

MIKE KÁROLY

## A gazdaságpolitikai döntéshozatal nemzetek fölötti centralizációja és a közösségi gazdaságtan

Az adóverseny elméletének néhány tanulsága

---

Mennyiben képes jelenleg a közösségi gazdaságtan az adópolitikák nemzetek fölötti centralizációjára vonatkozó politikai döntések megalapozására? Válaszunk röviden az lesz, hogy a közösségi gazdaságtan főárama – noha számos releváns gazdasági és politikai tényező hatását sikeresen elemzi – jelenleg nem kínál kielégítőnek tekinthető döntési kritériumokat a döntéshozók számára. Ennek oka, hogy központi szerepet játszik benne egy, a modellek szempontjából exogén és a közgazdasági elmélettől idegen tényező: a kormányzatok jóindulatára, pontosabban annak mértékére vonatkozó premissza. Tanulmányunk az adóverseny fiskális föderalista elméletét vizsgálja, és megpróbál általánosabb szinten is a közszeaktor gazdaságelméletének jelenlegi állapotára, valamint továbbfejlesztésére vonatkozó tanulságokat levonni. A kiutat az elméleti zsákutcából a kormányzati működés és döntéshozatal, valamint a kívánatos gazdaságpolitikai döntések elméletének összekapcsolása jelentheti. Erre megtörténtek az első kísérletek, de a szisztematikus és átfogó elemzés egyelőre várat magára.\*

Journal of Economic Literature (JEL) kód: H77.

---

### Bevezetés

Mennyiben alapozza meg a közgazdaságtudomány – pontosabban annak egy részterülete: a közösségi gazdaságtan (*public economics*) – a politikai döntéshozatalt napjaink növekvő jelentőségű kérdéskörében: a gazdaságpolitikai kompetenciáknak a nemzeti szintről egy nemzetek fölötti szintre történő átadása terén? A tanulmány ezzel összefüggésben kíván rámutatni a közszeaktor jelenlegi közgazdasági elméletének egy hiányosságára, amely egy sajátos módszertani egyensúlytalanságra vezethető vissza.

A kérdésfelvetés aktualitását gyakorlati szemszögből nyilvánvalóan elsődlegesen az Európai Unió intézményrendszerében manifesztálódó „integrációs” folyamat adja, de az lényegét tekintve kiterjeszthető az úgynevezett globális kormányzat (*global governance*) problémakörére is. Fontos tisztáznunk: célunk nem az, hogy érveljünk a nemzetek fölötti döntéshozatali centralizációval kapcsolatos különböző gazdaságpolitikai álláspontok ellen vagy mellett; azt kívánjuk megvizsgálni, hogy a közgazdasági gondolkodás főáramába tartozó, a vizsgált probléma szempontjából leginkább relevánsnak tűnő elméletek

---

\* A szerző köszönettel tartozik Szalai Ákosnak, aki a jelen tanulmány alapjául szolgáló szakdolgozat elkészítéséhez nyújtott értékes útmutatást, és Szabó Katalinnak, aki a tanulmány megírására bízta. A cikkben foglaltakért a felelősség természetesen csak a szerzőt terheli.

mennyiben szolgáltatnak elégséges döntési kritériumokat a politikai döntéshozók számára. Dolgozatunk tárgya tehát a közgazdasági elmélet egy szelete, és azt vizsgáljuk, hogy az mennyire jól, mennyire kielégítően képes betölteni azt a funkcióját, hogy megalapozza a társadalmi jólét növelését elősegítő gazdaságpolitika kialakítását. Nem gondoljuk, hogy ez lenne egy közgazdasági elmélet megítélhetőségének egyetlen vagy akárcsak legfontosabb kritériuma, csupán azt állítjuk, hogy ez figyelemreméltó szempont, továbbá egy olyan szempont, amelyet érdemes mérlegelni akkor, amikor egy elmélet továbbfejlesztésének irányáról gondolkodunk.

Elemzésünk körét a fiskális politikára, azon belül is az adópolitikára, a mobil erőforrások adóztatására korlátozzuk. Rendkívül szűknek tűnhet a kijelölt terület, és a korlátozást mindenekelőtt a más kormányzati tevékenységekre vonatkozó ismereteink hiányos volta indokolja. Két érv mellett, hogy miért érdemes foglalkoznunk e kérdéskörrel: 1. az adópolitika az elmúlt évtizedben előtérbe került mind az európai integrációs diskurzusban (*Radaelli* [1998]), mind az egyéb nemzetközi szervezetek (WTO, OECD) égisze alatt zajló vitákban (OECD [1998]); 2. úgy véljük, hogy e részterület vizsgálata során általánosabb szinten is megfontolandó tanulságokat vonhatunk le a közszektor gazdaságelméletének jelenlegi állapotára, valamint továbbfejlesztési lehetőségeire nézve.

A válaszra váró kérdést tehát a következőképpen pontosíthatjuk. Mennyiben képes jelenleg a közösségi gazdaságtan az adópolitikák nemzetek fölötti centralizációjára (vagy ennek meg nem tételére) vonatkozó politikai döntések gazdasági (vagyis jóléti, hatékonysági) szempontú megalapozására? Válaszunk röviden az lesz, hogy a közösségi gazdaságtan főárama – noha számos releváns gazdasági és politikai tényező hatását sikeresen elemzi – jelenleg nem kínál kielégítőnek tekinthető döntési kritériumokat a döntéshozók számára. Ennek oka, hogy központi szerepet játszik benne egy, a modellek szempontjából exogén és a közgazdasági elmélettől idegen tényező: a kormányzatok jóindulatára, pontosabban annak mértékére vonatkozó premissza. A kiutat a kormányzati működés és a kívánatos gazdaságpolitikai döntések elméletének összekapcsolása jelentheti. Erre megtörténtek az első kísérletek, de a szisztematikus és átfogó elemzés egyelőre várat magára.

A nemzetek fölötti *kormányzati szint* fogalmát a lehető legtágabban értelmezzük. A spektrum a részt vevő kormányzatok közötti intézményesített koordinációs mechanizmustól az önálló demokratikus politikai legitimitással rendelkező szupranacionális kormányzatig terjed. Centralizáción értünk minden olyan esetet, amelynek során a (kezdetben) önálló nemzeti kormányzatok elkötelezik magukat amellett, hogy alávetik magukat olyan döntéseknek, illetve saját területükön kötelező érvényűnek fogadják el olyan döntéseket, amelyeket egy nemzetek fölötti kormányzati szinten hoznak meg.

### Az adóverseny közgazdasági elmélete

A közösségi gazdaságtan az adópolitikák (de)centralizációjának elemzésében kitüntetett helyet biztosít az adóverseny jelenségének. A nemzetközi gazdasági kapcsolatok szorosabbra fűzése, a termelési tényezők és termékek forgalmának liberalizálása előre megjelölhető módon vezetett oda, hogy a nemzeti kormányzatok adópolitikai intézkedései korábban nem látott mértékű hatást gyakorolnak más országok gazdasági életére, egyúttal korlátozva azok kormányzatainak mozgásterét is. Zárt gazdaságok esetében a gazdasági szereplők a rájuk kivetett adókra reagálhatnak úgy, hogy fokozzák vagy visszafogják bizonyos tevékenységeiket, arra azonban nincsen lehetőségük, hogy működésüket más kormányzat területére helyezték át. Mindez megváltozik a gazdaságok nyitottá válásával, és a mobilitás fokozódásával az adóterhek a tényező- és termékmozgások fontos

meghatározóivá válhatnak. Az adópolitikák manipulálásával a kormányzatok kísérletet tehetnek e mozgások befolyásolására. Az országok között kibontakozó adóverseny esetlegesen jelentkező kedvezőtlen jóléti hatásaira jelenthet gyógyírt az adópolitikai döntési jogkörök (részleges) delegálása egy magasabb kormányzati szintre (például az Európai Unióban az Európai Bizottsághoz).

A nemzetközi mobilitás a termelési tényezők közül elsősorban a tőkére jellemző, jóllehet a munkaerő mozgékonyasága sem elhanyagolható, különösen Európában az egységes EU-munkapiac létrejötte óta. Minthogy feltételezhető, hogy a magasabb jövedelmi kategóriákban nagyobb a nemzetközi mobilitás mértéke, a munkaerőért folyó versenynek elsősorban a redisztribúciót ellehetetlenítő hatására szokták felhívni a figyelmet (*Cullis-Jones* [1998] 303–304. o.). Noha a munkaerőért, illetve a jövedelemadó-alapokért folyó verseny számos érdekes és fontos kérdést vet fel, vizsgálódásunkat – a szakirodalom túlnyomó többségét követve – a tőkére korlátozzuk, mivel egyrészt a tőke mobilitása jóval nagyobb, mint a munkáé, másrészt az adópolitikának a mobilitás mértékére és irányára gyakorolt hatása valószínűleg jóval jelentősebb a tőke, mint a munka esetében (*Genschel* [2000]).

A tőkehozamokra kivetett adók két típusát különböztethetjük meg: a tőkejövdelemadó és a társasági adót (*Stiglitz* [2000] 548. o.). Figyelmünket a másodikra korlátozzuk, mivel egyrészt így is fontos és érdekes eredményekre juthatunk, másrészt a nemzetközi adóverseny kiemelkedő jelentőségű kérdése az adóztatásnak a működőtőke-befektetésekre, s ezen keresztül a gazdasági növekedésre, illetve munkanélküliségre gyakorolt hatása. A nemzetközileg mobil, modern gazdasági társaságok esetében pedig a társasági tulajdonosok által fizetett jövedelemadónak – szemben a társasági adóval – rendszerint csak közvetett és nehezen átlátható szerepe van a vállalatok telephely-választásában.<sup>1</sup>

Nem célunk, hogy a társasági adóztatás technikai problémáit tárgyaljuk; az országok közötti adóverseny lényegi mozzanatait kísérreljük meg megragadni. Ennek megfelelően a társasági adót igen általánosan definiáljuk: olyan adótípust értünk rajta, amelyet egy vállalat termelőtevékenysége után annak a kormányzatnak fizet be, amelynek területén azt a tevékenységet folytatja. Ez komoly leegyszerűsítés, amely eltekint – többek között – az adóalap meghatározásának problémájától, továbbá attól a jelenségtől is, hogy a vállalatok különféle praktikák (például manipulált transzferárazás) útján jelentős részben függetleníthetik az adófizetés helyét a tevékenységeik helyszínétől. Az adóverseny elméletének magva azonos minden mobil adóalap esetében, és ahol érvelésünk menete enge-di, igyekszünk állításainkat nem csupán a társasági adóra, hanem általánosságban a földrajzilag mobil adóalappal jellemezhető adókra megfogalmazni.

### *Általános elméleti keretek: a fiskális föderalizmus hagyománya*

Az adóztatás jóléti hatásait vizsgáló klasszikus közgazdasági elmélet (lásd például *Cullis-Jones* [1998] 7. fejezet) egy zárt gazdaságot feltételez, amelynek területén egységes és központi adópolitika érvényesül. A gazdasági szereplők dönthetnek úgy, hogy fokozzák vagy visszafogják bizonyos tevékenységeiket, a modell keretein belül azonban nincsen

<sup>1</sup> A tőkejövdelem-adó terén folyó versenynek elsősorban az egyes országok pénzpiacainak működése, az egyéni adófizetők közötti terhek méltányos megosztása, valamint az adóbevételek stabilitása szempontjából van jelentősége. Mindez nem jelenti azt, hogy a tőkejövdelem-adó terén nem okozhat problémát az adóverseny, éppen ellenkezőleg: a pénzpiaci jövedelmek jelentik a legmobilabb adóalapot, s így az értük folyó verseny különösen intenzív lehet. (Nem meglepő, hogy az Európai Unióban a legtöbb adóharmonizációs erőfeszítés ezen a területen történt; jó áttekintést és árnyalt elemzést nyújt róluk *Deheija-Genschel* [1999].)

módjuk arra, hogy működésüket más kormányzat területére helyezték át. A földrajzi értelemben vett „kilépés” lehetősége nem adott számukra. Minthogy bennünket éppen az adópolitika telephelyválasztásra gyakorolt hatása és annak jóléti következményei érdekelnek, ez az elméleti keret csak igen korlátozott mértékben lehet segítségünkre. Az alkalmas elméleti és módszertani keretet a *fiskális föderalizmus* irodalma nyújthatja. Ennek a képviselői eredetileg az egy-egy országon belüli többszintű kormányzás közgazdaságtani elemzésére vállalkoztak, ám eredményeik rendkívül gyümölcsözőnek bizonyultak a nemzeti kormányzatok közötti versengés, illetve együttműködés és az országok fölötti föderatív jellegű kormányzati képződmények értelmezése terén is.<sup>2</sup> Meg kell jegyeznünk, hogy az Európai Unió működésének egészét értelmezhetjük a fiskális föderalizmus eszköztárával, hiszen az egyaránt foglalkozik a kormányzat „kiadási, szabályozási és adózási feladatainak allokációjával [a különböző kormányzati szintek között]; a mobilitás gazdaságpolitikai következményeivel; a kormányközi transzferek kialakításával; a föderalizmus versengő és kooperatív formáinak következményeivel; valamint a föderális fiskális berendezkedés hatásával a közszektor méretére” (Walsh [1993] 27. o.).

Joggal vetődik fel a kérdés, hogy mennyiben lehet egyáltalán az adópolitikát a kormányzati politika más területeitől elválasztva vizsgálni. A fiskális föderalizmus elmélete szerint az egyes országokon belüli kormányzati szintek esetében az adóztatási feladatkört nem feltétlenül indokolt ugyanarra a kormányzati szintre telepíteni, amelyen az adóból finanszírozott kormányzati kiadásokról döntenek (Boadway–Roberts–Shah [1994]). Ugyanakkor a többszintű kormányzás melletti fő érv, hogy a különböző kormányzati szintek alkalmasabbak másoknál arra, hogy bizonyos közfeladatokat ellássanak, vagyis egyúttal költségvetési kiadási kérdésekben döntsenek. Ahhoz, hogy ezt autonóm módon tehessek, és döntéseikért a politikai felelősséget viselni tudják, lehetővé kell tenni számukra, hogy bevételeik nagyságáról alapvetően maguk dönhessenek, vagy legalábbis bevételeik ne legyenek egy másik kormányzati szint kényének-kedvének kitéve (McLure [1999]). Az adóztatási jogok és a kiadási oldali illetékességek összehangolásának gondolata mögött az az elképzelés húzódik meg, hogy a közszolgáltatásokért azoknak kellene fizetniük, akiknek hasznuk származik belőlük. Ennek az úgynevezett *haszonelvű adóztatásnak* van egy nyilvánvaló méltányossági eleme, ám emellett a kormányzatot hatékony közszolgáltatási szint és színvonal biztosítására is *ösztönzi*. Az adófizető a saját bőrén érzi az egyes közszolgáltatások költségét, így nem fogja támogatni azt a kormányzatot (illetve kormányzati erőt), amely nem megfelelő szinten, minőségben vagy rossz hatékonysággal állítja elő az általa kívánatosnak tartott közszolgáltatásokat. A különböző kormányzati szintek más-más közszolgáltatásokat nyújtanak, s mindegyiküknek az ezek hasznait élvezőktől kell beszednie az előállítási költségek fedezetét.

Az állami szerepvállalás a gazdaságban ugyanakkor nem merül ki a közszolgáltatások előállításában, az állam feladatai közé tartozik a jogrend fönntartása, a gazdasági stabilitás biztosítása és a piaci jövedelmek részleges redisztribúciója is (Musgrave [1983]). Ez fölveti, hogy a haszonelven túl más megfontolásoknak is helyt kell adni az adópolitika kialakításakor. Az egyes országokon belül a fiskális föderalizmus hagyományosan elsősorban a központi kormányzatra bízta a stabilizációs és redisztributív funkciókat, az alacsonyabb szinteknek pedig főként a (helyi) közszolgáltatásokban jut szerep. Ez lehetővé teszi, hogy a szubnacionális kormányzatok adópolitikájának vizsgálatakor – és természetesen a valóságos adópolitika kialakításakor is – kitüntetett helyet kapjon a haszonelv.

<sup>2</sup> A fiskális föderalizmus irodalmáról átfogó ismertetést nyújt Szalai [2002].

Kérdés, hogy hasonlóan járhatunk-e el akkor, amikor a nemzeti szintű társaságiadó-politikákat tárgyaljuk? Emellett szól, hogy a társasági adó léte mellett egyik fő érv az, hogy a vállalatok a kormányzat által előállított javakat vesznek igénybe, és megkövetelhető tőlük, hogy ezért cserébe fizessenek (*Brown-Jackson* [1996]; *Cullis-Jones* [1998]). Valójában e javak köre jóval tágabb a vállalatok termelésében közvetlenül igénybe vett, például infrastrukturális közszolgáltatásoknál; ide sorolhatjuk a biztonságos jogi környezetet, a kiszámítható konjunktúrapolitikát és a társadalmi stabilitást megteremtő állami redisztribúciót egyaránt. A haszonelvű elemzés így végső soron képes figyelembe venni, sőt figyelembe kell vennie a kormányzat stabilizációs, redisztributív és jogi funkcióit is.

Ám még ha valamilyen oknál fogva nem is tekintjük eleve kívánatosnak a haszonelvű társasági adót, akkor is szól egy nyomós érv amellel, hogy az adóverseny elemzésekor elméleti súlypontként a haszonelvű adóztatást válasszuk. Ha ugyanis abból indulunk ki, hogy az adóalanyok telephelyválasztására hatással van az adópolitika, akkor joggal feltételezhetjük, hogy valamiféle költség-haszon elemzést fognak végezni a kormányzati szolgáltatásokra és a fizetendő adókra vonatkozóan. Tehát, ha a kormányzat nem is vesz tudomást a haszonelvről, az adóalanyok a szerint fognak dönteni.

#### *Az adóverseny közpénzügyi és közösségi választások elmélete*

A fiskális föderalizmus a közösségi gazdaságtan irodalmának szerves része, és az őt magában foglaló tudományághoz hasonlóan elméleti-módszertani szempontból maga is két ágra oszlik: a közpénzügyi megközelítésre és a közösségi választások elméletére. A két megközelítés között az alapvető szemléleti különbség abban áll, hogy míg az előbbi a köz érdekében tevékenykedő kormányzatokat feltételez, és a társadalmi jólét szempontjából kívánatos kormányzati politikát igyekszik meghatározni, addig az utóbbi a kormányzati döntéshozók feltételezett önös érdekeit szem előtt tartva elemzi a politikai döntéshozatalt, és tesz kísérletet a valós döntések magyarázatára (*Cullis-Jones* [1998] 14–16. o.).

Az irodalom áttekintését a közpénzügyi elméletekkel kezdjük, ami önkényes döntésnek tűnhet, ám valójában nem az. Sinn szerint a közpénzügyi „nézőpont a racionális háztartások és vállalatok feltételezéséhez hasonlítható, amellyel a magánpiacok közgazdasági elmélete él. Míg a racionális viselkedés feltételezése bosszantja a pszichológusokat és az üzemgazdászokat, hasznos absztrakciónak bizonyul, amely elejét veszi annak, hogy a közgazdászok összekeverjék a piacok és az emberi elmék, illetve a rendszerek és az emberek kudarcait. Racionális államokat feltételezve vizsgálni a [kormányzati] rendszerek versenyét ugyanolyan, mint racionális egyéneket feltételezve vizsgálni a magánpiaci versenyt. Mindkettő hasznos absztrakció, amely segít azonosítani a piackudarc okait” (*Sinn* [1997] 250).

A közpénzügyi elméletet szokás normatívnak, a közösségi választások megközelítését pedig pozitívnak vagy leíróknak is nevezni. Míg ugyanis az első célja annak felderítése, hogy mit *kellene* tenniük a kormányzatoknak, *ha* a társadalmi jólétet a lehető legnagyobb mértékben növelni szeretnék; a másodiké annak leírása, hogy *mi várható* a kormányzatoktól, ismerve a döntéshozók gyarlóságát. A kormányzatok közötti versengés kontextusában a normativitás egy sajátos problémát vet fel: kérdés ugyanis, hogy a kormányzatoknak a saját területükön élők jólétét vagy pedig általában az összes ország lakóinak jólétét kellene-e maximalizálniuk. A (vélelmezett) politikai realitásokhoz közelítve „jóindulatú kormányzatokon” a szakirodalom a saját országuk jólétét szem előtt tartó kormányzatokat érti.

## Az adóverseny normatív modelljei

### *A Tiebout-modell és kritikája*

Tegyük fel kiindulópontként, hogy olyan kormányzatokat vizsgálunk, amelyek saját területükön kizárólagos adóztatási joggal rendelkeznek, közszolgáltatásaikat kivett adóikból finanszírozzák, és adóalapjaik (többé-kevésbé) mobilak. Az adóalap-mobilitás által okozott esetleges hatékonysági problémák meghatározásához segítséget jelenthet, ha elméleti sarokpontként sikerül egy olyan modellt találnunk, amelyben nem jelentkeznek ilyen problémák. Az úgynevezett Tiebout-modell kísérlet egy olyan „világ” (föltevérendszer) konstruálására, amelyben a kormányzatok versengése nemcsak hogy nem okoz jóléti veszteségeket, hanem éppen ellenkezőleg, növelheti a jólétet (*Tiebout* [1956]). A Tiebout-modell abból indul ki, hogy az adófizetők – legyenek magánszemélyek vagy vállalatok – annak a kormányzatnak a területén telepednek le, amely olyan közszolgáltatásokat nyújt számukra és olyan áron, amely a leginkább megfelelő nekik. Az adófizetők úgymond a „lábukkal szavaznak”, ha elégedetlenek a kormányzattal; és ha elegendő számú kormányzat közül választhatnak, akkor mindnyájan találni fognak egy kedvükre valót. A közjavak esetében problémát jelent, hogy fogyasztóinknak érdekükben áll potyázni, s ezért rendkívül nehéz őket arra ösztönözni, hogy fedjék fel preferenciáikat. A „lábbal való szavazás” nagy hozadéka, hogy ennek során óhatatlanul megteszik ezt az egyes kormányzatok által biztosított közjavakra vonatkozóan, s így lehetővé teszik, hogy a kormányzatok hatékony mennyiségben állítsák ezeket elő (*Stiglitz* [2000]).

A Tiebout-modell tulajdonképpen a jóléti gazdaságtan első alaptételéhez és a láthatatlan kéz elméletéhez hasonló hipotézist fogalmaz meg a kormányzatok közötti verseny esetére. A kormányzatok – piaci vállalatok módjára – közszolgáltatásokból és adókból álló, vonzó csomagokat kínálnak, s noha a saját területükön adózók jólétét tartják szem előtt, tevékenységük a különböző kormányzatokhoz tartozó adózók összjólétének maximumához vezet (*Sinn* [1997]). Ahogyan azonban a magánjavak piacai is csak bizonyos körülmények között működnek hatékonyan, úgy a kormányzati versengés kimenetele sem lesz mindenkor optimális. A fő feladat éppen az esetleges kudarcok okainak a feltárása és a gyógymódok meghatározása.

A Tiebout-modell feltételezi, hogy az adófizetők (magánszemélyek, vállalatok) minden felmerülő költséget és hasznot figyelembe vesznek, amikor egyik kormányzat területéről a másikéra költöznek. A valóságban azonban általában léteznek a költözésnek externális – vagyis az adófizetők költség–haszon kalkulációjában nem szereplő – hatásai. Ahová az adófizetők költöznek, ott egyrészt növelhetik a zsúfoltságot, másrészt csökkenthetik bizonyos közszolgáltatások egy főre jutó költségét. Az utóbbi olyan közszolgáltatások esetében következhet be, amelyek közjavak vagy pedig olyan javak, amelyek előállításakor méretgazdaságosság érvényesül. A zsúfoltsági probléma az úgynevezett klubjavaknál jelentkezik, amelyek fogyasztásában a „tisztá” közjavakhoz hasonlóan szintén nincsen versengés, ám a fogyasztók hasznossága csökken, ha (egy bizonyos szinten túl) többen fogyasztják az adott jószágot (ilyen például a közúthálózat). További hatékonysági problémát vethet fel, ha az egyes kormányzatok nagyobb adóalappal rendelkeznek másoknál, s így alacsonyabb adóráták mellett tudnak azonos szintű közszolgáltatásokat nyújtani. Az adófizetők nem fognak hatékonyan választani a kormányzatok között, mivel annak alapján döntenek a letelepedésről, hogy hol mekkora az elérhető jövedelem *plusz* a közszolgáltatások és azok adókötségének különbsége (az úgynevezett nettó fiskális haszon), ahelyett hogy csupán az előbbit vennék figyelembe (*Boadway–Roberts–Shah* [1994]). Természetesen, ha a nettó fiskális előny abból származik, hogy egy kormányzat hatékonyabban működik, vagyis ugyanakkora bevételi szintből magasabb közszolgáltató-

si szintet képes előállítani, akkor a nettó fiskális haszon indukálta mobilitás hatékony lesz (Szalai [2002]).

A fentieknél is alapvetőbb koncepcionális gond, hogy a Tiebout-modell figyelmen kívül hagyja, hogy az egyes kormányzatok intézkedései, amelyekkel saját adófizetők jólétét növelik (illetve csökkentik), a másutt élők jólétének csökkenését (illetve növekedését) okozhatják (Wilson [1999]). Amennyiben egy kormányzat adópolitikája hatással van egy másik kormányzat költségvetési politikájának mozgásterére, az adóztatás „túlcsordulási” hatásáról beszélünk. Inman–Rubinfeld [1996] a túlcsordulási hatás két típusát különbözteti meg: a *bevételi hatást* és a *költséghatást*. Az előbbi akkor jelentkezik, amikor egy kormányzat – mondjuk – növeli egy mobil adóalap adóterhét, aminek következtében az alap egy része más kormányzatok területére vándorol, s ott az adóbevételek növekedéséhez vezet. „Költséghatásról” akkor beszélhetünk, ha termelési tényezők vagy termékek adóterhét növeli egy kormányzat, aminek hatására azok máshová áramlanak, s ott csökkentik a közszolgáltatások előállításához szükséges inputok költségeit. A saját adófizetők jólétével törődő, egymással versengő kormányzatok a túlcsordulási hatásokat nem fogják figyelembe venni, s jóléti szempontból túlzottan alacsony adórátákat fognak alkalmazni. Ha pedig föltesszük, hogy a közszolgáltatásokat kizárólag mobil adóbázisokra kivetett adókból lehet finanszírozni, akkor a közszolgáltatási szint is a kellenél alacsonyabb lesz. Más szóval: az adópolitikai döntéseknek vannak bizonyos *interregionális externális hatásai* (Wilson [1999]), amelyek megakadályozzák, hogy a kormányzati verseny kimenetele jóléti optimumot eredményezzen. A közgazdászok és a gazdaságpolitikuskok feladatát megfogalmazhatjuk úgy is, hogy ezen externáliák internalizálására kell megoldást találniuk.

### *Az adóverseny mint fogolydilemma-játék*

Mínt hogy az egyes kormányzatok adópolitikái hatnak egymásra, egy racionális kormányzatnak adópolitikája kialakításakor tekintettel kell lennie arra, hogy más kormányzatok milyen politikát folytatnak. Egymástól kölcsönösen függő, racionális döntéshozók interakcióit a játékelméleti eszköztár segítségével modellezhetjük. Az egyszerűség kedvéért tegyük fel, hogy két, minden lényeges tekintetben azonos kormányzat egy olyan adóalapra vet ki adót, amely a két ország között mobil, és mobilitása az adóterhek különbségére érzékeny. Ha mindkét kormányzat – az előbbi példához hasonlóan – úgy állapítja meg a kirótt adó nagyságát, hogy figyelmen kívül hagyja az adó „túlcsordulási” hatását, akkor mindketten rosszabbul járnak annál, mint ha megállapodnának abban, hogy mindketten egyformán magasabb adót vetnek ki. Az utóbbi esetben ugyanis az adóalap tulajdonosait nem fogja elriasztani az egyik kormányzattól annak magasabb adója, hiszen máshol sem kisebb az adóterhét. Ha ellenben csak egyikük tartja be a megállapodást, akkor az a fél egyértelműen rosszabbul jár, a másik pedig egyértelműen jobban jár annál az esetenél, amikor egyikük sem tartja be a megállapodást. A játékelmélet terminusával élve fogolydilemmával van dolgunk. A játék mátrixalakját – fiktív, pusztán a játék struktúráját meghatározó kifizetéseket véve – a következőképpen írhatjuk fel:

		2. játékos	
		nem kooperál	kooperál
1. játékos	nem kooperál	0, 0	3, -1
	kooperál	-1, 3	2, 2

A játék kimenetele mindenképpen a (nem kooperál, nem kooperál) stratégiapáros lesz, hiszen mindkét félnek a kooperáció megtagadása lesz a domináns stratégiája. Az adóverseny jóléti következményeit ezt a nem kooperatív egyensúlyt vizsgálva mérhetjük fel.

A vállalatokról mint racionális döntéshozókról föltehető, hogy telephelyválasztáskor mind a számukra hasznot hozó közszolgáltatásokat, mind a rájuk jutó adóterhet figyelembe veszik. Elégtelen és félrevezető lenne tehát az adóterhet önmagában, a közszolgáltatási szinttől különválasztva vizsgálni. Ezt szem előtt tartva, vajon milyen lesz jóléti szempontból a kormányzati versengés kimenetele, vagy más szóval: melyek lesznek a kifizetések a fogolydilemma-játék nem kooperatív egyensúlyában? Az – egyébként meglehetősen szerteágazó – szakirodalmat áttekintve azt láthatjuk, hogy a vélemények erősen megoszlanak. Ahogy Sinn fogalmaz – rávilágítva egyben az eltérő következtetések okaira is –: egyesek „olyan feltételeket határoztak meg, amelyek mellett az optimista álláspont a helyénvaló, míg mások meglehetősen pesszimistának bizonyultak” (Sinn [1997] 250).

Anélkül, hogy részleteznénk, csak megemlíjtük a legfontosabb tényezőket, amelyek befolyásolják az adóverseny várható hatékonyságát. Ezek a következők: a közszolgáltatások jószágtulajdonosságai (Sinn [1997]), a vállalatokon belüli tevékenységmegosztás lehetőségei (Genschel [2000]), a versengő országok abszolút és relatív mérete (Wilson [1999]; Deheija–Genschel [1999]), a termékpiacon verseny tökéletlenségei (Janeba [1998]), a kormányzat információs és hitelességi problémái (Wilson [1999], Osmundsen–Hagen–Schjelderup [1998]), a más gazdaságpolitikai területeken folyó kormányzati versengés (Wilson [1999]), a kormányzat makrostabilizációs szerepére vonatkozó elképzelések (Fourcans–Warin [2001]), valamint a kormányzatok rendelkezésére álló adópolitikai eszközök köre (Keen–Marchand [1997]).

A legutolsó külön figyelmet érdemel, mivel a társasági adó csupán egyetlen a kormányzatok rendelkezésére álló adóeszközök közül, és a vele kapcsolatos döntések általában nem hozhatók meg az adópolitika más területeitől függetlenül. Eddig kimondatlanul feltételeztük, hogy a vállalatok által fogyasztott közszolgáltatásokat a rájuk kivetett adóból finanszírozzák, a lakosság által fogyasztottak finanszírozása pedig ettől függetlenül történik. Egy kormányzat azonban mindig kísértést érezhet arra, hogy bizonyos közszolgáltatásokat olyan adóból finanszírozzon, amelyet nem azok élvezőitől szedett be. Más-honnan közelítve a problémát: ha az adóverseny a társasági adó túlzottan alacsony szintjéhez vezet, csak az egyik lehetséges következmény az, hogy a vállalatok által fogyasztott közszolgáltatások szintje ezzel együtt lecsökken; a másik lehetőség a közszolgáltatási szint változatlanága mellett a más adófajtákból befolyó bevételek növelése. Ha többféle adóeszköz áll egy kormányzat rendelkezésére, valójában egy újabb döntési lehetőség s egyben kényszer jelenik meg számára: választani tud, illetve kényszerül a különféle adóeszközök között. Inman–Rubinfeld [1996] modelljében a kormányzatoknak különböző mértékben mobil adóalapokra kivetett adókból kell előteremteniük az exogén módon adott kiadási szint fedezetét. Mint korábban kifejtettük, a mobil adóalapok esetében ilyenkor túlcserélési hatások jelentkeznek. Az adóverseny eredményeképpen pedig a mobilabb s így nagyobb túlcserélési hatást okozó adóalapokat az optimálisnál kisebb mértékben fogják igénybe venni a kormányzatok. Az adóteher a mobilabb adóalapról (tőke) a kevésbé mobilra (munkaerő, fogyasztás) tevődik át. A társasági adó esetében konkrétan: a működőtőke-befektetések által igénybe vett közszolgáltatások költségeit jelentős részben a helyi lakossággal fizettetik meg.

Meg kell jegyeznünk továbbá, hogy a kormányzatok a gazdasági növekedés szempontjából kedvezőnek vélt mobil erőforrásokért nem pusztán az adópolitika segítségével versenyezhetnek, hanem segítségül hívhatják a kiadási politikát is, például olyan módon, hogy a vállalatok termelékenységét növelő közszolgáltatásokat kínálnak fel. A kormány-



közi verseny eredményeképpen így nemcsak a közkiadások szintje és az adószerkezet, hanem a kiadások szerkezete is torzulhat (*Keen–Marchand* [1997]).

A közpénzügyi irodalom tehát egy sor olyan tényezőt azonosít, amelyek várhatóan hatással lesznek az adóverseny jóléti következményeire. Meghatározott körülmények esetén a nemzeti szinten folytatott adópolitikák kedvezőtlen jóléti hatásokkal járnak, s így indokolttá válik nemzetek feletti összehangolásuk. A nem kooperatív egyensúlyban a nemzeti kormányzatoknak érdekükben állhat összefogni, és adópolitikai jogosítványaik egy részét egy olyan felsőbb döntéshozatali szintnek átadni, amely biztosítja a kooperatív megoldás fenntartását.

### A közösségi választások elméletének kritikája

A közpénzügyi irodalom jóindulatú kormányzatokat feltételezve vizsgálja, hogy melyek a társadalmi jólét szempontjából optimális politikai döntések. A közösségi választások elmélete ezzel szemben úgy tartja, hogy minden politikai elemzésnek a kormányzati szereplők valós viselkedéséből kell kiindulnia, s ennek alapján ajánlásokat megfogalmaznia. E megközelítés szerint a közpénzügyi elemzés „nem magyarázza meg a valóságot, és nem nyújt túlságosan sok segítséget arra vonatkozóan, hogy miképpen lehetne rajta változtatni” (*Bird* [1999] 7. o.). Talán a legnagyobb hatású tézis a *Brennan–Buchanan* [1980] által megfogalmazott Leviathán-koncepció, amely szerint a kormányzatokat bevételmaximalizáló egységeknek kell tekintenünk, s a köztük keletkező verseny hasznos mechanizmus lehet expanziós törekvések megfékezésére. Ha az adófizetőknek nem áll módjukban, hogy más kormányzat területére költözzenek, a kormányzatoknak úgymond monopoljoguk van arra, hogy adót vessen ki rájuk. Ha ellenben lehetőség van a földrajzi „kilépésre”, a túl magas adókat kivető kormányzatokat az adóterhek csökkentésére tudják kényszeríteni, s így az adóalapok mobilitása fegyelmező hatással lesz a Leviathán-típusú kormányzatokra. Más szóval: az adóverseny jóléti hatása kedvező, mivel annak hiányában a kormányzat mérete túlzottan nagy lenne (*Wilson* [1999]). Az adópolitikák nemzetek fölötti összehangolása ennek megfelelően nem más, mint kísérlet arra, hogy a kormányzatok kartellbe tömörüljenek, s így visszaállítsák – immár kollektív formában – monopoljogukat az adóalapokra. A Leviathán-hipotézis mögött az az elképzelés húzódik meg, hogy a kormányzati szereplők (politikuskok és bürokraták) a választók kizsákmányolását célul kitűző koalíció létrehozására törekednek. Az adópolitikai döntések nemzetek fölötti szintre emelése azáltal segítheti őket ebbéli igyekezetükben, hogy csökkenti az adóemelések politikai költségeit: ha minden ország hasonló politikát folytat, eltűnnek az alternatívák a választók szeme elől (*Walsh* [1993]).

A közösségi választások iskoláján belül sem fogadja el mindenki a tökéletesen önfejű kormányzat hipotézisét, ám még ha lazítunk is az önzés mértékén, és azt a politikai intézményrendszer függvényévé tesszük, a döntéshozatal centralizációja akkor is a jóléti veszteségek irányába mutat. A kormányzatok mozgástere nagymértékben függ attól, hogy a politikai intézmények hogyan alakítják a – kormányokat leváltani képes – adófizetők percepcióját, s az utóbbiaknak milyen lehetőségük vannak véleményük kinyilvánítására (*Frey–Eichenberger* [1996]). Minél messzebb kerül a politikai döntéshozatal a választóktól, annál nagyobb költségek árán tudnak csak tájékozódni a valós választási lehetőségekről és a kormányzati döntések háttéréről. A racionális választók a tájékoztatás mellett döntenek (*Downs* [1957]), és – esetleg morogva bár, de – újraválasztják az önző szempontok alapján adót emelő kormányokat. Ha magasabb szintre kerül a döntéshozatal, a kormányzatok mozgástere amiatt is nő, hogy nagyobb költséggel jár, s így kevésbé valószínű az adóemelések elleni tiltakozás.

A kormányzati döntéshozatal tökéletlenségéből indul ki egy másik megközelítés: az *innovatív versenyé*, amely a kormányzatok versenyét a schumpeteri szellemben értékeli. A verseny – a magánjavak piacára termelő vállalatokhoz hasonlóan – innovációra ösztönözheti a kormányzatokat, míg ha egységesítjük az adópolitikákat, eltűnnek az alternatív adópolitikai kísérletek, s „berozsdásodik” a kipróbált adópolitikai eszköztár. A verseny hatékonyságát rontja azonban, hogy a magánpiaci szabadalmak rendszerével ellentétben a kormányzatok nem formálhatnak tulajdonjogot újításaikra: az innovációk gyorsan közjósággá válnak, és a kormányzatok domináns stratégiájává a mások újításain való potyázás válhat (Szalai [2002]).

### Kísérlet a közösségi választások elmélete és a normatív közpénzügyi szemlélet ötvözésére

A közösségi választások elmélete és a közpénzügyek közötti „arany középút” megtalálására tett kísérletet Edwards–Keen [1996]. A szerzőpáros egy olyan modellt szerkesztett, amelynek célja egy félig jóindulatú, félig Leviathán-típusú kormányzat viselkedésének leírása. Niskanen [1977] nyomán úgy választotta meg a reprezentatív versengő kormányzat maximalizálandó függvényét, hogy az adófizetők jóléte mellett magyarázó változóként szerepeltette benne azoknak a közkiadásoknak a nagyságát, amelyeket a kormányzati döntéshozók önző módon egyedül a saját jólétük növelésére fordítanak.

Feltéve, hogy a reprezentatív fogyasztó-állampolgár hasznossága ( $U$ ) az általa elfogyasztott magánjavaktól ( $X$ ) és közszolgáltatásoktól ( $G$ ) függ, a kormányzat preferenciafüggvényét a következőképpen írhatjuk fel:

$$V[C, U(G, X)],$$

ahol  $C$  a kormányzati döntéshozók magáncéljaira fordított közkiadás. Tegyük fel, hogy egyetlen mobil adóalapra ( $K$ ) vetnek ki adót, amelynek tulajdonosai a fogyasztó-állampolgárok. A tőkére kivetett adót ( $T$ ) úgy állapítják meg, hogy annak bevétele fedezi a közkiadásokat (vagyis a költségvetés egyensúlyban van:  $C + G = TK$ ). Ekkor a kormányzatnak  $C$ ,  $G$  és  $T$  változók közül kettőt kell megválasztania; a harmadik a költségvetési egyenlemből automatikusan adódik.

A kormányzati döntéshozatalt a jobb áttekinthetőség kedvéért célszerű két lépcsőre bontani. Az *elsőben* a kormányzat  $T$  és  $G$  nagyságát választja meg úgy, hogy  $C$ -t maximalizálja  $U$  adott szintje mellett:

$$\max_T C[T, U].$$

Ez nem jelent mást, mint hogy a kormányzat meghatároz egyféle költségvetési korlátot, amely azt fejezi ki, hogy a társadalmi jólét különböző szintjei mellett maximálisan mennyi közkiadást tud saját önző céljaira fordítani. A *második lépcsőben* azután kiválasztja  $U$ -nak azt a szintjét, amely a maximális hasznot ( $V$ ) eredményezi számára, figyelembe véve, hogy  $C$ -nek melyek a maximálisan elérhető értékei  $U$  különböző szintjei mellett; formálisan:

$$\max_U V[C(U), U].$$

A kérdés a következő. Feltéve, hogy létezik egy nem kooperatív egyensúly, ebből az állapotból kiindulva, milyen hatással lesz a társadalom jólétére az adóráták egy kicsiny, összehangolt emelése, amelyet a kormányzatok versenyt fölszámoló, kollektív döntése tesz lehetővé? Ennek megválaszolásához mindenekelőtt azt kell figyelembe venni, hogy a kormányzatok az adórata emelése után újrajátszhatják a döntéshozatal második lépcső-

jét: eldönthetik, hogy a többletbevételt köz- vagy magánhasznú közkiadásokra fordítják. Feltételezve, hogy az adóalap nagysága csökkenő függvénye az adószintnek, az Edwards–Keen-szerzőpáros a következő hüvelykujjszabályt fogalmazza meg: az adókoordináció pontosan akkor vezet a társadalmi jólét növekedéséhez, ha az adóalap adórátára vonatkoztatott rugalmassága nagyobb a kormányzati döntéshozóknak annál a hajlandóságánál, hogy a többletbevételeket saját céljaikra fordítsák; formálisan:

$$- (dK/K) / (dT/T) > dC / d(TK).$$

Egy ilyen szabály vonzereje abban rejlik, hogy jelentősen megkönnyíti az állásfoglalást az egyes konkrét adópolitikai döntésekről. „Tegyük fel például, hogy egyetértés van abban, hogy az adóalap rugalmassága 0,4; ekkor nem számít, hogy azt gondoljuk-e a politikai döntéshozókról, hogy a többletbevétel 5 százalékat költik magáncélokra, vagy azt, hogy 30 százalékat, ugyanis a koordináció mindkét esetben a reprezentatív állampolgár javát fogja szolgálni.” (Edwards–Keen [1996] 126. o.) Másként fogalmazva: lehetővé válik, hogy a kormányzatok jótékony voltáról eltérően vélekedők egyezsége jussanak az adóverseny, illetve az azt fölszámoló kooperáció kívánatosságát illetően.

### Értékelés és kritika

Az Edwards–Keen-szerzőpáros tetszetős modellje igen pontosan rámutat a jelenlegi közösségi gazdaságtani elmélet legfőbb gyengéjére, amely a főáramon belüli két meghatározó irányzat – a közösségi választások elmélete és a közpénzügyek – közötti törésvonalhoz kapcsolódik. Mindkét irányzat sommás föltételezéssel él a kormányzat jóindulatára vonatkozóan, aminek következtében az adópolitikai centralizációt illető döntést végső soron a közgazdasági elmélettől idegen és a modellek szempontjából exogén tényezőre kell visszavezetnünk. Az elmélet e hiányosságára az sem jelent megfelelő megoldást, ha olyan modellt szerkesztünk, amelyben a kormányzatra vonatkozó különféle elképzeléseink explicit magyarázó változóként jelennek meg. Márpedig a kormányzatok viselkedésére vonatkozó eltérő elképzelések radikálisan különböző következményekkel járnak az adóverseny kívánatosságára nézve. S mivel a kormányzatokról alkotott elképzelések nagyrészt ideológiai színezetű meggyőződések függvényei, az adóverseny és adókoordináció elméleti káros avagy kívánatos volta elkerülhetetlenül hitvita tárgyává torzul (Bird [1999]).

A kormányzat „természetére” vonatkozó premisszák ellentmondanak a modern közgazdaságtan posztulátumai közé tartozó módszertani individualizmusnak, amely értelmében a társadalmi jelenségeket az egyéni döntésekre és cselekedetekre kell visszavezetni (Szántó [1999]). A probléma érthetőbbé válik, ha segítségül hívjuk Boadway [2002] tipológiáját, amely a gazdaságpolitikai döntéshozatal különböző szintjeit különbözteti meg. A szintek a következők:

1. alkotmányos szint, amelyen a kormányzati döntéshozatalra vonatkozó szabályokat határozzák meg;

2. törvényhozói szint, amelyen kollektív döntéshozatali eljárás keretében a (gazdaság-) politikai döntések megszületnek (több alszintből is állhat);

3. végrehajtási szint, amelyen a bürokratikus apparátus a kijelölt gazdaságpolitikát megvalósítja;

4. a piaci reakció szintje, amelyen a magánszektor szereplői a gazdaságpolitikai intézkedések figyelembevételével meghozzák egyéni döntéseiket.

A közgazdaságtani vizsgálódás alapvető kérdése, hogy az mely szintekre terjedjen ki. A közpénzügyi szemlélet hívei általában úgy érvelnek, hogy az ő feladatuk megalapozottá tenni a törvényhozói, politikai döntéshozói szint munkáját, így szükségtelen azzal

foglalkozniuk, hogy mi motiválja az érintett döntéshozókat. Nem tagadják, hogy az első két szint közgazdasági elemzése hasznos és érdekes, de úgy vélik, a közgazdász mint gazdaságpolitikai tanácsadó munkája függetleníthető tőle. Az általunk vizsgált esetben ez a megállapítás egészen bizonyosan nem állja meg a helyét. Ugyanis az adópolitika esetleges centralizációjára vonatkozó döntések nemcsak a szorosan vett politikai intézkedéseket érintik, hanem az adott intézkedések megvalósításához szükséges intézményi be rendezkedést is.

A közösségi választások elméletén belül léteznek ugyan elemzések arra vonatkozóan, hogy a politikai intézmények milyen változásaira lenne szükség ahhoz, hogy a föderális kormányzati döntéshozókat az adóverseny terén hatékony cselekvésre bírják (lásd például *Frey–Eichenberger* [1996]), de ezek a kormányzati intézmények kialakítására vonatkozó javaslatokat nem kapcsolják össze a lehetséges és kívánatos adópolitika vizsgálatával.

### Kiút az elméleti zsákutcából

A kiutat az elméleti zsákutcából a kormányzati működés és döntéshozatal, valamint a kívánatos gazdaságpolitikai döntések elméletének összekapcsolása jelentheti. Amint *Walsh* [1993] rámutat, egy újonnan létrehozott kormányzati szinten az adópolitika intézményeinek (adminisztrációs, ellenőrző és rendészeti szervek, döntéshozó testületek) kiépítése és működtetése jelentős költségekkel járhat, amelyeket nem szabad figyelmen kívül hagyni, amikor a centralizáció mellett döntünk. Ezen túlmenően meg kell vizsgálnunk, hogy kialakítható-e egy elfogadható hatékonyságú döntéshozatali eljárásrend a meglévő jogi és más intézményi adottságok közepette. Érdemes e szempontok szerint szemügyre vennünk három olyan, szupranacionális szinten fölhasználható adópolitikai eszközt, amely alkalmas lehet az adóverseny fölszámolására.

Az első az *adóalapok szabályozása*. A korábbiakban föltételeztük, hogy a kormányzatok a saját országuk területén folyó vállalati tevékenységek után szednek adót. Ezzel az úgynevezett eredet helye szerinti adózással szemben áll a székhely szerinti adóztatás elve, amelynek értelmében minden vállalatra ott vetnek ki adót, ahol a székhelye található. Ha minden ország kötelezi magát arra, hogy kizárólag székhely szerinti adóztatást folytat, az eltérő adóráták nem lesznek többé torzító hatással a vállalatok telephelyválasztására, mivel minden vállalatnak ugyanúgy az „otthoni” adórátával kell számolnia, bárhol is fektet be. A székhely szerinti adóztatás igen komoly intézményi költségekkel jár együtt, mivel adminisztrációja – az eredetelvű adóztatással ellentétben – az országokon átnyúló tranzakciók nyomon követését igényli (*Inman–Rubinfeld* [1996]), ami egy igen nagy költségű és kétes sikerű apparátus kiépítését követeli meg.<sup>3</sup>

Egy másik lehetséges eszközt jelentenek az *ösztönző kormányzati transzferek* (*grants-in-aid*). Ezek célja, hogy a nemzeti kormányzatokat adópolitikájuk „túlcsoordulás” hatásainak figyelembevételére *ösztönözzék*.<sup>4</sup> Pozitív interregionális hatások esetén transzferek útján „jutalmazni” lehet a túlzottan alacsony adót kivető kormányzatokat, elismerve

<sup>3</sup> A székhely szerinti adóztatással szemben számos normatív ellenérv is fölmerül. A vállalatok, köztük is különösen a nemzetközileg mozgékonyabbak, székhelyüket – legalábbis névlegesen – könnyen megváltoztathatják. Ha így van, a székhely szerinti adóknak nem lesz más hatásuk, mint hogy az adóverseny nem a telephelyek, hanem a vállalati központok megszerzéséért folyik majd tovább (*Szalai* [2002]). További probléma, hogy a székhely szerinti adóztatás megsérti a haszonelvű adóztatás elvét, s így megnehezíti az ésszerű költségvetési politika kialakítását. Ráadásul, ha nagyok a különbségek az országok között, a működőtőkét importáló országok komoly bevételtől esnek el, ami velük szemben méltánytalan, és számukra nyilvánvalóan elfogadhatatlan.

<sup>4</sup> Hasonló elven működnek, mint a negatív externáliák esetén javasolt Pigou-adó.

adópolitikájuk általuk különben nem érzékelt társadalmi hasznát. A közgazdászok általában a következő eljárást javasolják: vessenek ki a mozgótőkére föderális szinten adót az eredet helye szerint, majd ebből a bevételből nyújtsanak allokációs szempontból semleges transzfer<sup>5</sup> az állami szintű kormányzatok számára (*Krelove* [1992]). Egy ilyen politika magától értetődően komoly föderális kormányzati szint létét feltételezi, amelynek kiépítése rendkívül költséges lehet.

Az adópolitikák koordinációjának egy harmadik és talán legkézenfekvőbb formája az *adóráták egységesítése*. A teljes uniformizálás általában nem egyeztethető össze azzal, hogy a közszolgáltatások hatékony szintje országonként más és más (*Wilson* [1999]),<sup>6</sup> ezért nem véletlen, hogy például az Európai Unióban általában csak az adó egy minimális szintjének előírása mellett szoktak kardoskodni (*Fourcans–Warin* [2001], *CEC* [1996]). Noha valószínűleg lehetetlen egy konkrét minimum mellett közgazdasági szempontból érvelni, sem kétséges, hogy egy ilyen előírás hozzájárulhat az adóverseny mérsékléséhez. Előnye a másik két koordinációs formával szemben, hogy jóval kisebb adminisztrációs és intézményi költségekkel jár, hiszen nem igényli sem az ösztönző transzferrekléshez szükséges jól fejlett föderális költségvetés (s ezzel együtt kormányzati szint) meglétét, sem a székhely szerinti adóztatás sikeréhez nélkülözhetetlen adminisztrációs apparátus föllállítását.

Bármelyik eszköz is tűnik a legmegfelelőbbnek az intézményi költségek számbavétele után, annak sikeres alkalmazását meghiúsíthatja a szupranacionális szintű döntéshozatal módja. Az *Inman–Rubinfeld* [1996] szerzőpáros e téren úttörő jelentőségű tanulmányában abból a feltételezésből indult ki, hogy a döntéseket olyan testület hozza meg, amelybe az érintett államok delegálnak – az ő érdekeiket képviselő – küldötteket, továbbá a döntéseket többségi szavazással hozzák meg. Ebben az esetben igen kevéssé valószínű, hogy a megszülető döntések társadalmi szempontból optimálisak lesznek. A többségi döntésnek ugyanis van egy igen komoly defektusa: a szavazási végeredmény instabil, és nagyban függ a szavazás napirendjétől (*Ordeshook* [1995]). Az instabilitás felszámolása a szavazók elemi érdeke, hiszen az megakadályozza őket abban, hogy kiszámítható stratégiákat alakítsanak ki. Az instabilitás meghaladásának egyik lehetséges módja valamilyen informális szavazási norma elfogadása a döntéshozók körében. Ilyen például a „te vakarod az én hátam, én vakarom a te hátad” népszerű elnevezéssel illetett norma, amely szerint minden képviselő, illetve minden koalíció megteszi a saját javaslatát, amelyet azután abban az esetben fogadnak el a többiek, ha a javaslatot tévő (csoport) is megszavazza a többi tag hasonlóképpen előterjesztett javaslatait. Természetesen az egyes képviselőknek semmi okuk sincsen arra, hogy az összes állam jóléte szempontjából optimális javaslatokat tegyenek, hiszen ők – jogosan – csak a saját államuk területén élők hasznát és költségeit veszik figyelembe, a többi államét csak annyiban, hogy azok támogatását biztosítsák.<sup>7</sup> Így mindegyik képviselőnek érdeke, hogy – például az adóalapok szabályozását feltételezve – saját kormányzata jogot kapjon az eredet helye szerinti adóztatásra, nagyobb adóbázisoz jutva ezáltal; és ha az iménti norma működik, az ilyen irányú javaslatokat a döntéshozók el is fogadják. Belátható, hogy a norma stabil Nash-egyensúlyt biztosít, így ez az eredmény tartósnak bizonyulhat.

Természetesen mindegyik adópolitikai eszköz erősen torzulhat a döntéshozatali folyamat során. Nem világos azonban, hogy melyik képes inkább „ellenállni” a döntéshozatal visszásságainak. Ennek szisztematikus, a lehetséges döntéshozatali módokra és adópoli-

<sup>5</sup> Például egy fejenként egyenlő nagyságú transzfer minden államban.

<sup>6</sup> Hacsak nincsen egy föderális hatalom, amely az adóbevételek egy részét újraosztja.

<sup>7</sup> Ez nem okoz különösebb problémát, ha egy döntés hasznai egy állam területén összpontosulnak, míg költségeiből minden más állam területére csak csekély nagyságú jut.

tikai eszközökre egyaránt kiterjedő feltérképezése az adóverseny-elmélet továbbbépítésének egy kívánatosnak tűnő iránya. Egy ilyen kutatási program a közösségi gazdaságtan egésze számára is példával szolgálhat a gazdaságpolitikai döntéshozatal nemzetek fölötti centralizációjának elemzése terén.

### Hivatkozások

- BIRD, R. M. [1999]: Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment. Working Paper WP/99/165. International Monetary Fund, Washington.
- BOADWAY, R. [2002]: The Role of Public Choice Considerations in Normative Public Economics. Megjelent: *Winer, S. L.–Shibata, H.* (szerk.): *The Role of Political Economy in the Theory and Practice of Public Finance*. Edward Elgar, Cheltenham, 47–68. o.
- BOADWAY, R.–ROBERTS, S.–SHAH, A. [1994]: The Reform of Fiscal Systems in Developing Countries: A Federalism Perspective. World Bank Policy Research Working Paper Series, No. 1259.
- BRENNAN, G.–BUCHANAN, J. [1980]: *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press, Cambridge.
- BROWN, C. V.–JACKSON, P. M. [1996]: *Public Sector Economics*. Blackwell, Oxford, egyesült Királyság, Cambridge MA.)
- CEC [1996]: Taxation in the European Union. Discussion Paper for the Informal Meeting of ECOFIN Ministers, Commission of the European Communities, Brüsszel.
- CULLIS, J.–JONES, PH. [1998]: *Public Finance and Public Choice*. Oxford University Press, Oxford.
- DEHEJIA, V. H.–GENSCHEL P. [1999]: Tax Competition in the European Union. *Politics and Society*, 27 (3). 403–430. o.
- DOWNES, A. [1957]: *An Economic Theory of Democracy*. Harper and Row, New York.
- EDWARDS, J.–KEEN, M. [1996]: Tax Competition and Leviathan. *European Economic Review*, 40. 113–134. o.
- FOURCANS, A.–WARIN, T. [2001]: Tax Harmonization versus Tax Competition in Europe: A Game Theoretical Approach. Working Paper No. 132. CREFE Université du Québec, Montreal.
- FREY, B. S.–EICHENBERGER, R. [1996]: To Harmonize or To Compete? That's Not the Question. *Journal of Public Economics*, 60. 335–349. o.
- GENSCHEL, PH. [2000]: *Der Wohlfahrtsstaat im Steuerwettbewerb*. Working Paper 00/5. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- INMAN, R. P.–RUBINFELD D. L. [1996]: Designing Tax Policy in Federalist Economies: An Overview. *Journal of Public Economics*, 60. 307–334. o.
- JANEBA, E. [1998]: Tax Competition in Imperfectly Competitive Markets. *Journal of International Economics*, 44. 135–153. o.
- KEEN, M.–MARCHAND, M. [1997]: Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending. *Journal of Public Economics*, 66. 33–53. o.
- KRELOVE, R. [1992]: Competitive Tax Theory in Open Economies: Constrained Inefficiency and a Pigovian Remedy. *Journal of Public Economics*, 40. 140–156. o.
- McLURE, CH. E., JR. [1999]: *The Tax Assignment Problem: Conceptual and Administrative Considerations in Achieving Subnational Fiscal Autonomy*. The World Bank, Washington.
- MUSGRAVE, R. A. [1983]: *Who Should Tax, Where and What?* Megjelent: *McLure, Ch. E. Jr.* (szerk.): *Tax Assignment in Federal Countries*. Centre for Research on Federal Fiscal Relations, Australian National University, Canberra, 2–19. o.
- NISKANEN, W. JR. [1977]: *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine, Chicago.
- OECD [1998]: *Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue*. Párizs.
- ORDESHOOK, P. C. [1995]: *Game Theory and Political Theory. An Introduction*. Cambridge University Press. Cambridge.
- OSMUNDSEN, P.–HAGEN, K. P.–SCHJELDERUP, G. [1998]: Internationally Mobile Firms and Tax Policy. *Journal of International Economics*, 45. 97–113. o.

- RADAELLI, C. M. [1998]: Policy Narratives in the European Union: The Case of Harmful Tax Competition. Working Paper RSC No. 98/34. European University Institute, Firenze.
- SINN, H.-W. [1997]: The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition. *Journal of Public Economics*, 66. 247–247. o.
- STIGLITZ, J. E. [2000]: A kormányzati szektor gazdaságtana. KJK–Kerszöv, Budapest.
- SZALAI ÁKOS [2002]: Fiskális föderalizmus: Áttekintés. *Közgazdasági Szemle*, 5. sz. 424–440. o.
- SZÁNTÓ ZOLTÁN [1999]: A társadalmi cselekvés mechanizmusai. Aula, Budapest.
- TIEBOUT, CH. M. [1956]: A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, LXIV. 416–424. o.
- WALSH, C. [1993]: Fiscal Federalism: An Overview of Issues and a Discussion of Their Relevance to the European Community. *European Economy*, 25–63. o.
- WILSON, J. D. [1999]: Theories of Tax Competition. *National Tax Journal*, 269–304. o.