

# GLOBÁLIS HATÁSOK ÉS (ÖN)KORMÁNYZATI SZEREPEK A XXI. SZÁZAD ELEJÉN\*

*Bordás Péter<sup>1</sup>*

*Nyilvánvalóvá vált a XX. század globális gazdaságában, hogy az új jelenségek új kihívások elé állítják a kormányzást, így a helyi kormányzati egységek működését is.<sup>2</sup> Míg nálunk a szocializmus meghatározó eszméje terjedt, addig az 1970-es évektől a fejlett nyugati államokban a neoklasszikus irányzat vált meghatározóvá, mely a kormányzati szektor leépítését, a magán szféra előtérbe helyezését hangsúlyozta a XX. században folyamatosan növekvő állami szerepekkel szemben. Ezt a folyamatot ún. New Public Management (NPM) mozgalomnak is szokás nevezni, mely szintén egy válságokkal teli időszakban nyert táptalajt.<sup>3</sup> Mindenesetre a 2007-ben kibontakozó válságig ez volt a meghatározó közgazdasági és gazdaságpolitikai gondolkodás alapja, melyet a Washingtoni Konszenzus is nagyban elősegített. Utóbbi tartalmára vonatkozóan több közgazdász, köztük a Nobel-díjas Joseph Stiglitz és Paul Krugman is negatív bírálatot fejtett ki. Mindazonáltal a rendszerváltó országok többsége, így Magyarország is, kicsit megkésve a neoliberais gazdaságpolitikával találta magát szemben, melyet az Európai Unióhoz való csatlakozási tárgyalások csak fokoztak.*

A kétezres évektől már nemzetközi szintéren fokozódtak az olyan álláspontok, amelyek például a túlságosan, a piaci szereplőkre támaszkodó közfeladat-ellátást, vagy épp a piaci szereplők szabályozatlanságát állították előtérbe.<sup>4</sup> Majd a gazdasági válság kibontakozását követően, mind a kormányzás hatásmechanizmusaiiban, mind pedig a szakirodalomban előtérbe kerültek az állam erősebb szerepét hangsúlyozó elgondolások. Ennek oka alapvetően a válság, majd az azt követő gazdasági visszaesés és az államháztartási bevételek csökkenése volt. Így tovább terjedt az a szemlélet, hogy az állami feladatok sokrétűek, rengeteg pénzbe kerülnek, s a feladat-ellátás nem hatékony. Ezt pedig több esetben azzal magyarázták, hogy a magánszereplők bevonásának eredménye a korrupció, a drágább ellátás, a felelősség és elszámoltathatóság hiánya, így újra kell gondolni az állami szerepeket.<sup>5</sup>

---

\* DOI 10.21867/KjK/2017.3.4.

<sup>1</sup> Dr. Bordás Péter, tudományos segédmunkatárs, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport

<sup>2</sup> Lásd erről részletesebben az MTA-DE Közszolgáltatási kutatócsoport: „A kormányzás kihívásai a mai piacgazdaságba” című kutatásának eredményeit: [www.kozjavak.hu](http://www.kozjavak.hu), [www.publicgoods.eu](http://www.publicgoods.eu).

<sup>3</sup> A magyar terminológiában Új Közmenedzsment, melyről lásd részletesebben: Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus, 2005, Budapest-Pécs.

<sup>4</sup> Bartha Ildikó: Kormányzási szintek és térbeli kapcsolatok. In: Horváth M Tamás - Bartha Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái*. Merre tartanak? Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2016. 777-792. old.

<sup>5</sup> Vigvári András: *Kormányzati szerepvállalás a globalizálódó gazdaságban pénzügyi nézőpontból*. In: Radványi Tamás (szerk.) *Pénz és társadalom: Dolgozatok a BGF Pénzügyi és Számviteli Kara tudományos műhelyéből*. Budapest: Budapesti Gazdasági Főiskola, 2011. 9. old.

A közfeladatok ellátásában tapasztalható kormányzati szintek közötti átrendeződés, úgy gondolom, hogy önmagában nem jelent problémát, számos tényező előidézheti azt, melyre a kormányok nyilvánvalóan eltérő módon reagálnak. Érdemesnek tartom ezért egy kicsit részletesebben elemezni a közszektorban érvényesülő trendeket a gazdasági válságot követő időszakban.

Jó kiindulási pontot jelent a témához a COCOPS projekt, mely 10 európai uniós tagállamban – köztük Magyarországon is - vizsgálta a reformokat közmenedzsment stílusú megközelítésben 2011-2014 között.<sup>6</sup> A tanulmány mind a negatív, mind a pozitív trendekre próbál fókuszálni, igaz alapvetően a központi költségvetési hatásokra tekintettel. Megemlíthető például, hogy Franciaország, Belgium vagy épp Magyarország esetében alapvetően a költségvetési megszorítások képezték az állami szektor változását. Addig Norvégia, Olaszország vagy épp az Egyesült Királyság esetében megjelent a hatékonyság és a teljesítmény kapcsolata is a reformfolyamatban. A vizsgálat hazánk esetében a hatékonyság bizonyos növekedését említi, melyet a közfeladatok centralizációjával magyaráz. Ezzel szemben arra is felhívja a figyelmet, hogy a reformok révén az átláthatóság nem erősödött Belgium, Magyarország és Spanyolország esetében. Nagyon érdekes a választópolgárok kormányokba vetett bizalmának kérdése.<sup>7</sup> A felmérés alapján a 10 országban általános tendencia volt a kormányzatokba vetett bizalom csökkenése, kivéve hazánkban. Tehát ez alapján a hazai centralizációs folyamat a választópolgárokban a biztonság és bizalom érzetét keltette. A várható nemzetközi tendenciákra reagálva a szerzők számos utat jelölnek meg, köztük a Magyarországon is érezhető centralizációs folyamatot, de ilyen jelenségekről számoltak be Hollandia, Norvégia és Olaszország esetében is, igaz nem akkora méretekben, mint nálunk.

A válság hatására előkerülő problémák tehát nemcsak nemzetközi szinten hozták felszínre a kormányzati beavatkozás lehetőségét, hanem Magyarországon is.<sup>8</sup> Hazánkban a 2010-es évektől érezhető az állami szerepek növekedésének igénye és gyakorlata, mely számos probléma együttesére vezethető vissza. Ezeket Lentner Csaba az alábbiak szerint foglalja össze:

- a neoliberais gazdaságpolitikai modell tartós válsága,
- felértékelődő állami szerepek a közhatalmi funkciók területén,
- a dekonjunkúra ciklusok ellensúlyozása a szociális-társadalompolitikai beavatkozások területén,
- Keynes gazdaságfilozófiájának reneszánsza 2007-től,
- sikeres fiskális és monetáris politika fordulatra, majd
- fenntartható növekedésre képes magyar államműködés.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> A kutatás eredményeit lásd részletesebben: Curry, Dion – Blijleven, Wieke – Van de Walle, Steven: *Current and Future Trend sin Public Sector Reforms*. COCOPS Work Package 8, 2014, 4-30.

<sup>7</sup> Curry, Dion – Blijleven, Wieke – Van de Walle, Steven: *Current and Future Trend sin Public Sector Reforms*. COCOPS Work Package 8, 2014, 5-25. old.

<sup>8</sup> Nagy Zoltán: *A közpénzügyi támogatások rendszere és szabályozása*. In: Lentner Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás - Közpénzügyek és államháztartástan II*. Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2015, 203. old.

<sup>9</sup> Lentner Csaba: *Általános államháztartási ismeretek*. Közigazgatási szakvizsga diáor. NKE-VTKI, Budapest, 2015. augusztus. Elérhető: [http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/3-modul-diasor-2015.original.pptx](http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/3-modul-diasor-2015.original.pptx) (letöltés dátuma: 2017. január 27.)

Mindezek eredményét úgy foglalja össze Lentner Csaba, hogy: „Így adódik, hogy hazánkban, Magyarországon is meg kell erősíteni a kormányzást, növelni kell az államháztartás hatékonyságát. Csak az erős állam képes arra, hogy garantálja az ország függetlenségét, határainak és állampolgárainak sérthetetlenségét, megóvja a polgárait a bűnözéstől és a terrorizmustól.”<sup>10</sup> E célok valóban kihívás elé állították a hazai kormányzást is, de talán utalhatunk arra is, hogy e feladatok megvalósítása nem csupán az „erős állam” koncepciója révén hajtható végre. Ahogyan Gellén Márton fogalmaz, az állam a saját válságát áttelepíti a társadalomra azáltal, hogy blokkolja a közérdek megfogalmazását és érvényesítését.<sup>11</sup> Mindazonáltal megjegyzem, a válság által felszínre hozott problémák kezelésére hivatkozással véghezvitt állami szerepek növekedése (mint például hazánkban), önmagában nem tekinthető elfogadhatatlannak, sem pedig alkalmatlan feladat-ellátási megoldásnak. A kérdés, a „mit és hogyan” feltevésen van, s annak tapasztalatai határozzák meg a választ is. A fent említett okok és indokok mellett megkezdődött hazánkban is a válságkezelésre adott reformfolyamat. Ennek egyik fontos eleme az önkormányzati rendszer és a helyi feladatok körének újragondolása volt. Az állami szerepek esetleges növekedésével ugyanakkor a vizsgálataim azt mutatják, hogy a legtöbb Európai Unió tagállamban nem csökkent a lokális szint szerepe, sőt inkább növekedett, tehát nem az alsóbb szintű kormányzatoktól vontak el feladatokat. Ezt mutatja be a 1. számú táblázat, mely a 2006 és 2015 közötti időszakban szemlélteti az Európai Unió 28 tagállamának alsóbb szintű kormányzati egységek kiadásainak változását a GDP %-os arányában. Az adatok értelmezéséhez kiemelném, hogy Németország, Ausztria, Spanyolország és Belgium esetében a nemzeti szint alatti valamennyi kormányzati szint kiadását összevontan tartalmazza a táblázat, tehát így a tartományi szintekét is.

Az állami szerepek változása, nevezetesen a feladatok növekedését a költségvetések kiadási oldalának változásával tudjuk jellemezni. Jelen írás a helyi kormányzati szint és a központi kormányzat közötti hangsúly eltolódásokra próbál fókuszálni. Ennek keretén belül az európai tendencia az adatok alapján úgy írható le, hogy a legtöbb tagállamban vagy nem változott jelentős mértékben a helyi szint súlya, vagy éppen növekedett a kiadások alapján (például Belgium, Finnország, Dánia, Svédország esetében).

Öt országot tudunk megemlíteni, ahol csökkent a helyi szint költségvetési kiadása (a táblázatban halvány késsel jelölve az országok), köztük legjelentősebb mértékben Írországban és Magyarországon. A 2006-os 12,7 %-ról 7,8-7,9 %-ra csökkent a helyi költségvetés a GDP arányában mérve hazánkban, tehát körülbelül harmadával csökkent. A legjelentősebb csökkenés ugyanakkor Írország esetében figyelhető meg, ahol a korábbi, amúgy is alacsony 6,5 %-ról 2,2 %-ra csökkent a helyi kiadási szint. Mint tudjuk, Írország a gazdasági válság után Görögországgal együtt jelentős pénzügyi gondokkal szembesült, mely megoldást kívánt. Előbbi esetében tehát a helyi szintű pénzügyi kapacitások csökkenése is bekövetkezett.

<sup>10</sup> Lentner Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 49.

<sup>11</sup> Gellén Márton: *Ha válság, akkor reform. Kalandozás a közigazgatási reformok forrásvidékén*. In: Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején*. CompLex, Budapest, 2010, 207.

## 1. táblázat

## Az alsóbb szintű kormányzati egységek kiadásainak változása a GDP %-os arányában 2006 - 2015 között, az Európai Unió 28 tagállamában

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Az EU 28 tagállamának átlaga	11,1	11,0	11,3	12,1	11,9	11,6	11,6	11,4	11,3	11,1
Ausztria	16,9	16,5	17,1	18,4	18,4	17,6	17,6	17,8	17,9	17,9
Belgium	21,1	20,7	21,7	23,2	22,7	23,0	23,3	23,7	23,5	26,6
Bulgária	6,4	6,4	7,1	8,2	7,2	6,6	6,6	7,9	9,0	10,4
Ciprus	1,8	1,8	1,7	1,9	2,0	2,1	1,8	1,5	1,6	1,6
Csehország	11,0	10,4	10,5	11,6	11,3	12,3	11,3	11,4	11,5	11,4
Dánia	32,5	31,3	32,1	35,8	35,8	35,6	35,9	35,5	35,4	34,9
Egyesült Királyság	12,0	11,9	12,5	13,5	13,2	12,5	12,9	11,5	11,0	10,9
Észtország	9,2	9,4	10,8	11,2	9,8	9,3	9,7	9,9	9,3	9,5
Finnország	19,2	18,9	20,0	22,3	22,4	22,6	23,4	23,8	23,8	23,6
Franciaország	10,8	11,0	11,2	11,9	11,5	11,4	11,7	11,9	11,8	11,4
Görögország	3,4	3,4	3,6	4,1	3,8	3,1	3,3	3,5	3,3	3,4
Hollandia	14,3	14,5	14,8	16,4	16,2	15,5	15,1	14,2	13,9	14,5
Horvátország	11,9	11,8	11,6	12,1	11,7	11,5	11,8	12,2	12,4	11,9
Írország	6,4	6,6	7,0	6,2	5,4	4,7	4,3	3,6	2,9	2,2
Lengyelország	13,6	13,3	14,0	14,5	14,9	13,9	13,2	13,1	13,3	12,8
Lettország	9,9	10,3	11,8	12,6	12,0	10,8	10,0	10,2	10,0	9,3
Litvánia	8,4	8,2	9,2	10,7	11,1	10,0	9,3	8,3	7,9	7,9
Luxemburg	4,8	4,7	5,0	5,7	5,3	5,1	5,0	5,0	4,9	4,6
Magyarország	12,7	11,6	11,3	12,0	12,6	11,4	9,3	7,5	7,8	7,9
Málta	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7	0,6	0,5
Németország	19,8	19,3	19,7	21,3	21,0	20,7	20,4	20,8	20,9	20,8
Olaszország	15,2	14,6	15,1	16,5	15,7	14,9	14,9	15,0	14,7	14,5
Portugália	6,5	6,7	7,1	7,5	7,4	6,8	6,2	6,6	6,0	5,9
Románia	8,6	9,7	9,7	9,9	9,5	10,3	9,6	9,2	9,0	9,7
Spanyolország	20,7	21,3	22,5	24,5	24,5	24,9	24,3	21,9	22,0	21,9
Svédország	23,3	23,2	23,9	25,2	24,3	24,5	25,1	25,3	25,3	25,0
Szlovákia	6,5	6,1	6,1	7,3	7,3	6,8	6,4	6,4	6,7	7,5
Szlovénia	8,6	8,3	9,0	9,8	9,8	9,4	9,6	9,8	9,9	9,0

*Forrás: az Eurostat adatai alapján saját szerkesztés<sup>12</sup>*

Összességében azt látjuk, hogy a 2008-as év után csak minimális csökkenés volt észrevehető, mely nem is egységes és nem folyamatszerű. Arra lehet így következtetni

<sup>12</sup> Government revenue, expenditure and main aggregates 2006 - 2015, Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (letöltés dátuma: 2017. július 31..)

az Európai Unió 28 tagállamának éves adatait figyelembe véve, hogy a hazánkban és még egy-két országban tapasztalható ilyen mértékű folyamat nem általános jelenség, tehát a helyi szint feladatainak, kiadásainak általános csökkenése nem igazolható. Ha pedig tendenciát szeretnénk meghatározni, akkor épp ellenkezőleg, az alsóbb kormányzati szintek szerepének – bár nem kiugró - növekedése figyelhető meg.

\*\*\*

A költségvetési adatok elemzése azt mutatja, hogy a válság hatására történt változás a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokban, de az nem a magyar megoldáshoz hasonló centralizációs folyamattal írható le. Számos esetben épp a helyi szint pénzügyi, újraelosztó szerepének növekedése figyelhető meg. Tehát a gazdasági válság az önkormányzati pénzügyekre is hatással volt, de a vizsgált európai országokban a problémák kezelésében nem a helyi költségvetési megszorítások játszották a fő szerepet. Sőt, több esetben a helyi szint pénzügyi-újraelosztási szerepének erősödése volt megfigyelhető. Továbbá azt a következtetést is levonhatjuk, hogy nincsenek standard válaszok az egyes globális jelenségekre, így egy válság idején sem. Az egyes országok eltérő módon válaszolnak a közfeladatok szintek közötti megosztására és finanszírozására. Tehát önmagában nincs jó vagy rossz kezelési megoldás, azok eredményeinek értékelésével vonhatunk le következtetéseket.

#### Források jegyzéke:

- Bartha Ildikó: Kormányzati szintek és térbeli kapcsolatok. In: Horváth M Tamás - Bartha Ildikó (szerk.): Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2016. 777-792. old.
- Curry, Dion – Blijleven, Wieke – Van de Walle, Steven: *Current and Future Trend sin Public Sector Reforms*. COCOPS Work Package 8, 2014, 5-25. old.
- Gellén Márton: *Ha válság, akkor reform. Kalandozás a közigazgatási reformok forrásvidékén*. In: Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején*. CompLex, Budapest, 2010, 207. old.
- Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus, 2005, Budapest-Pécs.
- Lentner Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 49. old.
- Nagy Zoltán: *A közpénzügyi támogatások rendszere és szabályozása*. In: Lentner Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás - Közpénzügyek és államháztartástan II*. Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2015, 203. old.
- Vigvári András: *Kormányzati szerepvállalás a globalizálódó gazdaságban pénzügyi nézőpontból*. In: Radványi Tamás (szerk.) *Pénz és társadalom: Dolgozatok a BGF Pénzügyi és Számviteli Kara tudományos műhelyéből*. Budapest: Budapesti Gazdasági Főiskola, 2011. 9. old.
- Lentner Csaba: *Általános államháztartási ismeretek*. Közigazgatási szakvizsga diasor. NKE-VTKI, Budapest, 2015. augusztus. Elérhető: [http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/3-modul-diasor-2015.original..](http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/3-modul-diasor-2015.original..)
- <https://krugman.blogs.nytimes.com/2015/07/12/killing-the-european-project>