

Golovics József

Hatékony árvízvédelem: központosítás vagy decentralizáció?

József Golovics

Efficient Flood Control: Centralization or Decentralization?

Abstract

Flood control is an essential public policy task in Hungary. In this paper we examine the welfare effects of vertical delegation of this function among government levels. We argue that despite the positive consequences of centralization, a decentralized flood control system might be more efficient. Our analysis focuses on the application of economic theory. Based on the economics of fiscal federalism we attempt to reason for our hypothesis and find practical conclusions for a flood control policy.

Keywords: flood control, fiscal federalism, centralization, decentralization

Összefoglaló

Az árvízvédelem adekvát kezelésének kérdése alapvető közpolitikai feladat Magyarországon. Jelen tanulmány az árvízvédelmi feladatok kormányzati szintek közötti delegálásának témáját vizsgálja. Amellett kívánunk érvelni, hogy noha a központosításnak lehetnek pozitív hozadékai, hatékonysági szempontból – többek között a területenként eltérő igények és a helyi viszonyok jobb ismerete miatt – a decentralizált feladat-ellátási forma mutatkozhat előnyösebbnek. Elemzésünket jelentős részben elméletalkalmazásra építjük. Hipotézisünk igazolásához a vonatkozó közgazdaság-tudományi szakirodalom vívmányait, azon belül is a fiskális föderalizmus elméletének megállapításait használjuk fel, s gyakorlati példákkal szemléltetve alkalmazzuk az árvízi védekezés esetére.

Kulcsszavak: árvízvédelem, fiskális föderalizmus, centralizáció, decentralizáció

A tanulmány korábbi változatához tett értékes megjegyzéseiért a szerző köszönettel tartozik Rosta Miklósnak

Bevezetés

A 2013-as dunai árvíz Magyarországon több szempontból is egyedülálló volt. Egyrészt a vízállás magasságában megdőntött rekordok, másrészt az állampolgárok példátlan összefogása miatt, harmadrészt pedig azért, mert a hatalmas árvíz okozta kihívással ezúttal egy országos szinten egységes, központi irányítás alatt álló katasztrófavédelem és vízügyi hatóság nézett szembe.

Az árvíz levonulását követően olyan vélemények látták napvilágot, melyek a védekezés sikerességét jelentős részben a katasztrófavédelem és a vízügyi hatóság centralizáltságából fakadó hatékonyságnak tulajdonították (Kormányportál, 2013). A centralizáció előnyei kapcsán azonban – noha az a 2010 óta hivatalban levő kormányok gazdaságszervezési filozófiájában általános prioritást élvez (Kornai, 2013) – a közgazdasági és közpénzügyi szakirodalomban árnyaltabb a

kép. Főszabály szerint ugyanis a kormányzati funkciókat minden esetben arra a legalacsonyabb szintre érdemes delegálni, ahol a vonatkozó döntések meghozatala a skálagazdaságossági és a költség-haszon hatásokat illetően leginkább megfelel az allokációs hatékonyság céljainak (Čapková, 2000).

Jelen tanulmány arra a kérdésre keresi a választ, hogy előnyösebbnek tekinthető-e, ha az árvízvédelmi feladatokat a kormányzat centralizáltan látja el. Amellett kívánunk érvelni, hogy noha a központosításnak lehetnek pozitív hozadécai, hatékonysági szempontból a decentralizált feladat-ellátási forma mutatkozik előnyösebbnek. Álláspontunkat elsősorban közgazdasági elméletalkalmazással kívánjuk alátámasztani. Ennek során nagyban építünk a jóléti közgazdaságtan elméleti konstrukcióira, valamint a közösségi döntések és a fiskális föderalizmus elméletének vívmányaira. A szakirodalomban fellelhető ismereteket az árvízvédelmi feladatok ellátásának témájára kívánjuk alkalmazni, s segítségükkel – gyakorlati szemléltetéssel kiegészítve – elemezzük a funkció kormányzati szintek közötti delegálásának kérdését. Álláspontunk szerint ezzel a közgazdaság-elméleti megközelítéssel új megvilágításba helyezzük eme fontos közpolitikai problémát, ami az árvízvédelmi tanulmányokat is egy eddig még elhanyagolt aspektussal gazdagítja, s a gyakorlati közpolitika-alkotók számára is releváns tényezőkre hívja fel a figyelmet.

Tanulmányunk jelen bevezetést követően öt további szerkezeti egységre tagolódik. Először elemzésünk keretrendszerét mutatjuk be, majd értékeljük a decentralizáltan, illetve központosítva megszervezett árvízvédelem előnyeit és hátrányait. Ezt egy kitekintés követi, amely a tanulmányban nem tárgyalt aspektusokra hívja fel a figyelmet. Munkánkat végül a konklúziók összegzésével zárjuk.

Elemzési keret

Tanulmányunkban az árvízvédelmi funkció vertikális delegálásának kérdését elsősorban az

absztrakció szintjén vizsgáljuk, s ezt követően vonunk le következtetéseket a gyakorlatra vonatkozóan. Ennek megfelelően az árvízvédelmet – mint fogalmat – is absztrakt szinten értelmezzük. A fogalom alatt minden olyan tevékenységet értünk – ideértve akár a preventív intézkedéseket, akár magát az effektív védekezést – amely az árvíz okozta károk minimalizálására irányul. Ezt a modelltbe illeszthetőség kedvéért a továbbiakban gyakran leegyszerűsítve a gát építésével fogjuk szemléltetni.

Annak érdekében azonban, hogy ezt az absztraktnan értelmezett kormányzati feladatot el tudjuk helyezni a kormányzati struktúra vertikumában, annak jellegét is meg kell ismernünk. Az árvízvédelmet Musgrave (1959) nyomán a kormányzat piaci kudarcok kezeléséért felelős allokációs funkciói közé sorolhatjuk. Ennek oka alapvetően az árvízvédelem externális hatásaiban és közjószág-jellegében keresendő. Azzal ugyanis, ha egy gazdasági szereplő piaci körülmények között – azaz állami beavatkozás hiányában – védekezne az árvíz ellen (vagy éppen elmulasztaná azt), nem csak saját magára, hanem a körülötte élőkre is hatást gyakorolna (ezt azonban döntésében nem venné figyelembe). Emellett egy megépített gát közjószág-jelleggel is bír, hiszen annak védelmét nem csak az azt kivitelező élvezheti, s ebből – radikális eseteket leszámítva – a környezetében élők sem zárhatóak ki. Mindezek mellett az is akadályozná a piac tökéletes működését, hogy a gátak iránt a polgároknak csak származtatott kereslete van: preferenciáik valójában nem a gátra, hanem a védettségre irányulnak. Így ezek a kudarcok akadályoznák, hogy a gátak társadalmilag optimális mennyiségben épüljenek meg, mivel a gazdasági szereplők a gátak társadalmi költségét vagy hasznait nem vennék figyelembe privát kalkulációikban, illetve a kizárás megvalósíthatatlansága miatt a rájuk vonatkozó valós preferenciáikat sem lennének hajlandók felfedni.

Elemzésünkben azt kívánjuk vizsgálni, hogy ezen árvízvédelmi feladatot mely kormányzati

színten érdemes ellátni. Ennek során a továbbiakban két esetet, a decentralizált (önkormányzati szinten történő) és a centralizált (központi kormányzat által történő) feladatellátást különböztetjük meg. Jóllehet, a gyakorlatban ennél lényegesen több, „köztes” feladat-ellátási forma létezhet (pl. megyei önkormányzati, térségi társulási, stb.), jelen tanulmányban ezek tárgyalásától terjedelmi okokból eltekintünk.

A föderalizmus gazdaságtanát – mely elméleti alapját adja elemzésünknek – gyakran nevezik a fiskális decentralizáció elméletének is, amely arra fókuszál, hogy a központból mely funkciók delegálhatók alsóbb kormányzati szintekre (Cullis & Jones, 2003; Dafflon, 2006; Horváth, 2007; Lockwood, 2006). Jelen tanulmány azonban ettől eltérő gondolatmenetet követ: a funkciók központból történő decentralizációja helyett – a szubszidiaritás elvének megfelelően – az önkormányzati szintről kiindulva végezzük el elemzésünket.

Árvízvédelem decentralizáltan

A kormányzat feladatainak allokációs ága kapcsán – amelybe az árvízvédelem is tartozik – a szakirodalom széles körű egyetértést mutat abban, hogy ezen funkciókat leginkább decentralizáltan érdemes működtetni (Čapková, 2000; Cullis & Jones, 2003; Horváth, 2007; Oates, 1972, 1977, 1991a, 1991b; Szalai, 2002). Ezen álláspontot elsősorban Oates (1972, 1999) decentralizációs tétele támasztja alá, mely kimondja: a centralizáció esetleges költségmegtakarító hatásainak hiányában a helyi közjavak és externáliák helyi hatáskörben való kezelése legalább olyan magas, vagy magasabb társadalmi jóléthez vezet, mintha a feladatot a központi kormányzat minden terület számára egységes módon biztosítaná. Ennek oka elsődlegesen abban keresendő, hogy a helyi közjavak és területi externáliák – amelyekhez a hozzáférés, illetve az általuk való érintettség csak egy bizonyos terület lakosai számára jelentkezik (Szalai, 2002; Horváth, 2007) – kezelését célzó közszolgáltatások iránt a kereslet településenként, területenként eltérő lehet. Ugyanez továbbá a megvalósítási,

előállítási költségeikről is elmondható (Mike, 2009). Ebből fakadóan, ha a közszolgáltatás nyújtásáért a központi kormányzat felelne – melyről feltételezzük, hogy mindenhol egy egységes „nemzeti átlagot” (Szalai, 2002, 425. o.) szolgáltatna – az eltérő preferenciák miatt az egységes feladatellátás holttehervesztéséhez vezetne. Ezzel szemben a decentralizált struktúra „lehetővé teszi a lokális keresleti és költségviszonyok szerinti differenciálást” (Mike, 2009, 15. o.).

Ilyen, az egységes szolgáltatásnyújtásból származó holttehervesztés az árvízvédelem központosítása esetén is jelentkezhet, s ez alatt természetesen nem csak azt a szélsőségesen leegyszerűsítő példát értjük, melyben a folyó menti és az attól több száz kilométerre fekvő város is ugyanolyan magasságú gátat „kapna”. Világos ugyanis, hogy a védelem iránti kereslet, a helyben szükséges tennivalók egyazon folyó partján fekvő, egymástól akár nem is túl távoli települések esetén is eltérőek lehetnek (pl. más típusú gátak; másfajta védekezési munkálatok; eltérő finanszírozási igények; stb.) Ha azonban a központ mégis mindenhol ugyanolyan védekezési munkálatokat rendelne el, az könnyen ahhoz vezethetne, hogy például az egyik településen (erőforráspazarló módon) feleslegesen magas gát épül, a másikat pedig (az alacsony gát miatt) elárasztja a víz.

Tagadhatatlan ugyanakkor, hogy a fenti gondolatmenet alapfeltevését, mely szerint a központi kormányzat kizárólag egy egységes átlag szolgáltatására képes, erős kritika érheti. Elfogadva ugyanakkor, hogy az állam is képes lehet differenciálni az egyes területek között, nem vethető el automatikusan a hatékonyságvesztés léte. A kritikára ugyanis a szakirodalom szerint (Mike, 2009; Oates, 1999; Szalai, 2002) három – egy tranzakciós költségek létevel, egy közösségi döntések elméletén alapuló és egy méltányossági szempontok mentén érvelő – válasz is adható.

Az első reflexió szerint, ha a központ képes is differenciálni az egyes területek között, az ehhez szükséges információ begyűjtésének

nehézkessége miatt ezt csak jelentős tranzakciós költségek mellett tudja megtenni. Léven ugyanis, hogy minden információ decentralizáltan van jelen a társadalomban (ti. ők ismerik a helyi tényezőket), azt egy gyorsan változó világban aligha lehetne azonnal és költségmentesen begyűjteni (Hayek, 1995).

Ez a nehézség az árvízvédelem kapcsán is megjelenhet: a helyi viszonyokat, a település szerkezetét, a gátak állapotára vonatkozó információkat, a vízszint aktuális állását, és az egyéb, döntés szempontjából fontos tényezőket leginkább a helyben lévők ismerik. Ők természetesen továbbíthatják mindezt a központ felé – aminek módja az információs és kommunikációs technológia tranzakciós költségeket csökkentő fejlődésének hatására az elmúlt évtizedekben sokat egyszerűsödött (Szabó, 2007) –, ám ez a nyilvánvaló költségek mellett a naprakészség szempontjából sem biztos, hogy a leghatékonyabb megoldás lenne.

Az információ decentralizált jellege miatt a helyi szint nem csak a problémákat, hanem az arra adott kormányzati válaszok hatásosságát, hatékonyságát és gazdaságosságát is pontosabban, illetve hamarabb érzékeli. Ez a helyi szintű elszámoltathatóságot is hatékonyabbá, az ellenőrzést pedig olcsóbbá (Čapková, 2000) teheti. Szintén a hatékonyabb elszámoltatást, és az ezt elősegítő helyi közügyekben való nagyobb mértékű tájékozódást implikálhatja az is, ha a Downs-féle (1990) racionális szavazók kisebb közösségben adhatják le voksukat (Cullis & Jones, 2003; Szalai, 2002): ott ugyanis nagyobb valószínűséggel lesz döntő az egyén szavazata, így jobban ösztönözve érezheti magát informáltsága emelésére is. A politikusok helyi szinten való jobb elszámoltathatósága így a közjóságról való döntési jogkör helyi szintre történő telepítését teheti indokolttá.

A harmadik reflexió szerint, noha a képessége meg lehet a központi kormányzatnak a területenkénti differenciálásra, a horizontális méltányosság elve – amely azt követeli meg,

hogy az azonos helyzetben lévők azonos bánásmódban részesüljenek – politikailag vállalhatatlanná teheti a különbségtétel alkalmazását.

A diszkrimináció ilyen jellegű tilalma miatt ugyanakkor az árvízi védekezés kapcsán aligha kellene politikai nyomást éreznie magán egy kormányzatnak, amiért a jogi szempontból azonos – például egy folyó partján fekvő és egy attól többszáz kilométerre levő – települések számára nem épít ugyanolyan gátat. Egy ilyen lépés ugyanis a vertikális méltányosság elvével lenne ellentétes, amely azt mondja ki, hogy a különböző helyzetben lévőköt különböző módon kell kezelni.

A horizontális méltányosság elve ugyanakkor nem az allokációs, hanem az ahhoz forrást biztosító finanszírozási oldalról jelenthet problémát. A haszonelvű adózás elve miatt ugyanis a gát központi építtetése azért sérthet méltányossági szempontokat, mert így annak finanszírozása olyan polgárok adójából (is) valósul meg, akik e közjóságnak közvetlenül egyáltalán nem élvezik a hasznait (Musgrave, 1959; Musgrave & Musgrave, 1993).

Ugyancsak a decentralizáció melletti érvként szolgál Tiebout (1956) hipotézise is, amely a „lábbal szavazás” fogalmát vezette be a szakirodalomba.

Eszerint egy olyan rendszerben, ahol a közszolgáltatásokat helyi kormányzatok nyújtják, s a finanszírozáshoz szükséges adókat is ők szedik be, bizonyos feltételek fennállása esetén az egyének azon önkormányzat fennhatósága alá költöznek, amely a preferenciáiknak leginkább megfelelő adó-közjóság „csomagot” kínálja.

Ez az árvízvédelem kapcsán azt jelentené, hogy a polgárok lábbal szavaznának arról, hogy melyik önkormányzat az, amelyik számukra elfogadható „adóáron” biztosít a preferenciáiknak megfelelő árvízvédelmet. Ez a fajta rendszer ugyanakkor kidejezeten előnytelen lenne a folyó menti települések számára.

Nekik ugyanis az árvízvédelmi feladatok ellátása miatt magasabb lehet a kiadási szintjük, amelyhez a többiekhez képest *ceteris paribus* több adót is kell beszedniük.¹

Ez azonban az önkormányzatok közötti „tökéletes verseny” elméleti rendszerében a folyó menti települések elnéptelenedéséhez vezetne, ráadásul ez a „kivándorlási folyamat” további negatív költségvetési externáliát – azaz a költözések miatt az adóalap csökkenését – is jelentene a szóban forgó önkormányzatok számára (Szalai, 2002; Wildasin, 1989). S noha a gyakorlatban természetesen ennél árnyaltabb a kép, a védekezési feladatok költségei egyértelműen többletforrásokat igényelnek ezen településeken, ami – saját bevételből történő finanszírozás esetén – kétségkívül hátrányt jelent számukra.

A Tiebout-hipotézist persze kiinduló feltételei miatt is több kritika érheti.² Ezek egyike pontosan a polgárok tökéletes mobilitására vonatkozó feltevésre irányulhat, ami mind elméleti (a költözésnek vannak mobilitássi költségei), mind empirikus oldalról (mint arra pl. Hárs (2012) rámutat, Magyarországon a földrajzi mobilitás foka bizonyos szocio-kulturális okok miatt nagyon alacsony) megkérdőjelezhető.

Erre ugyanakkor válaszul szolgálhat Hirschman (1995) kivonulás-tiltakozás-hűség trilemmája, amely szerint – összekapcsolva a Tiebout-hipotézissel – a polgárok nem csak a kivonulással fejezhetik ki nem tetszésüket az önkormányzat árvízvédelmi politikájával kapcsolatban. Amennyiben ugyanis hűségesek településük iránt – amit itt azonos hatásúnak tekinthetünk a Hárs (2012) által megállapított alacsony mobilitási hajlandósággal –, akkor a helyben maradás mellett tiltakozással adhatnak

hangot elégedetlenségüknek. Ez ugyancsak erős ösztönzőként szolgálhat a helyi szint számára a hatékony feladatellátásra, míg centralizált esetben a tiltakozás ilyen típusú hatása vélhetően mérsékeltebb lenne.

Mindezek mellett azonban a decentralizált modelltől – bizonyos mértékű mobilitás feltételezése esetén – nem tagadható el az sem, hogy egyfajta „versenyre” ösztönözheti a helyi kormányzatokat. Az árvízvédelem kapcsán ez természetesen nem feltétlenül a „laboratórium-föderalizmustól” (Salmon, 2006; Szalai, 2002) várt nagy volumenű gátépítési innovációkat jelentene (bár ez sem zárható ki), arra ugyanakkor motiválhatja az önkormányzatokat, hogy igyekezzenek minél olcsóbban és hatékonyabban megszervezni a védekezést.

További indok lehet az árvízvédelmi döntések helyi szintre történő delegálására, hogy ezáltal kivédhetővé válik, hogy a központi döntéshozatalban az árvízveszéllyel nem érintettek koalíciója (Johnson, 1999) megakadályozza a megfelelő védekezést biztosító gátrendszer kiépítésének állami elrendelését.

A helyzetet leegyszerűsítve ugyanis elmondható, hogy ha a központi szinten többségi elv érvényesül a döntéshozatalban (mint pl. a magyar Országgyűlésben), akkor a gátépítésben nem érdekelt – vagy szavazatcsere esetén (Buchanan & Tullock, 1999) a csupán kevéssé érdekelt – körzetek képviselőinek relatív többségű koalíciója leszavazhatja a szükséges védelem megfinanszírozását.

¹ Fontos hangsúlyozni, hogy a többletterhekre vonatkozó állításunkat a *ceteris paribus* feltevés mellett értjük. Világos ugyanis, hogy egy település bevételi és kiadási szintjét számos, itt nem vizsgált tényező is befolyásolja, s például az itt említett folyómellettségeknek – ami vitathatatlanul többletterhet ró az önkormányzatra – a kereskedelemre gyakorolt kedvező vonatkozásai révén például pozitív hatásai is lehetnek a helyi költségvetés egyenlegére.

² A Tiebout-hipotézis kritikái kapcsán az itt említetteken túl lsd. pl. Bewley (1981), illetve Whiteman (1983) munkáit.

Mindezt összevetve azt látjuk tehát, hogy az árvízvédelem relatíve hatékonyan megszervezhető önkormányzati szinten. A központosításból fakadó holtteherveszteség, illetve a tudás decentralizált jellegéből származó információs előny ugyanis erős érvek amellest, hogy ezen allokációs funkció az alsóbb szintű kormányzat hatáskörébe legyen utalva. Láthattuk ugyanakkor azt is, hogy ezen többletfeladat decentralizálása hátrányos helyzetbe is hozhatja a folyómenti településeket. A mérleg nyelvének dőlését jelentősen befolyásolhatja az állampolgárok mobilitásának mértéke, ami egy adott országon belül a költözés tranzakciós költségeitől, illetve szocio-kulturális tényezőktől, így akár a „lokálpatriotizmus” mértékétől is függ.

Árvízvédelem központilag megszervezve

Az alábbi fejezetben az árvízvédelem központi megszervezésének tulajdonságait tekintjük át. Ennek kapcsán megjegyezzük, hogy azon megállapításokat, amiket a decentralizáció kapcsán hátránynak értékeltünk, vagy kritikaként hoztunk fel, itt a centralizáció előnyeként említhetnénk. A redundancia elkerülése érdekében azonban ettől eltekintünk.

A centralizáció tárgyalása kapcsán fontos kiemelni, hogy Oates (1999) tétele is kizárólag addig támogatja a decentralizált megoldásokat, míg annak előnyei meghaladják azt a költségmegtakarítást, amit központosítás esetén a méretgazdaságossági hatások jelentenek.

A méretgazdaságosság lényege a kibocsátott mennyiség növekedése melletti átlagköltség-csökkenés mozzanatában ragadható meg (Milgrom & Roberts, 2005). Ezen szempont az árvízvédelem kapcsán több formában is megjelenhet. Gondolhatunk egyrészt magának a gátépítés fajlagos költségeinek csökkenésére (például az anyagok nagyobb tételben való olcsóbb megvásárlására, vagy a drága eszközök, gépek egyszeri megvételére), de nem feledkezhetünk meg a védelmet irányító

struktúra központosításával történő felesleges párhuzamosságok megszüntetéséről sem.

A centralizáció melletti további érv az interregionális externáliák, túlcsondulási hatások (Mike, 2009; Szalai, 2002) kezelése lehet. Ezek problematikus vonásai hasonlítanak az egyéni szinten megjelenő külső hatásokéra: noha az egyes önkormányzatok védekezési döntései nem csak a saját területükön élő lakosok életét befolyásolják, a döntések meghozatalakor nem veszik figyelembe ezt (Dalmazzone, 2006). Az interregionális externáliák léte ugyanakkor nem igényel feltétlenül centralizációt. Ezek kezelésére ugyanis – a coaseiánus szemlélet szerint (Coase, 2004) – az önkormányzatok közötti tárgyalások és alkuk révén is lehetőség van: amennyiben az érintettek száma alacsony és az alkuk megkötésnek tranzakciós költségei sem jelentősek, úgy az önkormányzatok horizontális megegyezései hatékony végeredményhez vezethetnek.

A túlcsondulási hatások negatív következményeinek kezelését emellett az állam úgy is elősegítheti – centralizált feladatellátás nélkül –, ha a megfelelő védekezést (pozitív externáliát) vertikális kormányközi transzferekkel szubvencionálja, annak elmulasztását (negatív externália) pedig a Pigou-adó logikája szerint bünteti (Čapková, 2000). Központosított feladatellátásra csak akkor van szükség, ha a kormányközi transzferek révén jelentkező megbízó-ügynök viszonyból és fiskális illúzióból (Szalai, 2002) származó problémák negatív hatása meghaladja a decentralizáció fent bemutatott előnyeit. További érv lehet a transzferek révén ösztönözött mechanizmusok kialakítása ellen, hogy ez az önkormányzatok költségvetési korlátját is „puhíthatja” (Kornai, 1997): a központi támogatás tudatában ugyanis a helyi szint nem feltétlenül van ösztönözve a feszes és felelős gazdálkodásra.

A korábban már említett horizontális méltányosság fogalma a centralizáció mellett is szólíthatat érveket. Abból ugyanis az is kiolvasható, hogy minden településnek,

állampolgárnak azonos bánásmódhoz és biztonsághoz van joga. Ebből a szempontból pedig elmondható, hogy amennyiben azt az alsóbb szint nem tudja biztosítani, úgy az állam felelőssége gondoskodni erről. Így, tekintve, hogy a hazai önkormányzatok különböző mérettel és különböző helyi adottságokkal rendelkeznek – ami a jövedelemtermelő képességüket is befolyásolja –, szükség lehet a kormányzatra az azonos minőségű közszolgáltatási szint biztosításához.

Mindebből levezethető az is, hogy valamennyi önkormányzatnak joga van ahhoz, hogy megfelelő védelemmel rendelkezzen az árvíz ellen, s ha erre saját forrással nem rendelkezik, akkor ezt az államnak kell biztosítania számára. Ez természetesen történhet transzferek útján, ám e módszer alkalmazása nyomán a fent említett problémák is felszínre kerülhetnek. Így, adott esetben indokolt lehet, hogy az árvízvédelmi feladatokat a kormányzat magához vonva, központi szinten szervezze meg.

Végül elmondható az is, hogy az információ alapvetően decentralizált jellege ellenére létezhetnek olyan esetek, amikor a tudás és a szükséges mennyiségben rendelkezésre álló szakértelem egy bizonyos szegmensének koncentrációja centralizált szinten valósítható meg (ti. nem várható el például minden polgármesterétől, hogy szakszerű tudással rendelkezzen az árvízi védekezés terén). Ebben az esetben – árvízvédelem kapcsán például a terület legjobb szakembereinek központba „gyűjtésével” – a felső szinten meghozott döntések szakmai színvonala és gyorsasága nagyban hozzájárulhat a probléma magasabb színvonalon történő kezeléséhez. Ez esetben ugyanakkor a hierarchia kudarcai (Miller, 2002), a – már említett – megbízó-ügynök viszonyból származó végrehajtási nehézségek jelenthetnek gondot a centralizált struktúra számára. Így elmondható, hogy bár a döntések gyorsan és szakszerűen meghozhatóak a központban, annak lefolyása a hierarchia „állomásain” olykor nehézségeket jelenthet, s esetenként a központi szándék torzulásához is vezethet.

Kitekintés

Noha a fentiekben elméleti szempontból, absztrakt szinten vizsgáltuk az árvízvédelmet, világos, hogy a gyakorlatban ez sokkal komplexebb közpolitikai feladatként jelenik meg. Ennek tudatában az alábbiakban néhány olyan felvetéssel szeretnénk élni, amelyek – további kutatás tárgyát is képezve – hozzájárulhatnak nézőpontunk tágitásához, s a probléma komplexebb módon történő kezeléséhez.

- A decentralizáció és a központosítás előnyeinek ötvözése elképzelhető lehet az árvízvédelmi funkció köztes szintre – akár kifejezetten e feladat ellátására létrehozott eseti igazgatási egységekhez – történő delegálásával, ahol a helyi döntéshozatal és a méretgazdaságosság pozitív hatásainak kihasználása mellett az intézményesített párbeszéd révén akár a horizontális megegyezésekben rejlő lehetőségek is jobban kiaknázhatóak.
- Tanulmányunkban az árvízvédelmi funkció delegálását a centralizáció-decentralizáció diszchotómiában elemeztük. További kutatás tárgyát képezheti ugyanakkor a dekoncentrált feladatellátás vizsgálata. Noha a dekoncentráció ugyancsak centralizált feladatellátást jelent – hiszen azt a központi államigazgatás végzi –, ám jellegeből fakadóan képes lehet a területi eltérések és helyi viszonyok nagyobb mértékű figyelembe vételére.
- A fentiekben központi szint alatt a nemzetállamok kormányzatait értettük. Világos azonban, hogy – akár csak az egyének és az önkormányzatok között – externáliák, túlcsoportulási hatások az egyes országok között is megjelenhetnek. Ennek megfelelően a nagy, több állam területén átvívelő folyók árvizeinek kezelésének bizonyos aspektusai akár regionális vagy kontinentális (pl. Európai Unió) szintre is delegálhatók lehetnek.
- Az a probléma, ami a gazdasági szereplők között a hiányos szerződések kapcsán jelentkezik (Hart & Moore, 1999), a

kormányzati funkciók delegálásánál is megjelenhet. Tekintve ugyanis, hogy a kormányzat a jövő végtelen számú kimenetére nem tud előre irányelveket alkotni, a feladatellátás szabályozása sosem lesz teljes. Így bizonyos reziduális döntési jogok (Hart, Shleifer, & Vishny, 1997) mindenképpen maradnak mindkét félnél. Az árvízvédelemben ennek jóléti hatásainak vizsgálata további kutatás tárgyát képezheti. Példaként ugyanakkor megemlíthető, hogy bizonyos döntési jogok akkor is megmaradhatnak az alsóbb szintnél, ha az árvízvédelmi feladatok ellátásáért alapvetően a központi kormányzat felel: ez egyes esetekben hatékonyságnövekedéshez, másokban pedig hatékonyságvesztéshez vezethet.

- Jelen tanulmányban elsősorban a feladatellátási oldalra fókuszáltunk, ennek finanszírozási lába azonban ugyancsak vizsgálat tárgyát képezheti. A területi korlátok miatt itt ettől eltekintünk, annyit azonban megjegyezhetünk, hogy főszabály szerint a két oldalnak célszerű összhangban lennie egymással. Ezalatt – egy egyszerű példával élve – azt értjük, hogy a védekezés decentralizálása esetén az önkormányzatnak vagy széles körű adószedési joggal kell rendelkeznie, vagy a központnak kormányközi transzferekkel (ennek negatív hatásait lásd. fentebb) kell biztosítani az alsóbb szint számára a szükséges forrásokat.
- Elemzésünkben elsősorban a feladatellátás hatékonysági vonatkozásaira kívántunk fókuszálni. Noha emellett – mind a decentralizáció, mind a centralizáció kapcsán – elkerülhetetlen volt néhány méltányossági szempont érintőleges vizsgálata is, ezen aspektus részletes

tárgyalása, beleértve a települések és országrészek közötti szolidaritás kérdését is, további kutatás tárgyát képezheti.

Konklúzió

Tanulmányunk azt a célt tűzte ki maga elé, hogy a vonatkozó közgazdasági elméletek segítségével megvizsgálja, mely kormányzati szintre érdemes telepíteni az árvízvédelem ellátását. Hipotézisünket, mely szerint a decentralizált feladatellátási forma előnyösebb, csak részben sikerült igazolnunk. Noha elemzésünkben a decentralizáció több érdemi előnyére is rámutattunk (pl. területenként eltérő igények; helyi viszonyok jobb ismerete; nagyobb ösztönzés a hatékony feladatellátásra), tagadhatatlan az is, hogy a centralizációnak is lehetnek pozitív hozadécai (pl. méretgazdaságosság; szakértelemkoncentráció). Tekintve azonban, hogy mélyebb empirikus vizsgálatok nélkül ezen előnyöket és hátrányokat nem lehet mérlegre helyezni, így a kérdésben az egyértelmű állásfoglalás sem lehetséges.

Ebből kifolyólag két további következtetést vonhatunk le. Egyfelől azt, hogy a kérdés eldöntése további, országspecifikus, a formális és informális intézményi keretrendszert figyelembe vevő empirikus kutatások tárgyát képezheti. Másfelől elmondható, hogy a gyakorlatban minden bizonnyal valamilyen köztes, az itt elemzett konstrukciók előnyeit kombináló, mindkét (vagy több) szintet bevonó, alternatív feladat-ellátási struktúra tudná a legnagyobb hatékonyságot biztosítani. Tanulmányunkkal ehhez a vonatkozó közgazdasági elméletek ajánlásainak összegyűjtésével és alkalmazásával, s ezáltal egy eddig elhanyagolt aspektus bevonásával kívántunk hozzájárulni.

Felhasznált irodalom

- [1.] Bewey, T. F. (1981): A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures. *Econometrica*, 49(3), 713-740.
- [2.] Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1999). *The calculus of consent : A logical foundations of constitutional democracy*. Indianapolis: Liberty Fund.

- [3.] Čapková, S. (2000). Helyi kormányzati ügyek. In J. Nemeč, & G. Wright (eds.), *Közösségi pénzügyek: Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben* (pp.: 469-501.). Budapest: Aula Kiadó.
- [4.] Coase, R. H. (2004). A társadalmi költség problémája. In R. H. Coase, *A vállalat, a piac és a jog* (pp.: 137-214.). Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó.
- [5.] Cullis, J., & Jones, P. (2003). *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Budapest: Aula Kiadó.
- [6.] Dafflon, B. (2006). The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice. In E. Ahmad, & G. Brosio (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism* (pp.: 271-305.). Cheltenham: Edward Elgar.
- [7.] Dalmazzone, S. (2006). Decentralization and the environment. In A. Ehtisham, & G. Brosio (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism* (pp.: 459-477.). Cheltenham: Edward Elgar.
- [8.] Downs, A. (1990). Politikai cselekvés a demokráciában: egy racionális modell. *Közgazdasági Szemle*, 38(9), 993-1011.
- [9.] Hárs, Á. (2012). Földrajzi mobilitás. In K. Fazekas, & Á. Scharle (eds.), *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990–2010* (pp.: 169-181.). Budapest: Budapest Intézet.
- [10.] Hart, O., & Moore, J. (1999). Foundations of Incomplete Contracts. *The Review of Economic Studies*, 66(1), 115-138.
- [11.] Hart, O., Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1997). The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1127-1161.
- [12.] Hayek, F. A. (1995). A tudás társadalmi hasznosítása. In F. A. Hayek, *Piac és szabadság. Válogatott tanulmányok*. (pp.: 241-252.). Budapest: KJK-Kerszöv.
- [13.] Hirschman, A. O. (1995). *Kivonulás, tiltakozás, hűség*. Budapest: Osiris Kiadó.
- [14.] Horváth, M. T. (2007). A helyi önkormányzatok kapacitáskereteinek ellentmondásossága pénzügyi szempontból. In M. T. Horváth, *Nézetek és látszatok. Decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből* (pp.: 15-38.). Budapest: KSKZ ROP 3.1.1. Programigazgatóság.
- [15.] Johnson, D. B. (1999). *A közösségi döntések elmélete*. Budapest: Osiris Kiadó.
- [16.] Kormányportál. (2013). Az Országos Műszaki Irányító Törzs rendkívüli közleménye (2013.06.16. 11.00 óra). *Kormányportál*. Letöltés helye: <http://www.kormany.hu/hu/kormanyzati-koordinacios-bizottsag-informaciok-az-arvizhelyzetről/az-országos-műszaki-irányito-törzs-rendkívüli-kozlömenye-2013-06-16-11-00-ora> (Letöltés ideje: 2014.04.14.).
- [17.] Kornai, J. (1997). Pénzügyi fegyelem és puha költségvetési korlát. *Közgazdasági Szemle*, 44(11), 940-953.
- [18.] Kornai, J. (2013). Központosítás és kapitalista piacgazdaság. In Kornai, J., *Központosítás és piaci reform. Válogatott művek, 3. kötet*, (pp.: 441-471.). Pozsony: Kalligram Kiadó.
- [19.] Lockwood, B. (2006). The political economy of decentralization. In E. Ahmad, & G. Brosio (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism* (pp.: 33-60.). Cheltenham: Edward Elgar.
- [20.] Mike, K. (2009). *Adalékok a föderalizmus gazdaságtanához - Alkalmazásokkal az európai integrációra*. Ph.D. disszertáció, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest.
- [21.] Milgrom, P., & Roberts, J. (2005). *Közgazdaságtan, szervezetelmélet és vállalatirányítás*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó.
- [22.] Miller, G. J. (2002). *Menedzserdilemmák. A hierarchia politikai gazdaságtana*. Budapest: Aula Kiadó.
- [23.] Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill: New York.
- [24.] Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1993). Az egyenlő teherviselés (az adózási méltányosság) megközelítési módjai. *Szociálpolitikai értesítő*, 1-2, 32-55.
- [25.] Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

- [26.] Oates, W. E. (1977). An economist's perspective on Fiscal Federalism. In W. E. Oates, *The Political Economy of Fiscal Federalism* (pp.: 3-20.). Lexington: Lexington Books.
- [27.] Oates, W. E. (1991a). Decentralization of the Public Sector. In W. E. Oates, *Studies in Fiscal Federalism* (pp.: 49-64.). Aldershot: Edward Elgar.
- [28.] Oates, W. E. (1991b). The Theory of Public Finance in Federal system. In W. E. Oates, *Studies in Fiscal Federalism* (pp.: 3-20.). Aldershot: Edward Elgar.
- [29.] Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- [30.] Salmon, P. (2006). Horizontal competition among governments. In A. Ehtisham, & G. Brosio (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism* (pp.: 61-85.). Cheltenham: Edward Elgar.
- [31.] Szabó, K. (2007). Az információs technológia hatása a piacgazdaságok átalakulására. In K. Szabó (ed.), *Összehasonlító gazdaságtan* (pp.: 255-282.). Budapest: Aula Kiadó.
- [32.] Szalai, Á. (2002). Fiskális föderalizmus. Áttekintés. *Közgazdasági Szemle*, 49 (5), 424-440.
- [33.] Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64 (5), 416-424.
- [34.] Wildasin, D. E. (1989). Interjurisdictional Capital Mobility: Fiscal Externality and a Corrective Subsidy. *Journal of Urban Economics*, 25, 193-212.
- [35.] Whiteman, J. (1983): Deconstructing the Tiebout hypothesis. *Environment and Planning D: Society and Space*, 1(3), 339-354.