

VIGVÁRI ANDRÁS¹

A többszintű kormányzás kérdései szubnacionális nézőpontból - néhány elméleti és közpolitikai szempont²

Multi-level governance from sub national perspective – some theoretical and public policy aspects

The paper presents the theoretical framework of the OTKA research. Setting out from the traditional concept of fiscal federalism describes main characteristics of concepts of multi-level governance. Three major trends led to reallocation government's tasks between levels of governments. These are globalization, urbanization and deepen of European economic and political integration. Parallel with these processes and development economic theory appeared the second generation theory on fiscal federalism and the concept of multi-level governance. This is characterized by mutual dependence both vertical and horizontal sense and facing five major pitfalls, called by OECD experts gaps between levels of governments. Finally the paper sets directions further research.

A közfeladat ellátás kormányzati szintek közötti megosztása világtendencia. Az európai integrációs folyamat kibontakozásával e munkamegosztás kilép a nemzetállami keretek közül és megjelennek a szupranacionális kormányzás elemei. Jelen tanulmány a többszintű kormányzás kérdéseit a szubnacionális (döntően a helyi) és a nemzetállami kormányzatok kapcsolatrendszeré szemponjtjából vizsgálja bemutatva, hogy az integráció és az európai hagyományok milyen hatást gyakorolnak e két kormányzati szint közötti munkamegosztásra. A helyi kormányzati szintek mind a helyi közjavak biztosításában, mind a közberuházások lebonyolításában kulcs-szerepet játszanak. A kormányzati szintek közötti változó munkamegosztás a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok és az adóztatás átalakulását is magával hozta. A közösségi gazdaságtan a fiskális decentralizáció elvi előnyeit *három* összefüggésben tárgyalja. A kormányzati szintek közötti munkamegosztás

- *egyfelől* a kollektív javak bizonyos körében képes biztosítani a szükségletek előre meghatározott kritériumok szerinti kielégítést az által, hogy helyi szinten rugalmas lehet az igények felismerése és az ezekhez történő alkalmazkodás. Ezzel megvalósul a közpénzek felhasználásának *eredményessége*.³

¹ egyetemi tanár, CSc, a BGF Pénzügyi és Számviteli Kar, Pénzügy és Számvitel Intézet vezetője

² Készült az OTKA 83512. számú kutatás keretében.

³ Ezt az irodalom allokációs hatékonyságnak is nevezi. Ld. Barr [2009]

- *másfelől* a decentralizáció a meglévő és szükségképpen korlátozott erőforrások minél jobb kihasználását eredményezi⁴ (*hatékonyság, gazdaságosság*).
- *harmadrészt* a decentralizáció további előnyei között említi az irodalom, hogy ezáltal a közfeladatokat szervező kormányzat és a választók közötti távolság és az információs aszimmetria mérsékelhető, amiből adódóan a kormányzati gazdálkodás átlátható lesz, a választott politikusok elszámoltathatóvá válnak.

Meg kell különböztetnünk a dekoncentráció és a decentralizáció fogalmát. A decentralizáció nem egyszerűen a közfeladatok térbeni megosztását jelenti, hanem azt, hogy az alsó szintű kormányzatoknak (a továbbiakban önkormányzatoknak) a közszolgáltatások rangsorolásában, a kollektív javak biztosításának finanszírozásában, megszervezésében önálló mérlegelési és döntési lehetőségük van. A modern államok jogrendje az önkormányzatok számára nemcsak önállóságot, hanem a feladat ellátási kötelezettséget is előírja, amely kötelezettség egyben az alsóbb szintű kormányzat finanszírozási kötelezettsége (expenditure assignment) is. A decentralizáció pénzügyi vonatkozásban tehát azt jelenti, hogy a központi kormányzat milyen feladatkörrel összefüggő, milyen kiadási tételek vonatkozásában adja át a döntési jogkört a helyi szint számára és milyen módon biztosítja az ehhez szükséges forrásokat. A kormányzati szintek közötti munkamegosztásban fogalmilag különbséget kell tenni a tisztán helyi közfeladatokat és a delegált feladatok között.⁵ A delegált feladatok között vannak olyan esetek, amikor azok költségviszonyaira és a megvalósítási módjára, annak eredményességére a helyhatóságnak nincs ráhatása. Ez lényegében a dekoncentráció egy speciális formája. Vannak olyan delegált feladatok, amikor mind a szaktörvények, mind a finanszírozási lehetőségek módot adnak arra, hogy az önkormányzatnak részleges döntési lehetősége legyen a szolgáltatásnyújtás konkrét jellemzőire, a szolgáltatásszervezés módjára, illetve annak forrásaira. Az egyes típusok közötti világos különbségtétel kritériuma az erőforrásokkal történő takarékoságot biztosító gazdálkodás alapfeltétele. Ez a fogalom erősebb a hazai gyakorlatból ismert feladatkörnél, hiszen a finanszírozási kötelezettség egyben az önkormányzatok elszámoltathatóságának alapja.

A döntési önállóság egyben a helyhatóságok közötti versenynek is teret ad. Az önálló döntési lehetőség megjelenik egyfelől a delegált feladatok ellátási kereteinek meghatározásában⁶, másfelől a különböző közfeladatok rangsorolásban, valamint önkéntes feladatok vállalásában.

A helyhatóságok között sajátos verseny folyik, amelyik különbözik a klasszikus piaci versenytől. Ennek a versenynek elemei: verseny a költségvetési forrásokért, a magánberuházókért és verseny a helyi közszolgáltatások „fogyasztóiért”, illetve a választók szavazataiért. Az önkormányzatok közötti verseny eredményezheti az erőforrások

⁴ Nevezhetjük ezt költséghatékonyságnak.

⁵ Ennek közgazdaságtani vonatkozásait e keretek között nem tárgyaljuk.

⁶ Ilyen lehet a költségvetési szerv, non profit szervezet, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság, privát gazdasági társaság.

célszerű kihasználását, de nem zárható ki, hogy a verseny hozzájárulhat az erőforrások pazarlásához, vagy az ennek következtében fellépő forrásvesztéshez. A helyhatóságok közötti káros adóverseny összességében azzal járhat, hogy a helyi adóbevételek elmaradnak a potenciális lehetőségektől. Ebből viszont az következik, hogy a közfeladatok decentralizált keretek közötti ellátásának előnyei („hasznai”) nem automatikusan érvényesülnek, tehát a decentralizáció haszna tisztán közgazdasági szempontból⁷ nem igazolható. A közgazdaságtan képviselői az állami feladatok decentralizációjával kapcsolatos elméletet először az 1950-es években fejtették ki. Képviselőik nevének kezdőbetűiről időnként TOBM⁸ modellként emlegetett megközelítést „első generációs modellnek” is nevezi a szakirodalom. Ez azt mondja, hogy a klasszikus kormányzati funkciók közül az alsóbb szintű kormányzatok feladata az *allokáció*, pontosabban a helyi közjavak és más lokális felelősségi szintre delegált kollektív javak biztosítása. Az első generációs modell úgy tartja, hogy a decentralizáció fentebb említett előnyeit döntően az ún. horizontális mechanizmusok, a helyhatóságok közötti verseny különféle formái biztosítják. Ennek az elméletnek a legismertebb magyarázata az ún. Tiebout hipotézis, amely szerint az egyének a közszolgáltatásokkal kapcsolatos preferenciáikat lakóhelyük megválasztásával („lábbal szavazás”) fejezik ki. Ez kiegészíthető még a vállalkozások telephely választási döntéseivel is, amely szintén a preferencia nyilvánítás mobilitási megközelítésébe illik. Ide tartozik a helyhatóságok közötti adó- és szolgáltatási verseny is, beleértve adott esetben az idegenforgalmi vonzeró növelését is.

Az „első generációs” elmélet döntően az észak-amerikai feltételekből táplálkozott a már említett decentralizációs hullám és az európai integráció kibontakozása és nem utolsó sorban a közgazdaságtudomány fejlődése elvezetett az ún. „*második generációs*” *elmélethez*. Ennek követői szerint a TOBM modell elméleti alapvetéseit továbbra is helytállónak tartják. Véleményük szerint a decentralizáció képes korlátozni a hatalom koncentrációját, a szubnacionális kormányzatok pedig rugalmas, áttekinthető és a tényleges fogyasztói preferenciáknak megfelelő közszolgáltatásokat képesek nyújtani.

A gazdasági-társadalmi feltételek változásai, továbbá közgazdaságtudomány olyan új eredményei, mint például a közösségi döntések elmélete a korábbiaktól eltérő új megközelítéseket is hoztak az elemzésekbe.¹⁰ Az állami szerepvállalás átalakulásával összefüggésben a második generációs elmélet kérdésfeltevésében a hangsúly a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok hatékonyságára annak minőségére helyeződött át, amiben kitüntetett szerepe lett a helyi bevételszerzésnek és saját bevétel növelésének. A versenyképességi elméletek¹¹ és az éleződő globális verseny

⁷ A decentralizáció államelméleti vonatkozásainak tárgyalása nem tárgya a jelen kutatásnak.

⁸ Tiebout, Oates, Buchanan, Musgrave. Achmad, E. – Brosio, G. [ed. [2006] Az elmélet kitűnő összefoglalását magyar nyelven ld. Szalai [2002] cikkében. E tanulmány fókuszja miatt mellőzük az elmélet forrásainak részletes hivatkozását.

⁹ Szabályozás, allokáció, redistribúció, stabilizáció ld. Musgrave, R.A. - Musgrave, P.B. [1989].

¹⁰ Itt a legfontosabb a közösségi döntések elmélete és az információ közgazdaságtana.

¹¹ Ld. erről Török [1999].

hatására a kérdésfeltevésekben a közszolgáltatások biztosítása optimális feltételeinek keresése mellett a hangsúly egyre inkább a helyhatóságok helyi gazdaság-szervező-, fejlesztő tevékenységére került. Az új elméleti megközelítés a közfeladatok kormányzati szintek közötti megosztásának eredményességét az intézményes és világos hierarchián alapuló hatalommegosztás létével, az ezzel összhangban lévő helyi autonómia mértékével, a költségvetési fegyelem és kemény költségvetési korlát meglétével és a helyi gazdaságot jellemző tényező mobilitás mértékével jellemzi. Az európai integrációs folyamat előrehaladásával, a nemzetgazdaságok közötti konvergencia folyamatok jelentőségének felértékelődése miatt a második generációs elméletek egyes képviselői műveiben nagy hangsúly helyeződik a különböző kormányzati szintek költségvetési fegyelmére, ennek és a felelőtlen magatartás kizárásának intézményes biztosítására. Balassone et al. [2004], Dafflon [ed.] [2002]. A költségvetési fegyelem és a szubnacionális kormányzatok hitelfelvételi tevékenysége különös jelentőségét jelzi az a tény, hogy a kormányzati szektor beruházásainak nagyobb részét a helyi kormányzatok valósítják meg. Az EU-27-ek esetében a 2000-re években mindvégig 60 % fölött volt a helyi önkormányzatok közberuházásokban kimutatható részesedése.¹²

A közgazdasági – közpolitikai elmélet a gyakorlat nézőpontjából tekintve meglehetősen elvontan tárgyalja a decentralizáció kérdését. A kormányzati funkciók kormányzati szintek közötti megosztását, annak konkrét megvalósulását számos nem közgazdasági tényező is magyarázza, ezért az elemzéseinkben ki kell térni olyan elemek vizsgálatára mint a:

- az ország mérete, földrajzi sajátosságai, település szerkezete, gazdasági fejlettsége és történelmi hagyományai.
- az ország „állammodellje”. A két alaptípus a centralizált (unitárius) és a föderatív államberendezkedés. Az unitárius modell maximálisan két kormányzati szinttel (központi és helyi), a föderális három kormányzati szinttel rendelkezik. Az országok nagyobb részében a helyi szint is tagolt. A településhez, vagy település csoportokhoz kötődő önkormányzatok mellett létezhetnek területi önkormányzatok is.
- A politikai és közigazgatási kultúra, a meghatározó politikai erők preferenciái.
- Az ország gazdasági helyzete, az állami szerepvállalás mértéke, amit jól jelez a közszektor nemzetgazdasági súlya.
- A helyi közszolgáltatások iránti „kereslet” szerkezete, amelyet befolyásolnak demográfiai folyamatok, a helyi gazdaság állapota, ezen belül a foglalkoztatottság szerkezete.

¹² Dexia [2011].

A jóléti állam által képviselt, az feladatellátás terjedelmével összefüggő viták alapján elindult és az 1970-es években bekövetkezett paradigmaváltás új összefüggésbe helyezte a közfeladatok kormányzati szintek közötti megosztását, elindította a feladatok erőteljes decentralizációját. Ez része volt a New Public Management által ihletett ún. DPM típusú közszektor reformoknak.¹³ A *decentralizáció* (D) együtt járt a feladatellátás *privatizációjával* (P) és a szolgáltatások szélesebb körében az előállítás és a finanszírozás *piacosításával* (M). Ezzel párhuzamosan a folyamat az állami szerepvállalás visszafogásából adódó különféle társadalmi konfliktusok decentralizálását valósította meg. A decentralizált feladatok költségeit a központi kormányok nem 100%-os mértékben térítették meg a helyi önkormányzatoknak, így az ebből adódó „hatékonysági nyereséget” jellemzően a központi kormányzatok realizálták. Ezt a helyi szintű kormányzatok, mint a központi kormányzati szintről folyamatosan érvényesülő költségvetési nyomást érzékelték. Elmondható az is, hogy míg a privatizáció és a piacosítás mértékében az egyes országokban lényeges különbség volt, a decentralizáció korszakos folyamatnak bizonyult. Ezt mutatja, hogy olyan centralizált államokban, mint Franciaország markáns decentralizáció valósult meg az elmúlt 30-40 esztendőben. Figyelemre méltó, hogy a helyi szintű feladatellátás szerepének növekedése erősítette a helyi közfeladat ellátásban már az 1960-as évektől tapasztalható integrációs tendenciák érvényesülését. A közszolgáltatások széles körének önkormányzati szintre kerülése megkövetelte a költséghatékony működés kereteinek biztosítását.¹⁴

Az ezredfordulón gyökeresen átalakult az önkormányzatok helyét és szerepét meghatározó gazdasági, társadalmi és politikai környezet (Józsa [2008:5]). Ezek közül két *egyetemesen* ható és egy *EU specifikus* tényezőt emel ki a szakirodalom.

A **globalizáció** az állami szerepvállalás egészét¹⁵ átformálta és így jelentősen módosított az alsóbb szintű kormányzatok szerepén. A globális tőkeáramlásban a nemzeti versenyképességhez képest felértékelődött a telephelyi versenyképesség, ebből következően az alsóbb szintű kormányzatok helyi gazdaságfejlesztő funkciója is előtérbe került. Különösen nagy szerepet kap az önkormányzatok feladatai között a helyi foglalkoztatáspolitikai és a migrációból adódó társadalmi konfliktusok, és a környezetvédelmi problémák kezelése. Külön kiemelendő a globalizációs folyamat negatív hatásainak, elsősorban a fokozódó társadalmi, területi, nemzetközi egyenlőtlenségek kezelésében, a társadalmi kohézió erősítésében játszott szerep (EU Régiók Bizottsága) [2009:4].

A másik egyetemes tendencia az **urbanizáció**. A gazdaság térszerkezetének átalakulása és az ezt kísérő folyamat, a városi, ezen belül is a nagyvárosi népesség részarányának folyamatos növekedése (Józsa [2008:6]) gyökeresen átalakítja a közszolgáltatások iránti igényt, mind mennyiségi, mind minőségi értelemben. A település-

¹³ Részletesebben ld. Lane, J. E. (1997), Pollit, Ch. – Bouckaert, G. [2004].

¹⁴ A helyi kormányzás evolúciójának nemzetközi tendenciáiról, államelméleti és politológiai vonatkozásairól ld. bővebben Pálné [2008] könyvét.

¹⁵ Ld. Báger et al. [2009]

szerkezet megváltozása egyben a globális versenyben történő helytállás és a globális munkamegosztásba történő bekapcsolódás lehetőségeit is megváltoztatta, hiszen ennek alapegységeivé, az ún. *kapuvárosokat*, vagy mega poliszokat tette. A globális gazdasági hálózatok elemi egységei ezen települések, amelyek a különféle hálózatokba történő bekapcsolódás alapvető feltételei. Ezek a tényezők jelentősen gyorsították a helyi kormányzati szintek integrációját és ezen egységek működtetése új közpolitikai kihívásokat jelent mindenütt.¹⁶ Nem véletlen, hogy a szubnacionális kormányzati szint egyik masszív tendenciája a megavárosok működtetésével kapcsolatos integráció, a fővárosok és a nagyvárosok és agglomerációik irányításának kiemelt kezelése és koordináltságának erősítése. E folyamat következménye a rurális térségek periferizálódása, a gazdaságban, a foglalkoztatásban betöltött szerepének csökkenése, egyes térségek népességének csökkenése, amely következmények súlyosbító társadalmi feszültségek forrásai.

A harmadik, szűkebb régiókban érvényesülő tendencia, az EU-s **integrációs folyamat elmélyülése**. Az Európai Közösség (később Európai Unió) keretei között speciális fejlődési útként bontakozott ki az 1980-as évek végétől a **regionalizáció**.¹⁷ Ez a centralizált állammodell átalakulásával kvázi háromszintű kormányzati rendszer kialakulását jelenti, amelyben a központi és helyi szint között fiskális autonómiával rendelkező regionális szint jött létre. Tipikus példája ennek Spanyolország, de hasonló folyamatok láthatók Olaszországban, Franciaországban és Lengyelországban. Az EU ugyan nem ír elő semmilyen kötelező önkormányzati modellt, de az Európa Tanács (Council of Europe) által kidolgozott és az európai országok (köztük hazánk által is) elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának – részben az EU-ban meghonosodott ún. „nyitott koordináció¹⁸”-nak – köszönhetően lassú konvergencia tapasztalható a különböző modellek között. Az önkormányzati pénzügyi rendszerének vonatkozásban ezt az egységesülést tovább erősítik az Unió kohéziós és regionális politikájának intézmény- és szabályrendszere, valamint az EU szintjén elfogadott költségvetési szabályrendszer (Stabilitási és Növekedési Paktum) hatására kialakított, a helyi szintet is érintő nemzeti költségvetési keretrendszerek.

Az integráció mélyülése, az integrációból fakadó előnyök kihasználása nagymértékben függ az alsóbb szintű kormányzatok működési eredményességétől, és az EU-n belül a különféle kormányzati szintek közötti együttműködés minőségétől. Az EU-n belül a kormányzati szintek közötti munkamegosztás jellegét ma már nem a fiskális föderalizmus hagyományos fogalma, hanem a *többszintű kormányzás* terminus fejezi ki jobban. E fogalom mögött lévő koncepció a kormányzati szintek és a szintek szereplői közötti horizontális (ha úgy tetszik) piaci jellegű kapcsolatok helyett – nem tagadva ezek jelentőségét – a kormányzati szintek *kölcsönös függőségére*, egymásra utaltságra és az alsó szintű kormányzatok kooperációjára helyezi a hangsúlyt.

¹⁶ Ld. részletesebben Reichtnitzer [2004.]

¹⁷ Ld. erről Pálné [2008].

¹⁸ A nyitott koordináció az EU szintű kormányzás egyik eszköze, amely a nemzeti politikák harmonizálását célozza. Eszközei a jó gyakorlatok megismertetése és elterjesztése, a szakmai kommunikáció elősegítése, amelyek a tagországok közös tanulási folyamatát eredményezik.

(Charbit - Michalun [2009:8]) A fiskális föderalizmus elmélete az észak-amerikai társadalom és gazdasági fejlődésből nőtt ki, addig a többszintű kormányzás az Európai Unió intézmény- és közpolitika fejlődésének terméke. (Ágh [2011:40])

A többszintű kormányzásban felértékelődnek a vertikális pénzügyi kapcsolatok, amelyek alkalmasak a kormányzati szintek közötti munkamegosztás finomhangolására. Ugyancsak fontos szerepe lesz a kooperációt megvalósító horizontális intézményeknek, az önkormányzati együttműködés formális és informális kereteinek, a helyhatóságok stratégiai tervezésének. A *vertikális* kapcsolatok között különös szerepet kap a makroszintű tervezés¹⁹, a kontroll és az ellenőrzési rendszerek működtetése, az adóztatás jogának kormányzati szintek közötti megosztása, illetve a kormányzati szintek közötti transzferek rendszere. A *horizontális* típusú kapcsolatokat szemléltethetjük például a különféle együttműködési formák említésével: önkormányzatok közötti társulások, kormányzati szereplők közötti szerződéses viszonyok. A többszintű kormányzás működésében a különféle kormányzati szintek kölcsönös függősége és egymásrautaltsága együtt járhat és együtt is jár bizonyos belső koherencia- és egyensúlyzavarokkal. Ezek tipikus eseteit az OECD szakértői csoportja egy tanulmányban foglalta össze (Charbit - Michalun [2009]). A tanulmány e működési zavarokat okozó egyensúlytalansági tényezőket, a kormányzati szintek közötti „szakadékokat”, egyenlőtlen pozíciókat öt aspektus szerint tipizálja:

1. A kormányzati szintek közötti *információs aszimmetria*, amely azzal kapcsolatos, hogy a kormányzati szintek nem azonos minőségű és mennyiségű információk alapján végzik tevékenységüket. A központi kormányzati szinten nem tudják megítélni, különösen nagyszámú önkormányzat és/vagy feladatellátó szervezet esetén, a feladatellátás pénzügyi-gazdasági feltételeinek minőségét, a tartalékok meglétét, vagy éppen a valódi hiányt. A helyi önkormányzatok nem ismerik eléggé a fiskális politika mozgásterét, tényleges szándékait ezért nem feltétlenül jól tudják előre jelezni saját működésük középtávú pénzügyi feltételrendszerét ezért gyakran érik azokat „finanszírozási meglepetések”. Ugyanakkor a központi szint sem látja át az önkormányzatoknál zajló folyamatokat, így a fiskális politika számára is váratlan helyzetek állhatnak elő. Ilyen a szektor nem várt hiánya, magas adóssága, esetenként a helyhatóság fizetési képességéből adódó kimentési kényszerek.
2. A kapacitásbeli különbségek az alsóbb szintű kormányzatok elégtelen szakember ellátottságából, infrastrukturális és más, a feladat ellátáshoz szükséges feltételek hiányosságából adódnak. A decentralizáció kapcsán általános elvnek tekintendő, hogy a helyi szinthez célszerű rendelni a közfeladatokhoz szükséges humán és infrastrukturális kapacitásokat, beleértve az utóbbi fenntartását is. .
3. A forrásokkal nem fedezett kiadási kötelezettségek létezése. helyi kormányzatok kiadási kötelezettségei, illetve a saját bevételi lehetőségei közötti rést az

¹⁹ Ld. Báger et al. [2010].

egyres országok gyakorlatában általában az állami transzferek töltik ki. Anomáliákat okoz azonban az a helyzet, ha a helyi kormányzatok számára előírt kötelező feladatok teljesítéséhez nem illeszkedik az önkormányzatok forrás-szerkezete, illetve túlságosan nagy a különbség a saját bevételek, illetve a kötelezően teljesítendő kiadások között. Ez a helyi kormányzati szint pénzügyi függőségét, esetenként kiszolgáltatottságát eredményezheti. A helyi önkormányzat ilyen értelmű függőségét a gyakorlatban a központilag szabályozott bevételek és saját bevételek arányával szokás mérni. A függőség minőségi ismérveinek jellemzésében fontos szerepe van annak, hogy milyen instrumentumokkal, technikákkal történik a központi kormányzati forrásoknak a helyi szintre történő eljuttatása és mennyire stabil és kiszámítható a központi adók átengedése, illetve mennyire stabil a támogatási rendszer.

4. A *közigazgatási szakadék* azt jelenti, hogy a közigazgatási rendszer határai és a különféle közszolgáltatásokkal kapcsolatos méretgazdaságossági keretek eltérnek egymástól, aminek következtében nem érvényesíthetők szolgáltatások optimális költségei. Reális ugyanis az a veszély, hogy a közigazgatási szerkezetbe „zárnak be” olyan helyi közszolgáltatásokat, amelyeknek „optimális üzemmérete” különféle okokból átlépné ezen határokat. E szolgáltatások esetében a közigazgatási rendszer által okozott tagoltság oldható a helyi kormányzati szinten kialakított kooperáció különféle formáival: társulás illetve bizonyos helyi feladatok ellátására szervezett „speciális kerületekkel” (pl. iskolakörzettekkel).
5. A decentralizáció általános elve, hogy a központi szint alkotja meg az átfogó szakpolitikai kereteket, az ezekhez kapcsolódó szakmai szttenderdeket és ezek az érvényesülését szolgáló visszacsatoló és ellenőrző mechanizmusokat. A *közpolitikai szakadék* azt jelenti, hogy a központi kormányzat ágazati minisztériumai felülről a helyi és/vagy az általános pénzügyi feltételek figyelembe vétele nélkül érvényesítik az általuk irányított területtel kapcsolatos közpolitikát. Ennek káros következménye az elégtelen, vagy éppen erőforrás pazarlást okozó feladatellátás, a párhuzamosságok kialakulása és a racionális helyi gazdálkodáshoz elengedhetetlen, az egyes szakterületek közötti helyi szintű koordináció gyengesége, vagy éppen hiánya. Ez zavarokat okozhat a helyi szükségletekhez igazodó szolgáltatásszervezésben, a helyi erőforrások méretgazdaságos hasznosításában és a lehetséges szinergiák kihasználásában.

A kutatás további szakaszában elvégezzük az itt röviden bemutatott szempontok és az EU-s fejlesztési források abszorpciójának eredményességének figyelembe vételével a többszintű kormányzás intézményrendszerének és minőségének elemzését néhány az EU-hoz 2004 után csatlakozott és a csatlakozás közben lévő országra. Ezen országokra igaz az EU csatlakozás azon alapvető hatása, amely a *nominális* és a *reálkonvergencia* követelményeinek ütközéséből adódik²⁰. E konfliktus kezelésének nyilván

²⁰ Ld. erről: Vigvári (2003)

valóan fontos eszköze a szubszidiaritást érvényesítő és az eredményességet²¹ és a költségvetési fegyelmet egyaránt érvényesítő nemzeti közpénzügyi rendszer. A kutatás következő lépése lesz, hogy a vizsgált országokra ország tanulmányok készülnek, amelyek célja, hogy országonként bemutassa a közpénzügyi rendszer főbb vonásait, a decentralizáció jellemzőit és minőségét, a működő költségvetési fegyelmi keretrendszereket, illetve az EU fejlesztési forrásainak abszorpciójával kapcsolatos eddigi tapasztalatokat.

A kutatás ezzel párhuzamosan figyelemmel kíséri az EU fiskális intézményrendszerének fejlődését és vizsgálja a tagállami szubnacionális kormányzati szintek pénzügyi intézményrendszerének működését, a vizsgált országok intézményi alkalmazkodását az EU általános állapotához, illetve a 2014-2020. közötti szóló többéves pénzügyi keretében rögzítésre kerülő feltételekhez.

Felhasznált irodalom

Achmad, E. – Brosio, G. [ed.] [2006]: Handbook of Fiscal Federalism. Edward Elgar

Ágh Attila [2011]: A közpolitika változó paradigmái: Az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig. Politikatudományi Szemle 1. szám. 31-48. o.

Báger Gusztáv, Jánossy Dániel, Kovács Richárd, Pulay Gyula, Tököli László., Vigvári András [2009]: Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában. ÁSZKUT tanulmányok

Báger Gusztáv, Kiss Daisy, Kovács Richárd, Vigvári András [2010]: A nemzetgazdasági tervezés megújítása. – Nemzeti igények, uniós követelmények. ÁSZKUT tanulmányok

Barr, N. [2009]: A jóléti állam gazdaságtana. Akadémiai Kiadó

Charbit, C and M. Michalun [2009]: Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government. OECD Working Papers on Public Governance, No. 14. OECD Publishing

DEXIA [2011]: Subnational public finance in the European Union. www.dexia-edition.com

Európai Unió Régiók Bizottsága [2009]: A RÉGIÓK BIZOTTSÁGA TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁSRÓL SZÓLÓ FEHÉR KÖNYVE.

http://www.cor.europa.eu/cor_cms/ui/ViewDocument.aspx?contentid=4a706135-ce6b-48c3-abd0-c9bc4686cfee letöltve: 2011. november 7.

Józsa Zoltán [2008]: Trendek, fejlődési irányok: önkormányzatok Nyugat-Európában. Nemzetközi Közlöny. 2. 5-21. o.

²¹ A 3E koncepciójáról ezen belül az eredményesség fogalmáról ld. Vigvári (2005).

- Musgrave, R.A. - Musgrave, P.B. [1989]: Public Finance in Theory and in Practice, International Edition McGraw-hill Book Company
- Pálné Kovács Ilona [2008]: Helyi kormányzás Magyarországon. Dialóg Campus, Budapest-Pécs
- Pollit, Ch. – Bouckaert, G. [2004]: Public Management Reform. A Comparative Analysis. Second Edition, Oxford University Press
- Rechnitzer János [2004]: A városhálózat és a régiók formálódása. Magyar Tudomány, 9. szám. 978-990. o.
- Török Ádám [1999]: Verseny a versenyképességért. Integrációs Stratégiai Munkacsoport. MEH. Budapest, 248 o.
- Szalai Á. [2002]: Fiskális föderalizmus. Áttekintés. Közgazdasági Szemle, 5. 424-440. o.
- Vigvári András (2003): Források és hiányok: Fiskális mozgástér bővítésének lehetőségei az euró-övezethez történő csatlakozás időszakában. In: Lenkei G (szerk.) Euró, érvek és ellenérvek. Budapest: Miniszterelnöki Hivatal Stratégiai Elemző Központ, 2003. pp. 221-247.
- Vigvári András (2005): Közpénzügyeink. KJK-KERSZÖV, Budapest,