

SZALAI ÁKOS

Fiskális föderalizmus

Áttekintés

A fiskális föderalizmus, mint a neve is mutatja, a föderális berendezkedésű tengerentúli angolszász országok közgazdasági, közpénzügyi irodalmából indult útjára. Bár Európában a föderalizmus helyett inkább a szubszidiaritás kifejezést használják, a fiskális föderalizmus témái azonban az Európai Unió szervezeti reformja vagy éppen az önkormányzati rendszer átalakítása idején egyaránt napirenden vannak. E tanulmány a fiskális föderalizmus irodalmának rövid áttekintésére vállalkozik: kitér 1. a különböző funkciók centralizálásának vagy decentralizálásának hatásaira, 2. a kormányzati bevétel megosztásának kérdésre, valamint 3. a központi kormánytól érkező támogatások problémáira.*

A közgazdaságtan más területeinek művelői általában mint egységes egésze, „fekete dobozra” tekintenek a kormányzatra, az államigazgatásra. A közösségi döntések elmélete és – például a fiskális föderalizmus kérdésében – a hagyományos közpénzügyi irodalom ezt a fekete dobozt próbálja felnyitni. A fiskális föderalizmus a különböző kormányzati szintek elkülönülő érdekeinek és interakcióinak a vizsgálatára helyezi a hangsúlyt.¹

Jelen írás célja az, hogy a fiskális föderalizmus elméleti irodalmát – természetesen nem teljeskörűen – áttekintse. A föderális pénzügyi összefüggések ismerete nagy segítséget jelenthet, amikor a magyar kormányzati rendszer várható átalakításának közpénzügyi hatásait próbáljuk megérteni, legyen szó akár az önkormányzati rendszerről (például a régiók szerepéről), akár az Európai Unió bővítéséről.² A cikk először a feladatmegosztás, majd e feladatok finanszírozásához szükséges források decentralizálásának kérdéseit veszi számba. Az írás utolsó része röviden összefoglalja a fiskális föderalizmus irodalmának az Európai Unióval kapcsolatos legfontosabb állításait.

* Ezúton szeretnék köszönetet mondani Barati Izabellának, Jenei Györgynek és Tóth István Györgynek, akik az első változat olvasása után tett észrevételeikkel, kritikáikkal segítették munkámat. Természetesen minden itt szereplő gondolat kizárólag a szerzőt terheli.

¹ Európában az amerikai *föderáció* kifejezéshez hasonlóan központi fogalomként vált a *szubszidiaritás*. A két fogalom kapcsolatáról lásd Barnett [1997], Breton–Cassone–Fraschini [1998], Inman–Rubinfeld [1998].

² Az önkormányzati rendszer működését ugyan több kiváló mű is elemzi (mindenképpen ide kívánczik Davey–Péteri [1998], Hegedűs [1998], Hegedűs–Péteri [1997]), de ezek sokkal inkább az önkormányzatok gyakorlati kérdéseire koncentrálnak, illetve a társudományok, mindenekelőtt a jog, a politikatudomány és a szociológia megközelítését alkalmazzák. Ki kell emelni a nemrég megjelent közpénzügyi szöveggyűjteményt (Nemec–Wright [2000]), amelyben két cikk (Horváth [2000] és Capkova [2000]) is érinti a kérdést, de ezek a kérdéskör egy-egy részterületének részletesebb feldolgozására koncentrálnak. A magyarul olvasható, egyelőre egyetlen közpénzügyi tankönyvben, a Stiglitz [2000]-ben található két fejezet elsősorban az alapvető fogalmak bemutatására vállalkozik, és mivel a magyar fordítás a nyolcvanas évek második felében lezárt angol kiadás (pontosabban, az ebből készült német adaptáció) alapján készült, így több, azóta nyilvánosságra került kutatási eredményt érthetően nem tartalmaz.

Feladatmegosztás

A fiskális föderalizmus kiindulópontja egyértelműen a feladatok decentralizálásának vagy centralizálásának kérdése. Milyen szolgáltatások nyújtását kell valamely alsóbb szintű kormányzat kezébe adni, és melyek tartandók meg központi, magasabb szinten?

Musgrave funkcionális csoportosítása. A közpénzügyi irodalom egyik legtöbbet idézett kötete (Musgrave [1959]) szerint a kormányzatnak három fő feladata van: az allokáció (a gazdaság hatékony működésének elősegítése, a piaci kudarcok kiküszöbölése), a redistribúció (a társadalom számára elfogadhatatlan jövedelmi és esélykülönbségek felszámolása) és a stabilizáció (a gazdaság tartós és fenntartható növekedésének biztosítása).

Ennek alapján nem tekinthetjük véletlennek, hogy eleinte a föderális ügyeket vizsgáló jelentős összefoglaló közpénzügyi tanulmányok is ebből a feladatmeghatározásból indultak ki. Oates [1968] például meglehetősen sommásan foglalja össze a kérdést. 1. A stabilizáció egyértelműen a lehető legmagasabb szintű kormányzat feladata, hiszen egyedül az ő kezében csoportosul annyi erőforrás, amely már hatáson politikát tehet lehetővé. 2. A redistribúciót az alsóbb kormányzatok ellenérdekeltsége miatt szintén centralizálni kell. 3. Az allokációs funkció bizonyos része azonban alacsonyabb szintre telepíthető: a területileg elhatárolható (helyi) közjavak előállítását és a helyi externáliák kezelését területileg kisebb kormányok kezébe lehet adni. Az első részben ezen meglehetősen markáns kijelentések igazolására, illetve finomítására teszünk kísérletet.

A kormányzat allokációs funkcióinak kapcsán két fontosabb közpénzügyi elméletet kell mindenképpen megemlíteni: a decentralizációs teorémát (úgynevezett Oates-teoréma) és a Charles Tiebout mobilitási hipotézisét. Ezt követően vizsgáljuk a disztribúció és a stabilizáció kérdéseit.

A decentralizációs teoréma (Oates-teoréma) és kritikái

Helyi közjavak és externáliák. A decentralizáció melletti legfontosabb érv általában a helyi közjavak és externáliák léte. Amennyiben bizonyos közjavakhoz, közszolgáltatásokhoz 1. csak egy bizonyos terület lakosai férhetnek hozzá, és 2. ezek iránt a szolgáltatások iránt a kereslet különböző területeken eltérő, akkor a decentralizáció, vagyis a szolgáltatás, a jószág helyi előállítása növelheti a társadalmi jólétet. Az alsóbb szint ugyanis a szolgáltatás mennyiségét és minőségét a helyi igényekhez igazíthatja, ahelyett, hogy a központilag meghatározott „nemzeti átlagot” kellene mindenhol fogyasztani. A központilag meghatározott, egységes mennyiség (és minőség) az egyik helyen túlzottan magas, a másikon pedig túlzottan alacsony közjószágsszinthez vezetne. Vagyis mindkét esetben holtteher-veszteség keletkezik, a társadalmi (jelen esetben fogyasztói) többlet csökken.³

Információs problémák. Ebben a formájában az érvelés azonban azt feltételezi, hogy a magasabb kormányzati szint egységes „nemzeti átlagot” fog minden területre rákényszeríteni. A feltevés az, hogy ezt azért tenné, mert nem képes a közszolgáltatásokat területileg differenciáltan előállítani. Ez túlzottan szigorúnak tűnik. Ha azonban ezt feloldjuk, akkor a helyi közjavakkal kapcsolatos érv az információs problémákra szűkül: az alsóbb szintű kormányok feltételezhetően könnyebben tudnak informálódni, és pontosabb adatokat szereznek a helyi lakosság igényeiről. A központositásból viszonylag magas infor-

³ A decentralizáció jólétnövelő hatását lásd Bradford–Oates [1974].

mációs, tranzakciós költségek származnak (Bretton–Cassone–Fraschini [1998], Oates [1999], Walsh [1993]).

A centralizáció melletti legfontosabb érvek. A helyi közjavak decentralizált előállítását, vagyis a tranzakciós költség ilyenén csökkentését azonban több tényező korlátozhatja.

1. Túlcsordulási hatás. Ugyanúgy, ahogy az egyes gazdasági szereplők nincsenek figyelemmel a többieknek okozott, számukra nem érzékelhető hatásokra, ugyanígy az önkormányzatok is döntéseiknek csak azon következményeire lesznek tekintettel, melyek visszaháramlanak rájuk. A többi kormánynak, a nem a saját választóíknak okozott pozitív vagy negatív hatások kimaradhatnak a számításokból.

2. Méretgazdaságosság. Az egyik leggyakoribb kérdés az, hogy nem lehetne-e a helyi szolgáltatásokat nagyobb méretben, olcsóbban megszervezni. A párhuzamos szolgáltatások, kihasználatlan kapacitások megszüntetése olcsóbbá tehetné a rendszert. A klasszikus példa erre az adóigazgatás: olcsóbb az adót egyetlen (bár dekoncentrált) egységeket is működtető) szervezettel beszédtetni, mint több száz önkormányzattal.

Klubjavak – zsúfoltság. A klubjavak elmélete (Buchanan [1992], Cornes–Sandler [1986], Sandler–Tschirhardt [1980], Casella–Frey [1992]) hívja fel a figyelmet arra, hogy a méretgazdaságosság, vagyis a költségmegtakarítás mellett egy másik szempontra is figyelni kell: nem mindegy, hogy ugyanahhoz a közjósághoz (klubjósághoz) hányan férnek hozzá. Mint az előbb említettük, a méretgazdaságosság (vagyis a centralizálás) akkor hoz valóban költségvetési megtakarítást, ha a felesleges kapacitásokat leépítik: a helyi közjavak mennyiségét (vagy minőségét) csökkentik. Ilyen esetben azonban a zsúfoltság nőni fog. A két egymással ellentétes hatást egyszerre kell számba venni – szól a klubjavak elmélete. De alkalmazható-e ez a helyi kormányzatokra? Hamilton [1975] egyértelműt ígert mond: abban az esetben, ha az önkormányzat ingatlanadót vet ki a lakosokra, a közjóságok fogyasztóira, és ugyanakkor a területrendezésben, az építészeti előírásokban meg szabja azt, hogy az egyes területeken milyen minőségű (értékű) ingatlanok építhetők, akkor végső soron ezáltal tagsági díjat állapít meg, és az építési engedélyek számán keresztül a klub nagyságát is szabályozhatja. A hamiltoni modell kritikussai⁴ szerint az önkormányzatok esetében azonban felmerül egy speciális probléma: méretgazdaságosságról és zsúfoltságról nem a kormányzat egésze, hanem csak az általa előállított egyes jóságok esetén beszélünk. Ráadásul, amint megpróbáljuk a méretgazdaságosság és a zsúfoltság által megkövetelt „optimális önkormányzatnagyságot” meghatározni, azonnal szembesülünk a problémával: minden közszolgáltatás esetén máshol van az optimális méret. Az a klubnagyság, amely az egyik szolgáltatáshoz optimális, bizonyosan túlzottan kicsi (ezért költséges) egy másikhoz, és túlzottan nagy (ezért költséges) egy harmadikhoz.⁵

A Tiebout-hipotézis és kritikái

A mobilitás mint preferencianyilvánítás. Tiebout klasszikussá vált tanulmánya szerint (Tiebout [1956]) a decentralizált feladatellátás megoldást jelenthet a közjavak talán legfontosabb problémájára, a kinyilvánítás kérdésére. Miért nyilvánítanak ki a fogyasztók valós preferenciáikat tiszta közjóság esetén, ha a jóság fogyasztásából úgysem lehet kizárni őket? Ha azonban a közjavakat az alsóbb szintű kormányzatok nyújtják, akkor az

⁴ A kritikák összefoglalását lásd Cullis–Jones [1998].

⁵ Nem lehet az önkormányzatok méretéről vitatkozni anélkül, hogy ne definiálnánk az alapvető funkciót. A sokszor hivatkozott észak-európai önkormányzat-összevonási politika is erre épült. Dániában például a racionalizálást úgy hajtották végre, hogy akkora helyhatóságai legyenek, amelyek az (alapfokú) oktatás, és akkora megyéik, amelyek az egészségügyi (pontosabban: a kórházi) ellátás finanszírozása szempontjából optimális (OECD [1997]).

egyes önkormányzatok területén azok eltérő mennyiségben és minőségben lesznek elérhetőek. A fogyasztók, a választók éppen ezért választhatnak a különböző helyi adó–helyi közjóság kombinációk között. Akiknek magas a keresletük a közjavak iránt, olyan önkormányzatok területére költöznek, ahol mind az adó, mind a szolgáltatások színvonala magas, és éppen fordítva tesznek azok, akiknek a kereslete alacsony. Ezt nevezi az irodalom „lábbal szavazásnak”. Természetesen ez a hatás akkor lehet erős, ha a polgárok tökéletesen informáltak, ha az önkormányzati rendszerben minden közjóságszintet meg lehet találni, illetve ha a lakóhely- (telephely-)választás, a mobilitás költségei nem magasak.⁶

Kormányközi verseny, innováció, laboratóriumföderalizmus. Az önkormányzati rendszert kvázipiacnak tekinthetjük: amennyiben az erőforrások valóban mobilak, akkor az egyes kormányok egymással is versengenek az erőforrások megszerzéséért, letelepítéséért. Ahogyan más területen a piaci verseny kikényszeríti az alkalmazkodást és az ehhez szükséges innovációt, fejlesztést, ugyanúgy az önkormányzatok is rákényszerülnek erre. Az is a piaci versenyhez hasonlít, ahogy az egyes újítások átterjedhetnek egyik kormányzatról a másikra. Ezt használják ki több országban, amikor az egyes kormányzati funkciókat éppen azért decentralizálják, mert a problémát központilag nem tudják (kielégítően) kezelni, és abban reménykednek, hogy a sok kisebb kormányzati egység közül néhányban, mint egy-egy laboratóriumban, olyan, a korábbiól eltérő megoldásokat kísérleteznek ki, amelyek jobb eredménnyel kecsegtetnek.⁷ A kormányközi verseny azonban sokkal kevésbé hat az innovációra, mint ezt kompetitív piaci körülmények között feltételezhetnénk: itt a szellemi tulajdon védelme még olyan védettséget sem biztosít a kísérletezőnek, mint a piaci szférában. A potyázás egyértelműen domináns stratégiává válhat, a legtöbb önkormányzat a kísérletezéssel járó veszélyeket a többiekre hagyja, az esetleg sikeresnek bizonyuló programokat később is át lehet venni.

A kormányzati szintek közötti verseny. Walsh [1993] veti fel, hogy a kormányzatok közötti verseny nem követeli meg a mobilitást. Ha vannak olyan magánjóság jellegű közszolgáltatások, mint például az oktatás, amelyet nem csak egy, hanem több kormányzati szint is nyújt, akkor a fogyasztók nem csak aközött választhatnak, hogy átköltöznek-e egy másik kormányzat területére, hanem aközött is, hogy gyermeküket magán- (egyházi, alapítványi, profitérdekelt stb.) vagy állami, illetve, hogy a helyi vagy a központi kormányzat iskolájába járassák-e.

A szabad erőforrás-áramlás korlátozása. A szabad erőforrás-áramlás a piac hatékony működésének előfeltétele. Ugyanezt követelné meg az önkormányzatok kvázipiacának működése is. A kormányzatok azonban mindig elemi érdeküknek tekintik, hogy a helyben található, illetve a saját választóik által birtokolt erőforrások érdekében korlátozzák a szabad erőforrás-áramlást. Megtehetik ezt vámokkal, az adórendszerbe épített kedvezményekkel, támogatásokkal, monopóliumokkal, részrehajló beszerzési politikával stb. Ezen eszközökkel vélhetően minden kormányzati szint megpróbál élni, éppen ezért a magasabb szintű kormányoknak a versenyt korlátozó magatartást minden eszközzel meg kell gátolniuk. (Természetesen ez nem csak a nemzeti kormányok és a helyi önkormányzatok viszonyára igaz: pontosan ez az egyik legfontosabb érv a nemzetközi kereskedelmi egyezmények vagy az Európai Unió mellett.)

⁶ A Tiebout-modellt tesztelő kutatások általában adott agglomeráción belül mutattak ki erős kapcsolatot a vándorlás és a helyi önkormányzat politikája között. Oates [1969] erős összefüggést talált a helyi oktatási kiadások és a ki- és bevándorlási igényeket jelző ingatlanárak között.

⁷ Oates [1999] például éppen ezzel a kísérletezési lehetőséggel indokolja azt, hogy a szociális feladatokat az Egyesült Államok föderális kormánya – minden később részletezett veszély ellenére is – az államoknak adta (vissza).

A mobilitásból fakadó hatékonysági problémák. Az alsóbb szintű feladatellátás mobilitással összefüggő hatékonysági problémáit először Buchanan [1950] cikk vizsgálta.⁸ Ahhoz, hogy a hatékonyságvesztést érzékelni lehessen, röviden szólni kell a hatékony allokáció kritériumairól: a különböző erőforrásoknak – a túlzottan magas kínálat miatti – alacsony hozamú területekről oda kellene áramolniuk, ahol hozamuk magas. Ez a hozamok kiegyenlítődése irányában hat mindaddig, amíg a határhozamok egyenlők nem lesznek.⁹ Amennyiben igaz az, hogy egységes piacon, egységes kormányzat mellett az erőforrások – a hozamkülönbség indukálta mobilitás miatt – hatékonyan oszlanak meg az egyes térségek között, akkor ettől a területenként különböző kormányzati politika eltérhet. Ennek fő okai a következők.

- Költségvetési externália. A valahonnan elköltöző, illetve a valahova beköltöző polgár a két csoport többi tagjára is költségeket, illetve hasznokat rő. Csökkentik/növelik az adóalapot, illetve a közszolgáltatás fogyasztását (a kiadási szintet). Az egyén döntéseiben viszont ezzel, hasonlóan a többi extern hatáshoz, nem számol.

- A nettó fiskális hasznok (*net fiscal benefit*) eltérése. A közjavak decentralizált előállítása esetén, *ceteris paribus*, az erőforrások olyan területre fognak áramlani, ahol ugyanakkora adóért cserébe több, jobb minőségű közszolgáltatást kapnak. Ez a mobilitást kiváltó hatás a nettó fiskális hasznok (*Boadway-Flatters* [1982]). Ha ez arra vezethető vissza, hogy egyik vagy másik önkormányzat hatékonyabban működik, ugyanakkora bevételből magasabb szolgáltatási szintet tud nyújtani, akkor ez a mobilitás megfelel a fent leírt *hatékonyságot javító* folyamatnak. Amennyiben viszont a különbség oka az, hogy valamely önkormányzat olyan erőforrásokkal rendelkezik, ami miatt magas bevételre tehet szert (akár közvetlenül az ezen erőforrásokra kivetett adókból, akár azért, mert ezen erőforrások növelik más termelési tényezők hozamát, ezért magas adót lehet rájuk kivetni), akkor a nettó fiskális különbség által indukált vándorlás *hatékonyságvesztés*hez vezet.

Káros versengés (harmful competition). Minden kormányzat érdekelt lehet abban, hogy azokat a gazdasági erőforrásokat, amelyek a közösség számára nettó hasznót hoznak, megszerezze, míg azoktól, amelyek nettó költséget jelentenek, megszabaduljon. A verseny általában az adóztatásban jelenik meg: ez az egymás alá ígérés módszere, ami viszont oda vezet, hogy az adók (és az ezekből finanszírozott közszolgáltatások) szintje szuboptimális lesz. Megjelenhet a verseny a kiadási oldalon is. A cél ekkor is egyértelmű: a jobb módú, többet adózó polgárok megtelepítése és a „költséges” rétegek „kinézése”.¹⁰

Elszámoltathatóság

Az információs költségek csökkenése. A decentralizáció mellett felhozott egyik legfontosabb érv a „közvetlenebb” demokrácia, a jobb ellenőrzés. A kormányzat hatékonysága azt követelné, hogy a választók legyenek tisztában a politikusok tevékenységével, és a választásokon számoltassák el őket. Ezt az idealizált képet kérdőjelezte meg Downs [1957] azzal, hogy bevezette – többek között – a racionális tájékozatlanság fogalmát: a választóknak nem éri meg, hogy az információk megszerzéséért sokat áldozzanak, olyan cse-

⁸ A hatékonyságot rontó mobilitásról lásd még Buchanan-Goetz [1972], Flatters-Henderson-Mieszkovszki [1974], Boadway-Flatters [1982].

⁹ Az erőforrások optimális területi elosztásának elméleteiről lásd Rubinfeld [1987] és Wildasin [1986], [1987], [1991]).

¹⁰ Különösen az adóztatás kapcsán, ismételtelen felhívjuk a figyelmet arra, hogy a fiskális federalizmus állításai segíthetnek megérteni az egységesülő Európa törekvéseit az adóharmonizáció terén.

kély az esélye annak, hogy a „pontos szavazatuk” bármiféle hatással lesz a végeredményre. A decentralizáció erre két módon is hat: egyrészt kisebb közösségekben nagyobb az esélye, hogy a szavazatuk döntő lehet, másrészt, ha a politikus „közelebb” van hozzájuk, akkor az informálódás költségei is csökkennek.

Költségvetési illúzió (fiscal illusion). Megkérdőjelezhető azonban, hogy a helyi választásokon az emberek tájékozottabbak lennének. A fiskális illúzió jelenségével foglalkozó elmélet szerint az emberek hajlamosak a kormányzat által nyújtott közszolgáltatások költségeit, a tőlük e szolgáltatások finanszírozására elvont adók összegét alulbecsülni. Ezt a veszélyt csak növeli a decentralizált rendszerekben mindig jelenlévő kormányközi finanszírozás. Így bár a központi kormányzati programok költségeit sem egyszerű megbecsülni az általános adózás miatt, de a helyi döntések hatásai még kevésbé érzékelhetők, hiszen azokat még csak nem is azokból az adókból finanszírozzák, amelyeket az adott kormányzati szintnek fizetünk.

Méltányosság

A közpénzügyi irodalom a méltányosság két fontos dimenzióját vizsgálja: a vertikális és a horizontális méltányosságot (igazságosságot, egyenlőséget).

Vertikális méltányosság. A vertikális méltányosság a fizetőképesség elvével áll szoros kapcsolatban: akiknek magasabb a jövedelmük (vagyonuk, fogyasztásuk), azok vállaljanak a közterhekből is nagyobb részt. Ezt szolgálja a másik oldalról a szociálpolitikai juttatások rendszere. A decentralizált rendszertől azonban – éppen a mobilitás, valamint a káros versengés miatt – nem várható ennek a követelménynek a teljesülése. Azon alsóbb szintű kormányzat, amely megpróbálja a helyi jövedelmeket újra elosztani, annak a veszélynek teszi ki magát, hogy a magas jövedelműek elhagyják a területét, míg a támogatást várók megpróbálnak beköltözni. Az állami újraelosztás szükséges minimumra szorítása mellett érvelő közgazdászok éppen azért állnak a decentralizáció mellé, mert ebben látják a túlburjánzó jövedelem-újraelosztó politika egyik legfontosabb korlátját. Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet a redisztribúciós politikák decentralizálása melletti érvekre is.

– Egyenlőtlenség mint helyi közjóság. Ezek közül a legfontosabb az, hogy a jövedelmi különbségekkel szemben az érzékenység térségről térségre változik, vagyis ezt helyi közjóságnak is tekinthetjük. M. V. Pauly klasszikussá vált írása a Pareto-optimális alokáció és a redisztribúció jövedelmi externáliára (lásd *Hochman–Rodgers* [1969]) támaszkodó elméletéből indul ki: a közösség szegény, támogatásra szoruló tagjainak jövedelmi helyzete a közösség adófizető polgárainak jólétére is (extern) hatással van. És amennyiben a mobilitás lehetősége korlátozott, akkor az újraelosztás a jólétet, az alokációs hatékonyságot is növeli (*Pauly* [1973]).

– Munkaerő-piaci hatás. A másik decentralizálás mellett szóló érv az ösztönzők vizsgálatán alapul: ha igaz az, hogy a bérek a lokális, regionális munkaerőpiacon és nem makrogazdasági szinten alakulnak ki, akkor a segélyek nagyságának szintén illeszkednie kell a helyi viszonyokhoz. Csak így lehet elkerülni, hogy a segélyezettek a helyben elérhető bérekhez képest túlzottan „bőkezű” ellátásban részesüljenek.

Horizontális méltányosság. A horizontális méltányosság nehezebben megfogalmazható követelmény: az azonos helyzetben lévőket a politika kezelje egyenlőként. Márpedig a decentralizált rendszer eltérően kezeli a különböző helyen lakókat. A fent elemzett nettó fiskális különbségek miatt ugyanannak az államnak a polgárai ugyanakkora adóért a (helyi és központi) kormányzattól különböző szintű közszolgáltatásokban részesülnek.

Természetesen ez a követelmény vitatható: a horizontális méltányosságot általában csak egyazon kormányzat polgárai között értelmezzük. Az elvi kérdés az, hogy ugyanazon ország különböző önkormányzatainak polgárait egyazon kormányzat alatt élőknek tekintjük-e. Miképpen avatkozhat be a központi kormányzat a helyi kormányzatok és polgáraik viszonyába? Hol húzódnak a helyi autonómia határai?

A decentralizáció hatása a stabilizációs funkcióra

A decentralizáció negatív hatásai. A decentralizáció ellen érvelők általában arra hivatkoznak, hogy a kisebb kormányzati egységek erőforrásai nem elégségesek a gazdaság ciklusainak tompítására (lásd *Musgrave* [1959] és *Oates* [1991], [1994], [1999]). A decentralizáció azonban nemcsak azáltal veszélyezteti a gazdasági stabilitást, hogy kivonja a központ kezéből a szükséges erőforrásokat, hanem a helyi kormányzatok politikai, költségvetési döntéseikkel közvetlen is súlyosbíthatják a válságokat: 1. növelhetik az államháztartás hiányát, adósságát, 2. a közkiadások átcsoportosításával eltéríthetik az erőforrásokat azoktól a nemzetgazdasági céloktól, amelyeket a központi kormányzat kitűz, sőt néha kifejezetten azokkal szemben dönthetnek (például módosíthatják a fogyasztás és a beruházás arányát), 3. többletkeresletet generálhatnak, amelynek – különösen, ha e szint gazdasági súlya nagy – akár a külgazdasági pozícióra, a fizetési mérlegre is negatív hatása lehet.

A decentralizáció pozitív következményei. Azt szinte minden szerző elfogadja, hogy az alsóbb szintek politikáját meg kell próbálni összhangba hozni a makrogazdasági célokkal, de jó néhányan meg is kérdőjelezték, hogy a decentralizáció egyértelműen káros lenne.

1. A monetáris politika hatékonyabb lehet, ha a fiskális eszközöket decentralizáljuk. Ezen érvelés alapvető feltevése az, hogy a független monetáris hatóság (nemzeti bank) szigorú pénzpoltikát kíván érvényesíteni, és ez az egész makrogazdaság hasznára van – a kormány viszont ennek felpuhításában érdekelt. A megkívánt szigor fenntartásának nagyobb az esélye akkor, ha központi kormány súlya kisebb. Egyrészt ebben az esetben a monetáris hatóság és a kormány közötti erőviszonyok módosulnak (*Shah* [1998]).¹¹ Másrészt, amennyiben a költségvetés finanszírozási igénye alsóbb szinten jelenik meg, akkor az esetleges hiteligényt csakis (pénz)piaci viszonyok között lehet kielégíteni. A kormányzatok sem politikai hatalmukkal, sem piaci súlyukkal nem képesek befolyásolni a kamatszintet vagy más hitelfeltételt. Ez is az egyik oka annak, hogy a helyi kormányzatok általában lényegesen kevésbé adósodnak el, mint a központi kormány.

2. A kisebb kormányzatok is képesek lehetnek anticiklikus fiskális politikát folytatni. *Gramlich* [1987] hívja fel a figyelmet arra, hogy bőségebb időkből a helyi költségvetésekben is fel lehet halmozni tartalékalapot, depresszió esetén pedig ezek elköltésével lehet élénkíteni a gazdaságot.

3. A decentralizáció lehetetlenné teszi a szavazatcserét, és ezáltal csökkentheti az államháztartás nagyságát. Központosított rendszerben, szavazatcsere (*logrolling*) esetén a különböző területeket képviselő politikusok még akkor is támogatják a másik programját, ha az nettó költséget ró a saját választóközrükre, feltéve, hogy a partner cserébe megszavazza a számukra előnyös programot. Ebben az esetben a szóban forgó programok költségeinek jelentős részét a többségi koalíción kívül maradottakra, azok térségeire

¹¹ Ezen a ponton érdemes elgondolkozni azon, hogy az Európa Unió olyan szinten építette ki a jegybankját, ahol gyakorlatilag nincs kormányzati erő.

hárítják. Amennyiben viszont e programokról a helyi kormányzatoknak kell dönteniük, akkor két kormányzat hiába fog össze, a költségeket nem lehet a többi területre terhelni.

4. A gazdasági sokkok nem mindig (sőt a legtöbb esetben nem) egységesen érintik az adott valutaövezet egészét. Éppen ezért térségenként eltérő gazdaságpolitikára lehet szükség.

Forrásmegosztás

Az előző fejezetben elsősorban a kormányzati funkciók megosztásáról szóltunk. Most kifejezetten a bevételi oldalra fordítjuk a figyelmünket: a főbb kormányzati forrásokat tekintjük át, az alapelvek után a helyi adók, majd a használói díjak, végül a kormányközi transzferek kérdéseit vesszük számba. Mielőtt azonban ehhez hozzáfognánk, egy rövid megjegyzést teszünk. E rész elsősorban a közpénzügyi irodalom állításait foglalja össze. Ez azt vizsgálja, hogy a bevezetőben már említett három cél (az allokációs hatékonyság, a méltányos disztribúció és a gazdaság stabil működése) a források milyen megosztását követeli meg. Ugyanakkor ezt a megközelítést okkal kérdőjelezi meg a közösségi választások (*public choice*) iskola. A parlamenti képviselők területi érdekeket reprezentálhatnak: sok esetben az önkormányzatokhoz hasonlóan a saját választókerületük érdekében igyekeznek eltéríteni a központi forrásokat, akár a „társadalom egészének” költségén is. Ráadásul, mint láthattuk, bizonyos eszközök – például a szavazatscere – éppen a központi szinten jelennek meg. E fenntartások mellett sem érdektelen azonban a közpénzügyi irodalom megállapításainak ismertetése.¹²

Az adók decentralizálásának veszélyei

Az adórendszerrel kapcsolatos követelmények: az adó legyen hatékony (a lehető legkevesbé térítse el az erőforrások allokációját a hatékonyságtól, vagy éppen a lehető leginkább közelítse meg azt), méltányos, illetve könnyen adminisztrálható. Ezek az alapelvek minden adórendszer esetén fontosak, de a helyi (decentralizált) adókkal kapcsolatban felmerül néhány speciális, elsősorban a hatékonysággal összefüggő probléma is. *Musgrave* [1983] *Inman–Rubinfeld* [1997] és *Gordon* [1983] alapján öt ilyen fontosabb hatást említhetünk.

1. Az adóteher exportálása. Ha az önkormányzatok olyan tevékenységet adóztatnak, amelynek a terhet az adófizetők átháríthatják a máshol lakókra, akkor tulajdonképpen azoktól támogatást kényszerítenek ki. Mikor lehet az adót exportálni? Akkor, ha a helyben adót fizető vállalkozás piaci helyzeténél fogva megteheti, hogy az adó összegével megemelje piaci árait, azaz egy monopolhelyzetben lévő vállalat helyi adóztatásával az önkormányzat a helyi közszolgáltatások költségeit más területek lakóira terhelheti. Ráadásul e döntés befolyásolására az önkormányzaton kívül lakó, ott szavazati joggal nem rendelkező polgároknak még annyi eszközük sincs, amennyi a központi kormányzat támogatási politikájának befolyásolására.

2. Regresszivitás. Mint láthattuk, az önkormányzatok – az el-, illetve bevándorlás veszélye miatt – abban érdekeltek, hogy a magas adóalapú társadalmi csoportokat telepítsék le, míg a kormányzat számára „inkább költséget jelentőket” próbálják meg távol tartani. Ebből tehát az következik, hogy a helyi adórendszer regresszívebb lesz, mint az adóalap elvándorlásának kevésbé kitett központi adó.

¹² Részletesebben lásd *Inman–Rubinfeld* [1996].

3. Kiutasító (*not-in-my-backyard*) adóztatás. Vannak olyan tevékenységek, amelyek társadalmi haszna elismert, de senki sem szeretné, ha ezek éppen az ő környezetében folynának. Az önkormányzatok ezekre általában magasabb adókat vetnek ki, így próbálván távol tartani őket. Ez viszont oda vezethet, hogy már túlzottan magas adót kénytelenek megfizetni, egyéni költségeik nőnek, ezért csak az optimálisnál kisebb mennyiségben vagy egyáltalán nem állítják elő őket.

4. Költségvetési externália. Amennyiben a helyben kivetett adók miatt az adózók egy része elvándorol, az adóalap csökken, ez ugyan az adott kormányzat számára veszteség (ezzel számol is), viszont a célterület számára nyereség (pozitív külső hatás). Mivel ezt a helyi adó megállapításakor nem veszik figyelembe, így társadalmi szempontból irracionálisan alacsony adókat vethetnek ki a mobil adóalapra (mindenekelőtt a tőkére). A költségvetési externália a kiadási oldalon is megjelenhet, például akkor, ha a migráció a közszolgáltatások előállítási költségét és ezzel árait befolyásolja.

5. Káros versengés (*beggar-the-neighbor taxation*). Az adóalap mobilitása nemcsak a külső gazdasági hatáson, hanem az úgynevezett káros versengésen keresztül is hat. Mint fentebb láttuk, az önkormányzatok úgy próbálhatnak újabb és újabb adózókat vonzani, hogy irracionálisan alacsony adót vetnek ki rájuk. Ez viszont a költségvetési nyomás miatt a közszolgáltatások szintjét is irracionálisan alacsonyan tarthatja. A folyamatot természetesen korlátozza az, hogy a mobil erőforrásoknak is szükségük van a helyi közszolgáltatások bizonyos szintjére. Az Oates–Schwab-modell,¹³ amely a káros versengés kritikáját kívánja adni, azzal érvel, hogy a magas adók miatt az erőforrások csak akkor vándorolnak el, ha annak nagysága nem áll arányban a helyben kapott közszolgáltatások „hozamával”. A modell a haszonelvű helyi adóztatás pozitív hatásait hangsúlyozza (Oates–Schwab [1988]).

A forrásmegosztás alapelvei

Az előzők értelmében megkísérelhetünk választ adni a helyi adóztatással kapcsolatos két legfontosabb kérdésre: milyen adót, adóalapot lehet az alsóbb szintű kormányzatokhoz rendelni, és hol adóztassák meg a több területet is érintő tevékenységeket.

Musgrave adóelvei. Az optimálisan decentralizált adó meghatározásakor általában Musgrave [1983] megosztási szabályait javasolják (11. o.):

„1. a középső és különösen az alsó szintű kormányzatoknak kellene adóztatniuk mindazokat az adóalapokat, amelyek csak kevésbé mobilak,

2. a progresszív személyi adót azon kormányzati szintre kellene telepíteni, amely a leghatékonyabban képes az adott személy összes jövedelmét adóztatni,

3. a redistribúció érdekében bevezetendő progresszív adóztatásnak alapvetően központinak kellene lennie,

4. a stabilizációs szempontokra is figyelemmel lévő adóbevételeket a központi kormány kezébe kellene adni, míg az alsóbb szintű adóknak a gazdasági ciklusokra érzékeneknek kellene lenniük,

¹³ Oates–Schwab [1988] modell azt is állítja, hogy amennyiben a helyi önkormányzatok döntéseit a választók, a helyi lakosok érdekei motiválják, és ingatlanadót vetnek ki, akkor a torzító verseny meg sem jelenik. A modell azt feltételezi, hogy azért nem, mert az értékalapú adó gyakorlatilag a most még csak tervezett közszolgáltatások jövőbeli hatásait is adóztatja, hiszen a várakozások is hatnak az ingatlanértékre. (Az ingatlanadóról lásd Boadway–Kitchen [1999], Glaeser [1999], Szalai–Tassonyi [1999].) Az Oates–Schwab-modell kritikája természetesen egyrészt az, hogy a politikusok és a bürokrata valóban a választók érdekeit keresik-e (vö. közösségi választások elmélete), illetve hogy a várakozások valóban beépülnek-e az ingatlanok árába.

5. azokat az adóalapokat, amelyek meglehetősen egyenlőtlenül oszlanak meg az egyes alsóbb szintű kormányok között, központilag kellene adóztatni,

6. haszonelvű adókat és használói díjakat kellene alkalmazni minden szinten.”

Amennyiben ezeket az adóelveket maradéktalanul tiszteletben tartanák, akkor az alsóbb szintű kormányzatok bevételi lehetőségei messze elmaradnának a feladataik által megkövetelt bevételi szinttől. Éppen ezért a fenti hat elv elé *Musgrave* [1983] már egy újabbat helyez: nem szabad a központi kormánynak juttatni azokat az adóalapokat, amelyeket egy alsóbb szintű kormányzat hatékonyan és méltányosan tud alkalmazni.

Székhely szerinti adóztatás. A decentralizált adóztatás esetén az egyik alapvető kérdés: ki legyen az adó alanya, mi legyen az adó alapja. *Jövedelemadó* esetén az *adott területen, bárki* által megszerzett jövedelem, vagy az *adott kormányzat polgárai, cégei által bárhol* megszerzett jövedelem? Az előbbit nevezi az irodalom eredet helye szerinti, míg az utóbbit lakóhely (székhely) szerinti adóztatásnak. *Fogyasztási, forgalmi adó* esetén az *adott területen megtermelt árukat* adóztassák, vagy az *adott helyen gazdát cserélő árukat*? Ez a két elv az előző párhajnak tekinthető: az előbbi az eredet szerinti, míg az utóbbi a felhasználás helye szerinti adó. A két elv közötti választáskor az alapvető szempont az adóalap mobilitása. Olyan adóztatási elvet kell választani, amely a lehető legkevésbé torzítja a földrajzi (telephely-, lakóhelyválasztást vagy a vásárlás helyének megválasztását érintő) döntéseket: a székhely (felhasználás) szerinti adóztatást. Ilyenkor ugyanis az adó nagysága csak úgy csökkenthető, ha a tőke tulajdonosa a lakóhelyét változtatja meg. Nem véletlenül szerepel *Musgrave* hat alapelve között az átfogó jövedelemadó: ez testesíti meg a lakóhely szerinti adózást. Érdekes ugyanakkor felhívni a figyelmet arra is, hogy a lakóhely szerinti adóztatás szigorú követelménye csak a személyi jövedelemadó esetén áll fenn. A tőkejövedelmekkel (éppen azért, mert a székhely megváltoztatása nem sokkal nehezebb, mint a telephelyé) és a fogyasztási, forgalmi jellegű adókkal kapcsolatban már komoly érvek merülnek fel az *eredet szerinti* adóztatás mellett. *Musgrave* [1983] szerint a tőkejövedelmek esetén ez segíthet az egyenlőtlenségek csökkentésében is: a tőkeexportőrt az importáló (szegény) ország, kormányzat területén adóztatják.¹⁴ *Bird* [1999] pedig amellett érvel, hogy mivel adminisztrációs okok miatt a felhasználás helye szerint helyi forgalmi adót nem lehet kivetni, így a helyi adóbevétel növelése indokoltá teheti, hogy az alsóbb szintű kormányzat akár az eredet helye szerint is adóztathassa a termékeket.

Alternatív adótelepítési elvek – Leviatán-hipotézis. A fenti elemzés egyik alapvető feltevézése volt, hogy decentralizálás esetén az adóalap elvándorlása, illetve a káros versengés miatt az adószint elmaradhat a kívánatostól. Ugyanakkor mindazok, akik a kormányzat méretét már jelenleg is túlzottnak tartják, hajlanak arra, hogy éppen a decentralizáció jelent megoldást. Egyrészt ha az elvándorlás tényleg korlátozza az adóztatást, akkor ez a túladóztatást csökkenti. Másrészt a fiskális illúzió is csökken: a szavazók vélhetően kevésbé fogadják majd el a helyi kormányzat túlzott növekedését, ha ennek költségeit közvetlenül érzékelik.¹⁵

Használói díjak. Láthattuk, hogy a decentralizált adóztatás káros versengéshez, optimalisnál kisebb bevételhez vezethet. A megoldást általában a haszonelvű adóztatásban, illetve a használói díjak bevezetésében látják. A használói díjakat azonban lényegesen kevesebb esetben lehet alkalmazni, mint az adókat. Bevezetésüknek komoly feltételei vannak.

¹⁴ Ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy a forrás szerinti adó növelheti is a különbségeket, amennyiben a természeti erőforrásokban gazdag, ezért magasabb tőkehozamot elérő területek magasabb adóbevételhez juthatnak.

¹⁵ A versengő föderalizmus előnyeiről lásd *Breton* [1987].

– Díjfizető javak. Díj csak olyan javakra vethető ki, amelyek fogyasztásából ki lehet zárni a díjat nem fizetőket. Ez a feltétel a közfunkciók jelentős részénél jogi vagy technikai okok miatt nem teljesül. Tehát a díjbevétel pusztán ezért is meglehetősen korlátozott forrás lehet csak.

– A határázadás problémái. A használói díj csak akkor jelent hatékony megoldást, csak akkor zárja ki a „káros migrációt”, ha mértéke a határköltség, illetve a határhaszon nagyságához illeszkedik. Ez azonban több akadályba is ütközik. Egyrészt, információs probléma lép fel: ismerni kell az adott közszolgáltatás határköltségét és határhasznát. Másrészt, amennyiben az adott közszolgáltatás fogyasztását a kormányzat ösztönözni szeretné, akkor az egyéni határköltségek, határhasznok alatt kell árazni. Az így kieső bevételt pedig ismét csak adóból kell pótolni.

A transzferek célja

A fentiek alapján egyértelmű, hogy egyetlen hatékonyan működő önkormányzati rendszer sem támaszkodhat pusztán a helyi bevételekre. A kormányzati transzferek léte mellett négy nagyobb indokot szoktak felhozni.

1. A vertikális pénzügyi egyensúlytalanság, a fiskális hiány (*fiscal gap*) megszüntetése. A központi kormánynál általában – különösen mivel redisztributív adókat csak oda lehet telepíteni – a kiadási igényt meghaladó adóbevétel koncentrálódik, míg a helyi kormányzatoknál fordítva. Ezt a vertikális egyenlőtlenséget számolja fel a kormányzat-közi transzfer.

2. A túlsordulási hatás internalizálása. A káros külső gazdasági hatások kezelésének jól ismert módja a Pigou-adó. Ennek mintájára fogalmazható meg, hogy a központi kormánynak támogatnia kell az olyan helyi szolgáltatások ellátását, amelyek a máshol lakók számára is hasznot jelentenek (például oktatás, egészségügy, közlekedés, környezetvédelem stb.).

3. A minimális szolgáltatás fenntartása. A külső gazdasági hatás egyik speciális esetének tekinthető, ha az önkormányzat azt a minimális ellátást sem nyújtja, amelyet pedig az egységes nemzetgazdaság működése megkövetelne. (Például, ha az alacsony oktatási színvonal miatt a diákok a minimális készségeket sem sajátítják el – például az írás, az olvasás, az alapvető információk terén –, akkor ez később a kommunikációt teszi lehetetlenné, a tranzakciós költségeket növeli.)

4. A fiskális különbségek (*net fiscal differences*) csökkentése. Láttuk, hogy az egyes kormányzatok nincsenek hasonló helyzetben: egyeseknél több erőforrás, magasabb adóalap áll szemben a közjószág iránti ugyanakkora igényvel. Ez megengedi számukra, hogy a helyi polgároknak alacsonyabb adó mellett is ugyanazt a minőségű ellátást nyújtsák, ami káros migrációhoz vezet. Ennek megakadályozása érdekében lehetővé kell tenni minden önkormányzat számára, hogy (elvileg) ugyanazon fiskális feltételek mellett szolgáltatthasson.

A kormányközi transzferek formái. E célok elérésére a központi kormány különböző formában nyújthat támogatást. A legegyszerűbb megközelítésben három különböző formát érdemes elkülöníteni: 1. adhatja a támogatást feltétel nélkül, 2. megkötheti, hogy a támogatást csak meghatározott feladatra lehet használni és 3. kötheti a támogatás összegét az adott célra a támogatott által elköltött pénz nagyságához. A három támogatási formának különböző hatásai lehetnek.

1. Feltétel nélküli támogatás (*unconditional grant; general grant*) esetén csak jövedelmi hatás lép fel, mivel az „árarányokra” nem hat, így helyettesítési hatása nincs. Éppen

ezért elsősorban a horizontális egyenlőtlenségek kiegyenlítésére ajánlják (*Shah* [1998] és *Boadway–Roberts–Shah* [1994]).

2. Feltételhez kötött, de az önkormányzat hozzájárulástól nem függő támogatás (*conditional non-matching grant*) esetén a közjóságra fordított összeg nem lehet alacsonyabb, mint a támogatás nagysága. Ha azonban ezen feltétel nélkül is – vagyis ugyanakkora összegű, de feltétel nélküli támogatás esetén is – legalább ennyit fordítottak volna a közszolgáltatás finanszírozására, akkor nincs különbség az 1. és a 2. támogatási forma között: a saját forrásokat a helyi kormányzat egyszerűen helyettesíti a címkézett támogatással. Mivel ez esetben csak a minimális szolgáltatási szintet lehet garantálni, így ezt a formát akkor javasolják, ha a cél az, hogy a központilag meghatározott minimális szolgáltatási szintet minden kormányzat anyagi erőforrásaitól függetlenül elérje.

3. Az illesztett támogatás (*matching grant*) már a relatív arányokat is megváltoztatja, a támogatott szolgáltatás „helyi egységköltsége” csökken, az adott szolgáltatáshoz a központ szubvenciót ad. Ezt a támogatási formát javasolják, ha a cél valóban valamelyik közszolgáltatás mennyiségének növelése, például a túlsordulási hatás miatt. Az illesztett támogatás speciális formája az, amikor nem a kiadáshoz, hanem bizonyos bevételi forrásokhoz illesztenek támogatást. Ennek a célja az, hogy az adott helyi bevétel emelésére ösztönözzék az önkormányzatokat.¹⁶

Légypapírhatás (*flypaper effect*). A különböző támogatási formák fenti elemzése a helyi közösség költségvetési egyenesének transzformációjára épül.¹⁷ Ez azt feltételezi, hogy a helyi közösség számára az önkormányzati költségvetésnek juttatott kormányzati támogatás és a központi adó csökkentése egyenértékű: mindkét esetben a helyi közösség anyagi lehetőségei nőnek meg. Az empirikus elemzések azonban azt mutatják, hogy nem mindegy, hogy a támogatás a kormánynak vagy az adózóknak juttatott többletjövedelem. A pénz, mint légypapírban a légy, abban a szférában ragad, ahova érkezett: ha a központi adók csökkennek, akkor a többletjövedelmet nem fogja a helyi kormányzat adók révén elvonni (vagy legalábbis nem a várt mértékben) a helyi adózóktól, illetve ha a kormányzat kap támogatást, akkor ebből adócsökkentés révén nem fog (vagy legalábbis nem a várt mértékben) a magánfogyasztásra átcsoportosítani.¹⁸ A tétel második felét, vagyis azt, hogy a kormányzathoz érkezett támogatás aránytalanul nagy része marad a közszférában, más néven „elsüllyesztési hipotézisnek” is nevezik (*Oates* [1999]). Ez a légypapírhatás klasszikus formája. Az ezzel kapcsolatos empirikus vizsgálatok viszonylag egyértelműen alátámasztják a hipotézist. De mi a helyzet fordított esetben, ha nem nőnek, hanem csökkennek a támogatásként érkező források? Csökkenő kormányzati források esetén kipótolja-e az alsóbb szintű kormányzat a bevételeket újabb helyi adókkal? A két legismertebb vizsgálat ellentétes eredményre jutott. *Gramlich* [1987] szerint igen: hiába csökkenti a központ egy-egy program támogatását, ez nem jelenti annak halálát, a helyi kormányzat a kieső bevétel jelentős részét többletadók kivetésével pótolja. (Ha tetszik, a klasszikus légypapírhatásnál erősebb a Leviatán-hipotézis – *Buchanan* [1992b] – a kormányzat méret-, költségvetés-maximalizálási törekvése.) Ezzel szemben *Stine* [1994]

¹⁶ Az ilyen illesztett támogatást az általános kiegyenlítés szolgáltatába is állíthatják: az adott adóalapon elért bevételt a támogatás segítségével olyan arányban emelik meg, amennyivel a helyi adóalap elmarad a „méltányostól”, átlagostól.

¹⁷ Feltételezik, hogy a közösség, a kormányzat döntésének a medián szavazó kiemelt szerepe miatt egybe kell esnie az ő választásával. Ebben az esetben lehetséges a kormányzat döntését ugyanúgy modellezni, mintha egyetlen fogyasztóról lenne szó, aki a jövedelmét a (helyi) közjavak, vagyis a helyi adó és a magánjavak között osztja meg (lásd *Cullis–Jones* [1998], *Wilde* [1968], [1971]).

¹⁸ A légypapírhatás irodalmáról lásd *Bradford–Oates* [1971], *Gramlich* [1977], *Fisher* [1982], *Oates* [1979], [1991], [1994], [1999], *Romer–Rosenthal* [1980].

egyfajta „szuper-légypapírhatást” mutat ki: ha a támogatás csökken, akkor a programra költött pénzt nemcsak hogy nem pótolják helyi adókból, hanem a korábban az adott programra jutó helyi kiadásokat is lecsökkentik.

A támogatások kiszámítása. A támogatás formájának kiválasztása mellett a másik nagy kérdés a támogatás összegének kiszámítása. Ennek két lépése van. Először azt kell meghatározni, hogy mekkora összeg jut kormányközi támogatásra – ez a vertikális elosztás.¹⁹ Ezt követően kell az összeget az egyes célok, illetve (kiegyenlítési célú támogatások esetén) az egyes önkormányzatok között elosztani – ez a horizontális elosztás. Ezen utóbbinak öt tiszta formája képzelhető el.

1. A keletkezés helye szerint visszaosztott adó. Ez természetesen nem csökkenti, hanem kifejezetten növeli az egyes kormányzatok közötti egyenlőtlenséget. Magyarországi alkalmazása összefügg a helyi gazdaságtól függő források, a saját bevételek alacsony arányával. Gyakorlatilag a helyi adókat pótolta. A rendszerbe építése esetén kihasználható az adóigazgatásban jelen lévő méretgazdaságosság.

2. Fejkvóta. A támogatásokra szánt források felosztásának legegyszerűbb, adminisztrációs szempontból a legolcsóbb formája a lakosságszám-arányos megosztás. Ez azonban nem segít a fiskális különbség felszámolásában – sőt, ha a fiskális haszon valóban sokakat vonz az adott területre, akkor éppen, hogy mélyíti a különbségeket.

3. A helyi költségvetési kapacitások kiegyenlítése (*equalising local fiscal capacity*). Azon országokban, ahol az alsóbb szintű kormányzatok bevételeinek nagy része saját forrás (adók, díjak), ott a központi kormányok általában azt tekintik feladatuknak, hogy azoknak az önkormányzatoknak, ahol az adóalap elmarad az átlagostól, támogatást adjanak. A támogatást ilyenkor úgy számolják ki, hogy az adott településen „hiányzó” adóalapot megszorozzák egy „átlagos” (nem a helyben alkalmazott!) adókulccsal, és az így kapott „kieső adót” adják támogatásként.

4. A helyi igény szerinti kiegyenlítés (*equalising local needs*). Ennek lényege az, hogy a fejkvóta helyébe olyan rendszer lépjen, amely sokkal érzékenyebb a helyi szükségletekre: ahol objektív okok miatt magas a helyi közjavakkal, közszolgáltatásokkal szemben a kereslet (például a gyerekek magas száma esetén az oktatás iránt, az idősok magas száma esetén bizonyos szociális és egészségügyi szolgáltatások iránt magas az igény stb.), oda magasabb központi támogatást juttatnak.

5. A helyi fiskális erőfeszítések kiegyenlítése (*equalising local fiscal efforts*). A legfejlettebb rendszerek, például az angol, a két előző elvet kapcsolják össze. Az igények szerint súlyozott „kiadási oldalt” a helyi adóalap nagyságával szembesítik: a kiadási igényből levonják a helyi adóból – minden kormányzatnál egységes, „átlagos” adókulcs mellett – elérhető bevételt. Ez a módszer a nettó fiskális hasznokat próbálja kiegyenlíteni: lehetővé kívánja tenni, hogy az önkormányzatok hasonló nagyságú adókulcs mellett a helyi igényeket is hasonló szinten elégíthessék ki.²⁰

¹⁹ A vertikális egyenlőtlenség számszerűsítése igen nehéz, ezért a gyakorlatban – már ahol létezik – elsősorban automatizmusokat próbálnak kiépíteni. Ilyen az, amikor a „támogatási alap” összegét a GDP-hez, a költségvetés egészéhez vagy bizonyos adónemből származó bevétel nagyságához kötik. A legtöbb országban ezen utóbbi eszközt nevezik adómegosztásnak, amelynek legnagyobb hátránya az, hogy a központi szint képes arra, hogy a bevételi struktúrát átalakítsa: az egyedül őt megillető adónemekre nagyobb figyelmet fordíthat – ennek a mértékét jobban emeli, ennek a behajtására több figyelmet fordít (lásd *Ter-Minassian* [1997]).

²⁰ A lehetséges kiegyenlítési politikákról lásd *Buchanan* [1950], *Musgrave* [1961], *Mieszkovszki–Musgrave* [1999].

Föderalizmus Európában

Az Európai Unióról a nemzetközi irodalom (elsősorban az angolszász, de mind gyakrabban a kontinentális is) egyre többet értekezik úgy, mint egy olyan speciális föderációról, amely még nem épített ki teljesen intézményrendszerét.

Az európai kérdések vizsgálata két fontos kérdéssel egészítette ki az előzőekben bemutatott képet: 1. miért kell a tagállamok önszabályozását – végső soron a mai EU erre épül – felváltani központi szabályozással; 2. a nyelvi, kulturális különbségek miképpen hatnak a fiskális föderalizmus alapjaira a közjóságok iránti keresletben megmutatkozó különbségekre, illetve a migrációra.²¹

A tagállamok száma. Az ezzel foglalkozó irodalom²² arra jut, hogy a tagállamok közötti koordináció magas tranzakciós költségei miatt Brüsszel megerősödésével kell a közeljövőben számolni. Érdemes ez ügyben felhívni a figyelmet arra, hogy a föderális és az állami szint közötti hatalommegosztás és a tagállamok száma összefügg. Amikor sok szubföderális kormány között kellene összhangot teremteni, akkor inkább a föderális kormányzat erősödik – ezzel szemben a viszonylag kevés tagból álló szövetségi államok (például Ausztrália, Kanada) lényegesen nagyobb teret hagytak a tagállamoknak, vállalva az egyeztetés tranzakciós költségeit is. Ennek a tapasztalatnak a fényében nem véletlen, hogy az Európai Unió megerősítése éppen a bővítési folyamat során, a tervezett „létszámemelés” előtt következik be.

A nemzeti, nyelvi különbségek. Az európai államok azonban sohasem fognak olyan föderációban egyesülni, mint amilyet máshol találhatunk. Ennek oka a nemzeti sokszínűség, pontosabban az, hogy az egyes közszolgáltatások iránti igénykülönbség lényegesen nagyobb az európai nemzetállamok, mint a tengerentúli föderációk tagállamai között. A migráció is kisebb, tehát (torzító és pozitív) hatásai kevésbé érvényesülhetnek.²³ Ez utóbbi is magyarázhatja politikai okok mellett, hogy a jövedelemelosztás miatt marad az egyes tagállamok illetékességi körén belül.

Hivatkozások

- BARATI IZABELLA–SZALAI ÁKOS [1999]: Fiscal Decentralisation in Hungary. Canadian Urban Institute, Toronto.
- BARNETT, R. R. [1997]: Subsidiarity, Enabling Government and Local Governance. Megjelent: *Hobson, P. A. R.–France St.-Hilaire, F.* (szerk.): Urban Governance and Finance, IRPP, Montreal, Quebec.
- BIRD, R. M. [1999]: Rethinking Subnational Taxes. A New Look at Tax Assignment. IMF Working Paper, 99/165.
- BIRD, R. M.–GENDRON P. P. [1998]: Dual VAT and Cross-Border Trade: Two Problems, One Solution? *International Tax and Public Finance*, 5. 429–442. o.
- BIRD, R. M.–TSIOPULOS, T. [1997]: User Charges for Public Services. *Canadian Tax Journal*, 45. 25–86. o.

²¹ Az irodalom megkülönbözteti a kongruens és az inkongruens föderációkat. Inkongruensnek nevezzük azt az esetet, amikor az egyes tagállamok (vagy más státusú alsóbb szintű kormányzatok) nagyjából a nyelvi, kulturális, vallási közösségek szerint szerveződnek. A témáról rövid áttekintést nyújt magyarul: *Gulyás-Jenei* [2002].

²² Részletesen lásd *European Economy* [1993].

²³ Sokak szerint az Európai Unióra azért lehet csak korlátozásokkal alkalmazni a fiskális föderalizmus elméletét, mert a nyelvi korlátok sokkal magasabb migrációs költséget jelentenek, mint a klasszikus tengerentúli föderációkban – még nagy távolságot átölelő migráció esetén is. A nyelvi különbségek és a föderalizmus kapcsolatáról lásd *Grin–Vailancourt* [1997], *Church–King* [1993].

- BOADWAY, R. W.–KITCHEN, H. M. [1999]: Property and Local Taxation. Megjelent: Canadian Tax Policy. 3. kiadás, Canadian Tax Papers, no. 103. Canadian Tax Foundation, 341–410. o.
- BOADWAY, R.–FLATTERS, F. [1982]: Efficiency and Equalisation Payments in a Federal System of Government: a Synthesis and Extension of Recent Result. Canadian Journal of Economics, XV. 613–633. o.
- BOADWAY, R.–ROBERTS, S.–SHAH, A. [1994]: The Reform of Fiscal System in Developing Countries: A Federalism Perspective. World Bank Policy Research Working Paper Series No. 1259.
- BRADFORD, D. F.–OATES, W. E. [1971a]: Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants' American Economic Review, 61. 440–448. o. Újra megjelent: Oates, W. E. [1991].
- BRADFORD, D. F.–OATES W. E. [1971b]: The Analysis of Revenue Sharing in a New Approach to Collective Fiscal Decisions. Quarterly Journal of Economics, 85. 416–439. o. Újra megjelent: Oates, W. E. [1991].
- BRADFORD, D. F.–OATES, W. E. [1974]: Suburban Exploitation of Central Cities and Governmental Structure. Újra megjelent: Oates, W. E. [1991].
- BRETON, A. [1987]: Towards a Theory of Competitive Federalism. European Journal Of Political Economy, különkiadás.
- BRETON, A.–CASSONE, A.–FRASCHINI A. [1998], Decentralisation and Subsidiarity: Toward a Theoretical Reconciliation. University of Pavia Journal of Econonomical Literature, 19. 1. 21–51. o.
- BROWN, CH. C.–OATES, W. E. [1987]: Assistance to the Poor in a Federal System. Journal of Public Economics, 32. 307–330. o.
- BUCHANAN, J. M. [1950]: Federalism and Fiscal Equity. American Economic Review, 40. 583–599. o.
- BUCHANAN, J. M. [1992a] A klubok közgazdasági elmélete. Megjelent: *Buchanan, J. M.* [1992]: Piac, állam, alkotmányosság, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 132–147. o.
- BUCHANAN, J. M. [1992b] Adózási alkotmány Leviatán számára. Megjelent: *Buchanan, J. M.* [1992]: Piac, állam, alkotmányosság, Közgazdasági Jogi Könyvkiadó, Budapest, 185–207. o.
- BUCHANAN, J. M.–GOETZ, C. J. [1972]: Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model. Journal of Public Economics, 1. 25–43. o.
- CAPKOVA, S. [2000]: Helyi önkormányzati ügyek. Megjelent: *Nemec, J.–Wright, G.* (szerk.): Közösségi pénzügyek. Aula, Budapest.
- CASELLA, A.–FREY, B. [1992]: Federalism and Clubs. Toward an Economic Theory of Overlapping Political Jurisdictions. European Economic Review, 36. 639–646. o.
- CHURCH, J.–KING, I. [1993]: Bilingualism and Network Externalities. Canadian Journal of Economics, 337–345. o.
- CORNES, R.–SANDLER T. [1986]: Homogenous clubs and local public goods. Megjelent: *Cornes, R.–Sandler T.*: The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods. 10. fejezet. Cambridge University Press, 159–174. o.
- COSTELLO, D. [1993]: Intergovernmental grants: What role for the European Community? Megjelent: *European Economy* [1993] 101–119. o.
- CULLIS, J.–JONES, PH. [1998]: Public Finance and Public Choice. 12. fejezet. Local Government. Oxford University Press, Oxford.
- DAVEY, K.–PÉTERI GÁBOR [1998]: A helyi önkormányzati pénzügyi rendszer átalakításának lehetőségei. Helyi Önkormányzati Know-How Program, Nagykovács.
- DOWNS [1957]: An Economic Theory of Democracy. Harper and Low, New York.
- EUROPEAN ECONOMY [1993]: The Economics Of Community Public Finance, Reports and Studies. Commission of the European Coomunities, Directorate–General for Economic and Financial Affairs, vol. 5.
- FISHER, R. C. [1982]: Income and Grant Effects on Local Expenditure: The Flypaper Effect and Other Difficulties. Journal of Urban Economics, 12. 279–305. o.
- FLATTERS, F.–HENDERSON, V.–MIESZKOVSKI, P. [1974]: Public Goods, Efficiency, and Regional Fiscal Equalisation. Journal of Public Economics, 3. 99–112. o.
- GLAESER, E. L. [1995]: The Incentive Effects of Property Taxes on Local Government. NBER Working Paper, No. 4987.

- GORDON, R. H. [1983]: An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism. *Quarterly Journal of Economic Literature*, XCVIII. 567–586. o.
- GRAMLICH, E. M. [1977]: Intergovernmental Grants: A Review of Empirical Literature. Megjelent: *Oates, W. E. (szerk.): The Political Economy of Fiscal Federalism*. Heath–Lexington Books, Lexington, Massachusetts, 219–241. o.
- GRAMLICH, E. M. [1987]: Federalism and Federal Deficit Reduction' *National Tax Journal*, 40. 299–313. o.
- GRIN, F.–VAILLANCOURT, F. [1997]: The economics of multilingualism: overview of literature and analytical framework? Megjelent: *Grabe, W.: Multilingualism and Multilingual Communities* [ARAL no. xvii]. Cambridge University Press, Cambridge.
- GULYÁS GYULA–JENEI GYÖRGY [2002]: Összehasonlító közpolitika. Aula, Budapest.
- HAMILTON, B. W. [1975]: Zoning and Property Taxation in a System of Local Governments. *Urban Studies*, 12. 205–211. o.
- HEGEDÜS JÓZSEF [1998]: A magyar önkormányzatok finanszírozási rendszerének problémái. Városkutatás Kft., Budapest.
- HEGEDÜS JÓZSEF–PÉTERI GÁBOR [1997]: The Modernization of Local Government Finance and Financial Management in Hungary. Fiscal Decentralization Initiative of the Council of Europe–OECD–World Bank, Strasbourg–Párizs–Washington.
- HOCHMAN, J.–ROGERS, J. [1969]: Pareto optimal redistribution. *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 61. 334–340. o.
- HORVÁTH M. TAMÁS [2000]: Közösségi pénzügyek politikai rendszerekben. Megjelent: *Nemec, J.–Wright, G. (szerk.): Közösségi pénzügyek*. Aula, Budapest.
- INMAN, R. P.–RUBINFELD, D. L. [1992]: Fiscal Federalism in Europe. Lessons from the United States Experience. *European Economic Review*, 36. 654–660. o.
- INMAN, R. P.–RUBINFELD D. L [1996]: Designing Tax Policy in Federalist Economies: An Overview. *Journal of Public Economics*, 60. 307–334. o.
- INMAN, R. P.–RUBINFELD D. L. [1998]: Subsidiarity and the European Union. NBER Working Paper Series, Working Paper, 6556.
- KEEN, M. [1997]: Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism. *International Monetary Fund, WP/97/173*.
- MIESZKOWSKI, P.–MUSGRAVE, R. A. [1999] Federalism, Grants, and Fiscal Equalisation. *National Tax Journal*, 239–260. o.
- MUSGRAVE, R. A. [1959]: The Theory of Public Finance. McGraw-Hill, New-York.
- MUSGRAVE, R. A. [1961]: Approaches to Fiscal Theory of Political Federalism. Megjelent: *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*. National Bureau of Economic Research, New York, Princeton University Press, Princeton, 97–122. o.
- MUSGRAVE, R. A. [1983]: Who Should Tax, Where and What? Megjelent: *McLure, E. Jr. (szerk.): Tax Assignment in Federal Courtiers*, Chapter 1. Centre for Research on Federal Fiscal Relations, Australian National University, Canberra, 2–19. o.
- NEMEC, J.–WRIGHT, G. (szerk.) [2000]: Közösségi pénzügyek. Aula, Budapest.
- OATES, W. E. [1968]: The Theory of Public Finance in Federal system. *Canadian Journal of Economics*, 1. 37–54. Újra megjelent: *Oates, W. E. [1991]*.
- OATES, W. E. [1969]: The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalisation and the Tiebout Hypothesis. *Journal of Political Economy*, 77. 957–971. o. Újra megjelent: *Oates [1991]*.
- OATES, W. E. [1979]: Lump-sum Intergovernmental Grants Have Price Effects. Újra megjelent: *Oates, W. E. [1991]*.
- OATES, W. E. [1991]: Studies of Fiscal Federalism. Edward Elgar, Brookfield.
- OATES, W. E. [1994]: Federalism and Government Finance. Megjelent: *Quigley, M.–Smolensky, E. (szerk.): Modern Public Finance*, Chapter 5. Harvard University Press, Cambridge, MA., 126–151. o.
- OATES, W. E. [1999]: An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, XXXVII. 1120–1149. o.
- OATES, W. E.–SCHWAB, R. M. [1988]: Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency

- Enhancing or Distortion Inducing? *Journal of Public Economics*, 35. 333–354. o. Újra megjelent: *Oates, W. E.* [1991].
- OECD [1997]: *Managing Across Levels of Government*. Overwiev. OECD, Párizs, 15–64. o.
- PAULY, M. V. [1973]: *Income Redistribution as a Local Public Good*. *Journal of Public Economics*, 2. 35–58. o.
- ROMER, T.–ROSENTHAL, H. [1980]: *An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants*. *National Tax Journal*, 33. 451–458. o.
- RUBINFELD, D. L. [1987]: *The Economics of the Local Public Sector*. Megjelent: *Auerbach, A. J.–M. Feldstein* (szerk.): *Handbook of Public Economics*, Vol II. North–Holland, Amszterdam.
- SANDLER, T.–TSCHIRHART, J. T. [1980]: *The Economic Theory of Clubs: An Evaluative Survey*. *Journal of Economic Literature*, XVIII. 1481–1521. o.
- SHAH, A. [1998]: *Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse?* World Bank, Washington DC. Egyesült Államok.
- SINN, H.-W. [1994]: *How Much Europe? Subsidiarity, Centralisation and Fiscal Competition*. *Scottish Journal of Political Economy*, 41. 85–107. o.
- STIGLITZ, J. A. [2000]: *A kormányzati szektor gazdaságtana*. KJK–Kerszöv, Budapest.
- STINE, W. F. [1994]: *Is Local Government Revenue Response to Federal Aid Symmetrical?* *National Tax Journal*, 47. 799–816. o.
- SZALAI ÁKOS–TASSONYI ÁLMOS [1999]: *Value-Based Property Taxation: Options for Hungary*. Canadian Urban Institute, Toronto.
- TER-MINASSIAN, T. [1997]: *Decentralisation and Macroeconomic Management*. IMF Working Paper, WP/97/155.
- TEUTEMANN, M. [1993]: *Interpersonal and interregional redistribution at the European level – as seen from the perspectives of fiscal federalism and public choice theory*. Megjelent: *European Economy* [1993] 395–413. o.
- TIEBOUT, CH. M. [1956]: *A Pure Theory of Local Expenditures*. *Journal of Political Economy*, LXIV. 416–424. o.
- WALSH, C. [1993]: *Fiscal Federalism: An Overview of Issues and a Discussion of Their Relevance to the European Community*. Megjelent: *European Economy* [1993] 25–63. o.
- WILDASIN, D. E. [1986]: *Urban Public Finance*. Harwood Academic Press, New York.
- WILDASIN, D. E. [1987]: *Theoretical Analysis of Local Public Finance*. Megjelent: *Handbook of Regional and Urban Economics*. Elsevier Science Publisher, Amszterdam.
- WILDASIN, D. E. [1990]: *Budgetary Pressure in the EEC; A Fiscal Federalism Perspective*. *American Economic Review*, 80. 69–74. o.
- WILDASIN, D. E. [1991]: *Income Redistribution in a Common Labor Market*. *American Economic Review*, 81. 757–774. o.
- WILDE, J. A. [1968]: *The Expenditure Effects of Grant-in-aid Programs*. *National Tax Journal*, XXI. No. 3. 340–348. o.
- WILDE, J. A. [1971]: *Grant-in-aid: The Analysis of Design and Response*. *National Tax Journal*, XXIV. No. 2. 143–155. o.