

HORVÁTH GYULA–LÓRÁND BALÁZS

## Decentralizáció és gazdasági fejlődés

Az olasz példa

A tanulmány összefoglalja a szubszidiaritás és a decentralizáció értelmezése körüli viták jellemző jegyeit, bemutatja e társadalomirányítási elveknek a működés hatékonyságát befolyásoló szerepét. A regionalizált berendezkedésű Olaszország legnagyobb régiójának, Lombardiának a kísérletei alapján képet ad a regionális igazgatás reformjának eredményeiről és jövőbeli új irányairól. E régió a közpolitika területén jelentős innovációkat mutat fel, egyértelműen megállapítható, hogy a decentralizáció pozitívan befolyásolta a térség fejlődését. A tanulmány bemutatja, hogy a lombardiai regionális kormányzat milyen területeken ért el sikereket, elemzi ezek regionális beágyazottságának erősségét, azonosítja a gazdasági és társadalmi fejlődés regionális sajátosságaiból, a közpolitikai rendszer jellegzetességeiből adódó kockázatokat és az ezek mérséklését szolgáló módszereket.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: H76, H77, 023, R28, R58.

Az utóbbi évtizedek európai gazdasági, politikai és társadalmi változásainak jól kitapinthatók azok az elemei, amelyek az államigazgatás szervezeti rendszereinek szakmai szempontból ésszerű változásait idézték elő, állandó nyomás alatt tartották a hatalmi gépezet központi szervezeteit, újraszabályozásra készítették a társadalomirányítást, a forráselosztás rendjét, mozgatták a decentralizációs folyamatokat. A területfejlesztés szubnacionális szereplőinek egyre nagyobb száma, fokozatos megerősödésük, a funkcióik gazdagodása – az állami intézményrendszer átalakulásával párhuzamosan – a centralizált hatalom versenyképes ellensúlyát teremtette meg Európa sok országában. Az önálló regionális hatalomgyakorlás az európai politikai szótár népszerű tárgyszava lett az elmúlt század utolsó harmadában. A szubnacionális kormányzás intézményi szerkezetének minősége pozitív hatással volt a térségek fejlődésére, gazdasági növekedésére, jólétére.

A gazdasági-pénzügyi válságból való kilábalás utáni korszakot megalapozó elképzelések sorában világszerte fontos helyet foglalnak el az intézmények átalakításával kapcsolatos nézetek. Számos európai országban jelentős kutatási kapacitásokat for-

---

*Horváth Gyula* az MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete tudományos tanácsadója, a PTE Közgazdaságtudományi Kara egyetemi tanára.

*Lóránd Balázs* a PTE Közgazdaságtudományi Kara egyetemi adjunktusa.

dítanak intézményfejlesztési feladatokra, a többszintű kormányzás működésének tanulmányozására, a gazdasági növekedés és a jó kormányzás közötti összefüggések feltárására (*Bache-Flinders* [2004], *Dente* [2011], *Enderlein-Wälti-Zürn* [2010], *Kilper* [2010], *Marks-Hooghe* [2004]). Magyar közgazdászkutatók a tárgykörhöz kapcsolódó makropolitikai és államszervezési teendőkről értékes munkákat publikáltak az elmúlt években (*Csaba* [2006], *Erdős* [2006], *Kádár* [2008], *Sajó* [2008], *Szentes* [2011]). Politika-, igazgatás- és regionális tudományi, valamint közpénzügyi kutatók a hazai területi államszervezet lehetséges új funkcióit vizsgálva, fogalmaztak meg koherens nézeteket a decentralizáció és a szubszidiaritás alkalmazásának szükségességéről (*Faragó* [2004], *Horváth* [2010], *Horváth M.* [1997], [2004], *Pálné* [2009], [2010], *Vigvári* [2008], [2009]).

A kormányzási szintek közötti munkamegosztás elmélyülése az utóbbi évtizedekben folyamatos volt, a decentralizáció általános jelenséggé vált Európa nagyobbik részén. A 20. század közepén a kontinens népességének mintegy egynegyede élt szövetségi vagy regionális berendezkedésű államokban. A 21. század első évtizedének végén pedig a népességnek már közel háromnegyede élt olyan országokban, ahol a szubnacionális, regionális közigazgatási szint is fontos szerepet játszik a gazdasági növekedést meghatározó tényezők szervezésében (*Horváth* [2001]). Az átalakulás vezérelve a szubszidiaritás volt. E fogalom azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű hatóság a magasabb szintű szervvel szemben bizonyos fokú függetlenséget élvez, a hatalom központi, regionális és helyi szintjei között jogi normákban rögzített hatáskörmegosztás érvényesül (*Hajdú* [2008], *Lőrincné* [2003]).

A nemzeti kormányzás decentralizálásában az Európai Uniónak is volt szerepe. Az európai integráció közösségi politikájának alakításában részt vevő szereplők köre az alapítás óta folyamatosan szélesedett. A nemzeti kormányok, az ágazati minisztériumok és az Európai Bizottság együttműködése több évtizedig uralta a Közösség döntési mechanizmusát. Az egységes piac kiépítésének programja, amely új korszakot nyitott az Európai Unió fejlődésében, az integrációban közreműködő szervezetek kölcsönkapcsolatait is más megvilágításba helyezte. A területfejlesztés egyre több szereplőjének bevonása a döntésekbe, közreműködésük aktivizálása a finanszírozásban hatással volt az integrációs mechanizmusra is. A kollektív döntési rendszer kialakulása, a szereplők közötti munkamegosztás elmélyülése és az Európai Unió szakmai intézményeinek a közös politika érvényesítésében alkalmazott differenciált módszerei egyértelműen a nemzeti kormányok szuverenitásának gyengülését idézték elő (*Marks-Hooghe-Blank* [1996]). A kormányok egyre kevésbé irányíthatták a nemzeti szereplők nemzetközi tevékenységét. Az európai integráció tehát az irányítás különböző – szupranacionális, nemzeti és szubnacionális – szintjei közötti hatásköri és döntési jogosítványok újraszabását kényszerítette ki.

A kelet-közép-európai országokban a hatalmi berendezkedés szervezeti átalakítása természetesen a szubszidiaritás elvére épült, a gyakorlatban azonban a hatalommegosztás formai keretei, a jogi szabályozás és a gazdasági erőforrások telepítése között ellentmondások feszülnek. A rendszerváltó országok államberendezkedésének jellege továbbra is unitárius (egységes) maradt. A gazdasági-pénzügyi válság azonban több országban a centralizáció erősödését váltotta ki, nem egy esetben a

szubszidiaritás elve figyelmen kívül maradt. A többszintű kormányzás elemeinek fejlettsége különböző, az egyes szintek autonómiájának mértékében és funkcióinak kiterjedésében is jelentős eltérések tapasztalhatók.

## Szubszidiaritás középszinten – a régió

A többszintű kormányzás az Európai Unió szakpolitikai programjainak megvalósításában kulcsszerepet játszó fogalom. A többszintű irányítási rendszer, amelyben az elmúlt két évtizedben új szereplők – régiók, helyi közösségek, a területi fejlődésben meghatározó szerepet vállaló egyéb érdekcsoportok – jelentek meg, egyértelműen azt jelenti, hogy a nemzeti kormányok továbbra is az európai integráció meghatározó intézményei maradtak, a nemzetközi kapcsolatokban azonban át kell értékelni az intergovernmentalista felfogás jó néhány megállapítását. Szétválik ugyanis az *állam intézményszabályozó és politikai szereplőket orientáló* funkciója. Az intézmények működésének közösen kialakított normái, célracionális tevékenysége erős korlátot jelent a politikai szereplők számára (Marks [1996]). A nemzetállam nemzetközi és hazai politikában meggyengült pozícióját Gary Marks a szereplőközpontság előretörésével magyarázza. A döntési rendszerben fokozott szerephez jutott választott pártvezetők céljait már nem korlátozza a központi állam kompetenciája védelmének kényszerűsége.

A strukturális politikában bekövetkezett változások is módosították a szereplők *közreműködésének* lehetőségeit. A strukturális jellegű döntések több szintje alakult ki, nevezetesen hosszas előkészítő munka előzi meg a támogatások pénzügyi forrásainak felosztását, a támogatások felhasználásának irányítási rendszerét is alaposan ki kell dolgozni, majd végül az Európai Bizottság által elfogadott közösségi fejlesztési keretterv megvalósítását szolgáló működési programokat is szervezni kell. A strukturális programozás teljes folyamatában a közreműködő szintek szoros együttműködésére van szükség. A helyi-területi szereplőknek aktívan közre kell működniük a nemzeti fejlesztési tervek kidolgozásában, ami a tagországok nagy részében lényegében regionális fejlesztési tervezést jelent. A helyi szereplőknek figyelemmel kell kísérniük a fejlesztési keretterv egyeztetésének folyamatát, a nemzeti kormány és az Európai Bizottság által megkötött szerződés tartalmi elemeit, véleményt kell nyilvánítaniuk a működési programok kialakításáról, és végül közre kell működniük az operatív programok megvalósításában és ellenőrzésében.

A strukturális politika megvalósítását szolgáló, valamennyi tagországra érvényes alapelvek – szubszidiaritás, decentralizáció, addicionalitás, koncentráció, programozás, partnerség, áttekinthetőség – a nemzeti regionális politikai szervezetrendszer korszerűsítését is megkövetelték. Ezeket a szempontokat mérlegelték a közigazgatási reform során is. Az Európai Unió tagállamaiban az alapelvek következetes alkalmazása növelte a regionális fejlesztések hatékonyságát, erősítette a kohéziót. Az utóbbi időben egyre határozottabban megfogalmazódó új támogatáspolitikai célkitűzés, a versenyképesség fejlesztése a régiók fenntartható fejlődését kívánja szolgálni. S ami talán a legfontosabb, az európai uniós tagság lényege nem szűkíthető le a strukturális támogatások megszer-

zésére, hanem a közel 500 millió fős piac előnyeinek kiaknázását is fontos feladatnak kell tekinteni. Ebből következik, hogy a regionális politika továbbfejlesztésének módját sem kizárólag az újraelosztás mértékében, hanem a *belső és a külső erőforrások mobilizálásának lehetőségeiben* kell keresni. Területfejlesztés mellett a területi fejlődés komplexitásából adódó tágabb kérdéskörre is figyelmet kell fordítanunk.

A válságot követő új korszakban a nemzetállam alapvető érdeke lesz, hogy az országon belüli döntéshozatal megerősítésével és a *régiók érdekérvényesítési képességének* fokozásával ellensúlyozza a gazdaságpolitikáját érintő külső hatásokat. A regionális fejlesztés hagyományos gyakorlata az új paradigma keretében már nem alkalmazható; az állam regionális politikáját a régiók saját politikája egészíti ki. Ugyanakkor ez a paradigmaváltás nem automatikusan megy végbe. A különböző fejlettségű régióknak ugyanis eltérő érdekeik fűződnek az intézményes regionalizmushoz. A legszegényebb régiók változatlanul a külső, nemzeti vagy nemzetközi támogatástól várják felemelkedésüket; ezeket a régiókat sokkal inkább a támogatás hagyományos rendszerei motiválják, mint a szélesebb körű autonómia (Dente [1999], Keating [1998], Loughlin [2000]).

A regionalizmus teljes körű kibontakozását még mindig jelentős akadályok gátolják. A nemzeti kormányok továbbra is fontos ellenőrző szerepet töltenek be a régiók és az Európai Bizottság közötti kapcsolatrendszerben. Európa legszegényebb régiói nem képesek megfelelő módon érvényesíteni érdekeiket az európai integrációval összefüggő döntésekben, mivel kevesebb képviselőjük van az európai uniós intézményekben. Az Európai Unió versenypolitikája is a centralizáció mozgatórugóit erősíti. A Közösség regionális politikája nem megfelelően egyensúlyozza ki a versenytadottságokban meglévő különbségeket. A föderatív Német Szövetségi Köztársaság a példa arra, hogy a regionalizmus a központi kormányzat szintjén is összeegyeztethető a területi egyenlőtlenségek csökkentésével.

Az európai integráció visszafordíthatatlan folyamatával párhuzamosan a nemzeti kormányok legalább három területen továbbra is megőrzik kulcsszerepüket. Az *első* kulcsfontosságú feladat a tőke szabályozása és ellenőrzése. A gazdaság fejlődése a jövőben sem képzelhető el hatékony nemzeti monetáris rendszerek nélkül, és a vállalati stratégiák is a nemzeti szabályozókra és a belső piaci igényekre épülnek. A központi kormány *második* fontos teendője az innovációval és műszaki fejlesztéssel kapcsolatos nemzeti programok koordinálása. A *harmadik* területhez a munkaerőpiaccal és a nemzeti gazdaságpolitikával összefüggő feladatok tartoznak. Az állam sikere e két utóbbi területen nagymértékben függ attól, hogy a szubnacionális közigazgatási szintek milyen hatékonyan járulnak hozzá a felmerülő problémák megoldásához. A regionalizmus tehát megint csak előfeltétele a nemzetállam sikeres működésének, mivel a makropolitikai célkitűzések nem valósíthatók meg a vállalatok, az emberi erőforrások, az oktatás és a képzés jól megtervezett, összehangolt fejlesztése nélkül. Ugyanakkor nem tartható fenn a kiegyensúlyozott piaci verseny sem a szociális partnerek együttműködése nélkül. Ezeket a tényezőket pedig regionális szinten lehet optimálisan koordinálni (Keating [1998]).

Egyértelmű, hogy erős szubnacionális közigazgatási szervezeteket kell kialakítani a strukturális politika sikeres kidolgozásához és megvalósításához. A tőke vagy

a munkaerő egyszerű támogatása, jóllehet esetenként szükséges, nem elegendő ahhoz, hogy a kedvezőtlen adottságú térségek problémáira hosszú távú megoldást lehessen kidolgozni. Még ennél is egyértelműbb, hogy a piaci erők vagy az ágazati döntések önmagukban nem ösztönzik a gazdasági régiók sikeres alkalmazkodását. A piaci jelzésekre épülő strukturális változás és forrásallokáció egyszerű modellje tehát nem elegendő ahhoz, hogy a termelési struktúrákat az innovációorientált, tudásigényes gazdaság fejlődésének megfelelően lehessen korszerűsíteni. Az e feladatokra szakosodott decentralizált szervezetek a fejlesztő állam kulcsfontosságú intézményei, lévén az állam az aktív, kínálatoldali korszerűsítést szorgalmazza, szemben a szabályozó állammal, amely a kiigazítást a piaci erők szabad működésére bízta (Jeffery [2000]).

A régiók intézményesítése az autonómia fogalmához is kötődik. A regionális autonómiát hagyományosan a régiók és az állam közötti kétoldalú kapcsolattal hozták összefüggésbe, egyfajta „nullaösszegű játéknak” tekintve azt. Napjainkra e viszony azonban bonyolultabb lett. Egyrészt, mert az Európai Unió révén a kontinens hatalmi szerkezetében egy harmadik – a regionális – szint bekapcsolódásával az állam és az európai hatóságok között háromoldalú kapcsolatrendszer jött létre. Másrészt a globalizáció és az egységes belső piac következtében a régió és a piac közötti kapcsolatok is átalakultak. Nyitott gazdaságban a régiók termékeik értékesítésében és az egyéb céljaik teljesítéséhez szükséges források megszerzésében a világpiactól függenek.

## A decentralizáció előnyei és hátrányai

A decentralizáció társadalmi és gazdasági hatásairól nagyszámú publikáció született. A hatáskörmegosztásból adódó következmények jelentős része pozitív, vannak azonban kedvezőtlen jellegű tényezők is. A decentralizáció előnyös vonásainak egyik megnyilvánulása a *közszolgáltatások színvonalának növekedése*. A helyi közjavak és externáliák működését szolgáló közpénzügyek decentralizálásának elméleteiről kiváló összegzést találunk Szalai [2002] munkájában. Kifejezetten előnyös a decentralizáció abban az esetben, ha egy alulról jövő kezdeményezésre, igényre adott válaszra van szükség (Tselios és szerzőtársai [2011]).

A döntési hatáskörök alsóbb szintekre telepítésének második pozitív következménye a *régió gazdaságának fejlesztését szolgáló eszközök* eredményes alkalmazása. A célpiacokhoz való közelség lehetővé teszi a célok közötti rangsorolás módosítását (például az alaptőke vagy a munkaerő minőségének javára), a helyi vállalkozói képességek, a kisvállalkozások növekedését gátló tényezők és a gazdaság helyi szereplői erős és gyenge oldalainak jobban megismerhetők, a helyi hálózatokon keresztül a kedvezőbb információáramlás következtében a gazdaságpolitika célkitűzései könnyebben meghatározhatók. Megfelelő hatáskörrel felruházott és hozzáértéssel rendelkező decentralizált helyi rendszerben a támogatási programok eleve nyitottabbak a kísérletezések és az innovációk iránt, mint a merevebb országos szinten. A helyi termelési kultúra fejlesztése egy szervezet hatáskörében van, az egységes célok a regionális identitást is erősítik (Begg–Lansbury–Mayes [1994]).

A harmadik előnyös vonás a *közpolitikai innovációk megjelenése* (Ribstein-Kobayashi [2006]), amelyek kreatív, egyéni megoldásokat jelentenek, és amelyek növelhetik a bevételeket, megváltoztathatják a szolgáltatások nyújtásának rendszerét, vagy akár átformálhatják az egyeztetési fórumok szerepét is. Ezek a hatások a különböző területi egységek közötti, hatékonyságot javító versenynek is köszönhetőek. Az innovációk kisebb kockázatot jelentenek nemzeti szinten, hiszen egy adott országban csak akkor érdemes átvenni egy új megoldást, ha az már regionális szinten bizonyított (Rodríguez-Pose-Gill [2005]).

Negyedik előny a *magasabb színvonalú politikai hatalomgyakorlás*, amely megjelenhet az átláthatóság és elszámoltathatóság növekedésében, az információkhoz való könnyebb hozzáférésben és a választók és a politikusok közötti távolság csökkenésében (Rodden [2003], [2006]). Az állampolgárok politikába való beleszólási lehetőségének és a részvételnek a növekedése csökkentheti a helyi elit befolyását, és akár a kevésbé tehetőseket is közelebb hozza a helyi politikához. Mindezek a tényezők valamilyen kombinációja jelenti a decentralizáció előnyeit, ugyanakkor számos hátrányos jellemző is nyilvánvalónak tűnik.

Először: kockázatot jelent, hogy a decentralizáció erősödése esetében az országos szintű *hatékonyság és egyenlőség* csökkenhet. Ide kapcsolódnak az úgynevezett *ügynökproblémák*, azaz a kiadásokért és a finanszírozásért felelős kormányzati egységek elkülönülése. Kemény költségvetési korlátok hiánya esetén a kiadások társadalmi költségét nem tudják a nemzeti szint alatti kormányzatok internalizálni, emiatt a nemzeti jólét szempontjából szuboptimális döntések szülehetnek. Ezért gyakorivá válik a túlköltekezés, a kiadások határköltsége nemzeti szinten meghaladja a határhasznukat, még abban az esetben is, ha a regionális kormányzatok – saját nézőpontjukból vizsgálva – racionális magatartást követnek (Pisauro [2003], Rodríguez-Pose-Gill [2005]).

Másodsor: a hatékonyság fogalomköréből eredeztethetők a *területi verseny* káros hatásai is. A helyi erőforrások mobilizálása a befektetőkért folytatott küzdelemben önmagában hasznos is lehet, ám amikor egyazon ország különböző térségei versenyeznek (támogatásokkal, kedvezményes hitelekkel, ingyenes juttatásokkal) például a külföldi működőtőkékért, akkor ez a nemzeti hatékonyság szempontjából romboló hatást fejthet ki, és holtteher-veszteséget jelenthet. Ez a verseny megjelenhet a régiók közötti transzferekért is. Ráadásul azok a térségek, amelyek rosszabb kiindulási feltételekkel (nem megfelelő erőforrások, rosszabbul képzett adminisztráció stb.) rendelkeznek, végül kevésbé lesznek hatékonyak a különböző politikák megvalósításában, tehát eleve vesztesként kerülnek ki a versenyből. Ebben az esetben a központi kormányzat *kiegyenlítő szerepe csökken* (Rodríguez-Pose-Gill [2005], Tselios és szerzőtársai [2011]).

Harmadszor: a decentralizáció hátrányos tulajdonságaként említhető, hogy legjobb érdekérvényesítési képességekkel (gazdasági erő, szavazók száma, politikai képviselő, adóbevételek, jövedelmek, médiabefolyás) rendelkező regionális kormányzatok saját érdekeiknek megfelelően *befolyásolhatják a központi kormányzat politikáját* (Pike-Tomaney [2004]). Arra használják fel befolyásukat, hogy a régiók közötti transzferekből minél nagyobb részt szerezzenek meg. Igen gyakori

jelenség az is, hogy az alacsonyabb szintű kormányzat nem törődik a nem saját választóinak okozott pozitív vagy negatív hatásokkal (*Ribstein–Kobayashi* [2006], *Szalai* [2002]).

Negyedszer: a decentralizáció jelentős *intézményi terheket, költségeket* indukálhat. Az egyes adminisztratív funkciók ellátása érdekében regionális szinten megjelenő újabb intézmények bizonyos esetekben felesleges párhuzamosságot jelentenek a rendszerben, a méretgazdaságossági előnyök ezért elveszhetnek (*Szalai* [2002]), vagyis nincs lehetőség specializációra és munkamegosztásra. Ráadásul a központi kormányzatok sokszor képzetesebb és tehetségesebb hivatalnokokat képesek alkalmazni, mint a regionális szintű kormányzatok, mindez csökkenti az esélyét az innovációk megjelenésének és a hatékony, minőségi intézményi működés erősödésének (*Prud'homme* [1995], *Tanzi* [2001]). Emellett a felelőségek világos elhatárolása nél-

### 1. táblázat

A decentralizáció gazdasági előnyei és hátrányai

Előnyök	Hátrányok
<p>1. <i>Megfelelő közszolgáltatási szint biztosítása:</i> helyi szükségletek jobb megismerése.</p> <p>2. <i>Hálózati jellegű gazdaságszervezés:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– alaposabb piacismeret,</li> <li>– összetettebb tervezési adottságok,</li> <li>– kedvezőbb gazdasági együttműködési lehetőségek.</li> </ul> <p>3. <i>Közpolitikai innovációk megjelenése:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– kreatív, hatékony megoldások (például új egyeztetési formák),</li> <li>– kisebb kísérletezési kockázat nemzeti szinten,</li> <li>– kidolgozott és bevált megoldások alkalmazása nemzeti szinten.</li> </ul> <p>4. <i>Magasabb színvonalú politikai hatalomgyakorlás:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– nagyobb átláthatóság és elszámoltathatóság,</li> <li>– előnyök az információk összegyűjtésénél,</li> <li>– választók és politikusok közötti kisebb távolság,</li> <li>– szélesebb körű állampolgári részvétel, a helyi elit túlzott hatalmának mérséklése.</li> </ul>	<p>1. <i>Hatékonyági veszteségek:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ügynökproblémák (kiadási és bevételi felelősség elválasztása, társadalmi költségek nem internalizálhatók, puha költségvetési korlát, szuboptimális döntések),</li> <li>– területi verseny káros hatásai (holtteher-veszteség).</li> </ul> <p>2. <i>Méltányossági problémák:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– nemzeti szintű kiegyenlítés háttérbe szorulása (a hátrányos térségek rosszabbul szerepelnek az erőforrásokért folyó küzdelemben),</li> <li>– központi kormányzat befolyásolása önérdék mentén (nagyobb transzferek megszerzéséért),</li> <li>– nem saját választóknak okozott pozitív és negatív hatások (externáliák).</li> </ul> <p>3. <i>Intézményi terhek:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– duplikáció, méretgazdaságossági veszteségek (nincs lehetőség specializációra és munkamegosztásra),</li> <li>– potyautas-probléma (ha nincsenek jól elhatárolva a felelőségek),</li> <li>– egyes közjóságokból túlkínálat, másokból túlkereslet jöhet létre.</li> </ul> <p>4. <i>Korrupció megerősödése:</i> (korlátozott belső ellenőrzés, kisebb médiafigyelem, erősebb helyi nyomásgyakorló csoportok, politikusok személyes kapcsolatai a helyi érdekszövetségek vezetőivel).</p>

Forrás: *Rodríguez-Pose–Gill* [2005] 408–415. o. alapján.

kül könnyen felléphet egyes kormányzati szinteken a „potyautas-probléma”, és bizonyos közjóságok kínálata túlzottan alacsony vagy túlzottan magas lesz (*Rodríguez-Pose-Gill* [2005]).

Ötödösör: a decentralizáció kapcsán a korrupció is erőteljesebben megjelenhet (*Rodden* [2003], [2006]), mivel a helyi szintű politikusok esetében a feddhetetlenség kevésbé fontos: a belső ellenőrzés korlátozott, illetve kisebb figyelemben is részesülnek a média részéről. Továbbá az alacsonyabb számú helyi érdekekhez kapcsolódó nyomásgyakorló csoport könnyebben megszerveződik. Valamint a közelség miatt a helyi politikusoknak személyesebb kapcsolatuk lehet az érdekcsoportok vezetőivel (*Rodríguez-Pose-Gill* [2005], *Tselios és szerzőtársai* [2011]). (1. táblázat.)

Az ösztönzési rendszert és a kellően tagolt intézményi struktúrát a decentralizált szervezetrendszer hatékony működésének előfeltételeként kell számításba venni (*Rodden* [2006]), szükség van az intézmények kialakítására (*Litvack-Ahmad-Bird* [1998], *Azfar és szerzőtársai* [1999]), nem hagyhatók figyelmen kívül az adott közpolitikai feladat és a helyi közösségek jellemzői (*Fleurke-Hulst* [2006]).

A kockázatok csökkentése érdekében jogi szabályozással, kemény költségvetési korlátok megteremtésével kell elejét venni annak, hogy a regionális kormányzatok túl sokat költsenek (*Litvack-Rodden* [2000]). Jogi szabályozással alakítható ki a megfelelő egyensúly a költségvetési szabadság és felelősség között, valamint a fékek és ellensúlyok (vagyis az ösztönzők) rendszerének működtetése, ami biztosíthatja, hogy az egyes szereplők ne éljenek vissza az autonómiával, és ne lépjen fel a potyautas-probléma.

A regionális kormányzatok erőteljes befolyását csak hatékony, megújult feladatkörrel rendelkező központi kormányzat ellensúlyozhatja. A többszintű kormányzás egységes rendszert alkot. Valamelyik szint átalakítása hatással van a szintek közötti munkamegosztás tartalmára. A döntési jogkörök és az erőforrások alacsonyabb szintre delegálása akkor lehet sikeres (gazdasági szempontból is), ha a decentralizáció valamennyi eleme konzisztens törvényi szabályozási rendszert alkot. Ennek következményeként a térségek közötti transzferek elosztásának módja sem lehet önkényes. A decentralizáció által kiváltott gazdasági előnyök nem jelennek meg automatikusan, hanem jelentős mértékben attól függenek, hogy melyik kormányzati szint ösztönzi és irányítja a decentralizációs törekvéseket.

## A decentralizáció hatása a gazdasági növekedésre

Egy ország közigazgatásának fejlesztésében az elmúlt évtizedekben folyamatosan egyre nagyobb hangsúlyt kapott annak vizsgálata, hogy a döntési jogkörök decentralizálása mennyiben képes elősegíteni a gazdasági növekedést. Az első empirikus eredmények az 1970-es években jelentek meg, a közvetlen hatások feltárássával foglalkozó elemzések pedig röviddel az ezredforduló előtt láttak napvilágot (*Breuss-Eller* [2004]).

A témakör angol nyelvű szakirodalmának áttanulmányozása során több mint két tucat mértékadó vizsgálati összefoglalót találtunk. Ezek jellemzőit összesítettük a 2.



táblázatban. Az elemzések során a kutatók a decentralizáció különböző fajtáit, megnyilvánulási formáit vizsgálták. *Rodríguez-Pose-Ezcurra* [2010a] a decentralizáció három típusát különbözteti meg:

- *költségvetési* decentralizáció: erőforrások átadása a nemzetállami szint alatti kormányzatnak;
- *politikai* decentralizáció: hatalom átadása a nemzetállami szint alatti kormányzatnak;
- *adminisztratív* decentralizáció: autonómia adása a szubnacionális egységeknek a központi kormányzattól.

## 2. táblázat

A decentralizáció és a gazdasági növekedés kapcsolata az empirikus kutatásokban

Hivatkozás	A vizsgált decentralizáció típusa	Kimutatott kapcsolat	Minta (térbeli lehatárolás)	Időszak
<i>Akai-Nishimura-Sakata</i> [2007]	költségvetési decentralizáció (bevétel, kiadás)	fordított <i>U</i> alakú	Egyesült Államok 50 tagállama	1992–1997
<i>Asatryan</i> [2010]	költségvetési decentralizáció (bevétel)	negatív	23 OECD-ország	1975–2001
<i>Baskaran-Feld</i> [2009]	költségvetési decentralizáció (bevétel)	negatív, nem erőteljes	23 OECD-ország	1975–2001
<i>Behnisch-Büttner-Stegarescu</i> [2001]	költségvetési decentralizáció (kiadás)	a centralizáció összességében pozitív hatása	Németország	1950–1990
<i>Cantarero-Gonzalez</i> [2009]	költségvetési decentralizáció (bevétel, kiadás)	kiadási decentralizációnál nincs kapcsolat; bevételi decentralizációnál: pozitív (egy optimális szintig, utána nem szignifikáns)	17 spanyol régió	1985–2004
<i>Davoodi-Zou</i> [1998]	költségvetési decentralizáció (kiadás)	negatív, nem szignifikáns (a fejlődő országokban); nincs (a fejlett országokban)	46 ország	1970–1989
<i>Desal-Freinkman-Goldberg</i> [2003]	adóbevétel visszatartásának aránya	pozitív	80 orosz régió	1996–1999
<i>Enikolopov-Zhuravskay</i> [2003]	költségvetési decentralizáció (kiadás és bevétel)	pozitív és szignifikáns (csak a fejlődő országokban); intézmények döntő szerepe (politikai pártok ereje javítja az eredményeket)	91 ország	1975–2000

## A 2. táblázat folytatása

Hivatkozás	A vizsgált decentralizáció típusa	Kimutatott kapcsolat	Minta (térbeli lehatárolás)	Időszak
<i>Imi</i> [2005]	költségvetési decentralizáció (kiadás)	pozitív és szignifikáns	51 ország	1997–2001
<i>Lin-Liu</i> [2000]	bevétel visszatartásának aránya	pozitív és szignifikáns	Kína	1970–1993
<i>Oates</i> [1995]	költségvetési decentralizáció (kiadás, önállóság szintje: saját bevételek)	szignifikáns, robusztus, pozitív; önállóság: nem szignifikáns	40 ország	1974–1989
<i>Rodríguez-Pose-Bwire</i> [2003]	költségvetési decentralizáció (kiadás)	nincs kapcsolat (negatív kapcsolat: Mexikó, Egyesült Államok)	6 ország (Németország, India, Olaszország, Mexikó, Spanyolország, Egyesült Államok)	1963–2001
<i>Rodríguez-Pose-Ezcurra</i> [2010a]	költségvetési decentralizáció (kiadás, bevétel)	negatív, szignifikáns, robusztus (kivéve alacsony szintű decentralizáció: itt egy küszöbértékig pozitív)	21 OECD-ország	1990–2005
	politikai decentralizáció	pozitív vagy negatív (az alkalmazott indikátortól függően)	21 OECD-ország	1990–2005
	adminisztratív decentralizáció	negatív	21 OECD-ország	1990–2005
<i>Rodríguez-Pose-Kroijer</i> [2009]	költségvetési decentralizáció (kiadás, bevétel, adók, transzferek)	kiadási autonómia és kormányzati transzferek: negatív és szignifikáns; adók átengedése: pozitív középtávon	16 közép- és kelet-európai ország	1990–2004
<i>Stansel</i> [2005]	kormányzati struktúra	pozitív és szignifikáns	314 nagyvárosi térség az Egyesült Államokban	1960–1990
<i>Thießen</i> [2000]	költségvetési decentralizáció (kiadás, önállóság szintje: saját bevételek)	fordított <i>U</i> alakú	26 ország	1975–1995
<i>Thießen</i> [2003]	költségvetési decentralizáció (kiadás és bevétel)	fordított <i>U</i> alakú	26 OECD-ország	1973–1998

## A 2. táblázat folytatása

Hivatkozás	A vizsgált decentralizáció típusa	Kimutatott kapcsolat	Minta (térbeli lehatárolás)	Időszak
<i>Thornton</i> [2007]	költségvetési decentralizáció (bevétel)	nem szignifikáns	19 OECD-ország	1980–2000
<i>Yilmaz</i> [2000]	költségvetési decentralizáció (kiadás)	helyi szinten nagyobb növekedés, regionális szinten nem szignifikáns  szignifikáns pozitív (unitárius országokban); föderális országokban nem meggyőző eredmények	46 ország	1971–1990
<i>Woller–Philips</i> [1998]	költségvetési decentralizáció (kiadás és bevétel)	nincs kapcsolat	23 fejlődő ország	1974–1991
<i>Xie–Zou–Davoodi</i> [1999]	költségvetési decentralizáció (kiadás)	nem szignifikáns	Egyesült Államok 50 állama	1948–1994
<i>Zhang–Zou</i> [1998]	költségvetési decentralizáció (kiadás)	negatív és szignifikáns, robusztus	Kína 28 tartománya	1980–1992
<i>Zhang–Zou</i> [2001]	költségvetési decentralizáció (kiadás)	negatív és szignifikáns	Kína 29 tartománya	1987–1993
	költségvetési decentralizáció (kiadás és bevétel)	pozitív, szignifikáns (csak a bevételi decentralizáció)	India 16 jelentősebb állama	1970–1994

*Forrás: Rodríguez-Pose–Ezcurra* [2010a] 33. o., *Asatryan* [2010] 29–30. o., *Breuss–Eller* [2004] 17–19. o. felhasználásával és kiegészítésével.

Komplex összefüggésekre mutatnak rá tanulmányaikban más elemzők (*Akai–Nishimura–Sakata* [2007], *Thießen* [2000, 2003]), akik a fordított *U* alakú kapcsolat meglétére hívják fel a figyelmet. E szerint ha egy adott (optimális) szintig növeljük a költségvetési decentralizáció fokát a magas jövedelmű országokban (vagy éppen az Egyesült Államok tagállamaiban), az a gazdasági növekedésre pozitívan hat, majd ezen optimális szint után inkább negatív hatás érvényesül, vagyis a túlzott decentralizáció a növekedést visszafogja. Vagyis a költségvetési decentralizáció növeléséből származó gazdasági előnyök korlátozottak. Ezt az összefüggést a kutatók regressziós számítások segítségével bizonyították mind föderalista, mind unitárius berendezkedésű országokban. Ennek megfelelően érdemes megtalálni a decentralizációnak azt az optimális szintjét, ahol az ennek köszönhető gazdasági növekedés maximális. Mindez magyarázatot adhat azokra az egymásnak ellentmondó kutatási eredmé-

nyekre is, amelyek egyrészt pozitív, másrészt pedig negatív összefüggéseket mutattak ki. *Thießen* [2003] szerint Olaszországban (Portugáliához és Spanyolországához hasonlóan) a decentralizáció szintje alacsonyabb az optimálisnál.

Hasonló következtetésekre jut *Rodríguez-Pose-Ezcurra* [2010a] is OECD-országok adatainak tanulmányozása alapján. Nézetük szerint azokban az országokban, ahol a költségvetési decentralizáció alacsony szintű, annak mérsékelt növelése pozitív gazdasági hatásokat válthat ki, ugyanakkor a decentralizáció szintjének túlzott növelése már negatív hatással van a gazdasági növekedésre. Ezek alapján feltételezik az *U* alakú összefüggés jelenlétét ezekben az esetekben.

Több elemzés eredményei arra világítanak rá, hogy az elmaradott, a fejlődő és a fejlett országok csoportjaiban más hatással jár a decentralizáció növelése:

- *Davoodi-Zou* [1998] empirikus elemzése szerint a fejlődő országokban a vázolt kapcsolat negatív és nem szignifikáns, míg a fejlett országokban nem létezik;

- *Enikolopov-Zhuravskaya* [2003] szerint viszont éppen a fejlődő országokban pozitív és szignifikáns a kapcsolat – ebben az intézmények fontos szerepet játszanak, a politikai pártok ereje javítja a kapcsolat erősségét;

- *Yilmaz* [2000] eredményei az unitárius és a föderatív berendezkedésű országok között mutatják ki a különbséget: ezek alapján a költségvetési decentralizáció erősítése szignifikáns és pozitív hatással van az unitárius országokban a növekedésre, míg a föderális országokban az eredmények nem elég meggyőzők.

A differenciált megközelítés előnyét egyrészt az jelenti, hogy kiszűri azokat a zavaró tényezőket, amelyek megnehezítik a nagyon eltérő fejlettségű országok összehasonlítását, másrészt a decentralizáció különböző típusainak hatásai is jól nyomon követhetők. *Rodríguez-Pose-Kroijer* [2009] arra a következtetésre jut, hogy a kiadási autonómiának és a kormányzati transzfereknek inkább negatív és szignifikáns szerepük van a gazdasági növekedésben, míg az adók átengedése (visszatartása regionális szinten) középtávon (hat év után) pozitív hatást gyakorol a növekedésre a vizsgált 16 közép- és kelet-európai országban. *Rodríguez-Pose-Ezcurra* [2010a] külön vizsgálta a költségvetési, politikai és adminisztratív decentralizációt. Szinte minden esetben negatív kapcsolatot mutatott ki a növekedés és a decentralizáció mértékének emelkedése között, kivéve a politikai decentralizációt, amelynél egyes indikátorok használata esetén pozitív kapcsolatot sikerült bebizonyítani. *Zhang-Zou* [2001] szerint a decentralizáció megnyilvánulási formái közül csak a bevételek területén megmutatkozó autonómia bővítése járul hozzá pozitívan és szignifikáns módon a gazdasági növekedéshez. *Cantarero-Gonzalez* [2009] spanyolországi esettanulmányban a kiadási decentralizáció és a növekedés között nem talált kapcsolatot, míg kimutatta, hogy a bevételi autonómia növelése egy bizonyos szintig pozitívan hat a gazdasági növekedésre.

Külön érdemes kiemelni *Stansel* [2005] tanulmányt, amelyben a szerző a decentralizációt nem a kiadások és bevételek különböző kormányzati szintek közötti megoszlása szerint vizsgálta, hanem a *kormányzati struktúra kialakítása* alapján. Az Egyesült Államok 314 nagyvárosi térségét vizsgálva arra következtetésre jutott, hogy a decentralizáció növelése pozitív és szignifikáns hatással van a gazdasági növekedésre.

A többféle, néha egymásnak is ellentmondó eredmény háttérében az állhat, hogy a kutatók számos olyan változót nem kapcsoltak be a vizsgálatokba, amelyek szintén hatással lehetnek akár a növekedésre, akár a decentralizáció erősödésére (látens változók). Ennek feloldása különböző kontrollváltozók használatával lehetséges. Bizonyos jelenségek felmérésére viszont nem állnak rendelkezésre nagyszámú, összehasonlítható adatok, ezért további vizsgálatokra van szükség ezen a területen.

Természetesen vannak kutatók, akik vizsgálataik alapján vitatják, hogy a decentralizáció elősegíti a gazdasági növekedést. Az elmúlt három évtizedben kibontakozó decentralizációs tendencia konkrét gazdasági előnyei elméleti és empirikus szempontból néhány esetben nem egyértelműek, a megmutatkozó hatások esetfüggők, csakis az adott összefüggésben érdemes megvizsgálni, hogy milyen jellemzők dominálnak (*Iimi [2005], Torrisi és szerzőtársai [2011]*). A kedvezőtlen hatások mindenekelőtt annak következményei, hogy a szintek közötti hatáskörmegosztás nem a teljes irányítási rendszer, hanem csak bizonyos elemek működésének átalakítását eredményezte. A következőkben olaszországi példánkat e módszertani szempont figyelembevételével elemezzük.

## Területi különbségek a regionalizált olasz államban

Olaszországban már a 19. század utolsó harmadában, az állami egység megteremtésének időszakában nagy viták zajlottak a decentralizációról (*Ruffilli [1971]*). Az országot egyesítő politikai erők egyik része a szilárd központi államhatalom kiépítésében látta a centrifugális erőkkel szembeni küzdelem sikerét, míg mások a politikai-közigazgatási hagyományok alapján a területrészek autonómiájában gondolták megteremteni az egységes Olaszország garanciáit. A regionalizmus ideológiája verevést szenvedett. A két világháború között erősen központosított fasiszta közigazgatás működött. Az 1948. évi alkotmány a közigazgatás decentralizálását deklarálta, az új regionális közigazgatási egységeket másfél tucat tárgykörben önálló jogalkotói hatáskörrel ruházta fel. A politikai erők tartós konfrontációja miatt azonban az alkotmány régiókról szóló cikkei közel negyedszázad múlva léptek hatályba. A 20 regionális önkormányzat 1970-ben kezdte meg működését (*1. ábra*). Az olasz régiók kialakulásának legfontosabb tanulsága az, hogy a hatalom tényleges decentralizálása a többségi kormányerők és az ellenzék közötti viszony alakulásának függvénye (*Bassanini [1976], Dente [1985]*).

Az erőforrásokkal való rendelkezéshez kapcsolódó hatalmi munkamegosztás szinte valamennyi vitakérdése az ország duális szerkezetében gyökerezik. Az állam költségvetési és területi politikáját, az Európai Unióhoz való viszony sok elemét is az északi és a déli régiók között megmutatkozó nagymértékű jövedelmi különbségeket alakítják.

Az olasz Dél, a Mezzogiorno ma a nemzetközi szakirodalomban a hosszan tartó fejletlenség megtestesítője. Az elmaradottság a gazdaság, az infrastruktúra, az életkörülmények szinte minden elemében megfigyelhető. E térségek társadalmi-

## 1. ábra

## Olaszország regionális közigazgatási egységei



gazdasági mutatói a fejlett európai átlagoktól jelentősen elmaradnak (3. táblázat). E régiók az Európai Unió legintenzívebben támogatott térségei közé tartoznak. A tetemes mennyiségű európai uniós forrásokon kívül a nemzeti költségvetések is folyamatosan pénzügyi transferekkel járulnak hozzá a fejlesztési programok megvalósításához.

A kohéziós politika következtében a jóléti területeken a régiók közötti konvergencia gyorsabban zajlott, mint a GDP alakulásában. Ennek is következménye, hogy az elmaradottság kiváltotta népességmozgások Olaszországban három évtizede jelentősen lelassultak. A Délre irányuló pénzügyi transferek, a migrációs költségek jelentős megemelkedése és a régiók közötti bérkülönbségek mérséklődése miatt megállt a délről északra irányuló belső migráció. Értelemszerűen felmerül a kérdés, hogy vannak-e a nagy pénzügyi támogatásoknak érezhető hatásai a fejlettségi különbségek mérséklésében, előbbre jutnak-e ezek a területek a gazdasági

és társadalmi fejlettségi rangsorokban. Az adatok egyértelműen nemleges választ adnak erre a kérdésre (4. táblázat).

### 3. táblázat

A déli régiók fontosabb mutatói, 2009

Megnevezés	Népesség (ezer fő)	Egy főre jutó GDP, vásárlóerő- paritáson, EU-27 = 100	A felsőfokú végzettségűek százalékaránya a 25–64 éves népességben	A K + F- ráfordítások százalékaránya a GDP-ben	Szegénységgel/ kirekesztettséggel érintett népesség százalékaránya*
Olaszország	60 316	104	14,5	0,67	24,5
Északnyugat	16 016	125	15,3	0,97	13,8
Északkelet	11 552	124	14,3	0,78	16,1
Közép	11 890	115	17,2	0,55	20,0
Dél	14 149	70	12,7	0,32	39,0
Abruzzo	1 335	86	16,2	0,40	25,8
Molise	321	84	14,6	0,08	31,8
Campania	5 813	67	12,5	0,50	44,1
Puglia	4 080	69	11,2	0,20	35,4
Basilicata	591	75	12,4	0,17	36,2
Calabria	2 009	68	14,0	0,05	42,0
Szicília	5 038	68	12,5	0,24	45,9
Szardínia	1 671	80	11,7	0,07	23,8

\* 2010.

Forrás: Eurostat, 2012.

### 4. táblázat

A hozzáadott érték alakulása az olasz makrorégiókban, 1891–2001 (Olaszország = 1)

Megnevezés	1891	1911	1938	1951	1971	2001
Északnyugat	1,16	1,22	1,43	1,52	1,28	1,24
Északkelet és Közép	1,01	1,00	0,99	1,04	1,04	1,13
Dél és a szigetek	0,88	0,84	0,70	0,61	0,73	0,68

Forrás: Felice [2011] 5. o.

Az elmaradottság mérséklésére tett intézkedések, a nagyméretű jövedelmi és fogyasztási támogatások túlsúlya és a termelés támogatásának kevésbé markáns megjelenése az alkalmazott kohéziós politika gyengeségének oka. Az olasz nagyrégió fejlődésében a klasszikus és a fejlett kapitalizmus társadalmi és gazdasági mozga-

tóerőinek hiányos jelenléte figyelhető meg a mai napig (*Cafiero* [2000], *Cannari* [2010], *Horváth* [1993], *Villari* [1979]). Dél-Olaszország a 20. század első felében erőteljes agrárdominanciát mutatott, 1938-ban a foglalkoztatottak 57 százaléka ebben az ágazatban dolgozott, a régió jövedelmei az északi térségek átlagának felét sem érték el. A nagy területi különbségek a 20. században alakultak ki. Az első világháborút követő négy évtizedben folyamatosan nőtt a Dél leszakadásának üteme. A két nagyrégió közti különbség 1951-ben érte el a csúcspontját, a déli jövedelmek az északnyugatinak csak 40 százalékát tették ki. Ekkor a déli régiók infrastrukturális fejlettsége jelentősen elmaradt az északi térségekéétől. Északon 50 kilométer szilárd burkolatú közút jutott 100 négyzetkilométerre, Délen mindössze 10 kilométer, a calabriai városok háromnegyedében nem volt szennyvízhálózat, Cosenza megye településeinek 90 százalékában nem állt rendelkezésre állandó oktatásra alkalmas iskolaépület – a kirívó területi egyenlőtlenségeknek csak néhány érzékletes példáját említjük (*Gelli-Grasse* [2011]).

A területi egyenlőtlenségek mérséklésének első nagyszabású stratégiája Dél-Olaszországban az Európai Újjáépítési Programhoz (a Marshall-tervhez) kapcsolódott. A program kevésbé volt sikeres, az olasz meridionalista szakemberek azon az állásponton vannak, hogy a segélyprogram elsődlegesen az Észak revitalizálását támogatta, a déli régiók fejlődését pedig kevésbé érintette (*Cafiero* [2000], *Capecelatro-Carlo* [1973], *Dandolo-Baldoni* [2007], *D'Attorre* [1987], *Saraceno* [1974], *SVIMEZ* [1968]). Nem kétséges ugyanakkor, hogy az 1950-es években az Európában is innovatívnak számító regionális politikai célok, eszközök és intézmények [a délolasz térségek finanszírozását lebonyolító Déli Iparfejlesztési Társaság (*Cassa per il Mezzogiorno, Svimez*)] alkalmazásuk és működésük első szakaszában a Marshall-terv kedvezményezettjei voltak. Az 1970-es évektől az európai uniós támogatások újabb nagy volumenű pótlólagos fejlesztési forrást jelentettek a déli régióknak. 1994–2006 között az európai uniós strukturális alapokból Olaszországnak juttatott 110 milliárd euró 71 százaléka (78 milliárd euró) került a déli régiókba. Az állami berruházások 40 százalékának megfelelő támogatásmennyiség az Európai Uniótól való erős függést jelzi.

A jelentős mennyiségű támogatások ellenére a Mezzogiorno fejlettségi mutatói rendkívül lassú közeledést mutatnak az északi tartományi átlagokhoz. Az állami redistribúció következtében a régiók közötti jövedelmi átcsoportosítás folyamatos konfliktusok forrása lett. A leggazdagabb régiók jelentős transzfereket juttatnak a szegény régióknak. Lombardia adó- és járulékbévételeinek 30 százalékát a szegény régiók finanszírozására fordítják, a legszegényebb Calabria viszont 55 százalékkal több jövedelemhez jut, mint amennyit megtermel. Ennek a tartós anomáliának a mérséklését tűzték zászlajukra azok a politikai mozgalmak, amelyek az 1980-as évtizedben egyesültek. Az Északi Liga ma Európa legbefolyásosabb szeparatista, szecesszionista pártjaként az olasz egységet kérdőjelezi meg. Gazdasági programjának középpontjában a regionális decentralizáció, a fiskális föderalizmus és új regionális politika áll (*Bossi-Savelli* [1992]), politikai-államszervezési elképzelései a független Pó-völgyi Köztársaság (Padania) kikiáltásáig terjednek (*Cento Bull-Gilbert* [2001], *Miglio-Veneziani* [1997]).



## Lombardia – az új szubszidiaritás programja<sup>1</sup>

Az olasz törvényhozás elmúlt évtizedekben számos decentralizációs törvényt fogadott el, amelyekben a törvényhozók a versengő és a szolidaritás típusú regionális igazgatási modellek elemei között kívántak egyensúlyt teremteni. Az államhatalmi és finanszírozási eszközök egy részének regionális szintre telepítése a szubszidiaritás jegyében az úgynevezett Bassanini-törvények hatálybalépésével történt meg 1997-ben (*Bassanini-Torche* [2004]). 1999–2001 között a decentralizáció jegyében módosították az olasz alkotmányt is. A reformok a központi kormányzat szerkezetét is érintették. Az állam visszahúzódásával a korábban végzett feladatok átalakított formában a regionális önkormányzatokhoz kerültek, az olasz régiók mozgásteret az államigazgatásban kibővült. Nyilvánvaló volt ugyanakkor, hogy az egyes térségek között megmutatkozó jelentős gazdasági egyenlőtlenségek miatt fenn kell tartani a redistribúciót. Ennek mértéke és számos hagyományos elemének fennmaradása egyszerűsített a decentralizációnak nemcsak oka, de jelentős akadálya is volt (*Ambrosano-Bordignon-Cerniglia* [2010]).

Az egységes törvényi szabályozás megvalósítása a közigazgatási gyakorlatban nagy különbségeket mutat. Az olasz régiók decentralizációt befogadó feltételei különbözők. Olaszországban mindmáig az északi régiók, élükön Lombardia régió a decentralizáció motorja. A 24 ezer négyzetkilométeren elterülő, 9,7 millió népességű régió Olaszország legfejlettebb térsége. Az egy főre jutó GDP 36 100 euró, az uniós átlag másfélszerese. A régió a történelem során az olasz gazdaságban mindig fontos szerepet játszott, nagy felvevőpiac és magas minőségű termékek előállítója volt. Egyben az ipari Európa és Olaszország közötti összekötő kapocs szerepét is kiválóan ellátta (*Mussati* [1993]). A városhierarchia csúcsán Milánó Európa ötödik legnagyobb metropolisza, a régió népességének 40 százaléka itt összpontosul. Ugyanakkor a sűrű és funkciógazdag kis- és közepes méretű városok hálózata a gazdasági együttműködés számára kínál kedvező fizikai és humán környezetet.

A térségben az ipar állítja elő a hozzáadott érték 34 százalékát, a szolgáltatói szektor pedig 64 százalékát. A kiemelkedő gazdasági teljesítmények mögött meghúzódó humán erőforrás- és gazdaság szerkezeti mutatók az európai versenytársakkal – a német, svéd, francia régiókkal – való összevetésben arra figyelmeztetnek, hogy a régió a válság utáni Európában veszít majd jelentőségéből. A régióban az egy főre jutó GDP 2007–2009 között 5,4 százalékkal csökkent (az olasz átlag 6,2 százalék volt). Az innovatív iparágakban a foglalkoztatottnak csupán 11 százaléka dolgozik (a Stuttgarti régióban 22 százalék), a tudásintenzív üzleti szolgáltatások aránya is fele a versenytársakénak, gyengébbek a kutatási és fejlesztési kapacitások, alacsony a felsőfokú végzettségűek aránya. A régió belüli területi egyenlőtlenségek viszonylag kismértékűek. A tizenegy megye foglalkoztatási és munkanélküliségi

<sup>1</sup> Példának azért választottuk Lombardia régiót, mert 2010–2011-ben közreműködtünk Lombardia Regionális Kutatóintézetének (IReR) Lombard model: International assessments. Evaluation and ideas of a subsidiarity – inspired way of governance című programjában. Kutatásunkban tucatnyi interjú készült lombardiai döntéshozókkal, kutatókkal, közéleti és gazdasági szereplőkkel. Megállapításainkat vizsgálati tapasztalatainkra alapoztuk.

mutatói kiegyenlítették, az éves átlagbérek 16 ezer (Sondrio) és 23 ezer (Milánó) euró között szóródnak

Lombardia régió közpolitikájára, a gazdasági és társadalmi folyamatok fejlődésére három új tényező volt hatással. Elsőként az erős gazdasági és társadalmi kohéziót alapvetően befolyásoló, a teljes lombardiai kormányzati struktúrát átható szubszidiaritás elvét kell említeni (Colombo [2008], [2012]). E tényező a fejlesztések egyik meghatározó erőforrásának minősül. A decentralizációs törvények a szubszidiaritás érvényesülését segítették elő, arra is lehetőséget teremtettek, hogy a lombard kormányzat saját alapelvei alapján modernizálja tevékenységét. A meglévő állami és piaci struktúrák kiegészítése a szubszidiaritással valódi alternatívát jelentett. A felelősség a kormányzás különböző szintjein megnőtt, a szereplők erőteljesebb aktivitásra kényszerültek. Az állammal szemben egyértelművé vált az eredményorientált tevékenység folytatásának követelménye. A dinamikus piaci erők pedig olyan szférákban jutottak szerephez, ahol ez korábban nem volt jellemző (Brugnoli-Vittadini [2009]).

A második tényező azzal kapcsolatos, hogy az alapelv érvényesítése során arra is tekintettel voltak, hogy a kormányzat nem képes minden társadalmi igényt kielégíteni, arra azonban képes, hogy megteremtse a megfelelő feltételrendszert, amelynek segítségével a nonprofit és a profitorientált szervezetek kielégíthetik az igényeket. Ebből a szempontból nagy jelentősége van a kezdeményezés szabadságának és az egyéni felelősségnek. A szubszidiaritás e mechanizmusokon keresztül nemcsak a növekedést és a fejlődést ösztönzi, hanem a helyi közösségek igényeinek megfogalmazását is. Ilyen értelemben nemcsak a gazdasági növekedésre, hanem az életminőségre is hatást gyakorol.

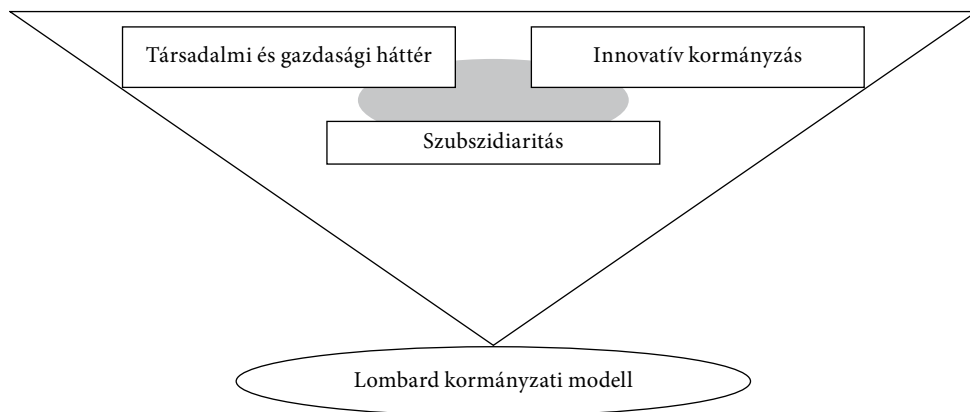
A harmadik fontos tényezőt a regionális kormányzati szerepvállalás jelenti. Lombardia, hasonlóan a többi olasz régióhoz, számos területen osztozik a hatás- és jogkörökön a nemzeti parlamenttel és kormánnyal. A regionális kormányzat kialakítása, szerkezete alapvetően rugalmasságot, jól előkészített tervezést és a mindent átható felelősséget jelent. A kormányzati hatékonyságot az egy főre jutó kiadásokkal mérhetjük, amely egyben kifejezi az igazgatási apparátus méretét is. Lombardiában a GDP 3,9 százalékát fordítják a regionális kormányzat fenntartására, az egy főre jutó igazgatási költség évi 80 eurót tesz ki (IReR [2009b]). Lombardia a közigazgatás racionalizálásában is jelentős eredményeket mutat fel. A regionális kormányzat alkalmazottainak száma 4500-ról 3000-re, a vezetőké pedig 600-ról 250 főre csökkent egy évtized alatt. A százezer lakosra jutó köztisztviselők száma 31, ami az olasz átlagnak (83) valamivel több mint egyharmada. A konszolidációs törvények hatására 2009-re a korábbi 2000 törvényből csak 300 maradt hatályban. Az informatika alkalmazásával lényegesen csökkentették az ügyintézés idejét. A közigazgatási alkalmazottak követelményévé tették az adminisztrációs innovativitást, az állampolgárok és a gazdasági szereplők dinamikusan változó igényeihez való gyors alkalmazkodást.

E három alkotóelem kölcsönhatásának eredményeképpen alakult ki a decentralizáció irányítási modellje Lombardiában. A modellt az erős gazdasági és társadalmi környezet, a szubszidiaritás elve és az innovatív kormányzás kölcsönhatásai működtetik (2. ábra). A fejlett civil társadalom – amelyet 33 ezer nonprofit szervezet, 103 ezer alkalmazott és 520 ezer önkéntes reprezentál Lombardiában – a közpolitikák

sikeres megvalósításának fontos szereplője. A közszolgáltatásokban alkalmazott új módszerek, eredményes eszközök a hatékony kormányzás egyértelmű bizonyítékainak tekinthetők. A szubszidiaritás elvének érvényesülése az autonóm cselekvés mozgatórugója mindkét előbbi elem esetében. A szubszidiárius kormányzati modell szervezeti rendszert, közpolitikai gyakorlatot és általános működési eszmerendszert jelent (Lóránd [2012]).

## 2. ábra

A kormányzati modell kialakítására ható tényezők



Forrás: Lóránd [2012] 60. o.

A modell alkalmazásának számos területén úttörő jellegű megoldások figyelhetők meg Lombardiában. A horizontális szubszidiaritás megjelenése fontos minőségi változásokat jelentett a modell működésében. Nagyszámú kisméretű, közvetítő funkciókat ellátó társadalmi szereplő – önkéntes szervezetek, egyházi intézmények – bevonása a kormányzási döntési folyamatba, a alulról jövő kezdeményezésekre épülő szubszidiaritás az állam és a különböző szereplők közötti szerződéses kapcsolatrendszerrel jelenti. A participáció, a szereplők közötti szoros kapcsolatok erősítik az állam vagy a regionális kormányzat legitimitációját. Számos közszolgáltatásban alkalmazták a szubszidiaritást innovatív módon (IRER [2009b]). A kormányzat feladatai közé és felelősségi körébe tartozik az állampolgári igények megismerése, ám az igények megfelelő szintű kielégítéséhez a közösségek saját törekvéseire, megoldásai javaslataira is szükség van. Éppen ezért sok esetben nem a regionális kormányzat nyújtja a szolgáltatásokat, csak megszervezi a szereplőket, és biztosítja az erőforrásokat. Megjelenik például a választási lehetőség és a verseny az egészségügyben vagy a szociális ellátásban.

A modell értelemszerűen *kockázatot* is hordoz magában. A civil szféra szervezeteinek működésével vagy az egyes jóléti ágazatok tevékenységével összefüggésben azonosítani lehet a helyi döntéshozók előtt álló feladatokat. E feladatok egy része a rendszer *belső jellegzetességeiből* származó veszélyekből adódik. A közpolitika értékelése ma még számos hiányosságot mutat, különösképpen az átláthatóság megteremtésében vannak sürgető teendők. Mivel közpénzek felhasználása valósul meg a

civil szervezetekben, ezért független ellenőrzési és értékelési rendszerek kialakítására van szükség (Colombo–Mazzoleni [2007]).

Gondot jelent a nagy civil szerveződésekben belül található kisebb szervezetek képviselete (az erőteljes centralizáció elkerülése a szerveződésekben belül). Az adott közpolitikai területekre újonnan belépő szereplőknek lehetőséget kell teremteni a gyors integrálódásra, amit szervezeti nyitottsággal lehet ösztönözni. Nehézség mutatkozhat a közsféra egyes szereplői közötti megfelelő kooperáció, illetve megfelelő hozzáállás (például a hangsúlyt a folyamatok helyett az eredményekre kell helyezni) kialakításában. Ennek oka a kialakult rendszerekben, gondolkodásmódban rejlik. Az állampolgárok többsége nem képes megkülönböztetni a régiót mint kormányzati szintet és közigazgatási egységet más irányítási szintektől, nincs elegendő információjuk a regionális szint működéséről, gyenge a regionális kormányzat médianyilvánossága. A modernkori olasz megyei és a települési közigazgatás kétszáz éves múltra tekinthet vissza, a régiók csak néhány évtizede jelentek meg az igazgatási rendszerben. Nem kell különösebb magyarázattal szolgálni ahhoz sem, hogy a decentralizáció következtében kitágult mozgástér kellő hasznosítása nem tekinthető automatikus folyamatnak, a modell működőképessé tétele hosszú időt igényel.

A kockázatkezeléshez kapcsolódó feladatok másik része *régió kívüli tényezőkre* vezethető vissza. Finanszírozási szempontból hátrányt okoz az, hogy a hatalmas térségi különbségek miatt jelentős redisztribúciós teher nehezedik Lombardiára. A központi kormányzattól érkező támogatások időbeli ütemezése nem megbízható, az adózás és az újraelosztás gyakorlata túlságosan bonyolult. Problémát jelent az is, hogy a költségvetési autonómia foka nincs összhangban a decentralizáció más területeken elért mértékével, a kiadásokra vonatkozó döntések még mindig jelentős mértékben centralizáltak. Bár léteznek helyi adók és illetékek, a nemzeti kiegyenlítő mechanizmusok torzítják az allokációt. Az elemzések is azt igazolják, hogy a költségvetési decentralizáció sokkal pozitívabb hatással jár, mint a politikai decentralizáció. A jövedelemegyenlőtlenségek esetében a költségvetési decentralizáció képes a kevésbé fejlett térségekben csökkenteni az egyenlőtlenségeket, a politikai decentralizáció azonban önmagában nem. Az olasz és a lombardiai folyamatok értékelése során ezért kell a költségvetési autonómia kiterjesztésének nagy fontosságát tulajdonítani.

## Következtetések

A gazdasági fejlődés, a regionális átalakulás és a hatalmi szerkezet modernizálódása közti összekötő kapocs a 20. század második felében Európában a decentralizáció volt. A decentralizáció lett az Európai Unió regionális és kohéziós politikájának egyik meghatározó alapelve is. A hatalommegosztás megnyilvánulási formája, a regionalizmus a globalizált gazdaság és a helyi adottságok optimális kombinációjával új fejlődési erőforrásokat hívott életre, a politikai-közjogi régió a modernizáció egyik motorjává vált.

A szubszidiaritás elve és gyakorlati alkalmazása pozitív hatást gyakorolt az európai területi kohézió alakulására. Azok az országok érték el sikereket, amelyek az állam szervezeti rendszerének átalakításában a szubszidiaritást alapkövetelménynek tekintették, és komplexitásában alkalmazták. Azaz a teljes döntési hierarchia átalakítása során a hatáskörmegosztás újrendezésére került sor: a centralizált funkciókat éppúgy újrafogalmazták, mint ahogy az alsóbb szintek feladatai között is átrendezéseket hajtottak végre. Sok példa bizonyítja, hogy az a társadalomirányítási rendszer versenyképes, amelyik egyértelműen tekintetbe veszi azt a szervezési követelményt, hogy nem szabad megterhelni az alacsonyabb szintet megoldhatatlan feladatokkal és az átruházott hatáskörhöz finanszírozási forrásokat is juttatni kell. A regionalizmus térnyerése a területi szerkezetek korszerűsítését eredményezi. A decentralizált berendezkedésű országokban a tudásintenzív gazdaság térbeli terjedése gyorsabb, mint a központosított államokban.

A kormányzás minősége, az intézmények működésének színvonala jelentős hatást gyakorol a gazdaság növekedési kilátásaira. A gazdag szakirodalmi források alapján bizonyítható, hogy egy ország irányítási problémái számos szempontból akadályozzák a gazdaság fejlődését. Ezért elengedhetetlen, hogy megfelelő intézményrendszer épüljön ki. A föderalista berendezkedésű fejlett európai demokráciákban a decentralizáció előtérbe kerülése elősegítette, hogy a szubnacionális szinten jelentős mozgáster jöjjön létre, amelyet az egyes régiók saját elképzeléseik alapján tudnak megfelelő közpolitikai berendezkedéssel, programokkal és akár filozófiával kitölteni. Ma már bizonyos, hogy a decentralizációnak vannak olyan előnyei, amelyek politikai csődhelyzet esetén kiutat mutathatnak egy-egy régió fejlődésében.

Az elmaradottság mérséklésére tett intézkedések, a nagyméretű jövedelmi és fogasztási támogatások központi kérdésként való kezelése és a termelés támogatásának kevésbé markáns megjelenése az alkalmazott kohéziós politika gyengeségének tekinthető Olaszországban. A gazdag régiókból érkező jelentős források felhasználásával megvalósított déli fejlesztési politika eredménytelensége társadalmi feszültségeket váltott ki, egyes térségek elszakadását vetítette előre, ugyanakkor felerősítette a regionális autonómia államszervezeti rendszerhez illeszkedő minőségi fejlesztését, a szubszidiaritás eszméjének hatékony alkalmazását a térbeli szereplők együttműködésének intézményesítésében. Lombardia régió irányítási modelljében a horizontális szubszidiaritás alkalmazása, a területfejlesztési szereplők együttműködésének intézményesítése új irányokat kínál a válság utáni európai regionális fejlődési paradigma megfogalmazásához. A jövőbeli területpolitika ethosának alapja a szubszidiaritás és decentralizáció lesz.

## Hivatkozások

AKAI, N.–NISHIMURA, Y.–SAKATA, M. [2004]: Fiscal Decentralization, Economic Growth and Economic Volatility – Theory and Evidence from State-level Cross-section Data for the United States. Discussion Paper Series, 03-F-2. The Center for International Trade Studies, Faculty of Economics, Yokohama National University.

- AKAI, N.–NISHIMURA, Y.–SAKATA, M. [2007]: Complementarity, fiscal decentralization and economic growth. *Economics of Governance*, Vol. 8. No. 339–362. o.
- AMBROSANO, M. F.–BORDIGNON, M.–CERNIGLIA, F. [2010]: Constitutional reforms, fiscal decentralization and regional fiscal flows in Italy. Megjelent: *Bosch, N.–Espasa, M.–Solé-Ollé, A.* (szerk.): *Political Economy of Inter-Regional Fiscal Flows*. Edward Elgar, Cheltenham, 75–107. o.
- ASATRYAN, Z. [2010]: *Fiscal Federalism and Economic Growth in OECD Countries: A Bayesian Model Averaging Approach*. Draft, Berlin.
- AZFAR, O.–KAHKONEN, S.–LANYI, A.–MEAGHER, P.–RUTHERFOLD, D. [1999]: *Decentralization, Governance and Public Services. The Impact of Institutional Arrangements. A review of the Literature*. IRIS Center, University of Maryland, College Park. 1–35. o.
- BACHE, I.–FLINDERS, M. [2004]: *Multi-level Governance*. Oxford University Press, Oxford.
- BASKARAN, T.–FELD, L. P. [2009]: *Fiscal Decentralization and Economic Growth in OECD Countries: Is there a Relationship?* CESIFO Working Paper, 2721. CESifo Group, München.
- BASSANINI, F. [1976]: *Le regioni tra stato e comunità locali*. Il Mulino, Bologna.
- BASSANINI, F.–TORCHIA, L. [2005]: *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese*. Passigli, Firenze.
- BEGG, I.–LANSBURY, M.–MAYES, D. G. [1994]: *Decentralizált iparpolitika és regionális fejlődés. Tér és Társadalom*, 2. sz. 167–185. o.
- BEHNISCH, A.–BÜTTNER, T.–STEGARESCU, D. [2001]: *Public Sector Centralization and Productivity Growth: A long-term View on the German Experience*. Conference paper, 57th Congress of the International Institute of Public Finance (IIPF), Linz, augusztus 27–30.
- BOSSI, U.–SAVELLI, G. [1992]: *Che cosa vuole la Lega*. Longanesi & C, Milánó.
- BREUSS, F.–ELLER, M. [2004]: *Fiscal decentralization and economic growth: is there really a link?* CESifp DICE Report. *Journal for Institutional Comparison*, Vol. 2. No. 1. 3–9. o.
- BRUGNOLI, A.–VITTADINI, G. [2009]: *Subsidiarity: Positive Anthropology and Social Organization. Foundations for a New Conception of State and Market and Key Points of the Experience in Lombardy*. Guerini, Milánó.
- CAFIERO, S. [2000]: *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950–1993)*. Manduria, Róma.
- CANNARI, L. [2010]: *Mezzogiorno e politiche regionali*. *Rivista dell'Associazione Rossidoria*. 1. 76–97. o.
- CANTARERO, D.–GONZALEZ, P. P. [2009]: *Fiscal decentralization and economic growth: Evidence from Spanish regions*. *Public Budgeting and Finance*, téli szám, 24–44. o.
- CAPECELATRO, E. M.–CARLO, A. [1973]: *Per la critica del sottosviluppo meridionale: antologia di scritti*. La Nuova Italia, Firenze.
- CENTO BULL, A.–GILBERT, M. [2001]: *The Lega Nord and the Northern Question in Italian Politics*. Palgrave, Basingstoke–New York.
- COLOMBO, A. [2008]: *The “Lombardy model”: subsidiarity-informed regional governance*. *Social Policy and Administration*, Vol. 42. No. 2. 177–196. o.
- COLOMBO, A. [2012]: *Principle of subsidiarity and Lombardy: theoretical background and empirical implementation*. Megjelent: *Colombo, A.* (szerk.): *Subsidiarity Governance. Theoretical and Empirical Models*. Palgrave Macmillan, New York. 3–18. o.
- COLOMBO, A.–MAZZOLENI, M. [2007]: *Innovating Policies and Government in an Italian Region. Lombardy's Model of Governance*. Megjelent: *Brugnoli, A.–Colombo, A.–Mazzoleni, M.* (szerk.): *Governance: the Lombardy Way. Assessing an Experience, Designing New Perspectives*. Guerini, Milánó, 53–84. o.

- CSABA LÁSZLÓ [2006]: A fölemelkedő Európa. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- D'ATTORRE, P. P. [1987]: Italian Reconstruction and Depressed Areas: The Marshall Plan in the Mezzogiorno. University of Bologna, Bologna. Working Paper Series, 11. [http://www.people.fas.harvard.edu/~ces/publications/docs/pdfs/CES\\_11.pdf](http://www.people.fas.harvard.edu/~ces/publications/docs/pdfs/CES_11.pdf).
- DANDOLO, F. C.–BALDONI, A. [2007]: Sudindustria: prospettive imprenditoriali e scenari per lo sviluppo economico del Mezzogiorno, 1947–1956. Alfredo Guida Editore, Nápoly.
- DAVOODI, H.–ZOU, H.-F. [1998]: Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-country Study. *Journal of Urban Economics*, Vol. 43. No. 2. 244–257. o.
- DENTE, B. [1985]: Governare la frammentazione. Il Mulino, Bologna.
- DENTE, B. [1999]: In un diverso Stato. Il Mulino, Bologna.
- DENTE, B. [2011]: Le decisioni di policy. Il Mulino, Bologna.
- DESAI, R. M.–FREINKMAN, L. M.–GOLDBERG, I. [2003]: Fiscal Federalism and Regional Growth, Evidence from the Russian Federation in the 1990s. World Bank Policy Research Working Paper, 3138.
- ENDERLEIN, H.–WÄLTI, S.–ZÜRN, M. (szerk.) [2010]: Handbook of Multi-level Governance. Edward Elgar Publishers, Cheltenham.
- ENIKOLOPOV, R.–ZHURAVSKAYA, E. [2003]: Decentralization and Political Institutions. CEPR Discussion Paper, 3857. London.
- ERDŐS TIBOR [2006]: Növekedési potenciál és gazdaságpolitika. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- FARAGÓ LÁSZLÓ [2004]: A regionalizmus hajtóerői Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 3. sz. 1–23. o.
- FELICE, E. [2011]: Regional value added in Italy, 1891–2001, and the foundation of a long-term picture. *Economic History Review*, 3. 929–950. o.
- FLEURKE, F.–HULST, R. [2006]: A contingency approach to decentralization. *Public Organization Review*, Vol. 6. No. 37–56. o.
- GELLI, F.–GRASSE, A. [2011]: A country on a knife-edge: Italy and its territorial differences. *Occasional Papers*, 11. Justus-Liebig-Universität, Giessen.
- HAJDÚ ZOLTÁN (szerk.) [2010]: Szubszidiaritás az egyház- és államszervezetben. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs.
- HORVÁTH GYULA (szerk.) [1993]: Régiók és városok az olasz modernizációban. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs. Régiók Európája, 1. sz.
- HORVÁTH GYULA [2001]: Decentralizáció és regionalizmus Európában. Pécsi Tudományegyetem Regionális Politikai és Gazdaságtani Doktori Iskola. Habilitációs előadások, 3. Pécs.
- HORVÁTH GYULA [2010]: Szubszidiaritás és területfejlesztés. Megjelent: *Hajdú Zoltán* (szerk.): Szubszidiaritás az egyház- és államszervezetben. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 87–100. o.
- HORVÁTH M. TAMÁS [1997]: Decentralization in public administration and provision of services: An East-Central European view. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 161–175. o.
- HORVÁTH M. TAMÁS (szerk.) [2004]: A regionális politika közigazgatási feltételei. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- IMI, A. [2005]: Decentralization and economic growth revisited: an empirical note. *Journal of Urban Economics*, Vol. 57. No. 3. 449–461. o.
- IRER [2009a]: Indagine su enti di ricerca che supportano i governi regionali nel mondo. Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia, Milánó.

- IRER [2009b]: Lombardy Region. Economic and Institutional Features, an Experience in Government. Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia, Milánó.
- JEFFERY, CH. [2000]: Sub-national mobilization and European integration: does it make any difference? *Journal of Common Market Studies*, 1. 1–23. o.
- KÁDÁR BÉLA [2008]: Deficitjeink. *Pénzügyi Szemle*, 2. sz. 171–182. o.
- KEATING, M. [1998] *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Edward Elgar, Cheltenham.
- KEATING, M.–WILSON, A. [2010]: Federalism and decentralisation in Italy. PSA Conference, Edinburgh, március–április, 1–22. o.
- KILPER, H. (szerk.) [2010]: *Governance und Raum. Nomos-Verlagsgesellschaft*, Baden-Baden.
- LIN, J. Y.–LIU, Z. [2000]: Fiscal decentralization and economic growth in China. *Economic Development and Cultural Change*, 1–21. o.
- LITVACK, J.–RODDEN, J. [2000]: Decentralization and Hard Budget Constraints. Megjelent: *Golden, M. (szerk.): APSA-CP Newsletter*, Vol. 11. No. 1. 23–28. o.
- LITVACK, J.–AHMAD, J.–BIRD, R. [1998]: Rethinking Decentralization in Developing Countries. The World Bank Sector Studies Series, 21491. <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Rethinking-Decentralization-in-Developing-Countries.pdf>.
- LÓRÁND BALÁZS [2009]: Konvergencia és fejlesztéspolitika az Európai Unióban és Magyarországon. A területi differenciáltságot befolyásoló hazai fejlesztéspolitika értékelése az I. Nemzeti Fejlesztési Terv pályázati forrásainak allokációja alapján. Doktori disszertáció. Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, Pécs.
- LÓRÁND BALÁZS [2012]: An unfinished journey – Lombardy on the road to decentralization. Megjelent: *Colombo, A. (szerk.): Subsidiarity Governance. Theoretical and Empirical Models*. Palgrave Macmillan, New York, 51–71. o.
- LOUGHLIN, J. [2000]: Regional autonomy and state paradigm shifts in Western Europe. *Regional and Federal Studies*, 2. 10–34. o.
- LŐRINCNÉ ISTVÁNFFY HAJNA [2003]: A szubszidiaritási elv érvényesülése az EU-tagállamok makrogazdasági irányításában. *Társadalom és Gazdaság*, 1. 89–120. o.
- MARKS, G. [1996]: Exploring and explaining variation in EU cohesion policy. Megjelent: *Hooghe, L. (szerk.): Cohesion Policy and European Integration*. Oxford University Press, Oxford, 388–422. o.
- MARKS, G.–HOOGHE, L. [2004]: Contrasting visions of multi-level governance. Megjelent: *Bache, I.–Flinders, M. (szerk.): Multi-level Governance*. Oxford University Press, Oxford, 15–30. o.
- MARKS, G.–HOOGHE, L.–BLANK, K. [1996]: European Integration since the 1980s. State-centric Versus Multi-Level Governance. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34. No. 3. 343–378. o.
- MIGLIO, G.–VENEZIANI, M. [1997]: Padania, Italia. Lo Stato nazionale è soltanto in crisi o non è mai esistito? *Le Lettere*, Firenze.
- MUSSATI, G. [1993]: The Development of the Lombardy Region. Megjelent: *Horváth Gyula (szerk.): Development Strategies in the Alpine–Adriatic Region*, Pécs, Centre for Regional Studies Hungarian Academy of Sciences, 83–107. o.
- OATES, W. E. [1995]: Comment on “Conflicts and Dilemmas of Decentralization” by Rudolf Hommes. Megjelent: *Bruno, M.–Pleskovic, B. (szerk.): Annual World Bank Conference on Development Economics*. World Bank, Washington, D.C. 351–353. o.
- PÁLNE KOVÁCS ILONA [2009]: Régiók és fejlesztési koalíciók. *Politikatudományi Szemle*, 4. sz. 37–63. o.



- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA [2010]: A szubszidiaritás elve a területi közigazgatás-szervezésben. Megjelent: *Hajdú Zoltán* (szerk.): Szubszidiaritás az egyház- és államszervezetben. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs. 74–86. o.
- PIKE, A.–TOMANEY, J. [2004]: Sub-national governance and economic and social development. *Environment and Planning A*, Vol. 36. No. 12. 2091–2096. o.
- PISAURO, G. [2003]: Fiscal Decentralization and the Budget Process: A Simple Model of Common Pool and Bailout. *Società Italiana di Economia Pubblica*, Róma. Working Papers, 294/2003. <http://www-3.unipv.it/websiep/wp/294.pdf>.
- PRUD'HOMME, R. [1995]: The dangers of decentralization. *Oxford Journals Economics and Social Sciences, The World Bank Research Observer*, Vol. 10. No. 2. 2. 201–220. o.
- RIBSTEIN, L. E.–KOBAYASHI, B. [2006]: The Economics of Federalism. *Illinois Law and Economics Working Papers Series*, No. LE06-001. 1–22. o.
- RODDEN, J. [2003]: Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government. *International Organization*, 57. 695–729. o.
- RODDEN, J. [2004]: Comparative federalism and decentralization. On meaning and measurement. *Comparative Politics*, 4. 481–500. o.
- RODDEN, J. [2006]: Federalism. Megjelent: *Weingast, B. R.–Wittman, D. A.* (szerk.): *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford University Press, Oxford. 357–370. o.
- RODRÍGUEZ-POSE, A.–BWIRE, A. [2004]: The economic (in)efficiency of devolution. *Environment and Planning A*, 11. 1907–1928. o.
- RODRÍGUEZ-POSE, A.–GILL, N. [2005]: On the “economic dividend” of devolution. *Regional Studies*, 4. 405–420. o.
- RODRÍGUEZ-POSE, A.–EZCURRA, R. [2010a]: Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries. *Working Papers Series in Economics and Social Sciences*, 9. IMDEA, Madrid.
- RODRÍGUEZ-POSE, A.–EZCURRA, R. [2010b]: Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 10. 619–644. o.
- RODRÍGUEZ-POSE, A.–KROIJER, A. [2009]: Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe. *Growth and Change*, Vol. 40. No. 3. 387–417. o.
- RUFFILLI, R. [1971]: *La questione regionale: Dall'unificazione alla dittatura (1862–1942)*. Giuffrè, Milánó.
- SAJÓ ANDRÁS [2008]: Az állam működési zavarainak társadalmi újratemlése. *Közgazdasági Szemle*, 7–8. sz. 690–771. o.
- SARACENO, P. [1974]: *Il meridionalismo dopo la ricostruzione, 1948–1957*. Giuffrè, Milánó.
- STANSEL, D. [2005]: Local decentralization and local economic growth: A cross-sectional examination of US metropolitan areas. *Journal of Urban Economics*, Vol. 57. No. 1. 55–72. o.
- SVIMEZ [Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno] [1968]: *Il Mezzogiorno nelle ricerche della SVIMEZ, 1947–1967*. Giuffrè, Roma.
- SZALAI ÁKOS [2002]: Fiskális föderalizmus. Áttekintés. *Közgazdasági Szemle*, 5. sz. 424–440. o.
- SZENTES TAMÁS [2011]: *Fejlődés-gazdaságtan*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- TANZI, V. [2001]: Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization. Working Papers. Economic Reform Project. Global Policy Program. Carnegie Endowment for International Peace, Washington. 1–16. o.
- THIESSEN, U. [2000]: Fiscal Federalism in Western European and Selected Other Countries: Centralization or Decentralization? What is Better for Economic Growth? *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Discussion Paper*, 224.

- THIESSEN, U. [2003]: Fiscal decentralization and economic growth in high income OECD countries. National Tax Association. 96th Annual Conference on Taxation. November 13–15. Chicago, IL.
- THORNTON, J. [2007]: Fiscal decentralization and economic growth reconsidered. *Journal of Urban Economics*, 1. 64–70. o.
- TORRISI, G.–PIKE, A.–TOMANEY, J.–TSELIOS, V. [2011]: Re-exploring the link between devolution and regional disparities in Italy. MPRA Paper No. 32212. Centre for Urban and Regional Development Studies (CURDS), Newcastle University, Newcastle, 1–40. o.
- TSELIOS, V.–RODRÍGUEZ-POSE, A.–PIKE, A.–TOMANEY, J.–TORRISI, G. [2011]: Income inequality, decentralisation and regional development in Western Europe. Working Papers Series in Economics and Social Sciences. 16. Madrid, Imdea Institute Social Sciences, 1–38. o.
- TRIGILIA, C. [1994]: Sviluppo senza autonomia – effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno. Il Mulino, Bologna.
- VIGVÁRI ANDRÁS [2008]: Szubszidiaritás nélküli decentralizáció: Néhány adalék az önkormányzatiság magyar modelljének korszerűsítéséhez. *Tér és Társadalom*, 1. 141–167. o.
- VIGVÁRI ANDRÁS [2007]: A vagyongazdálkodás kapcsolata az önkormányzati gazdálkodással, működéssel és finanszírozással. Megjelent: *Horváth M. Tamás* (szerk.): *Nézetek és látszatok: Decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 67–100. o.
- VILLARI, R. [1979]: Mezzogiorno dal feudalismo al capitalismo. SEN, Nápoly.
- WOLLER, G. M.–PHILLIPS, K. L. [1998]: Fiscal decentralization and IDC economic growth: An empirical investigation. *Journal of Development Studies*, 4. 139–148. o.
- XIE, D.–ZOU, H-F.–DAVOODI, H. [1999]: Fiscal decentralization and economic growth in the United States. *Journal of Urban Economics*, 2. 228–239. o.
- YILMAZ, S. [2000]: The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance. National Tax Association. Proceedings of the 92nd Annual Conference on Taxation 24–26 October 1999, Atlanta. Washington, D.C. 251–260. o.
- ZHANG, T.–ZOU, H.-F. [1998]: Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China. *Journal of Public Economics*, 2. 221–240. o.
- ZHANG, T.–ZOU, H-F. [2001]: The growth impact of intersectoral and intergovernmental allocation of public expenditure: With applications to China and India. *China Economic Review*, Vol. 12. No. 1. 58–81. o.