságosság biztosítása*. A közszolgáltatás megszervezési egységének minél inkább igazodnia célszerű a feladatellátás optimális szakmai-technikai kapacitásához. A méretgazdaságosságnak különleges jelentősége van a helyi szolgáltatási természetes monopóliumok tekintetében, valamint az intézményi ellátások költséghatékony biztosításában.

Az ún. *túlsordulási (spillover) hatás* beszámítása a finanszírozásba a következő szerepkör. A helyi kormányzatok nincsenek elszigetelve egymástól, az ellenkezője csupán elméleti absztrakció. Valójában egymással eredendően interaktív viszonyban vannak, legalábbis, ami a közfeladatok igénybevételét vagy a szomszédos környezeti és más hatások élvezetét vagy elszenvetését illeti. A spillover hatások a helyi közjavak és közszolgáltatások áthajlása következtében jelentkező potenciális allokációs döntéseket váltanak ki. Jellemző például a regionális vagy nagyobb területi szinten történő funkciókezelés.

A *tranzakciós költségek* csökkentése jellemzően a kormányzati kudarcok korlátozásával összefüggésben merül föl. Az igazgatási hatékonyság ellen való lehet a túlságosan szétaprózott területi kormányzati struktúra. Természetesen ezt önmagában azért nehéz megítélni általában. Lehetnek ugyanis más társadalmi előnyök, amelyek kompenzálják a ráfordításokat. A közfeladat-ellátással kapcsolatos tulajdoni szerkezet túlzott differenciáltsága ugyancsak költségnövelő lehet, ami megfelelő döntési politikával keretek között tartható.

Mint látható, a decentralizációs összefüggésű allokációs funkciógyakorlás helyi kormányzati szinteken realizálható. Ez látszólag magától értetődő. Valójában azonban a decentralizációval kapcsolatos politika másik funkcionálisan komplex csomagját a helyes eredmény elérése érdekében központi szinten kell gyakorolni. Ez a helyzet a redisztribúciós államháztartási funkcióval.

b) A redisztribúció sokrétű fogalom. Nekünk itt most a decentralizáció érdekében való megvalósítására kell kitérnünk. A központi szint alkalmazott politikájával különösen a következő alfunkciók realizálására törekszik. Biztosítani kell a lehetőségekhez képest a helyi közjavakhoz és -szolgáltatásokhoz való *egyenlő hozzáférést*. A decentralizáció elve az

egységes nemzetállamok óta, hogy tekintet nélkül az életvitel helyétől a társadalmilag közösen szervezett szükségletkielégítés útján mindenki részesedjen. Ez azonban természetesen nem jelenti azt, hogy okvetlenül helyben és azonos költségért.

A következő alfunkció az ellátás bárhol is való *elérhetősége*. Azaz, reális ellentételezésért a hozzáférés joga realizálható. Ennek feltétele, hogy az elérési költségek ne legyenek irreálisan nagyok. Nemcsak pénzre kell itt gondolni, sőt, nem is arra elsősorban, hanem társadalmi költségre. Például, ha a sürgősségi ellátás az átlagos szinthez képest nagyon hosszú idő után elérhető csak, annak a költsége, az abból fakadó károk jelentőségek lesznek egyéni és közösségi szempontból számbavéve egyaránt.

A *bevételei szint kiegyenlítésének* funkciója az egyenlőtlenségeket a helyi források kiegészítésével próbálja enyhíteni. A közjavakból és -szolgáltatásokból való részesedés korrekciójáról van szó. Erre bizonyos szintig mindig szükség van, hiszen a területi vagy települési egyenlőtlenségek irreális szinten tartása általában a társadalom egészének sem érdeke. Ugyanakkor a teljes szintrehozás kísérlete is ellenérzéseket szül. A jobb módú térségek, városok nem érdekeltek költségvetési hozzájárulásuk szintjének minden határon túl való emelésében.

Ellentétes hatású a *minimum szolgáltatási szint előírása*. Ekkor a közjavak és vegyes javak biztosítója számára állapítanak meg kötelezettséget annak érdekében, hogy az ellátásszervezés rendszere ne parcellázódjon fel túlságosan. Jellemző kormányzati kudarc ebben a körben, hogy a helyhatóságok igyekeznek önellátásra berendezkedni, mert azzal befolyásuk, alkupozíciójuk a helyi közösség felé, illetve más kormányzati szintek irányába várhatóan kedvezőbb lesz. A minimum standardokkal nem feltétlenül ellentétes, de egy bizonyos, megállapodás szerinti mérettől velük szemben védelmet is jelent az „önkormányzati minimum”. Eszerint egy adott szolgáltatási szintet önkormányzati egységenként, átfogó kapacitásképpen tudni kell garantálni. Összevontabb rendszerek alapszintjei¹⁵, illetve feladatellátási paraméterhez rendelt regionális szintek¹⁶ esetében szoktak illet meg határozni.

Végül a *mobilitás szabályozása* ugyancsak a decentralizáció ösztönzésével összefüggő redisztribúciós államháztartási funkció része. A központi kormányzatnak érdeke lehet a közjavak piacának gerjesztése vagy éppenséggel korlátozása. Az előző esetben a társadalmi szintű gazdaságosság érvényesítésének szempontja lehet mérvadó. Az utóbbi viszont az esetleges túlkereslet korlátozásaként jöhet szóba. Az egyoldalú urbanizációt követő

¹⁵ pl. Nagy-Britannia alapszintű körzeti (district) önkormányzatait

¹⁶ pl. régiók Lengyelországban (Regulski, 2003), valamint Dánia új régiói (az utóbbiak alapja a kórházi ellátás területi körzete, l. erről: Péteri, 2006)

elvándorlást például bizonyos korszakokban adminisztratív intézkedésekkel próbálták kordában tartani.

Összességében a redisztribúciós funkció decentralizációs tartalma egységes kormányzati szabályozási politika formájában bontakozhat ki. Mindez elsődlegesen pénzügyi-költségvetési eszközrendszer alkalmazását jelenti a piacgazdaságban. Látható, hogy a szabályozási politika nem maradhat magára. Területi szintű allokáció nélkül, pusztán költségvetési eszközökkel tartósan jótékony hatást aligha lehet elérni. Például a tranzakciós költségek csökkentése nélkül a szolgáltatásnyújtás elvárt szintjének meghúzása ellentmondásos eredményre vezet. Széttagolt önkormányzati rendszerben történetesen ezáltal el kell vonni alapfeladatokat a települési egységektől.

c) Ha már a központi szerepeknél tartunk a decentralizáció biztosításában, akkor a stabilizációs funkció körébe esőket is gyorsan vegyük számba. Közülük kiemelésre érdemes a *deficit-finanszírozás*, amelyik magában foglalja az eladósodás korlátozását, valamint az esetleges hiányok kezelését, az önkormányzati kötvénykibocsátást. Az államháztartás egyensúlyának kézbentartása érdekében szükséges az egyes alrendszerek kiadásainak kordában tartása.

A makroszintű szabályozás körébe tartozik a *potyautas-probléma* kezelése. Az önkormányzatokra hasonlóképpen igaz, mint az állampolgárookra, hogy a közjavak piacán hasznaikat akként próbálják maximalizálni, hogy igyekeznek elkerülni az igénybevételi költségek megfizetését. Azaz a támogatásokért sorban állnak mindnyájan tekintet nélkül saját erőforrásaik nagyságára. A központi szabályozás különböző ösztönzőkkel készíti a bevételi kapacitás kiaknázására, egyben a szükséges közösségi hozzájárulások befizetésére. A hazai pénzügyi eszközök közül különösen ilyen az adóerő-képesség szerinti szabályozás.

d) A regulációs funkció egyes elemei központilag, mások helyi szinten valósulnak meg, végül vannak olyanok, amelyek vegyesen. Ismét csak a decentralizáció érvényesítése tekintetében vesszük számba az alfunkciókat. Érdemes rámutatni, hogy ezek a szerepek, amennyiben decentralizálhatók, klasszikus szabályozási eszközökkel valósulnak meg, amilyen a gazdasági tervezés, a fejlesztési és rendezési tervezés, a helyi jogalkotás.

A *versenyszabályozás* teljesen központi alfunkció. A versenyfeltételeket egységesen kell biztosítani, ráadásul az adminisztrációtól jelentős részben független intézmények útján. Decentralizációs összefüggés különösen a természetes monopóliumok körébe sorolható

közülemi szolgáltatások esetében van, amelyek tekintetében a versenyszabályozás központi kormányzati szinten valósul meg.

Az *árszabályozás* ugyanebben a körben jellemző, de már helyi szintű megvalósítást is feltételez. Az árképzés elfogadása meghatározott körben (nálunk pl. helyi tömegközlekedés tarifái, távhő-díjak, víz- és csatornadíjak, szemétszállítási díj) önkormányzati hatáskörben vannak. Lévéen szó természetes monopóliumokról, a közösségi szerep, beavatkozás indokolt – a verseny fenntartása érdekében.

A *piacra lépés feltételeinek meghatározása* megosztva központi és helyi feladat a decentralizált közösségi feladatellátás körében. Helyi hatáskör állapítható meg például a települési szilárd hulladékgyűjtés és elhelyezés szolgáltatása tekintetében.

A *fogyasztóvédelem* kiválóan alkalmas az információs aszimmetria csökkentésére. A funkció ráadásul klasszikusan egyre inkább társadalmasított. Ezen a ponton az önkormányzatoknak is osztanak lapot, azonban jól látható, hogy a decentralizáció nem az egyetlen lehetséges forma a központi feladatmegoldás kiegészítésére vagy éppenséggel egyensúlyozására.

A táblázatból jól látszik, hogy a decentralizáció útján érvényesülni képes redisztribúciós funkciókat központi pénzügyi szabályozás útján kell realizálni. Hozzátehetjük: tulajdonképpen ez a *forrásszabályozás*. A helyi és regionális szinteken biztosítható közjavak és vegyes javak allokációja ezzel szemben közvetlenül a decentralizált szinteken történik – legalábbis polgári demokratikus rendszerek piacgazdaságaiban. A *kiadási oldal* társadalmi értelemben vett hatékony felhasználás irányába terelése ezért az allokációs alfunkciók decentralizált érvényesítésével valósul meg. Pénzügyi jelentősége természetesen a regulációs funkciónak is van, csak hogy az alapvetően nem a költségvetési szabályozás összefüggésében jut kifejezésre. A stabilizáció vonatkozásában alkalmazott eszközök pedig az államháztartás egészének kezeléséből vezethetők le.

A helyi és regionális szerepkörök közvetlenül tehát az allokációs és a piacgazdasági értelemben szabályzó (azaz nem egyszerűen jogi normatív) funkciók egyes összefüggéseiben kerülnek előtérbe. Vagyis a kérdés *nem* egyszerűen a feladatok *szintek közötti* telepítése. Sokkal inkább a *köz- és a magánszektor közötti* allokáció tartalma! Ma hazánkban különösen aktuális, hogy a legnagyobb, mert legköltségesebb feladatcsoportok tekintetében az állami szerepek általában hogyan alakulnak. Az egészségügyi ellátást illetően viták kereszttüzében áll a közszektor pozícionálása, de összességében súlyának csökkenése valószínűsíthető. Ugyanez a helyzet az oktatásban, és kevésbé látványosan, de a valóságban töretlenül

átalakulóban van a személyes szolgáltatást nyújtó szociális ellátások terheinek allokálása. Szembe kell nézni a közfeladat-ellátás nagy rendszereiben is az önkormányzatok részleges vagy teljes „kivezetésének” problémájával. Ami természetesen nem jelenti minden, illetve más közösségi formák negligálását, sőt, éppenséggel esetleg azok kompenzációs előtérbe kerülése lehetőségként fölmerül.

A pusztá intézményi átrendezés ehhez édeskevés. Pénzügyi szabályozással a folyamat tisztázása érdekében többet lehet tenni. Például elkerülhető, hogy csak szervezeti kérdések merüljenek föl, ami a feladatellátás megmerevítéséhez vezethetne. Azonban az ilyen komplex újraértelmezési gyakorlatban oszlopos szerepet vállaló finanszírozási rendszer alakításának elemei nem „settenkedhetnek be” az éves költségvetési törvények eldugott részletszabályai között. Már csak azért sem, mert akkor hosszabb távú, szélesebb körben elfogadott koncepció elemeként nem lehetne őket komolyan venni. Az allokáció a nagy ellátó rendszerekben jelentős társadalompolitikai döntés. Ennek meghozatalához stratégia és alkalmazott stratégiai eszközök kellenek, amelyek nélkül még egy éppen eltalált jó szabály sem ér semmit. Sőt, megfelelő környezet híján, gyakran többet árt, mint használ. A közfinanszírozás kereteinek illeszkedniük kell a társadalompolitikai célkitűzésekhez. Az önkormányzati intézményrendszer alakítását pedig az államháztartási reformokkal összefüggésben szabadna csak kezelni¹⁷. Egyben a reformkoncepciók helyi-területi vonzatait is komplexen föl kellene vetni.

¹⁷ Természetesen a szerző tudja, hogy a mai politikai konstellációtól az ilyesfajta komplexitás nem várható el. A kétharmados megegyezésre képtelenség gátat szabna minden valódi kísérletnek. Másrészt az esetlegesen ellenható folyamatban az önjelölt reformerek ellenérdekeltsége is elég nyilvánvaló, immár sok év távlatából. Az efféle „realításokat” azonban – az elméleti összefüggések pontosabb megvilágítása érdekében – ebben a tanulmányban szánt szándékkal nem vettem figyelembe.

IRODALOM

- Ahmed, Etisham és Giorgio Brosio (eds.) (2006) *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bailey, Stephen J. (1999) *Local Government Economics: Principles and Practice*. Houndmills: MACMILLAN.
- Bardhan, Pranab (2006) Decentralization and development. In: Ahmad and Brosio, 2006: 201–223.
- Batina, Raymond G. and Toshihiro Iori, (2005) *Public Goods: Theories and Evidence*. Berlin: Springer.
- Bird, Richard M., Robert D. Ebel and Christine Wallich (1995) Fiscal decentralization: From command to market. In: Bird and Wallich (eds.) *Decentralization of the Socialist State. Intergovernmental finance in Transition Economies*. Washington: The World Bank, 1–67 pp .
- BM (2006) Tizenöt év a magyar önkormányzati rendszer szolgálatában. Önkormányzati tükrök, 1990–2005. CD melléklet.
- Breuss, Fritz and Markus Eller (2003) 'Efficiency and Federalism in the European Union: The Optimal Assignment of Policy Tasks to Different Levels of Government'. *Working Papers*, IEF Working Paper Nr. 50. [Wien: Research Institute for European Affairs]
- Capková, Sona (2000) Helyi kormányzati ügyek. In: Nemec, Juraj és Wright, Glen (szerk.) *Közösségi pénzügyek*. Budapest: Aula, 469–501. old.
- Coase, R. H. (1960) 'The Problem of Social Cost', *Journal of Law and Economics* 3: 1–44. [Magyarul: A társadalmi költség kérdése. In: A jog gazdasági elemzése (Válogatott tanulmányok). *Gazdasági-jogi tanulmányok II*. Budapest: Közgazdasági és Jogi, 202–243. old. Vál. és szerk.: Harmath Attila és Sajó András.
- Cullis, John és Philip Jones (2003) *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Budapest: Aula.
- Dafflon, Bernard (2006) The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice. In: Ahmad and Brosio, 2006: 271–305.
- Davey, Ken, Horváth M. Tamás és Péteri Gábor (2000) Jelentés. In: Helyi önállóság és önkormányzati feladatok. Tanulmányok. *Közigazgatás-fejlesztési füzetek 1*. Budapest: Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság.
- Horváth M. Tamás (2000) Közösségi pénzügyek a politikai rendszerekben. In: Nemec, Juraj és Wright, Glen (szerk.) *Közösségi pénzügyek*. Budapest: Aula, 112–143. old.
- Horváth M. Tamás (2002) *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest: Dialóg Campus.
- Horváth M. Tamás (2005): MINTHA-KÖVETÉS. Globalizációs problémák az önkormányzati fejlődés példáján. Megjelent: internetes folyóiratban, www.jogimuhely.hu 2005. évi 3. sz.; kiadványban, *Debreceni Jogi Műhely Évkönyv* (2006) 31–60. old.; újabb változatban, *Nemzetközi Közigazgatási Szemle*, 2007 – megjelenés alatt
- King, D. (1984) *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. London: George Allen & Unwin.

- Lockwood, Ben (2006) The political economy of decentralization. In: In: Ahmad and Brosio, 2006: 33–60.
- Musgrave, Richard A. (1959) *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave (1989) *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill.
- Nemec, Juraj (1999) 'Economic and Social Basis for Government Actions'. In: *Nemec and Wright, 1999: 55–97*.
- Nemec, Juraj és Glen Wright (1999) (eds.) *Public Finance: Theory and Practice in the Central European Transition*. Bratislava: NISPACE.
- Oates, Wallace E. (1972) *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Olson, Mancur (1969) 'The principle of „fiscal equivalence”: the division of responsibilities among different levels of government' *American Economic Review*, 59, 479–487.
- Péteri Gábor (1992) *Költségvetési szociológia*. Budapest: „Helyi demokrácia és újítások” Alapítvány.
- Péteri Gábor (2006) Hogyan csináljunk közigazgatási reformot? Dániai tanulságok Magyarország számára. In: Vigvári András (szerk) *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság*. Budapest: MKI, 11–44. old.
- Regulski, Jerzy (2003) *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*. Budapest: OSI/LGI.
- Shah, Anvar (1994) The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies. *Policy and Research Series*, 23. Washington: The World Bank.
- Stiglitz, Joseph E. (1988) *Economics of the Public Sector*. New York: Norton.
- Swianiewicz, Paweł (2003) Foundation of Fiscal Decentralization: Benchmarking Guide for Countries in Transition. *Discussion Papers*, No. 26, *Local Government and Public Service Reform Initiative*. Budapest: Open Society Institute.
- Szalai Ákos (2002) Fiskális föderalizmus. Áttekintés. *Közgazdasági Szemle*, XLIX. évf. május, 424–440. old.
- Tiebout, Charles M. (1956) „A Pure Theory of Local Expenditures”. *The Journal of Political Economy*, vol LXIV Oct., no. 5, pp. 416–424.
- Tiebout, Charles M. (1961) 'An economic theory of decentralization' in NBER *Public Finance, Needs, Sources and Utilization*. Princeton: Princeton University.
- Varga Júlia (1998) *Oktatás-gazdaságtan*. Budapest: Közgazdasági Szemle Alapítvány.
- Vigvári András (2005) *Közpénzügyeink*. Budapest: KJK-KERSZÖV.
- Vigvári András (2006) Finanszírozási reform vs. feladattelepítés. Néhány szempont az önkormányzati rendszer reformjához. *Magyar Közigazgatás*, LVI. évf. 3–4. sz., 232–247. old.