

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

Vasvári Tamás

Pécs, 2018

**Pécsi Tudományegyetem
Közgazdaságtudományi Kar
Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola**

**A fiskális decentralizáció és a puha költségvetési korlát
összefüggései a magyar önkormányzati rendszerben**

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

Készítette: Vasvári Tamás

Témavezető: dr. Vigvári András
egyetemi tanár

dr. Schepp Zoltán
egyetemi tanár

Pécs, 2018

Tartalom

1.	Bevezetés.....	1
2.	A költségvetési föderalizmus	4
2.1.	A decentralizáció első generációs megközelítése	4
2.2.	A decentralizáció második generációs megközelítése	8
3.	Az önkormányzati gazdálkodás pénzügyi architektúrája.....	10
3.1.	A bevételek decentralizációjának kérdése: helyi és megosztott adók.....	12
3.2.	A kormányzati transzferek	15
3.3.	További bevételi formák	18
3.4.	Hitelfinanszírozás.....	19
3.4.1.	A tőkepiaci kapcsolatok szabadpiaci megközelítése	21
3.4.2.	A helyi önkormányzatokat megkülönböztető szabályozás.....	22
3.5.	Az önkormányzatok pénzügyi architektúrája.....	24
4.	A puha költségvetési korlát	30
4.1.	A súlyos pénzügy baj	31
4.2.	Az önkormányzatok motivációja a túlköltekezésre	31
4.3.	A központi kormányzat motivációja a kimentésre.....	34
4.4.	A puha költségvetési korlát mechanizmusa	36
4.5.	A költségvetési korlát megerősítése.....	40
4.6.	Összefoglalás.....	42
5.	A magyar önkormányzati rendszer.....	44
5.1.	Az expanziós kényszer megjelenése	47
5.1.1.	Az önkormányzatok által ellátott közfeladatok	48
5.1.2.	Az önkormányzati vagyon	51
5.1.3.	Az önkormányzati beruházások.....	54
5.2.	Az önkormányzati adósságkonszolidáció	58
5.3.	Összefoglalás.....	61
6.	A kutatási hipotézisek, módszerek és adatok	62
6.1.	A kutatás hipotézisei	62
6.2.	A kutatás módszerei és a felhasznált adatok	67
7.	A kutatás eredményei	69
7.1.	Az önkormányzatok bevételei.....	69
7.1.1.	A hipotézisek ellenőrzése	71

7.1.2.	Az eredmények.....	72
7.2.	Politikai elköteleződés a kormányzati döntésekben	78
7.2.1.	A hipotézisek ellenőrzése.....	81
7.2.2.	Eredmények.....	84
7.3.	Az önkormányzatok hitelpiaci kapcsolatai.....	89
7.3.1.	Az adósságrendezési eljárás	94
7.3.2.	A hitelfelvételi korlát	97
7.3.3.	Politikai elköteleződés szerepe az eladósodási hullámban	98
7.3.4.	Aktív központi kontroll a hitelfelvételek felett	100
7.3.5.	A kereskedelmi bankok hitelezési döntései	105
8.	A kutatási eredmények összefoglalása	110
9.	Konklúzió.....	116
10.	Felhasznált irodalom.....	122
Függelék		
1. sz.	A teljes körű kimentés nyertesei és vesztesei – egy elméleti levezetés	134
2. sz.	Az önkormányzati bevételek felbontása az OECD módszertana alapján....	138
3. sz.	Kontrollváltozók a működési diszkrecionális támogatások kapcsán.....	139
4. sz.	Az értékezés egyes grafikonjainak újraközlése	140

Ábrajegyzék

1. ábra A kormányzati transferek csoportosítása	17
2. ábra A dinamikus kimentési játék.....	36
3. ábra A magyar önkormányzati modell az EU tagországokhoz viszonyítva	47
4. ábra Az önkormányzati kiadások szerkezete reál értéken	49
5. ábra Az önkormányzati szektor kiadásai	50
6. ábra Az önkormányzati vagyon és az értékcsökkenés alakulása	53
7. ábra A központi kormányzat és az önkormányzatok beruházásai	54
8. ábra Az expanziós kényszer megjelenése az önkormányzatok gazdálkodásában	57
9. ábra A kutatás hipotéziseinek rendszere	66
10. ábra Az önkormányzati bevételek megoszlása	73
11. ábra A kötött és szabadon felhasználható normatív támogatások aránya.....	75
12. ábra Az államadósság és az államháztartási hiány alakulása	77
13. ábra A működéssel kapcsolatos diszkrecionális támogatások.....	80
14. ábra A beruházásokkal kapcsolatos diszkrecionális támogatások.....	81
15. ábra Az egyes központi támogatások politikai elköteleződés alapján.....	86
16. ábra Az önkormányzatok hitel és kötvényállománya	91
17. ábra Az önkormányzati adósságállomány regionális eloszlása	92
18. ábra Az önkormányzatok finanszírozási forrásainak felhasználása	93
19. ábra A kibocsátott kötvények politikai kötődés szerint	99
20. ábra A kereskedelmi bankok önkormányzati kitettségének fedezettsége.....	106
21. ábra Az MNB önkormányzati hitelezési felmérésének néhány területe.....	109
22. ábra Az önkormányzati rendszer adósságállománya és a hipotézisek értékelése...	115

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat Az adómegosztás szerepe az önkormányzatok finanszírozásában	14
2. táblázat Az önkormányzati autonómia az adóbevételek vonatkozásában.....	15
3. táblázat Az önkormányzati bevételek csoportosítása.....	19
4. táblázat A költségvetési területek között keresztfinanszírozás esetei	28
5. táblázat A költségviselők és a haszonélvezők földrajzi és időbeni szétválása.....	32
6. táblázat A kimentés játékelméleti megközelítése.....	39
7. táblázat A kormányzati szintek közötti kapcsolat dimenziói	41
8. táblázat Magyarország önkormányzati szerkezete	45
9. táblázat A 2011-2014 között lezajlott önkormányzati kimentés főbb adatai	58
10. táblázat A takarékos önkormányzatok által „ elveszett nemzeti ajándék” becslése ..	60
11. táblázat A kutatás kérdéseinek meghatározása	65
12. táblázat Az önkormányzatok által kivethető helyi adók típusa.....	70
13. táblázat Az önkormányzati bevételek az OECD módszertana szerint	71
14. táblázat Az önkormányzati bevételek megoszlása településtípusonként	74
15. táblázat Az ÖNHIKI és a működésképtelen önkormányzatok támogatásának.....	79
16. táblázat A politikai elköteleződés és a diszkrecionális támogatások vizsgálata	82
17. táblázat A települések száma és megoszlása a politikai kötődés alapján,.....	82
18. táblázat A diszkrecionális támogatások és a politikai elköteleződés kapcsolata	87
19. táblázat Az adósságátvállalás tervezett és tényleges mértéke, átlag (%)	88
20. táblázat Az adósságátvállalás tervezett és tényleges mértékének változása	89
21. táblázat Az adósságrendezési eljárások összefoglalása, 1996-2017	96
22. táblázat A kibocsátott kötvényérték (Ft) és a politikai kötődés kapcsolata	99
23. táblázat A hitelengedélyeztetési kérelmek és a polgármesterek megoszlása.....	102
24. táblázat A hitelfelvételi engedélyekre vonatkozó kérelmek jóváhagyási rátája	103
25. táblázat A hitelfelvétel feltételeinek teljesítése politikai kötődés szerint	104
26. táblázat Az önkormányzati kötelezettségek településtípusonként	107
27. táblázat A központi kormányzat által jóváhagyott önkormányzati hitelek	108
28. táblázat A kutatás eredményeinek összefoglalása.....	111
29. táblázat Az önkormányzati bevételek megoszlása	138
30. táblázat A működési hiány, politikai elköteleződés és a támogatások kapcsolata..	139

ABSZTRAKT

Vasvári Tamás

A fiskális decentralizáció és a puha költségvetési korlát összefüggései a magyar önkormányzati rendszerben

A fiskális decentralizáció során a központi kormányzat az önkormányzati szint javára lemond bizonyos jogairól a helyi igények hatékonyabb, eredményesebb, és gazdaságosabb kielégítése érdekében. Ideális esetben a decentralizáció növeli a transzparenciát és az elszámoltathatóságot, míg negyedik hatalmi ágként kontrollt gyakorolhat a központi kormányzat felett is. Azonban az önkormányzati szint jogokkal való felruházása, és a központi kormányzattól való párhuzamos függősége számos következménnyel jár. Az egyik ilyen eleve kódolt jelenség az önkormányzatok költségvetési korlátjának felpuhulása. Amennyiben az önkormányzati döntéshozók úgy érzik, hogy súlyos pénzügyi baj esetén számíthatnak a központi kormányzat segítségére, úgy döntéseiket nem a fenntarthatóság, hanem a túlköltekezési hajlam fogja meghatározni. A rendszerváltáskor decentralizációs mámorban született magyar önkormányzati rendszernek is szembe kellett néznie ezzel a kihívással. Azonban annak ellenére, hogy a puha költségvetési korlát jelei egyre inkább érezhetőek voltak, csak a 2011 és 2014 között történt teljes körű és feltétel nélküli kimentés volt az első kézzel fogható bizonyítéka, hogy az önkormányzatok költségvetési korlátja puha; ezt tudományos eszközökkel először Kornai (2014) vizsgálta. Azonban e vizsgálat nem terjedt ki arra, hogy az önkormányzatok döntéseit meghatározta-e a kimentésre való várakozás. A dolgozat ezt a témakört vizsgálja. Fő kutatási kérdésünk, hogy az önkormányzati rendszerben fennálltak-e a puha költségvetési korlát intézményi feltételei, amely lehetővé tette az expanzió terheinek földrajzi szétterítését. A kimentést megelőző 20 év vizsgálata mellett kíváncsiak voltunk arra is, hogy a kimentést követően, az új önkormányzati rendszerben hogyan változtak ezen intézményi feltételek. A dolgozat így először ad áttekintést egyben az önkormányzati rendszer elmúlt közel három évtizedéről. A dolgozat újszerűségét a puha költségvetési korlát megközelítésének alkalmazása mellett a több forrásra épülő település szintű adatbázisok elemzése jelenti, amivel többek közt először teszünk kísérletet a politikai klientilizmus és a központi kormányzati döntések közötti kapcsolat mérésére. A kutatási eredmények megerősítik a várakozásokat: az intézményi feltételek fennálltak a költségvetési korlát felpuhulásához. Azonban a központi kormányzat minden törekvése ellenére a költségvetési korlát csak részben – településméret, illetve politikai törésvonalak mentén – keményedett meg az új önkormányzati rendszerben. Aki, részben a központi kormányzat támogatásában, azok továbbra is számíthatnak segítségre, akik viszont kimaradnak, azoknak többnyire belső erőforrásaikra kell támaszkodniuk az expanzió során. Így annak ellenére – vagy épp abból kifolyólag –, hogy a központi kontroll erősödött az önkormányzati gazdálkodás felett, és az önkormányzatok jelentős mértékben veszítettek autonómiájukból, a kimentésre vonatkozó várakozás is fennmaradt.

Kulcsszavak: önkormányzat, fiskális decentralizáció, puha költségvetési korlát, költségvetési fegyelem, Magyarország

JEL-kód: H60, H70, H74, H77, H81

Témavezető: dr. Vigvári András, egyetemi tanár
dr. Schepp Zoltán, egyetemi tanár

1. Bevezetés

A magyar önkormányzati rendszernek, a magyarországi önkormányzatoknak 1990 óta számos kihívással kellett szembe nézniük. Nem túlzás azt állítani, hogy a közpénzügyi elméletek igazolására kiváló terep a magyarországi decentralizáció tanulmányozása, kezdve az önkormányzati szintek feltöltésétől, a feladatok meghatározásán át, a pénzügyi architektúra minden aspektusáig – adókiivetéstől és központi támogatásoktól a hitelfelvételig. A magyar helyzet különlegességét az adja, hogy e rövid idő alatt a központi kormányzat több esetben jelentősen változtatott decentralizációval kapcsolatos megközelítésén.

A magyar önkormányzati modellre jelentős hatással volt a születés pillanata. A rendszerváltás idején ugyanis az önkormányzatiság pozitív szerepet töltött be békés gazdasági átmenetben, a korábbi, központosított állami szerepvállalás leépítésében, a nagyfokú decentralizáció során azonban a kormányzati feladatok eredményes és hatékony ellátása szempontjából hosszú távon nem fenntartható rendszer jött létre. (Vigvári, 2009b). A gazdálkodási mozgásteret – a célkitűzések ellenére – tovább szűkítette az a jelentős vagyonállomány, ami önkormányzatok tulajdonába került; e vagyon kezelése, megóvása, fejlesztése a mai napig feszültséget jelent az önkormányzatok gazdálkodásában. Az elaprózódott, széles felelősségi körrel felruházott, liberális önkormányzati rendszerben a gazdálkodási szabadságot a forrásteremtési lehetőségek és forrásallokáció gyakorlata nem támogatták. Az ezt követő 20 évben folyamatosan növekedett az önkormányzatok központi kormányzattól való függősége, ami elsősorban az államháztartás konszolidálása érdekében tett korlátozásokból és további feladatok önkormányzati szintre való delegálásából fakadt. Ez utóbbi alapján nevezte a hazai szakirodalom az önkormányzatokat találóan „konfliktuskonténernek”. 2011 után a központi kormányzat központosítása az önkormányzatokat is elérte, felváltva a korábbi rejtett centralizációt. Az alapvető ellentmondásokat azonban az új rendszer sem orvosolta, amit tovább súlyosbítottak a központosítás és az önkormányzati adósság teljes átvállalásának negatív hatásai.

A fiskális decentralizáció irodalma a decentralizáció pozitív hatásaként említi a helyi közjavak iránti kereslet jobb és hatékonyabb kielégítését, a döntéshozók fokozottabb elszámoltathatóságát, valamint a teljes kormányzati szektor méretének csökkenését. A decentralizációnak azonban ára van: a többszintű kormányzás stabilizációs kockázatot

jelent makrogazdasági szempontból, illetve a feladatok decentralizált ellátása méretgazdaságból fakadóan hátrányokkal is járhat. Egy következményre azonban külön fel kell hívni a figyelmet: a decentralizációval a szubnacionális szereplők költségvetési korlátja felpuhulhat. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzatok, az önkormányzati döntéshozók döntéseit befolyásolhatja az, hogy súlyos pénzügyi baj esetén kimentik. (Kornai, 2014) A költségvetési korlát felpuhulásának számos jele lehet, de mivel alapvetően egyfajta megfontolást és magatartást tükröz, ezért nehéz tetten érni.

Jelen dolgozatban mégis erre vállalkozunk. 1990-től 2017-ig tekintjük át az önkormányzatok gazdálkodását a fiskális decentralizáció és a puha költségvetési korlát lencséjén keresztül. E kettős megközelítés lehetőséget ad, hogy az önkormányzatok egyébként rendkívül tág és szerteágazó kutatási területét leszűkítsük az önkormányzatok pénzügyi architektúrájára, abban bekövetkezett változásokra. Fő kérdésem az, hogy az önkormányzatok költségvetési korlátjának puhasága hogyan alakult a vizsgált időszakban: fennálltak-e azok a tényezők, amelyek szakirodalom szerint a költségvetési korlát felpuhulásához vezethetnek?

A dolgozat újszerűsége, hogy az önkormányzatok közpénzügyi elemzési keretébe beemeli a puha költségvetési korlát elméletét és nemzetközi irodalmát; erre korábban a hazai irodalomban alig akadt példa,¹ sokszor csak említés szintjén hivatkoznak a tanulmányokban a puha költségvetési korlátra. A dolgozatban a nemzetközi szakirodalom alapján meghatározzuk a kemény költségvetési korlát feltételeit, amelyek fennállását vizsgáljuk a magyar önkormányzati rendszerben 1991 és 2017 között. Ennek során először kerül sor a hazai szakirodalomban a politikai kötődés és a kormányzati döntések kapcsolatának vizsgálatára. Ehhez olyan település-soros adatbázisokat építettünk, amelyre korábbi kutatásokban nem volt példa. A kutatás ezzel a nemzetközi és hazai szakirodalomhoz is hozzájárulhat. A témában készültek ugyan korábban is több évtizedet átfogó tanulmányok (Vigvári, 2011; Horváth *et al.* 2014), de azok csak a reform előtti, 2010-ig terjedő időszakot vizsgálhatták. Ebből kifolyólag a dolgozat további újszerűsége, hogy a vizsgálati időszakot meghosszabbítja hét évvel. Ezzel már értékelhetővé válik az új, 2013-tól bevezetett önkormányzati rendszer teljesítménye, egyúttal összehasonlíthatóvá válik a korábbi berendezkedéssel. A dolgozat elméleti hozzájárulását

¹ Mindenképpen meg kell említenünk Kornai János 2014-ben megjelent munkáját, amelyben a puha költségvetési korlát szemszögéből mutatja be a magyar önkormányzatok adósságának átvállalását. Rosta (2015) pedig először tesz kísérletet a Magyarországon lezajlott államháztartási reform puha költségvetési korlát szemszögéből való bemutatására.

a szakirodalomhoz az önkormányzatok pénzügyi architektúrájával és a puha költségvetési korláttal kapcsolatos új elméleti konstrukciók bemutatása jelenti.

A dolgozat az alábbiak szerint épül fel: először bemutatásra kerülnek a fiskális decentralizációval és a puha költségvetési korláttal, valamint az önkormányzatok pénzügyi architektúrájával kapcsolatos hazai és nemzetközi kutatások eredményei. Ezt követően röviden bemutatom az 1990-ben létrejött magyar önkormányzati rendszer alapjait, változásait, valamint az expanziós kényszer megjelenési formáit. Ezt a kutatási kérdések és hipotézisek meghatározása, az alkalmazott módszertan bemutatása, majd a hipotézisek ellenőrzése követi. Végül összefoglaljuk a kutatási eredményeket és levonjuk a következtetéseket.

2. A költségvetési föderalizmus

A mainstream közgazdaságtan a gazdasági folyamatokat pontszerűen értelmezi, és nem számol a térbeliség különböző aspektusaival. Azonban, akárcsak a magánjavak esetén, a közjavaknál is felmerül az a probléma, hogy földrajzilag nem ugyanott fogyasztják őket. Ez a felismerés vezetett ahhoz, hogy a regionális tudomány megszületésével, a 20. század végi „újrafelfedezésével” (Varga, 2009) a közszolgáltatások térbeli ellátásával kapcsolatban is új tudományterület született. Ez a költségvetési föderalizmus (*fiscal federalism*)² aminek fő kérdése, hogy az egyes kormányzati funkciókat milyen kormányzati szinten indokolt ellátni. A válasz nem egyszerű: egyszerre hatnak a központosítás és a decentralizálás irányába is erők: míg a kormányzat egyes feladatokat szubnacionális (pl. helyi önkormányzati) szintre, addig másokat szupranacionális szintekre bízhat (pl. monetáris politika az euróövezetben). „*A föderalizmus alapkérdése a decentralizáció és a centralizáció közötti választás.*” (Oates, 1999)

2.1. A decentralizáció első generációs megközelítése

A decentralizáció tárgya lehet elméletben minden kormányzati funkció. Ezek alapvetően az alábbi három csoportba sorolhatóak be (Szalai, 2002):

- allokáció (piaci kudarcok kiküszöbölése, közjavak nyújtása);
- redisztribúció (jövedelmi és esélykülönbségek felszámolása/enyhítése); és
- stabilizáció (gazdaság tartós és fenntartható növekedésének biztosítása).

A háztartások és vállalatok mobilitása miatt az önkormányzatok ellenérdekeltek a jövedelem-kiegyenlítésben (magas jövedelműek elköltöznének, míg az alacsonyabb jövedelműek beáramlanának), ami egyúttal gátat jelent a redisztribúciós feladatok decentralizálásának. (Oates, 2005)

A stabilizációs feladatokat is célszerű a központi kormányzatnál tartani (Musgrave, 1959), mivel azok ellátásához a szubnacionális szereplők nem rendelkeznek elegendő erőforrással. Szalai (2002) azonban a decentralizáció stabilizációra kifejtett pozitív hatásaira is felhívja a figyelmet. Egyrészt a monetáris politika hatékonyabb lehet, ha a

² Maga a gondolatkör az alulról szerveződő (bottom up) szövetségi államok kapcsán alakult ki, innen az elnevezés. Az unitárius államokban inkább decentralizációról beszélhetünk, ami szemben a föderalizmussal, egy felülről irányított (top down) szerveződés. A szakirodalom csaknem szinonimaként használja a két kifejezést. A dolgozatban jellemzően a decentralizáció kifejezést fogjuk használni.

fiskális politika nem összpontosul a központi kormányzat kezében, másrészt az önkormányzatok – kisebb méretükből fakadóan – nem képesek a hitelfelvételüket és kamatokat olyan módon befolyásolni, mint a központi kormányzat. Ezen felül a kisebb önkormányzatok is képesek lehetnek anticiklikus politikát folytatni, ha rendelkeznek megfelelő tartalékokkal.³

Decentralizációra ezért elsősorban az allokációs funkción belül van lehetőség: bizonyos helyi közjavak előállítása a helyi közösségek, önkormányzatok kezébe adható. Oates (1972) fektette le decentralizáció mai napig sokat hivatkozott, tankönyvekben is bemutatásra kerülő (pl. Cullis-Jones, 2003; Madár *et al.* 2001) megközelítését. Eszerint, amennyiben bizonyos közjavak iránti preferenciák egyes földrajzi területeken eltérőek, és azokhoz csak az adott terület lakosai férhetnek hozzá, akkor a decentralizáció növelheti a társadalmi jólétet. Ennek oka, hogy az alsóbb szinten a szolgáltatás minősége és mennyisége is helyi igényekhez igazítható, míg központi előállítás esetén csak az átlagos mennyiséget lehetne fogyasztani. Ez az egyik oldalon túl magas, másik oldalon túl alacsony közszolgáltatási szintet jelentene, ami jóléti veszteséghez vezet. A modell alapvetően két feltételezéssel él. Egyrészt, hogy a központi kormányzattal szemben a helyi döntéshozók ismerik a helyi lakosok preferenciáját, másrészt a központi kormányzat nem ismeri a helyi igényeket, és csak egységes mennyiséget tud egy-egy közszolgáltatásból nyújtani.

A fenti elméleti keretbe illeszkedik Tiebout (1956) tanulmánya, amelyben Samuelson (1954) által felvetett problémára vázol fel megoldást. Samuelson szerint ugyanis a közjavak egyik fontos problémájára, a kinyilvánítás kérdésére hívja fel a figyelmet. Mivel a lakosok nem nyilvánítják ki a közjavakkal kapcsolatos preferenciákat (mivel – tiszta közjavak esetén – nem lehet őket azok fogyasztásából kizárni), ezért azok optimális szintje sem meghatározható. Tiebout meglátása szerint azonban a lakosok *lábbal szavaznak*: amennyiben az adóár-közszolgáltatás mix nem megfelelő számukra, úgy elköltöznek egy másik önkormányzat fennhatósága alá. Ez mindamelllett, hogy segíti az önkormányzatok területén a preferenciák homogenizálódását is, egyúttal – elsősorban horizontális⁴ – versenyt is indukál az egyes önkormányzatok között, ami elősegíti a

³ Ezzel kapcsolatban Dafflon (2006) megjegyzi, hogy e megoldások kevésbé hatékonyak, mivel az addicionális helyi kiadások multiplikátora túl fog csordulni a helyi határokon.

⁴ Megemlítendő az egyes kormányzati szintek (pl. település és megye) közötti vertikális verseny is, ami ugyancsak a teljesítmény javítására ösztönöz. Ennek azonban nem feltétele a mobilitás.

közszolgáltatások eredményesebb ellátását. E modell előfeltétele a szavazók teljes informáltsága.

A decentralizáció egyik legtöbbet hangsúlyozott előnye, hogy alacsonyabb szubnacionális szinteken csökken az információs aszimmetria, mind a döntéshozók, mind a lakosok jobban informáltak, ebből következően javul szolgáltatások minősége, valamint a döntéshozók elszámoltathatósága. Az informáltság azonban nem automatikus adottság, azért erőfeszítéseket kell tenni mindkét félnek. Dafflon (2006) Az önkormányzatoknak meg kell ismerni a helyi preferenciákat és azokat az elvárásoknak megfelelően kell kielégíteni.⁵ Ugyanakkor a központi kormányzat – a helyi önkormányzathoz hasonlóan – ugyancsak tehet erőfeszítéseket a helyi igények megismerése és kielégítése érdekében; többek közt ezért nem életszerű az a felvetés, hogy egy központi kormányzat csak egységes szolgáltatás-szintet tud nyújtani. (Oates, 2005). Azonban – és erről nem esik szó – a közjavak adóára továbbra is egységes maradna, így egyes területek többet, illetve kevesebbet kapnak ugyanazon befizetés mellett.⁶

A szavazók sem tudnak, vagy nem akarnak megfelelően tájékozódni. A racionális tájékoztatatlanság elmélete szerint „*a választóknak nem éri meg, hogy az információk megszerzéséért sokat áldozzanak, olyan csekély az esélye annak, hogy »pontos szavazatuk« bármiféle hatással lesz a végeredményre.*” (Szalai, 2002:429). A minél nagyobb fokú decentralizáció ugyanakkor képes ennek hatását csökkenteni azzal, hogy egyre kisebb közösségekben felértékelődik egy-egy szavazat értéke, és az informálódás költsége jelentősen lecsökken. Ennek ellenére előfordulhat, hogy a szavazók nem tudják pontosan felmérni egy-egy közszolgáltatás vagy beruházás „árát”, mivel az ő befizetések mellett azokat központi támogatásból is finanszírozzák. Csontos *et al.* (1996) ezt nevezi fiskális illúziónak: „*a szavazópolgárok torzítottan észlelik és szisztematikusan alábecsülik a költségvetésből finanszírozott közjavak és állami programok adóterhét vagy adóárát*” (idézi Mózer, 1998). A fentiekből kifolyólag az elszámoltathatóság előfeltétele az átláthatóság.⁷

⁵ Ez felveti a *Mit?* mellett a *Hogyan?* kérdését, aminek megválaszolásához megfelelően képzett kapacitásokra, szakemberekre van szükség az önkormányzatok állományában. Ezzel kapcsolatban lásd pl. Ahmad *et al.* (2006)

⁶ Ezen aspektusra a puha költségvetési korlát működési mechanizmusainak bemutatása során még visszatérünk.

⁷ Az elszámoltathatósággal, az szavazók tájékozódásával kapcsolatban részletesen ír Ahmad *et al.* (2006)

A helyi igényekhez illesztett közszolgáltatások nyújtásából (*preference matching*), valamint a horizontális versenyből eredően a decentralizáció másik előnye az állam Leviatán módjára történő növekedésének korlátozása (Brennan-Buchanan, 1980). Ez a megközelítés a kormányzatokat bevétel-maximalizáló egységeknek tekinti, amit a decentralizációból eredő adóverseny és a közszolgáltatások eredményességének javításának ösztönzése korlátozhat. Baskaran (2010) empirikus úton igazolta, hogy a decentralizáció mértéke negatívan korrelál az államadósság szintjével. Fiva (2005) 18 OECD ország harminc éves idősorának (1970-2000) elemzése során arra a következtetésre jutott, hogy a decentralizáció mértékének növekedésével csökken az államháztartás mérete. Azonban ennek feltétele, hogy a bevételek is decentralizálásra kerüljenek. Amennyiben ez elmarad, és a feladatok ellátása során minél nagyobb mértékben kell a központi támogatásokra hagyatkozni, úgy nagyobb lesz a közszféra mérete. Ezzel szemben Cassette-Paty (2010) 15 EU tagállam harminchárom éves idősorának (1972-2004) elemzésével arra következtetésre jutott, hogy bevétel decentralizáció csak a központi kormányzat méretét csökkenti, a szubnacionális szintekét növeli, így előfordulhat, hogy az állam mérete összességében nő. A különbséget vélhetően a vizsgált országok köre illetve a módszertani különbségek okozhatják.⁸ Asatryan *et al.* (2015) empirikus úton igazolta, hogy a bevételi források decentralizációja együtt jár az önkormányzati költségvetési egyenlegének javulásával; tehát a decentralizációval nem csak az állam mérete korlátozható, hanem az eredményesség is javítható.

A decentralizáció fent bemutatott modellje négy feltevésre épült: (1) tiszta, helyi közjavak, (2) ugyanazok a költségviselők és a haszonélvezők, (3) mobilitás, és (4) nincs túlsordulás (azaz olyanok nem tudják igénybe venni a szolgáltatást, akik nem viselik annak terhet). Azonban e feltételek a valóságban nem feltétlenül teljesülnek. Cullis-Jones (2003) bemutatja azokat a kritikákat (Margolis, 1954; Sandler, 1977), amelyek megkérdőjelezzik, hogy tiszta közjavak léteznek-e (azaz fogyasztásuk nem versengő, és abból nem lehet a fogyasztókat kizárni). A túlsordulási hatás miatt előfordulhat, hogy a költségviselők és a haszonélvezők eltérnek egymástól. Ez ellenérdekeltté teszi az

⁸ Fiva (2005) elemzésébe több olyan szövetségi ország is bekerült, amelyekben kimondottan liberális és piacvezérelt az önkormányzatok gazdálkodása (pl. USA, Kanada, Svájc). Ráadásul Cassette-Paty (2009) a széles körben – Fiva (2005) által is – használt IMF GFS (Government Finance Statistics) adatbázis helyett OECD adatokkal használ, mivel a GFS adatbázis rendre túlbecsüli a decentralizáció fokát. Továbbá elemzésében nagyobb hangsúlyt helyez az önkormányzati adóbevételekre.

önkormányzatokat olyan szolgáltatások nyújtásában, ahol a kizárás nem megoldható azok számára, akik nem viselték annak költségét. Eichenberg-Frey (2006) és Oates (2005) abban látja ennek megoldását, hogy az önkormányzatok méretét addig kell terjeszteni, amíg a túlsordulás megszűnik. Azonban ennek gyakorlati akadály, hogy az egyes államok berendezkedése, beleértve a szubnacionális szinteket is, sok esetben történelmi adottság. Ezért nehezen kivitelezhetőek olyan gyakorlati megoldások, amelyek az önkormányzatok méretét a túlsorduláshoz, vagy – ahogy később látni fogjuk – a méretgazdaságossági elvárásokhoz igazítja.⁹ Ennek hiányában - az érintett közszolgáltatások leépítésének elkerülése érdekében – ezen externáliák internalizálása a magasabb szintű kormányzatok feladata, amelyet praktikusán központi támogatások nyújtásával oldanak meg (Oates, 2005). Amennyiben a központi kormányzat az egyes szolgáltatásokhoz minimum sztenderdet határoz meg, ez szükségessé teheti további központi támogatások folyósítását a szolgáltatásminimum biztosításához. Szalai (2002) hozzáteszi, hogy a mobilitás támogatásában pont a kormányzatok lehetnek ellenérdekeltek, és ezért a rendelkezésre álló eszközeikkel korlátozhatják a szabad munkaerő áramlást. Mobilitás kapcsán fontos feltétel, hogy annak költségei ne legyenek magasak, ami jellemzően csak a szomszédos települések vonatkozásában áll fenn. (Mike, 2009) A mobilitás érvényesülésének előfeltétele ezért többek közt a közlekedési hálózat fejlettsége is.

További hátrány, hogy a decentralizációval a közfeladatok ellátása elaprózódhat, így nem lesz méretgazdaságos. A méretgazdaságossági feltétel teljesítése lényegében minden közfeladat kapcsán eltérő önkormányzat méretet jelentene, ami – ahogy korábban említettük – a történelmi, alkotmányi adottságok miatt legtöbbször nem járható út. Azonban a méretgazdaságossági szint alatt kiszervezésekkel (Dafflon, 2006), vagy önkormányzatok közötti kooperációval is elérhető az elvárt hatékonyság.

2.2. A decentralizáció második generációs megközelítése

Az első generációs megközelítés alapvetően jóhiszeműséget feltételez az államról és az államapparátusról; ez a jótévő, társadalmi jólétet maximalizálni kívánó állam (*benevolent state*). E felfogásban nem léteznek intézmények, az alsóbb szintű kormányzat lényegében

⁹ Eichenberg-Frey (2006) tanulmányukban éppen egy ilyen megoldásra tesznek a javaslatot az „funkcionális, egymással átfedő és versengő kormányzatok” (*functional, overlapping and competing jurisdictions – FOCJ*) hipotetikus modelljével.

egy fekete doboz. Az első generációs modellek kiindulási alapja, hogy – mivel a preferenciák területenként eltérnek – egyes funkciók decentralizálásával a jóléti veszteség megszüntethető, azonban az ebből fakadó hatásokat (pl. túlsordulás) központi szinten kezelni szükséges. (Oates, 2005) A második generációs modellek szakítanak ezzel a megközelítéssel, és a politikai racionalitáshoz és folyamatokhoz közelíti a modelleket. (Mike, 2009) A kutatások többek közt élénken foglalkoztak a helyi forrásteremtéssel, az önkormányzatok pénzügyi fegyelmével, illetve az azt kikényszeríteni képes intézményekkel. *„Az új elméleti megközelítés a közfeladatok kormányzati szintek közötti megosztásának eredményességét az intézményes és világos hierarchián alapuló hatalommegosztás létével, az ezzel összhangban lévő helyi autonómia mértékével, a költségvetési fegyelem és kemény költségvetési korlát meglétével és a helyi gazdaságot jellemző tényező-mobilitás mértékével jellemzi.”* (Sivák-Vigvári, 2012:175)

A kutatások megerősítik az első generációs modellek eredményeit: a decentralizációval korlátozható a hatalom koncentrációja, és a szubnacionális kormányzatok pedig a tényleges fogyasztói preferenciáknak megfelelő közszolgáltatásokat tudnak nyújtani. (Vigvári, 2011) Lockwood (2006) második generációs modelljében igazolja a decentralizáció elszámoltathatósággal és a helyi preferenciák megfelelő kielégítésével kapcsolat előnyöket.

A dolgozat szempontjából a második generációs elméletek legfontosabb hozadéka, hogy Kornai János 1980-ban megfogalmazott puha költségvetési korlát (PKK) elmélete beépült a decentralizáció irodalmába (Weingast, 1995; Qian-Weingast, 1997). A jelenség hatása, hogy az önkormányzatok öncélúan kihasználhatják a közös pénzügyi forrásokat (*fiscal commons*), aminek következtében a helyi programok terheit az egész országra szétteríthetik. A puha költségvetési korlát elméletét a 3. fejezetben részletesen bemutatjuk. Azonban előtte szükséges bemutatnunk az önkormányzati gazdálkodás pénzügyi architektúráját. Ez elengedhetetlen a puha költségvetési korlát, az expanziós kényszer, valamint a magyarországi önkormányzati folyamatok megértéséhez és elemzéséhez.

3. Az önkormányzati gazdálkodás pénzügyi architektúrája

Alapvetően a decentralizációnak, azaz az önkormányzati szint „feltöltésének” két aspektusa van. Az egyik a feladatok megosztásának mértéke, azaz az önkormányzatok milyen mértékben veszik ki részüket a közfeladatok ellátásában. Ez azonban önmagában nem jelent decentralizációt, mivel az önkormányzatok csupán végrehajtóként, döntési jogkör nélkül is elláthatják az adott feladatot. Ez nagyban hasonlít dekoncentrált feladatellátásra, azaz az államigazgatási feladatok ellátásának területi megszervezésére. Azonban van egy nagyon fontos különbség: az önkormányzatok felelősségre vonhatóak az ily módon ellátott feladatokkal kapcsolatban (dekoncentráció esetén ez visszahull a központi kormányzatra). Azonban az önkormányzatok joggal okolhatják a központi kormányzatot a pénzügyi problémák kialakulásáért (pl. Bordignon, 2006).¹⁰ Ezt nevezi a szakirodalom *kollektív felelőtlenységnek*, amikor egy közszolgáltatásért egyik kormányzati szint sem vállalja a felelősséget. A másik aspektus a kormányzati bevételek decentralizációja, azaz az önkormányzat milyen saját bevételekkel rendelkezik, azok felett mekkora önállósággal rendelkezik (pl. adókiivetés), mekkora a szerepe az állami támogatásoknak, azok mennyire kiszámíthatóak, mennyire kötött a felhasználásuk. Ez határozza meg az önkormányzat mozgásterét, hitelképességét, illetve – mint az később látni fogjuk – befolyásolja a költségvetési korlát keménységét is. Tehát a decentralizáció és centralizáció közötti választás (*mit és hol*) mellett legalább annyira fontos, hogy *miből* kerülnek a helyi közfeladatok finanszírozásra. A szakirodalom is jellemzően a bevételek megosztásának mértékével jellemzi a decentralizáció fokát.

A többszintű kormányzásban a pénzügyi eszközök kulcsszerepet játszanak, ugyanis a pénzforrások keletkezésének és elérhetőségének mechanizmusai alapvetően határozzák meg kormányközi kapcsolatok jellegét és a szubnacionális szereplők magatartását. (Vigvári, 2011) Az önkormányzati pénzügyi rendszer fő funkciói az alábbiak (Vigvári, 2011):

- *A forrásteremtés* biztosítja a forrásokat a kötelező helyi közszolgáltatások ellátásához. E források alapvetően saját bevételek (pl. adók), felsőbb kormányzatoktól érkező támogatások, illetve kölcsönforrások lehetnek.

¹⁰ Hermann *et al.* (2004) ezt a három típust dekoncentrációnak, delegációnak, illetve decentralizációnak (*devolution*) nevezi.

- *A forrásallokáció* a kormányközi vertikális és horizontális egyensúlyt biztosítja. Mivel a közpénzügyi rendszerekre általában jellemző, hogy a központi kormányzat rendszerint több bevételhez jut, mint amennyi központilag ellátott közfeladatok finanszírozásához szükséges. Szalai (2002) szerint ennek oka különösen, hogy redisztributív adókat csak központi szintre lehet telepíteni. A kormányközi transzferek e vertikális egyensúlytalanságot szüntetik meg; egyensúlyról akkor beszélhetünk, ha az ellátott feladatok arányában oszlanak meg a források a kormányzati szintek között. Horizontális egyensúlytalanság oka az önkormányzatok eltérő saját bevételi kapacitása; szolgáltatásminimum biztosítása érdekében elengedhetetlen a horizontális egyensúly megteremtése, amely lényegében a forrásallokációs rendszerbe épített jövedelem-újraelosztás útján valósul meg.
- *A pénzellátás* biztosítja a kötelezettségek teljesítéséhez álljon rendelkezésre a szükséges forrás. Ez megvalósulhat centralizált és decentralizált módon. Előbbi esetén a helyi kormányzatok pénzforgalmi számláit egy központi intézmény vezeti. Ez lehetővé teszi az önkormányzatok pénzügyeinek folyamatos figyelését, ex ante kontrollját. A helyhatóságok likvid eszközeinek központosított felhasználása csökkenti az államháztartás finanszírozási költségeit, ugyanakkor nagy önmérsékletre van szükség ahhoz, hogy a pénzügyi problémák esetén a központi kormányzat ne éljen vissza e forrásokkal. Ezen felül a centralizált rendszerben jelentősen szűkülhet az önkormányzati autonómia. Ezzel szemben a decentralizált rendszerben az egyes önkormányzatok önállóan gondoskodnak pénzforgalmi számláik vezetéséről, ehhez jellemzően egy kereskedelmi bank szolgáltatásait veszik igénybe. Ez esetben viszont az önkormányzatokra hárulnak a likviditás-menedzsmenttel kapcsolatos feladatok.
- *Az ösztönzés és irányítás* célja, hogy a rendelkezésre álló erőforrások (pénzeszközök, vagyon) eredményesen és költséghatékonyan kerüljenek felhasználásra. A probléma, hogy a rendelkezésre álló erőforrások felett való osztozkodásban érdekellentét van: a központi kormányzatban az egyensúlyra, a forrásátadás keretek között tartására vonatkozó törekvésekkel ellentétben az ágazati minisztériumok forrásallokációban betöltött szerepük növelésének szándékával, míg a szubnacionális szintek célfüggvénye, hogy minél több forráshoz jusson, sokszor tekintet nélkül a tényleges helyi szükségletekre. Ebből fakadóan egyszerre jelentkezhet túl- illetve alulfinanszírozás.

- *A kockázatkezelés* biztosíthatja az önkormányzat számára, hogy elkerülje a likviditáshiányt, a lehetőségeken felüli költsékezést vagy inszolvenciát. Előbbi jellemzően decentralizált pénzellátási rendszerekben fordulhat elő. Súlyosabb probléma az önkormányzat krónikus forráshiánya vagy fizetéseképtelensége. A puha költségvetési korlát bemutatásánál látni fogjuk, hogy a súlyos pénzügyi baj előidézése nem feltétlen a megfelelő kockázatkezelés hiányára vezethető vissza, hanem egy tudatos, arra törekvő magatartás eredménye is lehet. Az ilyen jellegű moral hazard azonban központi kormányzatnál is megjelenhet, ha az újonnan helyi szintre delegált feladatokhoz nem biztosít megfelelő forrásokat: ez erősíti a kollektív felelőtlenséget (lásd fentebb), egyúttal felpuhíthatja a költségvetési korlátot.

Az önkormányzati pénzügyi rendszer jellegét alapvetően a forrásteremtés és forrásallokáció szabályai, ezen belül különösen: (1) az adómegosztás és helyi adóztatás rendszere, (2) a központi támogatás rendszere, (3) a pénz- és tőkepiaci kapcsolatok szabályrendszere, valamint a költségvetési fegyelem intézményrendszere, azaz a költségvetési korlát puhaság határozza meg.

3.1. A bevételek decentralizációjának kérdése: helyi és megosztott adók

Az önkormányzati pénzügyi rendszer, sőt, a decentralizáció egyik legfontosabb kérdése, hogy milyen módon történik az közfeladatok ellátásához szükséges források előteremtése. Elméletileg kettő, gyakorlatban azonban ritkán előforduló véglet létezik. Az egyik, hogy az önkormányzat minden kiadását saját (adó)bevételeiből finanszírozza. Lényegében ez az alapja az első generációs modelleknek. A másik véglet, hogy az önkormányzat kizárólag központi kormányzat támogatásaira hagyatkozik. A gyakorlatban kialakult önkormányzati modellek a két véglet között helyezkednek el. Mint azt korábban láttuk, a kizárólag saját bevételek azért sem életszerűek, mert bizonyos körülmények (pl. extern hatások internalizálása, szolgáltatásminimum meghatározása) szükségessé tehetik a központi támogatások folyósítását. Ebből kifolyólag egy önkormányzat gazdálkodása alapvetően saját bevételekre, illetve a központi támogatásokra épülhet.

Az adórendszerrel kapcsolatos általános követelmény, hogy az legyen (1) hatékony, (2) méltányos, és (3) könnyen adminisztrálható. Ezzel összhangban Musgrave (1983) az

adónevek szubnacionális szintek közötti megosztása során az alábbi elveket javasolja figyelembe venni:

- helyi szinten kell adóztatni a kevésbé mobil adóalapokat;
- progresszív adót arra a szintre érdemes telepíteni, amelyik a leghatékonyabban tudja megadóztatni az adózó minden jövedelmét;
- a redisztribúció érdekében kivetett, valamint a stabilizációs szempontokra is figyelemmel levő progresszív adó legyen központi;
- a helyi adók legyenek minél inkább érzéketlenek a gazdasági ciklusokra;
- a nem egyenletes eloszlású adóalapok esetén a kivetett adó legyen központi;
- haszonelvű adókat és használói díjakat kellene alkalmazni minden szinten; és nem utolsó sorban
- *„nem szabad a központi kormánynak juttatni azokat az adóalapokat, amelyeket szubnacionális szinten hatékonyan és méltányosan lehet alkalmazni.”*
(Szalai, 2002:433)

A helyi adóztatással kapcsolatban – Tiebout hipotézise kapcsán – már említettük az adóverseny hatásait. Fontos azonban megjegyezni, hogy az adóversenynek lehetnek negatív hatásai is (*káros adóverseny*): helyi adóparadicsomok alakulhatnak ki, elősegítheti a *potyázást*, összességében csökkenti a közfeladatok ellátásának forrását, ami így a szolgáltatások eróziójához vezethet. Másik káros jelenség az adódiszkrimináció: ez akkor merül fel, ha az önkormányzat jellemzően azokra hárítja az adóterheket, akik választáskor nem, vagy nem a teherrel arányosan tudják büntetni. (Vigvári, 2011) A helyi adórendszer működésével kapcsolatos további elvárás az adóadminisztráció hatékony szervezeti megoldása, és ezzel kapcsolatban a helyi adóztatás költségeinek és hasznainak egybevetése.

A forrásteremtés másik lehetősége az adók megosztása. Ennek keretében központilag beszedett adó éppúgy megosztásra kerülhet a szubnacionális önkormányzatokkal, mint fordítva, azaz megtörténhet helyileg beszedett adók horizontális (más önkormányzattal), vagy a vertikális (felsőbb kormányzati szintekkel) történő megosztása. A gyakorlatban azonban jellemzően a központilag beszedett adók megosztására kerül sor; ez döntően a vertikális és horizontális pénzügyi egyensúly biztosítását szolgálja. E viszonylatban két megközelítés lehetséges: az adómegosztás célja a pénzügyi önállóság erősítése, vagy a

megosztott adók lényegében támogatásnak minősülnek. Ennek elkülönítésére kidolgozott szempontrendszer az 1. táblázat mutatja be.

1. táblázat Az adómegosztás szerepének meghatározása az önkormányzatok finanszírozásában

#	Szempont	Adómegosztás	Támogatás
1	Az önkormányzat szabadon felhasználhatja az adómegosztásból származó bevételeket?	szabadon felhasználható	csak meghatározott feladatok finanszírozására
2	Fix arányban történik a megosztás?	igen (az adóbevétel hullámozása az önkormányzat kockázata)	nem (az adóbevétel hullámozását korrigálja a központi kormányzat)
3	Milyen időtávra rögzítik a megosztás mértékét?	költségvetési évtől független	költségvetési évhez kötődik
4	Az önkormányzatok közötti megosztás milyen szabályokon alapul	az adott önkormányzatnál képződött egy főre eső adóbevétel alapján	népesség, foglalkoztatási vagy fiskális kapacitás szerinti visszaosztás

Forrás: Vigvári (2011)

A 1. táblázatban szereplő 1-3 szempontok vonatkoznak a vertikális megosztásra, míg a 4. szempont a horizontális elosztásra. Utóbbi kapcsán fontos kiemelni, hogy amennyiben a megosztás redisztributív elemet tartalmaz (tehát nem a helyben képződő adóbevétel alapján történik a visszaosztás), az mindenképpen támogatásnak tekintendő.

A bevételek decentralizálása tulajdonképpen a központi kormányzat adóbevételekről, adóztatás jogáról való lemondása. Ezért a helyi adófinanszírozás mértéke a decentralizáció legjobb fokmérője: az adóbevételek felhasználásában az önkormányzatok nagy önállóságot élveznek, egyúttal a folyó adóbevételek jelentik a felvett hitelek visszafizetésének egyik legfontosabb biztosítékát (ebből kifolyólag ez az önkormányzati hitelképesség egyik kulcstényezője). A helyi adóbevételek fontosságát a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is az önkormányzatiság sarokkövének tekinti.¹¹ Annak érdekében, hogy az önkormányzatok autonómiáját az adóbevételek mértékével megfelelően mérni lehessen, az OECD az adóbevételeket a pénzügyi önállóság szempontjából különböző kategóriákba sorolja. (2. táblázat)

¹¹ Az Európa Tanács 1985-ben fogadta el a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját, amely az Európai Közösségek/EU önkormányzatisággal kapcsolatos alapvetéseit tartalmazza, és amelyet azt ratifikáló országok önmagukra kötelezőnek fogadnak el. A Charta többek közt kimondja az önkormányzás jogszabályban (lehetőleg Alkotmányban) való szerepeltetést, a szubszidiaritás elvét, saját adó- és díjkivetés jogát, valamint a kormányzati transferek minél szabadabb felhasználhatóságának követelményét. Magyarország 1997-ben ratifikálta a Charta-t. (1997. évi XV. törvény)

2. táblázat Az önkormányzati autonómia az adóbevételek vonatkozásában¹²

#	Szempon
a	Az önkormányzat határozhatja meg a helyi adó alapját és mértékét egyaránt.
b	Az önkormányzat csak a helyi adó mértékét határozhatja meg.
c	Az önkormányzat csak a helyi adó alapját határozhatja meg
d.1	Megosztott adók, ahol az önkormányzatok határozzák meg az osztozkodás mértékét.
d.2	Megosztott adók, ahol az osztozkodás mértéke csak az önkormányzatok beleegyezésével változtatható meg.
d.3	Az adómegosztás jogszabály alapján történik, a központi kormányzat módosíthat rajta
d.4	Az adómegosztást a központi kormányzat határozhatja meg az éves költségvetés részeként.
e	Helyi adó, ahol a központi kormányzat határozza meg az adó alapját és mértékét.

Forrás: OECD (2002) alapján saját szerkesztés

A kategóriák csökkenő az adóbevételekkel kapcsolatos autonómia csökkenését tükrözik: a-c kategóriák jelentik a legnagyobb adókivetési (-és felhasználási) szabadságot, d.1-4 kategóriákba tartoznak a megosztott adók.

3.2. A kormányzati transzferek

Korábban már említettük, hogy a decentralizáció mellett is indokolt, hogy egyes helyi kiadásokat központi támogatások fedezzenek. Ezen érveket Szalai (2002) alapján az alábbiakban foglaljuk össze:

- A vertikális pénzügyi egyensúlytalanság, a fiskális hiány (*fiscal gap*) megszüntetése: amennyiben a bevételek decentralizációját követően továbbra is a kiadásokat meghaladó adóbevétel koncentrálódik a központi kormányzatnál, úgy a vertikális egyensúly kormányzati transzferekkel teremthető meg.
- A túlsordulási hatás (*spillover effect*) internalizálása: a kormányzati transzferek használata indokolt a legtöbb olyan közszolgáltatások esetén, amely meghaladja az adott önkormányzat területét, és ezzel a máshol lakók számára is hasznot jelentenek.
- A minimális szolgáltatási szint fenntartása: a nemzetgazdaság működése szempontjából elengedhetetlen, hogy a közszolgáltatások nyújtásában egy minimum szintet határozzanak meg az önkormányzatok számára, amihez kormányzati támogatás párosul.

¹² Az OECD szakértői a bemutatott kategóriákat tovább finomították. (Blöchliger-King, 2006) Témánk szempontjából megfelelő a korábbi bontás használata, így eltekintünk a még részletesebb struktúra bemutatásától.

- fiskális különbségek csökkentése: a redisztributív funkció az adómegosztás horizontális kiegyenlítődési funkciójánál már felmerült; célja az önkormányzatok között fennálló – természetes vagy gazdasági adottságokból származó – egyensúlytalanságok kezelése.

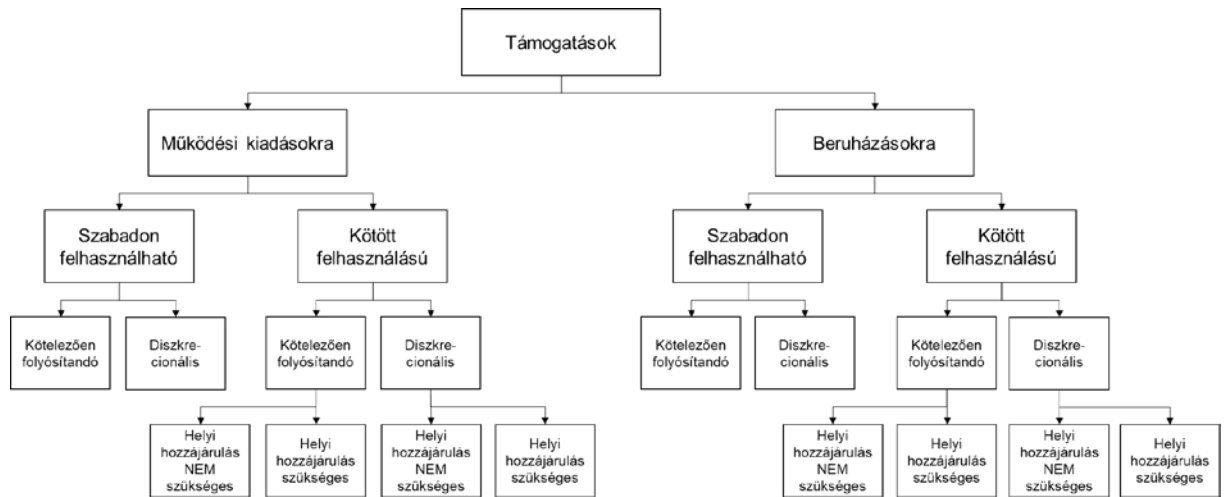
OECD (2003) alapján a kormányzati támogatások két további kategóriába sorolhatók:

1. Feltétel nélküli, szabad felhasználású támogatások (*general-purpose (block) grants*): a támogatások megállapítása formula használatával történik (pl. lakosság-szám vagy munkanélküliek száma), azonban a források felhasználása szabad. E támogatások előnye az egyszerűbb központi tervezés, illetve optimális meghatározás esetén ösztönözheti az önkormányzatok helyi tartalékok feltárására, a hatékonyság növelésére. Ezért a támogatások e formáját olyan területen célszerű alkalmazni, ahol a szolgáltatás-szervezésnek többféle lehetősége adott. (Vigvári, 2011)
2. Feltételhez kötött felhasználású támogatások (*specific purpose grants*): Amennyiben a támogatott feladat homogénnek mondható és a végrehajtás módjában nincsenek alternatívák (pl. egészségügy, oktatás), kötött felhasználású támogatások folyósítása indokolt. Szalai (2002) a kötött felhasználású támogatásokon belül megkülönbözteti a feltételhez kötött, de önkormányzati hozzájárulástól nem függő (*conditional non-matching grants*), és az illesztett támogatásokat (*matching grants*). A különbség, hogy utóbbi esetében a központi támogatást az önkormányzatnak saját forrásból ki kell egészítenie (önrész). Vegyük észre, hogy amennyiben az adott feladatcsoportra az önkormányzatra szabad felhasználás esetén is ugyanannyit költene, mint kötött felhasználás esetén, akkor nincs különbség a két fő kategória között; a kötött felhasználású támogatások felhasználásához és ellenőrzéséhez azonban nagyobb mértékű adminisztráció kapcsolódik.

Az egyes támogatási formákon belül fontos szempont, hogy a támogatás folyósítása, annak mértéke törvényben foglalt, és az adott feltételek fennállása esetén azt kötelező folyósítani, vagy a központi kormányzatnak kizárólagos jogköre van dönteni a támogatásról és annak összegéről. Az előbbiek túlsúlya javítja a kiszámíthatóságot, utóbbiak viszont épp ellenkezőleg, a függőséget növelik, és puhítják egyúttal a költségvetési korlátot. Fontos tipizálási szempont továbbá, hogy az adott támogatás a

működési (*folyó*) kiadások finanszírozásához, vagy beruházásokhoz kapcsolódik. A támogatások csoportosítását a 1. ábra szemlélteti.¹³

1. ábra A kormányzati transzferek csoportosítása



Forrás: Vigvári (2011) alapján saját szerkesztés

A támogatási mix, azaz a fenti technikák alkalmazásának kombinációja jelentős befolyással van az önkormányzati pénzügyi rendszer minőségére. Az ösztönző hatások szempontjából kulcskérdés, hogy a támogatás az adott közszolgáltatás keresletét vagy kínálatát befolyásolja-e. Utóbbi esetén felmerülhet, hogy a kínálat nem feltétlenül esik egybe a helyi igényekkel, és ez szerkezeti problémákhoz, végső soron erőforrás-pazarláshoz vezethet. Azonban a helyi döntéshozók jellemzően minél több beruházás megvalósításában érdekeltek (lásd később *expanziós kényszer*), aminek finanszírozásához minél több támogatás elnyerésében is érdekeltek, és ezért hajlamosak a helyi preferenciák figyelmen kívül hagyására. A kormányzati transzferekre alkalmazásának egy további következménye, hogy a támogatások hatásait a közszolgáltatások tényleges nyújtói és fogyasztók nem közvetlenül érzékelik, mivel az önkormányzat azokat saját bevételeiből kiegészítheti (sőt, egyes esetekben köteles kiegészíteni). Ez okozza a már említett fiskális illúziót. További kockázatot jelent, ha a támogatásból megvalósuló kapacitások nem pénzügyileg fenntarthatóak.

¹³ Vigvári (2011) a szabad felhasználású forrásokat megkülönbözteti aszerint is, hogy szükséges-e az igénybevételükhöz helyi hozzájárulás. A diszkrionális támogatásokat pedig tovább bontja aszerint, hogy van-e támogatásoknak felső korlátja.

3.3. *További bevételi formák*

Az önkormányzatok gazdálkodásában vannak olyan bevételi források, amelyek egyik fenti kategóriába sem tartoznak. Ezek jellemzően az önkormányzatok nem adójellegű saját bevételei. Két legfontosabb tétel ezek közül a díjbevételek, valamint vagyon- és pénzgazdálkodásból származó bevételek.

Azon közjavaknál, ahol a szolgáltatás használója definiálható, a finanszírozás történhet (részben vagy egészében) díjfizetésen keresztül.¹⁴ Ennek előnye, hogy az adófizetők (részben vagy teljesen) mentesülnek a terhek alól, a haszonélvezők és terheket viselők köre egybe esik. A használati díjak alkalmazása ezen felül ésszerű korlátok között tarthatja a szolgáltatás iránti keresletet. A díjfizetéssel a fogyasztók érdekeltnek lesznek preferenciáik megosztásában, ami javíthatja a szolgáltatás minőségét.

A másik fő saját bevételi forrás a vagyongazdálkodásból származó bevételek. Ide elsősorban vagyoneértékesítésből, a vagyon bérbeadásából származó bevételek tartoznak, de itt említendő meg az önkormányzati tulajdonú vállalatoknál keletkezett profit, a befektetéseken realizált hozam. A pénzgazdálkodással összefüggésben a legfontosabb bevétel az önkormányzat részére kifizetett kamat.¹⁵

OECD (2002) alapján a 3. **táblázat** mutatja be az önkormányzati bevételek átfogó csoportosítását. Saját bevételnek minősülnek azon helyi adók, amelyeknek az önkormányzat nagyfokú önállósággal bír, valamint a nem adó-jellegű saját bevételek. A következő kategóriába tartoznak a szabad felhasználású támogatások, valamint az adómegosztás révén kapott bevételek. Az utolsó kategóriába tartoznak a kötött felhasználású támogatások.

¹⁴ Vegyük észre, hogy ezek nem tiszta közjavak: megvalósul a kizárás és adott esetben a versengés is, ha a nyújtott közszolgáltatások kínálata korlátos (pl. bölcsődei, óvodai férőhelyek). Ebből kifolyólag ezen ágazatokban megjelenhetnek a magánszolgáltatók.

¹⁵ Az önkormányzati vagyongazdálkodással részletesen foglalkozik: Vigvári (2007)

3. táblázat Az önkormányzati bevételek csoportosítása

I. Saját bevételek
- helyi adók (a-c. kategória)
- nem adójellegű saját bevételek
II. Egyéb szabad felhasználású források
- szabad felhasználású támogatások
- megosztott adók (d-e. kategória)
III. Kötött források
- kötött felhasználású támogatások

Forrás: OECD (2002)

Sivák-Vigvári (2012) bevételi struktúrájuk alapján az önkormányzati rendszereket három fő típusba sorolja. A paternalista modellben az önkormányzatok bevételei döntően állami támogatásból származnak. A szolidáris modellben az önkormányzatok között erős kiegyenlítő adó-újraelosztás valósul meg; míg a helyi adók alkalmazásában továbbra is kis autonómiával bírnak. A liberális modellben jelentős a helyi adóztatás és ebből kifolyólag az adóverseny szerepe.

3.4. Hitelfinanszírozás

A dolgozat témája szempontjából kiemelt jelentősége van az önkormányzatok hitelfinanszírozás révén való forrásteremtésének. A hitelforrások kiegészítik a közszolgáltatások finanszírozását, illetve képezhetik beruházások fedezetét. Az önkormányzatok külső finanszírozásának szabályai alapvetően a decentralizáció azon tételén alapul, hogy a haszonélvezők és a teherviselők köre ne váljon szét egymástól. A közszolgáltatások tulajdonképpen azonnali igénybevételével szemben a beruházások esetén felmerül a terhek időbeli elosztásának kérdése. Ugyanis egy beruházás időben pontszerűen valósul meg, a kiadások egyszerre jelentkeznek, azonban annak a jövő generációk is élvezik annak hasznait. Ez alapján a beruházások folyó bevételekből (pl. adóbevételek) történő finanszírozása nem igazságos (ezt nevezi a szakirodalom a *pay-as-you-go* elvének). A terhek igazságos szétterítése érdekében ezért indokolt az időben elhúzódnó hasznokkal kecsgetető kiadásokat, beruházásokat hitelből finanszírozni. Ennek oka, hogy a hitel törlesztő részletei időben elnyújtva jelentkeznek, amivel megvalósulhat a generációk igazságos teherviselése. Ez a *pay-as-you-use* elve. Musgrave (1959) által megfogalmazott arany szabály (*golden rule*) tulajdonképpen ezen a felismerésen alapul: hosszú lejáratú hitel csak beruházást finanszírozhat. Ennek értelmében közszolgáltatások

folyó finanszírozása sem történhet hosszú lejáratú hitelből, mivel az a jövő erőforrásainak felélését jelentené. Dafflon (2010) a fentieket egy további szemponttal egészíti ki, miszerint az adósságszolgálat fedezete csak folyó bevétel lehet; ez megakadályozza a vagyonszelést, valamint adósságszpirál kialakulását. A fenti szempontok szem előtt tartásával a hitelfelvétel melletti további érv, hogy folyó megtakarítások sok esetben nem lennének elégségesek a nagy volumenű beruházások finanszírozásához, ezért ahhoz a forrásokat külön adókkal kellene megteremteni, ami stabilizációs problémákat okozhat. Hitelforrások hiánya végső soron a beruházások elmaradását is okozhatja. Barati (2002) ezen felül az alábbi előnyöket emeli ki (idézi Kovács (2007)):

- a hitelfelvételi csökkenti a központi költségvetésre nehezedő terheket;
- a hitel felhasználása jellemzően hatékonyabb, mint a központi kormányzat által folyósított „*ingyen forrásoké*”;
- a fokozottabb nyilvánosság miatt a hitelforrások bevonása esetén az önkormányzatok általában a lakosság igényeihez közelebb álló beruházásokat valósítanak meg.¹⁶

További előnye a hitelfelvételnek, hogy segítségével megteremthető az önrész azon támogatásokhoz, amelyek igénybeviteléhez szükséges azokat az önkormányzatnak saját forrással kiegészíteni. (Kovács, 2007) Általános elvárásként fogalmazódik meg az önkormányzati beruházásokkal kapcsolatban, hogy azok „*megtérülők*” legyenek, azaz az általuk generált jövedelem többek közt biztosítsa a hitel visszafizetését. Ez testet ölthet használói díjakban, de akár többlet adóbevitelben. Sok esetben ez az elvárás túl szigorú, amit kevés önkormányzati beruházás képes csak teljesíteni. Ennél megengedőbb feltétel, hogy a megvalósult beruházások üzemeltetési/fenntartási költségei biztosítva legyenek; ezek sokszor jelentős terhet rónak az önkormányzati költségvetésekre (amelynek már a törlesztő részletek és a kamatkiadások terheit is viselnie kell, nem beszélve a kamat- és árfolyamváltozásokból fakadó esetleges többletkiadásokról). A működtetési kockázat ugyan jellemzően a támogatásból megvalósuló beruházásoknál áll fenn, de a hitelből megvalósult beruházásoknál sem szokatlan. Ennek oka lehet, hogy a hitelek törlesztésének megkezdése, illetve az üzemeltetés kérdése jellemzően túlmutat a politikai ciklusokon, ami a döntéshozókat felelőtlen döntésekre ösztönözheti: míg a beruházás

¹⁶ Megjegyezzük, hogy e feltétel teljesüléséhez elengedhetetlen a kritikus, elszámoltatásra törekvő nyilvánosság. A projektek kommunikálhatóságát továbbá befolyásolja az önkormányzat pénzügyi helyzete is; tartós pénztelenség esetén minden beruházás vonzónak tűnhet – függetlenül azok finanszírozási forrásától.

hasznait a kezdeményező testület realizálja, addig a költségek a következő testületet terhelik.

Eddig csak általánosan hitelfelvételt említettük, mint a külső forrásbevonás egy formája, azonban az önkormányzatok számára is számos további adósságot keletkeztető instrumentum áll rendelkezésre. A hitel mellett az önkormányzat külső forráshoz juthat kötvénykibocsátás révén; a magánszektor bevonásával részt vehet PPP (*public-private partnership*) konstrukciókban, de az eladósodás történhet az önkormányzat tulajdonában lévő vállalkozásokon keresztül is.

A hitelfinanszírozás hátrányaként a szakirodalom az önkormányzati hitelkereslet „*kiszorítási hatását*” említi, azaz az önkormányzati hitelfelvétel megnövelheti a tőke költséget a magánszféra szereplői számára (Barati, 2002) Ennél nagyobb kockázatot jelent, hogy az önkormányzati hitelfelvétel megteremti az önkormányzati *hiány* és önkormányzati *adósság* létrejöttének lehetőségét. Mivel az önkormányzati rendszer az államháztartás része minden országban, ezért az önkormányzati szektor eredménye konszolidálásra kerül az államháztartási mutatók számítása során. Mivel e mutatószámok az államháztartás és a makrogazdaság szempontjából kiemelt jelentőséggel bírnak, a stabilitás szempontjából különösen fontos, hogy a szektor ne „*okozzon meglepetést*”. Ez különösen az olyan teljes nemzetgazdaságra előírt teljesítménymutatók teljesítése esetén kritikus, mint a Maastricht-i kritériumok (Dafflon, 2010) Jenkner-Lu (2014) spanyol példán igazolta, hogy az önkormányzat szektor problémái, kimentése növeli az ország finanszírozási kockázatát (CDS felárát); tehát a költségvetési korlát puhasága makrogazdasági kockázatot is jelenthet. (lásd pl. OECD, 2002)

Az önkormányzatok tőkepiaci kapcsolatait alapvetően két szemléletben lehetséges megszervezni: szabadpiaci elvek szerint, vagy megkülönböztető állami szabályozás mellett. (Kopányi-Vigvári, 2003)

3.4.1. A tőkepiaci kapcsolatok szabadpiaci megközelítése

A szabadpiaci megoldás a helyi önkormányzatokat nem különbözteti meg más hitelfelvevőktől. A kulcs a költségvetési fegyelem megteremtése, azaz az önkormányzati hitelfelvételt az önkormányzatok saját (ön)értékelése és a piaci mechanizmusok korlátozzák. Ennek előfeltétele, hogy a központi kormányzat határolódjon el az önkormányzatok pénzügyi problémáitól és erősítse a piaci mechanizmusokat. Kornai (1993) szerint ehhez az alábbi alappillérek teljesülése szükséges: (1) *vevő: fizess a*

megvásárolt áruért!; (2) adós: teljesítsd a hitelszerződésedet, fizessed vissza az adósságodat!; (3) adófizető: fizessed meg az adódat!; (4) vállalat/önkormányzat: fedezd költségeidet bevételeidből! (Rodden, 2000) szerint három további feltételnek kell teljesülnie a szabadpiaci modell kialakulásához: (1) a felelőségek és feladatkörök egyértelmű meghatározása, (2) felelőségekhez illeszkedő hatáskör és bevételek, valamint (3) jól kialakított támogatási rendszer, ami kiszámítható, szabályalapú (nem diszkrecionális), helyi erőfeszítésekre ösztönöz. További intézmények és törvények pedig ex ante tisztázhatják, hogy milyen eljárás várható egy önkormányzati fizetésektelenség (vagy válság) esetén. E célt szolgálja pl. az önkormányzati csőd és adósságrendezés szabályainak egyértelmű lefektetése; ezen eljárások a központi kormányzattól függetlenül zajlanak, amely garancia lehet arra, hogy hosszú távon piaci mechanizmusok kontrollálják az önkormányzatok gazdálkodását. Ter-Minassian–Craig (1997) szerint ennek alapvető feltétele a szabad piac, illetve, hogy az önkormányzatokra ugyanaz vagy hasonló előírások vonatkozzanak, mint a többi piaci szereplőre. Továbbá szükséges, hogy az adóminősítéshez a szükséges információk rendelkezésre álljanak (különösen a már fennálló adósságállományra és az adósság visszafizetésének képességére vonatkozóan), valamint az önkormányzat rendelkezzen olyan garanciákkal, amelyek támogatják a felelős költségvetési politikát (saját kontroll mechanizmusok). A tapasztalatok azt mutatják, hogy tisztán piaci mechanizmusokon alapú költségvetési fegyelem csak a fejlett pénzpiacokkal bíró Észak-amerikai országokban (USA, Kanada), és az erős demokráciával bíró országokban (pl. Svájc) alakult ki.

3.4.2. A helyi önkormányzatokat megkülönböztető szabályozás

E megközelítés alapja, hogy az önkormányzatok speciális jogállású gazdálkodási egységek, amelyeknek folyamatosan közszolgáltatásokat kell biztosítaniuk. Jogutód nélkül nem számolhatóak fel, vagyonuk egy része nem elidegeníthető. Elégtelen gazdálkodásuk ezen felül hatással lehet a helyi gazdaságra, míg szektor szinten az államháztartása és a makrogazdasági stabilitásra. Ez feljogosíthatja a központi kormányzatot az önkormányzatok pénzügyi kapcsolatai feletti kontroll kialakítására. A bevételek decentralizációja mellett az önkormányzati hitelfelvétel szabadsága az önkormányzati önállóság egyik legfontosabb fokmérője. Minél erősebb a kontroll, annál inkább csökken az önkormányzati pénzügyi önállóság, azonban egyre jobban nő az önkormányzati hitelfelvelek mögött az implicit kormányzati garancia. A szabályozásnak alapvetően két technikája van: az *aktív* és *passzív kontroll* kialakítása.

Az aktív kontroll középpontjában a hitelfelvétel megtiltása, külső források allokálásának központi koordinálása áll. Ennek eszköze lehet az önkormányzati adósságszint maximalizálása, a hitelfelvételi kérelmek jóváhagyása, vagy akár az önkormányzati hitelfelvétel teljes központosítása. Előnye, hogy az önkormányzati adósság alakulása összhangba kerül a makrogazdasági törekvésekkel, a sérülékenység csökken. Azonban ezzel a központi kormányzat túlzott befolyást szerezhet az önkormányzati döntésekben. Ezen felül a hitelfelvételek központi jóváhagyásával az önkormányzatok úgy gondolhatják, hogy a felelősség immár a központi kormányzatot is terheli, így joggal várhatnak el pénzügyi baj esetén segítséget, kimentést (Ter-Minassian–Craig, 1997; Ahmad *et al.* 2006)). Ez adott esetben alááshatja a központi kormányzat jövőbeni politikailag semleges, kimentéstől elzárkózó törekvéseit. (Ahmad *et al.* 2006) Rodden *et al.* (2003) meglátása szerint a nyers hitelallokációs és kölcsönkorlátozó mechanizmusok gyakran átpolitizáltak és ezért nem működnek a gyakorlatban. E túlkorlátozott állapot, a hitelfelvétel e féle szigorítása – ahogy azt korábban bemutattuk – jelentősen visszavetheti a beruházásokat, mivel azok csak a folyó többletből vagy a megtakarításokból finanszírozhatóak. (v.ö. Besfamille-Lockwood, 2007) A beruházások időben koncentráltan jelentkező finanszírozási igénye igazságtalanul terhelheti a megvalósítást finanszírozó generációkat, illetve hitel nélkül a beruházások elhalasztódnak. Ezt ellensúlyozhatja, ha a központi kormányzat biztosít fejlesztési forrásokat, vagy maga valósít meg helyi beruházásokat; ez azonban sértheti az önkormányzatok hatásköreit, autonómiáját. (Dafflon, 2010)

A passzív kontrollok a hitelfelvétel célját illetve annak mértékét korlátozhatják: pl. hosszú lejáratú forrás csak beruházást finanszírozhat, vagy ha az eladósodottság és az éves adósságszolgálat nem haladhat meg egy bizonyos szintet. Ide tartoznak továbbá a költségvetésre vonatkozó előírások, pl. a költségvetésben hiány nem tervezhető. Ilyen széles körben elterjed feltételrendszer a már említett arany szabály is. Mivel az arany szabály nem korlátozza a felvehető hitelmennyiség mértékét, ezért az abszolút vagy a relatív eladósodottság mértékére vonatkozóan külön szabályok alkalmazása válhat szükségessé. (Dafflon, 2010)

Rodden-Eskeland (2003) felhívja a figyelmet arra, hogy a fenti eszközök alkalmazása egyáltalán nem egyszerű akkor, ha az önkormányzatok számos csatornán keresztül tudnak eladósodni, ezért elengedhetetlen a körültekintő tervezés. Ter-Minassian–Craig (1997), valamint Ahmad *et al.* (2006) fel is sorol ilyen trükköket: folyó kiadások

beruházásként való feltüntetése (átsorolás), önkormányzati tulajdonban álló vállalatok hitelfelvétele, szabályozás alól mentes instrumentumok (pl. éven belüli hitelek) és technikák igénybevétele (visszlízing vagy törlesztési moratórium), vagy a szállítói kifizetések hátrасorolása, ha azokra a szabályozás külön nem terjed ki. Elmondható azonban, hogy mindegyik eszköz hatékonysága jelentősen függ attól, hogy a központi kormányzat mennyire hitelesen kényszeríti ki őket.

3.5. Az önkormányzatok pénzügyi architektúrája

Az alábbi fejezetben átfogóan mutatjuk be az önkormányzati gazdálkodást – építve az eddig bemutatott összefüggésekre és fogalmakra. Az önkormányzatok alkotmányos vagy egyéb jogszabályi felhatalmazásuk alapján látnak közszolgáltatásokat és valósítanak meg ehhez kapcsolódó beruházásokat. Ezzel hatékonyabban tudják a helyi igényeket kiszolgálni; a döntések közelebb kerülnek a választókhöz, csökken az információs aszimmetria, javul az elszámoltathatóság. Ráadásul az önkormányzati szint ellensúlyozni tudja az állam növekedését. Az önkormányzatok kiadásait számos forrásból fedezhetik, amelyek rendelkezésre állásban, illetve felettük való rendelkezési szabadságban jelentősen eltérnek. A legnagyobb szabadságot saját hatáskörben kivetett helyi adók biztosítanak, többek között ez az önkormányzati hitelképesség alapja is. Mindemelllett meghatározó még a központi támogatások, illetve a megosztott adók rendszere. A haszonélvező és teherviselők nem csak helyben, hanem időben való megfeleltetésének eszköze, hogy az önkormányzatok beruházásaik finanszírozásához hitelt vehessenek fel.

A fentiek alapján alapvetően megkülönböztetjük az önkormányzatok működési (közszolgáltatások ellátásához kapcsolódó) költségvetését a felhalmozási (beruházásokhoz kapcsolódó) költségvetéstől. A működési bevételekhez tartoznak jellemzően a közszolgáltatások nyújtásához kapcsolódó központi támogatások, és az adó- és díjbevételek. A felhalmozási bevételnek minősül jellemzően a vagyonértékesítésből származó bevétel, valamint a beruházási célra kapott támogatás. A működési és a felhalmozási költségvetés együttes egyenlege határozza meg az önkormányzat költségvetési hiányát/többletét, ami készülhet pénzforgalmi és eredményszemléletű megközelítésben.

A hiány finanszírozásának két lehetséges útja van: meglévő források (tartalékok) felhasználása, vagy külső források bevonása. A finanszírozással kapcsolatos tranzakciók

(azaz a hitelfelvétel és hiteltörlesztés) egyenlege megmutatja az önkormányzat adósságának változását. A finanszírozási tranzakciókkal kiegészített egyenleg mutatja meg, hogy adott időszakban a meglévő pénzeszközökből felhasználásra vagy gyarapításra került-e sor. Pénzügyi vagyon szempontjából a nettó hitelfelvétel ekvivalens a tartalékok felhasználásával: előbbi forrásoldalon, utóbbi pedig eszköz oldalon csökkenti (vagy fordított esetben növeli) az önkormányzat pénzügyi vagyonát.

A fenti négy terület – a közjavak biztosítása, a beruházások, valamint a külső forrásbevonással és a tartalék-felhasználással kapcsolatos terület – zárt rendszert alkot, az alábbiak szerint.¹⁷

$$(2.1) \quad E_{MÜK} + E_{FEL} = E_{TART} - E_{FIN}$$

ahol $E_{MÜK}$ jelöli a működési egyenleget, E_{FEL} a felhalmozási egyenleget, E_{FIN} a finanszírozási tételek egyenlegét, míg az E_{TART} tartalékok változásának egyenlegét. Baloldalon az önkormányzat költségvetési egyenlege szerepel (ami konszolidálásra kerül az államháztartási mutatókba), míg jobb oldalon a belső és külső finanszírozási források. Az egyenlegeket bevételi (BEV) és kiadási (KIAD) komponensre bontva az alábbi egyenletet kapjuk.

$$(2.2) \quad BEV_{MUK} - KIAD_{MUK} + BEV_{FEL} - KIAD_{FEL} = E_{TART} - BEV_{FIN} + KIAD_{FIN}$$

Meglévő hitelállomány és hitelfelvételi szándék vagy lehetőség hiányában ($BEV_{FIN} - KIAD_{FIN} = 0$) a költségvetési hiány csak a tartalékok terhére halmazható fel. E tartalékok azonban korlátozottan állnak rendelkezésre. Ezért amennyiben növeli a kiadásait (azáltal, hogy további közfeladat ellátására kap mandátumot, vagy külső gazdasági sokk hatására), annak forrását az önkormányzatnak folyó költségvetésében kell megtalálnia: növelheti a helyi adók mértékét, a használati díjakat, vagy értékesíthet vagyontárgyakat. Amennyiben a működési kiadások növekednek, akkor a beruházási kiadások lefaragásával (azaz beruházások elhalasztásával) teremtheti meg az egyensúlyt. A bevételek növelésére lehetőség további, jellemzően diszkrecionális központi támogatások igénylése is. Ez azonban bizonytalan, egyúttal növelheti az önkormányzat függőségét a központi kormányzattól, és csökkentheti autonómiáját. A hitelfelvetelek bekapcsolásával ez a nyomás enyhül: a bevont hitelforrások egy időpontban jelentkeznek, amelynek

¹⁷ E mechanizmusok alapjait először Musgrave (1959) mutatta be.

köszönhetően az önkormányzati költségvetések fellelgegezhetnek. Észre kell venni azonban azt, hogy ez rontja a költségvetési egyenleget (BEV_{FIN} előjele negatív).

Amennyiben a tartalékok elfogynak és a külső finanszírozási lehetőségek befagynak ($E_{TART} = 0$ és $BEV_{FIN} = 0$), azaz a tartalékok felhasználására és az új hitelfelvételre (adósságmegújításra) nincs lehetőség vagy szándék, úgy az adósságszolgálati terheket a folyó költségvetésnek kell fedeznie.

$$(2.3) \quad BEV_{MUK} - KIAD_{MUK} + BEV_{FEL} - KIAD_{FEL} = KIAD_{FIN}$$

A helyzet hasonló ahhoz, amikor a költségvetésben megnövekedett kiadások forrását a folyó költségvetésben kellett megtalálni. Annyival azonban rosszabb, hogy itt nem elég a nullszaldós költségvetés megteremtése; a költségvetés pozitív egyenlegének kell fedezetet teremtenie az adósságszolgálati terhekre. A fenntartható költségvetés érdekében ez reorganizációra kényszerítheti az önkormányzatot: az adósságszolgálat kiadásokat szoríthat ki (nyújtott közszolgáltatások leépítésével), illetve bevételek növelésére ösztönözhet. Ezt nevezi Vasvári (2013c) „*kiszorítási hatásnak*”.¹⁸ Láthatjuk, hogy ez politikai szempontból „fájdalmas” lépésekhez vezet, és jellemzően csak legutolsó esetben nyúlnak ezen eszközök az önkormányzati döntéshozók. (Rodden, 2006) A törlesztő részletek megjelenése tulajdonképpen egy külső negatív gazdasági sokk az önkormányzat költségvetésében.

Lazítást jelent, ha az arany szabály alapján azt feltételezzük, hogy beruházások csak hitelfelvételből finanszírozhatók ($KIAD_{FEL} = 0$), azonban ez működési költségvetésből finanszírozott beruházások elmaradásához vezethet. Sőt, Dafflon (2010) harmadik arany szabály-feltétele alapján a vagyonfelélést megelőzendő, csak a működési költségvetés jelenthet fedezetet az adósságszolgálat teljesítésére. Átrendezés után a következő összefüggést kapjuk.

$$(2.4) \quad BEV_{MUK} - KIAD_{MUK} - KIAD_{FIN} = 0$$

¹⁸ Mivel egy (ön)kormányzat sem költekezhet/adósodhat el következmények nélkül, ezért elsődleges költségvetési fenntarthatóságának biztosítása. Ennek egyik jelentős kritériuma, hogy „*a nettó adósságállomány jelenértéke, azaz a kezdeti adósság értéke és jövőben költségvetési hiány jelenértéke összesen nem haladhatja meg az összes jövőbeli költségvetési többlet jelenértékét.*” (Benczes-Kutasi, 2010:75) A puha költségvetési korlátnál látni fogjuk, hogy a fenti fenntarthatósági szempontok sok esetben nem érvényesülnek; más mechanizmusok fogják biztosítani az önkormányzat *fenntartható* gazdálkodását.

A (2.4) egyenlet bal oldala az ún. *pénzügyi kapacitás*. E fogalmat Vigvári (2011) vezette be az önkormányzatok hitelképességének pontosabb meghatározása céljából. A pénzügyi kapacitás tulajdonképpen annak indikátora, hogy az önkormányzatok meddig tudják még növelni úgy adósságukat, hogy a hitel visszafizetéséhez jövőben csökkenteniük kellene kiadásaikat, vagy növelni kellene bevételeiket. Amennyiben a pénzügyi kapacitás pozitív, az önkormányzat jelenlegi mozgásterét megengedi további hitelek felvételét egészen addig, amíg az adósságszolgálati terhek nem haladják meg a pénzügyi kapacitást. Amennyiben a mutató negatív, az reorganizációra készítheti az önkormányzatot, vagy további addicionális bevételeket kell felkutatnia (pl. megsértve az arany szabályt vagyonelemeket értékesít, vagy restrukturálja/újratárgyalja külső adósságának feltételeit). Vegyük észre, hogy a kiszorítási hatás és pénzügyi kapacitás szorosan összefügg; a kiszorítási hatás egészen addig fennmarad, amíg a pénzügyi kapacitás negatív. Amennyiben az alkalmazkodás nem történik meg, beáll az önkormányzat fizetéseképtelensége; törlesztő részletek teljesítésével késedelembe esik, amely végső soron az önkormányzat „*csődjéhez*” vezethet.

Egy fontos aspektus nem jelenik meg a fenti modellben: az önkormányzati vagyon állagának megőrzésével kapcsolatos kötelezettségek. Ennek oka, hogy az értékcsökkenés leírás a pénzforgalmi szemléletben nem követeli meg azzal egyenértékű megtakarítás készítését. Ebből kifolyólag a megvalósított felújítások, állagmegóvások sokszor nem érik el a valós értékcsökkenés szintjét. Az elmaradás az önkormányzat ún. belső eladósodását jelenti, ami végső soron az önkormányzati vagyon erodálásához vezet. Ideális esetben a felújításhoz szükséges források a használat éve alatt képződnek meg, ezért forrását ugyancsak a működési költségvetésben kell keresni.

$$(2.5) \quad BEV_{MUK} - KIAD_{MUK} - KIAD_{FIN} - \acute{E}CS = 0,$$

ahol $\acute{E}CS$ a tárgyévi értékcsökkenési leírás. Az egyenlet bal oldalán szereplő mutató immár a külső és belső eladósodással kapcsolatos terheket is kezeli; e módosított pénzügyi kapacitási mutatóra először Vasvári (2013c) tett javaslatot.

A négy költségvetési terület közötti keresztfinanszírozás eseteit mutatja be a 4. táblázat, amelyet kiegészítettünk további esetekkel is (pl. hitelfelvételből finanszírozott törlesztések).

4. táblázat A költségvetési területek között keresztfinanszírozás esetei

	Működési kiadások (KIAD _{MUK})	Felhalmozási kiadások (beruházások) (KIAD _{FEL})	Finanszírozási kiadások (hiteltörlesztés) (KIAD _{FIN})	Tartalékok képzése
Működési bevételek (BEV _{MUK})	✓	kisebb projektek megvalósítása	ha pénzügyi kapacitás <0 kizorítási hatás lép fel	✓
Felhalmozási bevételek (BEV _{FEL})	vagyongelérés	vagyonszere, támogatásokból megvalósuló beruházások	vagyongelérés	✓
Hitelfelvétel (BEV _{FIN})	arany szabály megsértése	megvalósul a generációk közötti terhek szétosztása	restrukturálás, refinanszírozás adósságszpirál	növekvő kamatterhek v. carry trade
Tartalékok felhasználása	tartalékok felhasználása			(E _{TART})

Forrás: Vasvári (2013c) felhasználásával saját szerkesztés

Megállapítható, hogy működési kiadások finanszírozása tulajdonképpen csak folyó működési bevételekből (azaz jellemzően adó- és díjbevételekből, támogatásokból) lehetséges; minden egyéb típusú finanszírozás negatív következményekkel jár (vagyongelérés, arany szabály megsértése). Amennyiben működési egyenleg pozitív, úgy e többlet felhasználható kisebb projektek megvalósítására, hiteltörlesztésre, vagy tartalékok képzésére.

Beruházások bármilyen forrásból finanszírozhatóak. Azonban a finanszírozás összetétele egyben meghatározza azt is, hogy a terhek a generációk között milyen arányban oszlanak meg: működési bevételek a jelen generációt, a finanszírozási bevételek a jövő generációit terhelik, míg a megtakarítások (és a fennálló vagyongállomány) a korábbi generációk erőfeszítésének eredménye. A beruházási célra kapott támogatások (pl. központi vagy EU támogatások) ugyan jellemzően jelen generációt, de nem a helyi közösséget terhelik. Vegyük észre, hogy a (beruházási) támogatásokkal nem valósul meg, hogy a költségviselő köré megegyezik a haszonélvezőkével; többek közt ezért is vezethet kevésbé átgondolt gazdasági döntésekhez.¹⁹ Ezt tovább fokozza – a választásokból fakadó – ciklikus beruházási kényszer is. A felhalmozási bevételek más költségvetési területen való felhasználása minden esetben vagyongeléréshez vezet.²⁰

¹⁹ Erre még visszatérünk a 4.2 fejezetben.

²⁰ Ez alól kivétel, ha a támogatás-megelőlegező hitel kerül a folyósított támogatásokból visszafizetésre.

Az adósságszolgálat teljesítése – összhangban az arany szabállyal – csak folyó működési bevételekből történhet. Hosszú lejáratú hitel felvétele – ugyancsak az arany szabály alapján – beruházások finanszírozására történhet. Itt megemlítendő még a tartalékolási célú hitelfelvétel, ami jellemzően kötvénykibocsátás keretében bevont források esetén lehet releváns (a hitelek jellemzően adott célhoz kötöttek). Ekkor az önkormányzat pénzügyi vagyona nem csökken, a bevont pénzeszközök jellemzően befektetésre kerülnek, amelyek után az önkormányzat kamat- és hozambevételre jogosult. A kapott és a fizetett kamatok egyenlege alapján a tartalékolási célú hitelfelvétel lehet ráfizetéses (több a fizetett, mint a kapott kamat), vagy jövedelmező. Utóbbi esetben – amennyiben a befektetés devizakonverzióval (is) jár – carry trade tevékenységről beszélhetünk. E technika lényege, hogy a befektetők alacsony kamatozású devizában vesznek fel hitelt, majd az így szerzett tőkét magas kockázatú, de magas hozammal kecsegtető devizákban denominált eszközökbe fektetik. (Vasvári, 2009)²¹ Általánosságban elmondható, hogy a fenti tőkeáttételes befektetések menedzseléséhez megfelelő szakemberekre van szükség, amely többnyire nem áll az önkormányzatok rendelkezésére. Ezen felül megkérdőjelezhető, hogy az önkormányzatok rendelkeznek-e a szükséges mandátummal (jogszabály, vagy a közösség felhatalmazása alapján) e tevékenységek folytatására. Ugyanis amennyiben a befektetések rosszul sülnek el, úgy az adósság terhei továbbra is nyomni fogják a településen élők vállát, annak ellenére, hogy a hitelből közjóság nem jött létre.²² A tartalékok képzik az előző három költségvetési terület puffert. Azok felhasználása annak megfelelően engedett meg, hogy a tartalék képzésének mi a forrása.

²¹ A témáról részletesen ír Schepp (2008).

²² Ezt a későbbiekben bemutatásra kerülő magyar eset mellett (pl. Vasvári, 2009) alátámasztják nemzetközi (olasz, német) példák is.

4. A puha költségvetési korlát

A puha költségvetési korlát gondolatát Kornai János először 1978-ban megjelent tanulmányában („*A hiány újratermelése*”), majd „*A hiány*” c. 1980-ban megjelent könyvében fogalmazta meg szocialista rendszerek gazdasági mechanizmusainak megértése kapcsán: szemben a kemény költségvetési korláttal rendelkező *klasszikus* kapitalista vállalatokkal a *hagyományos* szocialista vállalat veszteséges működés esetén sem számíthat csődre vagy felszámolásra, központi segítségnyújtásnak köszönhetően túléli a nehézségeket. Kornai *et al.* (2004) és Kornai (2014) strukturálja és összefoglalja a puha költségvetési korlát problémáját, és a gondolatok megfogalmazása óta eltelt 25, illetve 35 év kutatásait, amelyek jelentősen kiszélesítették a PKK fogalmi keretének alkalmazását: mára már nem kelt meghökkentést – főleg a legutóbbi pénzügyi válság eseményeinek ismeretében – magántulajdonban lévő vállalatok (pl. hanyatló ágazatok), vagy a pénzügyi szektor egyes szereplőinek kimentése. Nemzetgazdasági szinten gyakori a kimentés a non-profit szervezetek (pl. kórházak, iskolák, egyetemek), illetve az eladósodott, fizetésektelen önkormányzatok körében.

A dolgozatban számos ponton utaltunk a fiskális decentralizáció és költségvetési korlát puhaságának kapcsolatára; szóba kerültek olyan fogalmak, mint politikai racionalizmus, expanziós kényszer vagy kimentés. Jelen fejezetben immár e fogalmak is helyükre kerülnek.

A puha költségvetési korlát jelenségéről általánosan akkor beszélhetünk, ha egy „*szervezet viselkedését befolyásolja az a várakozás, hogy súlyos pénzügyi baj esetén kimentik*” (Kornai, 2014:27). E definíció alapján adott egy költségvetési korláttal rendelkező szervezet, amelynek kiadásait induló vagyonából és bevételeiből kell fedeznie. A bevételek és kiadások közötti a különbséget ún. támogató szervezet fedezheti. A fiskális decentralizáció tárgykörében szubnacionális és szupranacionális kormányzati szintek e szereplők: a dolgozat szempontjából kiemelten az önkormányzatok és központi kormányzat közötti kapcsolatra fókuszálunk; itt a PKK jelensége akkor lép fel, ha az önkormányzatok pénzügyi döntéseit meghatározza az a várakozás, hogy *súlyos pénzügyi baj* esetén központi kormányzat segítségével kimentésre kerülnek.

4.1. *A súlyos pénzügyi baj*

Az *súlyos pénzügyi bajról* akkor beszélhetünk, ha a fizetési képtelenség állapota tartósan fennáll, az önkormányzat több éve görgetett (működési) hiánnyal rendelkezik, nem tudja teljesíteni a törlesztéseket, vagy épp nem tud újabb hitelt felvenni, mert elvesztette hitelképességét. A pénzügyi baj gyakoriságát tekintve a kimentés történhet egyszer, többször ismételtén vagy épp rendszeresen is. A kimentés jelentheti adó tartozás elengedését, adóterhek csökkentését, törlesztési feltételek enyhítését, adósság elengedését/átvállalását, vagy akár addicionális hitel nyújtását is.

4.2. *Az önkormányzatok motivációja a túlköltekezésre*

Az önkormányzati vezetők motivációjában kulcstényező az *expanziós kényszer* (*expansion drive*), azaz minél jobb közszolgáltatásokat, minél több beruházást tudjanak nyújtani a lakosok számára; ez egészen addig túlköltekezésre ösztönöz, amíg korlátokba nem ütközik. Kornai (2014) kifejti, hogy az esetek egy részében az óvatosság, az önkontroll is lehet a korlátozó tényező (pénzügyi fegyelem), de legtöbbször a korlátozás kívülről jön: pl. piaci szereplők elzárkózása, a hitelcsapok elzárása, de ilyenek lehetnek a kiadásokat korlátozó jogszabályok vagy adminisztratív eszközök is. Az önkormányzatok pénzügyi architektúrájának megismerése alapján azonban belátható, hogy nem csak a közszolgáltatások javítása, hanem szűkülő pénzügyi mozgástér esetén maga a közszolgáltatás fenntartása is része az expansziós kényszernek: azaz külső gazdasági sokk vagy növekvő reorganizációs nyomás mellett úgy szinten tartani a közszolgáltatások ellátását, hogy ne a településeken élőkön növekedjen a teher. Ez azonban végső soron – a lehetőségekhez mérten – ugyancsak túlköltekezéshez vezet. Ennek oka, hogy az önkormányzatok hajlamosabbak előbbre sorolni saját helyi érdekeiket az ország teljes közösség érdekeinél, és ezért a terheket a teljes közösségre szétteríteni (Inman, 2003). Így az önkormányzat lakosai további (adó)terhek nélkül úgy juthatnak magasabb színvonalú szolgáltatásokhoz (CDLR, 2002), egyúttal olyanokra lehet a terheket telepíteni, akiknek itt nincs szavazati joguk. Ebből fakadóan az állandó expansziós kényszerszerűen nem korlátozza a kudarctól való félelem. (Bessenyei, 2006)

Ez egy érdekes aspektust vet fel. Az előző fejezetekben láttuk, hogy haszonélvezők és a teherviselők egybeesése egy kritikus feltétele a fiskális decentralizáció első generációs elméletének. Ez az alapja az aranyszabálynak is: e megfeleltetésnek nem csak helyben,

de időben is meg kell történnie. Azonban a decentralizáció második generációs elmélete már feltételezi az önkormányzati döntéshozókról, hogy a helyi kiadások terheit igyekeznek földrajzilag is szétteríteni. A költségviselők és a haszonélvezők körének földrajzi és időbeni szétválásának eseteit mutatja be az 5. táblázat.

5. táblázat A költségviselők és a haszonélvezők körének földrajzi és időbeni szétválása önkormányzati beruházásoknál

Önkormányzati beruházások szétterítése		Időbeli szétterítés	
		igen: pay-as-you-use	nem: pay-as-you-go
Földrajzi szétterítés	igen: puha költségvetési korlát	kormányzati hitelből való finanszírozás	folyó kormányzati bevételből való finanszírozás
	nem: kemény költségvetési korlát	önkormányzati hitelből való finanszírozás	folyó önkormányzati bevételből való finanszírozás

Forrás: saját szerkesztés

A táblázat alsó sora tükrözi a generációk közötti igazságos megosztást. Amennyiben a költségvetési korlát puha (felső sor), úgy az önkormányzati projekteket végső soron a központi kormányzat finanszírozza. Azonban célszerű a központi kormányzatnak figyelembe venni a generációk közötti igazságos teherviselés szempontjait is a kimentés során. Legtöbbször azonban folyó bevételek finanszíroznak helyi beruházásokat (pl. EU transzferek, központi beruházási támogatások). Ennek oka lehet, hogy e tételek a teljes költségvetéshez viszonyítva viszonylag kicsik, amik esetében elfogadható folyó bevételekből való finanszírozás. (lásd 4. táblázat)²³

Bordignon (2006) ugyanakkor arra hívja fel a figyelmet, hogy a helyi politikusok országos ambíciói visszavethetik a közös pénzügyi források (*fiscal commons*) kihasználását, mivel azzal kárt okozhatnak a pártnak központi szinten. Ez alapján akkor valószínűbb az önkormányzati döntéshozók túlköltekezése, ha központi szinten nem érdekeltek az előmenetelben, pl. azért mert ellenzékhez tartoznak. Ezt az említett szerző saját kutatása (Bordignon-Turati, 2003) is alátámasztja: az olaszországi régiók közül azok, amelyek vezetése a központi kormányzathoz közel állt, kisebb pénzügyi problémát jelentettek ex post a központi kormányzat számára – igaz, ex ante több támogatásban is részesültek. A szerző továbbá hangsúlyozza, hogy az önkormányzati vezetők akkor is

²³ Analóg módon elkészíthető a táblázat a működési kiadásokra is. Abból levonható a következtetés, hogy a diszkrecionális kormányzati transzferekkel megvalósul az önkormányzati terhek földrajzi szétterítése. A szabályalapú támogatásokban azonban minden önkormányzat részesül, így a terhek és hasznok is igazságon oszlanak meg, miközben a diszkrecionális támogatásokban csak a központi kormányzat döntése alapján lehet részesülni.

ódzkodhatnak egy esetleges kimentéstől, ha nem kapcsolódik hozzá közvetlen vagy közvetett szankció. A helyi közösség a kimentést a vezetők alkalmatlansága jelének tekinthetik, ami a következő választáson megbosszulhatja magát. Nem véletlen, hogy olyan országokban, ahol a helyi közösségek erős identitással és nagyobb függetlenséggel bírnak, azaz összességében erősebb a döntéshozók elszámoltatására vonatkozó hajlam, ott az önkormányzatok gazdálkodása inkább fenntartható (Rodden *et al.* 2003).

A korábbi fejezetekben láthattuk, hogy vertikális egyensúly, a bevételi források decentralizációja kulcstényező a költségvetési korlát puhaságában: minél kisebb a szerepe a helyi hatáskörbe tartozó bevételeknek az önkormányzat költségvetésében, annál kevésbé fogják a költségvetési korlátot meghatározónak tekinteni, és ez még nagyobb költségre ösztönözheti őket.²⁴ Ez végső soron alááshatja a központi kormányzat kimentéstől elzárkózó elköteleződését, ami időbeli következetlenséghez (*time inconsistency*) vezethet.²⁵ (Ambrosiano-Bordignon, 2006) A saját bevételek hiánya továbbá képtelenné teszi az önkormányzatokat, hogy nem várt keresleti-kínálati sokkokra reagáljanak, ami még puhábbá teszi a költségvetési korlátot, és hiteltelenné teszi a központi kormányzat kimentéstől való elzárkózását. Rodden (2002) szerint is az vezet legtöbb esetben magas és tartós költségvetési hiányhoz (és ezzel eladósodáshoz), ha az önkormányzatok jellemzően rá vannak utalva központi forrásokra, és egyúttal szabadon vehetnek fel hitelt. Bordignon (2006) szerint ezért a PKK kialakulásának egyik szükséges feltételként tekint saját bevételek, bevételi rugalmasság hiányára; ugyanakkor hangsúlyozza, hogy amennyiben a központi támogatások nagy része szabadon felhasználható, az a PKK kialakulása ellen hat. Ennek oka, hogy a szabadon felhasználható forrásoknak köszönhetően egy esetleges kimentés után az önkormányzat továbbra is tud olyan politikát folytatni, ami nincs összhangban a központi törekvésekkel; így a központi kormányzat ellenérdekelt lesz a kimentésben, ami végső soron keményíti a költségvetési korlátot.

Nem utolsó sorban Rodden (2006) arra hívja fel a figyelmet, hogy nem elég, hogy az önkormányzati döntéshozók hisznek a kimentésben: mindenképpen szükséges az is, hogy

²⁴ Bordignon (2006) szerint ez a légyapír-hatás egy speciális formája. A légyapír-hatásról bővebben ír Szalai (2002)

²⁵ Az időbeli következetlenség jelenségével kapcsolatos kutatásokat összefoglalja Kornai (2014).

a hitelezők és a szavazók higgyenek ebben, annak érdekében, hogy az önkormányzat túlköltekezését támogassák.

4.3. *A központi kormányzat motivációja a kimentésre*

A központi kormányzat dilemmája, hogy amennyiben egy önkormányzat pénzügyi bajba kerül, biztosít-e neki plusz támogatást vagy az önkormányzatra hagyja a probléma felszámolását. A döntést nehezíti, hogy a központi kormányzat sokszor nem rendelkezik kellő információval arról, hogy az önkormányzat jól gazdálkodott, és önhibáján kívül került pénzügyi bajba, vagy az szándékos túlköltekezés eredménye. Az önkormányzatok kimentését számos ok magyarázhatja: egy-egy önkormányzat bedőlése jelentős negatív externáliákat okozhat a közfeladatok ellátásában, illetve a közfeladatok ellátásában résztvevő munkavállalók foglalkoztatásában. Egy nagyobb önkormányzat fizetéképtelensége ugyanakkor az ország hitelminősítésére, országkockázatára is hatással lehet (v.ö. Jenkner-Lu (2014)), míg az önkormányzatok teljesítménye ronthatja a konszolidált államháztartási mutatókat (hiány, adósság). Tovább erősítheti a központi kormányzat kimentésre irányuló motivációját, ha a jogszabályi keretek nem valósítják meg magántulajdon védelmét, ha a hitelszerződések nem kikényszeríthetőek: a központi kormányzat ekkor kimentéssel kompenzálhatja a hitelezőket. Ha tömegesen jelentkeznek a pénzügyi baj, úgy a társadalmi feszültségek kiéleződésének köszönhetően az (ön)kormányzati politikai erők elveszíthetik népszerűségüket: a kimentést így indokolhatja a politikai túlélés és a szavazatmaximalizálás is. (Kornai, 2014) Robinson-Torvik (2009) egyenesen abból indul ki, hogy a PKK nem csak a fiskális decentralizáció egyik olyan hatása, amitől a politikusok megszabadulnának (ha erre hitelesen képesek lennének) hanem központi kormányzat tudatosan törekszik a költségvetési korlát puhaságának fenntartására, mivel a PKK alkalmas politikai klientilizmus kiépítésére: a bajba kerülés és kimentés ismétlődése szorosra fűzi a patrónus-kliens viszonyt. Ezt megerősíti Fink-Stratman (2009) kutatása, amely németországi példán mutatja be, hogy a költségvetési korlát nem egységesen puha minden önkormányzat számára: a költségvetési korlát puhasága függ az egyes önkormányzatok alkuerejétől. Ebből kifolyólag a befolyásos önkormányzatok magasabb hiánnyal rendelkeznek, és nem folytatnak feszes költségvetési politikát.²⁶ Wildasin (1997) kifejti, hogy a kimentések

²⁶ Goodspeed (2002) következtetéseit ezt tovább árnyalják: a központi kormányzatnak az ellenzéki önkormányzatokat lenne érdemes kimenteni a szavazatszerzés és az újraválasztás érdekében. Ezzel kapcsolatban Robinson-Torvik (2009) vonja le azt a következtetést, hogy a döntéshozóknak kifizetődőbb a

valószínűsége a települések méretével arányosan nő, azaz a kisebb önkormányzatok költségvetési korlátja keményebb. Ennek oka, hogy a nagyobb önkormányzatok bedőlésének externális hatásai nagyobbak, azok jelentősen meghaladják a kimentés költségeit („*too big to fail*”). Wildasin ezért arra a következtetésre jut, hogy a puha költségvetési korlát oka a nem túlzott decentralizáció, hanem annak alacsony szintje: a nagyobb önkormányzati egységek még kisebbre való bontása lenne kívánatos a költségvetési korlát keményítése érdekében. Bethlendi-Lentner (2018) ezt azzal egészíti ki, hogy sok esetben nem az önkormányzatok mérete, hanem speciális jellege – a közszolgáltatások folyamatos biztosítása – a kimentés oka. Hagen *et al.* (2000) ezt nevezi „*too sensitive to fail*” jelenségnek; ezt felismerve az önkormányzatok a közszolgáltatások kimaradásával tudják ösztönözni a központi kormányzatot a kimentésre.

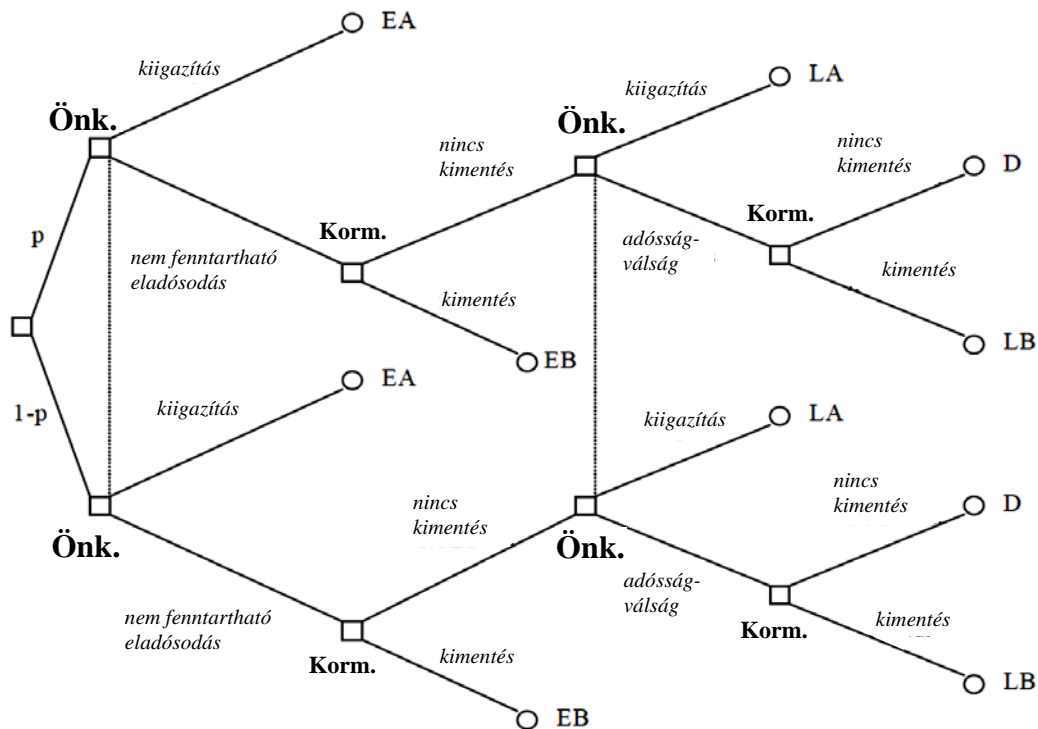
Láthattuk, hogy az önkormányzatok gazdálkodását átható puha költségvetési korlát a fiskális decentralizációból fakadó – igen nagy kihívásokat jelentő – adottság, aminek elsődleges hátránya, hogy könnyelmű, mások kontójára történő költekezésre ösztönözhet. Az önkormányzatok felelőtlenül, költségvetési fedezet nélkül biztosíthatnak közszolgáltatásokat, illetve indíthatnak beruházásokat. Amennyiben az önkormányzat kimentésre vonatkozó várakozása elég erős, ez olyan jelentős túlköltekezést okozhat, amely lehetetlenné teszi a kimentés megtagadását. Szélsőséges esetben a moral hazard is megjelenik: ha az önkormányzat tudja, hogy biztosan számíthat az állami mentőövre, akkor nem érdemes erőfeszítéseket tennie a veszteség elkerülésére vagy a hitel visszafizetésére; sőt, még tovább növelheti a kiadásokat. (Kornai, 1993) A PKK ezenfelül hatással van a döntéshozók preferenciájára: a szervezet működése, fejlesztése háttérbe szorulhat, míg több figyelmet kaphat a potenciális kimentőkkel való kapcsolat kiépítése. Besfamille-Lockwood (2007) ugyanakkor kifejti, hogy a kemény költségvetési korlát ezzel szemben a beruházások visszaesését okozhatja, ráadásul az önkormányzatoknak aránytalanul nagy áldozatot kell hozni a rossz projektek kiszűrésében, ami hatékonytalansághoz vezet. Egy kimentésnél minden esetben mérlegelni kell a központi kormányzatnak a kimentés költségeit és hasznait, rövid és hosszú távon, különösen arra tekintettel, hogy egy kimentés tovább erősíti az önkormányzatok jövőbeni kimentéssel kapcsolatos várakozásait.

rossz projektek felkarolása, mivel így a kimentéssel forrásokat tud biztosítani támogatói számára. Ez a jó projekteknél nincs így, azok mögé „*mindenki be tud állni*”.

4.4. A puha költségvetési korlát mechanizmusa

Rodden *et al.* (2003) a PKK mechanizmusát egy három lépéses szekvenciális játékként mutatja be. Ebben a központi kormányzat két típusú lehet: támogatja a kimentést vagy elhatárolódik a kimentéstől. Az önkormányzatok egyenként értékelik a központi kormányzat elköteleződésének valószínűségét. Első lépésben a központi kormányzat meghatározza az önkormányzati finanszírozás és gazdálkodás kereteit, egyúttal kijelenti, hogy nincs kimentés, és hangsúlyozza az önkormányzatok felelősségét saját gazdálkodásukért. A második lépésben az önkormányzatok górcső alá veszik a központi kormányzat nyilatkozatainak, elköteleződésének hitelességét. Ez alapján dönthetnek úgy, hogy az adott keretek és szabályok szerint gazdálkodnak; ebben az esetben a játék véget ér. Amennyiben azonban a túlköltekezés mellett dönt, úgy kérhet addicionális támogatást vagy meglévő adósságának átvállalását. Záró lépésként a központi kormányzat a költségek és következmények mérlegelése alapján dönt arról, hogy kiment-e az önkormányzatot, vagy elhatárolódik a kimentéstől. Rodden (2006) a fenti – nem teljes információs – játékot az alábbiak szerint bővíti tovább. (2. ábra)

2. ábra A dinamikus kimentési játék



Forrás: Rodden (2006)

Az önkormányzatok továbbra sem tudják, hogy a központi kormányzat támogatja, vagy elzárkózik a kimentéstől. Az első lépésben az önkormányzatot negatív külső sokk éri, aminek következtében döntenie kell, hogy alkalmazkodik az új körülményekhez (pl. reorganizációt hajt végre), vagy hosszú távon nem visszafizethető hiteleket vesz fel – későbbi kimentés reményében. Előbbi esetében a játék véget ér, az önkormányzat a korai kiigazításhoz (*early adjustment – EA*) kapcsolódó kifizetéshez jut. Ezt követően a központi kormányzat dönthet úgy, hogy addicionális támogatást nyújt az önkormányzatnak, ezzel „csendesben” rendezve a kialakult helyzetet. Ez esetben a játék véget ér, a korai kimentéshez (*early bailout – EB*) kapcsolódó kifizetéssel. Ennek hiányában a játék tovább folytatódik, az önkormányzat lép, amely újra afelől dönthet, hogy hozzáigazítja költségvetését a megváltozott körülményekhez (*late adjustment – LA*), vagy adósságválságba viszi az önkormányzatot annak reményében, hogy a központi kormányzat majd kimenti. Ezt követően az önkormányzat újra dönthet a kimentésről. Amennyiben mentőövet dob az önkormányzatnak, úgy a késői kimentés (*late bailout – LB*) kifizetéssel véget ér a játék. Ennek hiányában beáll az önkormányzat fizetéseképtelensége (*default – D*)

A várható hasznosságot az önkormányzatok minden esetben a szavazatmaximalizálás figyelembevételével határozzák meg. Ezért – ahogy korábban a pénzügyi architektúra bemutatásánál bemutattuk – az önkormányzati vezetők sokszor csak végső esetben kezdenek reorganizációba; elsősorban abban érdekeltek, hogy – könnyebb ellenállás felé lépve – a terheket más önkormányzat lakosaira telepítsék, akik nem tudják szavazatukkal kontrollálni a terheket exportáló önkormányzat vezetőit. Az önkormányzat e fázisban még a korai, csendes kimentésben, addicionális kormányzati forrásokban érdekelt. Amennyiben ettől a központi kormányzat elzárkózik, úgy célja továbbra is kimentés a költségvetési kiigazítással szemben, amely ráadásul „fájdalmasabb”, mint a korai fázisban. Az önkormányzat számára a legrosszabb eshetőség a központi kormányzat kimentéstől való teljes elzárkózása, amelynek következtében bekövetkezik az önkormányzat csődje.

$$(3.1) \quad U_{\text{ÖNK}}(EB) = 1 > U_{\text{ÖNK}}(LB) > U_{\text{ÖNK}}(EA) > U_{\text{ÖNK}}(LA) > U_{\text{ÖNK}}(D) = 0$$

A központi kormányzat preferenciái kevésbé világosak. Minden szereplő tisztában van vele, hogy a központi kormányzat elsősorban a helyi alkalmazkodásban érdekelt ahelyett, hogy helyi szinten nagy adósságállomány halmozódjon fel, és ezzel kikényszerítve a

kimentést. Az önkormányzatok nem tudják, hogy a központi kormányzat számára politikai szempontból a kimentés, vagy annak megtagadása jár nagyobb költséggel. A játék 0. lépéseként az önkormányzatok megítélik, hogy a központi kormányzat mekkora eséllyel zárkózik el a kimentéstől. A játék elején ennek esélye p , míg a kimentés támogatásának $1-p$, amelyet első forduló kormányzati lépése alapján módosíthatnak. Ezzel szemben a központi kormányzat pontosan tudja, hogy elzárkózik-e a kimentéstől. A kimentéstől elzárkózó és a kimentést támogató központi kormányzat hasznossági rendszere az alábbi:

$$(3.2) U_{KORM-E}(EA) = 1 > U_{KORM-E}(LA) > U_{KORM-E}(D) > U_{KORM-E}(EB) > U_{KORM-E}(LB) = 0$$

$$(3.3) U_{KORM-T}(EA) = 1 > U_{KORM-T}(LA) > U_{KORM-T}(EB) > U_{KORM-T}(LB) > U_{KORM-T}(D) = 0,$$

ahol KORM-E indexxel jelöltük a kimentéstől elzárkózó, és KORM-T indexxel a kimentést támogató központi kormányzatot.

Teljes információs játék esetén a játék hamar véget ér: ha $p=1$, azaz a központi kormányzat biztosan elzárkózik a kimentéstől, úgy a játék korai kiigazítással fog véget érni (EA). Ellenkező esetben ($p=0$), az önkormányzat hagyni fogja az adósságválság kibontakozását, mert tudja, hogy a központi kormányzat végül ki fogja menteni. A játék ekkor korai kimentéssel ér véget (EB). Nem teljes információs játék Bayes-i egyensúlyának levezetését Rodden (2006) ismerteti. Itt csak a főbb tanulságokat tüntetjük fel:

- nincs olyan tiszta stratégia, ami hasznosságok maximalizálásához vezetne.
- A kimentést támogató önkormányzat első lépése lehet a kimentéstől való elzárkózás. Ezzel hamis jelzést küldhet az önkormányzat felé, amellyel az önkormányzatot kései kiigazításra ösztönözhető. Amennyiben a p kellően magas, az önkormányzat emellett is fog dönteni, annak ellenére, hogy tudja, hogy tévedhet a központi kormányzat megítélésében. Ugyanakkor kifizetődőbb számára egy kései kiigazítás, mint a fizetéképtelenség.
- Amennyiben a p alacsony, úgy az önkormányzat lemond a korai kiigazítás terheiről, a korai kimentést szorgalmazva. Ugyan ez nem automatikus, de elmondható, hogy jellemzően a központi kormányzat még az adósságproblémák eszkalálódása előtt segít az önkormányzaton. Az önkormányzat is erre törekszik, ennek hiányában azonban kései kiigazítással ő maga fogja megelőzni az

adósságválság kialakulását. Utolsó pillanatban történő kimentésre csak akkor kerül sor, ha az önkormányzat blöffnek ítélte meg, amikor a kimentést támogató kormányzat első lépésben elzárkózott a kimentéstől.

- Default csak abban az esetben következik be, ha az önkormányzat teljesen rosszul ítélte meg a központi kormányzat kimentéssel kapcsolatos preferenciáit.

A fenti modellből világosan látszik, hogy az önkormányzatok várakozásai nem csak az utolsó pillanatban történő kimentésre vonatkozhatnak; sokszor korai kimentésre „játszva” igyekeznek addicionális központi támogatáshoz jutni. Látható, hogy amennyiben az intézményi keretek megerősítik a költségvetési korlátot (p kellően magas), az az önkormányzatokat kiigazításra, ellenkező esetben viszont fenntarthatatlan adósság halmozásra ösztönzi.

A fentiek után térjünk rá arra, hogy az egyes önkormányzatok között milyen mechanizmusok játszódnak le kimentés, kimentésre való törekvés esetén – továbbra is játékelméleti megközelítésben.²⁷

6. táblázat A kimentés játékelméleti megközelítése

		"B" önkormányzat	
		nem kér kimentést	kér kimentést
"A" önkormányzat	nem kér kimentést	(2;2)	(0;3)
	kér kimentést	(3;0)	(1;1)

Forrás: CLDR (2002)

A 6. táblázat tartalmazza a PKK játékelméleti megközelítését két önkormányzatot feltételezve. Tegyük fel, hogy adott egy ország, aminek államháztartását a központi kormányzat mellett két helyi kormányzat, *A* és *B település* önkormányzata alkotja. Az egyes önkormányzatok kifizetése zérus, ha a másik önkormányzat részesült kimentésben, ők pedig nem. Ennek oka, hogy a kimentéshez szükség források miatt megemelt adók csökkentik az önkormányzatok fiskális bázisát (az ott lakók jövedelmét). Az adóár-közszolgáltatás mix romlik. A kimentésben részesült önkormányzat kifizetése 3, mivel addicionális forráshoz jutott, a terheket „exportálni” tudta másik önkormányzatra is. Amennyiben mindkét önkormányzat részesül kimentésben a kifizetés 1, mivel mindkét önkormányzat fiskális mozgástere szűkült, azonban az adóár-közszolgáltatás mix nem

²⁷ A PKK további játékelméleti megközelítéseit részletesen bemutatja Inman (2000) és Inman (2003)

változott. Amennyiben egyik önkormányzat sem részesült kimentésben, a kifizetés 2: az adóár-közszolgáltatás mix ugyan nem változik, de megmarad az önkormányzatok mozgásteret a helyi adózásban, amely lehetőséget teremt a helyi bevételek, és ezzel egyúttal a helyi szolgáltatások minőségének növelésére.

A fenti játék klasszikus fogolydilemma: kooperáció esetén mindkét önkormányzat nagyobb kifizetéshez jutna, azonban a racionalitás alapján mindkét önkormányzat saját érdekeit fogja követni és ezzel kimentésre játszik. CLDR (2002) megjegyzi, hogy amennyiben minden önkormányzat kimentésre törekszik, úgy végül saját maguk fogják a kimentés költségeit előteremteni. Saját elméleti levezetésünk alapján azonban arra a következtetésre jutottunk (lásd 1. sz. függelék), hogy amennyiben településenként eltér az egy főre jutó adósságállomány, úgy a magasabb mutatóval rendelkező települések (és azok lakói) a kimentéssel jobban járnak. Tehát egy jövőbeni kimentés feltételezésével legalább addig érdemes eladósodni, amíg az egy főre eső önkormányzati adósság nem éri el az országos átlagot.²⁸ Ez erősítheti az eladósodás során a potyautas jelenséget.²⁹

4.5. A költségvetési korlát megerősítése

Rodden-Eskeland (2003) megközelítése szerint puha költségvetési korlát akkor alakul ki, ha a központi kormányzat túl sérülékenynek bizonyul az önkormányzati szinten jelentkező pénzügyi folyamatokra, esetleg válságra, és egyúttal túl gyenge ahhoz, vagy szándékosan nem tesz az ellen, hogy adminisztratív és szabályozói eszközökkel megelőzze a túlköltséget. Besfamille-Lockwood (2007) két utat lát a költségvetési fegyelem megteremtésére. A központi kormányzat szigorítja a kontrollt az önkormányzatok felett („*hierarchikus mechanizmusok*”), vagy az önkormányzatok saját (ön)értékelésének és a piaci mechanizmusok korlátozó erejének elősegítése keményíti meg a költségvetési korlátot („*nem korlátozott decentralizáció*”) (7. táblázat). Ezzel visszajutottunk az önkormányzatok hitelfelvételének, pénzügyi szabadságának szabadpiaci vagy szabályalapú megközelítéséhez (lásd 3.4 fejezet). Tehát a költségvetési korlát akkor puhul fel, ha a központi kormányzat által kialakított hierarchikus mechanizmusok, azaz az aktív és passzív kontrollok – amennyiben vannak – nem

²⁸ A levezetés további eredménye, hogy az önkormányzatok kimentése visszaállítja a jóléti veszteséget, ami a decentralizációval eredményesen megszűnt.

²⁹ Ugyanakkor az önkormányzati döntéshozók hosszabb időhorizontra való tervezése tompíthatja ezt a hatást: a költségvetési fegyelem, az „*el nem adósodás*” fokozhatja a befektetők és lakosság bizalmát, valamint hatékonysági előnyökkel is járhat.

effektívek, egyúttal a költségvetési fegyelem kialakulásához nem adottak a szabályozói keretek (pl. eljárás önkormányzati fizetéseképtelenség esetén), így a szabadpiaci mechanizmusok nem képesek kontrollálni az önkormányzati eladósodást.

7. táblázat A kormányzati szintek közötti kapcsolat dimenziói³⁰

		A központi kormányzat képessége arra, hogy szabályozza az önkormányzatok gazdálkodását:	
		gyenge (vagy nincs szándék)	erős
A központi kormányzat hitelesen lehatárolta magát az önkormányzati szektortól?	nem	Kimentések és puha költségvetési korlát	Hierarchikus mechanizmusok
	igen	Nem korlátozott decentralizáció	

Forrás: Rodden-Eskeland (2003) alapján

A költségvetési fegyelem alulról szerveződik. Ehhez meg kell teremteni azokat a keretmechanizmusokat, hogy a hitelezők, a szavazók kordában tudják tartani az önkormányzati gazdálkodást. Előbbi nem ad hitelt, utóbbi pedig szavazatával nyilvánít véleményt elégtelen pénzügyi döntések esetén. Azonban e mechanizmusok jellemzően csak akkor működnek, ha az önkormányzatok jelentős fiskális autonómiával bírnak, ha a piaci szereplők jól informáltak, és ha a központi kormányzat hitelesen el tud határolódni a kimentéstől. Ezen alapvetéseken alapuló költségvetési fegyelem kialakítása lassú folyamat, amely során elsősorban a jogszabályi keretek megerősítésére szükséges fókuszálni. Ennek során világossá kell tenni, hogy a piaci szereplők (pl. beszállítók, hitelezők) számára, hogy a központi kormányzat semmilyen esetben sem áll helyt az önkormányzatok helyett. Ez történhet alkotmányban, minősített többséghez kötött törvényben; minél kevésbé módosítható az adott jogszabály, annál erősebb lehet az elköteleződés. További megerősítést jelent pénzügyi baj esetén egy-egy önkormányzat magára hagyása. Ezzel a központi kormányzat gyakorlatban is demonstrálhatja elköteleződését amellet, hogy nem áll helyt az önkormányzati adósságokért. Ez ugyan fizetéseképtelenséghez vezethet, de az önkormányzatokat és a piaci szereplőket a jövőben óvatosságra ösztönözheti. Ugyanezt a hatás érhető el adott esetben ún. feltételhez kötött kimentéssel (*conditional bailout*). Ez lehetőséget ad intézményi reformra és

³⁰ Rodden-Eskeland (2003) ábráján szerepel még egy dimenzió (a központi kormányzat pénzügyi ereje), amelyet itt elhagytunk: csak azt az esetet tüntettük fel, amikor központi kormányzat költségvetési szempontból erősnek tekinthető. Ellenkező eset önkormányzati szuverenitást jelentene.

mege erősítheti, hogy jövőben nem kerül sor kimentésre; így a piaci szereplők és a döntéshozók láthatják, hogy új korszak köszönt be az önkormányzatok és központi kormányzat viszonyában. Dietrichson-Ellegard (2012) a Svédországban 2000 és 2004 között 36 önkormányzat kapcsán megvalósult, feltételekhez kötött kimentés rövid távú és hosszú távú hatásait vizsgálta; arra a megállapításra jutottak, hogy feltételek teljesítéséhez (költségcsökkentés és a működési költségvetés egyensúlya) kötött pénzügyi segítség nem erodálja a költségvetési fegyelmet, sőt, akár erősítheti is azt. Az eredmények alapján megkockáztatják továbbá azt a megállapítást is, hogy a pénzügyi fegyelem erősítésében a feltételhez kötött pénzügyi segítség eredményesebb, mint a kemény(ebb) költségvetési korlát alkalmazása. Meg kell említeni a holland modellt is (Allers, 2014): itt az önkormányzati veszteség, illetve adósság mögött a központi kormányzat explicit garanciája van: szükség esetén kimentik az önkormányzatot. Ennek ellenére a kimentések száma éves szinten meglehetősen alacsony (2001 és 2014 között 2-4 db évente, ez kevesebb, mint az önkormányzatok 1%-a). Ennek legfőbb oka a szerző szerint, hogy a kimentés 3-4 éves periódusa alatt jelentősen leszűkül az önkormányzat autonómiája. A kimentéseket követően jellemzően pedig javul az önkormányzatok pénzügyi helyzete. A feltételes kimentés ugyancsak tankönyvbe illő példáját láthattuk megvalósulni Pécs példáján. (Vasvári, 2018a)

A másik megoldás keretében megerősítésre (vagy kialakításra) kerülhetnek olyan aktív és passzív kontrollok, amik eredményesen kordában tarthatják az önkormányzatok gazdálkodását. Rodden (2002) ugyanakkor empirikus úton igazolta, hogy a központi kormányzatok annál inkább hajlamosabbak hierarchikus mechanizmusok kiépítésére, minél magasabb a vertikális egyensúlytalanság a kormányzati szintek között, azaz minél jobban ráutaltak az önkormányzatok a kormányzati transzferekre. Ennek oka lehet, hogy a függőség növekedésével, az önkormányzatok kimentési várakozásai megerősödnek. Bordignon (2006) szerint azonban túl szigorú kontrollok alkalmazása nem javasolt, mivel azok negligálhatják a decentralizáció előnyeit; a hierarchikus kontrollok csökkentik az önkormányzatok felelősségét, aminek következtében újra felpuhulhat a költségvetési korlát. (Ter-Minassian–Craig, 1997)

4.6. **Összefoglalás**

Az előző fejezetekben bemutattuk a fiskális decentralizációt, valamint a puha költségvetési korlát gondolkörét. A két terület nagyban összefügg: a decentralizáció

irányába tett lépések magukkal vonják a költségvetési korlát puhulását. Ez egy olyan terület, ahol a PKK „genetikailag kódolt”. (Kornai, 2014) Azonban tehetőek lépések annak érdekében, hogy a PKK negatív hatásait, pl. az expanziós kényszerből fakadó erőn felül túlköltekezést, a terhek exportálását megelőzzük. A pénzügyi források decentralizálása, a megfelelő jogszabályi keretek keményíthetik a költségvetési korlátot. Ezek hiányában erősíthetőek az önkormányzati gazdálkodásra telepített kontrollok, azonban a túlzott szigorítás a helyi közösségek autonómiájának korlátozásával, egyszersmind a decentralizáció előnyeinek elvesztésével jár.

5. A magyar önkormányzati rendszer

1990-ben az önkormányzati törvény (továbbiakban *Ötv.*)³¹ elfogadásával megszületett az önkormányzati rendszer Magyarországon, aminek alkotmányos alapját az 1949. évi Alkotmány IX. fejezete jelentette. Ez utóbbi kimondta, hogy minden közösségnek joga van önkormányzáshoz: *„A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”* (42. §) Az alkotmány a helyi önkormányzatokra ezzel kvázi-önálló hatalmi ággként tekintett, amelyek működésének gazdasági alapjait az önkormányzati vagyon, a helyi adóztatás joga és a kötelezően előírt feladatokhoz járó állami hozzájárulások jelentették. (44/A. § (1) b-c. pont) Az Alkotmány biztosította a helyi önkormányzatoknak a helyi rendeletalkotás (44/A. § (2)), valamint más önkormányzatokkal való szabad társulás jogát. (44/A. h. pont)

A kialakult rendszert jelentős mértékben meghatározta születésének, valamint fogantatásának pillanata. Utóbbi kapcsán elsősorban az 1971-ben megalkotott, majd 1986-ban finomhangolt tanácsi rendszer, valamint az 1988-ban megszületett reformkoncepció jelentette az 1990-ben létrehozott önkormányzati rendszer gazdálkodási alapjait. Utóbbi tett javaslatot többek között a költségvetések átjárhatóságára, azaz egységes tanácsi – később önkormányzati – pénzalap megteremtésére, aminek köszönhetően a működési kiadások felhalmozási bevételből (pl. vagyoneértékesítésből), vagy hitelfelvételből is finanszírozhatóvá váltak. A koncepció összességében egy forrásorientált modell felé való elmozdulást javasolt, amiben jelentős szerepet kaptak a helyben képződött bevételek. A felvázolt rendszer nagymértékben hasonlított az állami vállalatok indirekt szabályozására. A koncepcióban az önkormányzatiság alapegysége – bajor és osztrák mintára – nem feltétlenül a települések voltak, ami azonban szemben állt a rendszerváltó liberális és konzervatív politikai erők elképzeléseivel. A szakértők tervalkuk helyett a normatív finanszírozás mellett foglaltak állást, amely egybevágott a liberális politikai felfogásokkal, amelyben a szabályalapú forráselosztás mellett nagy hangsúlyt kaptak a települések saját bevételei, a települések közötti verseny és a nagyfokú önkormányzati önállóság (Vigvári, 2008) Ezzel szemben a konzervatív felfogás megőrizte volna a központi újraelosztás mechanizmusait.

³¹ 1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról

Az elfogadott – és 2/3-os törvényként bebetonozódott – *Ötv.* a fenti felfogások elegyeként hozta létre a magyar önkormányzati rendszert, amely kisebb-nagyobb változtatásokkal 2012-ig működött. A közös tanácsi rendszer helyébe településen alapuló önkormányzati rendszer jött létre, több mint 3100 önkormányzattal. Ezzel az önkormányzatok száma megduplázódott, amellyel európai viszonylatban az egyik legelaprózottabb rendszer jött létre. Az *Ötv.* a helyi önkormányzatok két típusát különbözteti meg: települési önkormányzatok jöttek létre a községekben, városokban, a fővárosban és kerületeiben, míg a területi szinten megyei önkormányzatok szerveződtek.³² (8. táblázat) Az elaprózódást még jobban szemlélteti, hogy a települések lakosságának mediánja csupán 810 fő; azaz túlnyomó részt aprófalvas településstruktúráról beszélhetünk, ahol inkább kivételnek számítanak a nagyobb települések. (Az 5000 főnél nagyobb települések száma – ideértve a fővárosi kerületeket is – 290 db). Az elaprózódást tovább növeli, hogy az önkormányzatok több mint 12 ezer költségvetési szervet tartottak fenn (Vigvári, 2009a), a kvázi-fiskális szektorban pedig több mint 1500, legalább 50%-os önkormányzati tulajdonú vállalat található. (Homolya-Szigel, 2008)

8. táblázat Magyarország önkormányzati szerkezete

	Darabszám	Teljes lakosság	Átlagos lakosság
Község	2809	2 889 000	1028
Város	322	3 183 293	9 886
Megyei jogú város	23	1 956 344	85 058
Fővárosi kerület	23	1 749 734	76 075
Főváros	1	(1 749 734)	(1 749 734)
Megye	19	(8 028 637)	(422 560)
Összesen	3178	9 778 371	3 627

** A területi önkormányzatoknál (főváros, megyék) zárójelben tüntettük fel a lakosságra vonatkozó értékeket; a duplikáció elkerülése végett a végösszeg ezen adatokat nem tartalmazza.*

Forrás: KSH Helyiségnévtára (2018. január 1.)

A jogszabályi kereteket illetően két jelentősebb beavatkozásra került sor. 1996-ban elfogadásra került az önkormányzatok adósságrendezéséről szóló törvény, amely az önkormányzatok fizetéseképtelensége esetén követendő eljárást határozta meg. A törvénnyel megerősítésre került az *Ötv.*-ben már kezdetek óta szereplő elköteleződés: „*a veszteséges gazdálkodás következményei az önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért az állami költségvetés nem tartozik felelősséggel*” (*Ötv.* 90. § (2) – *közlönyállapot szerint*) Az önkormányzatok gazdálkodásának szabadpiaci kontrollmechanizmusainak

³² A helyi önkormányzatok mellett a nemzetiségi jogok képviselőire nemzetiségi önkormányzatok alakulhattak. 2018. január 1-én összesen 2035 db nemzetiségi önkormányzat működött, 1419 településen)

megegerősítése mellett ugyanakkor a központi kormányzat a hierarchikus mechanizmusokat is megegerősítette: az *Ötv.* módosításával meghatározta az önkormányzatok hitelfelvételi korlátját. (88.§ (2)) Annak ellenére, hogy mindkét intézkedés célja a kormányzat sérülékenységének csökkentése és az önkormányzatok hitelfelvételének kontrollálása volt, a kívánt hatást nem érte el, csak elodázta: 2006-tól jelentős eladósodási hullám vette kezdetét, amelynek csak a pénzügyi válság vetett véget. A 2010-ben bekövetkezett kormányváltást követően sor került a másik reformértékű változásra. Nyilvánvalóvá vált ugyanis, hogy az új – 2/3-os mandátummal felruházott – központi kormányzat felfogása az önkormányzatok szerepéről, a rendszer jelenlegi berendezkedéstől jelentősen eltér a korábbiaktól. Ez összhangban volt az általános központosítási törekvésekkel:³³ 2011-től a dekoncentrált feladat-ellátási formák (megyei kormányhivatalok, járási hivatalok) kerültek előtérbe, az önkormányzati (decentralizált) feladatellátás kárára. Elfogadták az új önkormányzati törvényt (*Mötv.*), valamint a gazdasági stabilitásról szóló törvényt (*Gst.*), ami többek közt a központi kormányzat jóváhagyásához köti az önkormányzatok hitelfelvételét.³⁴

A szektor költségvetési/gazdasági mérete és súlya a fentiekből kifolyólag számottevően csökkent. Európai összevetésben az önkormányzati feladatok terén lezajlott konszolidáció közelebb vitte a magyar önkormányzati rendszert a mediterrán modellhez, amit 3. ábra szemléltet. Ebben az új megközelítésben az országokat az EU (28) átlaga alapján négy csoportba soroltuk aszerint, hogy az államháztartáson belüli kiadási részarány (*y tengely*), illetve a lakosságszám (*x tengely*) alapján az EU átlaga alatti vagy feletti értékkel bírnak-e.³⁵ Az ábra jobb felső részén helyezkednek el azok az országok, ahol a nagyobb önkormányzatok széles feladat-ellátási mandátummal bírnak; ide tartoznak többek közt a skandináv országok. A bal alsó sarokban szerepelnek azok az országok, akik aránylag kisebb önkormányzattal bírnak, amihez alacsony feladatellátás párosul. A jobb alsó mező tartalmazza azokat az országokat, ahol viszonylag nagyobb önkormányzat alacsonyabb feladat-ellátási mandátummal rendelkezik. A rajnai modell országai mellett a kisebb méretű államok találhatóak itt. Az utolsó, bal felső mezőbe tartoznak azok az országok, amelyek önkormányzati rendszerét elaprózottság és

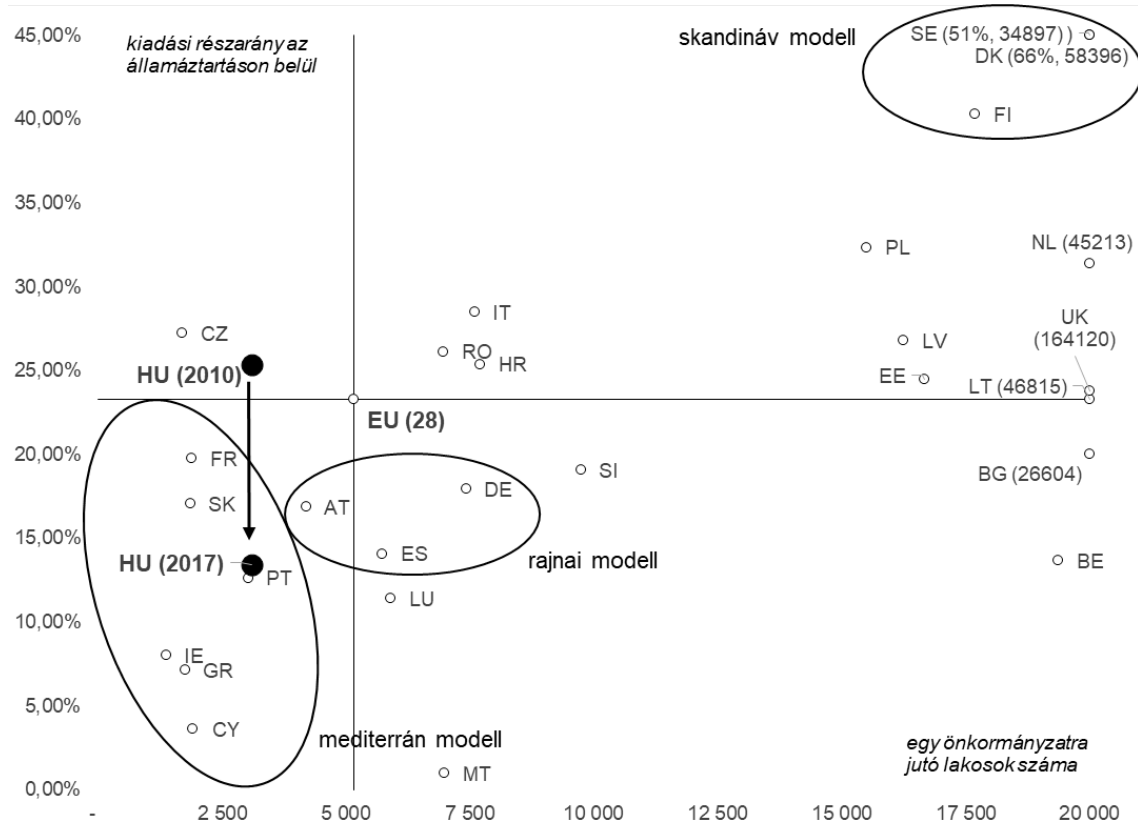
³³ Erről lásd pl. Kornai (2012)

³⁴ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, valamint 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

³⁵ A középszinttel rendelkező országoknál (Németország, Spanyolország, Ausztria) csak a helyi szint kiadásait vettük figyelembe.

széleskörű feladat-ellátási kötelezettség jellemzi. A reform előtt Magyarország is ide tartozott, majd a feladatok csökkenésével elmozdult a bal alsó szegmens felé.³⁶

3. ábra A magyar önkormányzati modell az EU tagországokhoz viszonyítva (2017)



Forrás: Eurostat adatok alapján saját konstrukció és szerkesztés

5.1. Az expanziós kényszer megjelenése

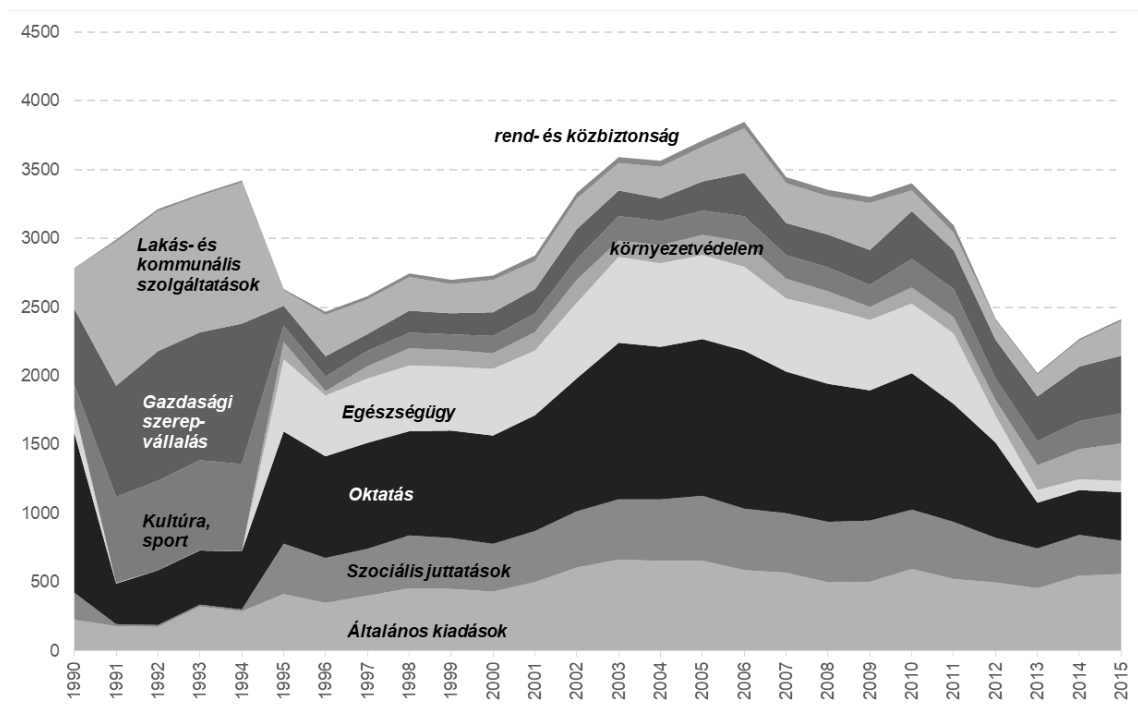
A 4.2 fejezetben bemutattuk, hogy az önkormányzatokat az expanziós kényszer motiválja túlköltekezésre; a kimentés során ugyanis az expanzió költségei földrajzilag szétteríthetőek. Jelen alfejezetben bemutatjuk, hogy a magyar önkormányzatok gazdálkodásában hol érhető tetten az expanziós kényszer jelensége.

³⁶ A szakirodalom három nagyobb önkormányzati modellt határoz meg. A rajnai modell jellemzően a föderális berendezkedésű államokra jellemző, amely többszintű, decentralizált igazgatást és feladatellátást takar. A hierarchia alján lévő helyi önkormányzatok viszonylag kevés közfeladat-ellátásért felelősek, jelentősebb szerep inkább a középszintű kormányzatoknak jut. A skandináv modellben nagyobb méretűek az önkormányzatok, feladatellátásuk széleskörű, amelyben nagyfokú önállóságot élveznek. Ezek ugyan unitárius (centralizált) országok, azonban központi kormányzat jogainak és bevételeinek jelentős részét decentralizálta. A mediterrán modell országait unitárius berendezkedés és elaprózott település-szerkezet jellemzi. Az önkormányzatok aránylag kevés közfeladatot látnak el, amelyet többnyire kormányzati transzferekből finanszíroznak. (Vigvári, 2011)

5.1.1. Az önkormányzatok által ellátott közfeladatok

Az *Ötv.* széles feladatkörrel ruházta fel a helyi önkormányzatokat, amely keretében szétválasztotta kötelező és önként vállalt feladatok körét. A kötelező feladatok azonban pontosan nem kerültek megnevezésre. Az önként vállalt feladatokkal kapcsolatban a fő szabály, hogy mindent szabad, amit törvény nem tilt, valamint az önként vállalt feladatok ellátása nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását. E helyzetet némileg rendezte, hogy az 1996-ban elfogadott, önkormányzati adósságrendezésről szóló törvény tartalmazta azt a huszonnyolc kötelező feladatot, amelyet az önkormányzatnak az adósságrendezési eljárás alatt is el kell látnia. A jogszabályi keretek azonban lehetővé teszik ágazati törvényben új kötelező feladatok meghatározását az önkormányzatok részére; ehhez azonban minden esetben a központi költségvetésnek biztosítania kell a pénzügyi fedezetet. Pálné (2001) már százhatvanöt önkormányzati feladatot említ, amelyek közül Horváth (2002) negyvenhatot tekint alapvetőnek (Vigvári, 2005c); e tendencia az új évezred első évtizedében tovább folytatódott, sok esetben úgy, hogy a finanszírozási háttérrel a központi kormányzat nem, vagy csak részlegesen biztosította. Vigvári (2008) szerint ez lényegében konfliktus-decentralizálást jelentett: ennek során a központi kormányzatot költségvetési és politikai szempontból is tehermentesítették azzal, hogy érzékeny közfeladatokat, megfelelő támogatás nélkül az önkormányzati rendszerbe decentralizálnak.

4. ábra Az önkormányzati kiadások szerkezete reál értéken, Mrd Ft, 1990-2015³⁷



Forrás: IMF GFS alapján saját számítás és szerkesztés

A 4. ábra áttekintést ad az önkormányzati kiadások szerkezetéről 1990 és 2015 között. Az ábrán jól látszik az a két időpont, amikor jelentős feladatátrendezések történnek. 1995-től jelentősen növekszik az oktatás (azon belül is az óvodai, általános iskolai, és középiskolai oktatás), az egészségügy (járó- és fekvőbeteg ellátás), valamint a szociális juttatások súlya az önkormányzati költségvetésekben. Ezek jellemzően olyan alapvető humán szolgáltatások, amelyek közös jellemzője, hogy kötelezően, mindenki számára központilag meghatározott szolgáltatásminimumot kell biztosítani, a szolgáltatások nyújtása során nincs sok mérlegelési lehetőség. E feladatok mérete és súlya jelentős nyomás alatt tartotta az önkormányzatokat, ami e feladatok koncentrációját okozta, pl. megszűntek a falusi iskolák, kisvárosi kórházak. (Horváth *et al.* 2014) Tovább fűtötte a koncentrációt, hogy a települési önkormányzatok átadhatták intézményeik fenntartását a megyei önkormányzatok részére, amennyiben maguk nem tudták fenntartani őket.³⁸ Az

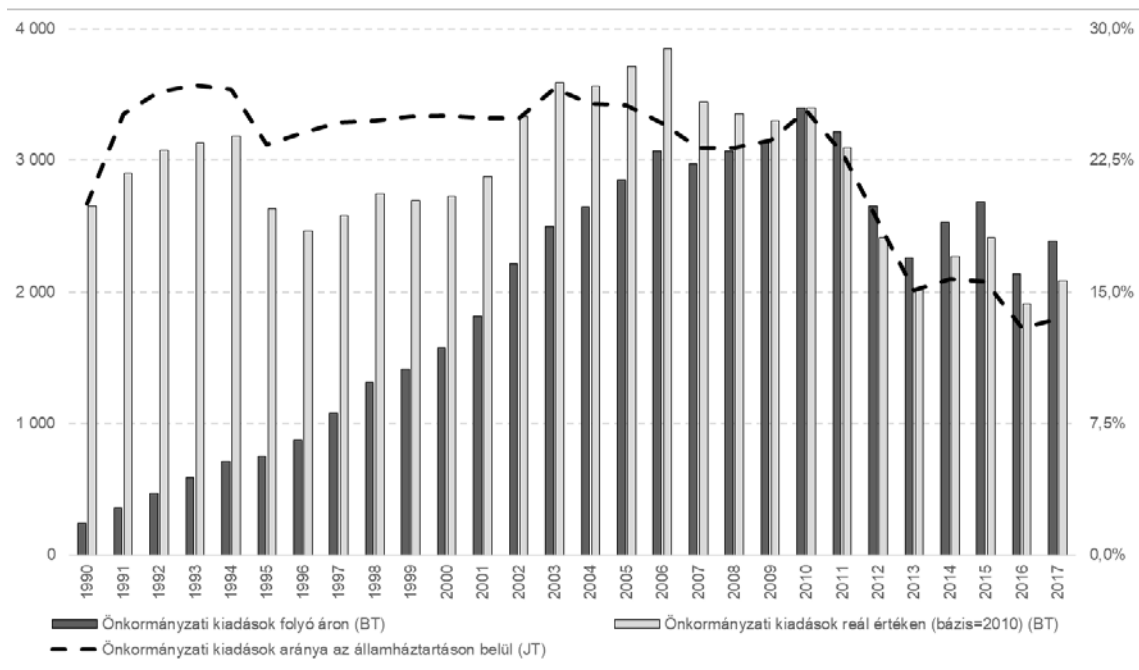
³⁷ Viszonyítási pont a 2010-es év. A pontosításra szoruló kategóriák magyarázata: az általános kiadások között szerepelnek a máshova nem sorolható közkiadások, az önkormányzati hivatal kiadásai, valamint a kamatkiadások; a gazdasági szerepvállalással kapcsolatos kiadás a tömegközlekedés, távhőszolgáltatás és az ivóvízellátás; míg a környezetvédelem alatt található a hulladék- és szennyvízkezelés. A dolgozatban bemutatott, nem egész oldalas grafikonok a 4. sz. függelékben nagyobb méretben megismétlésre kerülnek.

³⁸ Ez olyan anomáliákhoz is vezethet, hogy egy önkormányzat számos nem kötelező feladatot látott el, míg egyes kötelező feladatainak ellátását átadja a megyei önkormányzatnak (Kopányi *et al.* 2004)

elaprózódást elsősorban az önkéntes körjegyzőségek, valamint az egyes önkormányzatok között létrejött társulások voltak hivatottak ellensúlyozni.³⁹ 2010-re már a helyi önkormányzati kiadások 3%-a, az állami támogatások 6%-a a társulásoknál koncentrált. Horváth *et al.* (2014) szerint ez volt az egyetlen nagyobb strukturális reform, amely elősegíthette volna a méretgazdaságossági szempontok érvényre jutását; a jelentős mértékű feladatátrendezés miatt azonban ez csak befejezetlen kísérlet marad. (Gyirán, 2016)

Az 1990-ben kialakult önkormányzati rendszer 2010-ig az államháztartáson belül 25%-os részarányt képviselt. (5. ábra) Annak ellenére azonban, hogy az önkormányzati alrendszer mérete csaknem folyamatosan növekedett, a reálértéken számított kiadások hullámzóbb tendenciát mutatnak. Vegyük észre, hogy 1995-ben, amikor számottevő mértékben nőtt a humán erőforrást igénylő feladatok aránya, reálértéken jelentősen visszaestek az önkormányzati kiadások; a feladatátrendeződés egy jelentős mozgásteret szűkülés mellett ment végbe.

5. ábra Az önkormányzati szektor kiadásai 1990 és 2017 között (Mrd Ft)



Forrás: IMF GFS és KSH adatok alapján saját számítás és szerkesztés

³⁹ Ennek kereteit az 1997-ben elfogadott, a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló CXXXV. törvény, valamint a 2004-ben elfogadott, a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló CVII. törvény teremtette meg. A témáról részletesen ír Lacó (2005).

A 2010-es központosítási fordulat következtében 2011-től kezdve egyre csökkentek az önkormányzati feladatok. Első körben a megyei és fővárosi egészségügy intézmények, majd később a teljes fekvőbeteg-ellátás a központi kormányzat fennhatósága alá került. A közoktatási feladatok – több lépcsőben – ugyancsak a központi kormányzathoz kerültek, amely a Klebersberg Központon keresztül, dekoncentrált területi szerveken keresztül látja el az iskolai fenntartási és szakmai feladatokat.⁴⁰ A központosítás eredményeképpen a megyei szint de facto megszűnt (Jankovics, 2016), kizárólag területfejlesztés-koordinációs feladatokat lát el. Az önkormányzati szektor mérete pedig a korábbi 25%-os mértékről 15% alá csökkent. Az *Mötv.* 2013-tól részletesen meghatározza az önkormányzati feladatokat. (13. § (1)). A törvény differenciált feladattelepítést alkalmaz a fővárosi önkormányzatra, a fővárosi kerületekre, a megyei, valamint a települési önkormányzatokra. (19-27. §.) Az ágazati szakmai törvények tovább árnyalhatják a feladatellátás körét (Sivák *et al.* 2013), azonban új feladatot nem jelölhetnek ki az önkormányzatok számára.

5.1.2. Az önkormányzati vagyon

A liberális felfogást tükrözi, hogy az *Ötv.* szolgáltatásszervezési kötelezettséget határozott meg az önkormányzatok számára. Ennek eredménye, hogy az önkormányzat helyben dönthet a közszolgáltatások ellátásának módjáról. Ennek egyik következményeként a törvény lehetőséget adott önkormányzati tulajdonú vállalkozások alapítására, amelyek feladata – a költségvetési szervekhez hasonlóan – közszolgáltatások nyújtása. Jellemzően olyan feladatok kerültek így módon a kvázi-fiskális szektor felé kiszervezésre, amelynek ellátásához jelentős infrastruktúra és/vagy eszközpark volt szükséges, mint pl. a távhőszolgáltatás, tömegközlekedés, szemétszállítás.

A rendszerváltás egyik fő célkitűzése az állami tulajdon lebontása volt, amely cél érdekében az önkormányzatok jelentős ingatlanvagyonnal „gazdagodtak”; ezzel lényegében a településen található teljes tanácsi vagyon önkormányzati tulajdonba került. Az ingatlantulajdon biztosította a közfeladat-ellátás szabadságát és önállóságát. A vagyonátadással együtt azonban fenntartási, pótlási és kezelési kötelezettségek is az önkormányzathoz kerültek, amelyek sem pénzügyileg, sem szakmailag nem voltak felkészülve e feladatok ellátására. Amennyiben az önkormányzatoktól egyes feladatok visszavonásra kerülnek, az a fentiekhez hasonló módon magával vonja a kapcsolódó

⁴⁰ A központosítás részleteiről részletesen ír Hamvas *et al.* (2013).

vagyon tulajdonosi jogainak változását. Ez történt 2012-ben a megyei önkormányzatok feladatainak elvonása, illetve 2013-ban a települési önkormányzati feladatok csökkenése következtében (6. ábra)⁴¹

Ahogy arra korábban már utaltunk, az önkormányzat egységes pénzalap a tanácsi rendszer öröksége, ami lehetővé teszi a működési és felhalmozási költségvetések közötti átjárhatóságot. Ez lehetővé teszi a működési kiadások vagyonértékesítésből való finanszírozását, ami az 1990-es évek második felétől kezdve az önkormányzati vagyon feléléséhez vezetett. (Varga, 2005; Vigvári, 2008) A működés e keresztfinanszírozása az új rendszerben sem szűnik meg; ugyan az *Mötv.* – összhangban az arany szabállyal – kimondja, hogy működési hiány nem tervezhető (*111. § (4) bekezdés*), de működési hiány alatt jogszabály szerint „külső finanszírozású működési célú költségvetési hiányt kell érteni.” (2011. évi CXCV. törvény 23. § (4))⁴²

A vagyonfelélés mellett a másik probléma az volt, hogy az önkormányzatok hatalmas vagyonuk (az állami vagyon több mint 50%-a önkormányzati tulajdon) állagának megóvásához, karbantartásához nem rendelkeztek elegendő forrással: a több mint 10 ezer milliárd Ft-os vagyon értékcsökkenése többnyire meghaladta a 200 milliárd Ft-ot. (6. ábra) Ennek teljes pótlására nagyságrendileg az önkormányzatoknak évente bevételeik 8,5%-át kellene fordítani.⁴³ Amennyiben e pótlás nem történik meg, az eszközök és ingatlanok elhasználódásához, leromlásához vezet. Jól jelzi a probléma súlyát, hogy az önkormányzat belső eladósodottsága 2003 és 2017 között az ingatlanok tekintetében 769 milliárd Ft-tal, a teljes eszközállomány (immateriális javak, tárgyi eszközök és üzemeltetésre átadott eszközök) tekintetében pedig 958 milliárd Ft-tal nőtt. Sok esetben az értékesítés sem jelent megoldást, mert az önkormányzati ingatlanok kb. 2/3 nem

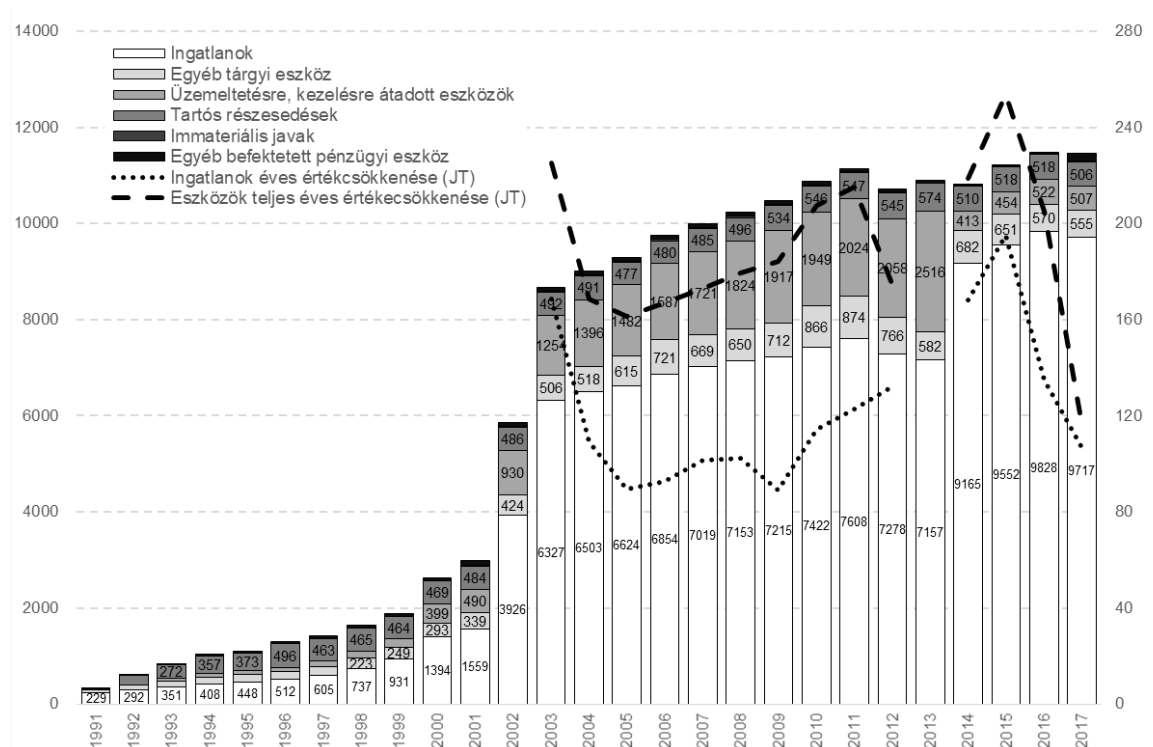
⁴¹ Érdekeség, hogy 2013-ban a közoktatás központi feladattá válása nem vonta magával szükségszerűen a kapcsolódó vagyon központi tulajdonba kerülését: a települések ugyanis választhattak, hogy az ingatlanok üzemeltetését továbbra is ellátják-e. A szakmai és üzemeltető jogkörök így módon történő szétválasztása ugyanakkor jelentős fennakadásokat hozott a feladat-ellátásban.

⁴² Ugyanakkor a jogszabályi korlátozás féloldalasnak tekinthető azzal, hogy csak a tervezésre fókuszál: így egy fiktív bevétel tervezésével a működési hiány megszüntethető, ugyanakkor az év végén még kialakulhat. A Magyar Államkincstár önkormányzati beszámolóin végzett számítások szerint 2016-ban az önkormányzatok 20%-ának volt működési hiánya; a vagyonértékesítésből származón bevételek figyelembevételével 15%-ra, míg az előző évi pénzmaradvány figyelembevétel 1%-ra csökken a forráshiányos önkormányzatok aránya. (Vasvári, 2018a) De jure forráshiány így gyakorlatilag nem fordul elő, azonban a forráshiány de facto még jelentékeny számú önkormányzatot érint.

⁴³ Pitti (2005) szerint ez a helyzet a „22-es csapdája”: az értékcsökkenés pótlása csak a közfeladatok ellátásának rovására történhet, azonban a pótlás elmaradása is csökkenti a közfeladat-ellátás minőségét.

elidegeníthető.⁴⁴ A vagyon pótlására a kormányzati transzferek (pl. címzett és céltámogatások) megoldást jelenthetnének, azonban Vigvári (2008) szerint e források jellemzően új kapacitások létrehozását támogatták a meglévők felújítása helyett. Ebből fakadóan a településeken az új beruházások és a meglévő vagyon állagának romlása párhuzamosan, egymástól függetlenül zajlott. (Varga, 2005) A helyzeten pedig az EU-s források megjelenése sem javított számottevően, valamint azt az új jogszabályi környezet sem kezeli.

6. ábra Az önkormányzati vagyon és az értékcsökkenés alakulása (Mrd Ft)*



* 2013-ra vonatkozóan negatív éves értékcsökkenés érték szerepel az aggregált önkormányzati beszámolóban, ezért arra az évre vonatkozóan az értékcsökkenési adatokat nem tüntettük fel.

Forrás: PM és a Magyar Államkincstár adatai alapján saját szerkesztés

Pozitívum, hogy 2014-től az önkormányzatok pénzforgalmi szemlélet mellett eredményszemléletű számvitelt is végeznek, amely – mindamelltt, hogy javíthatja az önkormányzatok gazdasági folyamatainak értékelhetőségét és hitelképességük felmérését a külső finanszírozók számára – az értékcsökkenést is feltünteti költségként.

⁴⁴ Varga (2005) véleménye szerint, a forgalomképtelen vagyon magas aránya miatt nem viselkednek az önkormányzatok valódi tulajdonosként. Ebből (is) kifolyólag a forgalomképes vagyon hasznosítását folyamatos botrányok övezték az elmúlt közel három évtizedben.

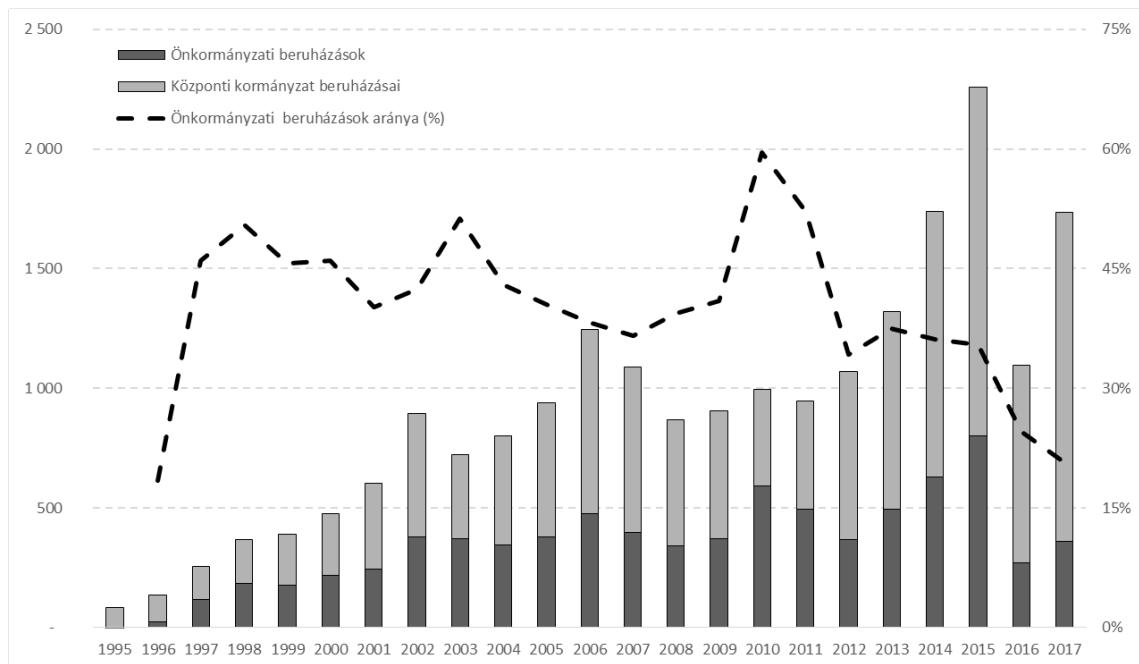
5.1.3. Az önkormányzati beruházások

Beruházások kapcsán elmondható, hogy az EU-27-ek többségében 50% közeli vagy azt meghaladó volt az önkormányzatok közberuházásokban kimutatható részesedése. (Vigvári, 2011) Ez alól Magyarország sem volt kivétel: az állami vagyontól való részesedésükkel arányosan⁴⁵ az önkormányzatok valósították meg a beruházások 50%-át. (7. ábra) Azonban a 2000 és 2010 között megfigyelhető tendencia 2011-ben megtört: az önkormányzati feladatok átrendeződésével, valamint a pénzügy mozgástér csökkenésével az önkormányzatok súlya az állami beruházásokon nagyságrendekkel alacsonyabb szintre esett vissza: 2016-ban az önkormányzatok már kevesebb, mint az állami beruházások negyedét valósították meg. Ennek oka lehetett a 2016. évi beruházási támogatások jelentős visszaesése (lásd később 14. ábra), azonban a csökkenés 2017-ben tovább folytatódott. A csökkenés oka egyrészt a központi kormányzat beruházási aktivitásának jelentős növekedése, valamint a korlátozott hitelfelvételi lehetőségek miatt csökkenhetett a saját erőből megvalósított önkormányzati beruházások volumene.⁴⁶

7. ábra A központi kormányzat és az önkormányzatok bruttó-állóeszköz felhalmozása (Mrd Ft)

⁴⁵ 2013. végére vonatkozóan érhetőek el az utolsó, erre vonatkozó adatok a Magyar Államkincstár honlapján. Akkor az önkormányzati és a központi alrendszer teljes befektetett eszköz állománya 20.205 milliárd Ft volt, aminek 55%-a az önkormányzatok tulajdonában volt.

⁴⁶ Vasvári (2013a) empirikus úton igazolta, hogy 2010-ig az önkormányzati beruházásokon belül a saját erőből megvalósult projektek domináltak.



Forrás: Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján saját számítás és szerkesztés

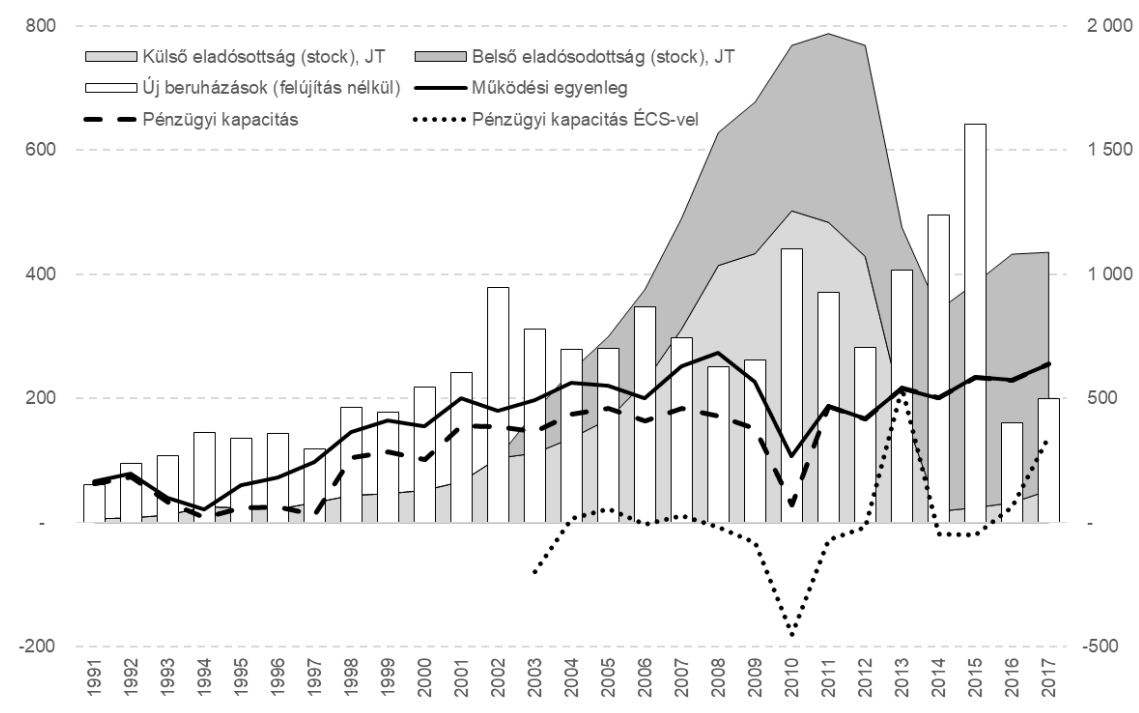
Rodden *et al.* (2003) és Dafflon (2010) szerint az önkormányzati beruházások visszaszorulásával növekedhet a központi kormányzat befolyása a helyi beruházásokra. Ezt a magyar példa is alátámasztja: az új érában a központi kormányzat számos, helyi érdekeket kielégítő fejlesztési programot valósít meg. Ennek öt fő következménye van: egyrészt nyilvánvalóan szűkül az önkormányzatok autonómiája, kiszolgáltatottá válnak a központi döntéseknek. Másrészt a távolságból adódóan a központi kormányzat kevésbé informált a helyi fejlesztési igényekről, amiből kifolyólag a kereslet és kínálat valószínűleg nem fog egyezni. Harmadrészt fennáll a lehetősége, hogy a központi kormányzat döntéseit politikai szimpátia, vagy lobbizás alapján hozza meg, ami hátrányos helyzetbe hozza a kimaradó településeket. Negyedrészt e beruházásoknál nem követelmény, hogy a beruházással megvalósuló kapacitások működési kiadása biztosított legyen – ellentétben a hitelből megvalósuló beruházásokkal. Ez konfliktushoz vezethet a tekintetben, hogy ki üzemeltesse a létrehozott új létesítményeket, vagy milyen forrásból kerüljön megóvásra azok állapota. Ez nyomást helyezhet az önkormányzati költségvetésekre. Ötödöröszt az önkormányzati beruházások finanszírozásában nem valósul meg a pay-as-you-use elve (a generációk igazságos teherviselése); a helyi

beruházások kiadásait adott évben (pay-as-you-go) az ország teljes lakossága viseli. (v.ö. 5. táblázat)

A magyarországi önkormányzatok expanziós kényszerének összefoglaló bemutatására tesz kísérletet a 8. ábra, amin egyszerre ábrázoltuk az önkormányzati költségvetések teherbíró-képességét leíró egyenlegeket (a működési egyenleget, a pénzügyi kapacitást és a módosított – értékcsökkenés figyelembe vételével számított – pénzügyi kapacitást), az önkormányzatok (felújításon kívüli) éves beruházásait, valamint a belső és külső eladósodottság alakulását.⁴⁷

⁴⁷ Az éves értékcsökkenési leírással kapcsolatos adatok csak 2003-tól állnak rendelkezésre, így az érintett kapacitásmutatót, valamint a belső eladósodottságot csak innentől van módunk feltüntetni. Mivel a beruházások egy része felújításhoz, azaz az értékcsökkenés pótlásához kapcsolódik, ezért 2003-tól a beruházási adatokat felújítások nélkül tüntettük fel. 2013-ra vonatkozóan negatív éves értékcsökkenés érték szerepel az aggregált önkormányzati beszámolóban, ezért arra az évre vonatkozóan az értékcsökkenési adatokat nem tüntettük fel. 2011-től nem számítottunk külön pénzügyi kapacitás-mutatót, mivel a konszolidált adatok erre nem adnak lehetőséget; mivel 2011-től megkezdődött az adósságon konszolidáció, és azt követően kis mértékben nőtt a hitelállomány (amelyek törlesztése a türelmi idő miatt valószínűleg nem kezdődött el), ezért valószínűleg a pénzügyi kapacitás a működési egyenlegtől csak kis mértékben térhetett el.

8. ábra Az expanziós kényszer megjelenése az önkormányzatok gazdálkodásában (Mrd Ft)



Forrás: KSH, MÁK és MNB adatok alapján saját szerkesztés

Az ábra jól szemlélteti, hogy a pénzügyi kapacitás már 1992 után elkezdett csökkeni, amely csak 1997 után indult újra emelkedésnek. Ugyan értékcsökkenési adatok csak 2003-tól állnak rendelkezésre, az egyenlegek alakulásából az a következtetés vonható le, hogy az önkormányzatok gazdálkodása 1994 óta kifizetett volt. Ennek ellenére az önkormányzatok beruházási tevékenységet folytattak, amely a 2002. évi választási év után magas szinten stabilizálódott. E beruházások forrása működési tartalékból (pl. felújítások elhalasztásából), hitelfelvételből, vagyoneértékesítésből, központi támogatásból származó bevétel lehetett. Az ábra alapján kijelenthető, hogy az önkormányzatok elsősorban – könnyebb ellenállás felé lépve – a külső és belső eladósodást választották az expanziós kényszer finanszírozási forrásául. 2012 után jelentősen javultak az egyenlegek, az adóssághozsólidáció hatására csökkent az eladósodottság. Az expanziós kényszer azonban továbbra is tetten érhető a beruházások területén, azonban ennek forrása egyre kevésbé saját forrás; ezek zömmel európai uniós forrásból, illetve központi kormányzati támogatásból valósulnak meg. A hitelforrásból csak abban az esetben lehet beruházást finanszírozni, ha azt a központi kormányzat

jóváhagyja; többek közt ez okozza beruházások visszaesését akkor, ha az EU-s források nem állnak rendelkezésre. (lásd 2016. és 2017. éveket)

Összefoglalva 1990 és 2012 között az önkormányzati expanzió abban mutatkozott meg, hogy az egyre szűkülő pénzügyi költségvetési mozgástér mellett is fenntartották beruházási aktivitásukat, valamint feladat-ellátási kötelezettségeknek egyre szűkülő költségvetési mozgástér mellett kellett eleget tenni. Ezt súlyosbították az önkormányzati vagyon fenntartásából, állagának megóvásából fakadó további *látens* terhek; elmaradásuknak ugyan nincs költségvetési következménye, azonban a belső eladósodottság növekedése egy idő után szemmel is észrevehető lesz az önkormányzati ingatlanok állapotán. Az önkormányzatok a kisebb ellenállás fele lépve nem a jelenlegi választókra telepítették a terheket (akik elszámoltathatták volna a vezetőket), hanem megpróbálták azokat időben, majd térben is szétteríteni. Utóbbi végül a 2011 és 2014 közötti adósságkonszolidáció során megvalósult; ennek részleteit a következő fejezetben mutatjuk be röviden.

5.2. Az önkormányzati adósságkonszolidáció

Az önkormányzati szektor átalakításával párhuzamosan sort került az önkormányzatok kimentésére, a teljes önkormányzati adósságállomány központi kormányzat általi átvállalásra, vagy előtörlesztésre. A 2011 és 2014 között zajlott kimentés során a központi kormányzat négy lépésben, általánosan és teljes körűen átvállalta minden önkormányzat adósságát.

9. táblázat A 2011-2014 között lezajlott önkormányzati kimentés főbb adatai

Ütem	Érintett önkormányzati kör	Érintett önkormányzatok száma			Konszolidáció mértéke (Mrd Ft)	Időpont	Átvállalás mértéke
		Adósságátvállalásban érintettek	Önkormányzatok adósság nélkül	Σ			
Megyék	Minden megye	19	0	19	196	2011.12.30	100%
Települések I. ütem	5000 fő alatti települések*	1700	1181	2881	74	2012.12.28	100%
	5000 fő feletti települések	277	19	296	610	2013.06.28	40-70%
Települések I. ütem összesen		1977	1200	3177	684		
Települések II. ütem	Minden település	509	2668	3177	457	2014.02.28	100%

Forrás: Magyar Államkincstár és Belügyminisztérium adatok alapján

Ahogy az várható volt, megoszlottak a vélemények a tekintetben, hogy indokolt volt-e a teljes körű, összesen 1337 milliárd Ft volumenű kimentési akció. Lentner (2014) és

Molnár-Hegedűs (2018) véleménye szerint ez elkerülhetetlen volt az önkormányzatok folyamatos és fenntartható működőképességének biztosításához. Jankovics (2016) és Horváth *et al.* (2014) véleménye szerint azonban a Magyarországon lezajlott általános, teljes körű és feltétel nélküli⁴⁸ adósságkonszolidációt nem előzték meg súlyos, szektorszintű pénzügyi gondok. Kornai (2014) rámutat, hogy az önkormányzati adósság 82,6%-a 150 önkormányzatnál gyűlt fel (az önkormányzatok 4,7%-a), így a 2013-tól növekvő adósságszolgálati terhekből (Aczél-Homolya, 2011) fakadóan csak egy szűk, nagyobb saját bevétellel rendelkező körnél jelentkezett volna kiszorítási hatás. Az önkormányzati hiány ugyan rekord szintet ért el 2010-ben, azonban e hiány csaknem feléért a megyei jogú városok és a kerületek, azaz kevesebb, mint 50 önkormányzat felelős.⁴⁹ Így a kimentés tulajdonképpen egy differenciáltan nyújtott nemzeti ajándéknak tekinthető: nemzeti ajándék azoktól az önkormányzatoktól és lakosaiktól, akik adósság nélkül (lásd 9. táblázat) vagy az átlagos mérték alatt adósodtak el. Kornai (2014) kísérletet tesz a nemzeti ajándék becslésére: számításai szerint az átlag alatt eladósodott települések lakosait 113,4 milliárd Ft „kár” érte. (10. táblázat) Ezen önkormányzati kör részleges kompenzálására a központi kormányzat összesen 43,6 milliárd Ft támogatást biztosított pályázat útján azon önkormányzatok részére, amelyek nem rendelkeztek adóssággal. (lásd később 13. ábra) Azon önkormányzatok, amelyek eladósodottsága nem érte el az átlagos szintet, és ebből kifolyólag érte őket hátrány, nem részesültek kárpótlásban. Az erkölcsi hatás ebből kifolyólag jelentős: nem vonták felelősségre azokat, akik könnyelműen gazdálkodtak, a korábbi eladósodási hullám nagy nyerteseit nem sújtották szankciók. Súlyosan sérültek a méltányos elosztás elvei.⁵⁰

⁴⁸ Áldozó (2016) szerint az iparüzési adó kormányzati transferekbe való beszámítását lehet az adósságkonszolidáció központi költségvetésre nehezedő terheinek a megosztásának is tekinteni.

⁴⁹ Ez összefügghet azon közfeladatok alulfinanszírozottságával, amelyek jellemzően csak e nagyobb településeket érintik (pl. tömegközlekedés).

⁵⁰ E témáról részletesen ír Kolin (2013), Jankovics (2016) és Kornai (2014).

**10. táblázat A takarékos önkormányzatok által „elveszett nemzeti ajándék”
becslése az egy főre jutó adósság alapján⁵¹**

	50,1–100 eFt	50 eFt vagy kevesebb	Nincs adósság
Önkormányzatok száma	218	1460	1215
„Elveszett nemzeti ajándék” (eFt)	25 289 564	155 710 967	61 257 852
1 főre jutó „elveszett nemzeti ajándék” (eFt)	18,3	46,7	48,4
Ezer forint kiadásra jutó „elveszett nemzeti ajándék” (Ft)	85,9	214,6	238,1

Forrás: Kornai (2014)

A kimentési folyamatot érdemes továbbá az aktuális gazdaságpolitikai térben is értékelni, ugyanis a kimentés időszakában jelentős forráskivonás történt a bankszektorból (pl. tranzakciós illeték, bankadó). Ugyan az önkormányzati nem teljesítő hitelek aránya 2011 közepén csak 2,1% volt (Jankovics, 2016), azonban az önkormányzati adósság jelentős részének törlesztése csak 2011-et követően kezdődött volna (Vasvári, 2013c). Az önkormányzati adósság kérdése ezért könnyen válhatott alku tárgyává a bankrendszer és a központi kormányzat *viharos* viszonyában. Ezt megerősíti, hogy a települési önkormányzatok kimentésének utolsó ütemét a központi kormányzat először a finanszírozó bankoknak ajánlotta fel: a fennmaradt adósság átvállalásáért cserébe az átvállalt adósságrész 7%-ának megfelelő összeget a hitelezőnek be kellett volna fizetnie az államkasszába. Ugyan az elképzelés végül nem valósult meg, több esetben már a konkrét képviselőtestületi előterjesztések is elkészültek.

A fentiek ismeretében inkább célzott, az egyes önkormányzatok szintjén feltételhez kötött segítségnyújtás tűnhetett volna indokoltnak. A központi kormányzat más utat választott, és az önkormányzati adósságok eltörlésével a felelősség alól is felmentette az önkormányzati vezetőket. A felelősségre vonás és feltételek meghatározásának hiánya pedig tovább erősítheti a kimentési várakozásokat.

⁵¹ A számítás az 1. sz. függelékben bemutatott logikára épül. A táblázat alapjául szolgáló adatbázisban nem szerepelnek a fővárosi önkormányzat és a megyék. Az „*elveszett nemzeti ajándék*” becslése a következő gondolatmeneten alapul. Megállapítottuk az egy főre jutó adósságátvállalás (konszolidáció) átlagos értékét településtípusonként és azon belül 5000 fő alatti és feletti lakosság szám szerinti bontásban. Az átlagos és a ténylegesen kapott érték különbségét szoroztuk be a szóban forgó kategória lélekszámával, és ezt tekintettük „*elveszett nemzeti ajándéknak*”. A módszertanból következik, hogy ami a kevésbé eladósodott önkormányzatok számára „*elveszett*”, a jobban eladósodott önkormányzatok számára „*talált*” nemzeti ajándék; egyenlegük (az adósságállománnyal nem rendelkező önkormányzatokat figyelmen kívül hagyva) zérus. (Kornai, 2014).

5.3. Összefoglalás

Az 1990-ben létrejött önkormányzati rendszert egyszerre jellemezte az elaprózódott település- és önkormányzati struktúra, valamint a széleskörű és folyamatosan bővülő feladatellátás. Ezt tovább súlyosbították a vagyonállomány megőrzésével és hasznosításával kapcsolatos terhek, valamint a választási ciklusok által (is) fűtött expanziós kényszer. Ez végül a szektor jelentős eladósodásához vezetett. A 2013-ban megvalósult reform következtében csökkent az önkormányzatok feladat-ellátási kötelezettsége és beruházási aktivitása; ezzel párhuzamosan sor került a felhalmozott adósságállomány központi kormányzat általi általános, teljes körű és feltétel nélkül átvállalására, amellyel elsősorban a nagyobb települések jártak jól. A kimentés e formájában erősítheti az önkormányzatok további kimentésre vonatkozó várakozásait. A következő fejezetekben arra keressük a választ, hogy a magyar önkormányzati rendszerben fennálltak-e a költségvetési korlát felpuhulásának intézményi feltételei az elmúlt közel három évtizedben.

6. A kutatási hipotézisek, módszerek és adatok

Jelen fejezetben bemutatjuk kutatásunk megközelítését. Először a szakirodalom alapján meghatározzuk a puha költségvetési korlát fennállásának intézményi feltételeit, majd ezek alapján hipotéziseket állítunk fel a magyar önkormányzati rendszer vonatkozásában. Végül bemutatjuk a hipotézisek ellenőrzésének módszertanát és a felhasznált adatokat.

6.1. A kutatás hipotézisei

A fiskális föderalizmus szükségszerűen a költségvetési korlát puhulásával jár; ez „*genetikailag kódolt adottság*”. Rendelkezésre állnak azonban olyan eszközök, amellyel ennek hatásai tompíthatók annak érdekében, hogy minél inkább érvényesüljenek a decentralizáció előnyei. A költségvetési korlát keményítésének két fő „*iskolája*” van: a szabadpiaci szabályozás központi eleme a költségvetési fegyelem, amelyet a piaci szereplők, illetve az önkormányzatok (ön)korlátozása alakít ki. E felfogás szerint a központi kormányzatnak a piaci mechanizmusok (pl. információáramlás, hitelezők védelme, közfeladatok ellátása) megfelelő működését kell biztosítani. A másik megoldás szerint az önkormányzatokat korlátozni kell a gazdálkodásukban a piaci szereplők, az államháztartás és az önkormányzatok saját védelme érdekében; azonban e hierarchikus mechanizmusok korlátozhatják az önkormányzati autonómiát, szélsőséges esetben a decentralizáció minden előnyét negligálva. A hitelezők, a szavazók és az önkormányzati döntéshozók egyre kevésbé tekintenek úgy az önkormányzatra, mint a tehervállalások végső viselőire. A gyakorlatban többnyire a kettő megközelítés vegyesen fordul elő: minél erősebbek a piaci mechanizmusok, annál kevésbé van szükség a központi kormányzat gyámságára. (Rodden, 2000)

Magyarországon 1990-ben a rendszerváltás során a decentralizációs mámor az önkormányzati rendszer átalakítását is elérte, ami magával vonhatta a költségvetési korlát felpuhulását. Az expanziós kényszer nyomás alatt tartotta az önkormányzati vezetőket, akik választás elé kerültek. Az egyik irány, hogy a költségvetési fegyelem szellemében fenntartható gazdálkodást folytatnak, ami adóemeléssel, vagyonértékesítéssel, vagy további racionalizálással jár (lásd kiszorítási hatás). A másik irány, hogy – a könnyebb ellenállás felé lépve – külső forrásból (hitelből, vagy diszkrecionális kormányzati támogatásból) finanszírozzák az expanziót, ezzel tehermentesítve a jelen szavazókat térben és időben, és bíznak benne, hogy a központi kormányzat segítséget nyújt. Kornai

(2014) szerint utóbbinak, azaz a költségvetési korlát puháságának a 2011 és 2014 között kimentés egyértelmű bizonyítéka, és hasonlóan vélekedik erről Bethlendi-Lentner (2018) is. Ahhoz azonban, hogy ezt elfogadjuk, bizonyítani kell, hogy a puha költségvetési korlát intézményi feltételei valóban fennálltak-e kimentés előtt, amely megalapozhatta az önkormányzatok azon várakozását, hogy súlyos pénzügyi baj esetén kimentik őket. E kérdés azonban nem veszít a kimentés után sem jelentőségéből. Vajon az új önkormányzati rendszer gazdálkodási mechanizmusai továbbra is táplálják az önkormányzatok várakozásait arra vonatkozóan, hogy a központi kormányzat segítségükre siet, ha baj van? Van-e lehetőség az expanziós kényszer terheit továbbra is másokra hárítani? Természetesen egy teljes körű kimentés jelentősen befolyásolja a döntéshozók prekoncepcióit a központi kormányzat kimentést elutasító ígéreteivel kapcsolatban. Visszautalva Rodden (2006) játékelméleti megközelítésére (2. ábra), 2014 után az önkormányzatok a központi kormányzatot viszonylag magas valószínűséggel tekintik kimentés-pártinak, függetlenül a jogszabályban szereplő ígéretekre. Ezt tovább erősíti, hogy a kimentés feltételek és felelősségre vonás nélkül valósult meg. Azonban a központi kormányzat feladata kimentés után is ugyanaz, mint a kimentés előtt: megakadályozni a helyi közösségek felelőtlen túlköltekezését annak érdekében, hogy a terheket ne tudják más közösségekre áthárítani; a központi kormányzat ebben egyszer már kudarcot vallott, ami hatással lehetett az alkalmazott eszközrendszerre.

A fentiek alapján a dolgozat fő kutatási kérdése, hogy **az önkormányzati rendszer elmúlt 27 évében fennálltak-e a költségvetési korlát felpuhulásának intézményi feltételei?** A kérdés megválaszolásához azt rész kérdésekre bontjuk, ami alapján hipotéziseket állítunk fel. Ehhez először meghatároztuk, hogy a szakirodalom alapján melyek a kemény költségvetési korlát szükséges feltételei. A lista valószínűleg még tovább bővíthető, részletezhető; itt elsősorban azokra az aspektusokra koncentráltunk, amelyek hiánya nagyban erősítheti az önkormányzati döntéshozókban a kimentésre vonatkozó várakozást.

Széleskörű konszenzus van abban, hogy a piaci mechanizmusok megfelelő működésének a sarokköve a saját, szabadon felhasználható bevételek megléte, különösen a feladatok mértékéhez illeszkedő adókiivetési jog; többek közt ez képzi a hitelképesség alapját is. Továbbá amennyiben a bevételek aránya alacsony, finanszírozási rést a kormányzati transzfereknek kell pótolniuk, ez a feladatok rejtett recentralizációjához vezethet. mindeközben hiány esetén az önkormányzatok a központi kormányzatot okolhatják az

forráshiányért (*kollektív felelőtlenség*). Ezért különösen fontos vertikális egyensúly megteremtése, azaz a központi kormányzat gondoskodjon arról, hogy az önkormányzati feladatokhoz a források biztosítva legyenek. Ellenkező esetben a működési hiány vagy feladatlétesítéshez, vagy működési célú eladósodáshoz vezethet. A kormányzati transzferekkel kapcsolatos további elvárás, hogy azok – amennyire csak lehet – szabály alapján, minden önkormányzatra vonatkozóan azonos feltételekkel kerüljenek elosztásra. Az önkormányzatokkal kapcsolatos kormányzati jogkörök (pl. diszkrécionális támogatások) gyakorlását politikamentessé kell tenni. Ennek hiányában az önkormányzati gazdálkodás kézi vezérlésűvé válik, amelyben nem a hatékonysági, hanem a kapcsolatépítési tényezők, a patrónus-kliens viszony fog dominálni.⁵² A költségvetési fegyelem kialakulásához elengedhetetlen a piaci szereplők korlátozó szerepe; ezt adott esetben a központi kormányzat hierarchikus mechanizmusokkal pótolhatja. Azonban túlzásba sem érdemes vinni a szigorítást, mert azok negligálhatják a decentralizáció előnyeit, és az önkormányzatok felelősségének csökkenése újra a költségvetési korlát felpuhulásához vezethet. Végül a hitelezők megfelelő védelme, az önkormányzat fizetőképességének helyreállítása és a közfeladatok folyamatos ellátása érdekében szükséges külön eljárásrendet kidolgozni az önkormányzati csődesemények esetére. Ennek hiánya vagy gyengeségei nem transzparens alkukhoz vezethetnek a hitelezők és az önkormányzat között, amelyek végső soron a konszolidáció elmaradását okozhatják.

A fentiek fényében a 11. táblázat tartalmazza a kutatási kérdéseket, míg a 9. ábra a kutatás hipotéziseinek rendszerét. Kornai (2014) és Bethlendi-Lentner (2018) alapján a hipotézisek megfogalmazása során puha költségvetési korlátot feltételeztünk. A dolgozatban e kérdések megválaszolásával, hipotézisek tesztelésével fogunk választ adni a dolgozat fő kutatási kérdésére.

Ehhez saját kutatási eredményekre fogunk támaszkodni, amelyet két esetben (H3.2.1 és H3.5.1) kiegészítünk korábbi tanulmányok által bemutatott eredményekkel. Célunk, hogy a költségvetési korlát minden aspektusát áttekintve, átfogóan értékeljük a magyar önkormányzati rendszert.

⁵² A magyar önkormányzatok gazdálkodásában e terület alulkutatott. Kornai (2014) mellett Ivády (2010) tett kísérletet politikai klientilizmus jeleinek megfigyelésére a működéssel kapcsolatos diszkrécionális támogatásokban, 2000 és 2010 között.

11. táblázat A kutatás kérdéseinek meghatározása

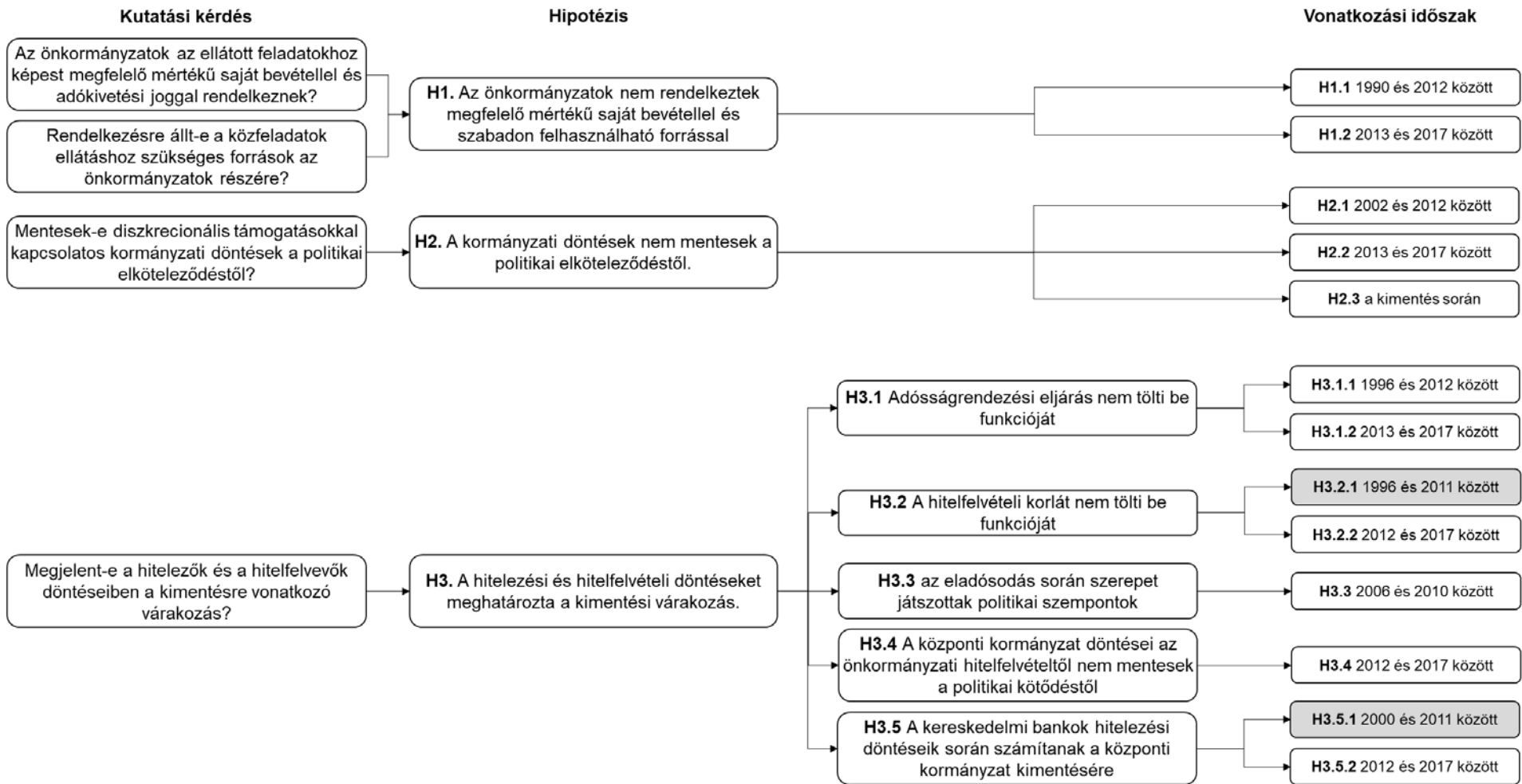
#	Hivatkozás a fontosabb decentralizációs irodalomra	A kemény költségvetési korlát feltételei	Feltétel sérülésének következményei	Megfogalmazott kérdés
1	Oates (2005), Ambrosiano-Bordignon (2006), Bordignon (2006), Helyi önkormányzatok Európai Chartája (1997)	Minél szélesebb adókivetési jogkör és saját bevételi lehetőségek	Az önkormányzat hitelképessége nem megítélhető; feladatok recentralizációja; kollektív felelőtlenség	Az önkormányzatok az ellátott feladatokhoz képest megfelelő mértékű saját bevétellel és adókivetési joggal rendelkeznek?
2	CDLR (2002), Rodden (2000 és 2002), Inman (2003), Bethlendi-Lentner (2018),	Egyensúly a feladat-ellátás és a rendelkezésre álló források viszonyában	Zavarok a feladatellátásban; vagyonfelélés; működés hitelből való finanszírozása	Rendelkezésre állt-e a közfeladatok ellátáshoz szükséges források az önkormányzatok részére?
3	Bordignon-Turati (2003), Rodden (2000), Rodden et al. (2003), Oates (2005), Robinson-Torvik (2009), Allers (2014)	Szabályalapú kormányzati transzferek; a politikai klientilizmus jelei a kormányzati döntésekben; a kimentés feltételei és következményei legyenek pontosan definiálva	Kézi vezérlés kialakulása függőség a kormányzati döntésektől patrónus-kliens viszony	Mentesek-e diszkrecionális támogatásokkal kapcsolatos kormányzati döntések a politikai elköteleződéstől?
4	Rodden (2000), Rodden <i>et al.</i> (2003), Oates (2005)	Jól működő adósságrendezési szabályozás	De facto fizetéseképtelenség ellenére de jure nem kerülnek csődbe az önkormányzatok; alkuk, a konszolidáció elmaradása	Alkalmask-e az adósságrendezési eljárás szabályai az önkormányzatok fizetéseképtelenségének kezelésére?
5	Rodden (2006), Inman (2003)	Fejlett bankrendszer és tőkepiac: a hitelezők jól informáltak, nem bíznak a központi kormányzat helytállásában	Hitelfelvételi szabályok bevezetése	Megjelent-e a hitelezők döntéseiben a kimentésre vonatkozó várakozás?

#	Hipotézis	Időszak	#Hipotézis	Saját kutatás?	Fontosabb korábbi kutatások	
1-2	Az önkormányzatok nem rendelkeztek megfelelő mértékű saját bevétellel és szabadon felhasználható forrással.	1990-2012	H1.1	Saját kutatási eredmények		
		2013-2017	H1.2			
3	A kormányzati döntések nem mentesek a politikai elköteleződéstől.	2002-2012	H2.1			Ivány (2010)
		2013-2017	H2.2			
		kimentés során	H2.3			Kornai (2014)
4-5	Adósságrendezési eljárás nem tölti be funkcióját	1996-2012	H3.1.1			Jókay–Veres-Bocskay (2009), Gyirán (2016)
		2013-2017	H3.1.2			Bajnai et al. (2018)
	A hitelfelvételi korlát nem tölti be funkcióját	1996-2011	H3.2.1		Korábbi kutatási eredmények	Homolya-Szigel (2008), Vigvári (2009a)
		2012-2017	H3.2.2			
	Az eladósodás során szerepet játszottak politikai szempontok	2006-2010	H3.3	Saját kutatási eredmények		
	A központi kormányzat döntései az önkormányzati hitelfelvételtől nem mentesek a politikai kötődéstől	2012-2017	H3.4			
A kereskedelmi bankok hitelezési döntéseik során számítanak a központi kormányzat kimentésére	2000-2012	H3.5.1	Korábbi kutatási eredmények	Homolya-Szigel (2008), Gál (2011), Aczél-Homolya (2011)		
	2013-2017	H3.5.2	Saját kutatási eredmények			

Forrás: saját összeállítás

9. ábra A kutatás hipotéziseinek rendszere

Az önkormányzati rendszerben fennálltak-e a költségvetési korlát felpuhulásának intézményi feltételei 1990 és 2017 között?



Forrás: saját szerkesztés

6.2. A kutatás módszerei és a felhasznált adatok

A kutatás során többnyire adatsor-elemzésre, illetve asszociációs és vegyes kapcsolatok elemzésére támaszkodunk. Előbbiek során többnyire nemzetközileg elfogadott módszertan szerint aggregált, szektor szintű adatsorokra támaszkodunk. Ilyen adatsorokat tartalmaz az *OECD Fiscal Decentralization*, a Nemzetközi Valutaalap (*IMF*) *Government Finance Statistics*, a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) és a Magyar Nemzeti Bank (MNB) SNA⁵³ módszertan szerint készített adatbázisai. Részletesebb bontású szektorszintű adatokat a Magyar Államkincstár (MÁK) adatsoraiból nyertünk, amelyek – az eltérő módszertan miatt – valamennyire eltérhetnek a fenti adatsoroktól. A kapcsolatok elemzése során jellemzően a politikai kötődés és egy további ismérv kapcsolatát mutatjuk be. A kapcsolat tudományos értékeléséhez a Cramer-együtthatót, illetve a szóráshányados értékét vesszük alapul. Mindkét mutató a kapcsolat szorosságát mutatja; előbbi két minőségi ismérv; utóbbi egy minőségi és egy mennyiségi ismérv esetén. Vegyes kapcsolat esetén a szórásnégyzet-hányadost is kiszámoljuk, amely azt mutatja meg, hogy a csoportosító minőségi ismérv szerinti hovatartozás a mennyiségi ismérv szóródásának hány százalékát magyarázza. A kutatáshoz több forrásból építkező adatbázist hoztunk létre. Az adatbázis településenként tartalmazza az önkormányzatok egyes beszámolóadatait 2007 és 2017 között, amit kiegészítettünk a KSH helynévnyvtár-adatbázisának adataival (lakosság szám, település jogállása), valamint a Nemzeti Választási Iroda (NVI) 2002 és 2014 közötti választási adataival. Az egyes hipotézisek további adatbázisok építését tették szükségessé: a működési és felhalmozási célú diszkrecionális központi támogatások vizsgálatához a központi költségvetés zárszámadási törvényeit, valamint a kapcsolódó kormányhatározatokat dolgoztuk fel, majd rendeztük településenként és évenként adatbázisba. Ugyancsak kormányhatározatokat dolgoztunk fel az önkormányzati hitelfelvételek központi kormányzat általi jóváhagyásának elemzéséhez. A 2004-2006 és 2007-2013 EU ciklus támogatásaihoz az EU Pályázati portál adatait, míg a Széchenyi 2020 támogatásokhoz a Kormány adatait, a kötvénykibocsátások elemzéséhez a Keler Zrt. értékpapír-adatbázisát használtuk fel, amelyeket ugyancsak településenként és évenként aggregáltunk. Az adatbázisok validációját Vasvári (2013a) által alkalmazott módszertan alapján végeztük el: az EU-s támogatási önkormányzatokra szűkített adatbázisának adatait az IMF GFS

⁵³ System of National Accounts (SNA): Nemzeti számlák rendszere

adatbázis nemzetközi támogatások adatsorával, az értékpapír-adatbázis adatait az MNB vonatkozó adatsoraival vetettük össze; az adatbázisokat teljesnek találtuk, azok felhasználhatóak további vizsgálatra.

7. A kutatás eredményei

A kutatás eredményeit a hipotézisek struktúrájának megfelelően mutatjuk be, három alfejezetben. Először az önkormányzatok bevételeit vesszük górcső alá: megvizsgáljuk, hogyan alakult a saját bevételek és a szabadon felhasználható bevételek aránya, valamint fennállt-e a vertikális egyensúly a finanszírozásban. A második hipotézis ellenőrzéséhez részletesen megvizsgáljuk, a központi kormányzat diszkrecionális döntéseit, az abban rejlő mintázatokat. Végül az önkormányzatok hitelpiaci kapcsolatainak elemzésével végezzük el a kapcsolódó hipotézisek ellenőrzését.

7.1. *Az önkormányzatok bevételei*

A kialakított forrásorientált rendszerben az önkormányzatok önálló adókivetési jogkörrel kaptak, amelyet az 1990-ben elfogadott C. törvény szabályoz. Az önkormányzatok csak a törvényben foglalt adónemeket vehetik, amelynek alapja és maximális mértéke törvényileg is korlátozva van. Kivethető vagyoni típusú adó az építményadó és a telekadó. Sajátos vagyoni típusú adó a lakások, illetve lakásbérleti jogonként magánszemélyekre kivetett kommunális adó. Nem vagyoni típusú adó dolgozói létszám alapján vállalkozásokat terhelő kommunális adó, a vendégéjszakák alapján magánszemélyekre kivetett idegenforgalmi adó, illetve a vállalkozások által korrigált árbevételük alapján fizetett idegenforgalmi adó. A megyei önkormányzatok nem rendelkeznek adókivetési joggal, a fővárosi kerületek pedig nem vehetnek ki olyan adót, amelyet a főváros már kivetett.⁵⁴ Az önkormányzatok 2015 január 1-től lehetőséget kaptak ún. települési adó kivetésére, amely bármilyen adótárgyra vonatkozhat, feltéve, hogy arra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. A települési adónak tovább nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, vagy vállalkozás, így az tulajdonképpen csak magánszemélyekre vethető ki. Az adómérték nincs korlátozva. A települési adóból származó bevételeket csak fejlesztési célra vagy szociális ellátásokra lehet fordítani. (1990. évi C. törvény 1/A. §) Ezen adónem a gyakorlatban azonban még terjedt el széles körben: 2018. január 1-től azt csak 72 önkormányzat vetette ki. A gyakorlatot tekintve elmondható, az iparüzési adó jelenti a legnagyobb adóbevételt az önkormányzatok számára, a helyi adó bevételek 80%-a származik ezen adónemből.

⁵⁴ A 2006. évi CXXXIII. törvény határozza meg a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztás kereteit.

12. táblázat Az önkormányzatok által kivethető helyi adók típusa

	Magánszemélyek	Vállalkozások
Vagyoni típusú adó	építményadó, telekadó magánszemélyek kommunális adója települési adó (2015-től)	építményadó, telekadó
Nem vagyoni típusú adó	idegenforgalmi adó települési adó (2015-től)	iparűzési adó vállalkozások kommunális adója (2010-ig)

Forrás: Saját szerkesztés

A fővárosi, a megyei, illetve a megyei jogú városi önkormányzatok nem adójellegű saját bevételként jogosultak az illetékekből befolyt bevétel egy részére. A megosztás mértékét és módját a minden évben elfogadott központi költségvetési törvény tartalmazta. A szektor átalakításával párhuzamosan 2013-tól megszűnt a fővárosi és megyei jogú városi önkormányzatok illeték-bevételi részesedése. További jelentősebb nem adójellegű bevételt a bírságok, valamint a díjbevételek jelentik.

Az önkormányzatok jogosultak átengedett adóbevételekre, amely mértékét minden évben a központi költségvetési törvény rögzíti. Az adómegosztásban a legnagyobb súlyt a személyi jövedelemadóból, valamint a gépjármű adóból származó bevételek teszik ki. Mivel a kezdeti elképzelések szerint a személyi jövedelemadó teljes összege a tanácsokat/önkormányzatok illette volna, ezért a rendszer létrejöttkor a személyi jövedelemadó 100%-a önkormányzati bevétel volt. A forrásorientált rendszer deformációjával az önkormányzatokat megillető hányad egyre csökkent, egyúttal megosztásra is került ún. helyben maradó és redisztributív módon visszaosztott részre, valamint az szja bevételek egyre nagyobb része került egyéb kormányzati transzferek fedezeteként becsatornázásra. További sajátosság, hogy az osztozkodás alapja a tárgyévvel megelőző két évvel befolyt adóbevétel.⁵⁵ A gépjárműadó egy önkormányzatok által beszedett központi adó, aminek mértékét az önkormányzat bizonyos határok között mérlegelheti. A megosztás arányát – hasonlóan a személyi jövedelemadóhoz – minden évben a központi költségvetési törvény határozza meg. 2012-től a személyi jövedelemadó megosztása megszűnik (a támogatási rendszer része lesz), míg 2013-tól a beszedett gépjárműadó-bevételek csak 40%-a marad az önkormányzatnál, a korábbi (2003-tól hatályos) 100% helyett.

⁵⁵ Ezt egyes kritikák burkolt megszorításnak tekintik (két év alatt a beszedett adó reálértéke lecsökken), míg mások az államháztartás információs fejletlenségével magyarázzák. Lásd pl. Vigvári (2008) és Kecskés *et al.* (2005)

7.1.1. A hipotézisek ellenőrzése

A hipotézisek ellenőrzését az OECD módszertana alapján fogjuk végezni. A 2. és 3. táblázat alapján az önkormányzati bevételeket az OECD által meghatározott kategóriákba soroltuk. Ezt mutatja be a 13. táblázat.

13. táblázat Az önkormányzati bevételek az OECD módszertana szerint

#	OECD szempont	Bevétel típusa
a	Az önkormányzat határozhatja meg a helyi adó alapját és mértékét egyaránt.	települési adó (2015-től)*
b	Az önkormányzat csak a helyi adó mértékét határozhatja meg.**	iparűzési adó építményadó, telekadó magánszemélyek kommunális adója vállalkozások kommunális adója (2010-ig) idegenforgalmi adó
c	Az önkormányzat csak a helyi adó alapját határozhatja meg	nincs
+	Nem adójellegű saját bevételek	vagyoneértékesítés, díjbevételek, államháztartáson kívüli transzferek
I. SAJÁT BEVÉTELEK		
d.1	Megosztott adók, ahol az önkormányzatok határozzák meg az osztozkodás mértékét.	gépjárműadó (2003-ig)***
d.2	Megosztott adók, ahol az osztozkodás mértéke csak az önkormányzatok beleegyezésével változtatható meg.	nincs
d.3	Az adómegosztás jogszabály alapján történik, a központi kormányzat módosíthat rajta	nincs
d.4	Az adómegosztást a központi kormányzat határozhatja meg az éves költségvetés részeként.	szja helyben maradó része (2012-ig); gépjárműadó (2003-tól)
+	Szabad felhasználású kormányzati transzferek	szja redisztribúciós és normatív része normatív támogatások
II. EGYÉB SZABAD FELHASZNÁLÁSÚ FORRÁSOK		
e	Helyi adó, ahol a központi kormányzat határozza meg az adó alapját és mértékét.	nincs
+	kötött felhasználású támogatások	kötött felhasználású transzferek, beruházási támogatások
KÖTÖTT FORRÁSOK		

* Csak olyan adóalapra vethető ki, amire törvény alapján nincs adó kivétel; az adóalanyok köre korlátozva van; ** az adómérték maximuma korlátozva van; *** A bevételek 50-50%-ben kerülnek megosztásra, amennyiben az önkormányzat az adó mértékét a jogszabályi minimum szerint határozza meg; amennyiben e felett történik, akkor e rész 100%-ban az önkormányzaté. Az adómérték maximuma korlátozva van.

Forrás: saját összeállítás

A besoroláshoz elsősorban az IMF GFS adatbázisát használtuk. Az adatbázist validáltuk az OECD, a KSH, illetve a Magyar Államkincstár aggregált adatai alapján. Ezt követően az adatbázist megtisztítottuk az adósságonkonsolidáció – költségvetéseken átfutó – tételeitől. A személyi jövedelemadó bevételek megosztásának és felhasználásának

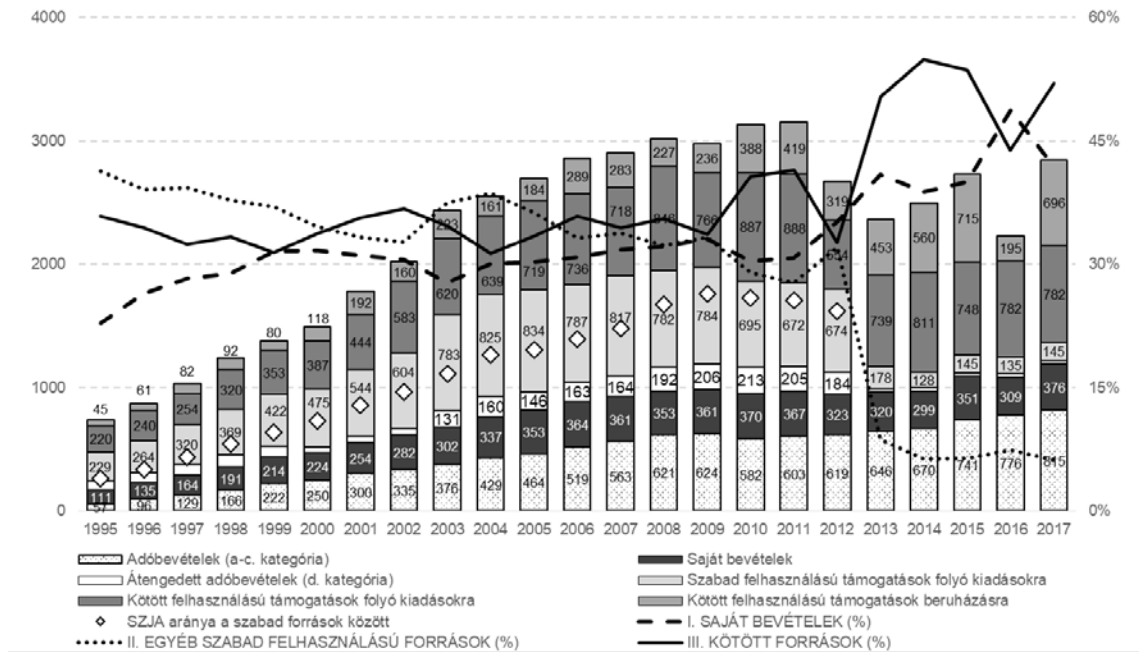
meghatározásához a költségvetések zárszámadási törvényeit, valamint Gurnik *et al.* (2005) adatai vettük alapul. Az adattáblát a 2. sz. függelék tartalmazza.

7.1.2. Az eredmények

Az adatsort a 10. ábra szemlélteti.⁵⁶ Megállapítható, hogy a 2009-ig egyharmad-egyharmad arányt képviselnek a saját bevételek, az egyéb szabad felhasználású források, valamint a kötött források. Az ábrán jelöltük továbbá a szabad forrásokon belül a visszaosztott szja bevételek súlyát; megállapítható, hogy a szabad felhasználású forrásokon belül egyre csökken a szabad felhasználású normatívák súlya. Ez 2013-tól nyilvánvalóvá is válik: az szja megosztás megszűnésével jelentősen visszaesik a szabad felhasználású transzferek súlya. 2010 és 2011 között nő a kötött felhasználású források aránya, míg a saját bevételek aránya csökken; ez nagyrészt az szja bevételek visszaesésének köszönhető (mivel a megosztás alapja a két évvel korábban befolyt adóbevétel, azért a válság negatív hatásai is két éves csúsztatással jelentkeznek). Pozitív a saját bevételek súlyának növekedése; ez azonban nem az önkormányzatok bevételnövelő intézkedéseinek eredménye. A csökkenés oka, hogy a kormányzati transzferek számításánál figyelembe veszik az adóerő-képességet, ezzel a helyi források redistribúció fedezetévé válnak. Ennek eredménye, hogy az önkormányzatok a hatékonyság javítása helyett a bevételek maximalizálásában lesznek érdekeltek. (Sivák *et al.* 2013)

⁵⁶ Az ábrán nem tüntettük fel a saját bevételek között a vagyoneértékesítési bevételeket, mivel azok ugyan folyó bevételek, de vagyonfeléléssel járhatnak.

10. ábra Az önkormányzati bevételek megoszlása (Mrd Ft)



Forrás: IMF GFS, zárszámadási törvények és Gurnik et al. (2005) adatai alapján saját szerkesztés

Tekintettel arra, hogy a megyékre, a fővárosra és fővárosi kerületekre speciális szabályok vonatkoznak, ezért saját bevételi pozíciót önkormányzati típusonként külön megvizsgáljuk. Ehhez az önkormányzatok 2011. és 2017. évi egyedi beszámolóit dolgoztuk fel, amelyekhez a KSH Helységnevtára alapján hozzárendeltük a települések jogállását.⁵⁷ Az eredményeket a 14. táblázat tartalmazza. Megállapítható, hogy a kimentés előtt, illetve az új önkormányzati rendszerben sem jutottak a megyei önkormányzatok saját bevételhez, így nem teljesítik az Európai Chartában foglaltakat sem. Az adóbevételeket részben ellensúlyozták a kapott illetékek, de ezek súlya nem jelentős saját bevételeken belül, illetve az adóbevételekhez viszonyítva. A főváros és kerületek adóbevételei azonban a speciális rendelkezések mellett is jelentősek, ami számottevően nem változott az új önkormányzati rendszerben sem. A megyék de facto megszűnését a bevételi részesedés korábbi 8%-ról 0,3%-ra való csökkenése is bizonyítja. Az önkormányzatok finanszírozási rendszerének átalakítását az állami támogatások eloszlásának változása is szemlélteti: a nagyszámú, de kevés adóbevétellel rendelkező községekhez részesedése a támogatásokból 2017-ben 10% ponttal volt magasabb, mint

⁵⁷ A kiválasztás oka, hogy a legutolsó beszámoló 2017. évre érhetőek el, míg 2011 volt az utolsó lezárt, átalakítással még nem érintett év.

2011-ben, amit elsősorban a szabad és kötött felhasználású támogatások arányának növekedése okozott. (Szürke háttérrel jelöltük a 10% pontnál nagyobb változásokat.)

14. táblázat Az önkormányzati bevételek megoszlása településtípusonként

	2010						2017					
	főváros	kerület	megye	MJV	város	község	főváros	kerület	megye	MJV	város	község
Adóbevételek	14,9%	24,2%	0,0%	22,8%	27,5%	10,6%	16,3%	21,8%	0,0%	23,7%	27,4%	10,8%
Saját bevételek	14,0%	15,1%	12,3%	20,2%	24,9%	13,5%	10,9%	21,9%	0,1%	23,9%	25,3%	18,0%
- ebből: illetékek és bírságok aránya	9,6%	1,8%	37,7%	7,7%	1,4%	1,5%	1,4%	3,8%	0,0%	1,9%	2,2%	2,3%
Átengedett adók	14,8%	10,2%	3,0%	21,8%	28,6%	21,6%	0,0%	18,7%	0,0%	20,6%	31,5%	29,1%
Szabad felhasználású transzfer folyó kiadásokra	4,1%	8,0%	10,1%	19,1%	30,2%	28,6%	0,0%	1,6%	3,2%	3,5%	30,1%	61,4%
Kötött felhasználású támogatások folyó kiadásokra	12,7%	12,5%	10,5%	26,7%	26,4%	11,2%	3,8%	8,9%	0,4%	18,5%	31,3%	37,0%
Kormányzati transzfer beruházásokra	25,2%	4,3%	6,4%	9,7%	32,1%	22,3%	2,8%	3,0%	0,0%	53,3%	22,0%	18,8%
Nemzetközi szervezetek támogatásai (EU)	22,1%	2,3%	6,8%	17,9%	31,7%	19,1%	2,8%	0,4%	0,1%	11,2%	46,6%	38,9%
Összesen	12,6%	12,7%	8,0%	21,8%	27,9%	17,0%	7,9%	12,2%	0,3%	21,4%	31,1%	27,0%

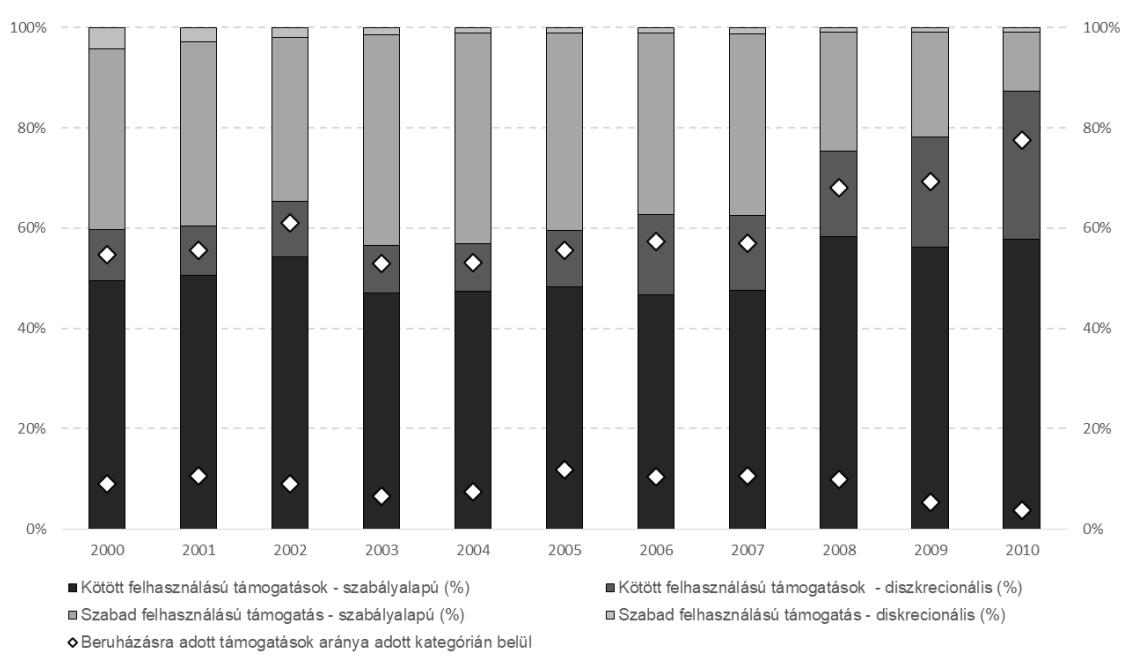
Forrás: Magyar Államkincstár adatok alapján saját számítás és szerkesztés

Az önkormányzati rendszer születésekor a tanácsi rendszer finanszírozási mechanizmusaira épült a központi finanszírozás. Ez volt az ún. *forrásorientált* finanszírozás, amely lényege, hogy az önkormányzat szabályozza a rendelkezésére álló bevételeket azzal, hogy a saját bevételeket is tud mozgósítani. A kormányzati transzferek nagy részét a szabad felhasználható, feladatmutatók (pl. népességszám) alapján elosztott normatív támogatások jelentették. A folyósított támogatások összege a feladatellátás országosan mért átlagköltség alapján kerül meghatározásra. A forrásorientált rendszer előnye, hogy az önkormányzatok érdekeltek a feladatellátás hatékonyságának növelésében. 1999-et követően a helyi adóerő-képességet is figyelembe veszik a számítás során, amivel e támogatások is redisztributív jelleget kapnak; Vigvári (2011) véleménye szerint ez de facto a forrásorientált finanszírozás felszámolását jelentette. A rendszer működése során egyre jobban nőtt a kötött felhasználású támogatások szerepe is, amelyek adott közfeladat ellátását finanszírozták. A támogatási címek elaprózódása egyre jobban megkötötte az önkormányzatok kezét a feladatellátásban,⁵⁸ amelyek egyes területeken lényegében csak végrehajtó szerepet hagytak az önkormányzatoknak. Ez nevezi a

⁵⁸ A közfeladat-ellátással kapcsolatos támogatási jogcímek száma 35-ről 136-re, míg a beruházási támogatásokkal kapcsolatos jogcímek száma 1-ről 9-re nőtt 1990 és 2010 között.

szakirodalom „*pénz helyett szabályozás*” gyakorlatának, amely során egyes közpolitikai ágazatok folyamatosan úgy decentralizálták különböző feladataikat, hogy a nyújtott támogatások felhasználását egyre inkább megkötötték. Az elvileg erősen decentralizált rendszer így vált egyre recentralizáltabbá (*creeping recentralization*), aminek következtében a szabadon felhasználható adóbevételek és normatívák súlya csökkent az ágazati normatívákhoz képest. (Vigvári, 2008) Kéri (2005) egyenesen úgy fogalmaz, hogy „*az önkormányzatok nincsenek abban a helyzetben, hogy saját akaratuknak és szándékuknak megfelelően határozzák meg saját költségvetési kiadásaik szintjét*” (139. oldal) Az állami támogatások fenti átrendeződését a 10. ábra mellett az OECD további adatai is alátámasztják. (11. ábra)

11. ábra A kötött és szabadon felhasználható normatív támogatások aránya



Forrás: OECD adatok alapján saját szerkesztés

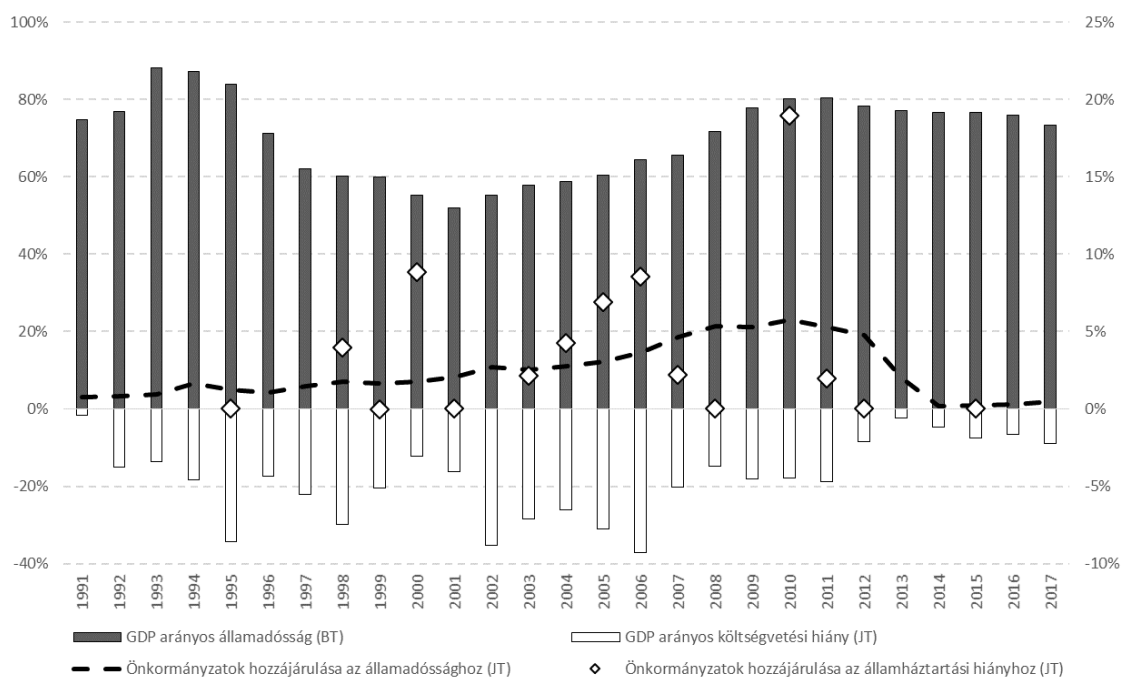
Ahogy azt a 10. ábra is szemlélteti, 2013-tól – a feladatelvonások következtében – a kormányzati transferek jelentősen visszaestek. Maga a finanszírozás megközelítése is megváltozott: a 2013-tól bevezetett ún. *feladatfinanszírozási* rendszerben a feladatok kiadási igénye adottság, amelyhez között felhasználású állami támogatások kerülnek folyósításra. Cél a minél több támogatás megszerzése és elköltése, nem ösztönöz szolgáltatásjavításra. (Sivák *et al.* (2013) alapján) A kormányzati transferek megállapítása során figyelembe veszik a településméretet, valamint az adóerő-képességet (azaz az *elvárt* adóbevételt), ezzel a kormányzati támogatások redisztributív jellege

megmarad. A szabály alapon folyósított támogatásokat évente rögzítik, a központi kormányzat költségvetéséről szóló törvényben. A szabadon felhasználható támogatások aránya jelentősen lecsökkent, a kormányzati transzfer nagy része kötött felhasználású támogatás. 2013-tól az önkormányzati gazdálkodást lényegében a kötött felhasználású támogatások és saját bevételek határozzák meg: saját bevételek súlya kb. 40%, míg a kötött felhasználású támogatásoké 50%. Ha figyelembe vesszük, hogy azokat a szolgáltatásokat, amelyek esetén különösen fontos a szolgáltatásminimum, ami indokolhatja a kötött felhasználású központi transzferek alkalmazását, még kevésbé látszik indokoltnak a kötött felhasználású támogatások ilyen nagyarányú alkalmazása.

Mivel a helyi önkormányzatok költségvetése az államháztartás része, ezért az önkormányzati költségvetések egyenlege, a felhalmozott adósságállomány megjelenik az olyan szorosan nyomon követett államháztartási mutatókban, mint a költségvetési hiány vagy az államadósság. A 12. ábra mutatja be e két mutató alakulását 1990 és 2017 között; külön jelöltük az önkormányzati szektor hozzájárulását az államadóssághoz, illetve a költségvetési hiányhoz (utóbbit csak akkor, ha az önkormányzati költségvetések szektor szinten hiányt mutattak). Ez alapján az mondható el, hogy az önkormányzati szektor közfeladat-ellátási súlyához képest (lásd 5. ábra) kisebb mértékben befolyásolta az államháztartási mutatók alakulását. Vertikális egyensúly (amikor az önkormányzati bevételek alulmúlták a kiadásokat) azonban 1998 és 2012 között kis mértékben megbomlott. Megfigyelhető az önkormányzati adósság súlyának lassú növekedése is, de ez 2010-ben sem haladta meg a 6%-ot. 2010-ben ugyanakkor rekord méretű (19,8%) volt az önkormányzati hiány hozzájárulása a költségvetési hiányhoz; ezt – ahogy később látni fogjuk – az önkormányzatok által 2006 és 2008 között, kötvénykibocsátás útján felhalmozott tartalékok elköltése okozta. Ez is szerepet játszott abban, hogy a 2010-re vonatkozóan a központi kormányzat elvétette az államháztartási hiány kijelölt célértékét.⁵⁹ Vegyük észre, hogy a vertikális egyensúly megbomlása és az expanziós kényszer finanszírozási nyomásának növekedése, ezen belül a beruházási aktivitás növekedése egybe esik. (v.ö. 8. ábra)

⁵⁹ A költségvetési hiány, ezen belül az önkormányzati hiány előrejelzéséről élénk diskurzus folyt a portfolio.hu hasábjain. Erről lásd Madár (2013), Romhányi (2013) és Vasvári (2013b).

12. ábra Az államadósság és az államháztartási hiány alakulása és az önkormányzati rendszer hozzájárulása (%)⁶⁰



Forrás: KSH és MNB adatok alapján saját számítás és szerkesztés

A fentiek alapján a H1.1 hipotézist részben elfogadjuk: Az önkormányzatok számottevő adó bevétellel, illetve szabadon felhasználható forrással rendelkeztek 2012-ig. Ez azonban – a jogszabályokból adódóan – nem teljesült a középszintet képviselő megyei önkormányzatokra. Mivel nem rendelkeztek pénzügyi mozgástérrel, illetve a hitelek visszafizetéséhez szükséges szabad forrásokkal, e szektor hitelezése egyértelműen a puha költségvetési korlát jele.

A H1.2 hipotézist elfogadjuk: 2013 után avval, hogy a kötött felhasználású támogatások aránya jelentősen megnőtt, illetve a helyi adóbevételek redisztribúciós jelleget kaptak, jelentősen nőtt az önkormányzatok kiszolgáltatottsága. Annak ellenére, hogy a saját bevételek adósságszolgálatra felhasználhatóak, azok a helyi feladatok biztosítása miatt le vannak kötve. A pénzügyi mozgástérrel javíthatja a települési adó kivetése; azonban ez gyakorlatilag csak magánszemélyekre vethető ki, ami előrevetíti, hogy nem fog jelentős súlyt képviselni az önkormányzati bevételekben. Ennek oka a magánszemélyek túladóztatásának elkerülése (vertikális adóverseny a központi kormányzattal), illetve a

⁶⁰ Az önkormányzati rendszer költségvetési hiányhoz való hozzájárulását csak abban az esetben tüntettük fel, amikor az önkormányzat költségvetése szektor szinten hiányt mutatott. A hiányhoz való hozzájáruláshoz 1990 és 1994 között nem állnak rendelkezésre megbízható adatok.

magánszemélyek közvetlenül képesek az önkormányzati vezetőket elszámoltatni szavazataikkal.

Összességében megállapítható, hogy az önkormányzati szektor gazdálkodása egyre növekvő mértékben függ a központi kormányzattól, ami előrevetíti, hogy a pénzügyi problémák esetén is onnan várják majd elsősorban a segítséget.

7.2. *Politikai elköteleződés a kormányzati döntésekben*

Az 1. ábra (lásd 17. oldal) kormányzati transzfereken belül megkülönbözteti a jogszabályok alapján számított és folyósított, illetve a központi kormányzat diszkrecionális döntésétől függő támogatásokat. Míg előbbiek, transzparenssek, a szabályok ismeretében a támogatások összege levezethető és validálható, addig a diszkrecionális döntéseket kisebb mértékben határolják be jogszabályi keretek.

A működési célú diszkrecionális támogatások csaknem születésük óta végigkísérik az önkormányzatok gazdálkodását. Az első ilyen támogatási forma az 1993-tól elérhető *önhibájukon kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok támogatása* (ÖNHKI). Ez hivatott kezelni a gazdasági sokkokat, illetve a forrásszabályozási rendszer anomáliát. Egy jól megtervezett finanszírozási rendszerben e támogatásokra jellemzően a forrástervezés során perifériára szorult önkormányzatok számíthatnak; a finanszírozási rendszer eredményességére jó indikátor az erre jogosult önkormányzatok száma. Az igénybevétel szabályai folyamatosan szigorodtak annak érdekében, hogy a tudatosan felelőtlenül gazdálkodó önkormányzatok ne keressenek menedéket. Ennek következtében e támogatási forma inkább szabályalapúvá, a rendszer részévé vált. Az ÖNHKI mellett 2000 óta kiegészítő funkciót töltött be a *működésképtelen helyi önkormányzatok egyéb támogatása*, amely nem a Pénzügyminisztérium (később Nemzetgazdasági Minisztérium), hanem a Belügyminisztérium alá tartozott. A jogosultságnak nem voltak lefektetett szabályai, arról egy személyben a miniszter döntött. Az indoklás szerint „*e forrás az önkormányzatok egyedi, nem tipizálható – és e miatt az ÖNHKI keretében nem kezelhető – működési problémáinak rendezésére szolgált.*”⁶¹ Tehát az alapvetően a forrásfinanszírozási logikából kieső önkormányzatok támogatására létrehozott ÖNHKI-n túl létrehozta egy további, immár innen is kieső önkormányzatok

⁶¹ 2011. évi CXXXIII. törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról, IX. fejezet, szöveges indoklás, 9. oldal)

részére egy új támogatási formát, aminek a 2000-es évek második felében egyre nőtt a súlya. Azt, hogy e támogatások igénybevételéhez nem tartoztak szigorú szakmai szempontok, alátámasztja, hogy BM által kezelt támogatások célzottsága jelentősen alulmúlja az ÖNHIKI támogatásokét. (15. táblázat)⁶²

15. táblázat Az ÖNHIKI és a működésképtelen önkormányzatok támogatásának eredményessége

Év	Támogatási forma	Támogatás nélkül sincs működési hiány	Működési hiány fennmaradt	Működési hiány megszűnt
2007	ÖNHIKI	23%	35%	43%
	működésképtelen önkormányzatok támogatása	24%	58%	18%
2010	ÖNHIKI	33%	29%	37%
	működésképtelen önkormányzatok támogatása	40%	24%	36%

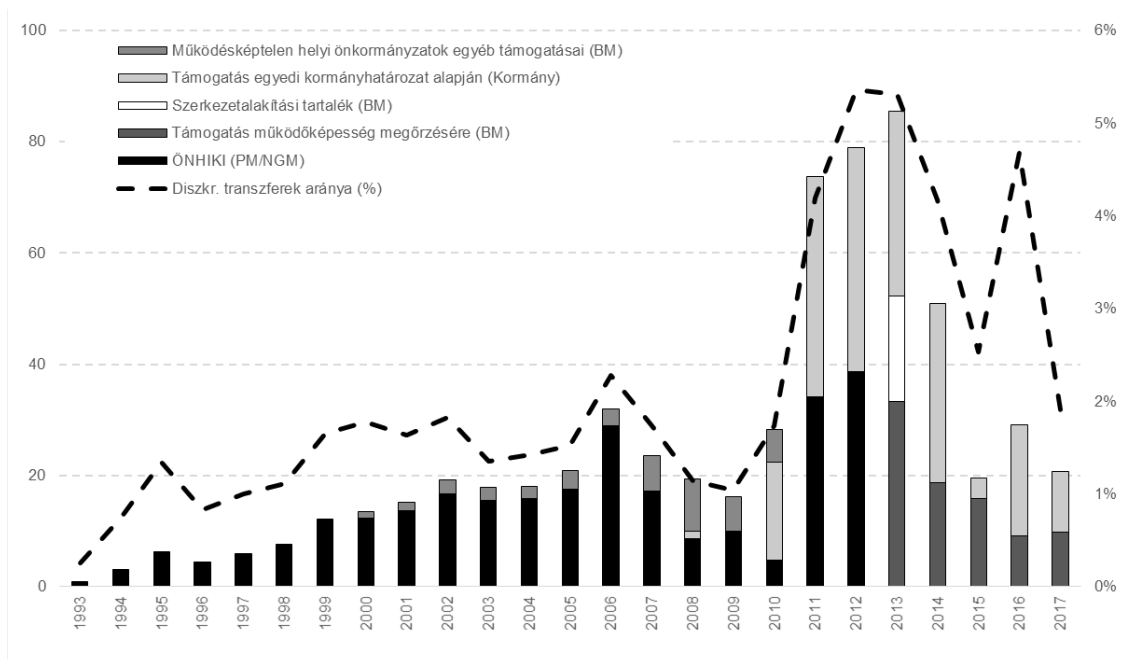
Forrás: Magyar Államkincstár önkormányzati beszámolóinak alapján saját számítás és szerkesztés

Az önkormányzati rendszer átalakításával párhuzamosan kivezetésre kerültek a korábbi támogatási formák és új, tartósabb, illetve átmeneti támogatások jelentek meg. Az önkormányzatok rendkívüli támogatása vette át a működésképtelen önkormányzatok támogatásának szerepét: továbbra is a Belügyminisztérium kezelése alá esik és az odaítélésnek nincsenek szigorú szabályalapú szempontjai. 2013-ban ezen felül az önkormányzatok többsége ún. szerkezetátalakítási tartalékban részesült. 2011-től gyakorlat lett továbbá az egyedi kormányhatározatban való támogatás nyújtása az egyes önkormányzatoknak,⁶³ amely keretében jellemzően működési és fejlesztési célra folyósítottak forrásokat. A 13. ábra működéssel kapcsolatos diszkrecionális források időbeli alakulását szemlélteti. A Kormány szerepe 2010-től jelentősen nőtt az önkormányzati diszkrecionális támogatások odaítélésében; ez a kézi vezérlés felé való eltolódást sejteti önkormányzatok működésének központi finanszírozásában.

⁶² A számításokhoz az egyedi önkormányzati beszámolókat dolgoztuk fel, amelyekhez a Pénzügyminisztérium adatai alapján hozzárendeltük a kapott diszkrecionális támogatások összegét. Ezen önkormányzatoknál kiszámítottuk a működési bevételek és kiadások egyenlegét a 3.5. alfejezetben szereplő módszertan szerint.

⁶³ Ugyan 2010 előtt is jutottak így forráshoz az önkormányzatok – jellemzően a fővárosi közlekedés került így módon támogatásra –, de volumenből és az érintett önkormányzat köre alapján a diszkrecionális támogatásokon belül nem töltött be jelentős szerepet.

13. ábra A helyi önkormányzatok működéssel kapcsolatos diszkreacionális támogatásai (Mrd Ft) és annak aránya (%) az összes kormányzati transfereken belül*

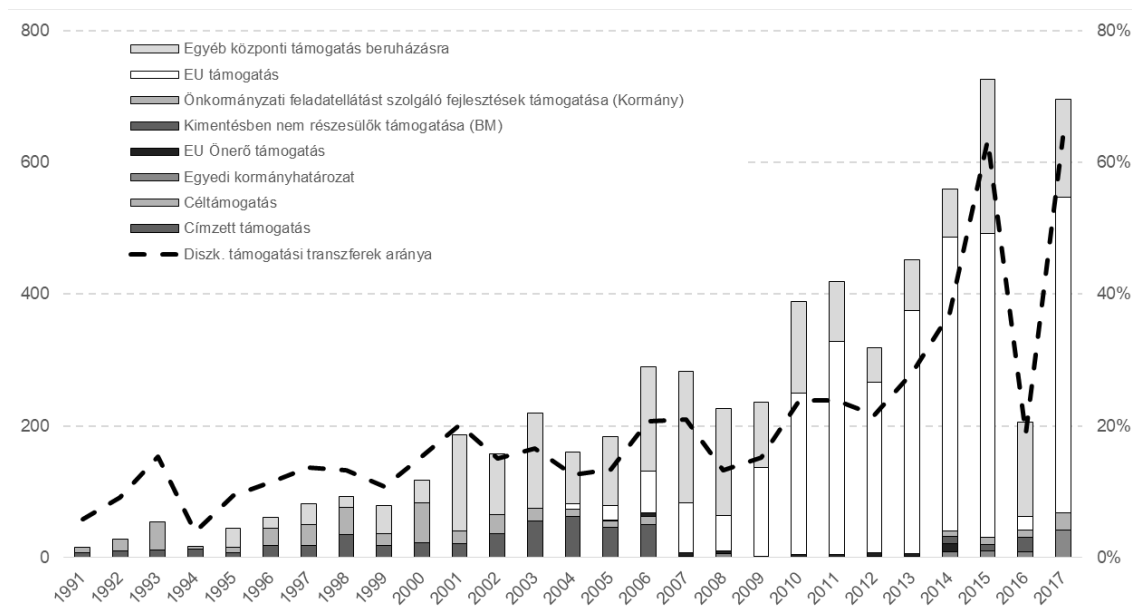


Forrás: PM, zárszámadási törvények és IMF GFS adatok alapján saját számítás és szerkesztés

A beruházásokat döntően saját forrásból, beruházásokkal kapcsolatos diszkreacionális támogatásokból (pl. 1990 és 2013 között a címzett- és céltámogatásokból), hitelforrásból, vagy EU támogatásból finanszírozták. E támogatások jellemzően igénybevételéhez az önkormányzatok saját bevételeket is mozgósítaniuk kellett (*önerő*). Az EU pályázatok abszorpciójának növelése érdekében az önkormányzatok támogatásokat igényelhetek a központi kormányzat által létrehozott EU Önerő alapból is. A diszkreacionális támogatások speciális formáját jelentik az önkormányzatok kimentésével kapcsolatos támogatások. E források nagy része kétségtelenül 2011 és 2014 között lezajlott, teljes körű kimentés során került az önkormányzatokhoz (lásd 9. táblázat), azonban kormányhatározatban kaptak támogatást egyes önkormányzatok rövid lejáratú hitelek törlesztéséhez 2011-ben, vagy került sor egyedileg adósság átvállalására.⁶⁴

⁶⁴ Pl. a központi kormányzat többek közt 2011 őszén hét Veszprém megye hét településtől vállalt át adósságot.

14. ábra A helyi önkormányzatok beruházásokkal kapcsolatos diszkrecionális támogatásai (Mrd Ft) és annak aránya (%) az összes kormányzati transfereken belül



Forrás: PM, zárszámadási törvények és IMF GFS adatok alapján saját számítás és szerkesztés

7.2.1. A hipotézisek ellenőrzése

A hipotézisek ellenőrzése során arra keressük a választ, hogy a központi kormányzat diszkrecionális támogatási döntései során a politikai klientilizmus jelei megfigyelhetőek-e. A vizsgált időszak 2002 és 2017 között eltelt 16 év. Ez az intervallum lehetőséget ad arra, hogy összehasonlíthassuk az önkormányzatok és a központi kormányzat viszonyát a központosítási fordulat előtt, valamint az új önkormányzati rendszerben. A vizsgálat során külön-külön fogjuk vizsgálni a működési és a beruházási támogatásokat; külön vizsgálatot szentelünk az önkormányzatok kimentése során hozott kormányzati döntéseknek (itt a két rendszer összehasonlítására nem lesz mód). Az egyes időszakokban figyelembe vett támogatási formákat a 16. táblázat mutatja be.

16. táblázat A politikai elköteleződés szerepének vizsgálata során figyelembe vett diszkrecionális támogatási formák

Működési célú támogatási forma	2010-ig	2011-től
ÖNHIKI	Igen (2007-től)	Igen (2012-ig)
működésképtelen helyi önkormányzatok egyéb támogatása	Igen (2007-től)	n/a
Szerkezetátalakítási tartalék	n/a	Igen (2013)
Önkormányzatok működőképességének támogatása	n/a	Igen (2013-tól)
Támogatás rövid lejáratú hitelek törlesztésére	n/a	Igen (2011)
Támogatás egyedi kormányhatározat alapján	Nem (alacsony darabszám)	Igen
Beruházási célú támogatási forma	2010-ig	2011-től
EU támogatások	Igen	Igen
Egyedi kormányhatározatok	Nem (alacsony darabszám)	Igen
Kimentésben nem részesülők támogatása	n/a	Igen
Önkormányzati feladatellátást szolgáló fejlesztések támogatása	n/a	részben (86,3%)
EU Önerő támogatás	Nem (nem áll rendelkezésre egyedi, település-soros adatbázis)	
Címzett és céltámogatások		
Kimentési célú támogatás	n/a	2013-ban

Forrás: saját összeállítás

Az ellenőrzéshez egyedi településsoros adatbázisokat hoztunk létre, amelyek településenként tartalmazzák a kapott támogatás összegét, a település lakosságát, valamint a polgármesterek politikai elköteleződését szerint, hogy a Kormány és az országgyűlés összetételéhez képest (1) *kormánypárti*, (2) *ellenzéki*, vagy (3) *független* (vagy egyéb másik párt jelöltje). A választási adatok a Nemzeti Választási Irodától származnak; a 2014. évi eredményeket a GeoX Kft. rendezte adatbázisba, és bocsátotta a kutatás rendelkezésére. A települések politikai elköteleződés alapú eloszlását a 17. táblázat mutatja be.

17. táblázat A települések száma és megoszlása a politikai kötődés alapján

	Települések száma				Települések megoszlása			
	2002	2010	2010	2014	2002	2010	2010	2014
Ellenzék	134	265	55	50	4,2%	8,4%	1,7%	1,6%
Független	2825	2758	2518	2501	89,3%	86,9%	79,3%	78,7%
Kormánypárt	203	150	603	626	6,4%	4,7%	19,0%	19,7%
Összesen	3162	3173	3176	3177	100%	100%	100%	100%

Forrás: NVI adatok alapján saját számítás és szerkesztés

Az ellenőrzést először az egyes településeknek folyósított teljes támogatás és a politikai elköteleződés viszonylatában végezzük el. E megközelítés azonban figyelmen kívül hagyja a település méretét; azonban a gyakorlatban egy nagyobb lélekszámú település arányaiban nagyobb támogatásokra számíthat. Ha a kormánypártok jellemzően népszerűbbek a nagyobb településeken, és ezért a polgármester is kormánypárthoz kapcsolható, úgy az torzíthatja a kapcsolat szorosságának becslésére kapott eredményeket. Ezért a második körben az adott településre jutó támogatások egy főre jutó összegét fogjuk vizsgálni; e megoldással a települések méretéből adódó torzító hatások már kiküszöbölhetőek. Ehhez a KSH Helységnévtárában 2018.01.01-re vonatkozó lakosságadatokat vettük figyelembe. A vizsgálatból kizárjuk a középszintű önkormányzatokat (megyei önkormányzatok és a fővárosi önkormányzat) Az ellenőrzés során minden esetben a politikai elköteleződés és a kapott támogatás összege kapcsolatának erősségét vizsgáljuk; e vegyes kapcsolatot szóráshányados, illetve a szórásnégyzet-hányados segítségével értékeljük. Minden esetben teljes sokassággal dolgozunk, nem történt mintavétel.

A támogatási összegek forrása az egyedi kormányhatározatok, a zárszámadási törvények az egyedi önkormányzati beszámolók. A 2004-2006 és 2007-2013 EU ciklus támogatásaihoz az EU Pályázati portál adatait, míg a Széchenyi 2020 támogatásokhoz a Kormány adatait használtuk fel.⁶⁵ Az adatbázisokat megtisztítottuk a nem önkormányzati projektektől, valamint az önkormányzati tulajdonú vállalatok és a társulások tételeitől, majd az abban szereplő teljes projektösszeget összevetettük az IMF GFS adatbázis nemzetközi támogatások soron szereplő értékek kumulált összegével; amely alapján az adatbázisokat teljesnek bizonyultak, azok további vizsgálatra felhasználhatóak. A támogatások politikai ciklusokhoz figyelembe vétele során a megítélés időpontját alkalmaztuk. Az egyesített adatbázis a 2004 és 2018. május között hozott támogatási döntéseket tartalmazza.

Hasonló elemzést ismereteim szerint csak Ivády (2010) végzett el, aki 2000 és 2009 között vizsgálta a diszkrecionális működési célú támogatások politikai eloszlását. Ugyan statisztikai eszközökkel nem értékelte a politikai kötődés és működési támogatások

⁶⁵ Mindkét esetben az adatbázisba rendszerezett adatok az atlatszo.hu oldalról kerültek letöltésre.

kapcsolatát, azonban rámutat, hogy a kormánypárt települések felülreprezentáltak a kormányzati döntésekben, főleg a működésképtelen önkormányzatok támogatásában.

7.2.2. Eredmények

Az egyes támogatási formákon belül a politikai elköteleződés alapján folyósított transzferek megoszlását a 15. ábra, míg a kapcsolat erősségének meghatározására számított szóráshányados és szórásnégyzet-hányados értékeket a 18. táblázat mutatja be.

Megállapítható, hogy az elmúlt 16 évre jellemző volt az a tendencia, hogy az ellenzéki önkormányzatok háttérbe szorulnak a kormányzati döntések során. 2011-től az ellenzék háttérbe szorulása még szembetűnőbb. Ezt az egy településre jutó támogatás összege és politikai elköteleződés között kapcsolatot a kapott statisztikai mérőszámok is alátámasztják. Közepesen erősnek bizonyult a kapcsolat 2007 és 2010 között a működésképtelen önkormányzatok támogatása, valamint az ÖNHIKI 2011-2012 években nyújtott támogatásánál. E két támogatási forma 2007 és 2010 közötti összevetéséből megállapítható, hogy előbbi odaítélésénél nagyobb szerepet játszhattak a politikai szempontok, ami alátámasztja várakozásainkat, illetve Ivády (2010) megállapításait. A működésképtelen önkormányzatok támogatásának 2011. évi megszűnésével azonban úgy tűnik, hogy az ÖNHIKI odaítélésének a szabályai is fellazultak; a 2013-tól élő önkormányzatok működőképességi és rendkívüli támogatásában azonban már csökkent a politikai szimpátia szerepe.

Kontrollváltozóként megvizsgáltuk a politikai elköteleződés és a működési egyenleg (többlet/hiány) kapcsolatát; evvel kiküszöbölhető a település gazdasági/költségvetési adottságainak hatása. Az eredmények a korábbiakban megfigyelteknél gyengébb kapcsolatot mutatnak. Hasonlóképpen elvégeztük a működési egyenleg és a kapott támogatás korrelációvizsgálatát azoknál a településeknél, akik részesültek költségvetési támogatásban. Az eredmények gyenge kapcsolatra utalnak; ezt azonban a támogatások célzottsága is okozhatja. Amennyiben csak működési hiánnyal rendelkező önkormányzatoknak kaptak volna támogatást, úgy korrelációs együttható negatív lenne (negatív egyenleghez (hiányhoz) pozitív összegű támogatás); amennyiben vegyesen kapnak támogatást az önkormányzatok, úgy az tompítja a kapcsolat irányát és ezzel erősségét. Tehát, amennyiben a kapcsolat pozitív, az azt jelenti, hogy a működési többlettel rendelkező önkormányzatok által kapott támogatások túlkompenzálják a

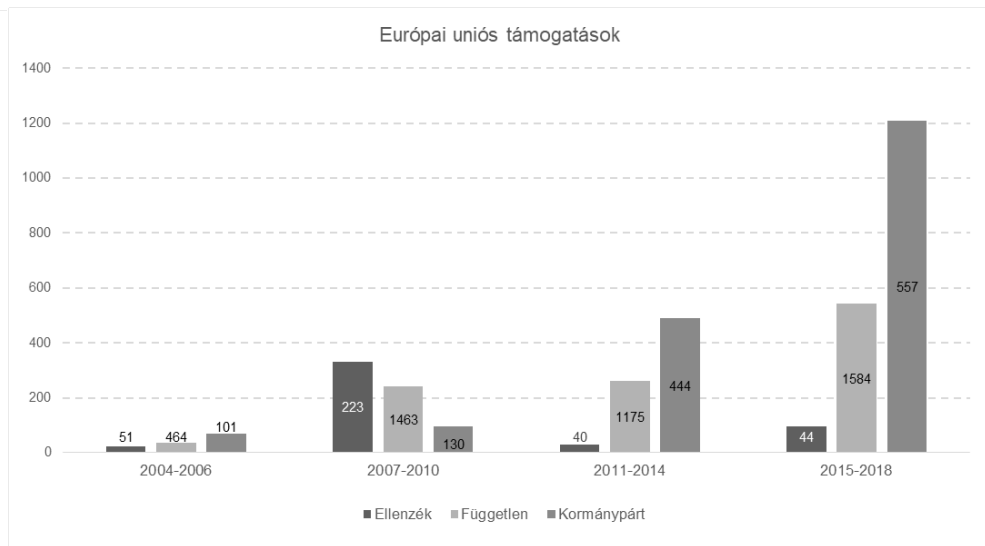
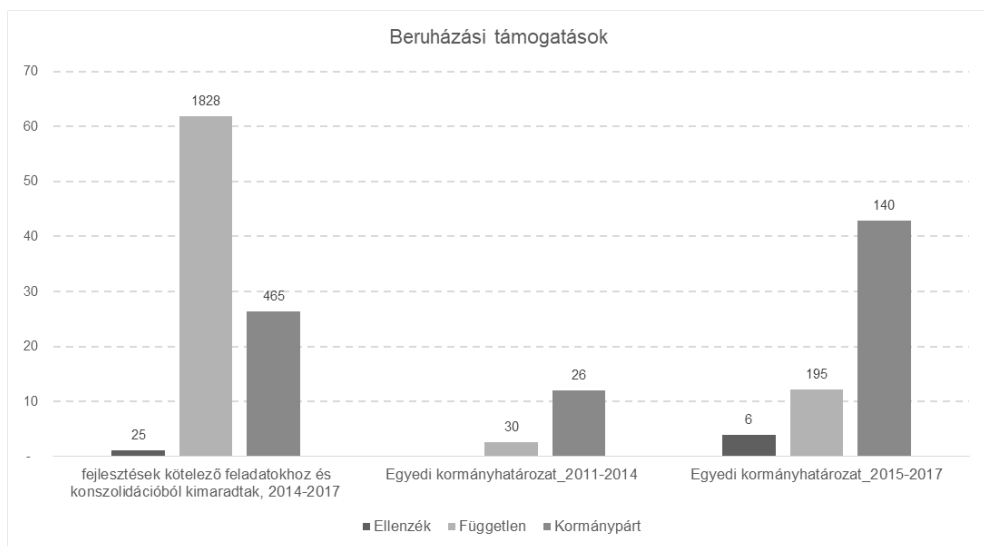
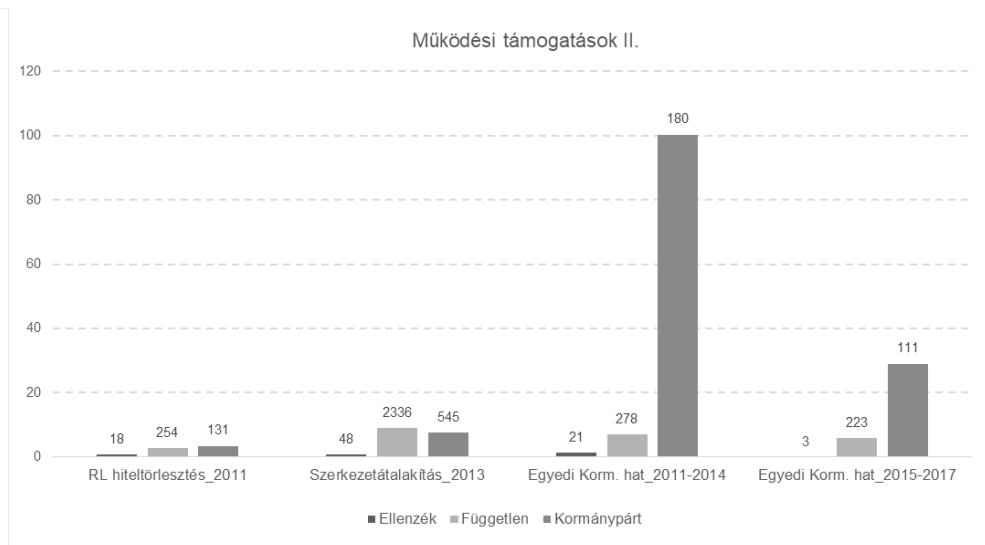
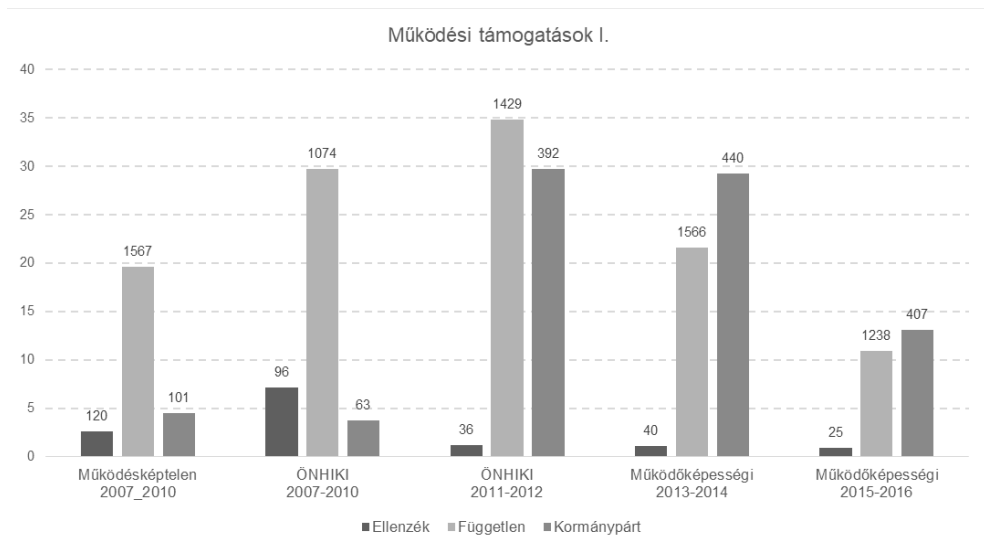
működési hiánnyal rendelkezők eredményét. Amennyiben csak a működési hiánnyal rendelkező településeket vesszük figyelembe, a kapcsolat jelentősen erősödik.⁶⁶

A beruházási támogatások kapcsán elmondható, hogy egyedi kormányhatározat alapján ellenzéki önkormányzat nem részesült támogatásban 2011 és 2014 között. Azonban 2015 és 2017 között az egy településre jutó támogatás épp az ellenzéki településeknél a legmagasabb; igaz ez összesen mindössze hat önkormányzatot érintett.

Az Európai Unió támogatásainak esetében 2004-2010 között közepes erősségű kapcsolat figyelhető meg a politikai kötődés és a kapott támogatások között. Ennek oka lehet elsősorban, hogy a nagyobb települések voltak inkább alkalmasabbak az EU csatlakozást követő kezdeti időszakban források lehívására (pl. a szükséges önerő, vagy a pályázatírási szakértelem rendelkezésre állása miatt). Ezért itt még inkább befolyásolja a kapott eredményeket a települések mérete, az ott élők száma. A 2007 és 2010 közötti adatok jól szemléltetik ezen időszakban a központi kormányzat és az önkormányzati rendszer politikai kétpólusosságát.

⁶⁶ Az eredményeket a függelék tartalmazza. A költségvetési beszámolókból meghatározott működési egyenleg értékét minden esetben megtisztítottuk a kapott támogatás összegétől, hogy a támogatásra szoruló költségvetési pozíciót vegyük figyelembe.

15. ábra Az egyes központi támogatások összege politikai elkölteleződés alapján (Mrd Ft)



* Az adatfeliratokon a támogatott önkormányzatok számát tüntettük fel.

Forrás: atlatszo.hu, zárszámadások, MÁK, NGM és NVI adatok alapján saját számítás és szerkesztés

18. táblázat A diszkrecionális támogatások átlagos összegének (eFt) és a politikai elköteleződés kapcsolat erősségének meghatározása

	Működésképtelen önkormányzatok támogatása 2007-2010		ÖNHIKI 2007-2010		ÖNHIKI 2011-2012		Önkormányzatok működőképességének támogatása 2013-2014		Önkormányzatok működőképességének támogatása 2015-2017	
	Településre jutó támogatás	Egy főre eső támogatás	Településre jutó támogatás	Egy főre eső támogatás	Településre jutó támogatás	Egy főre eső támogatás	Településre jutó támogatás	Egy főre eső támogatás	Településre jutó támogatás	Egy főre eső támogatás
Ellenzék	21497,9	12,8	74283,5	27,8	32536,3	17,9	26491,1	9,9	36449,7	6,1
Független	12515,4	22,2	27661,1	31,8	24383,2	28,2	13815,9	13,9	8833,9	9,5
Kormánypárt	44212,2	23,3	58770,7	22,3	75922,4	31,4	66495,1	17,3	32207,6	12,2
Teljes sokaság	14908,7	21,6	32880,6	31	35420,8	28,7	25392,5	14,6	14943,8	10,1
Szóráshányados	0,352	0,086	0,248	0,076	0,320	0,081	0,217	0,078	0,255	0,081
Szórásnégyzet-hányados	12,37%	0,70%	6,17%	0,60%	10,26%	0,60%	4,72%	0,60%	6,49%	0,70%

	Rövid lejáratú hitelek törlesztésének támogatása - 2011		Szerkezetátalakítási tartalék - 2013		Működési támogatás egyedi kormányhatározat alapján 2011-2014		Működési támogatás egyedi kormányhatározat alapján 2015-2017	
	Településre jutó támogatás	Egy főre eső támogatás	Településre jutó támogatás	Egy főre eső támogatás	Településre jutó támogatás	Egy főre eső támogatás	Településre jutó támogatás	Egy főre eső támogatás
Ellenzék	40010,4	4,5	18007,0	3,2	68866,1	9,8	8937,7	17
Független	10987,9	4,4	3873,9	3,4	25079,3	12,2	25880,1	32,9
Kormánypárt	26632,7	3,4	13790,8	3,2	557497,7	21,7	261624,2	26,6
Teljes sokaság	17369,7	4,1	5950,8	3,4	227072,7	15,7	103378,0	30,7
Szóráshányados	0,291	0,074	0,239	0,023	0,318	0,144	0,214	0,048
Szórásnégyzet-hányados	8,49%	0,50%	5,70%	0,10%	10,12%	2,10%	4,57%	0,20%

EU támogatások	2004-2006		2007-2010		2011-2014		2015-2018	
	Településre jutó támogatás	Egy főre eső támogatás	Településre jutó támogatás	Egy főre eső támogatás	Településre jutó támogatás	Egy főre eső támogatás	Településre jutó támogatás	Egy főre eső támogatás
Ellenzék	455,6	46	1489,2	98,6	720,4	90,1	2165,4	158,2
Független	78,4	49,9	164,2	106,9	222,1	131,3	342,1	254,9
Kormánypárt	683,9	38,1	732,1	128,8	1102,7	133,8	2170,2	356,6
Teljes sokaság	208,9	47,7	367,5	107,4	469,8	131	844,8	278,9
Szóráshányados	0,421	0,062	0,355	0,03	0,309	0,025	0,212	0,111
Szórásnégyzet-hányados	17,74%	0,39%	12,63%	0,09%	9,56%	0,06%	4,48%	1,24%

	Fejlesztési támogatás kötelező feladathoz + konszolidációból kimaradtak támogatása 2014-2017		Fejlesztési támogatás egyedi kormányhatározat alapján 2011-2014		Fejlesztési támogatás egyedi kormányhatározat alapján 2015-2017	
	Településre jutó támogatás	Egy főre eső támogatás	Településre jutó támogatás	Egy főre eső támogatás	Településre jutó támogatás	Egy főre eső támogatás
Ellenzék	43120,4	16			644733,3	13,8
Független	33857,6	45	77045,5	46,2	62216,4	50,5
Kormánypárt	56579,5	29,5	525252,2	30	306104,3	38,8
Teljes sokaság	38515,6	41,6	261130,4	39,6	172595,9	45
Szóráshányados	0,152	0,161	0,254	0,106	0,308	0,094
Szórásnégyzet-hányados	2,30%	2,60%	6,46%	1,10%	9,48%	0,90%

Forrás: atlatszo.hu, zárszámadások, KSH, MÁK, NGM és NVI adatok alapján saját számítás és szerkesztés

Az adósságkonszolidáció során egyedi, központi kormányzat hatáskörében meghozott döntéseket eltérő módszertannal vizsgáltuk, amire az 5000 fő feletti települések 2013 első féléve során lezajlott részleges kimentése ad lehetőséget. (lásd 9. táblázat) E körben lezajlott részleges konszolidáció mértékének alapja az átvállalással érintett önkormányzatok egy főre jutó iparüzési adóerő-képességének és településkategóriája adóerő-képessége korrigált átlagának egymáshoz viszonyított aránya szerint került meghatározásra. (BM, 2013) Az így számított objektív átvállalási mértékek 2013. január elején kerültek közzétételre. Viszont a központi kormányzat és az önkormányzat közötti adósságátvállalási megállapodás, ami az adósságátvállalás tényleges mértékét tartalmazza, 2013. február 28-áig került csak megkötésre, amik jelentős különbséget mutatnak a tervezett értékekhez képest.⁶⁷ (19. táblázat)

19. táblázat Az adósságátvállalás tervezett és tényleges mértéke, átlag (%)

	Kormánypárti	Ellenzéki	Független	Összesen
	kötődésű polgármester 2010-től			
Konszolidáció átlagos tervezett aránya (1)	48,9	47,2	52,8	50,1
Konszolidáció átlagos tényleges aránya (2)	59,5	48,7	57,0	58,0
Változás (2/1)	122	103	108	116

Forrás: Kornai (2014)

A politikai klientilizmus hatásának számszerűsítéséhez önkormányzatonként kiszámoltuk a tervezett és a tényleges átvállalási mérték közötti változást (ez minden esetben pozitív volt). A politikai kötődés és a változás mértéke között kapcsolat a szóráshányados alapján közepesen erős volt (0,407), míg a szórásnégyzet-hányados értéke 16,6%. Megállapítható, hogy az átvállalás során egyértelműen megjelentek a politikai a klientilizmus jelei: a részleges átvállalás során a kormánypárti kötődésű polgármesterek vezette települések az objektíven meghatározott mérték felett nagyobb kimentésben részesültek.

⁶⁷ „Az önkormányzatok 90%-a, azaz 250 önkormányzat jelezte a magasabb átvállalási érték iránti igényét” (Lentner, 2013. 166 oldal). Ugyanebben a kötetben az önkormányzatok leggyakoribb indokai is bemutatásra kerülnek.

20. táblázat Az adósságátvállalás tervezett és tényleges mértékének változása a polgármester politikai kötődés szerint

	Darabszám	Átlag	Szórás
Ellenzék	19	1,4	3,3
Független	91	4,2	6,5
Kormánypárt	167	10,7	8,7
Teljes sokaság	277	7,9	8,5

Forrás: NGM adatok alapján saját számítás és szerkesztés

A fentiek alapján a H2.1 és a H2.2 hipotézist részben fogadjuk el. Ugyan megjelennek a politikai klientilizmus jelei az önkormányzat diszkrecionális döntéseiben, de azok nem mondhatóak szorosnak, és a településméret kiszűrésével a kapcsolat tovább gyengül. A gyakorlatban azonban kevésbé életszerű, hogy az önkormányzati vezetők egy-egy támogatási döntésnél az egy főre eső támogatás alapján értékelnék a központi kormányzat és az önkormányzati rendszer viszonyát, és alakítanák ki várakozásukat egy esetleges kimentéssel kapcsolatban. Ők valószínűleg megmaradnak a 15. ábra tanulmányozásánál, ami azt sugallja nekik, hogy a központi kormányzat sokkal bőkezűbb a kormánypárthoz közelebb álló településekkel, amit az adósságkonszolidáció tapasztalatai is alátámasztanak. Ebből kifolyólag a H2.3 hipotézist elfogadjuk. E folyamatok összességében a politikai kapcsolatok erősítésére, patrónus-kliens viszonyok kialakítására ösztönözhetik az önkormányzatokat, amely végső soron a költségvetési korlát felpuhulásához vezet.

7.3. Az önkormányzatok hitelpiaci kapcsolatai

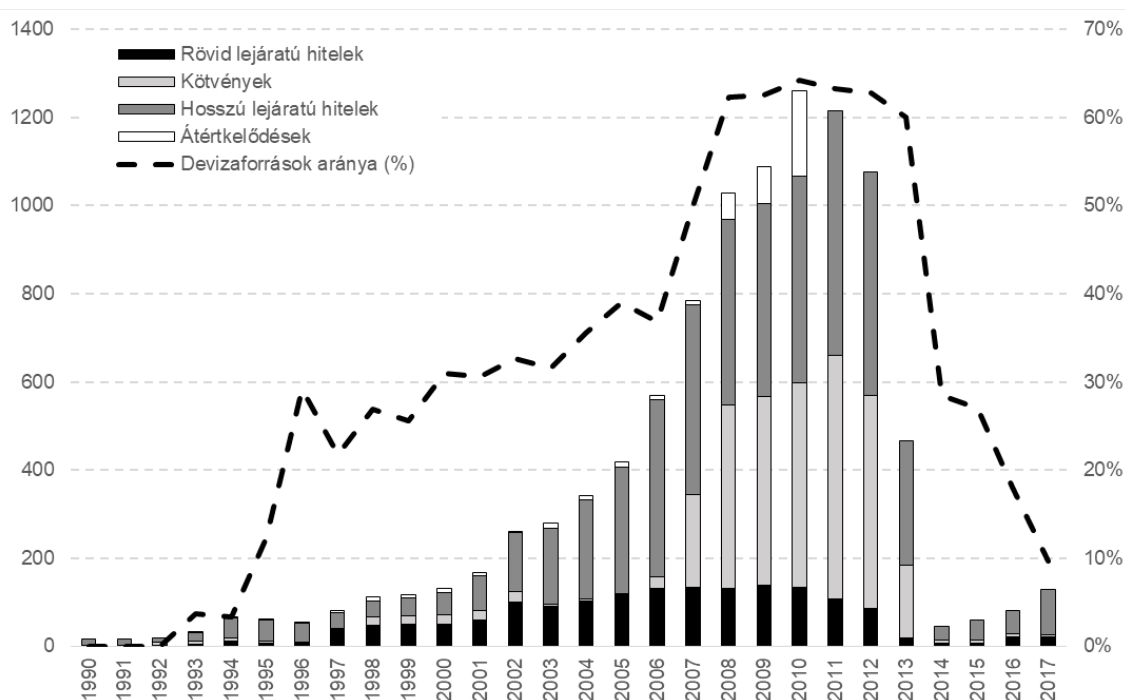
Az 1990-ben megszületett önkormányzati rendszer legliberálisabb eleme az önkormányzatok pénzügyi kapcsolatainak szabályozása volt. A pénzgazdálkodás decentralizált, az önkormányzatok kikerültek az ún. *kincstári körből*, így maguknak kell gondoskodniuk számlavezetésükről és a likviditásmenedzsmentről. Teljes hitelfelvelei szabadságuk volt, akár devizában is eladósodhattak, annak ellenére, hogy nem rendelkeztek ehhez természetes fedezettel. Kezdetben még az önkormányzatok fizetéseképtelenségének esetére sem volt szabályozás, az *Ötv.* egyetlen releváns bekezdése arra vonatkozott, hogy a veszteséges gazdálkodás következményei az önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért az állami költségvetés nem tartozik felelősséggel.

E megközelítésben először 1996-ban történt változás, amikor egyszerre két ponton szigorították az önkormányzati hitelfelvételt: egyrészt elfogadták az önkormányzatok

adósságrendezéséről szóló törvényt,⁶⁸ amely az önkormányzati fizetési képtelenség esetén követendő eljárást határozta meg. A törvény – egyezség hiányában – hitelezők követelésének minél teljesebb kielégítése érdekében kilátásba helyezte az önkormányzat forgalomképes (kötelező feladatellátáshoz nem kötődő) vagyonelemeinek likvidálását, amely erősítette az önkormányzatok költségvetési fegyelmét. (Gál, 2011) Másrészt az *Ötv-ben* korlátozásra került az önkormányzati hitelfelvétel nagysága. Egy önkormányzat adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalásának felső határa a korrigált saját bevétel; ahol a korrigált saját bevétel a rövid lejáratú kötelezettségek (tőke- és kamattörlesztés, lízingdíj) adott évre eső részével csökkentett saját bevétel éves előirányzatának 70%-a. (88. § (2)-(3)) A szigorítás oka egyrészt a fokozódó államháztartási gondok voltak, és az alapvetően makrogazdasági stabilitási célokat szolgált. 1995-ben a magyar államháztartás csőd közeli állapotba jutott, aminek eredményeképp vezették be a Bokros-csomag megszorító intézkedéseit. (Vigvári, 2008) Jókay *et al.* (2004) ezt azzal egészíti ki, hogy 1995-re elkezdtek mutatkozni az önkormányzatok fizetési képtelenségének jelei; több esetben a központi kormányzattól való segítségkérésre is sor került. Ezért a központi kormányzat az adósságrendezési törvénnyel végleg tisztázni akarta a felelősségi kérdéseket, és ezzel a kimentés ellen köteleződött el.

⁶⁸ 1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról. A folyamatot részletesen, esettanulmányokkal szemlélítve mutatja be Hamvas *et al.* (2013)

16. ábra Az önkormányzatok hitel és kötvényállománya (Mrd Ft)⁶⁹



Forrás: MNB adatok alapján saját számítás és szerkesztés

A 16. ábra jól szemlélteti az 1994-ben meginduló eladósodási folyamatot, amely 1996-tól lassulni kezdett; a bevezetett intézkedések kezdetben megtették a hatásukat. A beruházásokat jellemzően az önkormányzatok vagyonértékesítésből vagy működési többletükből finanszírozták. Az önkormányzatok a „drága hitelek jó részét »kiváltották« eszközértékesítési bevételekkel.” (Kopányi-Vigvári, 2003:11). Másik következmény, hogy a likvid hitelek állománya 1996-tól kezdve növekedésnek indult, aminek oka, hogy azok kivételt képeztek a hitelfelvételi szabályok alól. A 2000-es években egyre több tanulmány tesz javaslatot arra, hogy az önkormányzatok hitelképes(ebb)é váljanak annak érdekében, hogy javuljon az EU-tól származó fejlesztési források abszorpciója.⁷⁰ (Kopányi *et al.* 2004) A hitelezési fordulat be is következett. Makay (2004) szerint ennek oka (1) a kormányzati transzferek csökkenése (Jankovics, 2016),⁷¹ a

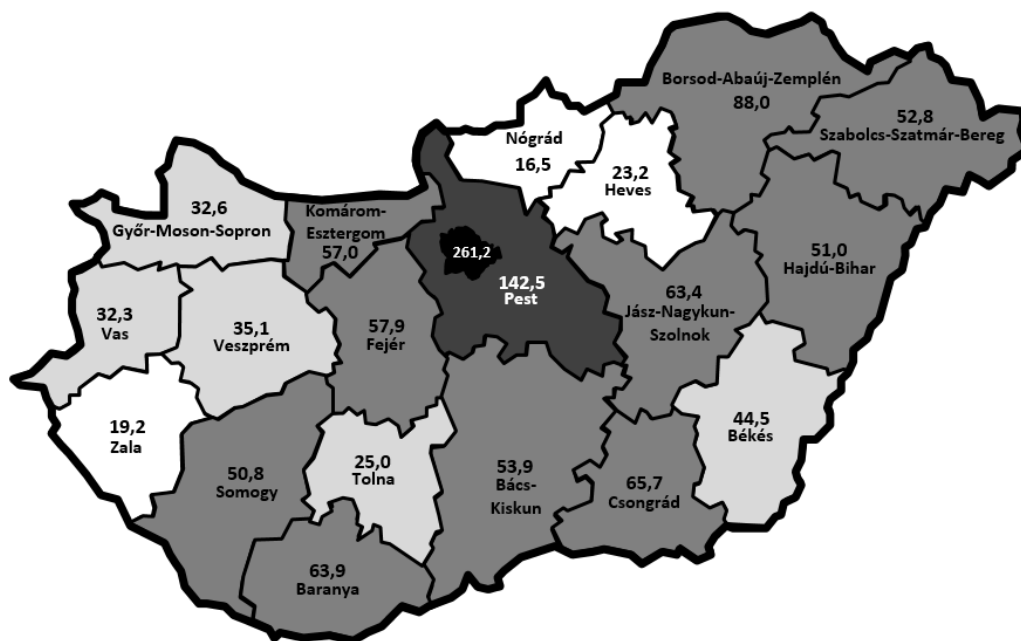
⁶⁹ 2011-től nem tüntettük fel külön az átértékeléseket, mert az MNB erre vonatkozó adatai nem konzisztensek.

⁷⁰ Vigvári (2005a) ugyanakkor már ekkor felhívja a figyelmet, hogy az EU csatlakozás következményeként Magyarország számára irányadóvá vált nominális konvergencia (államháztartási hiány és államadósság csökkentése), valamint a reál konvergencia, azaz az EU források abszorpciójával az életszínvonal növelése (pl. beruházásokon keresztül) egyszerre nem teljesíthető.

⁷¹ 2003 és 2006 között jelentős mértékben nőtt az önkormányzati hiány, ezzel együtt az önkormányzatok hozzájárulása az államháztartási hiányhoz (12. ábra) A Belügyminisztérium szerint a 2005 és 2010 között 1400 milliárd Ft kivonás történt az önkormányzati szektorból. (BM, 2016)

vagyonértékesítésből származó potenciális bevételek csökkenése, valamint a növekvő igény a nagyobb méretű beruházásokra. Ez összhangban van az expanziós kényszer kapcsán tett megállapításainkkal (v.ö. 8. ábra) (Vigvári, 2005b) ugyanakkor hozzáteszi, hogy a külső források iránti kereslet oka az EU csatlakozásból származó források lehívásához szükséges önerő megteremtése is. Tovább fűthette az önkormányzatok hitelfelvételi kedvét, hogy devizaforrások kamatkörnyezete igen kedvező volt.⁷² A lakosság devizában történő eladósodásával párhuzamosan az önkormányzatok eladósodása is kezdetét vette, amely regionális eloszlását tekintve jelentős koncentrációt mutat. (17. ábra)

17. ábra Az önkormányzati adósságállomány regionális eloszlása, 2010 (Mrd Ft)



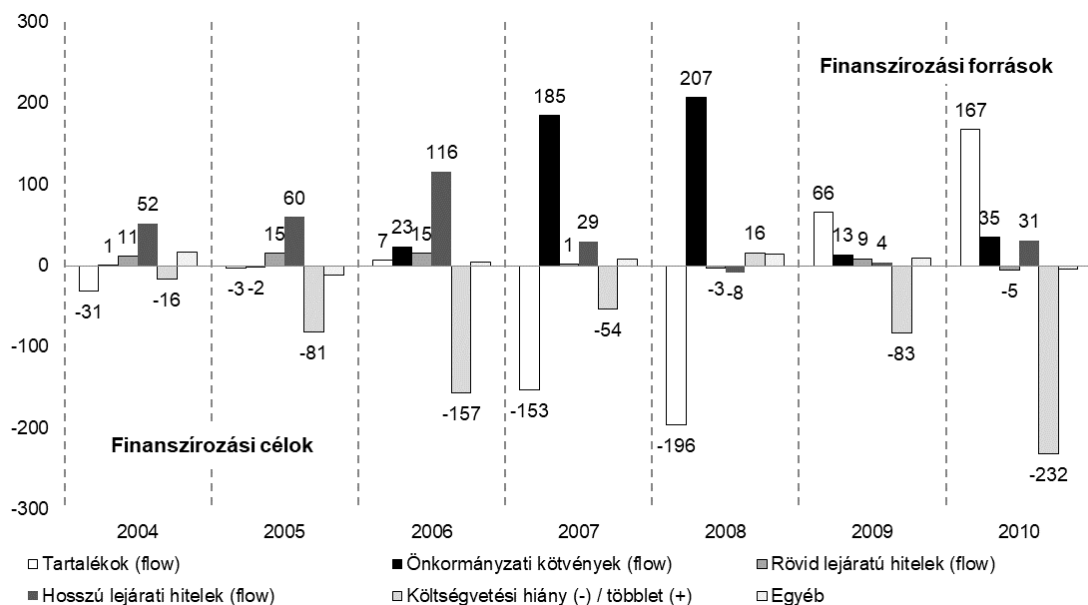
Forrás: Magyar Államkincstár adatok alapján saját számítás és szerkesztés

Az önkormányzatok eladósodását tovább fűtötte a kötvények térnyerése, amely a 2004-es EU csatlakozással kapcsolatos jogharmonizáció keretében mentesült a közbeszerzés alól (2004/18/EK irányelv). A kötvénykibocsátás ez esetben – szemben a nemzetközi gyakorlattal – bujtatott hitelfelvétel volt: jellemzően a kibocsátást lebonyolító bankok egymaguk jegyezték le az önkormányzati kötvényeket, amelyeknek nem alakult ki másodlagos piaca. A kötvénykibocsátás előnye, hogy a hitelfelvétellel szemben nem kerültek a felhasználási célok szigorúan meghatározásra: a lebonyolítást követően a teljes

⁷² Erről részletesen ír Schepp-Szabó (2015) és Schepp-Pitz (2016).

összeg rendelkezésre állt az önkormányzat számláján, amivel szabadon gazdálkodhatott. Ennek egyik következménye volt, hogy e források jelentős része nem került felhasználásra, tartalékként az önkormányzatok forint eszközökbe (pl. bankbetét) fektették. A jellemzően devizában denominált kötvények után fizetendő és a betétek után kapott kamatok különbségéből adódóan az önkormányzatok bevételt realizáltak (*carry trade*). Az MNB felmérése szerint e források kb. 10%-a működési célú, míg 40%-a nem célhoz kötött volt. (Gál, 2011)

18. ábra Az önkormányzatok finanszírozási forrásainak felhasználása



Forrás: MNB és Magyar Államkincstár adatok alapján saját számítás és szerkesztés

Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok pénzügyi architektúrája zárt rendszer (lásd 3.5 fejezet), kísérletet tettünk az önkormányzatok külső és belső forrásai felhasználásának azonosítására (18. ábra). Az ábrán látható, hogy 2007 és 2008 első fele a „kötvénykibocsátási boom” időszaka.⁷³ E források elsősorban tartalékként kerültek elhelyezésre. Végül az eladósodási hullámnak a 2008-ban kitört pénzügyi válság vetett véget. Az ezt követő években a korábbi évekhez képest elenyésző volt a külső források bővülése, az önkormányzatok a költségvetési hiányukat a korábban felhalmozott tartalékokból fedezték. 2011-től kezdetét vette a kimentés három éves időszaka, amely végül 2014 első negyedévében zárult le. 2012-től szigorodott a hitelfelvételi korlát, valamint aktív

⁷³ Ebben közrejátszott a központi kormányzat önkormányzati hitelfelvétel korlátozására (T/4320. számú törvényjavaslat, 2007. november 9), valamint iparüzési adó megszüntetésére vonatkozó javaslatát (Vigvári, 2006), amelyek végül nem léptek hatályba.

központi kontroll szabályozza az önkormányzatok hitelfelvételét. Ennek köszönhetően 2014-től kezdve lassú, kontrollált tempóban vehetnek csak fel hitelt az önkormányzatok. (16. ábra)

7.3.1. Az adósságrendezési eljárás

Adósságrendezési eljárás célja a helyi önkormányzatok fizetőképességének helyreállítása, a hitelezők követelésének vagyonarányos kielégítése és a helyi önkormányzatok kötelező feladatainak folyamatos teljesítése az adósságrendezési eljárás alatt. Alapvetően abból a megközelítésből indul, hogy az önkormányzatok nem felszámolhatóak. Az önkormányzat az eljárás alatt „*menedék helyzetben*” van, megszűnnek a végrehajtási eljárások, a vagyonon bejegyzett zálogjogok, egyúttal az önkormányzat felé fennálló minden követelés esedékessé válik (Vigvári, 2005b). Az eljárást a hitelezők 60 napon túli lejárt tartozás, míg az önkormányzat önmaga ellen 90 napon túli lejárt tartozás esetén tudja kezdeményezni. Azonban az eljárás kezdetével jelentősen leszűkül az önkormányzatok gazdálkodási mozgástere, illetve a pénzügyi gondnok bíróság általi kinevezésével az önkormányzati vezetők is „gyámság” alá kerülnek. A pénzügyi gondnoknak kulcsszerepe a hitelezői igények kezelése és elbírálása, a válságköltségvetés, a reorganizációs program és a hitelezői egyezség tető alá hozása során, míg egyezség hiányában ő felel a hitelezői követelések az önkormányzati vagyon felosztásával való kielégítésében. A törvényben meghatározott kivételektől eltekintve a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladatainak és hatáskörének teljesítésével kapcsolatos valamennyi gazdasági kérdésben az adósságrendezési bizottság dönt, amely tagja a polgármester, a jegyző, a pénzügyi bizottság elnöke, egy önkormányzati képviselő, elnöke pedig a pénzügyi gondnok. Az adósságrendezés szabályszerű lebonyolítását csak kis mértékben, általában külön keresetre kontrollálja az eljáró bíróság. Ezért többnyire a pénzügyi gondnok a letéteményese annak, hogy az eljárás a jogszabályoknak megfelelően kerüljön lefolytatásra, ugyanis a bíróság az eljárás lezárásának formai kontrollját végzi, nem ellenőrzi, hogy az önkormányzat és a pénzügyi gondnok az eljárás alatt betartotta-e a vonatkozó jogszabályokat. Esetleges kifogásolási eljárás során a pénzügyi gondnok jogszabálysértése ugyan orvosolható, azonban az eljárás egyetlen résztvevőjének sem érdeke annak lefolytatása, mivel az elhúzódó jogvitához vezethet.

Adósságrendezési eljárás jellemzően csak kisebb településeknél indult, azoknál sem nagy számban. Ez abból fakad, hogy az eljárás mind hitelezőktől, mind az önkormányzattól túl nagy áldozatot vár el. Egyrészt az eljárás alatt az önkormányzat autonómiája szűkül, csak kötelező feladatok láthatóak el, beruházások nem indíthatóak. Másrészt a hitelezők nem látták biztosítva, hogy egy hosszú eljárás során – számos további hitelező bevonásával – nagyobb megtérülést érnének el, mint kétoldalú tárgyalások során. Eljárás induláskor továbbá minden követelés lejárttá válik, függetlenül attól, hogy az eljárásba bejelentették-e. Amennyiben egy hitelező nem látta biztosítottnak, hogy követelése megfelelő mértékben kielégítésre kerül az eljárás során, úgy dönthetett amellett, hogy nem jelenti be az eljárásba, azonban azt legelőbb csak az eljárás lezárulta után két évvel érvényesítheti. Értelemszerűen az önkormányzat és a kitettségek méretének növekedésével e hatások egyre fokozódnak. Az, hogy csak az a két fél kezdeményezheti az eljárások indítását, amelyek annak indításában jelentős mértékben ellenérdekeltek, oda vezetett, hogy csekély számban indult adósságrendezési eljárás 1996 és 2018 között. A szakirodalom (pl. Jókay *et al.* 2004) kezdetben eredménynek tekintette, hogy kevés eljárás indult; ezt akkor a törvény megelőző és fegyelmező erejének tulajdonította. Jókay–Veres-Bocskay (2009) azonban már úgy vélekedik, hogy központi kormányzat kimentésére vonatkozó várakozás az oka annak, hogy nem a hitelezők kezdeményezik az eljárás megindítását. Az eljárások elmaradása nem transzparens alkukra ösztönözhet, konzerválhatja a nem hatékony feladatellátást, elodázza a döntéshozók felelősségre vonását. Amennyiben ez elér egy kritikus tömeget, az a központi kormányzatot is lépésre kényszerítheti. Vigvári (2009a) azt a helyzetet, amikor fennáll az adósságrendezési eljárás indításának esete, „*látens csődnek*” nevezi.

Az 1996 és 2017 között lezajlott, összesen 74 adósságrendezési eljárást a 21. táblázat foglalja össze. Gyirán (2016) alapján az eljárásokat négy időszakra bontva csoportosítottuk. Elsősorban a 2008 és 2012 közötti időszakra hívnánk fel a figyelmet: ezen időszakban jelentősen megugrott mind az eljárások száma, mint azok kiterjedése is. Több város, illetve egy megye is érintett volt. Összhangban azonban a fent elmondottakkal, e nagyobb önkormányzatok esetén az eljárás indításának nem fizetéseképtelenségi, hanem, helyi politikai okai vannak; ezt alátámasztja minden városi esetben maga az önkormányzat kérte az adósságrendezési eljárás indítását (pl. a

polgármester és képviselőtestület közötti patthelyzet miatt⁷⁴). Figyelemre méltó, hogy ezen időszakban már három kormánypárthoz kötődő vezetésű önkormányzat is adósságrendezés alá került.

21. táblázat Az adósságrendezési eljárások összefoglalása, 1996-2017

		Esetek száma	Adósság (átlag, mFT)	Lakosság (átlag)	Kimenetel (egyezség/vagyonf./egyéb)	Politikai kötődés (kormánypárt/ellenzék/függ.)
I. 1996- 2000	község	16	71,13	1 257	9/6/1	1/1/14
	város	1	89,00	3 317	0/1/0	0/0/1
	Részösszeg	17	72,18	1 378	9/7/1	1/1/15
II. 2001- 2007	község	6	96,17	1 159	3/3/0	0/1/5
	Részösszeg	6	96,17	1 159	3/3/0	0/1/5
III. 2008- 2012	község	35	148,94	1 249	25/10/0	1/1/33
	megye	1	280,00	n/a	0/0/1	1/0/0
	város	6	5 703,50	9 851	5/1/0	1/1/4
	Részösszeg	42	945,57	2 507	30/10/1	3/2/37
IV. 2013- 2017	község	8	39,93	887	7/0/1	0/0/8
	város	1	4 300,00	10 745	1/0/0	0/0/1
	Részösszeg	9	1 104,95	1 982	8/0/1	0/0/9
Összesen		74	665,77	2 069	51/20/3	4/4/66

Forrás: Bajnai et al. (2018), Gyirán (2016), KSH és NVI adatok saját összeállítás és szerkesztés

Gyirán (2016) számos okot felsorol, hogy a fenti 74 önkormányzatnál miért került sor az eljárás megindítására: a már említett helyi politikai megosztottság mellett megemlíti pl. a szállítói tartozásokat, a túlzott ragaszkodást az önként vállalt feladatokhoz, nagyobb önkormányzatoknál a devizában való eladósodást, beruházási kényszert, számviteli szabályok megsértését. Tekintettel az el nem indított eljárások, a látens csődök magas számára, a fenti szórványos példák az esetek szélesebb körű előfordulását engedik feltételezni. Ezen az új jogszabályi környezet sem változtat: az ugyanis nem érintette az önkormányzati adósságrendezési eljárás felülvizsgálatát, így az 1996-ban megalkotott, és nagyrészt azóta változatlan önkormányzati adósságrendezési eljárás szabályai a reform során nem változtak, továbbra is több önkormányzat küzdhet fizetésképtelenséggel anélkül, hogy az nyilvánosságra kerülne, minden hitelező számára egyformán megismerhetővé válna. Ennek hiányában azonban a központi kormányzat sem kap valós visszajelzést az önkormányzati gazdálkodás állapotáról.⁷⁵ Ennek mértékét jól jelzi, hogy

⁷⁴ Ezt később törvénymódosítással küszöbölték ki: képviselőtestületi döntés szükséges ahhoz, hogy a polgármester kezdeményezhesse az eljárás indítását az önkormányzat ellen.

⁷⁵ Az adósságrendezési eljárás részleteiről és további aspektusairól lásd Hamvas *et al* (2013) és Gyirán (2016) munkáit. A lefolytatott adósságrendezési eljárásokkal kapcsolatban az Állami Számvevőszék 2016 és 2017 között 14 ellenőrzést folytatott le. Az eljárás szabályszerűségi ellenőrzése mellett az ellenőrzés kiterjedt a törvényi célok megvalósulásának értékelésére is. Az ellenőrzések tapasztalatait összefoglalja Bajnai *et al.* (2018).

2012 és 2016 között 675 önkormányzat mutatott ki 60 napon túli, ezen belül 514 önkormányzat pedig 90 napon túli tartozást. (Bajnai *et al.* 2018). Utóbbi esetben az önkormányzatoknak kezdeményezniük kellett volna már az eljárást.

Mivel az 1990-2012 között az eljárás csak kezdetben volt alkalmas a piaci mechanizmusok érvényre juttatásában, ezért a 3.1.1 hipotézist részben elfogadjuk. Az új önkormányzati rendszer változásai nem érintették az adósságrendezési eljárás szabályait; ebből kifolyólag a 3.1.2 hipotézist elfogadjuk.

7.3.2. A hitelfelvételi korlát

Az 1996-ban bevezetett hitelfelvételi korlát passzív kontrollt jelentett az önkormányzati hitelfelvételek felett. Mivel a megsértéséhez nem kapcsolódott szankció, az gyakorlatilag csak iránymutatás volt az önkormányzatok és a hitelezők számára. Mindemellett a korlát kimondottan megengedő volt: Homolya-Szigel számításai szerint az 2006-2008 között lezajlott eladósodási hullámon túlmenően még 2800-4000 milliárd Ft további adósságot halmozhattak volna fel az önkormányzatok. Ez kb. négyszer akkora állományt jelent, mint ami végül átvállalásra került. E hiányosságokon felül a szabályozás több kikapura adott lehetőséget. A korlát ugyanis tárgyévi saját bevételt hasonlít tárgyévet terhelő adósságszolgálathoz; mind a számláló, mind a nevező jelentős mértékben változhat a futamidő alatt, akár szándékoltan is, pl. a törlesztési moratórium alkalmazásával. Ezt azonban a szabályozás nem kezeli. A szabályba a mérlegen kívüli tételek (pl. kezességvállalások, PPP) nem tartoztak bele, ami lehetővé tette többek közt az önkormányzati tulajdonú társaságok útján történő hitelfelvételt. Mivel a likvid hitelekre a szabályt nem kellett alkalmazni, több önkormányzat folyamatosan görgetett és megújított hitelekkel biztosította külső finanszírozását. Ebből kifolyólag a H3.2.1 hipotézist elfogadjuk.

2012-től jelentősen szigorodott a hitelfelvételi korlát számításának módja. Ezek közül leglényegesebb, hogy az új szabály szerint saját bevételek korábbi 70%-os mértékével szemben 50%-ig terjedhet a hitelek adósságszolgálata, aminek a teljes futamidő alatt meg kell felelni. A szabályozás figyelembe veszi a mérlegen kívüli tételeket is. A hitelfelvételi szabály az új rendszerben nem passzív kontrollként, hanem az önkormányzati hitelfelvétel feletti aktív kontroll részeként él tovább. Ennek előnye, hogy a szabály kikényszeríthető: ha nem teljesül, úgy a hitelfelvételi kérelem elutasításra kerülhet. Ugyanakkor a hitelfelvételi korlát épp a központi aktív kontroll miatt okafogyottá is vált.

A korlátot egy sokkal erősebb kontroll úgymond majorálta; amint azt a H3.4 hipotézis ellenőrzésénél látni fogjuk, számításaink szerint olyan ügyletek is jóváhagyásra kerültek, amelyek nem férnek bele a hitelfelvételi korlátba. Erre tekintettel a hitelfelvételi korlát jogszabályi változásai nem járultak hozzá a költségvetési korlát keményítéséhez. Ebből kifolyólag a H3.2.2 hipotézist részben fogadjuk el.

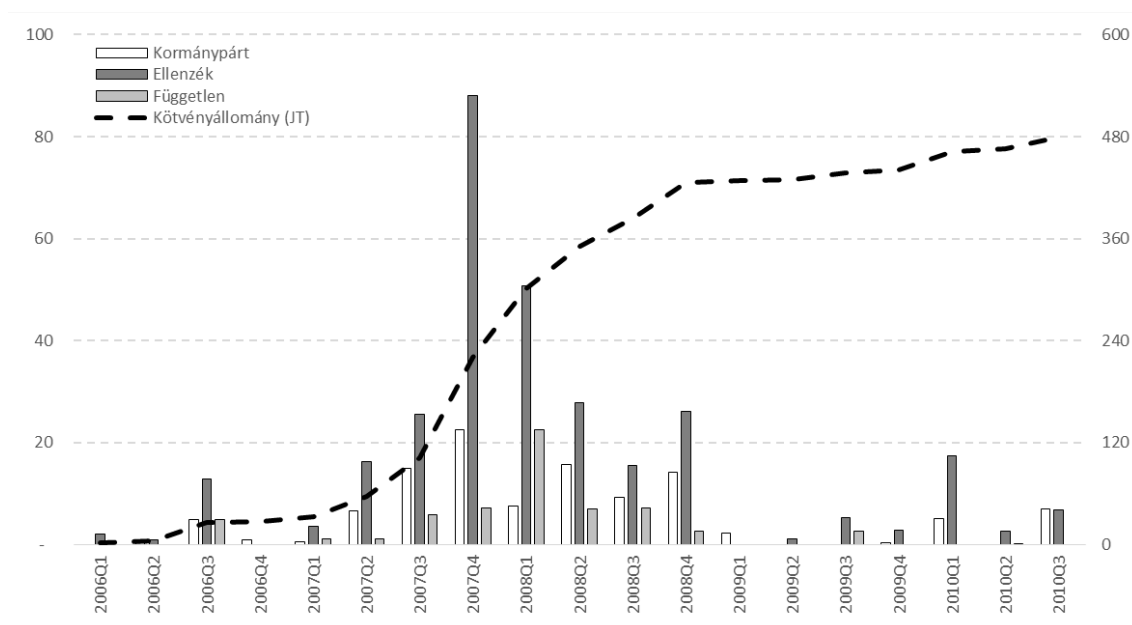
7.3.3. Politikai elköteleződés szerepe az eladósodási hullámban

Az olaszországi empirikus tapasztalatok szerint azok az önkormányzatok, amelyek vezetése a központi kormányzathoz közel állt, kisebb pénzügyi problémát jelentettek ex post a központi kormányzat számára, igaz, ex ante több támogatásban is részesültek. (Bordignon-Turati, 2003) Ezt a korábbi hipotézisek ellenőrzése során Magyarországon részben igazoltnak láttuk: a kormánypárti kötődésű települések nagyobb eséllyel, nagyobb összegben részesülhettek diszkrecionális központi támogatásban. Ezt a nem kormányzati kötődésű önkormányzatokat egyéb bevételszerzési források felé fordíthatta. Kornai (2014) szerint az ellenzéki kötődésű önkormányzatok eladósodása nagyobb méreteket öltött 2006 és 2010 között. E vélekedések helyességet tudományos-statisztikai módszerekkel vizsgáltuk meg.

A kutatás során a 2006 és 2010Q3 (a 2010. évi önkormányzati választások) közötti kötvénykibocsátások évenkénti alakulását vizsgáltuk. Ehhez a Keler Zrt. értékpapír-adatbázisának (ISIN) adatait használtuk fel. Ebben először leszűkítettük a kibocsátói kört az önkormányzatokra, majd a devizában kibocsátott kötvények összegét a kibocsátás napi MNB középárfolyamon forintra konvertáltuk. Az így kapott adatbázis adatait összevetettük az MNB vonatkozó adatsoraival, amely alapján az adatbázist teljesnek találtuk, azok további vizsgálatra felhasználhatóak. negyedévenként aggregáltuk, majd a kibocsátó önkormányzatokhoz az NVI adatai alapján hozzárendeltük a politikai kötődést, valamint a lakosság számot. Ezen adatbázis képezi a további vizsgálatok alapját.

A negyedévente kibocsátott kötvények állományát és a politikai kötődés kapcsolatát **19. ábra** szemlélteti, amin megfigyelhető az ellenzéki és a független települések túlsúlya a kötvényállomány felépülésében.

19. ábra A kibocsátott kötvények összege politikai kötődés szerint, 2006-2010Q3 (Mrd Ft)



Forrás: Keler Zrt és NVI adatok alapján saját számítás és szerkesztés

Szóráshányados, illetve szórásnégyzet-hányados alapján határoztuk meg a kibocsátások és a politikai kötődés közötti kapcsolat erősségét, ami alapján közepesen erős kapcsolat áll fenn a két tényező között. A kapcsolat erőssége akkor sem esik számottevően, ha az egy főre eső kötvényértéket vesszük figyelembe. (22. táblázat)

22. táblázat A kibocsátott kötvényérték (Ft) és a politikai kötődés kapcsolata

	Kötvény értéke	1 főre jutó kötvényérték
Ellenzék	1 905 100 972	68156,4
Független	651 458 773	125577,2
Kormánypárt	1 731 337 418	56818,0
Teljes sokaság	1 497 630 222	82900,1
Szóráshányados	0,341	0,289
Szórásnégyzet-hányados	11,6%	8,4%

Forrás: Keler Zrt, NVI és KSH adatok alapján saját számítás és szerkesztés

A fentiek alapján a H3.3 hipotézist elfogadjuk. Az eladósodási hullámban szerepet játszott a politikai kötődés. Ez megmagyarázza, hogy a kötvények törlesztésének türelmi idejével miért kívánhatták az önkormányzatok a következő politikai ciklusra időzíteni a kötvények visszafizetésének megkezdését. Abban bízhattak, hogy – kiindulva a kormány- és pénzügyi válság hatásaiból – az ő politikai oldaluk fog hatalomra kerülni 2010-től, így számíthatnak majd mentőövre. Egy ponton túl öngerjesztővé is válhatott a folyamat: ha

visszagondolunk a kimentés kétszereplős játékelméleti megközelítésére (6. táblázat) és az 1. sz. függelékben szereplő levezetésre, láthatjuk, az az önkormányzat kerül hátrányba, aki nem játszik a kimentésre. Így aki tehette és akarta, felülhetett az eladósodási hullámra.

7.3.4. Aktív központi kontroll a hitelfelvételek felett

Az új önkormányzati rendszerben jelentősen változott az önkormányzati hitelfelvétel szabályozása: az Alaptörvényben szereplő felhatalmazásnak megfelelően a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény (*Gst.*) tartalmazza az önkormányzat hitelfelvételére vonatkozó szabályokat. Ez mindenekelőtt előírja az államháztartás költségvetési hiányára és az államadósság-mutatóra vonatkozó konvergencia-kritériumok teljesítését; utóbbi kapcsán – mivel az államadósság-mutató meghaladja az előírt 60%-ot (2017 végén 74,5%) – annak csökkenését. Mivel az önkormányzati adósság az államadósság része, ezért ez utóbbi előírás keretet ad az önkormányzati hitelfelvételnek is. A legfontosabb változás, hogy 2012. január 1-től az önkormányzat érvényesen kizárólag a központi kormányzat előzetes hozzájárulásával köthet adósságot keletkeztető ügyletet,⁷⁶ illetve vállalhat kezességet és garanciát. A törvény ugyanakkor tartalmaz jóváhagyási kötelezettség alól mentesülő kivételeket, amelyek közül a legfontosabbak az éven belüli hitelek, az Európai Uniótól kapott (fejlesztési célú) támogatások előfinanszírozására szolgáló hitelek, bizonyos (önkormányzat-típusonként meghatározott) értékhatár alatti, fejlesztési célú hitelek, valamint az önkormányzati adósságrendezési eljárás során biztosított reorganizációs hitelek. A törvény szerint a központi kormányzat csak az alábbi feltételek együttes fennállása esetén járul hozzá a hitelfelvételhez:

1. az adósságot keletkeztető ügylet az államháztartás adósságának a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértéke teljesítését nem veszélyezteti,
2. az adósságot keletkeztető ügylet az önkormányzat törvényben meghatározott feladatának ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi, azzal, hogy a működési kiadások folyamatos teljesítése biztosított,

⁷⁶ Adósságot keletkeztető ügylet a törvény szerint: hitelfelvétel; kötvénykibocsátás; váltó kibocsátása; pénzügyi lízing, visszavásárlási kötelezettség kikötésével megkötött adásvételi szerződés; szerződésben kapott, legalább háromszázhatvanöt nap időtartamú halasztott fizetés; származékos műveletek különbözeteként elhelyezett betétek.

3. a helyi iparüzési adót vagy a helyi adókról szóló törvény szerinti vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket vagy a magánszemélyek kommunális adóját bevezette,
4. az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletből származó tárgyévi összes fizetési kötelezettsége az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladhatja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át. Az önkormányzat főszabályként nem indíthat új fejlesztést, ha adósságot keletkeztető ügyletéhez kapcsolódó tárgyévi összes fizetési kötelezettsége eléri vagy meghaladja ezt a mértéket.

A törvénymódosítások folyamatosan zárták be azokat a „kiskapukat”, amelyekkel az önkormányzatok ki akarták kerülni az engedélyeztetési eljárást. Ilyen volt a már meglévő szerződések módosítása (pl. futamidő vagy tőketörlesztési haladék feltételeinek változtatása) vagy az önkormányzati tulajdonú társaságokon keresztüli eladósodás. Mára a szerződésmódosítások is engedélykötelessé váltak. Az önkormányzati tulajdonú társaságok útján történő eladósodást pedig előbb az önkormányzati kezességvállalások és garanciák, majd 2015-től az önkormányzati tulajdonú társaságok hitelfelvételének engedélyhez kötésével korlátozták. Ezt az is indokolta, hogy a Belügyminisztérium szerint az önkormányzati eladósodás 2012-öt követően eltolódott az önkormányzati tulajdonú, vagy részben önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányába, ahol több mint 1000 milliárdos adósságállomány halmozódott fel.⁷⁷

A törvény eredeti hatályba lépésekor deklaráta, hogy az önkormányzat működési célra csak éven belüli hitelt vehet fel; amihez a központi kormányzat jóváhagyása nem szükséges. Ez mára kikerült a törvény szövegéből: a központi kormányzat hozzájárulásával az önkormányzat köthet hosszú lejáratú működési hitelt, amennyiben annak célja bírósági határozatban foglalt fizetési kötelezettségének teljesítése, vagy Európai Unió, működési célú nyertes pályázata önrészenek biztosítása. További megkötést az adósságkeletkeztetésre vonatkozóan a jogszabály nem tartalmaz, így továbbra is megengedett az önkormányzatok devizában történő eladósodása. A diszkrecionális döntés azonban minden esetben a Kormányé.

⁷⁷ https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/megdobbento_adatot_kozolt_pinter_sandor.590889.html

A közszolgáltató önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok gazdálkodására, pénzügyi helyzetére ugyanakkor jelentős hatással vannak a központi kormányzat díjszabással kapcsolatos korlátozásai („*rezsicsökkentés*”), illetve egyes esetekben a feladatok központosítása („*kukaholding*”). E lépések a kollektív felelőtlenség kialakulásához vezethetnek.

A szakirodalom (pl. Rodden *et al.* 2003) hangsúlyosan felhívja a figyelmet arra, hogy a központi kormányzat részvétele a hitelallokációs folyamatokban átpolitizálttá teheti a döntéseket, és csökkentheti az önkormányzati autonómiát. E hipotézis fennállását a magyar példán ellenőrizzük. Ehhez adatbázisba rendeztük a 2012 és 2017 között kiadott összes, önkormányzati hitelfelvétellel kapcsolatos döntést. Az összesen 50 db kormányhatározat 733 döntést tartalmazott, amelyből 716-at vizsgálunk.⁷⁸ A politikai kötődés ellenőrzéséhez az adatbázisban hozzárendeltük az önkormányzatokhoz, hogy az adott kormányzati ciklusban a polgármestert a kormánypártok, vagy az ellenzék egy pártja jelölte-e, vagy függetlenként, esetleg egyéb párt színében indult-e. Az asszociációs kapcsolat mérésére kiszámítottuk a Cramer-együttható értékét, illetve további kontrollellenőrzéseket is végeztünk annak érdekében, hogy kizárhassuk az önkormányzatok gazdasági/költségvetési helyzetének hatását az eredményekre.

23. táblázat A hitelengedélyeztetési kérelmek, valamint a polgármesterek országos megoszlása politikai kötődés szerint

Politikai kötődés	A polgármesterek megoszlása (2014)		Kérelmek darabszámának megoszlása		Kérelemben szereplő összeg megoszlása	
	önkormányzat	%	db	%	Mrd Ft	%
Kormánypárt	626	19,7%	339	47,3%	341	85,6%
Ellenzék	50	1,6%	34	4,8%	17,5	4,4%
Független/Egyéb	2501	78,7%	343	47,9%	40	10,0%
Összesen	3177	100,0%	716	100,0%	397	100,0%

Forrás: Kormányhatározatok és Nemzeti Választási Iroda adatai alapján

Először a hitelfelvétel központi jóváhagyására vonatkozó kérelmek megoszlását vizsgáljuk (23. táblázat) Ez alapján elmondható, hogy a kérelmek 47,3%-át kormánypárthoz kötődő polgármesterek vezette önkormányzatok nyújtották be; ez hitelösszeg tekintetében több mint 85,6%-os súlyt jelent. Az ellenzékhez köthető településekhez köthető a kérelmek 4,8%-a, ami lényegesen alacsonyabb, mint a kormánypártnál megfigyelt érték, de magasabb, mint az általuk vezetett önkormányzatok részaránya (1,6%). Független önkormányzatok nyújtották be a kérelmek 47,9%-át, de értékét tekintve ez csak 10%-nak felel meg. Ennek oka, hogy az országos pártok

⁷⁸ Két döntés visszavonásra került, tíz ügylet kapcsán pedig nem szerepel a határozatban, hogy a kormány milyen döntést hozott. Nem vettük figyelembe az elemzés során továbbá négy társulás, illetve egy országos nemzetiségi önkormányzat hitelfelvételét. Elemzésünkben a hitelfelvétel kifejezést használjuk függetlenül attól, hogy az kötvénykibocsátásra, kezességvállalásra, halasztott fizetéssel vagy pénzügyi lízingsel kapcsolatos ügyletre került-e sor; vagy a kérelem célja adósságmegújítás, szerződésmódosítás vagy új hitel felvétele.

jellemzően nagyobb településeken indítanak jelölteket, amelyek költségvetése és hitelfelvételi képessége jóval magasabb a jellemzően független polgármesterek által vezetett kisebb településekénél. A 23. táblázat lényegében az önkormányzati hitelkeresletet mutatja be politikai kötődés alapján. A reform és konszolidáció előtti hitelkereslet mértékét egyszerűen a konszolidálásra kerülő hitelállománnyal becsüljük. Ez a táblázatban szereplő sorrend szerint rendre 71%, 7%, 22%. (Kornai, 2014) Ez alapján megállapítható, hogy a független vezetésű önkormányzatok hitelfelvételi szándéka jelentősen visszaesett. Ez jellemzően a kisebb települések, falvak hitelfelvételének visszaesését jelenti.

24. táblázat A hitelfelvételi engedélyekre vonatkozó kérelmek jóváhagyási rátája politikai kötődés szerint

Politikai kötődés	Kérelmek száma (db)			Kérelemben szereplő összeg (Mrd Ft)		
	Jóváhagyva	Elutasítva	Jóváhagyási arány	Jóváhagyva	Elutasítva	Jóváhagyási arány
Kormánypárt	314	25	92,6%	325	16,2	95,2%
Ellenzék	23	11	67,6%	8	9,6	45,0%
Független/Egyéb	301	42	87,8%	29	11,2	71,9%
Összesen	638	78	89,1%	362	37,0	90,7%

Forrás: Kormányhatározatok és Nemzeti Választási Iroda adatai alapján

A döntéseket vizsgálva elmondható, hogy míg a központi kormányzat a kérelmek 89,1%-át jóváhagyja, az ellenzékhez köthető kérelmeknek csak kevesebb, mint 70%-át engedélyezi. Még nagyobbak a különbségek a jóváhagyott volumen vonatkozásában: e tekintetben az ellenzékhez köthető önkormányzatok csak az általuk felvenni kívánt hitelösszeg kevesebb, mint feléhez kaptak jóváhagyást (24. táblázat). A Cramer-együttható a kérelmek számát tekintve gyenge kapcsolatot (0,17), míg kérelmekben szereplő összeg alapján közepesen erős kapcsolat (0,41) mutat. A kapcsolat oka azonban nem feltétlenül a politikai részrehajlás: elképzelhető, hogy az ellenzéki önkormányzatok alapvetően rosszabb költségvetési helyzetben vannak (pl. ez is indokolhatja az ellenzéki vezetést), és a hitelfelvétel során már az objektív feltételek sem teljesülnek. Mivel a kormányhatározatokban nincs feltüntetve az elutasítási ok, ezért az önkormányzatok pénzügyi helyzetének, mint elutasítást magyarázó tényezőnek értékelésére a hitelfelvétel objektív feltételeinek teljesülését vizsgáljuk. Ezt az önkormányzati beszámoló adatok alapján egyszerű, leíró statisztikai eszközökkel végezzük el. Emlékeztetőül a jogszabály a hitelfelvétellel szemben az alábbi négy feltételt határozza meg:

1. államadósság szintjét nem veszélyezteti;⁷⁹
2. törvényben meghatározott feladat ellátásához kapcsolódik és a működési kiadások folyamatos teljesítése biztosított;
3. az önkormányzat a törvényben meghatározott helyi adókat kivetette;
4. az ügylet a hitelfelvételi korlátba belefér.

Elmondható, hogy a kormányhatározatok alapján minden ügylet önkormányzati feladathoz kapcsolódott (ahol ez feltüntetésre került), illetve az önkormányzatok a hitelfelvételhez szükséges adókat kivetették. A szükséges működési fedezet meglétét azoknál az önkormányzatoknál feltételeztük, ahol a működési költségvetés egyensúlyban volt (azaz többlettel bírt). Az hitelfelvételi korlát által támasztott elvárások ellenőrzéséhez az új ügylet adósságszolgálatát összevetettük az érintett önkormányzatok hitelfelvételi korlátjával, amit a jogszabályban meghatározott bevételek és az adott évi adósságszolgálat alapján (az új ügylettel kapcsolatos terhek figyelembe vétele nélkül) számítottunk ki. Megállapítható, hogy az ellenzékhez köthető tranzakciók mindkét szempont szerint jobban teljesítenek: működési hiány egy esetben állt fenn, míg a hitelfelvételi korlát négy esetben nem teljesült. A független önkormányzatok átlagosnál rosszabb helyzetét – ahogy arra korábban már utaltunk – kisebb településméret okozhatja, ami szerepet játszhat a hitelforráshoz való hozzáférésben is. **(25. táblázat)** Ez alapján feltételezhetjük, hogy az ellenzéki kötődésű önkormányzatok hitelfelvételének elutasításait nem az önkormányzatok pénzügyi helyzete befolyásolja.

25. táblázat Működési fedezetre, illetve a hitelfelvételi korlátra vonatkozó feltételek teljesítés a hitelfelvételi engedélyekre vonatkozó kérelmekben politikai kötődés szerint

Politikai kötődés	Működési egyenleg			Hitelfelvételi korlát teljesítése		
	Hiány	Többlet	Hiány aránya	nem teljesül	teljesül	nem teljesítők aránya
Kormánypárt	65	274	19,2%	65	274	19,2%
Ellenzék	1	33	2,9%	4	30	11,8%
Független/Egyéb	94	249	27,4%	67	267	19,5%
Összesen	160	556	22,3%	136	580	19,0%

Forrás: Kormányhatározatok, Magyar Államkincstár és Nemzeti Választási Iroda adatai alapján

A költségvetési korlát ugyan de jure keményedett az önkormányzati hitelfelvétel központi engedélyeztetésével, de facto erősíti az önkormányzati hitelek mögött az implicit állami

⁷⁹ Az államadósságra kifejtett hatás önmagában, csak az önkormányzati gazdálkodás alapján nem ellenőrizhető. E szempont teljesülését nem vizsgáljuk.

garanciát, míg a 2012 és 2017 közötti mechanizmusok alapján politikai kötődés is szerepet játszik a meghozott döntésekben. Ez patrónus-kliens viszony kialakulásához, a költségvetési korlát puhulásához vezet – összhangban a szakirodalom megállapításaival (pl. Bordignon, 2006). Ennek következménye, hogy – annak ellenére, hogy a diszkrecionális döntésekben az új önkormányzati rendszerben továbbra is előnyt élveznek a kormánypárthoz kötődő települések – az ellenzéki önkormányzatok nem tudják forrásigényüket hitelfelvételből pótolni. Ez jelentős gátat szab esetükben az expansziós kényszernek, hiszen annak finanszírozására csak belső erőforrásokból van mód. A H3.4 hipotézist elfogadjuk.

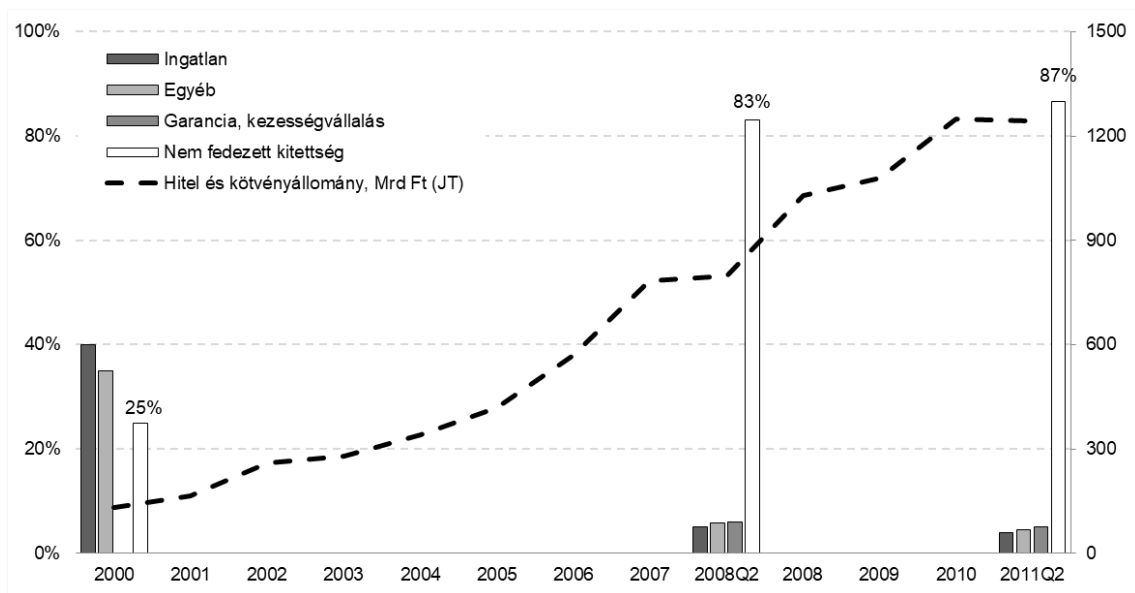
7.3.5. A kereskedelmi bankok hitelezési döntései

Az önkormányzatok 2006 és 2008 között lezajlott minden korábbit meghaladó eladósodási hulláma nem valósulhatott volna meg az lakosság és a hitelezők erkölcsi támogatása nélkül. Ennek oka, hogy az önkormányzatok fundamentumaiban – ahogy ezt korábban láttuk – nem történt olyan változás, ami a hitelképességet jelentősen javította volna. Sőt, ebben az időszakban jelentősen szűkült az önkormányzatok költségvetési mozgásteret. A hitelezés felfutását ezért párhuzamosan támogathatta a bankok kockázati étvágyának – ez időszakra általánosan is jellemző – növekedése, illetve a kimentésre vonatkozó várakozás, amelyet a gyenge jogszabályi környezet nem tudott eredményesen korlátozni. Az önkormányzati gazdálkodás a költségvetési fegyelem és a központi kontroll között lebegett. E terület „ura” azonban a puha költségvetési korlát. (lásd 7. táblázat) Ebből kifolyólag az önkormányzatok eladósodása az önkormányzatokon, a hitelezőkön és a kimentésre vonatkozó várakozásaik erősségén múlt. Az alábbiakban kereskedelmi bankok viselkedési mintázatain mutatjuk be a kimentésre vonatkozó várakozásokat.

Gál (2011) szerint az önkormányzati hitelkihelyezéseket – a jogszabályi előírásoknak megfelelően – megelőzi egy formális adósminősítési procedúra, azonban a hitelezési döntések nem ez alapján születnek meg. Az információ aszimmetria és a központi függőség miatt az önkormányzatok cash-flow-ja nehezen tervezhető, ami a cash-flow alapú finanszírozást megnehezíti. (Homolya-Szigel, 2008) Ugyanakkor mindemellett az önkormányzati ügyletek meglehetősen alulfedezettek: míg 2000-ben csak a kitettségek 25%-a volt fedezetlen, addig 2008-ra ez az arány 83%-ra, míg 2011-re 87%-ra nőtt. Elmondható, hogy az önkormányzati hitelezés nem tükrözte a cash-flow vagy a fedezeti

alapú hitelezés szempontjait. Ennek oka, hogy „a bankok abszolút mértékben alacsonynak ítélik meg az önkormányzatok hitelezésének kockázatait” annak ellenére, hogy a banki szakértők 2008-ban még nem bíztak a központi kormányzat segítségnyújtásában. (Homolya-Szigel, 2008:28) Gál (2011) szerint azonban az eladósodási hullám azonban egyértelműen feltételezi az implicit állami garanciát. Igaz ez annak ellenére, hogy az önkormányzati adósság jellemzően a nagyobb önkormányzatoknál koncentrálódott. (26. táblázat) Az alacsony kockázateszlelést az önkormányzati kitétségekre képzett értékvesztés, valamint az alkalmazott kamatfelár is tükrözi. Előbbi kapcsán elmondható, hogy az önkormányzatok nem teljesítő portfóliójának értékvesztéssel fedezett aránya jelentősen alulmúlta a teljes banki nem teljesítő hitelporfólióban mért arányt. A kamatfelárak kapcsán Aczél-Homolya (2011) azt állapítja meg, hogy a svájci frankban denominált kötvények kamatfelára 0 és 150 bázispont között alakult, amelyek még a svájci önkormányzatok által kibocsátott kötvényeket is alulmúlja.

20. ábra A kereskedelmi bankok önkormányzati kitétségeinek fedezettsége (%) és a hitelállomány változása, 2000-2011Q2



Forrás: Gál (2011), Aczél-Homolya (2011) alapján saját szerkesztés

A bankok várakozásaival kapcsolatos fenti megállapításokat az MNB hitelezési felmérése is alátámasztja.⁸⁰

⁸⁰ Az önkormányzati hitelezési folyamatokkal kapcsolatos felmérést hét finanszírozó kereskedelmi bank szakértőivel készítik el, amelyek átlagosan 96%-os részesedéssel rendelkeztek az önkormányzati hitelpiacon. A felmérések 2008. 2. félévé és 2014 3. negyedéve közötti időszakot ölelik fel. A hitelezési

26. táblázat Az önkormányzati kötelezettségek koncentrációja településtípusonként (Mrd Ft)

	főváros	megye	kerület	MJV	város	község	Összesen
Szállítói tartozás	12,5	23,9	10,5	23,9	44,7	18,8	134,2
Hosszú lejáratú hitelek/kötvények	163,4	137,5	86,6	295,3	317,5	76,4	1076,7
Rövid lejáratú hitelek	0,0	25,7	11,2	38,9	63,8	20,4	159,9
-ebből likvid hitel	0,0	22,3	6,7	30,6	25,5	9,5	94,7
Kötelezettségek összesen (1)	175,9	187,0	108,3	358,2	425,9	115,6	1370,8
Pénzeszközök (2)	56,5	58,8	45,7	50,0	111,0	49,6	371,6
Nettó pénzügyi vagyon (2)-(1)	-119,4	-128,3	-62,6	-308,2	-314,9	-66,0	-999,3

Forrás: Magyar Államkincstár adatok alapján saját számítás és szerkesztés

A hitelezési felmérésből elsősorban a hitelezési feltételek és a portfólióminőség változását vizsgáltuk. Az eredményeket a 21. ábra szemlélteti. Az első ábra bemutatja, hogy 2009Q2 és 2010Q2 között az önkormányzati portfólióminőség romlásával egyidejűleg a kihelyezni kívánt mennyiség növekedett. Hasonló együttmozgás történt az adósságátvállalással érintett években, ellenkező előjellel. A hitelezési feltételek a vizsgált időszakban erősödtek, azonban ezt jellemzően a kockázati étvágy csökkenése okozta; jellemzően csak az adósságátvállalás éveiben volt ennél nagyobb hatása az iparág-specifikus problémáknak.⁸¹ A vizsgált időszak utolsó évei egybe esnek az új önkormányzati rendszer első éveivel, illetve az adósságátvállalás időszakával. Látható, hogy az adósságátvállalással párhuzamosan mind a fedezeti követelmények, mind a hitelképességi elvárások csökkentek, annak ellenére, hogy az önkormányzatok hitelképessége nem változott, vagy akár csökkent is.

Megvizsgáltuk továbbá a 2012 és 2017 között a központi kormányzat által jóváhagyott hitelek elérhető kondícióit. (27. táblázat) Csekély mértékben, de továbbra is megfigyelhető működési célú hitelezés, míg a jóváhagyott ügyletek között található több 25-30 éves futamidejű ügylet is (összértékük 149,3 Mrd Ft). A jóváhagyott hitelek többsége forint ügylet, de történt hitelfelvétel euróban is.

felmérésről és a módszertanról bővebben: <https://www3.mnb.hu/penzugyi-stabilitas/publikaciok-tanulmányok/hitelezesi-felmeres>

⁸¹ Az emelkedő hitelezési kockázatokat jelzi, hogy a devizakötvények kibocsátást követően az árfolyam akár 60%-kal is gyengülhetett, ahogy arra a devizahitelezés szektorális sajátosságai kapcsán Schepp-Pitz (2014) rámutattak.

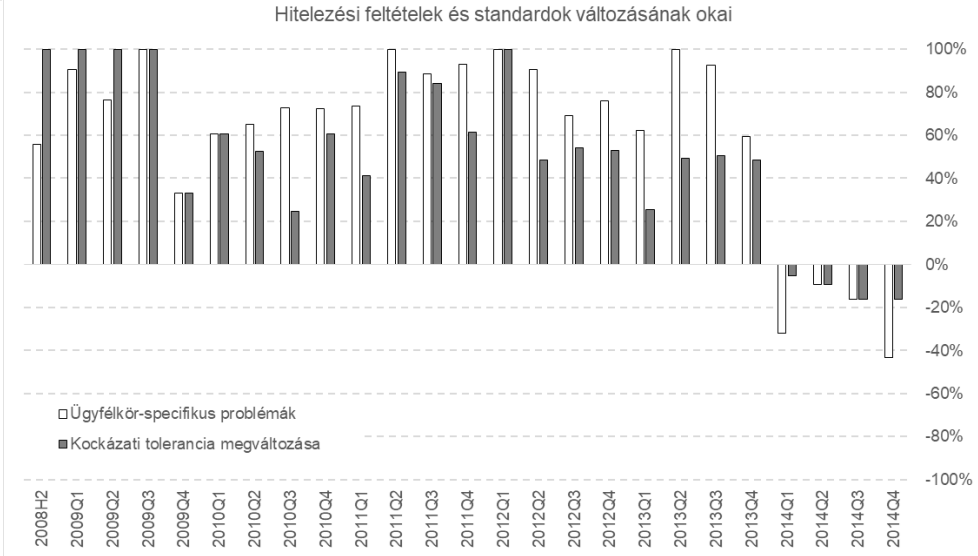
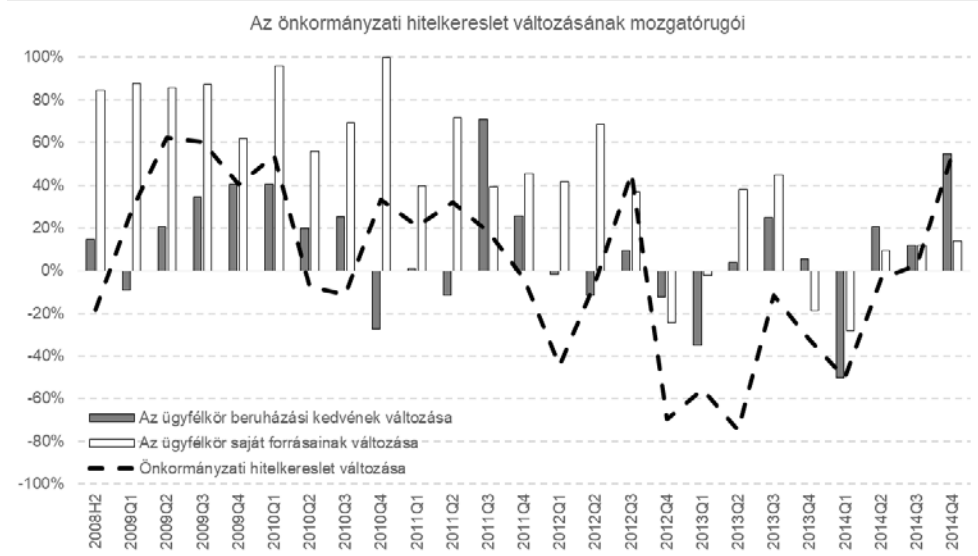
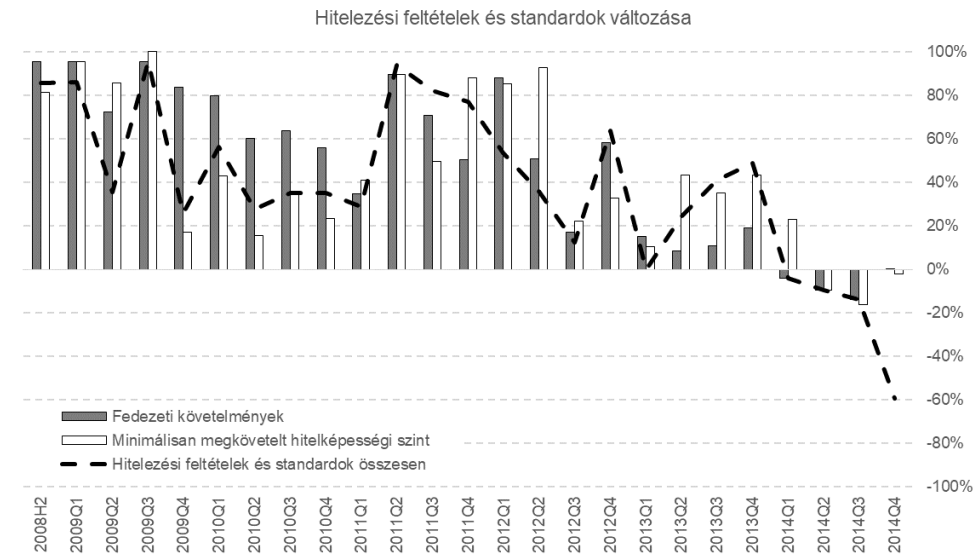
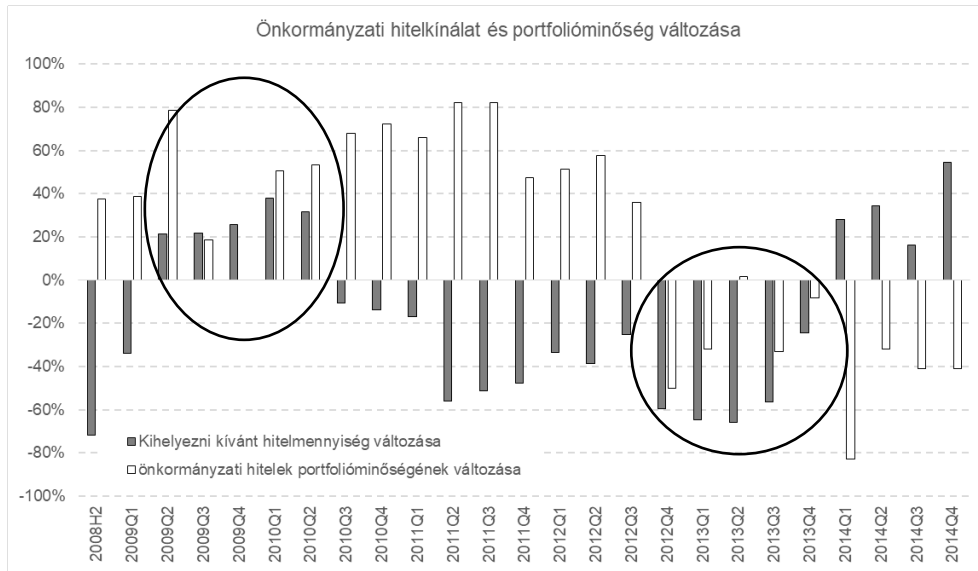
**27. táblázat A központi kormányzat által jóváhagyott önkormányzati hitelek
összege (Mrd Ft) és átlagos futamideje**

	Futamidő	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Összesen
adósságmegújítás/ szerződésmódosítás/egyéb	5,9 év	45,8	14,0	0,4	3,6	0,6	2,0	66,5
működés	4,1 év	4,0	0,0	1,4	0,0	1,0	0,1	6,6
fejlesztés	9,0 év	8,1	5,5	53,2	102,8	87,1	21,9	278,5
Összesen	8,1 év	58,0	19,5	54,9	106,5	88,8	23,9	351,6

Forrás: Kormányhatározatok alapján saját számítás és szerkesztés

A fentiek alapján a H3.5 hipotézist a teljes időszakra elfogadjuk. A kimentés előtt a bankok hitelezési döntéseit jelentősmértékben befolyásolhatta a kimentésre való várakozás. Ez nem változott az új önkormányzati rendszerben sem, amit a korábbi kimentés, valamint a hitelfelvételek központi jóváhagyásának tapasztalatai, utóbbiból eredeztetett implicit állami garancia (újra) tovább fokoz. Ennek következménye, hogy a közeljövőben valószínűleg továbbra sem a piaci mechanizmusokon fog múlni az önkormányzati eladósodás.

21. ábra Az MNB önkormányzati hitelezési felmérésének néhány területe, 2008Q3-2014Q4*



*A 2014Q4 értékek a 2014Q3-ban a banki szakértők által anticipált értékek. A hitelezési felmérésben mind a hitelkereslet, mind a hitelképesség változásának több megjelenési formája és oka van; itt csak az általunk legfontosabbakat tüntettük fel. A pozitív értékek nettó növekedést, illetve szigorítást jelentenek, míg a negatív értékek nettó csökkenést, illetve lazítást.

Forrás: MNB adatok alapján saját szerkesztés

8. A kutatási eredmények összefoglalása

A kutatás fő kérdése az volt, hogy a decentralizációs mámorban született önkormányzati rendszer elmúlt közel három évtizedében fennálltak-e a költségvetési korlát felpuhulásának intézményi feltételei. Ehhez a dolgozat a fiskális decentralizációval, az önkormányzatok pénzügyi architektúrájával, valamint a puha költségvetési korláttal kapcsolatos szakirodalomról adott átfogó áttekintést, amely során három további elméleti konstrukciót fogalmazott meg, majd alkalmazott a dolgozat további részeiben. Egyrészt javaslatot tett a pénzügyi architektúra új szemléletű elemzésére, az önkormányzati részköltségvetések keresztfinanszírozásában rejlő veszélyek feltárására, valamint a pénzügyi kapacitás mutatójának módosítására. Másodrészt bemutatta, hogy egy eladósodási hullámban mi motiválhatja az önkormányzatokat potyautas magatartásra. Harmadrészt bemutatta a költségvetési terhek időbeli (pay-as-you-go/use) és térbeli (PKK) szétterítésének összefüggéseit.

A dolgozatban bemutattuk, hogy a magyarországi önkormányzatok magatartásában markánsan jelen volt az expanziós kényszer. Annak alátámasztásához, hogy az ebből fakadó terheket módjukban állt-e más közösségekre áthárítani, 3 hipotézist, és 12 alhipotézist fogalmaztunk meg. Az alhipotézisek nagy számosságát az önkormányzati rendszer 2013. évi átalakítása okozta; a hipotéziseket külön értékeltük az 1990 és 2012 között működött rendszer, valamint a 2013-tól működő új önkormányzati rendszer vonatkozásában. Mivel átfogóan akartuk értékelni a puha költségvetési korlát jelenségét, ezért a hipotézisek alátámasztásához kis részben a szakirodalom korábbi kutatási eredményeire is támaszkodtunk.

28. táblázat A kutatás eredményeinek összefoglalása

Hipotézis		Időszak	#Hipotézis	Eredmény
Az önkormányzatok nem rendelkeztek megfelelő mértékű saját bevétellel és szabadon felhasználható forrással.		1990-2012	H1.1	részben elfogadva
		2013-2017	H1.2	elfogadva
A kormányzati döntések nem mentesek a politikai elköteleződéstől.		2002-2012	H2.1	részben elfogadva
		2013-2017	H2.2	részben elfogadva
		kimentés során	H2.3	elfogadva
A hitelezési döntéseket meghatározta a kimentési várakozás	Adósságrendezési eljárás nem tölti be funkcióját	1996-2012	H3.1.1	részben elfogadva
		2013-2017	H3.1.2	elfogadva
	A hitelfelvételi korlát nem tölti funkcióját	1996-2011	H3.2.1	elfogadva
		2012-2017	H3.2.2	részben elfogadva
	az eladósodás során szerepet játszottak politikai szempontok	2006-2010	H3.3	elfogadva
	A központi kormányzat döntései az önkormányzati hitelfelvételről nem mentesek a politikai kötődéstől	2012-2017	H3.4	elfogadva
	A kereskedelmi bankok hitelezési döntéseik során számítanak a központi kormányzat kimentésére	2000-2011	H3.5.1	elfogadva
		2012-2017	H3.5.2	elfogadva

Forrás: saját összeállítás

A kutatási eredmények alapján megállapíthattuk: annak ellenére, hogy az önkormányzatok rendelkeztek megfelelő mértékű saját bevétellel, a pénzügyi mozgásterük ettől függetlenül egyre jobban szűkült. Ennek oka az átengedett adók fokozatos csökkenése, az adóerő-képesség támogatásokba való beszámítása, a kötött felhasználású támogatások növekedése. Az új önkormányzati rendszerben – a saját bevételek arányának növekedése ellenére – ez tovább fokozódott. Ez tovább fokozza az egyébként is mélyen berögzült várakozást, hogy probléma, forráshiány esetén a központi kormányzat majd segít. Az 1990 és 2012 közötti időszakra vonatkozó hipotézist részben, míg a 2013 és 2017 közötti időszakra vonatkozó hipotézist teljes mértékben elfogadtuk.

Kutatási eredményeink rávilágítottak, hogy a diszkrecionális kormányzati döntésekben szerepet kapnak politikai szempontok. Annak ellenére, hogy a települési vizsgálatokban gyenge és közepes erősségű kapcsolatot mértünk, a kapcsolat erőssége jelentősen gyengült az egy főre jutó támogatások esetén. Mivel a puha költségvetési korlát kulcsmozzanata a kimentésre vonatkozó várakozás, véleményünk szerint az egy településre jutó támogatások politikai színezete elégséges az önkormányzati várakozások befolyásolásához. Ennek egyenes következménye, hogy a kormánypárti települések nagyobb eséllyel és nagyobb összegben juthatnak diszkrecionális működési és beruházási támogatáshoz. Ez még erőteljesebben volt megfigyelhető az adósságkonszolidáció során.

E jelenség a patrónus-kliens viszony kiépítésére ösztönözheti az önkormányzatokat. A H2.1 és a H2.2 hipotézist részben, míg a H2.3 hipotézist teljes egészében elfogadtuk.

Kutatási eredményeink alátámasztják, hogy 2006 és 2010 közötti eladósodási hullámban szerepet játszott a politikai kötődés; a kötvény-kibocsátások felfutásában jelentős szerepe volt a nem-kormánypárti településeknek. A H3.3 hipotézist elfogadtuk.

Bemutattuk, hogy a hitelfelvételi korlát 1996 és 2011 között nem töltötte be funkcióját. A 2012-től hatályos új szabályozás számos ponton kijavította a hiányosságokat, azonban az már nem passzív kontroll, hanem a központi kormányzat engedélyeztetési eljárásának elemeként él tovább, így veszített jelentőségéből. Ezt megerősítette, hogy a vonatkozó kormányhatározatok és saját számításaink szerint több olyan ügylet is engedélyezésre kerülhetett, amelyek a hitelfelvételi korlát által szabott feltételeket nem teljesítik.

Ezzel összefüggésben megvizsgáltuk azt is, hogy politikai klientilizmus megfigyelhető-e a hitelfelvelek – központi kormányzat általi – engedélyeztetési eljárásában. A kapott eredmények alapján a politikai szempontok teret kapnak a döntések során. A H3.4 hipotézist elfogadtuk. Vegyük észre, hogy a saját erős (pl. hitelforrásból finanszírozott) beruházások visszaszorulásával sérül a beruházások terheinek igazságos elosztásának (pay-as-you-use) elve. Amennyiben helyi beruházásokat központi támogatásból finanszíroznak, úgy a terhek pontszerűen (adott évben), azonban földrajzilag szétterítve jelentkeznek. Ráadásul e források elosztása nem szabályalapú, hanem jellemzően a központi kormányzat diszkrecionális hatáskörébe tartoznak. A mechanizmus eltérő, de a hatás végeredményben hasonló a kimentés és a puha költségvetési korlát hatásaihoz.

Az adósságrendezési eljárások elemzésébe új szempontot vittünk a politikai elköteleződés vizsgálatával. Elmondható, hogy az adósságrendezési eljárások csak kezdetben, a 2000-es évek elejéig volt képes átmenetileg kialakítani a pénzügyi fegyelmet. Ez időszakban az önkormányzatok befelé fordultak, és forrásigényüket vagyoneértékesítésből pótolták. Tekintettel arra, hogy a 2013. évi jogszabályi változások szinte érintetlenül hagyták az adósságrendezési szabályokat, így a H3.1.1 hipotézist részben, a H3.1.2 hipotézist teljes mértékben elfogadtuk.

Bemutattuk, hogy a kereskedelmi bankok 2000 és 2012 között bíztak a központi kormányzat segítségében, és ennek szellemében hozták meg hitelezési döntéseiket. Ez 2012 után sem változott: arra a következtetésre jutottunk, hogy a kereskedelmi bankok hitelezési döntéseiket továbbra is azzal a feltételezéssel hozzák meg, hogy az

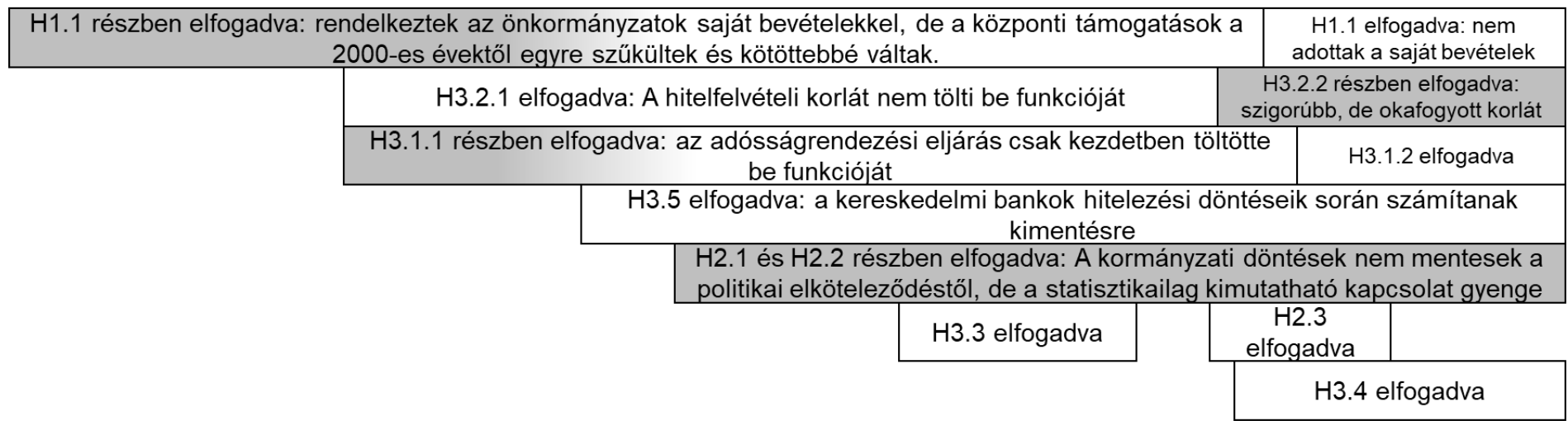
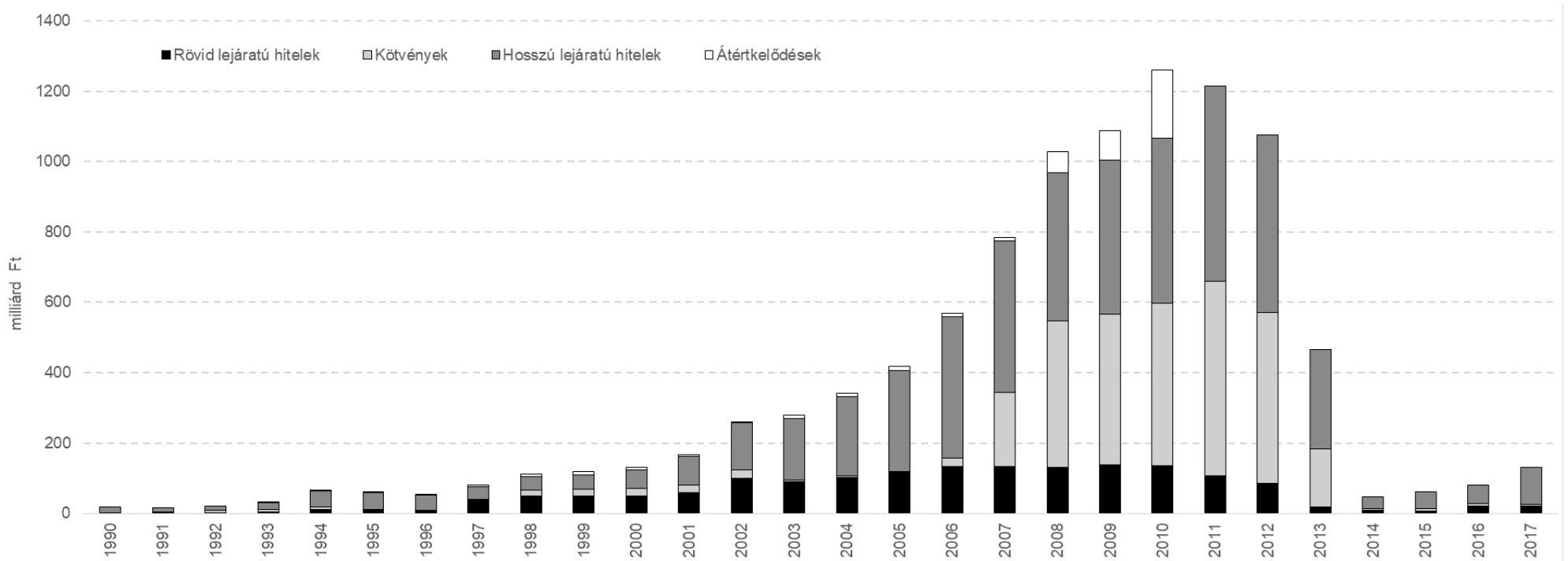
önkormányzat fizetéseképtelensége esetén a központi kormányzat segítséget nyújt. E várakozást az engedélyeztetési eljárásból fakadó implicit garancia is erősíti.

A fentiek fényében továbbra is nyitott a kérdés: összességében a költségvetési korlát felpuhulásának feltételei fennálltak-e 1990 és 2017 között, illetve hogyan változtak-e feltételek. A kérdés megválaszolásához a hipotézisek ellenőrzésének eredményét a 22. ábra egy idővonalon foglalja össze. Az ábra felső része az önkormányzatok adósságállományának alakulását mutatja be 1990 és 2017 között, míg az oszlopdiaagram alatt egyes hipotéziseket tüntettük fel a vonatkozási időszaknak megfelelően. Utóbbiak esetében a fehér háttérrel jelöltük a költségvetési korlát felpuhulásához vezető tényezőket, míg szürke háttérrel azokat, amelyek részben járultak hozzá a felpuhuláshoz. (az oszlopdiaagram jelmagyarázatát az ábra felső része tartalmazza). Színátmenetet használtunk abban a két esetben, amikor az adott tényező egyre inkább a felpuhuláshoz járult hozzá.

Az eredményeket összefoglalóan az alapján értékelhetjük, hogy melyik szín van túlsúlyban. Ez alapján a kutatás fő kérdésére a válasz: **igen**. Az önkormányzati rendszer intézményi kereteiben teljesültek a puha költségvetési korlát feltételei. Az önkormányzatok és a piaci szereplők viselkedését befolyásolta az a várakozás, hogy (súlyos) pénzügyi baj esetén a központi kormányzat segíteni fog. Ahogy látható ezek a hatások egyre erősödtek. Azonban az adósságrendezési és hitelkeresleti tapasztalatokból arra következtetésre jutottunk, hogy minél kisebb egy önkormányzat, annál keményebb a költségvetési korlát, ami visszaigazolja Wildasin (1997) megállapításait. (H3.1) Az intézményi keretek különbözősége miatt azonban a politikai törésvonalak mentén eltérő folyamatok játszódtak le 1990 és 2011 között, valamint 2011-et követően. A kimentés előtt a magyar példa Bordignon-Turati (2003) tapasztalatait igazolta: a kormánypárthoz közelebb álló települések több forráshoz jutottak (H2.1), míg ex post a 2006 és 2010 között zajló eladósodási hullámban jelentős volt a nem kormánypárti önkormányzatok szerepe (H3.3), amit a piaci mechanizmusok (H3.5.1 és H3.1.1) és a hitelfelvételi korlát (H3.2.1) sem tudtak kontrollálni. Az új önkormányzati rendszerben a diszkrecionális kormányzati döntések (H2.2 és H2.3), illetve a hitelengedélyezési tapasztalatok (H3.4) alapján megfigyelhető, sőt egyre növekszik a politikai klientilizmus szerepe; a megerősített hitelfelvételi szabályok több esetben ignorálva lettek. (H3.2.2) Ennek következménye pedig, hogy a hátrányba kerülő önkormányzatok kizárólag belső erőforrásaikra támaszkodhatnak az expanzió során. Ebből kifolyólag az új önkormányzati

rendszer működésének anomáliái ezen önkormányzatoknál a költségvetési fegyelem kialakulásának, a költségvetési korlát keményedésének irányába hatnak. Azonban azon önkormányzatok, amelyek hozzájutnak az addicionális központi- vagy hitelforrásokhoz, továbbra is számíthatnak kimentésre: az eladósodást pedig várhatóan nem fogják kontrollálni piaci mechanizmusok (H3.1.2 és H3.5.2), mivel azoknál sokkal erősebbek az adminisztratív kontrollok, amik erősítik az implicit állami garanciát. Ráadásul az önkormányzati finanszírozásban már a kezdetek óta folyamatosan megfigyelhető a központi kormányzattól való függőség növekedése (H1.1 és H1.2) Az új önkormányzati rendszer tapasztalatai már Robinson-Torvik (2009), valamint Fink-Stratman (2009) megállapításait támasztják alá, hogy a puha költségvetési korlát nem csupán alapértelmezett adottság, hanem központi kormányzat által támogatott mechanizmus. Ebből kifolyólag egy újabb kimentés várhatóan olyan önkormányzatot fog érinteni, amely előnyöket élvezett a központi támogatások és/vagy a hitelfelvétel során. Az *első fecske* már meg is érkezett: a kormánypárthoz kötődő Pécs vezetése 2017 közepén kért nyilvánosan kormányzati segítséget. (Vasvári, 2018a)

22. ábra Az önkormányzati rendszer adósságállománya és a hipotézisek értékelése



Forrás: MNB adatok alapján saját szerkesztés és összeállítás

9. Konklúzió

Az önkormányzati rendszer első 23 évét meghatározta, hogy az önkormányzati feladatok nem kerültek pontosan meghatározásra. Míg az ágazati törvények folyamatosan határozták meg az újabb feladatokat az önkormányzatok részére (*vertikális feladatátrendezés*), addig a települési önkormányzatok továbbadhatták az általuk nem teljesíthető, vagy problémásabb feladatokat a megyei önkormányzatok részére. Ez 2013-tól megváltozott: az új szabályozás pontosan, településtípusonként határozza meg az önkormányzati feladatokat. Ennek „ára”, hogy a lényegesen kevesebb feladat maradt az önkormányzatoknál, míg a megyei önkormányzatok de facto közfeladat nélkül maradtak.

A rendszerváltást követően az önkormányzatok nagyrészt szabadon gazdálkodhattak bevételeikkel. Számos helyi adót vethettek ki, bár az adók alapját, valamint a kivethető maximális mértéket jogszabály határozta meg. Az adóbevételekben egyre meghatározóbbá vált iparűzési adó 1999-től kezdve redisztributív jelleget kapott, ami az új önkormányzati rendszerbe is átemelésre került. Így hiába növekedett meg az adóbevételek súlya az önkormányzati gazdálkodásban, annak egy jelentős része a helyi közfeladat-ellátásban le volt kötve. Nagy jelentőséggel bírtak az átengedett adóbevételek, köztük a gépjárműadó és a személyi jövedelemadó helyben maradó része. Ennek aránya azonban folyamatosan csökkent, a helyi önkormányzatokat megillető szja jövedelem egyre nagyobb része került jövedelemkiegyenlítési céllal vagy normatívák fedezeteként visszaosztásra. Végül az új önkormányzati rendszer de facto megszüntette a forrásallokáció e formáját. A központi transzferekben is hasonló központosítás volt megfigyelhető már a rendszer születése óta: csökkentek a szabadon felhasználható támogatások, a kötött felhasználású támogatások súlyuk növekedésével egyidejűleg egyre elaprózottabbak lettek. Ez oda vezetett, hogy az önkormányzatoknak több közfeladat kapcsán csak végrehajtó szerep jutott. A nem megfelelő színvonalú szolgáltatásokért a helyi és központi szint egymásra mutogatott, kollektív felelőtlenség alakult ki. E viszonyokat az új önkormányzati rendszer konzerválta, az önkormányzatok kiszolgáltatottsága nem csökkent. Ez növelte az önkormányzatokban a kimentésre vonatkozó várakozásokat.

A kötött felhasználású támogatások arányának növekedésével párhuzamosan egyre jobban nőtt a központi kormányzat kizárólagos jogkörébe tartozó támogatások súlya. Az ily módon elosztott működési célú támogatások súlya bár csak ritkán haladta meg az 5%-

ot, az igénybe vevők körének növekedése, a célzottsággal kapcsolatos hiányosságok a költségvetési korlát felpuhulásának irányába hatottak. Ezzel szemben a beruházásokkal kapcsolatos diszkrecionális döntések nagyobb súlyt képviselnek. Az elosztás során azonban mindkét esetben felfedezhetőek voltak a politikai klientilizmus jelei. Összességében a vertikális egyensúly a 2000-es években megbomlott, ettől kezdve a költségvetési évek többségében hiányt mutatott az önkormányzatok költségvetési egyenlege. Ez egybe esett az expanziós kényszer, ezen belül a beruházási aktivitás növekedésével. Az önkormányzatok választhattak: a költségvetési fegyelem jegyében, zömében belső erőforrásokra támaszkodó, fenntartható költségvetési politikát folytatnak, vagy a kisebb ellenállás felé tesznek lépéseket és a vagyonértékesítést és/vagy az eladósodást választják.

Számos önkormányzat választotta egyik vagy másik utat; a döntést befolyásolhatta többek közt a politikai kötődés vagy a település méretéből fakadó kemény(ebb) költségvetési korlát. A dolgozatban tett szektorszintű megállapítások alapján azonban jelentős elmozdulás történt a hitelfelvétel irányába. Ez azért is történhetett, mert a központi kormányzat piaci és a hierarchikus mechanizmusok erősítésére tett lépései eleve nem voltak alkalmasak a költségvetési korlát keményítésére. Az önkormányzatok hitelfelvétele így a források központosítása és a konfliktusok decentralizálása által megtépázott költségvetési fegyvelmen, valamint a kereskedelmi bankok – jelentős kockázatúságot mutató – hitelezési politikáján múlt. A költségvetési korlát felpuhult, aminek egyértelmű jele volt az adósságszolgálatra felhasználható bevétellel de facto nem rendelkező megyék eladósodása, illetve a 2006 és 2008 között lejáratott kötvénykibocsátási hullám. A politikai szempontból kétpólusúvá vált közigazgatásban a pénzügyi és kormányválság megerősítette a várakozásokat, hogy az önkormányzatok 2010 után majd tiszta lappal indulhatnak. A törlesztések forrását több esetben nem tervezték meg,⁸² így nagy riadalmat keltett, hogy 2011-ben már a legtöbb esetben lejárt a törlesztési moratórium.

Az önkormányzatok segítségért kiáltottak,⁸³ ami végül meg is érkezett: 2011 és 2014 között az önkormányzatok teljes adósságállományát átvállalta vagy kifizette a központi

⁸² A forint gyengülése a svájci frankkal és az euróval szemben ugyan növelte az eredetileg anticipált törlesztő részleteket, de azt a kamatok csökkenése részben kompenzálta (Homolya-Szigel, 2008).

⁸³ Az akkori kommunikációból csak egyet emelnénk ki: a MÖSZ elnöke azt kérte a miniszterelnöknek írt levelében, hogy az önkormányzatok egy évvel halaszthassák el kötvények kezdődő törlesztését. (napi.hu, 2011; portfolio.hu, 2011) E híre a Magyarország CDS felára is reagált, ami megerősíti Jenkner-Lu (2014) megállapításait. (erről bővebben: index.hu, 2011a, 2011b; hvg.hu, 2011)

kormányzat. Felelősségre vonás nem történt, de jure feltételt nem szabtak. Az adósságkonszolidáció során pedig észrevehetőek voltak arra utaló jelek, hogy a központi kormányzat a kormánypárti kötődésű önkormányzatokkal bőkezűbben bánt.

Nem tudható, hogy a felhalmozott adósságállomány mekkora szerepet játszott az önkormányzati feladatok átrendeződésében; tekintettel a központi kormányzat központosítási fordulatára, valószínűleg ettől függetlenül is jelentős reformok történtek volna. Horváth (2014) véleménye szerint a válsághelyzet téves sugalmazása, az intervenció elkerülhetetlensége a szektor átalakításának „bársonyosságát” hivatott szolgálni. A feladatok elvonása így igazoltabbnak tűnt a válságkezelés elkerülhetetlenségére hivatkozva. Valójában a központi kormányzat centralizációs törekvései így könnyebben utat találtak maguknak az önkormányzati döntéshozók között, ellenállás nem volt. Pedig a megyék de facto megszűntek, a települési önkormányzatoktól számos feladat került elvonásra, költségvetési súlyuk csökkent. Az önkormányzati lobbi gyakorlatilag megszűnt azzal, hogy 2014-től a polgármesteri és az országgyűlési parlamenti megbízatás összeférhetetlenné vált. A támogatások minden korábbinál kötöttebbek, a feladatfinanszírozási rendszer nem sarkall az eredményesség növelésére. Hasonlóan a beruházási támogatásokhoz, a működésben is immár a források maximalizálása cél, függetlenül attól, hogy a kereslet és kínálat megegyezik-e. A központi kormányzat döntött, és nem hagyta a piaci mechanizmusokra az önkormányzati hitelfelvétel korlátozását. Aktív kontrollt biztosítva egyenesen a Kormány hagyhatja csak jóvá az önkormányzatok hitelfelvételét. E megoldás – összhangban a szakirodalommal – átpolitizált döntéseket eredményez, mindamelllett, hogy erősíti az implicit állami garanciát az ügyletek mögött. Az önkormányzatok kiszolgáltatottsága nőtt, a központi döntéseknek köszönhetően gazdálkodásukban nőtt a kézi vezérlés szerepe. De jure keményedett a költségvetési korlát, de csak azoknak, akik a diszkrecionális kormányzati döntésekből kifolyólag kevesebb támogatáshoz jutnak, és/vagy nem vehetnek fel hitelt. Nekik a belső kapacitásokra kell támaszkodniuk. Azon önkormányzatok számára azonban, akik részesülnek a központi kormányzat támogatásában, a költségvetési korlát gyakorlatilag továbbra is puha maradt. A piaci mechanizmusok nem fognak gátat szabni az eladósodásnak, amelyet a központi kormányzat implicit garanciája erősít.

Nem is maradt el az újabb segélykiáltás: 2017 nyarán Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzatának – kormánypárthoz kötődő – polgármestere bejelentette, hogy a város 5 milliárd Ft-os hiányt halmozott fel, ami az önkormányzat által tulajdonolt vállalatokkal

együtt 9,5 milliárd Ft is lehet. Egyúttal kérte a Magyar Államkincstár szakértőinek segítségét a probléma kivizsgálásában és az okok feltárásában. A város egyik országgyűlési képviselője hozzátette: számítanak a központi kormányzat segítségére a helyzet rendezésében.⁸⁴

Itt felmerül a kérdés: csőd esetén a központi kormányzat mentse-e ki az önkormányzatot, vagy sem? Ahogy láttuk, a válasz nem egyszerű. Csatlakozom Kornai Jánoshoz, magam sem vagyok kimentés ellenes vagy kimentés párti. Egy kimentésnél minden esetben mérlegelni kell a központi kormányzatnak a kimentés költségeit és hasznait, rövid és hosszú távon, különösen arra tekintettel, hogy egy kimentés tovább erősíti az önkormányzatok jövőbeni kimentéssel kapcsolatos várakozásait. Véleményem szerint azonban törekedni kell egy kimentés során is arra, hogy a költségviselők és a haszonélvezők köre ne váljon el egymástól. Ez megvalósulhat akár feltételes kimentés keretében vagy visszatérítendő támogatások formájában. Mindemellett szükséges lehet a döntéshozók felelősségre vonása, szankcionálása is. Például a csődbe jutott önkormányzati vezetők újraválasztásának megtiltása még nem jelentene nagy beavatkozást a helyi közösségek autonómiájába, azonban jelentős lépés lenne a költségvetési fegyelem kialakulásának irányába.

A fenti eset kapcsán a központi kormányzat részéről – egyenesen a miniszterelnöktől – visszafogott válasz érkezett: *„aki megcsinálta a bajt, az csinálja meg a rendet is.”*. Ugyanakkor azt is hozzátette, hogy *„mi a pécsi emberek mögött fogunk állni”*. A központi kormányzat lépése tükrözi ezt a kettősséget: mentőövet dobott, de ezúttal szigorú feltételeket is szabott: a segítség fejében jelentősen szűkült a város vezetésének autonómiája, gyakorlatilag a központi kormányzat gyámsága alá került. Ez elrettentő példa lehet többi városvezető és a hitelező bankok számára. Talán ez az első lépés piaci mechanizmusok és egy valóban decentralizált önkormányzati rendszer felé.

A kutatás eredményei alátámasztják, hogy az önkormányzati rendszer elmúlt közel három évtizedében, a mai napig fennállnak a költségvetési korlát felpuhulásának intézményi feltételei. E tapasztalatok értékesek lehetnek, amennyiben a központi kormányzat és az önkormányzatok új mérföldkőhöz érkeznek, ami teret enged a rendszer újbóli reformjára. Jelen kutatás azonban csak az első kísérlet a fiskális decentralizáció és puha költségvetési korlát összefüggéseinek vizsgálatára a magyar önkormányzati rendszerben, így

⁸⁴ A pécsi esetről részletesen ír Vasvári (2018a)

elsősorban szektorszinten vizsgálódik és tesz megállapításokat. Rendkívül hasznos lenne az expanziós kényszer és a költségvetési korlát részletesebb, legalább településkategóriánkénti vizsgálata; ezt többek közt az is indokolhatja, hogy a költségvetési korlát a települések méretének csökkenésével egyre keményebbé válik (v.ö. Wildasin, 1997), így egyre inkább a támogatási forrásokra való támaszkodás és a belső eladósodás megjelenése válhat meghatározóvá a hitelforrások helyett. Értékes tapasztalatot nyújthat továbbá a 2018-2019. évek gazdálkodási folyamatainak vizsgálata. Ennek oka, hogy az önkormányzatok gazdálkodásában (is) megfigyelhető a politikai ciklusok hatása, a választási években tapasztalható kiugró beruházási, hitelfelvételi és túlköltekezési hajlam. Ezt tovább erősítette, hogy eddig ugyanabban az évben került sor az országgyűlési és önkormányzati választásokra. 2014-től bevezetett ötéves önkormányzati ciklusoknak köszönhetően ez a jövőben szétválik: 2019-ben először kerül sor úgy önkormányzati választásokra, hogy azt ne előzte volna meg tavaszi országgyűlési választás. További kutatások szükségesek továbbá annak megállapításához, hogy az új finanszírozási rendszerben a saját bevételek mekkora hányada használható fel ténylegesen szabadon. Ez elengedhetetlen az önkormányzatok autonómiájának és hitelképességének megítéléséhez. Hasznos eredményekkel szolgálhatnak azon önkormányzatok tapasztalatai, amelyeknek külső források hiányában zömében saját kapacitásaikra kell támaszkodniuk: valóban kialakul a költségvetési fegyelem ezeknél az önkormányzatoknál, és ha igen milyen mechanizmusokon keresztül? Külön figyelmet érdemel Pécs város esete: a feltételes kimentés milyen következménnyel jár helyi szinten, és vajon az valóban fegyelmező erővel hat más önkormányzatok gazdálkodására?

A magyarországi példa jól szemlélteti, hogy a decentralizáció kemény dió. Sokkal könnyebb írni, olvasni vagy elmélkedni róla, mint a gyakorlatban úgy megvalósítani, hogy annak elsősorban az előnyei domborodjanak ki. Azonban megéri a fáradozásokat. Minél erősebb/kiterjedtebb a hatalom decentralizációja, annál inkább képesek az önkormányzatok negyedik hatalmi ággként kontrollálni a központi kormányzat tevékenységét. Pusztán létük növeli az elszámoltathatóságot és az átláthatóságot. A jól megtervezett decentralizáció segítségével javítható az eredményesség, a helyi kereslet és nyújtott közfeladatok/beruházások egybeesnek. Ha nem, a választásokon a helyi politikai erők is leválthatóak, ahol egy-egy szavazat nagyobb súllyal esik latba, mint az országos választásokon. Az önkormányzatok mandátumukat a központi kormányzattól, legitimitációt viszont a helyi közösségtől nyerik. Kérdés, hogy a helyi közösség az

önkormányzatot a túlköltekezésben, a helyi kiadások teherviselésének térben is időben való szétterítésében is támogatja-e. Ugyanis ez a nulladik lépés: ha a szavazókban kialakul költségvetési fegyelem, ha kikerülnek a paternalista állam ernyői alól, elszámoltatásuk utoléri az önkormányzati vezetőket. Ez azonban – úgy tűnik – annál sokkal lassabb folyamat, minthogy annak szűk három évtized alatt eredménye legyen.

10. Felhasznált irodalom

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság alkotmányáról
1990. évi C. törvény a helyi adókról
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról
1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről
1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról
2006. évi CXXXIII. törvény a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról
2007. évi CXXVIII. törvény a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetésének végrehajtásáról
2007. évi T/4320. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról
2008. évi LXXVIII. törvény a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetésének végrehajtásáról
2009. évi CXXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásáról
2010. évi XCVIII. törvény a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetésének végrehajtásáról
2011. évben elfogadott Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
2011. évi CXCIV. törvény az államháztartásról
2011. évi CXXXIII. törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról
2012. évi CLV. törvény a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény végrehajtásáról
2013. évi CXCV. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény végrehajtásáról,
2014. évi LXII. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény végrehajtásáról,

2015. évi CLXXII. törvény Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény végrehajtásáról,

2016. évi CXXII. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény végrehajtásáról, T/12284

2017. évi CLXX. törvény Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény végrehajtásáról,

2018. évi T/1671 törvényjavaslat Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény végrehajtásáról.

22/2013. (VI. 11.) BM rendelet

353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet

60/2011. (XII. 23.) BM rendelet

Aczél Á. – Homolya D. (2011): Az önkormányzati szektor eladósodottságának kockázatai pénzügyi stabilitási szempögből. MNB-szemle 2011. október pp. 7-14.

Adó Online: Helyi adók adatbázisai, 2013-2017, www.ado.hu (letöltve: 2018.01.19)

Ahmad, E – M. Albino-War – R. Singh (2006): Subnational Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations. In: Ahmad, E. – G. Brosio (szerk.): *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 405-427.

Allers, M. A. (2014): The Dutch Local Government Bailout Puzzle. *Public Administration*, 93. évf. 2. sz. pp. 451–470.

Ambrosanio, M. F. – M. Bordignon (2006): Normative versus positive theories of revenue assignments in federations. In: Ahmad, E. – G. Brosio (szerk.): *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 306-338.

Asatryan, Z. – L. P. Feld – B. Geys (2015): Partial fiscal decentralization and sub-national government fiscal discipline: empirical evidence from OECD countries. *Public Choice*, 163. évf. 3-4 sz. pp. 307-320.

atlatszo.hu: EU projektek adatbázis 2007-2015, készítette Orsós Mihály (letöltve: 2018.11.05) <https://adat.atlatszo.hu/eu-kereso/>

atlatszo.hu: Széchenyi 2020 adatbázis, készítette Orsós Mihály (letöltve: 2018.11.05) <https://adat.atlatszo.hu/szechenyi2020/>

Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve.

Áldozó T. (2016): A tervezett SZJA-csökkentés és az önkormányzatok. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 4. sz. pp. 50.

Bajnai, Zs. – Németh I. – Pomázi O. – Szudi F. (2018): *Eléri-e célját az önkormányzati adósságrendezés?* Budapest, Állami Számvevöszék, 33 p.

Barati I. (2002): A helyi kormányzatok hitelpiaci részvételének ösztönzése. *Magyar Közigazgatás*, 52. évf. 10. sz. pp. 593-599.

- Baskaran T. (2010): On the link between fiscal decentralization and public debt in OECD countries. *Public Choice*, 145. évf. 3-4. sz. pp. 351-378.
- Belügyminisztérium (2013): Útmutató az 5000 fő feletti önkormányzatok adósságának részben történő átvállalása végrehajtásához. Belügyminisztérium, Budapest, 17 p.
- Benczes I. – Kutasi G. (2010): *Költségvetési pénzügyek*. Budapest, Akadémia Kiadó, 358 p.
- Besfamille M. – B. Lockwood (2007): Bailouts in Federations: is a Hard Budget Constraint Always Best? *International Economic Review*, 49. évf. 2. sz. pp. 577-593.
- Besfamille M. – B. Lockwood (2007): Bailouts in Federations: is a Hard Budget Constraint Always Best? *International Economic Review*, 49. évf. 2. sz. pp. 577-593.
- Bessenyei I. (2006): Puha költségvetési korlát és stop-go politika egy kétszektoros AK modellben. *Sigma*, 37. évf. 1-2. sz. pp. 47-59.
- Bethlendi A. – Lentner Cs. (2018): Subnational Fiscal Consolidation: The Hungarian Path from Crisis to Fiscal Sustainability in Light of International Experiences. *Sustainability — Open Access Journal*, 10. évf. 9. sz. 16 p.
- Blöchliger, H. – D. King (2006): *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 2, OECD Publishing, 31 p.
- BM (2016): 2014 óta 43 milliárdot kaptak az adósságkonszolidációban nem érintett önkormányzatok. [kormany.hu](http://www.kormany.hu), 2016.11.16 (letöltve: 2018.11.21)
<http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/onkormanyzati-allamtitkarsag/hirek/2014-ota-43-milliardot-kaptak-az-adossagkonszolidacioban-nem-erintett-onkormanyzatok>
- Bordignon M. (2006): Fiscal Decentralization: How to Harden the Budget Constraint. Workshop on “Fiscal Surveillance in EMU: new issues and challenges”, Brüsszel, 2004. november, 37 p.
- Bordignon, M. – G. Turati (2003): Bailing out expectations and health expenditure in Italy. CESifo Working Paper no. 1026. (2004. december), 53 p.
- Brennan, G. – J. M. Buchanan (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press, 254 p.
- Casette, A. – S. Paty (2010): Fiscal decentralization and the size of government: a European country empirical analysis. *Public Choice*, 143. évf. 1-2. sz. pp. 173-189.
- CDLR (2002): *Recovery of Local and Regional Authorities in Financial Difficulties - Report prepared by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR)*, Council of Europe Publishing, 46 p.
- Cullis, J. – P. Jones (1998): *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Budapest, Aula Kiadó, 658 p.
- Csontos L. – Kornai J. – Tóth I. Gy. (1996): Az állampolgár, az adók és a jóléti rendszer fogalma. *Századvég*, 1. évf. 2. sz. pp. 3-29.

- Dafflon, B. (2006): The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice. In: Ahmad, E. – G. Brosio (szerk.): *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 271-305.
- Dafflon, R. (2010): Local Debt: from Budget Responsibility to Fiscal Discipline. IEB 6th Symposium on Fiscal Federalism, Barcelona, 2010. június 14-15.
- Dietrichson, J. – , L. M. Ellegard (2012): Assist or Desist? Conditional Bailouts and Fiscal Discipline in Local Governments, Working Paper 2012:24, Lund University, 47 p.
- Eichenberger, R. – B. S. Frey (2006): Functional, overlapping and competing jurisdictions (FOCJ): a complement and alternative to today's federalism. In: Ahmad, E. – G. Brosio (szerk.): *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 154-181.
- Eurostat: Local Administrative Units Database (letöltve: 2018.10.31)
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units>
- Eurostat: Government Finance Statistics Database (letöltve 2018.10.31)
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/>
- Fink, A. – T. Stratmann (2009): Institutionalized Bailouts and Fiscal Policy: The Consequences of Soft Budget Constraints, CESifo Working Paper No. 2827, 49 p.
- Fiva, J. H. (2005): New Evidence on Fiscal Decentralization and the Size of Government. CESifo Working Paper No. 1615, 33 p.
- Gál E. (2010): Az önkormányzatok adós- és követelésminősítésének elméleti és gyakorlati problémái. Ph.D. doktori értekezés, Miskolc, Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar Vállalkozáselmélet és gyakorlat doktori iskola), 222 p.
- Gál E. (2011): Kell-e szabályozni az önkormányzati hitelfelvételt? Pénzügyi Szemle, 56. évf. 1. sz. pp 124-144.
- Goodspeed, T. J. (2002): Bailouts in a Federation. *International Tax and Public Finance*, 9. évf. 4. sz. pp. 409–421.
- Gurnik Á. – Szelényi Gy. – Varga S. (2005): A függetlenség ára II. Ön-kor-kép folyóirat, 2005. november, pp 10-18.
- Gyirán Z. (2016): Adósságkezelés, adósságrendezés az önkormányzati pénzügyekben. Ph.D. doktori értekezés. Debrecen (Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi doktori iskola), 267 p.
- Hagen, J. – M. Bordignon – B.S. Grewal – P. Peterson – H. Seitz – M. Dahlberg: Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies No. 3100. Research Department Publications from Inter-American Development Bank, 39 p.
- Hamvas Á. – Keményné Koncz I. – Molnár Gy. – Schneider M. – Szabó H. (2013): Az önkormányzati rendszert érintő változások és az adósságrendezés gyakorlata. Budapest, Complex kiadó, 221 p.
- Hermann Z. – Horáth M. T. – Péteri G. – Ungvári G. (2004): Allocation of Local Government Functions: Criteria and Conditions. In Kopányi M. – D. Wetzel – S.E.

Daher (szerk.): *Intergovernmental Finance in Hungary – A Decade of Experience 1990–2000*, The World Bank, pp. 113-134.

Homolya D. – Szigel G. (2008): Önkormányzati hitelezés – kockázatok és banki viselkedés. MNB-szemle, 2008. szeptember, pp. 20-29.

Horváth M. T. – Péteri G. – Vécsei P. (2014): A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája 1990-2012. Közgazdasági Szemle, 61. évf. 2. sz. pp. 121-147

Horváth M. T. (2002): Helyi közszolgáltatások szervezése. Budapest-Pécs, Dialog-Campus Kiadó, 220 p.

Horváth M. T. (2014): Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010-2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása, MTA Law Working Papers 2014/04, 12 p.

Hvg.hu (2011): Elszállt a forint: Orbánhoz fordulnak az önkormányzatok segítségért. hvg.hu, 2011.08.03 (letöltve: 2018.11.21)
https://hvg.hu/gazdasag/20110803_onkormanyzat_hitel_frank

IMF: Government Finance Statistics Database (letöltve: 2018.10.31)
<http://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>

Index.hu (2011a): Megugrott a magyar csőd-kockázat az önkormányzatok miatt. index.hu, 2011.08.03 (letöltve: 2018.11.21)
https://index.hu/gazdasag/magyar/2011/08/03/az_onkormanyzatokat_is_bajba_sodorta_az_eros_frank/

Index.hu (2011b): Nem csak Gémesi növelte a csőd-kockázatunkat. index.hu, 2011.08.03 (letöltve: 2018.11.21)
https://index.hu/gazdasag/magyar/2011/08/03/nemcsak_gemesi_novelte_a_csodkockazatunkat/

Inman, R. P. (2000): Local Fiscal Discipline in U.S. Federalism. kézirat (2000. október), 49 p.

Inman, R. P. (2003): Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with lessons from U.S. Federalism. In: Rodden, J. – G. S. Eskeland – J. Litvack (szerk.): *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, pp. 35-84.

Ivány G. (2010): Működésképtelen történet. Index.hu, 2010.01.06 (letöltve: 2018. november 21) https://index.hu/velemenyt/jegyzet/2010/01/06/mukodeskeptelen_tortenet/

Jankovics L. (2016): Local Government Finances in Hungary: From the Culprit of Fiscal Slippages to a Source of Stability? *Society and Economy*, 38. évf. 4. sz. pp. 455-478.

Jenkner, E – L. Zhongjin (2014): Sub-National Credit Risk and Sovereign Bailouts – Who Pays the Premium? IMF Working Paper WP/14/20, 29 p.

Jókay K. – Szepesi G. – Szmétana Gy. (2004): Municipal Bankruptcy Framework and Debt Management Experiences 1996–2000. In Kopányi M. – D. Wetzel – S.E. Daher (szerk.): *Intergovernmental Finance in Hungary A Decade of Experience 1990–2000*, The World Bank, pp. 593-616.

- Jókay K. – Veres-Bocskay K. (2009): Egy igazi hungarikum: az önkormányzati adósságrendezési eljárás. *Pénzügyi Szemle*, 54. évf. 1. sz. pp. 111-125.
- Kecskés Á. – Rozsi É. J. – Varga S. (2005): A függetlenség ára I. Ön-kor-kép folyóirat, 2005. október, pp 8-14.
- Keler Zrt: ISIN értékpapír-adatbázis (letöltve: 2011.10.28) <https://www.keler.hu/isin/>
- Kéri J. (2005): A központi forrásszabályozás gyakorlati tapasztalatai az önkormányzati működési költségvetés tervezésében, annak továbbfejlesztésében. In: Vigvári A. (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. BM IDEA, pp. 125-150.
- Kolin P. (2013): Az adósságkonszolidáció politikai kérdés – interjú Schmidt Jenővel, a TÖOSZ elnökével. *Önkormányzat*, 23. évf. 3. sz. pp. 18-19.
- Kopányi M. – S.E. Daher – D. Wetzel – M. Noel – Papp A. (2004): Modernizing the Subnational Government System. In Kopányi M. – D. Wetzel – S.E. Daher (szerk.): *Intergovernmental Finance in Hungary – A Decade of Experience 1990–2000*, The World Bank, pp. 15-75.
- Kopányi M. – Vigvári A. (2003): Az önkormányzati szektor pénz és tőkepiaci kapcsolatának szabályozási szükségessége és lehetősége. Kézirat, 21 p.
- Kormányhatározatok: 1187/2012. (VI. 8.), 1216/2012. (VI. 26.), 1293/2012. (VIII. 13.), 1322/2012. (VIII. 30.), 1418/2012. (X. 4.), 1494/2012. (XI. 13.), 1595/2012. (XII. 17.), 1676/2012. (XII. 28.), 1093/2013. (III. 4.), 1262/2013. (V. 14.), 1316/2013. (VI. 12.), 1385/2013. (VI. 30.), 1486/2013. (VII. 26.), 1610/2013. (IX. 5.), 1716/2013. (X. 9.), 1809/2013. (XI. 12.), 1973/2013. (XII. 18.), 1974/2013. (XII. 18.), 1987/2013. (XII. 29.), 1988/2013. (XII. 29.), 1317/2014. (V. 22.), 1382/2014. (VII. 17.), 1383/2014. (VII. 17.), 1552/2014. (X. 1.), 1571/2014. (X. 10.), 1670/2014. (XI. 20.), 1801/2014. (XII. 19.), 1355/2015. (VI. 2.), 1506/2015. (VII. 23.), 1524/2015. (VII. 31.), 1746/2015. (X. 15.), 1832/2015. (XI. 24.), 1974/2015. (XII. 23.), 1975/2015. (XII. 23.), 1229/2016. (V. 6.), 1327/2016. (VII. 1.), 1386/2016. (VII. 21.), 1435/2016. (VIII. 17.), 1545/2016. (X. 13.), 1663/2016. (XI. 18.), 1733/2016. (XII. 13.), 1793/2016. (XII. 19.), 1269/2017. (V. 29.), 1607/2017. (IX. 5.), 1678/2017. (IX. 21.), 1776/2017. (XI. 7.), 1820/2017. (XI. 8.), 1948/2017. (XII. 12.), 1984/2017. (XII. 19.), 2058/2017. (XII. 27.)
- Kornai J. – E. Maskin – G. Roland (2004): A puha költségvetési korlát I–II. *Közgazdasági szemle*, 51. évf. 7–8. és 9. sz. pp. 608–624. és 777–809.
- Kornai J. (1993): A pénzügyi fegyelem evolúciója a posztoszocialista rendszerben. *Közgazdasági Szemle*, 40. évf. 5. sz. pp. 382-395.
- Kornai J. (2012): Központosítás és kapitalista világgazdaság. *Népszabadság*, 2012. január 28, pp 1. és 6-9.
- Kornai J. (2014): Bevezetés a IV. kötethez – A puha költségvetési korlát. In: Kornai J. (szerk.): *A puha költségvetési korlát*. Pozsony, Kalligram Könyv- és Lapkiadó Kft., pp. 7-75.
- Kovács G. (2007): Önkormányzati kötvénykibocsátások Magyarországon: tapasztalatok és lehetőségek. Ph. D. doktori értekezés. Győr, (Széchenyi István Egyetem Multidiszciplináris Társadalomtudományi Doktori Iskola), 214 p.

Központi Statisztikai Hivatal: Helységnévtár, 2018.01.01 (letöltve: 2018.10.31)
<http://www.ksh.hu/apps/hntr.main>

Központi Statisztikai Hivatal: A kormányzati szektor főbb adatai a nemzeti számlák módszertana szerint 1995-2017. (letöltve: 2018.10.31)
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qp001w.html

Lacó B. (2005): Még mindig megoldásra vár a kistérségi forrásszabályozás. In: Vigvári A. (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. BM IDEA, pp. 71-90.

Lentner Cs. (2013): Közpénzügyek és államháztartástan. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 342 p.

Lentner Cs. (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. Pénzügyi Szemle, 59. évf. 3. sz. pp. 330-344.

Lockwood, B. (2006): The political economy of decentralization. In: Ahmad, E. – G. Brosio (szerk.): *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 33-60.

Madár I. (2013): Ki hibázta el a költségvetési hiányt? portfolio.hu, 2013.04.12 (letöltve: 2018.11.21) <https://www.portfolio.hu/gazdasag/ki-hibazta-el-a-koltsegvetesi-hiany-t.182511.html>

Madár P. – Schepp Z. – Szabó Z. – Szabellédi I. – ifj. Zeller Gy. (2001): Pénzügyek alapjai. UNIÓ Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 645 p.

Magyar Államkincstár: Önkormányzatok éves költségvetési beszámolóí 2007-2017

Magyar Államkincstár: Önkormányzatok éves költségvetési beszámolóinak aggregát adatai 1990-2012 (letöltve: 2018.10.31) <http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/ext/k11/2>

Magyar Nemzeti Bank: A nemzetgazdaság pénzügyi számlái 1990-2017 (letöltve: 2018.10.31) <http://www.mnb.hu/statisztika/statisztikai-adatok-informaciok/adatok-idosorok/xii-a-nemzetgazdasag-penzugyi-szamlai-penzugyi-eszkozok-es-kotelezettsegek-allomanyai-es-tranzakcioi>

Makay M. (2004): The Prospects for Municipal Revenue Bonds. In Kopányi M. – D. Wetzl – S. E. Daher (szerk.): *Intergovernmental Finance in Hungary – A Decade of Experience 1990–2000*, The World Bank, pp. 571-592.

Margolis, J. A. (1955): Comment on the Pure Theory of Public Expenditure, *Review of Economics and Statistics*, 37. évf. 4. sz. pp 347-349.

Mike K. (2009): Adalékok a föderalizmus gazdaságtanához – alkalmazásokkal az európai integrációra. Ph.D. doktori értekezés. Budapest, (Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtani Doktori Iskola), 195 p.

Molnár, P. – Hegedűs Sz. (2018): Municipal Debt Consolidation in Hungary (2011-2014) in an Asset Management Approach. *Polgári Szemle*, 14. évf. különszám pp. 81-92.

Mózer P. (1998): Adótudatosság, fiskális illúziók és a jóléti állam szükségessége. *Esély Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*, 10. évf. 4. sz. pp. 50-65.

- Musgrave, R. A. (1959): *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill, US, 628 p.
- Musgrave, R. A. (1983): Who Should Tax, Where and What? In: McLure, E. Jr. (szerk.): *Tax Assignment in Federal Countries*. Centre for Research on Federal Fiscal Relations, Australian National University, pp 2–19.
- Napi.hu (2011): Svájci frank: az önkormányzatok nem akarják fizetni a hiteleiket. napi.hu, 2011.08.03 (letöltve: 2018.11.21)
https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/svajci_frank_az_onkormanyzatok_nem_akarjak_fizetni_a_hiteleiket.491504.html
- Napi.hu (2014): Megdőbbentő adatot közölt Pintér Sándor. napi.hu, 2014.12.12. (letöltve: 2018.11.21)
https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/megdobbento_adatot_kozolt_pinter_sandor.590889.html
- Nemzeti Választási Iroda: 2002-2014. között tartott önkormányzati választások eredményei; A 2014. évi önkormányzati választások eredményét adatbázisba rendezve a GeoX Kft. bocsátotta rendelkezésemre.
- Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich, 256 p.
- Oates, W. E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37. évf. 3. sz. pp. 1120–1149.
- Oates, W. E. (2005): Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12. évf. 4. sz. pp. 349–373.
- OECD (2002): *Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States – Report Prepared for the Workshop On "Decentralisation: Trends, Perspective and Issues at the Threshold of EU Enlargement" to be held in Denmark on October 10-11 2002.*, 123 p.
- OECD: Fiscal Decentralization Database (letöltve: 2018.11.07)
<http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>
- Pálné Kovács I. (2001): *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest-Pécs, Dialog-Campus Kiadó, 304 p.
- Pitti Z. (2005): Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja. In: Vigvári A. (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. BM IDEA, pp. 47-70.
- Portfolio.hu (2011): Bajban az önkormányzatok: egy év hiteltörlesztési haladékot kérnek. portfolio.hu, 2011.08.03 (letöltve: 2018.11.21)
<https://www.portfolio.hu/gazdasag/bajban-az-onkormanyzatok-egy-ev-hiteltorlesztesi-haladekot-kernek.153277.html>
- Qian, Y. – B. R. Weingast (1997): Federalism as a commitment to preserving market incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 11. évf. 4. sz. pp. 83–92.
- Robinson, J. A. – R. Torvik (2009): A political economy theory of the soft budget constraint, *European Economic Review*, 53. évf. 7. sz. pp. 786-798.

- Rodden, J. (2000): Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. The World Bank, PREMnotes No. 41., 4 p.
- Rodden, J. (2002): The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. *American Journal of Political Science*, 46. évf. 3. sz. pp. 670-687.
- Rodden, J. (2006): And the Last shall be First: Federalism and Soft Budget Constraints in Germany. kézirat (2006. augusztus 31.), 41 p.
- Rodden, J. – G. S. Eskeland – J. Litvack (2003): Introduction and Overview. In: Rodden, J. – G. S. Eskeland – J. Litvack (szerk.): *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, pp. 3-31.
- Rodden, J. – G. S. Eskeland (2003): Lessons and Conclusions. In: Rodden, J. – G. S. Eskeland – J. Litvack (szerk.): *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, pp. 431-465.
- Romhányi B. (2013): Mi harminc? - avagy mit tudunk a költségvetésről előrejelzések nélkül? portfolio.hu, 2013.04.13 (letöltve: 2018.11.21)
<https://www.portfolio.hu/gazdasag/mi-harminc-avagy-mit-tudunk-a-koltsegvetesrol-elorejelzesek-nelkul.182590.html>
- Rosta M. (2015): Introduction of soft budget constraint to analyze public administration reforms. Some evidence from the Hungarian public administration reform. Working paper presented on the conference of the International Public Management Network (IPMN) “Public Management for the Future: Innovative ways of Governing and Managing”, 2015. szeptember 1-4, 10 p.
- Samuelson, P. A. (1954): The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36. évf. 4. sz. pp. 387–389.
- Sandler, T. (1977): Impurity of Defense: An Application of to the Economics of Alliances. *Kyklos*, 30. évf. 3. sz. pp. 443-460.
- Schepp Z. (2008): Néhány gondolat a változó kamatozású devizafinanszírozás kockázatairól. *Hitelintézeti Szemle*, 7. évf. 1. sz. pp. 67-90.
- Schepp Z. – Pitz M. (2014): Lakossági devizahitelezés Magyarországon. In: Rappai G. – Schepp Z. (szerk.) *Válságtól a jóllétig - a múlt tanulságai, a jelen kihívásai és a jövő útjai: tanulmánykötet az Alapító Generáció tiszteletére*. Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, pp. 147-173.
- Schepp Z. – Pitz M. (2016): Foreign currency borrowing in Hungary: the pricing behaviour of banks. In: Boubaker, S. – Buchanan, B.G. – Nguyen, D.K (szerk.): *Risk Management in Emerging Markets: Issues, Framework and Modeling*. Emerald Group Publishing. pp. 469-504.
- Schepp Z. – Szabó Z. (2015): Lakossági svájcifrank-hitelek árazása – narratíván innen és túl? *Közgazdasági Szemle*, 62. évf. 11. sz. pp. 1140-1157.
- Sivák J. – Szemlér T. – Vigvári A. (2013): *A magyar államháztartás és az Európai Unió közpénzügyei*. Budapest, Complex kiadó, 322 p.

- Sivák J. – Vigvári A. (2012): Rendhagyó bevezetés a közpénzügyek tanulmányozásába. Budapest, Complex Kiadó Kft., 261 p.
- Szalai Á. (2002): Fiskális föderalizmus. *Közgazdasági Szemle*, 49. évf. 5. sz. pp. 424–440.
- Ter-Minassian, T. – J. Craig (1997): Control of subnational government borrowing. In: Ter-Minassian, T. (szerk.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, International Monetary Fund, pp. 156-172.
- Tiebout, C. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64. évf. 5. sz. pp. 416-424.
- Varga A. (2009): *Térszerkezet és gazdasági növekedés*. Budapest, Akadémia Kiadó, 146 p.
- Varga István (2005): Gondolatok az önkormányzatok vagyongazdálkodásának reformjáról. In: Vigvári A. (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. BM IDEA, pp. 91-114.
- Vasvári T. (2009): Az önkormányzatok kötvényfinanszírozása és a felmerülő kockázatok kezelése, kézirat, 113 p.
- Vasvári T. (2013a): Önkormányzati beruházások finanszírozása az Európai Unió támogatás tükrében. *Statisztikai Szemle*, 91 évf. 2. sz. pp. 155-184.
- Vasvári T. (2013b): Az önkormányzati hiány előrejelzéséről. portfolio.hu, 2014.04.21 (letöltve: 2018.11.21) <https://www.portfolio.hu/gazdasag/az-onkormanyzati-hiany-elorejelzeserol.182682.html>
- Vasvári T. (2013c): Az önkormányzatok 2011. évi gazdálkodása adósságszolgálatuk kiszorító hatásának tükrében. *Pénzügyi Szemle*, 58. évf. 3. sz. pp. 310-335.
- Vasvári T. (2018a): Bailout of local governments in Hungary: short- and long-term effects. Working paper presented on the international conference celebrating János Kornai's 90th birthday, organized by Corvinus University of Budapest on 21-22 February 2018, 24 p.
- Vasvári T. (2018b): Hardening the budget constraint: Institutional reform in the financial management of Hungarian local governments. *Acta Oeconomica*, közlésre befogadva, 19 p.
- Vigvári A. (2005a): Forrásabszorpció és forrásszabályozás. In: Vigvári A. (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. BM IDEA, pp. 185-205.
- Vigvári A. (2005b): Az önkormányzatok hitelfelvétele. In: Vigvári A. (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. BM IDEA, pp. 151-168.
- Vigvári A. (2005c): *Közpénzügyeink*. Budapest, KJK Kerszöv. Kft. 388 p.
- Vigvári A. (2006): „A leggyengébb láncszem.” – A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének reformja. In: Vigvári A. (szerk.): *Vissza az alapokhoz; Stratégiai kutatások – Magyarország 2015*. Új Mandátum Könyvkiadó, pp. 42-66.

- Vigvár A. (2007): A családi ezüst – Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből. Budapest, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, 379 p.
- Vigvári A. (2008): Szubszidiaritás nélküli decentralizáció – Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. Tér és Társadalom, 22 évf. 1. sz. pp. 141-167.
- Vigvári A. (2009a): Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben. Budapest, Állami Számvevőszék, 63 p.
- Vigvári A. (2009b): Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon. Közgazdasági Szemle, 56. évf. 7-8. sz. pp. 709-730.
- Vigvári A. (2011): Önkormányzati pénzügyek - Hazai kihívások és nemzetközi példák. Budapest, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, 116 p.
- Weingast, B. R. (1995): The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth. Journal of Law, Economics and Organization, 11. évf. 1. sz. pp. 1-31.
- Wildasin D. E. (1997): Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations, Policy Research Working Paper 1843, The World Bank, 36 p.

FÜGGELÉK

1. sz. függelék: A teljes körű kimentés nyertesei és vesztese – egy elméleti levezetés

Az alábbi modellben, folytatva CLDR (2002) gondolatmenetét a kimentés értékelését abból szempontból ragadjuk meg, hogy hogyan változnak egy település lakosainak terhei a kimentés előtt és után. Ehhez a következő fogalmakat vezetjük be:

- d: egy adott település önkormányzatának adóssága
- D: a központi kormányzat adóssága
- l: egy adott település önkormányzatához tartozó lakosok a száma
- L: az összes önkormányzathoz tartozó lakosok száma, az ország népessége
- s: egy adott település önkormányzata által nyújtott közjavak
- S: az összes önkormányzat által nyújtott közjavak

Továbbra is tegyük fel, hogy adott egy ország, aminek államháztartását a központi kormányzat mellett két helyi kormányzat, *A* és *B település* önkormányzata alkotja. A központi kormányzatnak kezdetben nincs adóssága ($D=0$), és nem is nyújt közszolgáltatásokat: így a központi kormányzat, mint támogatószervezet egyetlen feladata az önkormányzatok kimentése. *A* és *B* települések lakosságszáma eltérő, legyen $l_A > l_B$. A vizsgálatba nem vonjuk be települések vállalkozásait, az azokra gyakorolt hatások a lakosokhoz analóg módon értelmezhetőek. Modellünkben továbbá nincs tartalékolás és passzív eladósodás, azaz az önkormányzatok a felhalmozott adósságból befolyó forrásokat mind közszolgáltatások nyújtására költik,⁸⁵ azaz egységnyi adósságnövekmény egységnyi szolgáltatásnövekményt indukál. Ez ugyanígy igaz az aggregát értékekre, és a lakosok számát állandónak tekintve ez igaz az egy főre jutó értékekre is (települési és országos szinten egyaránt). A közjavak induló (eladósodás előtti) minősége és mennyisége megegyezik mindkét önkormányzatnál, az induló adósság mértéke egyaránt zérus. A felvett adósságnak nincs kamatvonzata, és a kimentésig nem

⁸⁵ A szolgáltatás alatt most egyaránt értünk működési jellegű szolgáltatásokat (magasabb színvonalú közszolgáltatások vagy alacsonyabb adók), illetve megvalósuló beruházásokat (vagy önkormányzati tulajdonban maradó ingatlanokat). Az adóár-közszolgáltatás mixet az önkormányzati vezetők határozzák meg a lakosok preferenciái alapján.

történik törlesztés sem.⁸⁶ Kimentéskor mindkét önkormányzat teljes adósságállományának visszafizetését a központi kormányzat vállalja át.

$$(F.1) \quad \Delta d_A = \Delta s_A$$

$$(F.2) \quad \Delta \frac{d_A}{l_A} = \Delta \frac{s_A}{l_A}$$

1. szcenárió: A önkormányzat nem vesz fel hitelt, B önkormányzat eladósodik, és kimentésre kerül

Ekkor $\frac{s_A}{l_A} < \frac{s_B}{l_B}$, a kimentést követően $D = d_B$ ezen adósság az állam minden lakosát terhelni fogja, az egy főre jutó adósságállomány $\frac{D}{L}$, amire igaz, hogy $\frac{d_A}{l_A} < \frac{D}{L} < \frac{d_B}{l_B}$ (ahol $\frac{d}{l_A} = 0$). Ez azt jelenti, hogy B település adósságát, ezzel a lakosainak jutatott közjavakat A önkormányzat lakosai is finanszírozzák, míg A település nem vett fel hitelt, így a közjavak szintje is alacsonyabb, mint B településen.

2. szcenárió: A és B önkormányzat ugyanannyi adósságot halmoz fel, és kimentésre kerülnek

Mivel $d_A = d_B$ és $s_A = s_B$, de az $l_A > l_B$ feltétel miatt $\frac{d_A}{l_A} < \frac{d_B}{l_B}$ és $\frac{s_A}{l_A} < \frac{s_B}{l_B}$, azaz egy főre jutó adósság mértéke, így az egy főre jutó közjavak szintje is alacsonyabb A településen. A központi adósság mértéke a kimentést követően $D = d_A + d_B$ lesz, ezen adósság az állam minden lakosát terhelni fogja, az egy főre jutó adósságállomány $\frac{D}{L}$, amire igaz, hogy $\frac{d_A}{l_A} < \frac{D}{L} < \frac{d_B}{l_B}$. Ez azt jelenti, hogy A település lakosainak egy főre eső adóssága megnövekedett, míg a B település lakosainak egy főre eső adóssága lecsökkent. Azonban a szolgáltatott közjavak szintjében nem történt változás, azaz A település lakosainak úgy növekedtek meg a terhei, hogy a szolgáltatások szintje változatlan maradt: továbbra is ők finanszírozzák részben B település lakosainak szolgáltatásait. Igazságtalan maradt a terhek megoszlása, és B település lakosai továbbra is „jobban élnek”.

⁸⁶ Amennyiben az adósságnak lenne kamata, úgy egységnyi adósságállomány egységnyinél alacsonyabb szolgáltatás-bővülést jelentene, hiszen a kamatokat is kell gazdálkodni. A tőketörlesztés összegével a szolgáltatások szintjét csökkenteni kellene (lásd kiszorítási hatás), aminek következtében az adósság teljes futamidején a szolgáltatásnövekmény zérus lesz.

Nem nehéz továbbá belátni, hogy amennyiben növeljük a helyi kormányzatok számát a modellben, akkor az egyes lakosok nyereségét/veszteségét az adott település és az átlagos egy főre jutó adósságállomány értékek különbsége adja.⁸⁷

3. scenárió: A és B önkormányzat egy főre eső adóssága megegyezik a kimentéskor

Ekkor $\frac{d_A}{l_A} = \frac{d_B}{l_B}$ és $\frac{s_A}{l_A} = \frac{s_B}{l_B}$, ezért a kimentés után az egy főre eső adósság nem változik $\frac{b_A}{l_A} = \frac{D}{L} = \frac{b_B}{l_B}$. Azonban vegyük észre, hogy mivel $d_A > d_B$, ezért $s_A > s_B$. Ez azt jelenti, hogy A településen a nyújtott közszolgáltatások szintje nagyobb, azaz a nagyobb önkormányzat stimulust képes adni az településen élők (és vállalkozók) számára.

Nyilvánvaló, hogy amennyiben *egyik* település önkormányzata számít a kimentésre, érdekében állhat minél több hitelt felvenni, hiszen az egy főre jutó adósság arányában a *másik* település lakosait terheli. Ha A település hitelfelvétele Δd_A , akkor míg a kimentés előtt az egy főre eső adósságállomány növekmény $\frac{\Delta d_A}{l_A}$, addig a kimentés után csak $\frac{\Delta d_A}{L}$, azaz A települést lakosaira Δd_A adósságnövekményből csak $\frac{l_A}{L}$ jut. Tehát minél kisebb egy település, annál inkább érdemes lehet eladósodnia, mivel kimentés után a terheknek csak kis része jut az ott élőkre. Másik tanulság, hogy kimentési várakozások esetén önkormányzatnak egészen addig érdemes adósságát növelnie, míg az egy főre jutó adósságállománya nem éri el az országos szintet; ez alatti érték esetén a kimentés vesztesei lesznek.

Figyeljük meg továbbá, hogy a 3. scenárióban a központi kormányzat is nyújthatta volna a közszolgáltatásokat, hiszen minden lakosra egységes mennyiségű közjóság jut, ezért jóléti veszteség keletkezik. Az 1. és 2. scenárióban azonban nincs jóléti veszteség, mivel bár eltérő volt A és B települések lakosainak preferenciája a közszolgáltatás mennyiségét illetően, ahhoz az önkormányzatok alkalmazkodtak. A kimentés azonban visszaállítja a jóléti veszteséget: a lakosok ugyan a preferenciáknak megfelelő közszolgáltatásban részesülnek, azonban A település lakosai az igénybevett szolgáltatásokért arányosan többet fizetnek, az adóár-közszolgáltatás mix negatívan változik. A kimentés az

⁸⁷ További csoportok képzése is elképzelhető (településtípusonként, lakosok száma szerint), amivel pl. azonos hitelképességű önkormányzatokat a csoport 1 főre jutó adósságértékeit a csoportátlaghoz viszonyítjuk.

igénybevett szolgáltatások mennyiségétől függetlenül egységes árat (ez esetben egységes egy főre jutó adósságállományt) szab az ország minden lakója számára.

2. sz. függelék: Az önkormányzati bevételek felbontása az OECD módszertana alapján

29. táblázat Az önkormányzati bevételek megoszlása (Mrd Ft), 1995-2017

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Vagyon típusú adók (épitmény, telekadó, kommunális)	8	13	17	20	26	34	39	44	50	58	67	71	78	87	91	95	105	128	135	136	145	154	162
Települési adó	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	1	1
Idegenforgalmi adó	1	2	3	3	3	3	3	3	3	4	6	7	8	7	9	9	10	9	10	10	12	12	14
IPA	48	80	109	143	193	213	258	288	322	367	391	441	478	528	524	477	487	482	501	523	584	609	639
Adóbevételek (a-c. kategória)	57	96	129	166	222	250	300	335	376	429	464	519	563	621	624	582	603	619	646	670	741	776	815
Díj és egyéb bevételek	85	101	126	148	167	171	185	205	223	255	262	274	287	285	286	297	286	248	267	237	259	256	321
Államháztartáson kívüli transzferek	23	28	45	47	45	47	49	45	35	40	38	30	38	71	72	40	42	49	34	20	19	12	30
Vagyonértékesítés	22	28	30	35	37	44	60	67	65	69	78	77	61	55	62	62	73	70	50	59	88	46	56
Egyéb	5	6	7	8	9	9	9	10	13	13	14	13	13	13	13	11	9	6	3	4	4	6	0
Saját bevételek	111	135	164	191	214	224	254	282	302	337	353	364	361	353	361	370	367	323	320	299	351	309	376
Gépjárműadó	2	7	8	9	11	13	14	15	30	46	49	51	62	66	64	71	72	71	28	28	29	29	31
SZJA: Helyben maradó	74	70	79	90	75	30	36	42	101	114	96	112	102	126	143	142	133	113	0	0	0	0	0
Átengedett adóbevételek (d. kategória)	77	77	86	98	86	43	50	56	131	160	146	163	164	192	206	213	205	184	28	28	29	29	31
SZJA: Jövedelemkiegyenlítésre	8	10	19	33	38	44	50	55	80	88	92	96	85	96	93	100	94	92	0	0	0	0	0
SZJA: Normatívák része	12	21	38	56	80	170	203	239	225	254	251	252	303	409	478	466	437	406	0	0	0	0	0
Szabad felhasználású transzfer folyó kiadásokra	209	233	263	279	304	261	291	310	478	483	490	438	429	277	214	129	141	177	178	128	145	135	145
Szabad felhasználású tám. folyó kiadásra	229	264	320	369	422	475	544	604	783	825	834	787	817	782	784	695	672	674	178	128	145	135	145
Kötött felhasználású tám. folyó kiadásra	220	240	254	320	353	387	444	583	620	639	719	736	718	846	766	887	888	554	739	811	748	782	782
Kormányzati transzfer beruházásokra	45	61	82	92	80	117	186	158	219	152	161	225	208	173	102	144	96	60	83	115	254	174	217
Nemzetközi szervezetek támogatásai (EU)	0	0	0	0	1	1	6	3	5	9	22	64	76	54	135	245	323	259	370	445	461	22	479
Kötött felhasználású támogatások beruházásra	45	61	82	92	80	118	192	160	223	161	184	289	283	227	236	388	419	319	453	560	715	195	696
ÖSSZESEN	739	873	1035	1237	1377	1497	1784	2021	2435	2551	2700	2857	2908	3022	2978	3135	3153	2673	2364	2496	2730	2227	2845
Adóbevételek (a-c. kategória)	8%	11%	12%	13%	16%	17%	17%	17%	15%	17%	17%	18%	19%	21%	21%	19%	19%	23%	27%	27%	27%	35%	29%
Saját bevételek	15%	15%	16%	15%	16%	15%	14%	14%	12%	13%	13%	13%	12%	12%	12%	12%	12%	12%	14%	12%	13%	14%	13%
Átengedett adóbevételek	10%	9%	8%	8%	6%	3%	3%	3%	5%	6%	5%	6%	6%	6%	7%	7%	6%	7%	1%	1%	1%	1%	1%
Szabad felhasználású támogatások folyó kiadásokra	31%	30%	31%	30%	31%	32%	30%	30%	32%	32%	31%	28%	28%	26%	26%	22%	21%	25%	8%	5%	5%	6%	5%
Kötött felhasználású támogatások folyó kiadásokra	30%	27%	24%	26%	26%	26%	25%	29%	25%	25%	27%	26%	25%	28%	26%	28%	28%	21%	31%	32%	27%	35%	27%
Kötött felhasználású támogatások beruházásra	6%	7%	8%	7%	6%	8%	11%	8%	9%	6%	7%	10%	10%	8%	8%	12%	13%	12%	19%	22%	26%	9%	24%
I. SAJÁT BEVÉTELEK (%)	23%	26%	28%	29%	32%	32%	31%	31%	28%	30%	30%	31%	32%	32%	33%	30%	31%	35%	41%	39%	40%	49%	42%
II. EGYÉB SZABAD FELHASZNÁLÁSÚ FORRÁSOK (%)	41%	39%	39%	38%	37%	35%	33%	33%	38%	39%	36%	33%	34%	32%	33%	29%	28%	32%	9%	6%	6%	7%	6%
III. KÖTÖTT FORRÁSOK (%)	36%	34%	32%	33%	31%	34%	36%	37%	35%	31%	33%	36%	34%	36%	34%	41%	41%	33%	50%	55%	54%	44%	52%

Forrás: IMF GFS, zárszámadási törvények, Gurnik et al. (2005) alapján saját számítás és szerkesztés

3. sz. függelék: A működéssel kapcsolatos diszkrecionális támogatások kapcsán számított kontrollváltozók

30. táblázat A működési hiány kapcsolatának erőssége politikai elköteleződéssel és a kapott támogatási összeggel

	Működési egyenleg településenként										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ellenzék	179462,6	194527,1	165804,6	106785,6	145422,5	148315,5	271271,2	319496,4	543006,6	460848,6	407255,5
Független	22871,7	21638,9	21604,7	13810,3	17650,3	24212,4	22116,5	15732,5	22469,1	24637,7	26999,3
Kormánypárt	238711,2	233189,6	210660,3	82058,4	109108,5	186754,5	208541,4	152585,3	182490,2	192462,9	220067,0
Teljes sokaság	46153,3	46078,8	42585,2	24801,7	37227,4	57222,0	61826,1	46976,0	62192,2	64571,3	71026,1
Szóráshányados	0,248	0,236	0,200	0,149	0,177	0,231	0,244	0,212	0,247	0,214	0,226
Szórásnégyzet-hányados	6,1%	5,6%	4,0%	2,2%	3,1%	5,3%	6,0%	4,5%	6,1%	4,6%	5,1%

	Egy főre jutó működési egyenleg településenként										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ellenzék	11,3	13,7	12,3	8,1	6,2	11,0	11,8	7,4	19,0	16,2	10,8
Független	18,1	20,6	16,2	9,1	15,2	19,1	12,0	10,6	18,5	19,8	20,1
Kormánypárt	27,7	20,5	17,3	12,1	13,6	17,7	14,0	8,6	14,0	13,8	15,8
Teljes sokaság	18,0	20,0	15,9	9,1	14,7	18,7	12,4	10,1	17,6	18,5	19,1
Szóráshányados	0,052	0,016	0,026	0,024	0,037	0,030	0,021	0,023	0,048	0,068	0,046
Szórásnégyzet-hányados	0,3%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,2%	0,5%	0,2%

	Korrelációs együttható a működési egyenleg és a kapott támogatás összege között (teljes sokaságot)										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ÖNHIKI	0,140	0,008	-0,076	-0,148	0,158	0,031					
Működésképtelen önkormányzatok támogatása	0,369	0,314	-0,017	0,234							
Önkormányzatok működőképességének tám.							-0,167	-0,128	0,114	0,188	0,114

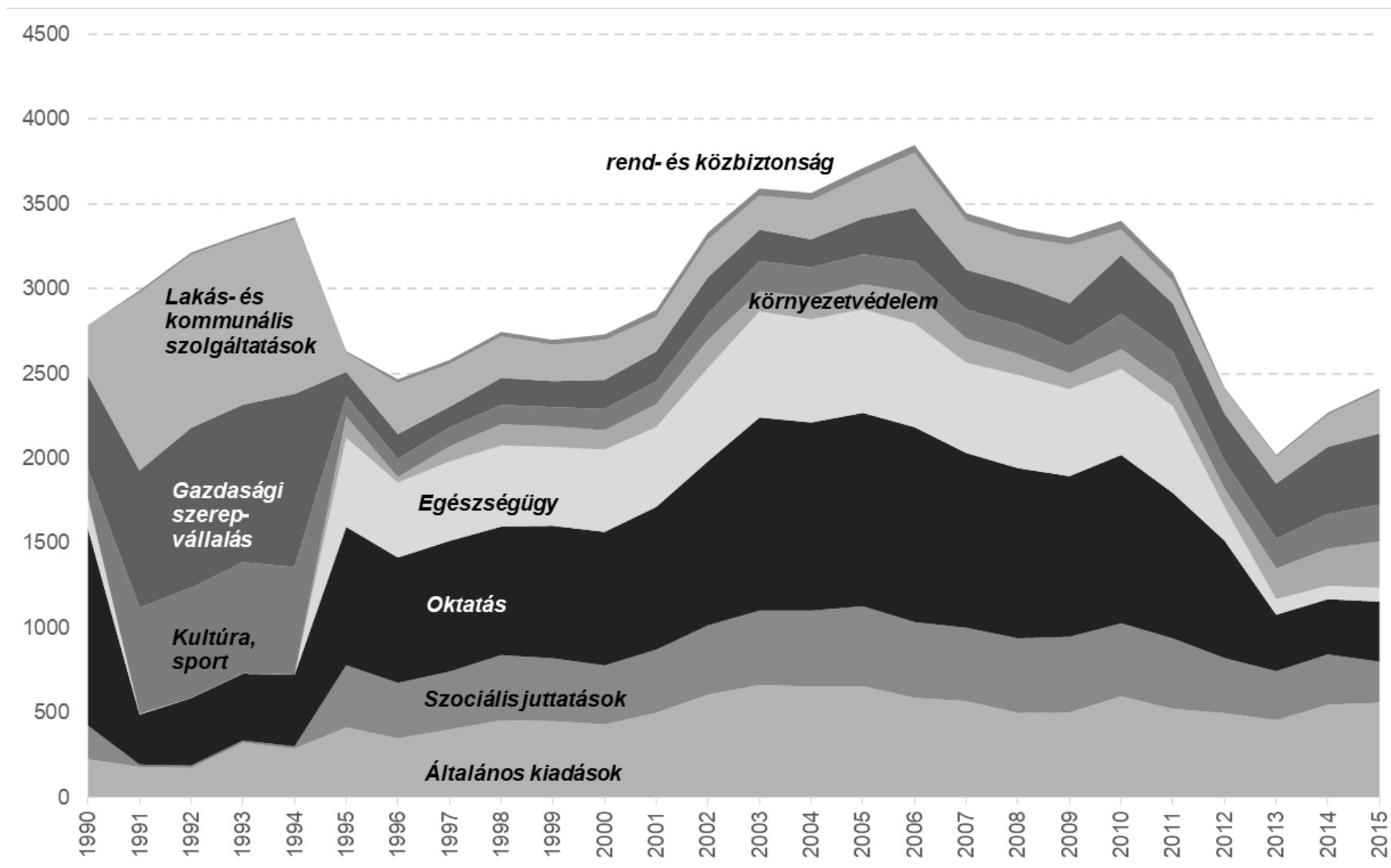
	Korrelációs együttható a működési egyenleg és a kapott támogatás összege között (csak működési hiány esetén)										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ÖNHIKI	-0,569	-0,790	-0,770	-0,403	-0,674	-0,690					
Működésképtelen önk. Támogatása	-0,426	-0,662	-0,527	-0,432							
Önkormányzatok működőképességének tám.							-0,835	-0,471	-0,710	-0,440	-0,370

Forrás: zárszámadások, KSH, MÁK, NGM és NVI adatok alapján saját számítás és szerkesztés

4. sz. függelék: Az értékezés egyes grafikonjainak újraközlése

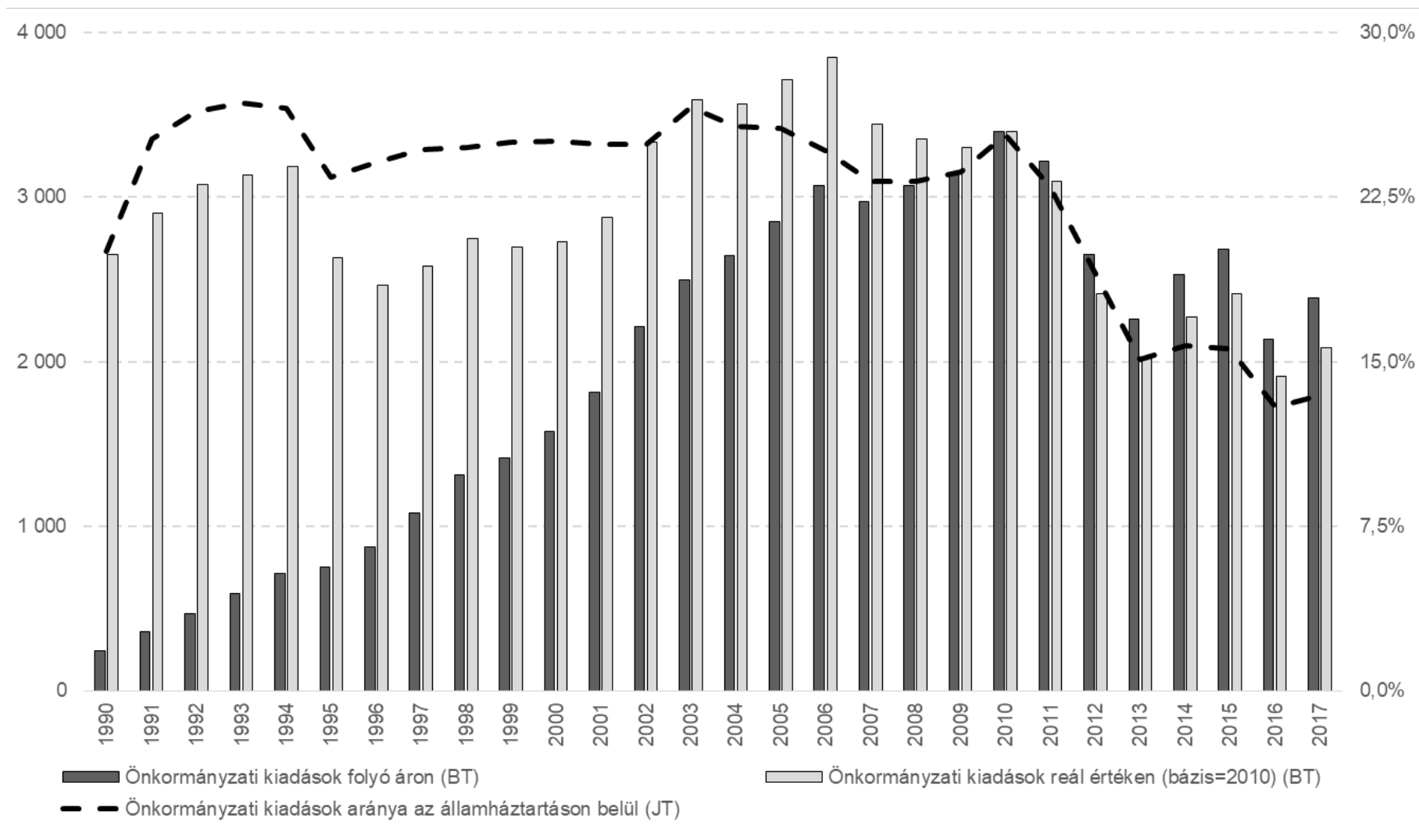
(4-8. ábra, 10-14. ábra, 16. ábra, 18-20. ábra)

23. ábra Az önkormányzati kiadások szerkezete reál értéken, Mrd Ft, 1990-2015



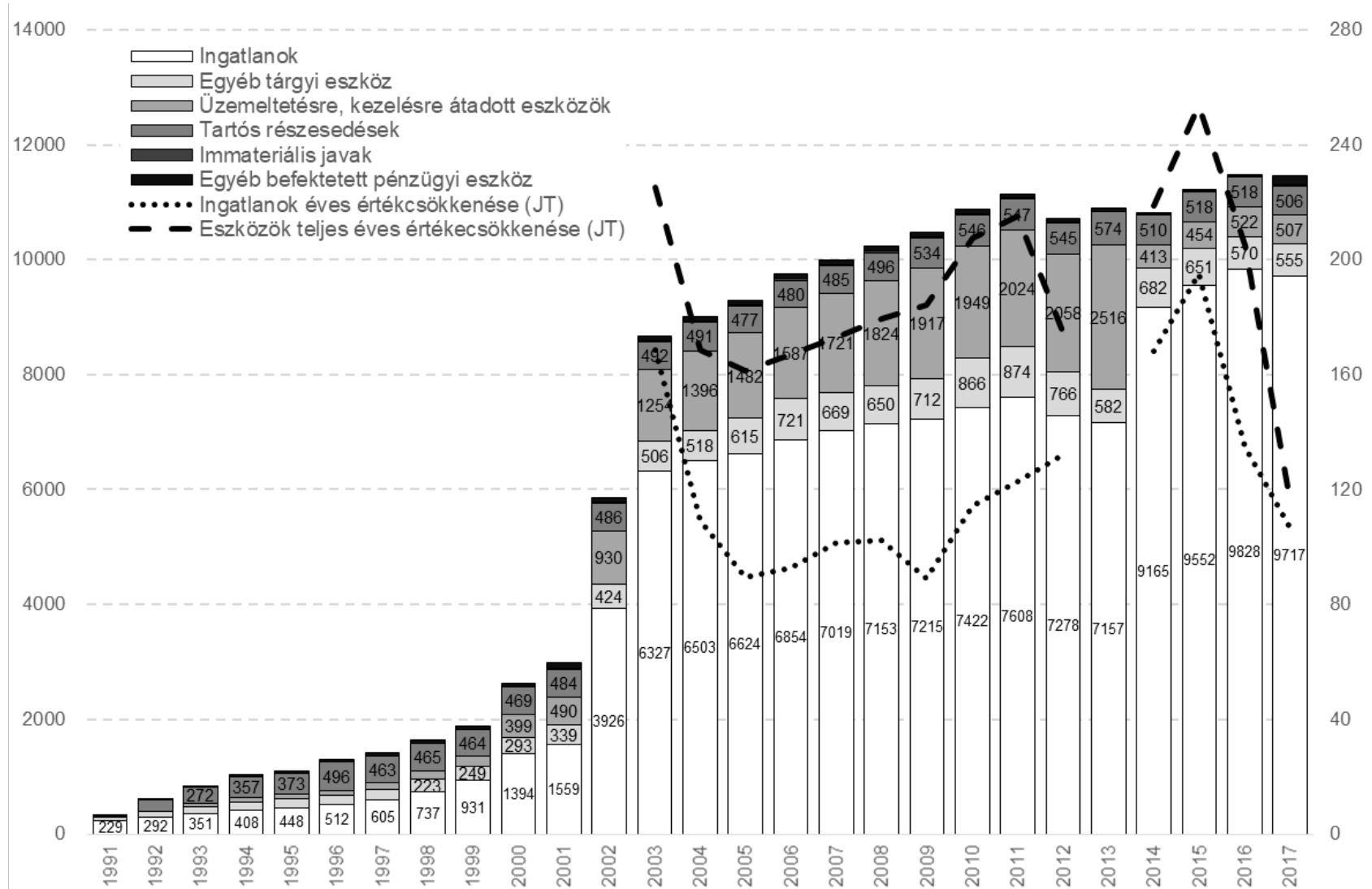
Forrás: IMF GFS alapján saját számítás és szerkesztés

24. ábra Az önkormányzati szektor kiadásai 1990 és 2017 között (Mrd Ft)



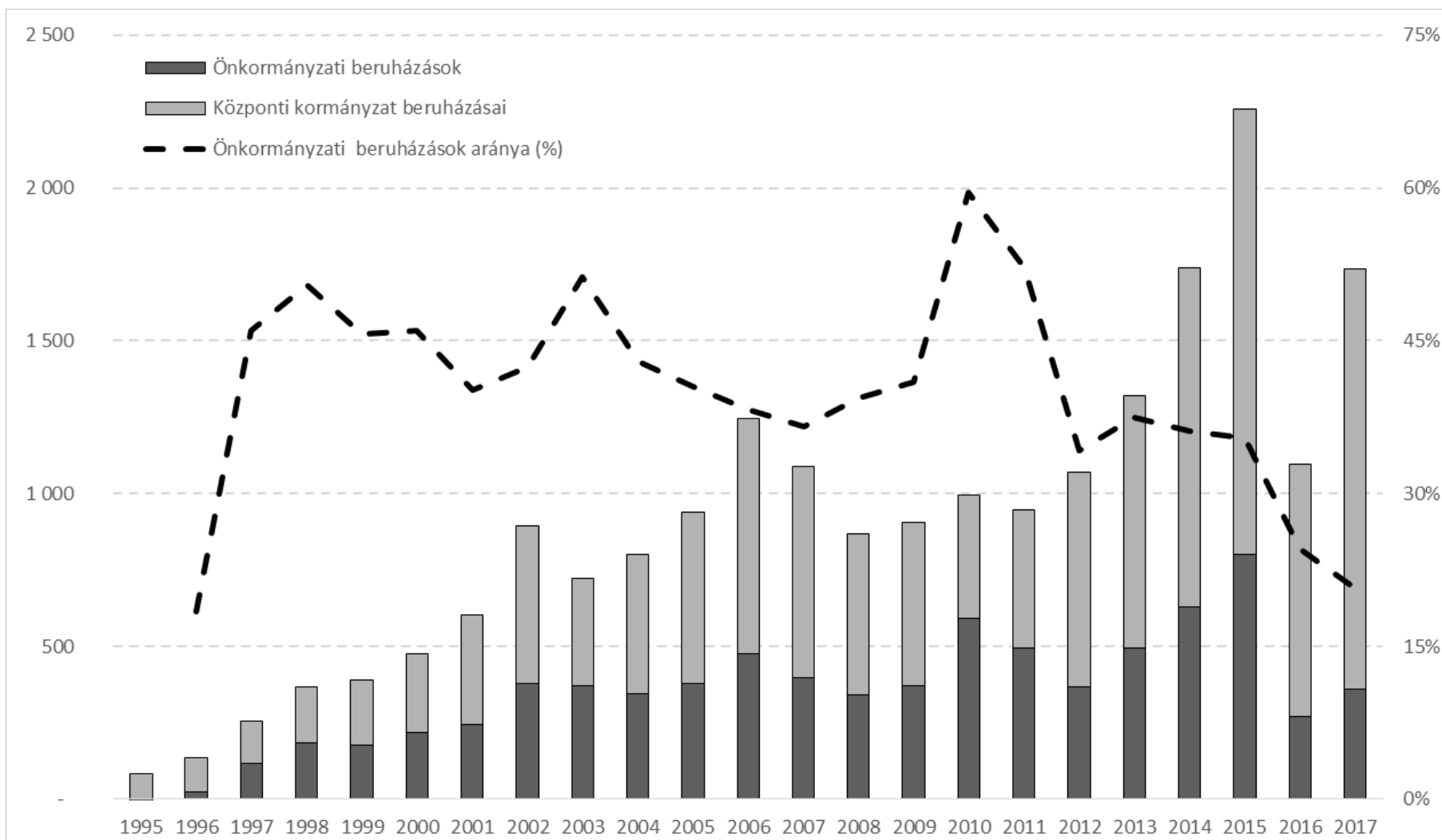
Forrás: IMF GFS és KSH adatok alapján saját számítás és szerkesztés

25. ábra Az önkormányzati vagyon és az értékcsökkenés alakulása (Mrd Ft)*



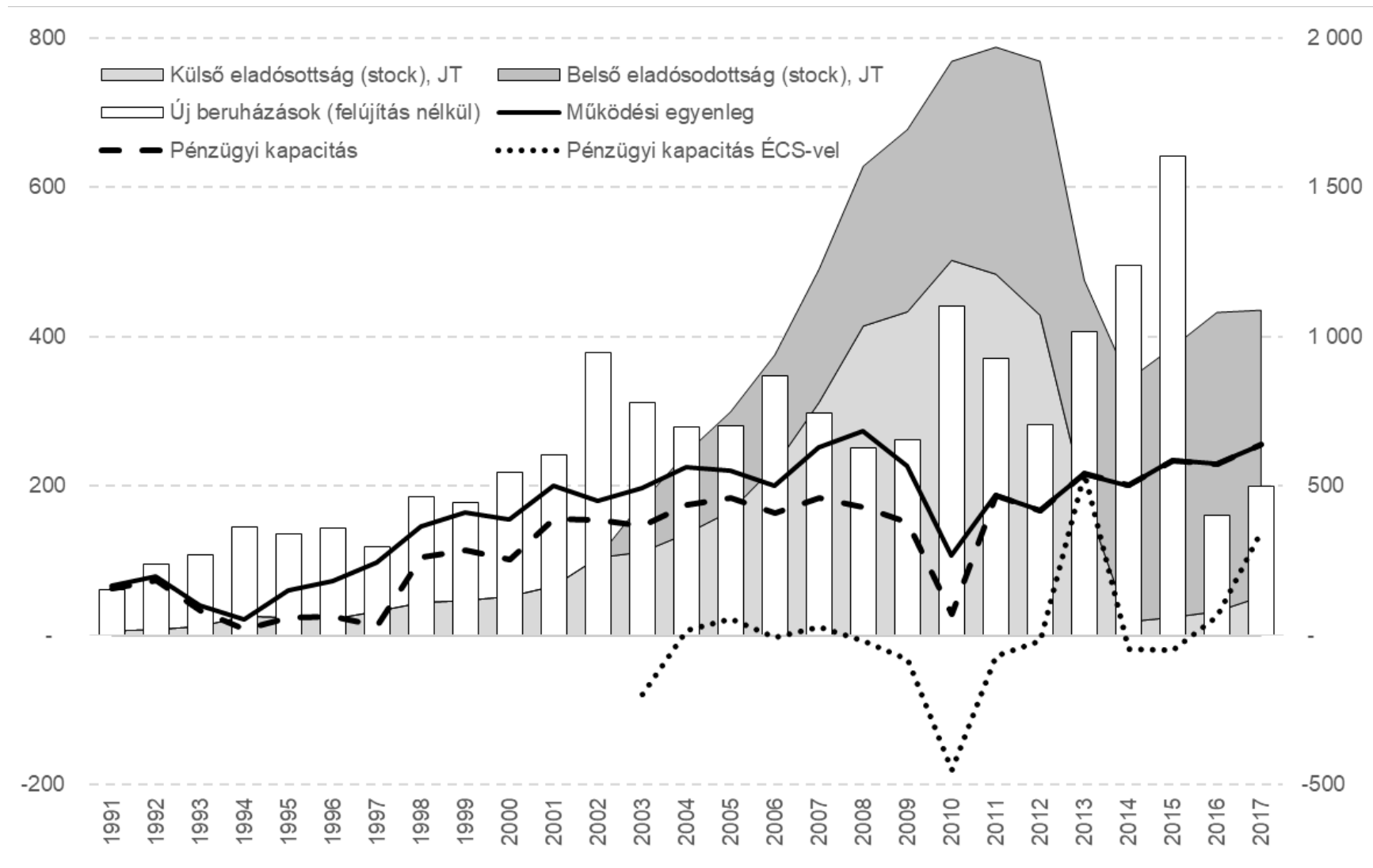
Forrás: PM és a Magyar Államkincstár adatai alapján saját szerkesztés

26. ábra A központi kormányzat és az önkormányzatok bruttó-állóeszköz felhalmozása (Mrd Ft)



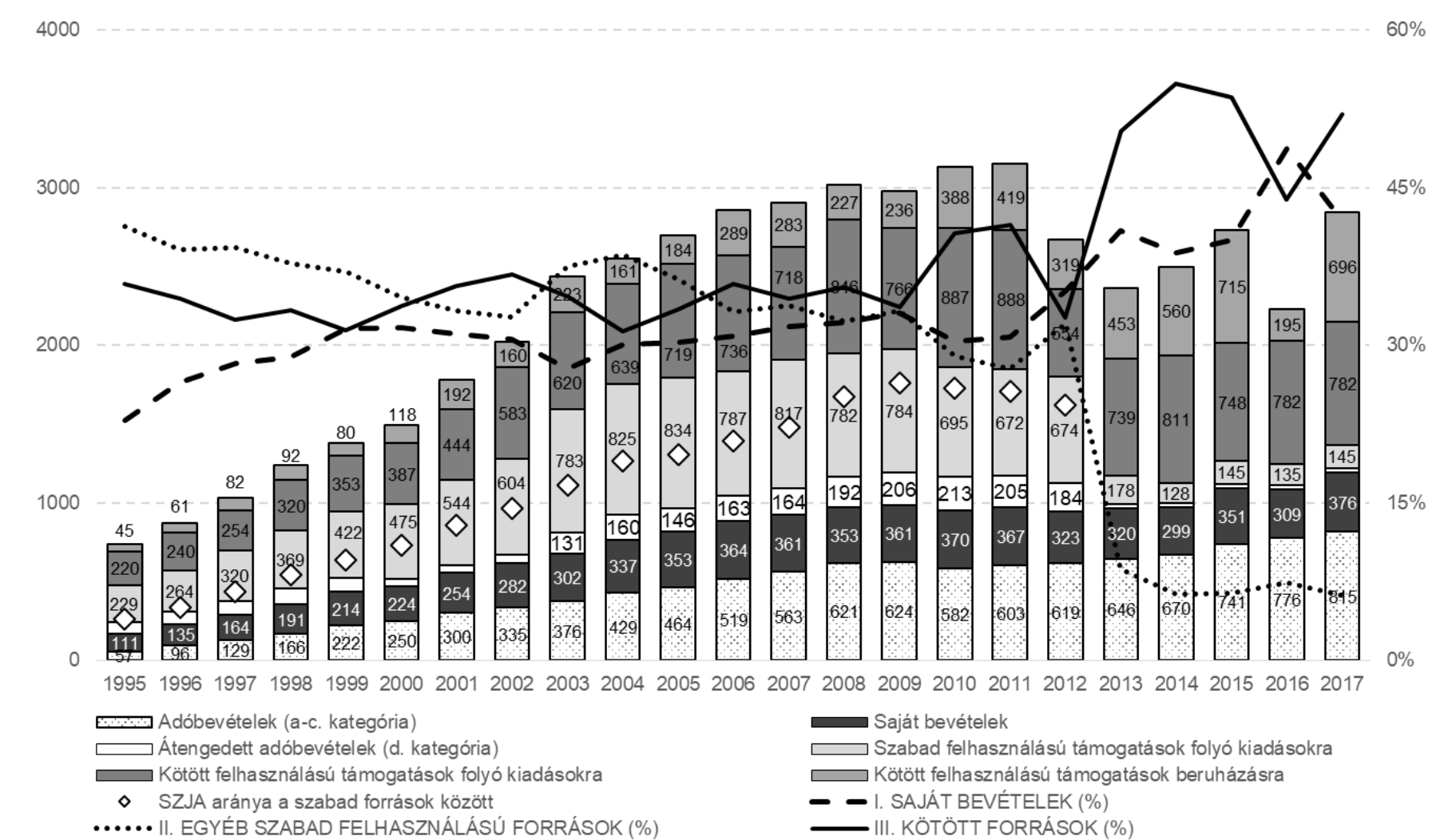
Forrás: Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján saját számítás és szerkesztés

27. ábra Az expanziós kényszer megjelenése az önkormányzatok gazdálkodásában (Mrd Ft)



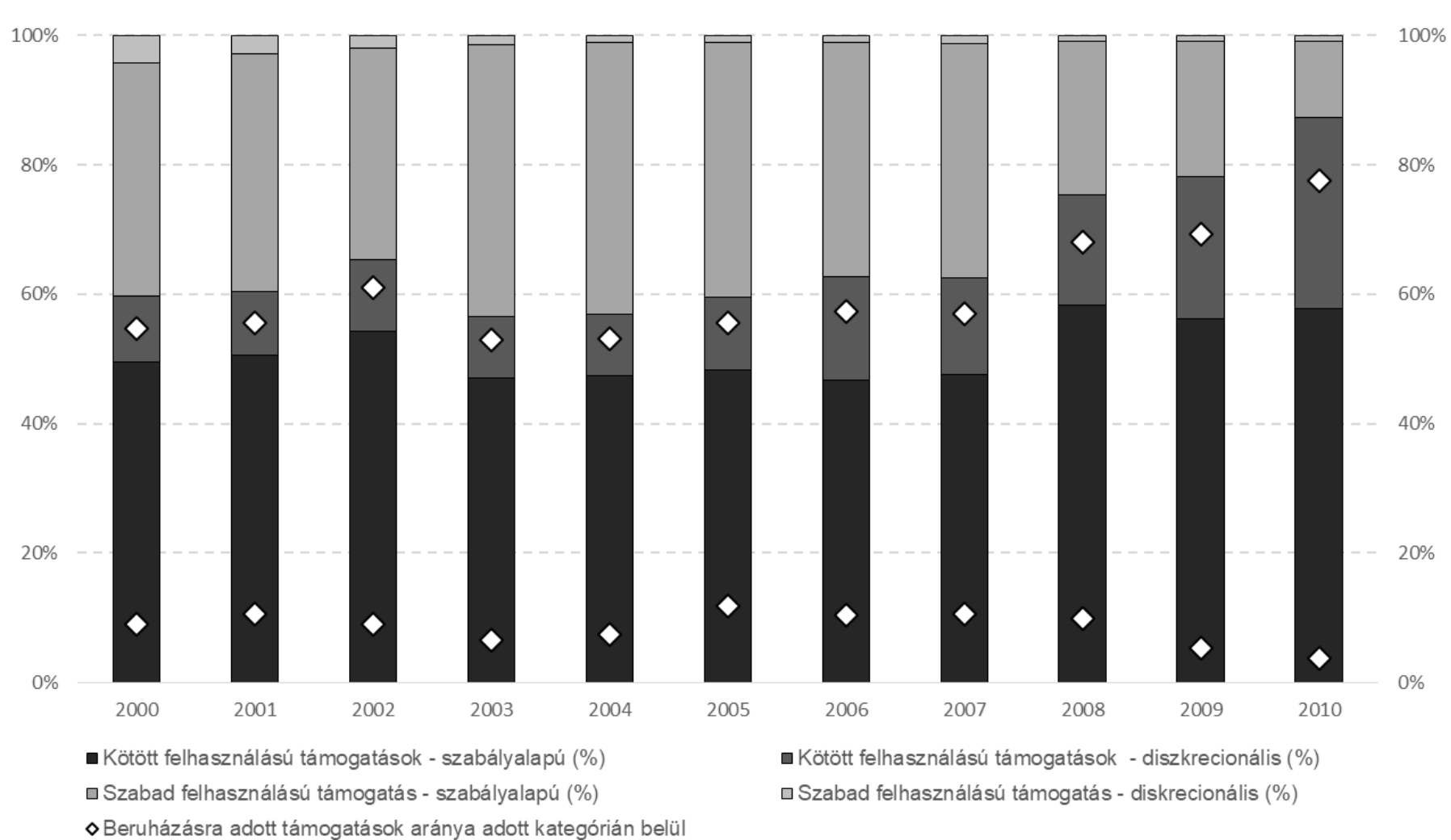
Forrás: KSH, MÁK és MNB adatok alapján saját szerkesztés

28. ábra Az önkormányzati bevételek megoszlása (Mrd Ft)



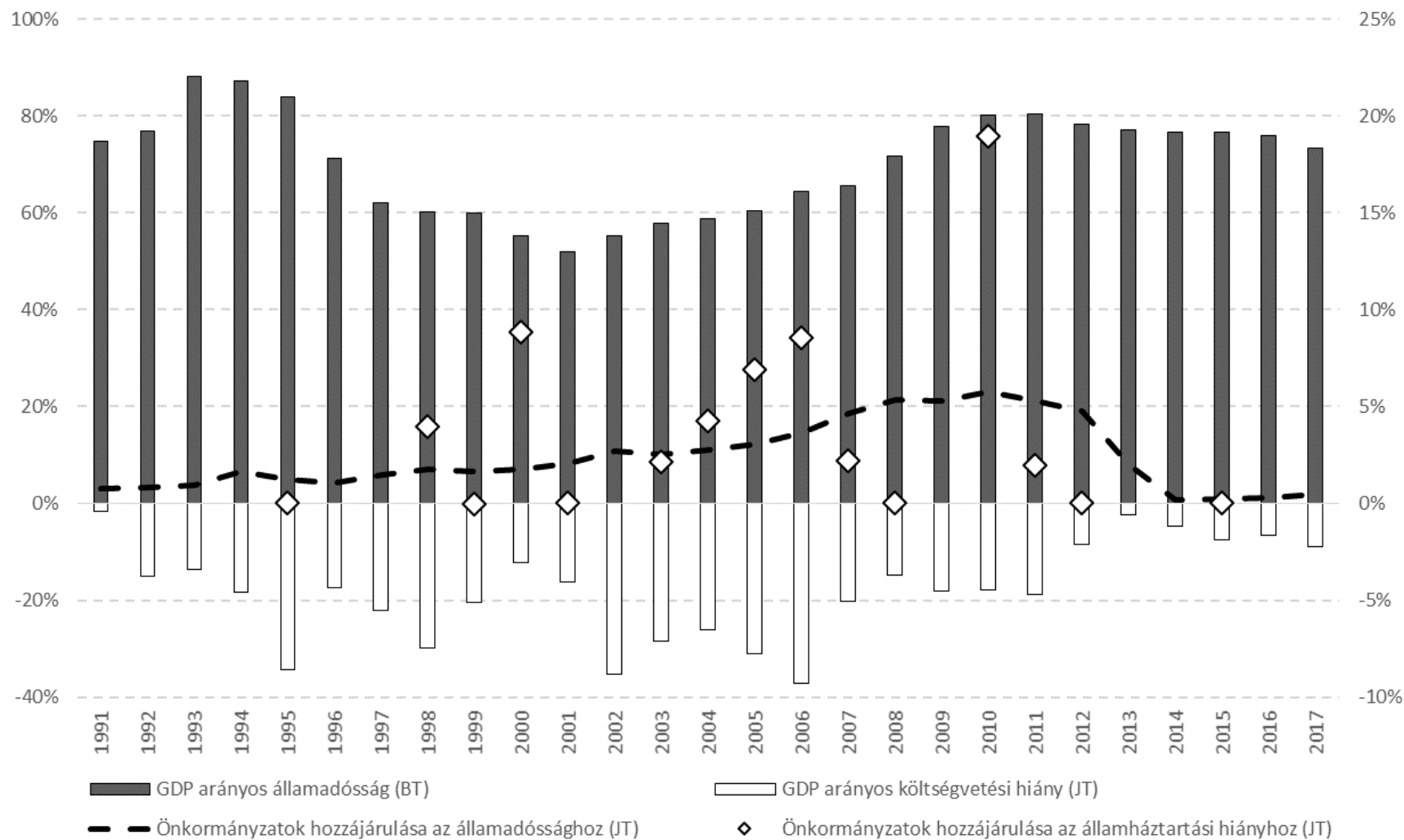
Forrás: IMF GFS, zárszámadási törvények és Gurnik et al. (2005) adatai alapján saját szerkesztés

29. ábra A kötött és szabadon felhasználható normatív támogatások aránya



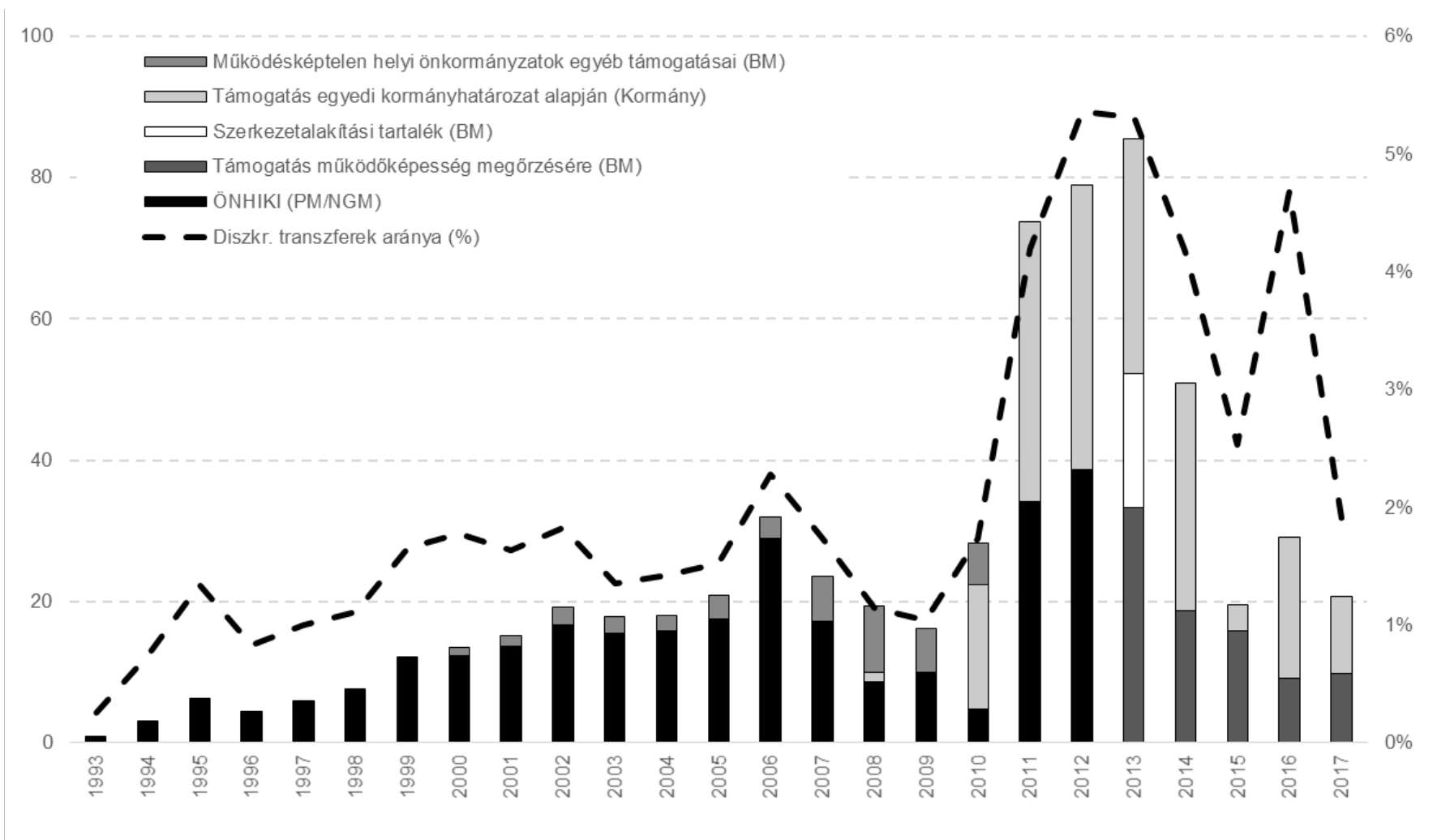
Forrás: OECD adatok alapján saját szerkesztés

30. ábra Az államadósság és az államháztartási hiány alakulása és az önkormányzati rendszer hozzájárulása (%)



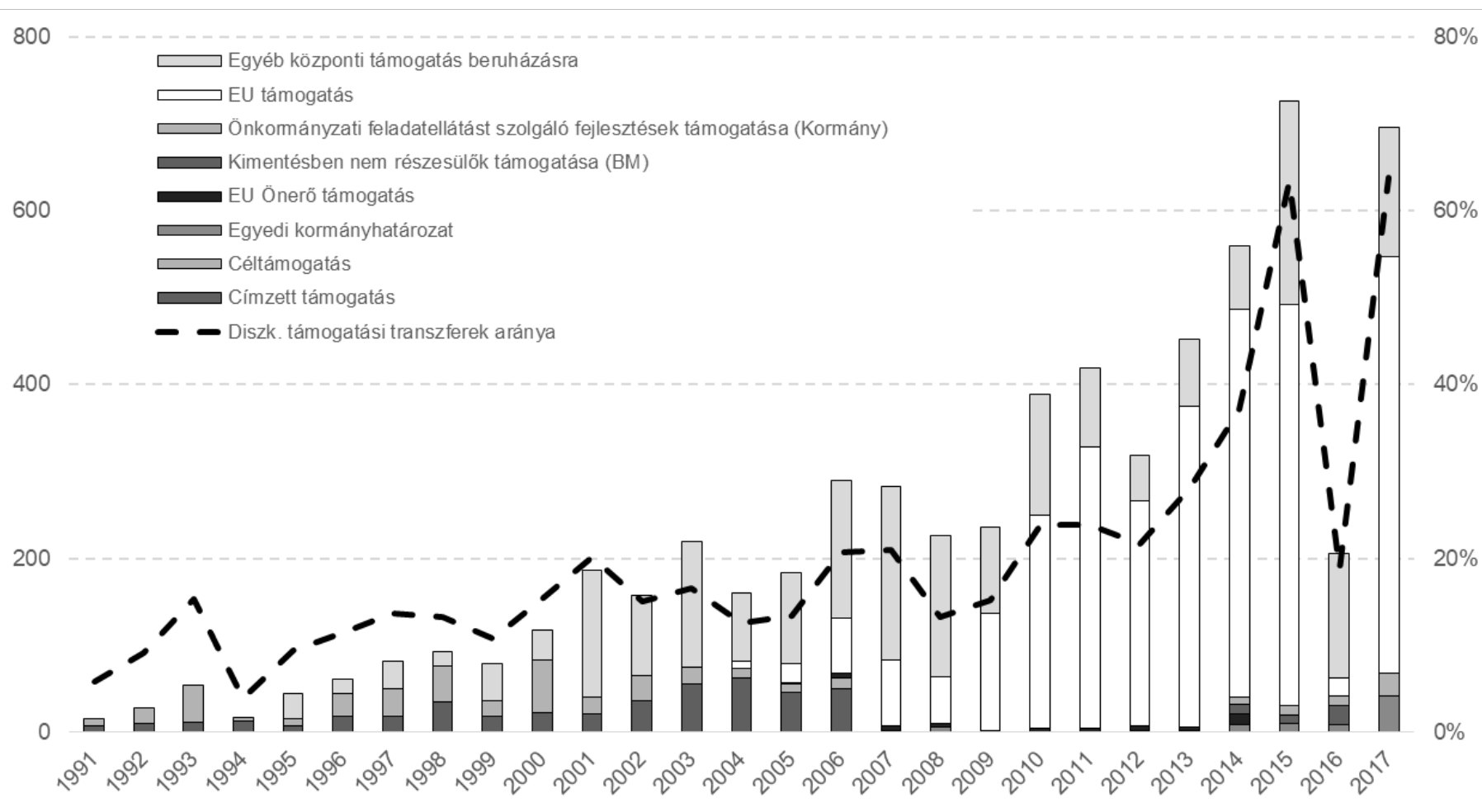
Forrás: KSH és MNB adatok alapján saját számítás és szerkesztés

31. ábra A helyi önkormányzatok működéssel kapcsolatos diszkrecionális támogatásai (Mrd Ft) és annak aránya (%) az összes kormányzati transzferen belül*



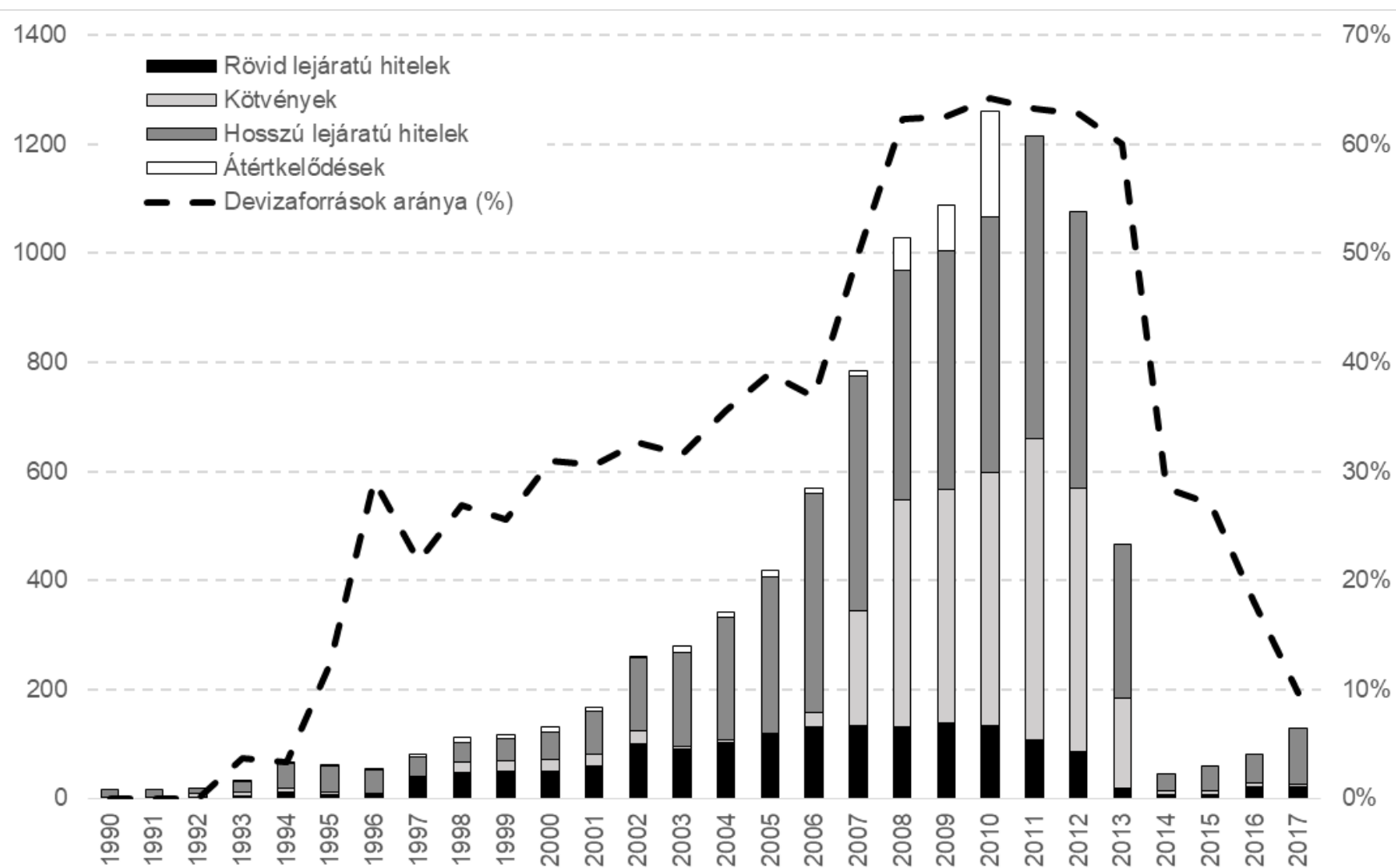
Forrás: PM, zárszámadási törvények és IMF GFS adatok alapján saját számítás és szerkesztés

32. ábra A helyi önkormányzatok beruházásokkal kapcsolatos diszkrecionális támogatásai (Mrd Ft) és annak aránya (%) az összes kormányzati transzferen belül



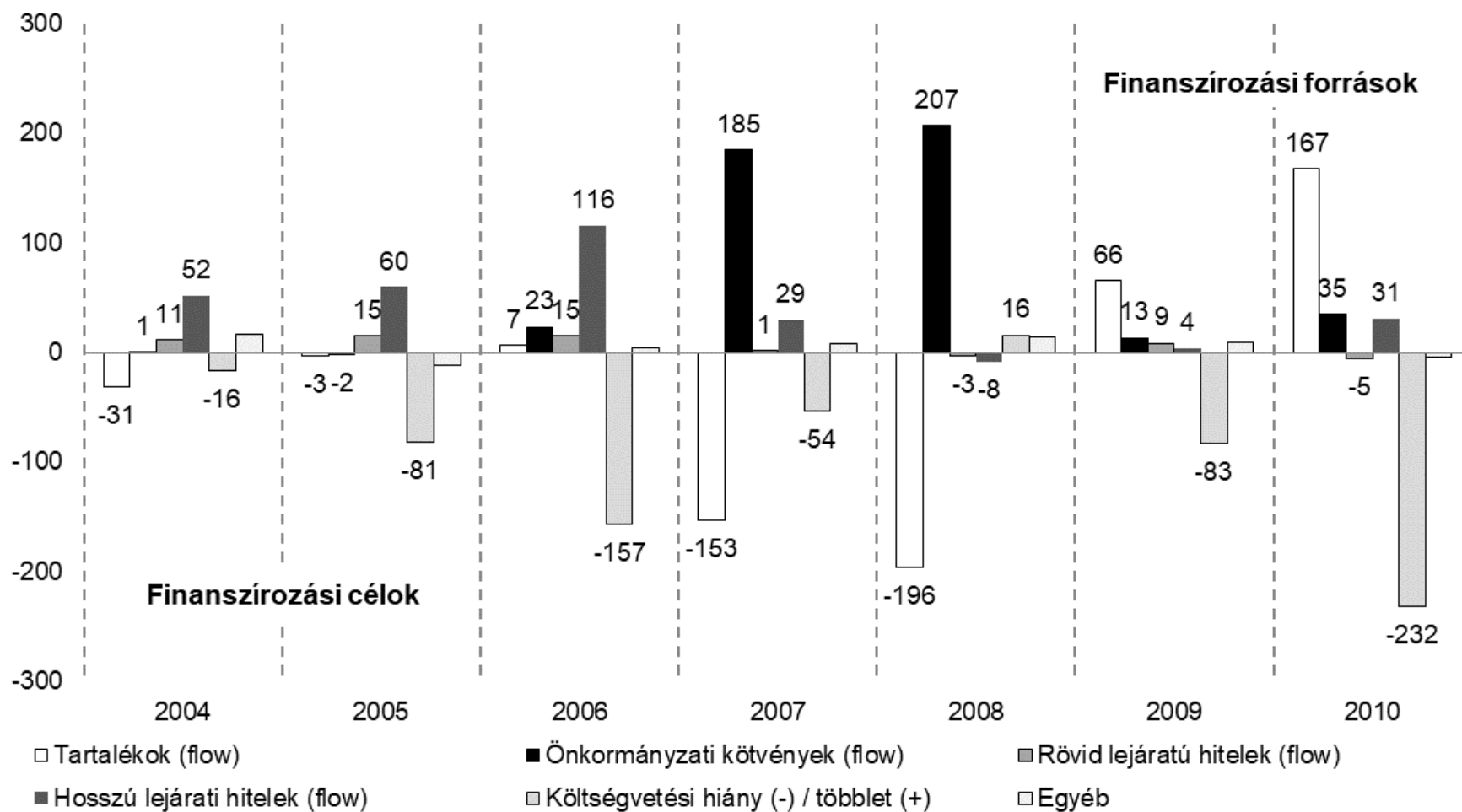
Forrás: PM, zárszámadási törvények és IMF GFS adatok alapján saját számítás és szerkesztés

33. ábra Az önkormányzatok hitel és kötvényállománya (Mrd Ft)



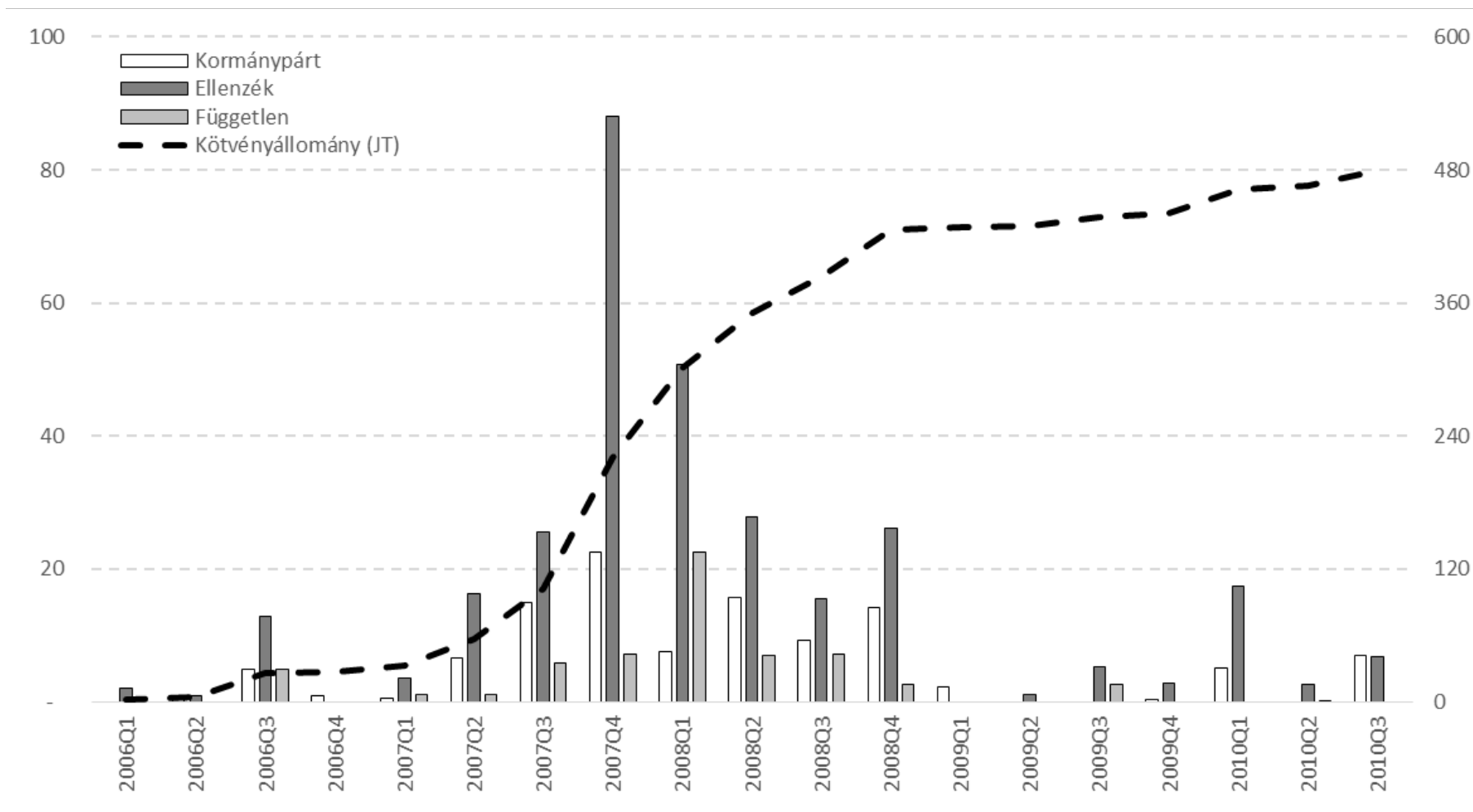
Forrás: MNB adatok alapján saját számítás és szerkesztés

34. ábra Az önkormányzatok finanszírozási forrásainak felhasználása



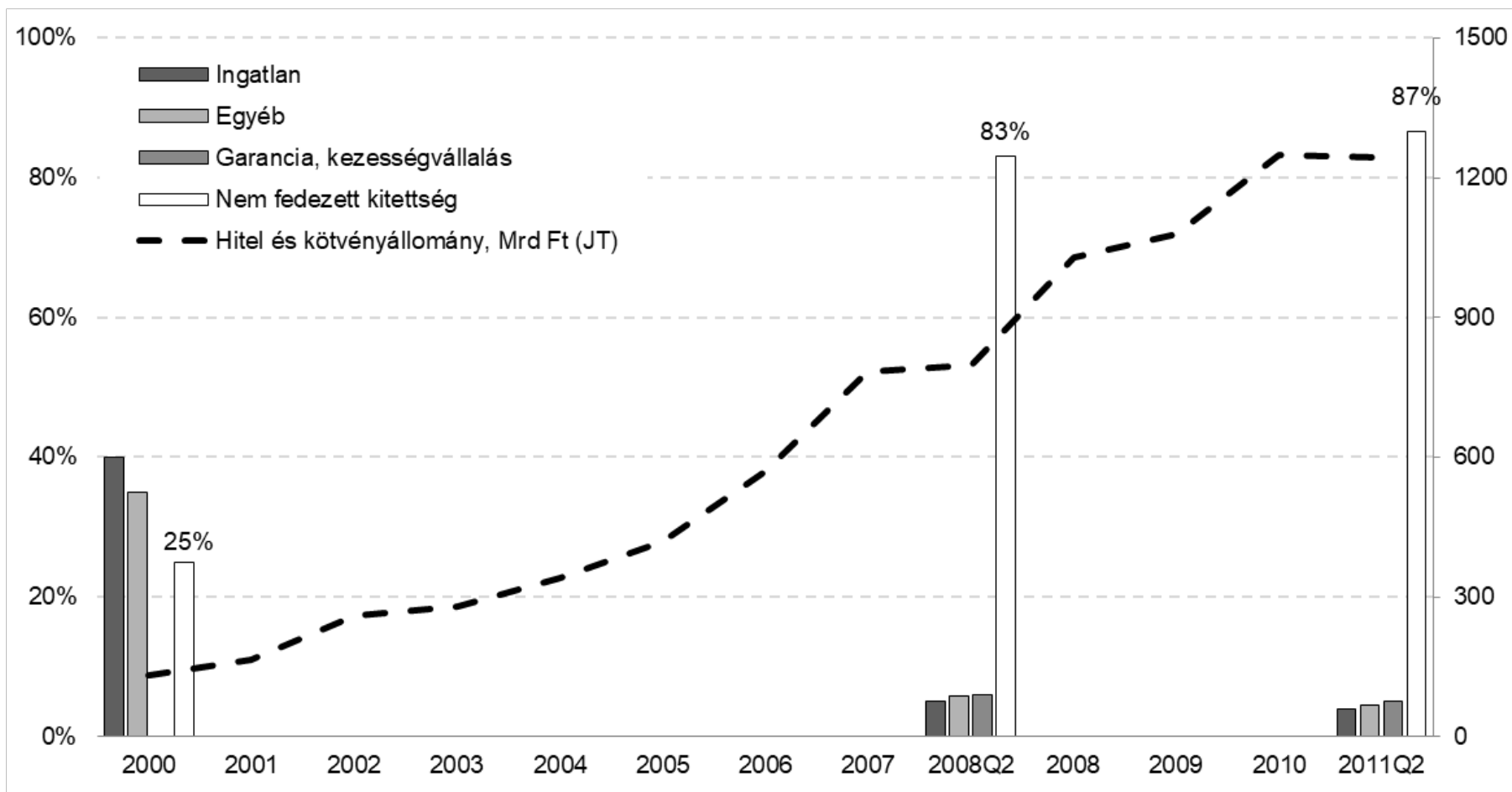
Forrás: MNB és Magyar Államkincstár adatok alapján saját számítás és szerkesztés

35. ábra A kibocsátott kötvények összege politikai kötődés szerint, 2006-2010Q3 (Mrd Ft)



Forrás: Keler Zrt és NVI adatok alapján saját számítás és szerkesztés

36. ábra A kereskedelmi bankok önkormányzati kitétségének fedezettsége (%) és a hitelállomány változása, 2000-2011Q2



Forrás: Gál (2011), Aczél-Homolya (2011) alapján saját szerkesztés