

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

Vasvári Tamás

Pécs, 2019

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

**Puha költségvetési korlát és politikai kötődés
a magyar önkormányzati rendszerben**

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

Készítette: Vasvári Tamás

Témavezető: dr. Vigvári András
egyetemi tanár

dr. Schepp Zoltán
egyetemi tanár

Pécs, 2019

*Anyának és Marcsinak,
leglelkesebb olvasóimnak.*

Tartalom

Ábrajegyzék	III
Táblázatok jegyzéke	IV
Köszönetnyilvánítás	1
1. Bevezetés	3
2. Elméleti áttekintés és hozzájárulás az irodalomhoz	7
2.1. A költségvetési föderalizmus	7
2.1.1. A decentralizáció első generációs megközelítése	7
2.1.2. A decentralizáció második generációs megközelítése	11
2.2. Az önkormányzati gazdálkodás pénzügyi architektúrája	13
2.2.1. A bevételek decentralizációjának kérdése: helyi és megosztott adók	15
2.2.2. A kormányzati transzferek	17
2.2.3. További bevételi formák	20
2.2.4. Hitelfinanszírozás	21
2.2.5. A pénzügyi architektúra újszerű megközelítése	26
2.3. A puha költségvetési korlát	32
2.3.1. A súlyos pénzügyi baj	32
2.3.2. Az önkormányzatok motivációja a túlköltekezésre	33
2.3.3. Az expanziós kényszer újszerű megközelítése	34
2.3.4. A központi kormányzat motivációja a kimentésre	35
2.3.5. A puha költségvetési korlát mechanizmusa	37
2.3.6. A költségvetési korlát megerősítése	42
2.4. Összegzés	45
3. Az expanziós kényszer megjelenése a magyar önkormányzati rendszerben	47
3.1. A magyar önkormányzati modell	47
3.1. Önkormányzati közszolgáltatások, avagy a „konfliktuskonténer” története ...	51
3.2. Az önkormányzatok bevételi struktúrája	55
3.3. Az önkormányzati vagyon	60
3.4. Az önkormányzati beruházások	63
3.5. Az önkormányzatok hitelpiaci kapcsolatai	67
3.5.1. Sikertelen kísérletek a költségvetési korlát keményítésére	70
3.5.2. A kereskedelmi bankok hitelezési döntései	72
3.6. Az önkormányzati adósságkonszolidáció	75

3.7.	Összegzés: az expanziós kényszer megjelenése	78
4.	Politikai kötődés az önkormányzati gazdálkodásban.....	81
4.1.	A kutatási hipotézisek	81
4.1.1.	A központi támogatások	83
4.1.2.	A 2006 és 2010 közötti eladósodás.....	84
4.1.3.	Az adósságkonszolidáció.....	85
4.1.4.	A hitelfelvételre vonatkozó kormányzat döntések.....	86
4.2.	A kutatás módszerei és a felhasznált adatok	87
4.3.	Politikai mintázatok a támogatási döntésekben (H1).....	90
4.4.	Politikai mintázatok az eladósodási hullámban (H2).....	98
4.5.	A politikai kötődés az adósságkonszolidáció során (H3)	100
4.6.	Aktív központi kontroll a hitelfelvelelek felett (H4).....	102
4.7.	Az eredmények összefoglalása, tézisek	107
5.	Konklúzió	113
6.	Felhasznált irodalom	119
1. sz. függelék:	A teljes körű kimentés nyertesei és vesztesei.....	132
2. sz. függelék:	Az önkormányzati bevételek felbontása.....	135
3. sz. függelék:	Kontrollellenőrzés a működési támogatásokkal kapcsolatban	137
4. sz. függelék:	Az értékezés egyes grafikonjainak újraközlése.....	138

Ábrajegyzék

1. ábra A kormányzati transferek csoportosítása	19
2. ábra A dinamikus kimentési játék.....	38
3. ábra A magyar önkormányzati modell az EU tagországokhoz viszonyítva, 2017	50
4. ábra Az önkormányzati kiadások szerkezete reál értéken	52
5. ábra Az önkormányzati szektor kiadásai	53
6. ábra Önkormányzati bevételek az OECD besorolása szerint	57
7. ábra A kötött és szabadon felhasználható normatív támogatások aránya.....	59
8. ábra Az önkormányzati vagyon és az értékcsökkenés alakulása	62
9. ábra Az államháztartás bruttó-állóeszköz felhalmozása	64
10. ábra Az önkormányzati beruházások és felújítások finanszírozási struktúrája	66
11. ábra Az önkormányzatok hitel és kötvényállománya	68
12. ábra Az önkormányzati adósságállomány regionális eloszlása, 2010	69
13. ábra A kereskedelmi bankok kitettségének fedezettsége és a hitelállomány.....	73
14. ábra Az expanziós kényszer megjelenése az önkormányzatok gazdálkodásában	78
15. ábra A működéssel kapcsolatos diszkrecionális támogatások	92
16. ábra A beruházásokkal kapcsolatos diszkrecionális támogatások	92
17. ábra Az egyes központi támogatások összege politikai elköteleződés alapján	96
18. ábra A kibocsátott kötvények összege politikai kötődés szerint.....	98

Újraközlés

19. ábra Az önkormányzati kiadások szerkezete reál értéken	139
20. ábra Az önkormányzati szektor kiadásai	140
21. ábra Az önkormányzati bevételek megoszlása	141
22. ábra A kötött és szabadon felhasználható normatív támogatások aránya.....	142
23. ábra Az önkormányzati vagyon és az értékcsökkenés alakulása	143
24. ábra A államháztartás bruttó-állóeszköz felhalmozása (Mrd Ft).....	144
25. ábra Az önkormányzati beruházások és felújítások finanszírozási struktúrája	145
26. ábra Az önkormányzatok hitel és kötvényállománya	146
27. ábra A kereskedelmi bankok kitettségének fedezettsége és a hitelállomány.....	147
28. ábra Az expanziós kényszer megjelenése az önkormányzatok gazdálkodásában ..	148
29. ábra A működéssel kapcsolatos diszkrecionális támogatások	149
30. ábra A beruházásokkal kapcsolatos diszkrecionális támogatások	150
31. ábra A kibocsátott kötvények összege politikai kötődés szerint.....	151

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat Az adómegosztás szerepének meghatározása	16
2. táblázat Az önkormányzati autonómia az adóbevételek vonatkozásában	17
3. táblázat Az önkormányzati bevételek csoportosítása	21
4. táblázat Az önkormányzati kiadások teherviselői térben és időben	26
5. táblázat A költségvetési területek között keresztfinanszírozás esetei.....	30
6. táblázat A költségvetés felpuhulása az önkormányzatok kiadásaiban.....	35
7. táblázat A kimentés játékelméleti megközelítése	41
8. táblázat A kormányzati szintek közötti kapcsolat dimenziói.....	43
9. táblázat Magyarország önkormányzati szerkezete	48
10. táblázat Az önkormányzatok által kivethető helyi adók típusa	55
11. táblázat A 2011-2014 között lezajlott önkormányzati kimentés főbb adatai.....	75
12. táblázat A takarékos önkormányzatok számára „ <i>elveszett nemzeti ajándék</i> ”	76
13. táblázat Az adósságátvállalás tervezett és tényleges mértéke	85
14. táblázat A 2010. évi önkormányzati választás eredménye	87
15. táblázat A települések száma és megoszlása a politikai kötődés alapján	88
16. táblázat Az ÖNHIKI és a működésképtelen önkormányzatok támogatása	91
17. táblázat A vizsgált diszkrecionális támogatási formák.....	93
18. táblázat A diszkrecionális támogatások és a politikai elköteleződés vizsgálata.....	97
19. táblázat A kibocsátott kötvényérték és a politikai kötődés kapcsolata.....	99
20. táblázat Az adósságátvállalás tervezett és tényleges mértékének változása.....	100
21. táblázat A hitelengedélyeztetési kérelmek és a polgármesterek megoszlása	104
22. táblázat A hitelfelvételi engedélyekre vonatkozó kérelmek jóváhagyási rátája	105
23. táblázat A hitelfelvétel feltételeinek teljesítése politikai kötődés szerint	106
24. táblázat A kutatás téziseinek levezetése	111
25. táblázat Az önkormányzati bevételek az OECD módszertana szerint.....	135
26. táblázat Az önkormányzati bevételek megoszlása.....	136
27. táblázat A működési hiány, politikai elköteleződés és a támogatások kapcsolata .	137

ABSZTRAKT

Vasvári Tamás

Puha költségvetési korlát és politikai kötődés 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 gyakorol 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 pénzügyi baj esetén számíthatnak a központi kormányzat segítségére, úgy döntéseiket nem a költségvetés fenntarthatósága, hanem a túlköltekezési hajlam fogja meghatározni. A rendszerváltáskor decentralizációs mámorban született magyar önkormányzati rendszernek is szembe kellett néznie ezzel a kihívással. 1990 és 2012 között ugyanis a rendszerben az alulfinanszírozottság mellett folyamatosan jelen volt az expanziós kényszer, amelyet az elégtelen piaci mechanizmusok és a jogszabályi kontrollok nem tudtak kordában tartani. 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 annak, hogy az önkormányzatok költségvetési korlátja puha; ezt tudományos eszközökkel először Kornai János vizsgálta 2014-ben. Jelen dolgozat Kornai nyomdokain haladva a puha költségvetési korlát szemüvegén keresztül nyújt részletes betekintést a magyar önkormányzatiság elmúlt harminc évének folyamataiba. A szakirodalom által bemutatott korábbi eredményeket hosszú idősorokkal és új megközelítésekkel támasztja alá, miközben rámutat, hogy milyen következményekkel járt az alulfinanszírozottság és az expanziós kényszer együttes megjelenése az alrendszer teljesítményére. Fő kutatási kérdésünk, hogy a kormányzati és önkormányzati döntésekben meghatározó volt-e politikai elköteleződés és szimpátia? A kutatási eredmények rávilágítanak, hogy a központi támogatások odaítélésben, az eladósodásban és az adóssághkonszolidáció folyamataiban, valamint új önkormányzati rendszer hitelfelvételi és jóváhagyási mechanizmusában egyaránt megfigyelhetőek politikai mintázatok. A magyar önkormányzati rendszerben van *ingyen ebéd*, és a költségviselők és teherviselők között politikai jellegű a törésvonal.

Kulcsszavak: önkormányzat, fiskális decentralizáció, puha költségvetési korlát, politikai klientilizmus, Magyarország

JEL-kód: H70, H74, H77, H81

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

Köszönetnyilvánítás

Tizenegy évvel ezelőtt, szeptember első napjaiban még nem is sejtettük, hogy milyen nagy változások előtt állunk. Pár nap, és csődbe megy a Lehman Brothers, és a közgazdász szakma ösztűz alá kerül. Ott ősszel, az önkormányzatok élete is egy csapásra megváltozott: egyrészt a pénzügyi válság okozta költségvetési konszolidáció *fűnyírója* elérte az önkormányzati támogatásokat, másrészt – talán még súlyosabb problémaként – a kétharmadrészt devizában denominált önkormányzati adósságállomány hirtelen megugrott a forint gyengülése miatt. Izgalmas időszak volt, s végül az önkormányzati kötvénykibocsátás témáját választottam szakdolgozati témámnak. A dolgozatot végül 2009 januárjában zártam le, csaknem egy időben azzal, hogy Vigvári Andrásnak a „*Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben*” c. tanulmánya megjelent. Elküldtem neki a dolgozatot, aki már a kapcsolatfelvétel elején javasolta, hogy jelentkezsek doktori iskolába, ahol szívesen elvállalja témavezetésemet is. E megtisztelő felajánlás kapcsán gondoltam először arra, hogy tovább folytatom a kutatásaimat az önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatban, és munka mellett megkezdem doktori tanulmányaimat.

Azóta tíz hosszú év telt el, amelyben a kutatás, a kutatói pálya eltérő prioritásokat élvezett. Azonban mindig volt mellettem egy mentor, aki és amikor kellett, megadta a lökést az újrakezdésre vagy a folytatásra. Nekik oroszlánrészük van abban, hogy ez a dolgozat elkészült, és csak remélni tudom, hogy elégedettek lesznek a végeredménnyel. Bízom benne, hogy egyszer méltó leszek arra, hogy ők mentoráltak. A történet ugyan *Vigvári Andrással* kezdődött, és vele is folytatódott, azonban a sors úgy hozta, hogy a munkát nem fejezhettem be vele. A nyilvánvaló szakmai és tudományos különbségek ellenére már a kezdetekkor felemelt maga mellé és egyenrangú félként kezelt. A csapongó gondolataimat igyekezett mindig mederbe terelni és fókuszált munkára ösztönzött. A szakmai útmutatások mellett igyekezett újabb és újabb kihívások elé állítani; többek közt ennek is köszönhető a 2013. évi publikációs teljesítményem. Az egyik tanulmány eljutott *Kornai Jánoshoz* is, amely apropóján felkeresett, hogy a puha költségvetési korláttal kapcsolatos tanulmánykötetének bevezetőjén dolgozzunk együtt. A megtisztelő felkérést követően ugyanazzal a tudomány és emberek iránti alázattal találkoztam, mint András esetében. Kornai Jánostól – mindamelllett, hogy figyelmemet a puha költségvetési korlátra irányította – sokat tanultam arról, hogyan értekezzünk bonyolult összefüggésekről

precízen, könnyedén és érthetően. Kitartása, elhivatottsága lenyűgöző, azt hiszem bármely közgazdász megtisztelve érezné magát, ha együtt dolgozhatna vele. Én mindenképpen, és nagyon köszönöm neki ezt a lehetőséget. Nem utolsó sorban *Schepp Zoltánnak* köszönöm a támogató munkáját, és azt az energiát, amit a mentorálásomba fektetett. Az elhúzódozó projekteknél kockázat, hogy a projekttagok szem elől tévesztik a kitűzött célt, és mekkora utat tettek meg idáig; ez sokszor vezet a fokozott erőfeszítések ellenére is a projekt bukásához. Ez a projekt tíz éves, és valóban, én már nem tudom felmérni, hogy mi munka van a tanulmányokban, adatbázis építésekben és adattisztításban, vagy épp az előadásokra való felkészülésben. Zoltán érdeme azonban, hogy különösen az utolsó két év célra tartottan haladt, és ez a dolgozat így és most elkészült. Köszönöm!

A tíz év során egy valaki volt, aki mind a tíz évben mellett volt, és türelmével, megértésével támogatta a kutatói munkát, akkor is, ha hétvégéket kellett feláldoznunk, vagy már harmadszor kellett megismételnie ugyanazt, mert elmerengtem a kutatás aktuális kérdésein. Ugyan elsőre nem tűnik nagy dolognak, de tudom, hogy sok munkája van benne, és ezért mindig hálás leszek neked, *Annamari*.

Székesfehérvár, 2019.10.22.

1. Bevezetés

Pécs, 2009. december 31. A felújított Széchenyi téren tűzijátékkal köszöntik a helyiek az új évet, amely különösen fontosnak ígérkezik a város életében: 2010-ben ugyanis – Essen és Isztambul mellett – Pécs Európa egyik Kulturális Fővárosa. A projekt 45 milliárd Ft-os költségvetéséből 36 milliárd Ft-ot fordítottak fejlesztésekre, amelyek keretében több városrészben főtereket újítottak fel, sétálóutcákat alakítottak ki, illetve megvalósultak a Tudásközpont, a Kodály Központ és a Zsolnay-negyed nagyberuházásai is. A város a projekt kiadásait nagyrészt hitelből fedezte, amely eredményeképpen 2012 végén banki kötelezettségállománya a vidéki városok között a legmagasabb volt (meghaladta a 42 milliárd Ft-ot, ami az önkormányzat költségvetésének 91%-a), egy főre eső adósságállománya (291 ezer Ft) jelentősen meghaladta az akkori országos értéket (99,6 ezer Ft). 2014-ben végül a központi kormányzat teljes körűen és feltétel nélkül átvállalta az önkormányzatok adósságállományát. Pécs lakói pedig – a magas eladósodottságból fakadóan – egyértelműen nyertesei a folyamatnak, mivel a helyi terhek immár az ország teljes lakosságának vállát nyomják: a pécsi beruházásokat az ország nem haszonélvező lakói is fizetik, ráadásul úgy, hogy saját önkormányzatuknak lehet még adóssága sem volt. Az igazságos és méltányos teherviselés elve egyértelműen sérült. E példa jól megvilágítja a felelőtlen túlköltekezés, és azok más közösségekre való áthárításának súlyos következményeit. A magyar eset azonban nem egyedi: a költségvetési korlát puhasága, az önkormányzati vezetők expanziós kényszere a fiskális decentralizáció veleszületett tulajdonsága. Dolgozatom e kérdéskör köré szerveződik.

A fiskális decentralizáció irodalma (pl. Oates 1972, 1999, 2005; Szalai, 2002; Mike, 2009) 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. Témánk szempontjából kiemelt jelentőségű, hogy a decentralizációval egyúttal a szubnacionális szereplők költségvetési korlátja is felpuhulhat. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzatok, az önkormányzati döntéshozók döntéseit befolyásolhatja az a várakozás, hogy súlyos pénzügyi baj esetén kimentik, ami teret engedhet a felelőtlen költekezésnek, az expanziós kényszernek (Kornai, 2014). Mivel így egyes közösségek

úgy juthatnak (köz)javakhoz, hogy azok terheit térben (további közösségek) vagy időben (jövő generációk) mások viselik, ezért a költségvetési *arany szabály* (Musgrave, 1959) és a *puha költségvetési korlát* szorosan összefügg az Adam Smith-i *ingyen ebéd* témakörével: ami úgy tűnik, mégis létezik.¹ Ezért a jogszabályi környezetnek biztosítania kell az igazságos és méltányos teherviselést, valamint a veszélyeztetett közösségek és generációk védelmét.

A magyar önkormányzati modellnek is szembe kellett néznie e kihívásokkal, amely 1990. évi születésére 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 önkormányzatok tulajdonába került jelentős vagyonállomány, amely kezelése, megóvása, fejlesztése a mai napig feszültséget jelent az önkormányzatok gazdálkodásában. Az elaprózódott, széles felelősségi körrel felruházott, deregulált önkormányzati rendszerben a gazdálkodási szabadságot a forrásteremtési lehetőségek és forrásallokáció gyakorlata nem támogatták. Az ezt követő 20 évben folyamatosan növekedett az önkormányzatok alulfinanszírozottsága és a 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*”. (Vigvári, 2010) 2011 után a központi kormányzat központosítási törekvései az önkormányzatokat is elérték. Az alapvető ellentmondásokat azonban az új rendszer sem orvosolta, amit tovább súlyosbítottak az önkormányzati adósság teljes és feltétel nélküli átvállalásának negatív hatásai.

A magyar önkormányzati rendszer ellentmondásaira, dilemmáira, gyerekbetegségeire a szakirodalom már számos pontos rámutatott. A kutatások külön ága foglalkozott eladósodással, illetve a külső források bevonásából megvalósult beruházásokkal; utóbbiakat különösen sok kritika érte, mivel sok esetben – a pécsi esethez hasonlóan – nem megtérülő beruházások valósultak meg, hanem *szökőkutak* épültek vagy *közterek*

¹ Hivatkozva Adam Smith (1776/1959) gondolataira.

kerültek megújításra. Azonban véleményem szerint ennél sokkal fontosabb kérdés, hogy e beruházások haszonélvezői viselik-e az adott beruházás költségeit? E feltétel ugyanis az egyedi központi támogatások biztosításával vagy épp az adósságátvétel során jelentősen sérülhet. Elsősorban ezért szerintem nem az a gond, hogy a pécsi közterekkel kapcsolatos beruházások nem termelnek bevételt, hanem hogy a kiadások jelentős része immár nem csak a haszonélvezőket, hanem az ország teljes lakosságát terhelik. E kérdéssel szorosan összefüggő, az önkormányzati rendszerben a kezdetek óta megjelenő puha költségvetési korláttal kapcsolatos vizsgálódások azonban 2014-ig váratlak magukra. Kornai János 2014-ben megjelenő tanulmánya először alkalmazza a puha költségvetési korlát eszközrendszerét a magyar önkormányzati rendszerre, és vizsgálja tudományos eszközökkel a politikai elköteleződés eladósodással és az adósságkonszolidációval való kapcsolatát (Kornai, 2014). Jelen dolgozat Kornai János nyomdokain haladva a puha költségvetési korlát szemüvegén keresztül nyújt részletes betekintést a magyar önkormányzatiság elmúlt harminc évének folyamataiba. A szakirodalom által bemutatott korábbi eredményeket hosszú idősorokkal új megközelítésekkel támasztja alá, miközben rámutat, hogy milyen következményekkel járt az alulfinanszírozottság és az expanziós kényszer együttes megjelenése a rendszer teljesítményére. A puha költségvetési korláttal kapcsolatos bizonyításokat követően térek rá a dolgozat fő kutatási kérdésére, miszerint a kormányzati és önkormányzati döntésekben meghatározó volt-e politikai elköteleződés és szimpátia. A felállított hipotézisek külön foglalkoznak a központi támogatásokkal, az eladósodás és az adósságkonszolidáció folyamataival, valamint új önkormányzati rendszer hitelfelvételi és jóváhagyási mechanizmusával.

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,² sokszor csak említés szintjén hivatkoznak a hazai közpénzügyi szakirodalomban a puha költségvetési korlátra. Ebből kifolyólag a dolgozat mindhárom fő fejezete tartalmaz olyan elemet, amelyek a szakirodalomhoz való hozzájárulásnak tekinthető. A dolgozat elméleti áttekintése során bemutatom a fiskális decentralizáció, az önkormányzat pénzügyi architektúra és a puha költségvetési korlát alapvető összefüggéseit. Ennek során új megközelítést nyújtok a pénzügyi architektúra

² Kornai János 2014-ben megjelent munkája mellett meg kell említenünk Rosta (2015) munkáját, amely először tesz kísérletet a Magyarországon lezajlott államháztartási reform puha költségvetési korlát szemszögéből való bemutatására.

elemzéséhez, rámutatok az önkormányzati részköltségvetések kerestfinanszírozásában rejlő veszélyekre, valamint levezetem, hogy a feltétel nélküli önkormányzati kimentés hogyan semlegesíti a decentralizáció előnyeit, és okoz újfent jóléti veszteséget. Nem utolsó sorban a terhek időbeli és térbeli áthárításának együttes elemzésével bővíttem az expanziós kényszerrel kapcsolatos szakirodalmi eredményeket. A dolgozat második része a sajátos magyar önkormányzati modell bemutatására vállalkozik a puha költségvetési korlát eszköztárának felhasználásával. Külön érintem a közfeladatok ellátását, a bevételek decentralizációját, vagyongazdálkodást, a beruházásokat és a hitelpiaci kapcsolatokat. A szakirodalom korábbi eredményeinek önálló rendszerezésén és alátámasztásán túl értékelem a régi és az új önkormányzati rendszer különbségeit, amelyben először támaszkodok csaknem harminc éves idősorokra. A fejezetet az expanziós kényszer megjelenései formáinak bemutatásával zárom. A dolgozat harmadik része ismerteti a hipotézisek rendszerét, a módszertant, a felhasznált adatsorokat, a kutatási eredményeket, valamint a megfogalmazott téziseket. Végül levonom a következtetéseket és további kutatási irányokat fogalmazok meg.

2. Elméleti áttekintés és hozzájárulás az irodalomhoz

2.1. 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*)³ 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)

2.1.1. 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);
- redistribúció (jövedelmi és esélykülönbségek felszámolása/enyhítése); és
- stabilizáció (a 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 redistribúciós 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

³ 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.

monetáris politika hatékonyabb lehet, ha a 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.⁴ Decentralizációra ezért elsősorban az allokációs funkción belül van lehetőség: bizonyos helyi közjavak előállítása a helyi közösségek, önkormányzatok kezébe adható. Oates (1972) fektette le a 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 pontosan ismerik a helyi lakosok preferenciáját, másrészt a központi kormányzat nem ismeri a helyi igényeket, és csak egységes mennyiséget tud egy-egy közszolgáltatásból nyújtani. Ezen elméleti keretbe illeszkedik Tiebout (1956) tanulmánya, amelyben Samuelson (1954) által felvetett problémára vázol fel megoldást. Samuelson 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 mindamellett, hogy segíti az önkormányzatok területén a preferenciák homogenizálódását is, egyúttal – elsősorban horizontális⁵ – versenyt is indukál az egyes önkormányzatok között, ami elősegíti a közszolgáltatások eredményesebb ellátását.

⁴ Ezzel kapcsolatban Dafflon (2006) megjegyzi, hogy e megoldások kevésbé hatékonyak, mivel az addicionális helyi kiadások multiplikátora túl fog csordulni a helyi határokon.

⁵ Megemlítendő az egyes kormányzati szintek (pl. település és megye) közötti vertikális verseny is, ami ugyancsak a teljesítmény javítására ösztönöz. Ennek azonban nem szükséges feltétele a mobilitás.

A decentralizáció egyik legtöbbet hangsúlyozott előnye, hogy alacsonyabb szubnacionális szinteken csökken az információk 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.⁶ 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 adóóra továbbra is egységes maradna, így egyes területek többet, illetve kevesebbet kapnak ugyanazon befizetés mellett.⁷ A szavazók ugyanakkor nem 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 befizetéseik 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.⁸

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

⁶ 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)

⁷ Ezen aspektusra a puha költségvetési korlát működési mechanizmusainak bemutatása során még visszatérünk.

⁸ Az elszámoltathatósággal, az szavazók tájékozódásával kapcsolatban részletesen ír Ahmad *et al.* (2006).

javításának ösztönzése korlátozható. 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 közsféra 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.⁹ Asatryan *et al.* (2015) és Bukowska–Siwinska-Gorzalak (2019) 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 első generációs megközelítése négy feltevésre épül: (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 ellenérdekelte teszi az önkormányzatokat olyan szolgáltatások nyújtásában, ahol nem megoldható azok kizárása, akik nem viselik a költségeket. 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.

⁹ 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.

Ezért nehezen kivitelezhetőek olyan gyakorlati megoldások, amelyek az önkormányzatok méretét a túlcsoportuláshoz, vagy a méretgazdaságossági elvárásokhoz igazítja.¹⁰ 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.

2.1.2. A decentralizáció második generációs megközelítése

Az első generációs megközelítés alapvetően jóhiszeműséget feltételez az államról és az államapparátusról; ez a jótevő, társadalmi jólétet maximalizálni kívánó állam (*benevolent state*). E felfogásban nem léteznek intézmények, az alsóbb szintű kormányzat lényegében 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. túlcsoportulás) központi szinten kezelni szükséges (Oates, 2005). A második generációs modellek szakítanak ezzel a megközelítéssel, és a politikai racionalitáshoz és folyamatokhoz közelítik a modelleket (Mike, 2009). A kutatások többek közt élénken foglalkoztak a helyi forrásteremtéssel, az önkormányzatok pénzügyi fegyelmeivel, illetve az azt kikényszeríteni képes

¹⁰ 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.

intézményekkel. „Az új elméleti megközelítés a közfeladatok kormányzati szintek közötti megosztásának eredményességét az intézményes és világos hierarchián alapuló hatalommegosztás létevel, 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 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. Előtte azonban bemutatjuk az önkormányzati gazdálkodás pénzügyi architektúrájával kapcsolatos alapvetéseket.

2.2. Az önkormányzati gazdálkodás pénzügyi architektúrája

Az önkormányzati szint *feltöltésének* alapvetően két értelmezése lehet. 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).¹¹ Ezt nevezi a szakirodalom *kollektív felelőtlenségnek*, amikor egy közszolgáltatásért egyik kormányzati szint sem vállalja a felelősséget. A másik lehetőség a kormányzati bevételek decentralizációja, azaz az önkormányzat milyen saját bevételekkel, azok felett mekkora önállósággal rendelkezik (pl. adókivetés), 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. Ennek megfelelően a szakirodalom is jellemzően a bevételek megosztásának mértékével jellemzi a decentralizáció fokát.

A többszintű kormányzásban a pénzügyi eszközök kulcsszerepet játszanak, ugyanis e 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:

- A *forrásteremtés* biztosítja a forrásokat a kötelező helyi közszolgáltatások ellátásához. E források alapvetően saját bevételek (pl. adók), felsőbb kormányzatoktól érkező támogatások, illetve kölcsönforrások lehetnek.
- A *forrásallokáció* biztosítja a kormányközi vertikális és horizontális egyensúlyt, mivel a közpénzügyi rendszerekre általában jellemző, hogy a központi

¹¹ Hermann *et al.* (2004) ezt a három típust dekoncentrációnak, delegációnak, illetve decentralizációnak (*devolution*) nevezi.

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, és kormányközi transzferek az ebből fakadó vertikális egyensúlytalanságot szüntetik meg.

- *A pénzellátás* biztosítja, hogy a kötelezettségek teljesítéséhez álljon rendelkezésre a szükséges forrás; ez megvalósulhat centralizált (pl. ha a helyi kormányzatok pénzforgalmi számláit egy központi intézmény vezeti) és decentralizált módon (pl. saját önkormányzati pénzforgalmi számlákkal).
- *Az ösztönzés és irányítás* célja, hogy a rendelkezésre álló erőforrások (pénzeszközök, vagyon) eredményesen és költséghatékonyan kerüljenek felhasználásra. A rendelkezésre álló erőforrások felett való osztozkodásban azonban 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 jussanak, sokszor tekintet nélkül a tényleges helyi szükségletekre. Ebből fakadóan egyszerre jelentkezhet túl- és alulfinanszírozás.
- *A kockázatkezelés* biztosíthatja az önkormányzat számára, hogy elkerülje a likviditáshiányt, a lehetőségeken felüli költekezést 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 puhasága határozza meg.

2.2.1. 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 esetekben (pl. extern hatások internalizálása, szolgáltatásminimum meghatározása) szükséges lehet a központi támogatások biztosítása. 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.¹² 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

¹² Az adónemek szubnacionális szintek közötti megosztásának elveivel kapcsolatban lásd Musgrave (1983) és Szalai (2002) munkáját.

azonban jellemzően a központi 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 szempontrendszert 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.¹³ Annak érdekében, hogy az önkormányzatok autonómiáját az adóbevételek mértékével

¹³ Az Európa Tanács 1985-ben fogadta el a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját, amely az Európa Tanács 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, a saját adó- és díjkivetés jogát, valamint a kormányzati transzferek minél szabadabb felhasználhatóságának követelményét. Magyarország 1997-ben ratifikálta a Charta-t (1997. évi XV. törvény).

megfelelően mérni lehessen, az OECD az adóbevételeket a pénzügyi önállóság szempontjából különböző kategóriákba sorolja. (2. táblázat)

2. táblázat Az önkormányzati autonómia az adóbevételek vonatkozásában¹⁴

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

2.2.2. A kormányzati transzferek

Korábban már említettük, hogy a decentralizáció mellett is indokolt, hogy egyes helyi kiadásokat központi támogatások (is) 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 túlcsoordulási hatás (*spillover effect*) internalizálása: a kormányzati transzferek használata indokolt a legtöbb olyan közszolgáltatás 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

¹⁴ Az OECD szakértői a bemutatott kategóriákat tovább finomították (Blöchliger-King, 2006). Témánk szempontjából megfelelő a korábbi bontás használata, így eltekintünk a még részletesebb struktúra ismertetésétől.

minimum szintet határozzanak meg az önkormányzatok számára, amihez kormányzati támogatás párosul.

- 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.

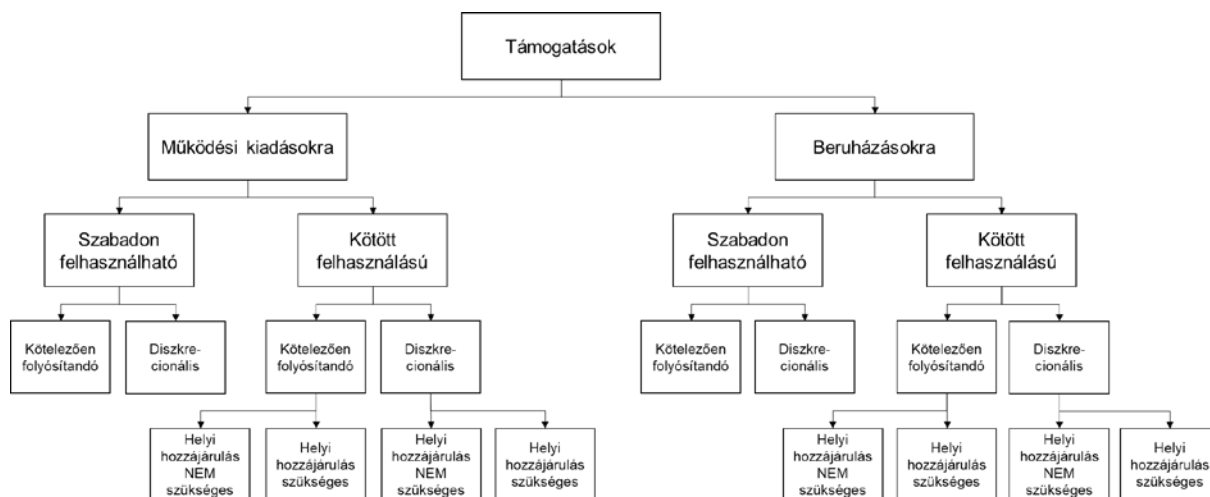
OECD (2003) alapján a kormányzati támogatások két további kategóriába sorolhatóak:

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 nonmatching 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 önkormányzat 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 biztosítani, 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 egyúttal puhítják 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.¹⁵

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. A kormányzati transzferek 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. Ennek egy speciális formája az Európai Unió Strukturális és Kohéziós Alapaiból származó források, különösen a 2004-ben csatlakozott közép-kelet-európai és dél-európai országok számára. E támogatások mind összegben mind felhasználásban nagy lehetőséget jelentenek az önkormányzatok számára (is) a helyi gazdaság és versenyképesség fejlesztésére, infrastruktúrával és K+F-fel kapcsolatos beruházásokra, a foglalkoztatás bővítésére. (Keresztély, 2013) Ugyanakkor Medve-Bálint (2018) kutatása rámutat, hogy e források elköltése sokszor

¹⁵ Vigvári (2011) a szabad felhasználású forrásokat megkülönbözteti aszerint is, hogy szükséges-e az igénybevételükhöz helyi hozzájárulás. A diszkrécionális támogatásokat pedig tovább bontja aszerint, hogy van-e támogatásoknak felső korlátja.

nem a helyi fejlesztési igényekkel összhangban történik, és a beruházások során elsősorban fizikai infrastruktúrával kapcsolatos projektek kerülnek előtérbe, a hosszú távú növekedést jobban támogató K+F és a humán erőforrás beruházásokkal szemben.

2.2.3. 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.¹⁶ 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 érdekeltek lesznek preferenciáik kinyilvánításában is, ami javíthatja a szolgáltatás minőségét.

A másik fő saját bevételi forrás a vagyongazdálkodásból származó bevétel. Ide elsősorban vagyonértékesítésből, 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.¹⁷

OECD (2002) alapján a 3. táblázat mutatja be az önkormányzati bevételek átfogó csoportosítását. Saját bevételnek minősülnek azon helyi adók, amelyek felett 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.

¹⁶ Vegyük észre, hogy ezek nem tiszta közjavak: megvalósul a kizárás és adott esetben a versengés is, ha a nyújtott közszolgáltatások kínálata korlátozott (pl. bölcsődei, óvodai férőhelyek). Ebből kifolyólag itt megjelenhetnek a magánszolgáltatók is.

¹⁷ 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)

2.2.4. Hitelfinanszírozás

A dolgozat témája szempontjából kiemelt jelentősége van az önkormányzatok hitelfinanszírozás révén történő forrásteremtésének. A hitelforrások kiegészíthetik 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 elhúzódó hasznokkal kecsegtető kiadásokat, beruházásokat hitelből finanszírozni. Ennek oka, hogy a hitel törlesztőrészei 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 vagyonszeresedést, valamint adósságspirál 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 így végső soron a beruházások elmaradását is okozhatja. Barati (2002) ezen felül az alábbi előnyöket emeli ki (idézi Kovács (2007)):

- a hitelfelvétel 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.¹⁸

További előnye a hitelfelvételnek, hogy segítségével megteremthető az önrész azon támogatásokhoz, amelyek igénybevételehez az önkormányzat részéről forrás-kiegészítés szükséges (Kovács, 2007). Általános elvárásként fogalmazható 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 adóbevételekben. 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 törlesztőrészek 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 hiteltől 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 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*

¹⁸ 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.

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 szubnacionális szintek *ne okozzanak 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 önkormányzati 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). 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 megléte 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 fizetéseképtelenség (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 adósminősítéshez 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.

A helyi önkormányzatokat megkülönböztető szabályozás 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 államháztartásra 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 hitelfelvételek 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 egyéb lehetőség hiányában 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 elterjedt 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 hátrasorolása, 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.

2.2.5. A pénzügyi architektúra újszerű megközelítése

Az önkormányzatok alkotmányos vagy egyéb jogszabályi felhatalmazásuk alapján látnak el közszolgáltatásokat, és valósítanak meg ehhez kapcsolódó beruházásokat. Ezzel hatékonyabban tudják a helyi igényeket kiszolgálni; a döntések közelebb kerülnek a választókhoz, 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. Mindemellett 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 beruházásait finanszírozásához hitelt vehessenek fel. Az önkormányzati kiadások teherviselőit szemlélteti térben és időben 4. táblázat. Értelemszerűen, amennyiben az önkormányzat saját forrásból vagy általa felvett hitelből fedezi a kiadásokat, a helyi közösségre hárulnak a terhek, míg a támogatásokból történő finanszírozás terhei országosan jelentkeznek. Ezzel analóg módon a kiadások a jelen generációt terhelik, amennyiben azokat folyó bevételből fedezik, míg a hitelfelvétellel jövő generációkra hárul a finanszírozás.

4. táblázat Az önkormányzati kiadások teherviselői térben és időben

TÉRBELISÉG	IDŐBELISÉG	
	Jelen	Jövő
Helyben	Jelen generáció helyben (önkormányzati bevétel)	Jövő generációk helyben (önkormányzati adósság)
Központilag	Jelen generációk országosan (kormányzati támogatás)	Jövő generációk országosan (államadósság)

Forrás: Vasvári (2019a)

A fentiek alapján alapvetően megkülönböztetjük az önkormányzatok működési (közszolgáltatások ellátásához kapcsolódó) költségvetését a felhalmozási (beruházásokhoz és vagyongazdálkodáshoz 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.¹⁹

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 eszközoldalon 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.²⁰

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

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. Bal oldalon 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.

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

Hitelfelvételi szándék hiányában vagy túlzott központi kontroll esetén ($BEV_{FIN} = 0$) a költségvetési hiány csak a tartalékok terhére halmozható 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

¹⁹ A két elszámolási rendszer összehasonlítását lásd Simon (2009) munkájában.

²⁰ E mechanizmusok alapjait először Musgrave (1959) mutatta be.

lehetőség további, jellemzően diszkrecionális központi támogatások igénylése is. Ez azonban bizonytalan, egyúttal növelheti az önkormányzat függőségét a központi kormányzattól, és csökkentheti autonómiáját. A hitelfelvételek bekapcsolásával ez a nyomás enyhül: a bevont hitelforrások egy időpontban jelentkeznek, amelynek köszönhetően az önkormányzati költségvetések – a jövő generációk teherviselésbe való bevonásával – fellelégezhetnek. 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*”.²¹ Láthatjuk, hogy ez politikai szempontból *fájdalmas* lépésekhez vezet, és jellemzően csak legutolsó esetben nyúlnak ezen eszközök az önkormányzati döntéshozók (Rodden, 2006). A törlesztőrészek 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

²¹ Mivel egy (ön)kormányzat sem költezhet/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.

költségvetés jelenthet fedezetet az adósságszolgálat teljesítésére. Átrendezés után a következő összefüggést kapjuk.

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

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 kiadásait vagy növelni kellene bevételeiket. Amennyiben a pénzügyi kapacitás pozitív, az önkormányzat jelenlegi mozgástere 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 kizorítási hatás és pénzügyi kapacitás szorosan összefügg; a kizorítási hatás egészen addig fennmarad, amíg a pénzügyi kapacitás negatív. Amennyiben az alkalmazkodás nem történik meg, beáll az önkormányzat fizetéseképtelensége; törlesztőrészletek teljesítésével késedelembe esik, amely végső soron az önkormányzat *csődjéhez* vezethet.

Egy fontos tényezőt, az önkormányzati vagyon állagának megőrzésével kapcsolatos kötelezettségeket a modell azonban még nem tartalmazza. Amennyiben a megvalósított felújítások, állagmegóvások nem érik el a tényleges értékcsökkenés szintjét, akkor megvalósul az önkormányzat ún. belső eladósodása (Gál, 2010), 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 *ÉCS* 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 5. táblázat, amelyet kiegészítettünk további esetekkel is (pl. hitelfelvételből finanszírozott törlesztések).

5. táblázat A költségvetési területek közötti 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})	Vagyonfelélés	Vagyoncsere, támogatásokból megvalósuló beruházások	Vagyonfelélés	✓
Hitelfelvétel (BEV _{FIN})	Aranyszabály megsértése	Megvalósul a generációk közötti terhek szétosztása	Restrukturálás, refinanszírozás adósságspirál	Növekvő kamatterhek v. carry trade
Tartalékok felhasználása	Tartalékok felhasználása			(E _{TART})

Forrás: Vasvári (2013c) alapján

Megállapítható, hogy működési kiadások finanszírozása tulajdonképpen csak folyó működési bevételekből (azaz jellemzően adó- és díjbevételekből, támogatásokból) lehetséges; minden egyéb típusú finanszírozás negatív következményekkel jár (vagyonfelélés, 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 vagyonállomány) 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 költségviselők köre megegyezik a haszonélvezőkével; többek közt ezért is vezethet kevésbé átgondolt gazdasági döntésekhez. A felhalmozási bevételek más költségvetési területen való felhasználása minden esetben vagyonfeléléshez vezet.²² Az adósságszolgálat teljesítése – összhangban

²² Ez alól kivétel, ha a támogatás-megelőlegező hitel kerül a folyósított támogatásokból visszafizetésre.

az aranyszabállyal – csak folyó működési bevételekből történhet. Hosszú lejáratú hitel felvétele – ugyancsak az aranyszabály alapján – beruházások finanszírozására történhet. Itt megemlítendő még a tartalékolási célú hitelfelvétel, ami elsősorban az ún. *szokásos önkormányzati kötvény* kibocsátása esetén lehet releváns (a hitelek jellemzően adott célhoz kötöttek).²³ 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 (Schepp, 2008; Vasvári, 2009). A tartalékok képzik az előző három költségvetési terület pufferét. Azok felhasználása annak megfelelően engedett meg, hogy a tartalék képzésének mi a forrása.

²³ Az önkormányzati kötvények típusainak részletes bemutatását lásd Kovács (2007) munkájában.

2.3. A puha költségvetési korlát

A puha költségvetési korlát (PKK) 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 nonprofit szervezetek (pl. kórházak, iskolák, egyetemek), illetve az eladósodott, fizetéseképtelen önkormányzatok körében.

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 segítsége révén kimentésre kerülnek.

2.3.1. A súlyos pénzügyi baj

Súlyos pénzügyi bajról akkor beszélhetünk, ha a fizetéseképtelenség 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 ismételten vagy épp rendszeresen is. A kimentés jelentheti adótartozás

elengedését, adóterhek csökkentését, törlesztési feltételek enyhítését, adósság elengedését/átvállalását, vagy akár addicionális támogatás/hitel nyújtását is.

2.3.2. 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 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. 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 ódzkodhatnak egy esetleges kimentéstől, ha nem kapcsolódik hozzá közvetlen vagy közvetett szankció. A helyi közösség a kimentést a vezetők alkalmatlansága jelének tekintheti, 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).

2.3.3. Az expanziós kényszer újszerű megközelítése

A 4. táblázatot alapul véve újabb magyarázatot kaphatunk arra vonatkozóan, hogyan és miért jelentkezik expanziós kényszer az önkormányzati döntéshozókban. A táblázatban bal felső cellájában jelenik meg az önkormányzat területén élő jelen generáció, amely különös jelentőséggel bír. Ugyanis ők képezik azt a szavazóképes kört, amely politikai ciklusonként elszámoltathatja (bizalmat szavazhat vagy leválthatja) az önkormányzati vezetőket. Ebből kifolyólag az önkormányzatok abban érdekeltek, hogy a jelenlegi helyi generációt (1) ne terheljék túl, és számukra (2) minél több közjóságot biztosítsanak, de legalábbis ne csökkenjen a szolgáltatások színvonala. Ez az önkormányzatot túlköltekezésre ösztönzi (kielégítés), míg utóbbi a pénzügyi problémák esetén a kisebb ellenállás (pl. kormányzati segítség, hitelfelvétel, vagyonállomány leromlása) felé való eltolódásra ösztönzi (kímélés). A 3. táblázat szemlélteti, hogy az önkormányzat döntéshozók kimentési várakozása esetén hogyan valósul meg a terhek szétterítése, áthárítása. Amennyiben az önkormányzati költségvetésekben hiány mutatkozik, úgy az önkormányzat igényelhet addicionális kiegészítő kormányzati támogatásokat (1. nyíl), vagy adósság formájában átháríthatja a költségvetési feszültségeket jövőbeni generációkra (szaggatott nyíl). Az adósság átvállalását reprezentálják a 2. és 3. számú nyilak. A 2. számú nyíl a törlesztőrészletekre vonatkozó támogatást, illetve az adósság teljes körű, központi támogatásból való visszafizetését, míg a 3. nyíl az adósságelemek átszerződését, a központi kormányzat általi kiváltását jelenti. A 4. nyíl a működési támogatások állami hitelből való finanszírozását reprezentálja; ehhez valóban – központi kormányzat költségvetéséhez mérten is – súlyos pénzügyi bajnak kell bekövetkezni (pl. a szövetségi államoknál tartományi szinten). Ebből levonható az a következtetés, hogy a jogszabályi környezetnek korlátoznia kell a terhek térbeli és időbeli áthárításának lehetőségét, amivel biztosítható az érintett generációk védelme és az igazságos teherviselés.

6. táblázat A költségvetés felpuhulása az önkormányzatok kiadásaiban

TÉRBELISÉG	IDŐBELISÉG	
	Jelen	Jövő
Helyben	Jelen generáció helyben (önkormányzati bevétel)	Jövő generációk helyben (önkormányzati adósság)
Központilag	Jelen generációk országosan (kormányzati támogatás)	Jövő generációk országosan (államadósság)

Forrás: Vasvári (2019a)

2.3.4. 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 fizetéseképtelensége ugyanakkor az ország hitelminősítésére, országhozzájárására is hatással lehet (v.ö. Jenkner-Lu (2014)), míg az önkormányzatok teljesítménye ronthatja a konszolidált államháztartási mutatókat (Dafflon, 2010). 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 jelentkezik 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 a 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-Stratmann (2011) 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.²⁴ Wildasin (1997) kifejti, hogy a kimentések 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 meghaladhatják a kimentés költségeit („*too big to fail*”). Wildasin ezért arra a következtetésre jut, hogy a puha költségvetési korlát oka nem a 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

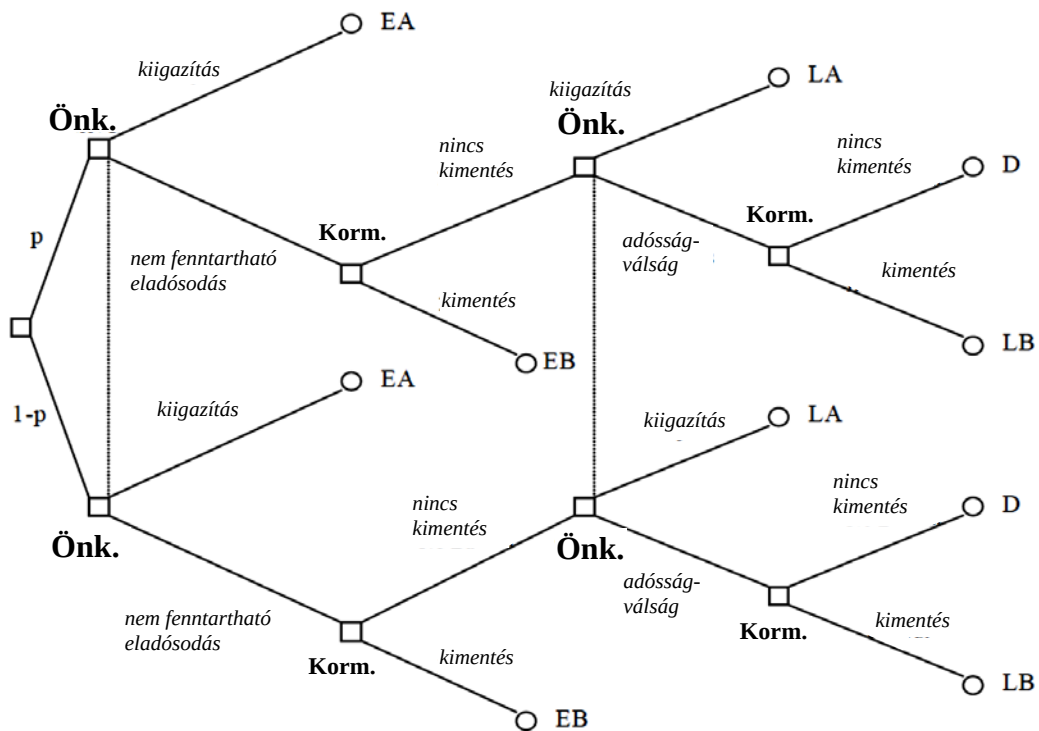
²⁴ Goodspeed (2002) következtetései ezt tovább árnyalják: a központi kormányzatnak az ellenzéki önkormányzatokat lenne érdemes kimenteni a szavazatszerzés és az újraválasztás érdekében. Ezzel kapcsolatban Robinson-Torvik (2009) vonja le azt a következtetést, hogy a döntéshozóknak kifizetődőbb a rossz projektek felkarolása, mivel így a kimentéssel forrásokat tud biztosítani támogatói számára. Ez a jó projekteknél nincs így, azok mögé „*mindenki be tud állni*”.

kormányzatnak a kimentés költségeit és hasznait, rövid és hosszú távon, különösen arra tekintettel, hogy egy kimentés tovább erősíti az önkormányzatok jövőbeni kimentéssel kapcsolatos várakozásait.

2.3.5. 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 döntenek, úgy kérhetnek addicionális támogatást vagy meglévő adósságaik átvállalását. Záró lépésként a központi kormányzat a költségek és következmények mérlegelése alapján dönt arról, hogy kimenti-e az adott 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 hitelekkel vesz fel – későbbi kimentés reményében. Előbbi esetben 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 *csendben* 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 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:

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

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

ahol KORM-E indexszel jelöltük a kimentéstől elzárkózó, és KORM-T indexszel 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 kormányzat első lépése lehet a kimentéstől való elzárkózás. Ezzel hamis jelzést küldhet az önkormányzat felé, amellyel az önkormányzat kései kiigazításra ösztönözhető. Amennyiben 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 fizetésképtelenség.
- 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 eszkálálódása 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 ösztönzik.

A fentiek után térjünk rá arra, hogy az egyes önkormányzatok között milyen mechanizmusok játszódnak le kimentés, kimentésre való törekvés esetén – továbbra is játékelméleti megközelítésben.²⁵

²⁵ A PKK további játékelméleti megközelítéseit részletesen bemutatja Inman (2000) és Inman (2003).

7. 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: CDLR (2002)

A 7. 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-közzolgáltatás 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-közzolgáltatás mix nem változott. Amennyiben egyik önkormányzat sem részesült kimentésben, a kifizetés 2: az adóár-közzolgáltatás mix ugyan nem változik, de megmarad az önkormányzatok mozgástere 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. CDLR (2002) megjegyzi, hogy amennyiben minden önkormányzat kimentésre törekszik, úgy végül saját maguk fogják a kimentés költségeit előteremteni. Saját 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.²⁶ Ez erősítheti az eladósodás során a potyautas jelenséget.²⁷

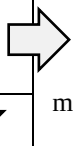
2.3.6. A költségvetési korlát megerősítése

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 túlköltekezést. 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*”) (8. táblázat). Ezzel visszajutottunk az önkormányzatok hitelfelvételének, pénzügyi szabadságának szabadpiaci vagy szabályalapú megközelítéséhez (lásd 2.2.4 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 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.

²⁶ A levezetés további eredménye, hogy az önkormányzatok kimentése visszaállítja a jóléti veszteséget, ami a decentralizációval eredményesen megszűnt.

²⁷ 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.

8. táblázat A kormányzati szintek közötti kapcsolat dimenziói²⁸

		A központi kormányzat képessége arra, hogy szabályozza az önkormányzatok gazdálkodását:	
		Gyenge (vagy nincs szándék)	Erős
A központi kormányzat hitelesen elhatárolta 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, amelyek mentén a hitelezők és 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 helyi szinten fizetéseképtelenséghez vezethet, de az önkormányzatokat és a piaci szereplőket a jövőben óvatosságra ösztönözheti. Ugyanez a hatás érhető el adott esetben ún. feltételhez kötött kimentéssel (*conditional bailout*). Ez lehetőséget ad intézményi reformra és megerősítheti, 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

²⁸ 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.

hosszú távú hatásainak vizsgálata során arra a megállapításra jutott, 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 költségvetési fegyelem erősítésében a feltételhez kötött pénzügyi segítség eredményesebb, mint a kemény(ebb) költségvetési korlát alkalmazása. Meg kell említeni a holland modellt is, ahol az önkormányzati veszteség, illetve adósság mögött a központi kormányzat explicit garanciája van: ha kell, a központi kormányzat kimenti az önkormányzatot (Allers, 2014). 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 magyarországi Pécs esete ugyancsak a feltételes kimentés tankönyvbe illő példája (Vasvári, 2018).

A másik megoldás keretében megerősítésre (vagy kialakításra) kerülhetnek olyan aktív és passzív kontrollok, amelyek 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)

2.4. Összegzés

Az előző fejezetekben bemutattuk a fiskális decentralizáció, 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 tehetők 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 erősíthetők az önkormányzati gazdálkodásra telepített kontrollok, azonban a túlzott szigorítás a helyi közösségek autonómiájának korlátozásával, egyszersmind a decentralizáció előnyeinek elvesztésével jár.

3. Az expanziós kényszer megjelenése a magyar önkormányzati rendszerben

3.1. *A magyar önkormányzati modell*

1990-ben az önkormányzati törvény (továbbiakban Ötv.)²⁹ 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 ágként 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)

Az 1990-ben kialakult rendszert jelentős mértékben meghatározta születésének, valamint fogantatásának pillanata, amely gazdálkodási alapjait elsősorban az 1971-ben megalkotott, majd 1986-ban finomhangolt tanácsi rendszer, valamint az 1988-ban megszületett reformkonceptió jelentette. Utóbbi tett javaslatot többek között a költségvetések átjárhatóságára, azaz egységes tanácsi – később önkormányzati – pénzalap megteremtésére, aminek köszönhetően a működési kiadások felhalmozási bevételből (pl. vagyonértékesítésből) 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

²⁹ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

közötti verseny és a nagyfokú önkormányzati önállóság (Vigvári, 2008). Ezzel szemben a konzervatív felfogás megőrizte volna a központi újraelosztás mechanizmusait.

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 tanácsai 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.³⁰ (9. 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).

9. táblázat Magyarország önkormányzati szerkezete³¹

	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

Forrás: KSH (2018) alapján saját számítás és szerkesztés

A 2010-ben bekövetkezett kormányváltást követően sor került az önkormányzati rendszer reformjára, amely során nyilvánvalóvá vált, hogy az új – 2/3-os mandátummal felruházott – központi kormányzat felfogása az önkormányzatok szerepéről, a rendszer jelenlegi berendezkedéstől jelentősen eltér a korábbiaktól – összhangban az általános

³⁰ A helyi önkormányzatok mellett a nemzetiségi jogok képviseletére nemzetiségi önkormányzatok alakulhattak. 2018. január 1-én összesen 2035 db nemzetiségi önkormányzat működött, 1419 településen (KSH, 2018).

³¹ A területi önkormányzatoknál (főváros, megyék) zárójelben tüntettük fel a lakosságra vonatkozó értékeket; a duplikáció elkerülése végett a végösszeg ezen adatokat nem tartalmazza.

központosítási törekvésekkel.³² 2011-től a dekoncentrált feladat-ellátási formák (megyei kormányhivatalok, járási hivatalok) kerültek előtérbe, az önkormányzati (decentralizált) feladatellátás kárára.³³ 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. Ugyan Európában nincs egységes önkormányzati modell (pl. Illés, 2005), de – ahogy arra a 3. ábra is rávilágít – az nagy biztonsággal kijelenthető, hogy az egy önkormányzatra jutó lakosok számával nőnek a közfeladatokkal kapcsolatos kiadások (korrelációs együttható = 0,6): a mediterrán modellben elaprózott település-szerkezet kevés közfeladattal párosul, amelyet többnyire kormányzati transzferekből finanszíroznak, míg skandináv modellben nagyobb méretűek az önkormányzatok, feladatellátásuk széleskörű, amelyben nagyfokú önállóságot élveznek. E trendtől a magyar önkormányzati modell a reform előtt jelentősen eltért: elaprózódott önkormányzati szerkezet mellett széleskörű volt a helyi feladatellátás. Azonban az önkormányzati feladatok terén lezajlott konszolidáció közelebb vitte a magyar önkormányzati rendszert a mediterrán modellhez.³⁵

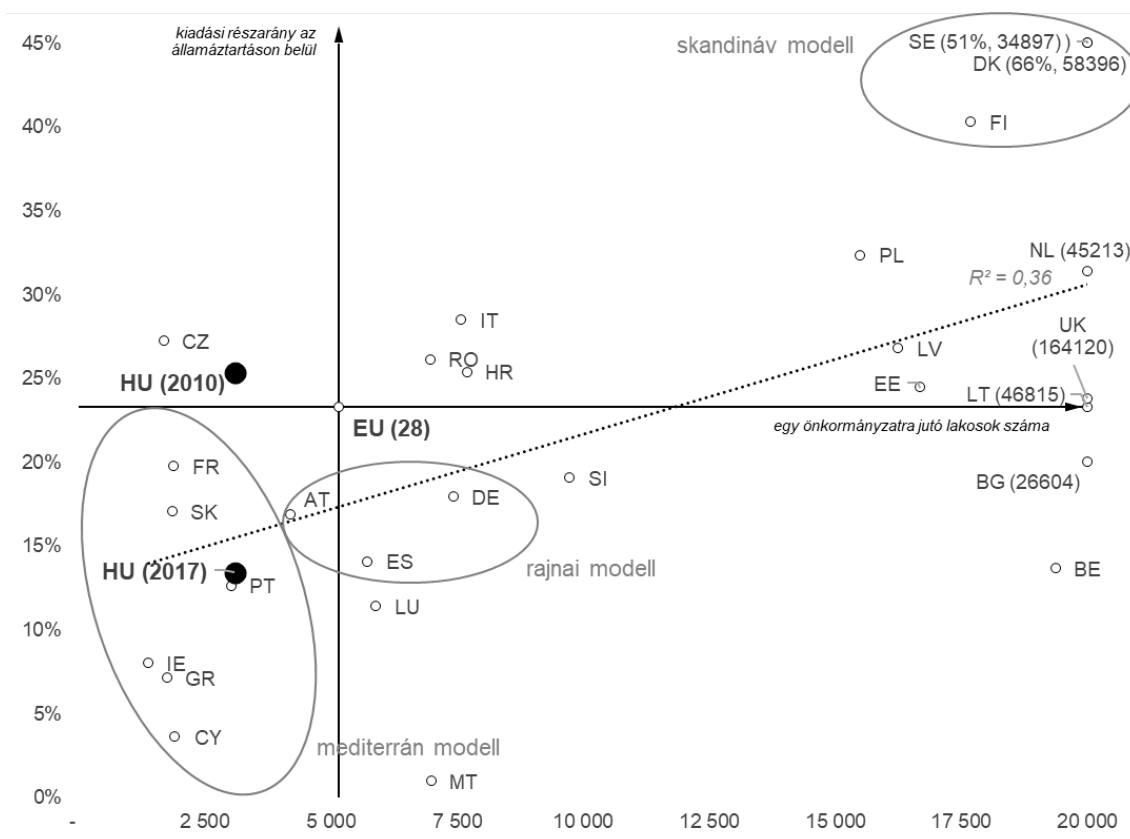
³² Erről lásd pl. Kornai (2015)

³³ A Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézetének műhelytanulmányai részletes betekintést nyújtanak az átalakulás közjogi aspektusaiba (pl. Horváth, 2014; Pálné, 2014).

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

³⁵ Vigvári (2011) részletesen bemutatja az európai önkormányzati modellek további tipizálását.

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



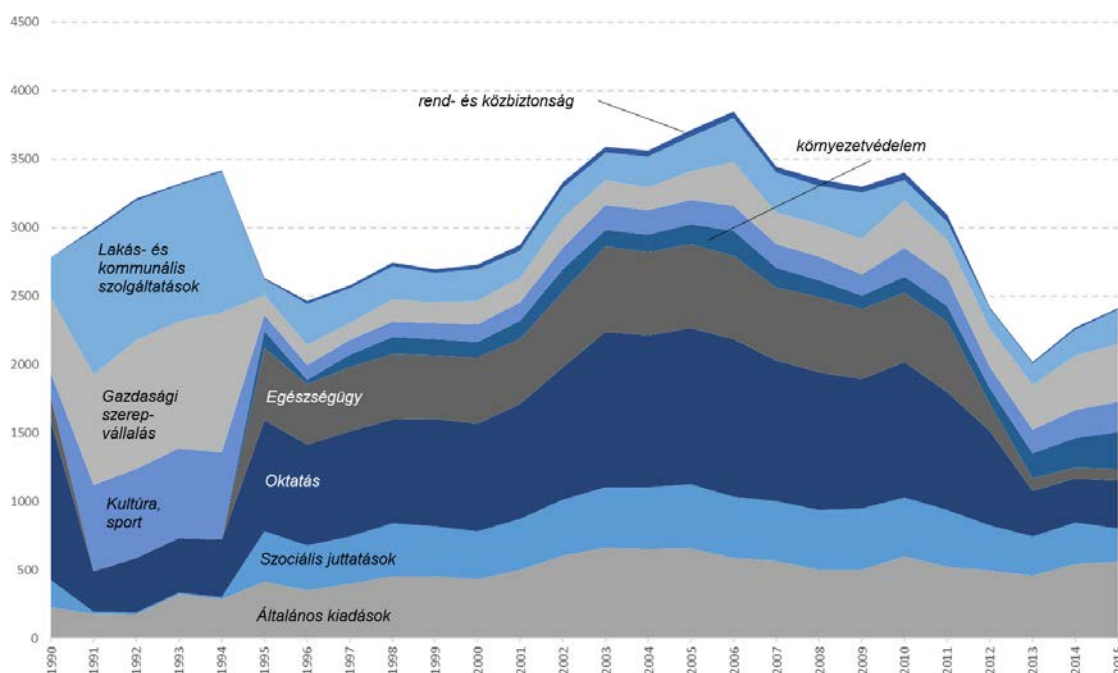
Forrás: Eurostat adatok alapján saját konstrukció és szerkesztés

Az előző fejezetekben bemutattuk, hogy az önkormányzatokat politikai céljaik, a szavazóképes lakosság kielégítésével és kímélésével kapcsolatos törekvések motiválják túlköltekezésre; kimentés során ugyanis az expanzió költségei földrajzilag szétteríthetőek. Jelen alfejezetben az önkormányzati működés öt fő területét, a közszolgáltatásokat, a bevételi forrásokat, a vagyongazdálkodást, a beruházásokat, illetve az eladósodást mutatjuk be harminc éves idősorokon, rámutatva a magyar önkormányzati modellben rejlő ellentmondásokra, valamint az expanziós kényszer megjelenési formáira.

3.1. *Önkormányzati közszolgáltatások, avagy a „konfliktuskonténer” története*

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 (kezdetben) huszonnyolc kötelező feladatot, amelyet az önkormányzatnak adósságrendezési eljárás alatt is el kell látnia. A jogszabályi keretek mindemellett 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, mint „konfliktuskonténerbe” tettek. (Vigvári, 2010)

4. ábra Az önkormányzati kiadások szerkezete reál értéken (Mrd Ft)³⁶



Forrás: IMF GFS alapján saját számítás és szerkesztés

Jelentős feladatátrendezések 1995-ben és a 2012-től életbe lépő reformok során történtek (4. ábra). 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 koncentrálódását okozta, pl. megszűntek a falusi iskolák, kisvárosi kórházak (Horváth *et al.* 2014). Tovább fűtötte a koncentrálódást, hogy a települési önkormányzatok átadhatták intézményeik fenntartását a megyei önkormányzatok részére, amennyiben maguk nem tudták fenntartani őket.³⁷ Az elaprózódást elsősorban az önkéntes körjegyzőségek, valamint az

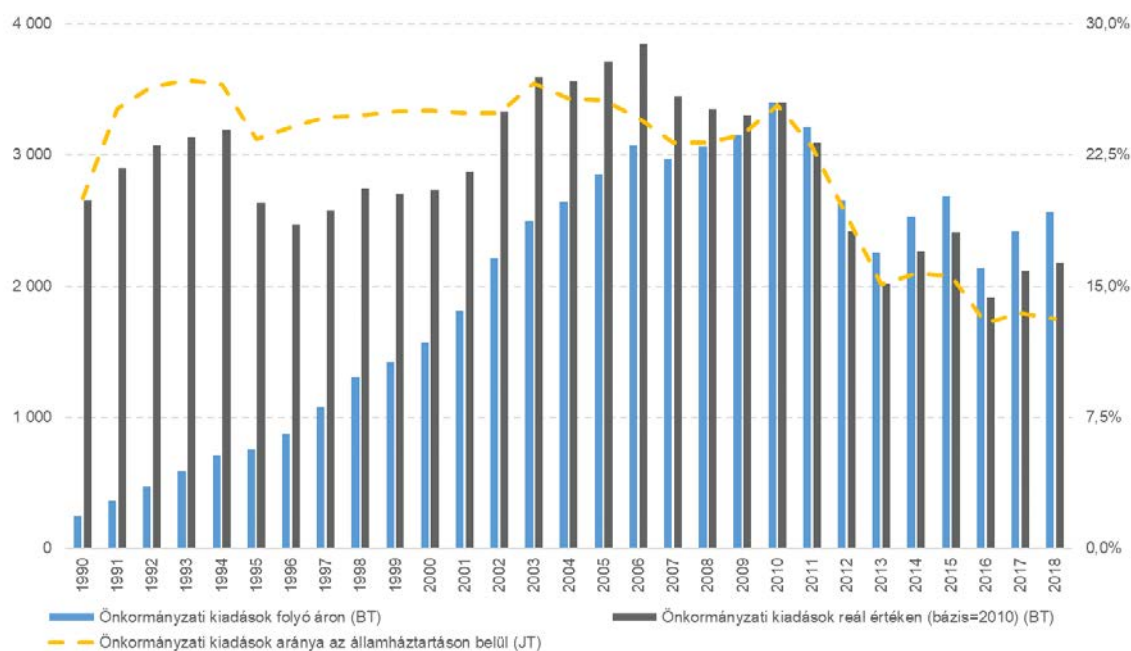
³⁶ Viszonyítási pont a 2010-es év. A pontosításra szoruló kategóriák magyarázata: az általános kiadások között szerepelnek a máshova nem sorolható közkiadások, az önkormányzati hivatal kiadásai, valamint a kamatkiadások; a gazdasági szerepvállalással kapcsolatos kiadás a tömegközlekedés, távhőszolgáltatás és az ivóvízzel-ellátás; míg a környezetvédelem alatt található a hulladék- és szennyvízkezelés.

³⁷ 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)

egyes önkormányzatok között létrejött társulások voltak hivatottak ellensúlyozni.³⁸ 2010-re már a helyi önkormányzati kiadások 3%-a, az állami támogatások 6%-a társulásoknál koncentrálódott. Horváth *et al.* (2014) szerint ez volt az egyetlen nagyobb strukturális reform, amely elősegíthette volna a méretgazdaságossági szempontok érvényre jutását; a 2013-ban megvalósult 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 mozgástér szűkülés mellett ment végbe.

5. ábra Az önkormányzati szektor kiadásai (Mrd Ft)



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

A 2010-es központosítási fordulat következtében 2011-től kezdve egyre csökkentek az önkormányzati feladatok. Első körben a megyei és fővárosi egészségügy intézmények,

³⁸ 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).

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.³⁹ 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. §.) Azonban ágazati szakmai törvények tovább árnyalhatják a feladatellátás körét (Sivák *et al.* 2013).

³⁹ A központosítás részleteiről részletesen ír Hamvas *et al.* (2013).

3.2. Az önkormányzatok bevételi struktúrája

A kialakított forrásorientált rendszerben az önkormányzatok önálló adókivetési jogkörhöz kaptak, amelyet az 1990-ben elfogadott C. törvény szabályoz. Az önkormányzatok csak a törvényben foglalt adónemeket vethetik ki, amelynek alapja és maximális mértéke törvényileg is korlátozva van. Kivethető vagyoni típusú adó az építményadó és a telekadó. Sajátos vagyoni típusú adó a lakásokra, 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 főváros pedig nem vethet ki olyan adót, amelyet fővárosi kerület már kivetett.⁴⁰ 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 továbbá 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: még 2018-ban is csak 72 önkormányzat vezette azt be. A gyakorlatot tekintve elmondható, az iparüzési adó jelenti a legnagyobb adóbevételt az önkormányzatok számára, a helyi adó bevételek 80%-a származik ezen adónemből.

10. 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)	Iparüzési 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

⁴⁰ A 2006. évi CXXXIII. törvény határozza meg a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztás kereteit.

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.

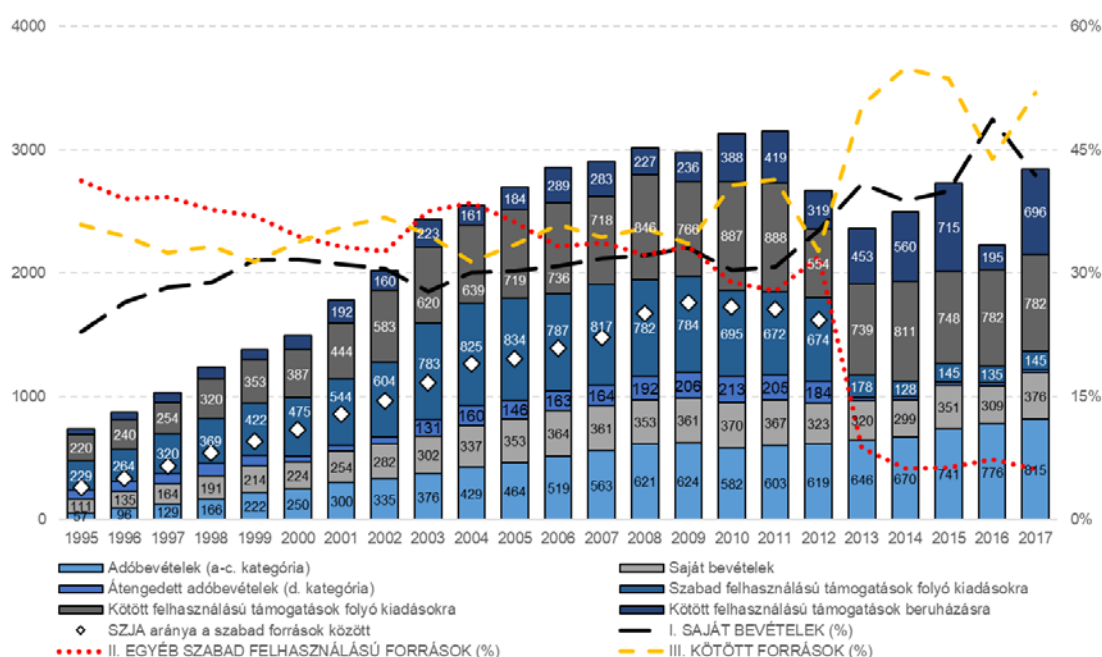
Az önkormányzatok jogosultak átengedett adóbevételekre, amely mértékét minden évben a központi költségvetési törvény rögzíti. Az adómegosztásban a legnagyobb súlyt a személyi jövedelemadóból, valamint a gépjárműadóból származó bevételek teszik ki. Mivel a kezdeti elképzelések szerint a személyi jövedelemadó teljes összege a tanácsokat/önkormányzatok illette volna, ezért a rendszer létrejöttékor 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 transferek fedezeteként becsatornázásra. További sajátosság, hogy az osztozkodás alapja a tárgyévet megelőző két évvel befolyt adóbevétel.⁴¹ 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.

Megállapítható, hogy az önkormányzati bevételekben 2009-ig egyharmad-egyharmad arányt képviselnek a saját bevételek, az egyéb szabad felhasználású források, valamint a kötött források (6. ábra). 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 transferek 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

⁴¹ 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).

adóbevétel, azért a válság negatív hatásai is kétéves 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).

6. ábra Önkormányzati bevételek az OECD besorolása szerint (Mrd Ft)⁴²



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

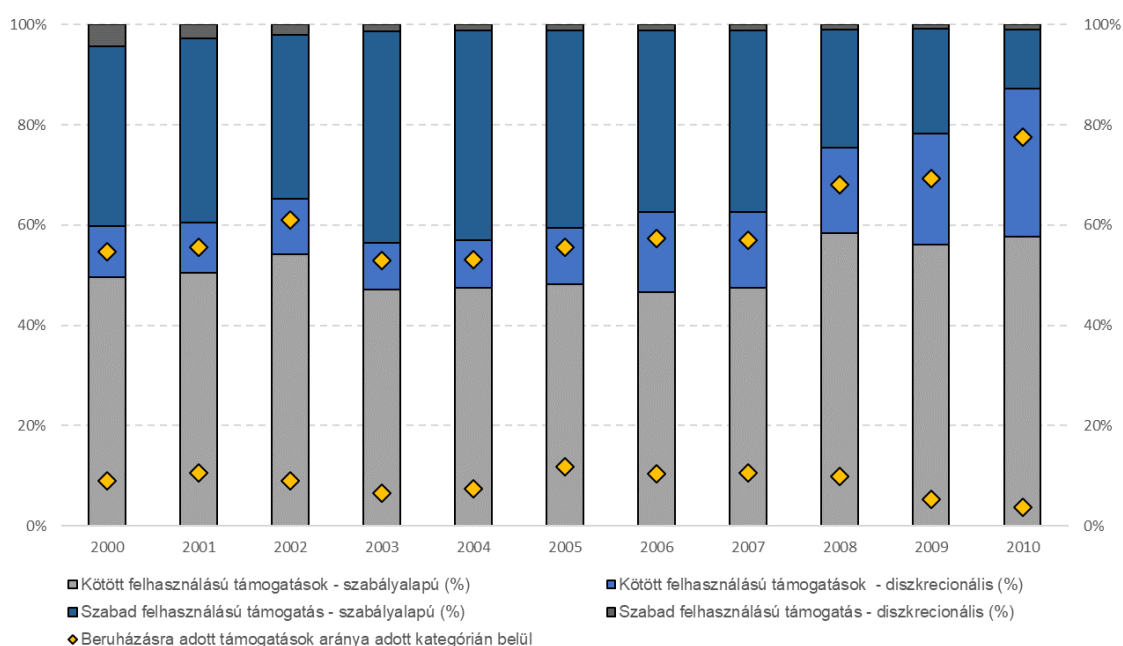
Az önkormányzati rendszer születésekor a tanácsi rendszer finanszírozási mechanizmusaira épült a központi finanszírozás. Ez volt az ún. *forrásorientált* finanszírozás, amely lényege, hogy az önkormányzat szabályozza a rendelkezésére álló bevételeket azzal, hogy saját bevételeket is tud mozgósítani. 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

⁴² 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 adósságon konszolidáció – költségvetéseken átfutó – tételeitől. A személyi jövedelemadó-bevételek megosztásának és felhasználásának meghatározásához a költségvetések zárszámadási törvényeit, valamint Gurnik et al. (2005) adatai vettük alapul. A besorolást és az adattáblát a 2. sz. függelék tartalmazza.

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,⁴³ amelyek egyes területeken lényegében csak végrehajtó szerepet hagytak az önkormányzatoknak. Ez nevezi a 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 6. ábra mellett az OECD további adatai is alátámasztják. (7. ábra)

⁴³ 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.

7. ábra A kötött és szabadon felhasználható normatív támogatások aránya (%)



Forrás: OECD adatok alapján saját szerkesztés

Ahogy azt a 6. ábra is szemlélteti, 2013-tól – a feladatelvonások következtében – a kormányzati transzferek 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, ami nem ösztönöz szolgáltatásjavításra (Sivák *et al.* 2013). A kormányzati transzferek megállapítása során figyelembe veszik a településméretet, valamint az adóerő-képességet (azaz az *elvárt* adóbevételt), ezzel a kormányzati támogatások redistributív jellege megmaradt. A szabályalapon folyósított támogatásokat évente rögzítik a központi kormányzat költségvetéséről szóló törvényben. A szabadon felhasználható támogatások aránya jelentősen lecsökkent, a kormányzati transzferek nagy része pedig kötött felhasználásúvá vált. 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 alátámaszthatná a kötött felhasználású központi transzferek alkalmazását, még kevésbé látszik indokoltnak a kötött felhasználású támogatások ilyen nagyarányú alkalmazása. Mindemellett egyre inkább nő a diszkracionális támogatások aránya a finanszírozásban. (15. és 16. ábra)

3.3. 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. A saját ingatlantulajdon egyrészt biztosította az önkormányzati autonómiát, a közfeladat-ellátás szabadságát és önállóságát, másrészt azonban a vagyonátadással együtt fenntartási, pótlási és kezelési kötelezettségek is az önkormányzathoz kerültek, amelyek sem pénzügyileg, sem szakmailag nem voltak felkészülve a feladatok ellátására. Amennyiben az önkormányzatoktól egyes feladatok visszavonásra kerülnek, az a fentiekhez hasonló módon magával vonja a kapcsolódó vagyon tulajdonosi jogainak változását. Ez történt 2012-ben a megyei önkormányzatok feladatainak elvonása, illetve 2013-ban a települési önkormányzati feladatok csökkenése következtében. (8. ábra)⁴⁴

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 keresztfinanszírozása az új rendszerben sem szűnik meg; ugyan a *Mötv.* – összhangban az arany szabállyal – kimondja, hogy működési hiány nem tervezhető (111. § (4) bekezdés), de működési hiány

⁴⁴ Érdekes, 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.

alatt jogszabály szerint „külső finanszírozású működési célú költségvetési hiányt kell érteni.” (2011. évi CXCV. törvény 23. § (4))⁴⁵

A vagyonfelélés mellett a másik probléma az volt, hogy az önkormányzatok hatalmas vagyonuk (az állami vagyon 55%-a önkormányzati tulajdon)⁴⁶ 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 kellett volna fordítaniuk.⁴⁷ Amennyiben e pótlás nem történik meg, az 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-a nem elidegeníthető.⁴⁸ A vagyon pótlására a kormányzati transferek (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, és azt az új jogszabályi környezet sem kezeli.

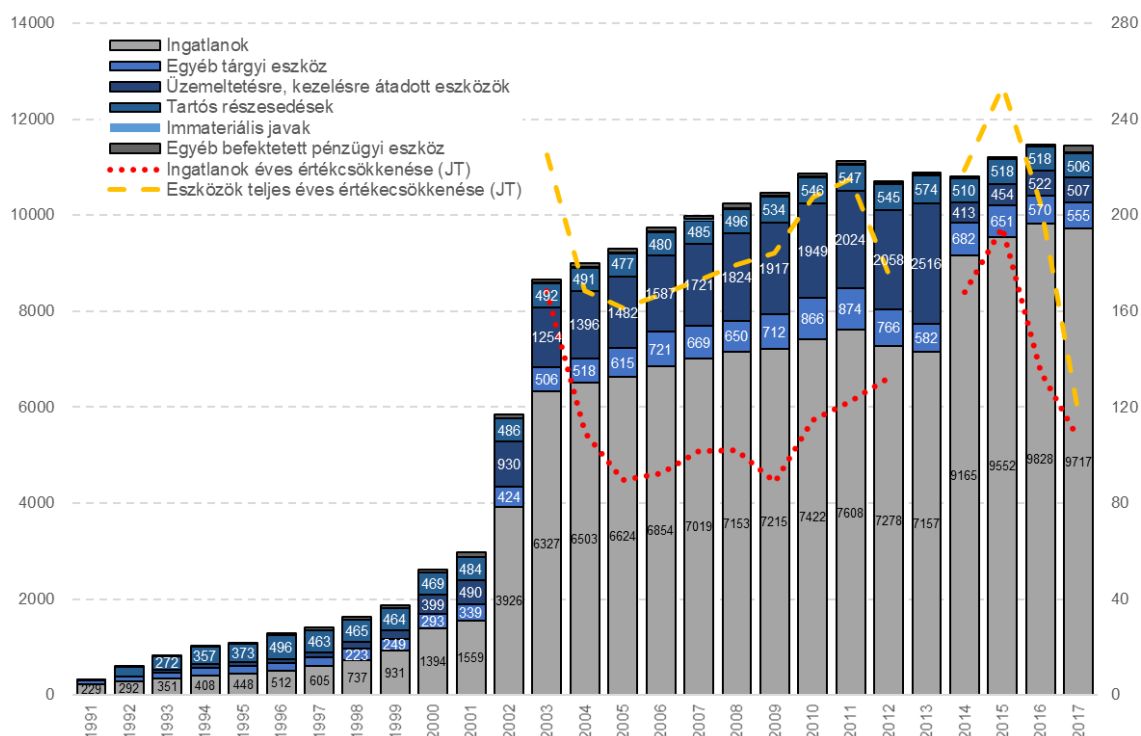
⁴⁵ A jogszabályi korlátozás féloldalasnak tekinthető azzal, hogy csak a tervezésre fókuszál: így egy fiktív bevétel tervezésével a működési hiány megszüntethető, ugyanakkor az év végén még kialakulhat. A Magyar Államkincstár önkormányzati beszámolóin végzett számítások szerint 2016-ban az önkormányzatok 20%-ának volt működési hiánya; a vagyonértékesítésből származó bevételek figyelembevételével 15%-ra, míg az előző évi pénzmaradvány figyelembevétel 1%-ra csökken a forráshiányos önkormányzatok aránya. (Vasvári, 2018) De jure forráshiány így gyakorlatilag nem fordul elő, azonban a forráshiány de facto még jelentékeny számú önkormányzatot érint.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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.

8. ábra Az önkormányzati vagyon és az értékcsökkenés alakulása (Mrd Ft)⁴⁹



Forrás: PM és MÁK adatok alapján saját szerkesztés

Pozitívum, hogy 2014-től az önkormányzatok pénzforgalmi szemlélet mellett eredményszemléletű számvitelt is végeznek, amely – mindamellett, hogy javíthatja az önkormányzatok gazdasági folyamatainak értékelhetőségét és hitelképességük felmérését a külső finanszírozók számára – az értékcsökkenést is feltünteteti költségként, ami azonban nem garancia a vagyonelemek erodálásának megállítására.

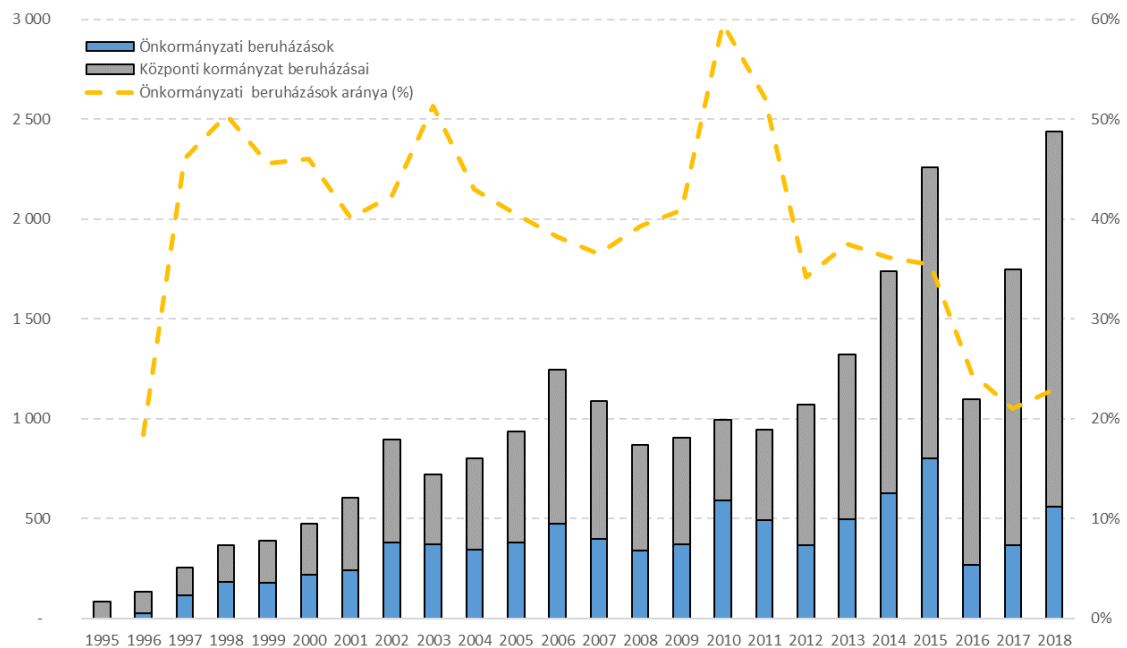
⁴⁹ 2013-ra vonatkozóan negatív éves értékcsökkenés érték szerepel az aggregált önkormányzati beszámolóban, ezért arra az évre vonatkozóan az értékcsökkenési adatokat nem tüntettük fel.

3.4. *Az önkormányzati beruházások*

Az EU-27-ek többségében 50% közeli vagy azt meghaladó az önkormányzatok közberuházásokban kimutatható részesedése (Vigvári, 2011). Ez alól Magyarország sem volt kivétel: az állami vagyonból való részesedésükkel arányosan az önkormányzatok valósították meg az állami beruházások 50%-át. Vasvári (2013a) arra – a belső eladósodottság mértékének ismeretében nem meglepő – következtetésre jut, hogy alacsony a részaránya azon önkormányzati projekteknek, melyek közvetlenül, rövid vagy hosszú távon javíthatják az önkormányzatok pénzügyi kapacitását. A legtöbb esetben – amennyiben van – bizonytalan és sok tényezőtől függő, alacsony pozitív hatásról beszélhetünk, sőt egyes beruházások fenntartása, üzemeltetése negatív cash-flow-t jelent az önkormányzat számára.⁵⁰ A 2000 és 2010 között megfigyelhető tendencia 2011-ben megtört: az önkormányzati feladatok átrendeződésével, valamint a pénzügyi mozgástér csökkenésével az önkormányzatok súlya az állami beruházásokon nagyságrendekkel alacsonyabb szintre esett vissza: 2018-ban az önkormányzatok már kevesebb, mint az állami beruházások negyedét valósították meg. (9. ábra) A 2016. évi csökkenést ugyan magyarázhatja a beruházási támogatások jelentős visszaesése (lásd később 16. ábra), azonban a tendencia 2017-ben tovább folytatódott. A csökkenés oka ezért egyrészt a központi kormányzat beruházási aktivitásának jelentős növekedése, valamint a korlátozott hitelfelvételi lehetőségek miatt csökkenhetett a saját erőből megvalósított önkormányzati beruházások volumene.

⁵⁰ Idczak-Musiałkowska (2019) lengyel példán mutatja be, hogy milyen a karakterisztikája a megtérülő önkormányzati projekteknek.

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



Forrás: Vasvári (2019a)

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 kínálat eltérhet a kereslettől. Harmadrészt fennáll a lehetősége, hogy a központi kormányzat döntéseit politikai szimpátia, vagy lobbitevékenység 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 hiteltől megvalósuló beruházásokkal. Ez konfliktushoz vezethet a tekintetben, hogy ki üzemeltesse a létrehozott új létesítményeket, vagy milyen forrásból történjen az állagmegóvás/felújítás. Ez nyomást helyezhet az önkormányzati költségvetésekre. Ötödöröszt az önkormányzati beruházások finanszírozásában nem valósul meg a *pay-as-*

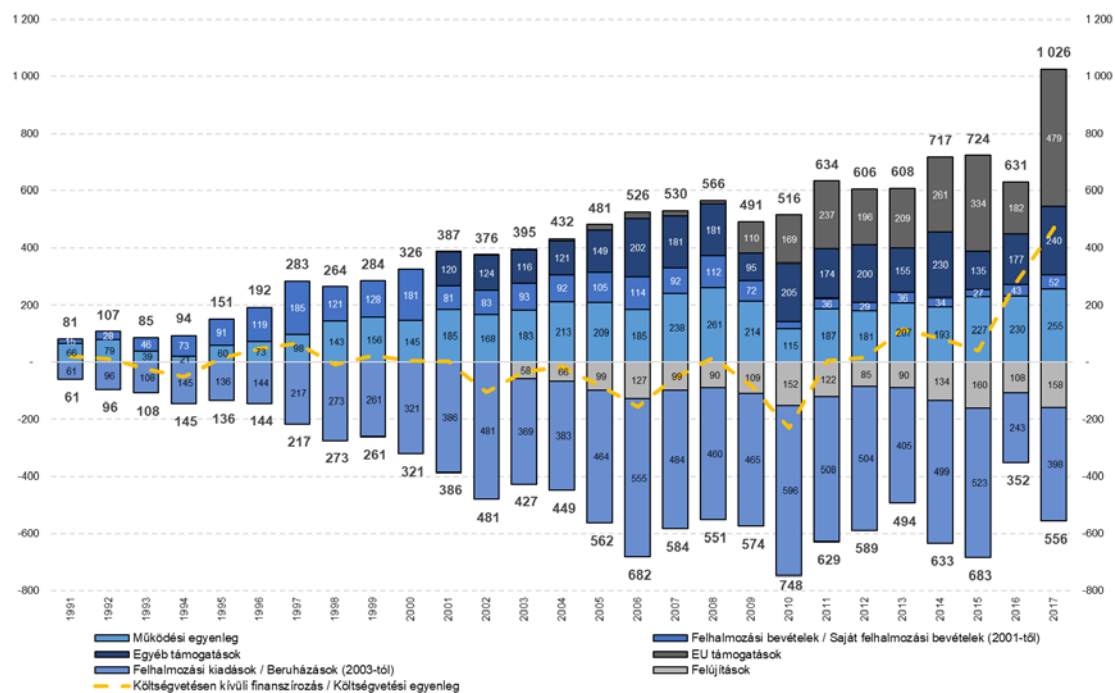
you-use elve (a generációk igazságos teherviselése); a helyi beruházások kiadásait azonnal (*pay-as-you-go*) az ország teljes lakossága viseli (v.ö. 4. táblázat).

Az önkormányzati beruházások finanszírozási struktúráját mutatja be a 10. ábra: a pozitív tartományban a költségvetési forrásokat (működési tartalék, saját felhalmozási bevételek, támogatások, ezen belül az EU-tól kapott finanszírozás), azaz a jelen generáció terheit, negatív tartományban pedig a felhalmozási kiadásokat tüntettük fel. A két oldal egyenlegét szaggatott vonallal jelöltük; ez a tartalékok felhasználása esetében a múlt, hitelfelvétel esetén a jövő generációinak tehermegosztásba való bevonását jelenti.⁵¹ Az önkormányzati rendszer első két évtizedében a választási évek ritmusában változott, hogy a beruházások finanszírozásában mennyire támaszkodnak külső (költségvetésen kívüli) forrásokra (egyúttal törekszenek a jelen generációk kímélésére). Ezt tovább fokozta, hogy a 1996-tól bevezetett hitelfelvételt korlátozó jogszabályi törekvések is a belső erőforrások (pl. vagyonértékesítés) felé terelték az önkormányzatokat.⁵² Ez alapján elmondható, hogy a beruházások finanszírozása – felújításokon túlmenően is – jellemzően a jelen generációkat terhelte. Azonban jelentős eltolódás tapasztalható abban, hogy a beruházások terhei térben hogyan jelentkeztek. 1990-2009 között a beruházások kb. kétharmadát a működési megtakarítások és a saját felhalmozási bevételek finanszírozták, csupán a fennmaradó egyharmad származott beruházásokra kapott támogatásból. Kivételt a választási évek jelentenek, amikor jelentősen megugrik a támogatások súlya a finanszírozási struktúrában. 2010-től egyharmadra csökkent a helyi erőfeszítések szerepe, ami nagyrészt az EU-támogatások térnyerésének köszönhető. Ezzel párhuzamosan a terhek időbeli megosztásának aránya is csökkent, ami összefügg az önkormányzati hitelfelvétel aktív korlátozásával, illetve a 2011 és 2014 között zajlott adósságátvállalási folyamattal.

⁵¹ A helyzetet némiképp árnyalja a tartalékok képzésének forrása: amennyiben a tartalékok banki forrásból származnak (mint ahogy az történt 2007 és 2010 között a kötvénykibocsátások során), úgy azok a jövő generációk megtakarításai, míg az egyes beruházások megvalósítására kapott támogatások felhasználásig ugyancsak növelik a tartalékokat (mint ahogy az megfigyelhető 2017-ben).

⁵² Ezen időszak vagyongazdálkodási aspektusaival részletesen foglalkozik Vigvári (2007).

10. ábra Az önkormányzati beruházások és felújítások finanszírozási struktúrája (Mrd Ft)⁵³



Forrás: Vasvári (2019a)

⁵³ A felhalmozási bevételeknél a részletes bontás 2001-től, a felhalmozási kiadásoknál 2003-tól áll rendelkezésre. Az egyéb támogatások számított érték: az összes felhalmozási bevételből levontuk a saját felhalmozási bevételek és az EU támogatások összegét. A saját felhalmozási bevételek nagy részét az ingatlanértékesítés teszi ki, de ide tartozik minden privatizációs bevétel.

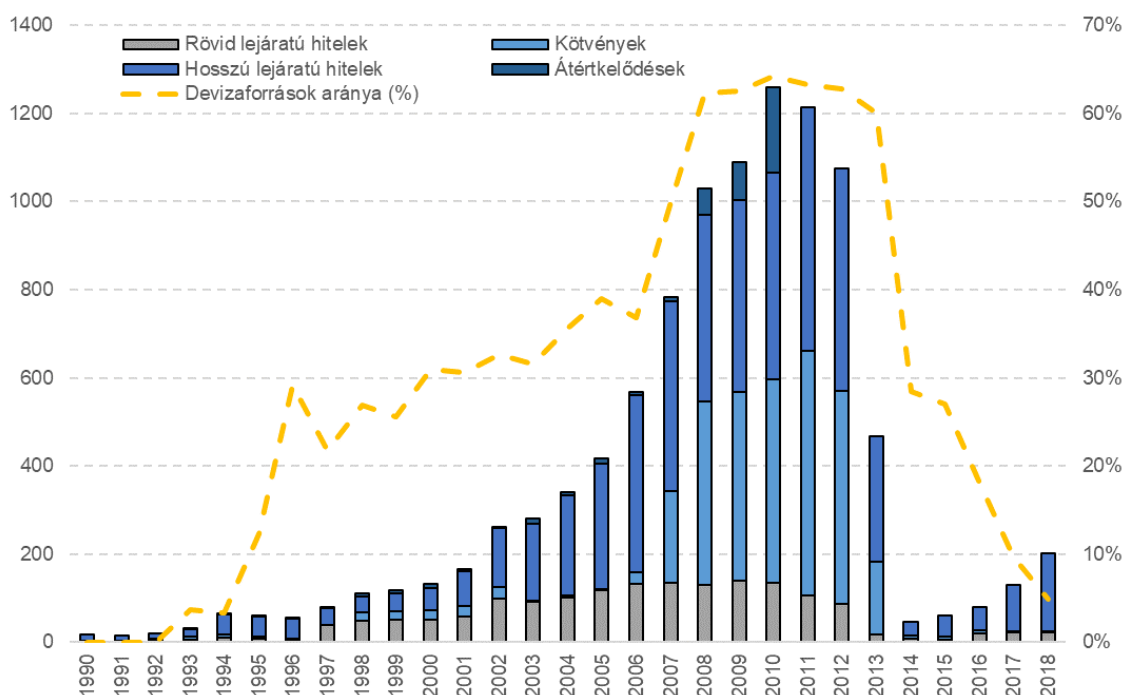
3.5. Az önkormányzatok hitelpiaci kapcsolatai

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 kellett gondoskodniuk számlavezetésükről és a likviditásmenedzsmentről. Teljes hitelfelvételei 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,⁵⁴ amely az önkormányzati fizetéseképtelenség esetén követendő eljárást határozta meg. A törvény – egyezség hiányában – hitelezők követelésének minél teljesebb kielégítése érdekében kilátásba a 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, ami a rövid lejáratú kötelezettségek (tőke- és kamattörlesztés, lízingdíj) adott évre eső részével csökkentett saját bevétel éves előirányzatának 70%-a. (88. § (2)-(3)) A szigorítást elsősorban a fokozódó államháztartási gondokkal magyarázták, és így 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 fizetéseképtelenségének 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.

⁵⁴ 1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról. A folyamatot részletesen, esettanulmányokkal szemlélítve mutatja be Hamvas *et al.* (2013)

11. ábra Az önkormányzatok hitel és kötvényállománya (Mrd Ft)⁵⁵



Forrás: MNB adatok alapján saját számítás és szerkesztés

A 11. 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 többletükéből 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.⁵⁶ (Kopányi *et al.* 2004) A hitelezési fordulat be is következett. Makay (2004) szerint ennek oka a kormányzati transzferek csökkenése (Jankovics, 2016),⁵⁷ a vagyonértékesítésből származó potenciális bevételek csökkenése, valamint a növekvő igény a nagyobb méretű

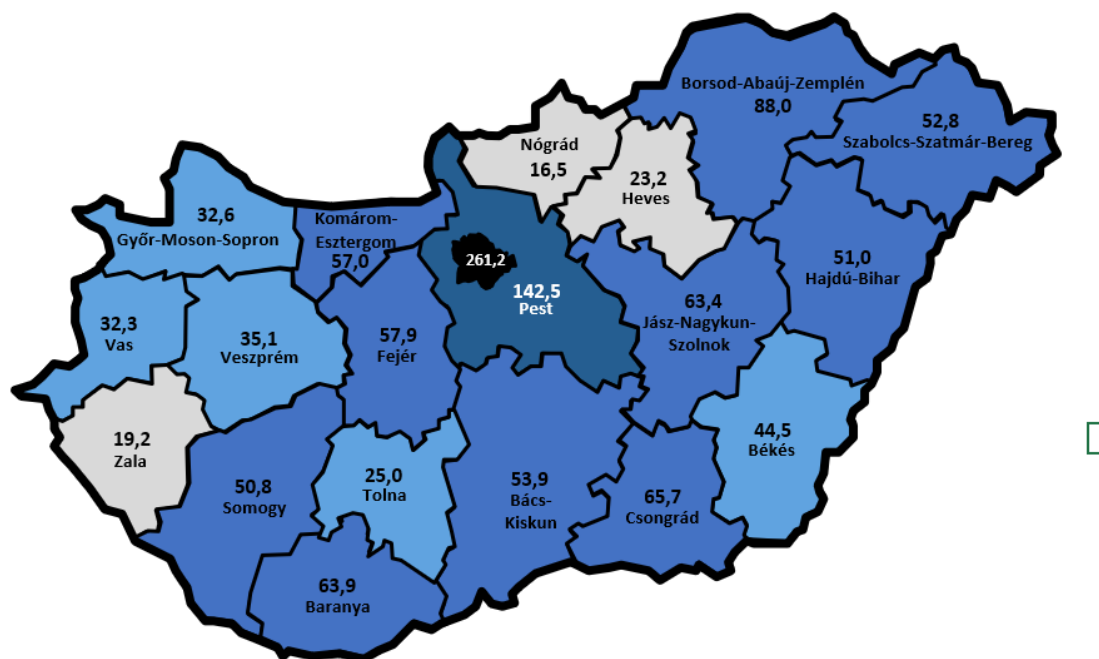
⁵⁵ 2011-től nem tüntettük fel külön az átértékeléseket, mert az MNB erre vonatkozó adatai nem konzisztensek.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 2003 és 2006 között jelentős mértékben nőtt az önkormányzati hiány, ezzel együtt az önkormányzatok hozzájárulása az államháztartási hiányhoz (Vasvári, 2013c). A Belügyminisztérium szerint a 2005 és 2010 között 1400 milliárd Ft kivonás történt az önkormányzati szektorból. (BM, 2016)

beruházásokra. Vigvári (2005b) hozzáteszi, hogy a külső források iránti kereslet oka az EU csatlakozásból származó források lehívásához szükséges önerő megteremtése is. Ugyanakkor empirikusan igazolható, hogy 2010-ig elsősorban saját forrásból valósultak meg az önkormányzati projektek (Vasvári, 2013a), amit az is alátámaszt, hogy 2010. májusáig összességében csak a források 37,5%-a került lehívásra. (Hajnal–Medve-Bálint, 2016) Tovább fűthette az önkormányzatok hitelfelvételi kedvét, hogy a devizaforrások kamatkörnyezete igen kedvező volt.⁵⁸ A lakosság devizában történő eladósodásával párhuzamosan az önkormányzatok eladósodása is kezdetét vette, amely regionális eloszlását tekintve jelentős koncentrációt mutat. (12. ábra)

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



Forrás: MÁK 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 – burkolt hitelfelvétel volt: jellemzően a kibocsátást lebonyolító bankok egy maguk 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

⁵⁸ Erről részletesen ír Schepp-Szabó (2015) és Schepp-Pitz (2016).

összeg rendelkezésre állt az önkormányzat számláján, amivel szabadon gazdálkodhatott. Ezt alátámasztja, hogy a 2007 és 2008 első fele között lezajlott *kötvénykibocsátási boom* során⁵⁹ bevont források 10%-a működési célú, míg 40%-a nem célhoz kötött volt (Gál, 2011). Ugyanakkor e források jelentős része nem került azonnal felhasználásra, azokat 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 bevételeit realizáltak (*carry trade*). A források nagy része végül a pénzügyi válság kitörését követően került felhasználásra.⁶⁰ 2011-től kezdetét vette a kimentés hároméves időszaka, amely végül 2014 első negyedévében zárult le. 2012-től szigorodott a hitelfelvételi korlát, valamint aktív központi kontroll szabályozza az önkormányzatok hitelfelvételét. Ennek köszönhetően 2014-től kezdve, kontrollált – azonban egyre gyorsuló – tempóban vehetnek fel hitelt az önkormányzatok. (11. ábra)

3.5.1. Sikertelen kísérletek a költségvetési korlát keményítésére

Az 1996-ban bevezetett két jogszabályi intézkedés, a piaci mechanizmusokat megerősíteni kívánt adósságrendezési eljárás, illetve a hierarchikus mechanizmusokat erősítendő hitelfelvételi korlát, nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, aminek okai a két eszköz alapvető gyengeségeiben rejlik. Az adósságrendezési eljárás jellemzően csak kisebb településeknél indult, azoknál sem nagy számban, ami 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 biztosítottak, hogy követelése megfelelő mértékben kielégítésre kerül az eljárás során, úgy dönthetett amellett, hogy nem jelenti be az eljárásba, aminek teljes összegét érvényesíthette az eljárás lezárulta után (függetlenül attól, hogy az eljárás

⁵⁹ Ebben közre játszhattak a központi kormányzat önkormányzati hitelfelvétel korlátozására (T/4320. számú törvényjavaslat, 2007. november 9), valamint iparüzési adó megszüntetésére vonatkozó javaslatok (Vigvári, 2006), amelyek végül nem léptek hatályba.

⁶⁰ Ez adott lökést 2010-ben a kiadások hirtelen megugrásának, aminek következtében 2010-ben a központi kormányzat elvétette az államháztartási hiánycélt. Ennek kapcsán élénk diskurzus alakult ki a portfolio.hu hasábjain. Erről lásd Madár (2013), Romhányi (2013) és Vasvári (2013b).

milyen eredménnyel zárult a hitelezők részére). 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.

A hitelfelvételi korlát az adósságrendezési eljárással szemben nem a piaci mechanizmusokat, hanem az önkormányzati gazdálkodás feletti jogszabályi kontrollt hivatott erősíteni. Mivel a megsértéséhez nem kapcsolódott szankció, az gyakorlatilag csak iránymutatás volt az önkormányzatok és a hitelezők számára. Mindemellett a korlát kimondottan megengedő is volt: Homolya-Szigel (2008) 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 kiskapura 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, amit a szabályozás nem kezel. 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. 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 központi kormányzat hitelfelvételre vonatkozó döntésének egyik feltétele a hitelfelvételi korlát teljesítése.

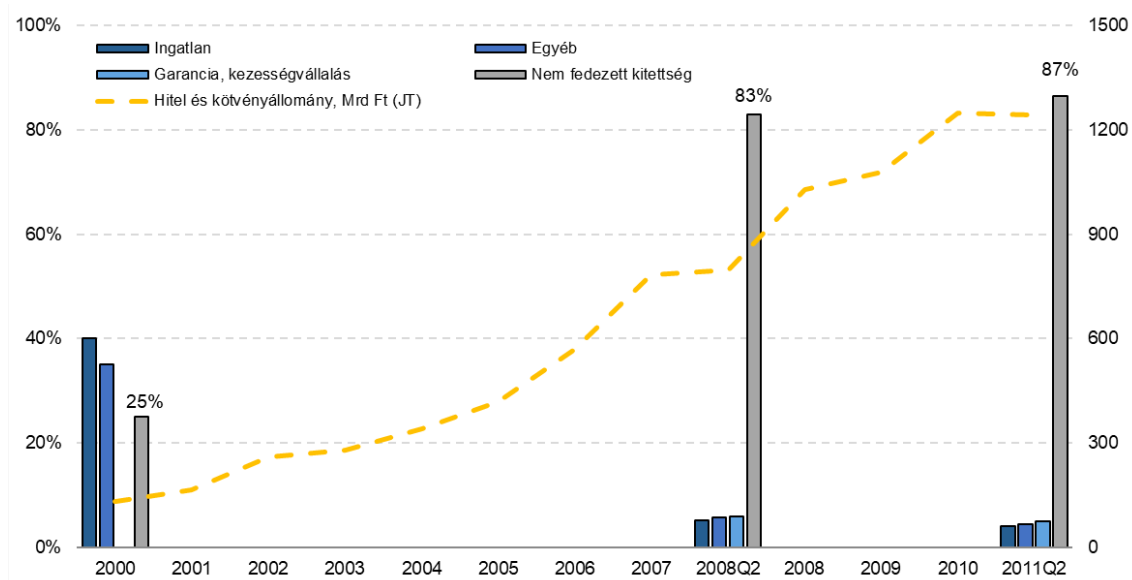
3.5.2. A kereskedelmi bankok hitelezési döntései

Az önkormányzatok 2006 és 2008 között lezajlott minden korábbi 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 mozgásterét. 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. Ez azonban a puha költségvetési korlát területe. (lásd 8. táblázat) Ebből kifolyólag az önkormányzatok eladósodása az önkormányzatokon, a hitelezőkön és a kimentésre vonatkozó várakozásaik erősségén múlt.

Az önkormányzati hitelkihelyezéseket – a jogszabályi előírásoknak megfelelően – megelőzi egy formális adósmínősítési procedúra, azonban a hitelezési döntések nem ez alapján születnek meg (Gál, 2011). Az információs aszimmetria és a központi függőség miatt az önkormányzatok cash-flow-ja nehezen tervezhető, ami a cash-flow alapú finanszírozást megnehezíti (Homolya-Szigel, 2008). Mindezek ellenére az önkormányzati ügyletek meglehetősen alulfedezettek: míg 2000-ben csak a kitettség 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 egyértelműen feltételezi az implicit állami garanciát, amit az is erősíthetett, hogy az önkormányzati adósság jellemzően a nagyobb önkormányzatoknál koncentrált (,too big to fail”). Az alacsony kockázatszelést ezen felül az önkormányzati kitettségekre képzett értékvesztés, valamint – kockázatalapú árazás esetén – a kamatfelár is tükrözi. Előbbi kapcsán elmondható, hogy az önkormányzatok nem teljesítő portfóliójának értékvesztéssel fedezett aránya jelentősen alulmúlta a teljes banki nem teljesítő hitelportfólióban 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.

13. ábra A kereskedelmi bankok önkormányzati kitétségének fedezettsége (%) és a hitelállomány változása (Mrd Ft)



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

A bankok várakozásaival kapcsolatos fenti megállapításokat az MNB hitelezési felmérése is alátámasztja.⁶¹ 2009Q2 és 2010Q2 között az önkormányzati portfólióminőség romlásával egyidejűleg a kihelyezni kívánt mennyiség növekedett. Hasonló – de ellenkező előjelű – együtt mozgás történt az adósságátvállalással érintett években: azaz javult a portfólióminőség, de csökkent a kihelyezni kívánt mennyiség. Az új önkormányzati rendszer első éveiben pedig mind a fedezeti követelmények, mind a hitelképességi elvárások csökkentek, annak ellenére, hogy az önkormányzatok hitelképessége nem változott, sőt akár csökkenhetett is.

A kimentés előtt a bankok hitelezési döntéseit jelentős mértékben 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

⁶¹ 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. féléve és 2014 3. negyedéve közötti időszakot ölelik fel. A hitelezési felmérésről és a módszertanról bővebben: <https://www3.mnb.hu/penzugyi-stabilitas/publikaciok-tanulmanyok/hitelezesi-felmeres>

következménye, hogy a közeljövőben valószínűleg továbbra sem a piaci mechanizmusokon fog múlni az önkormányzati eladósodás.

3.6. Az önkormányzati adósságkonszolidáció

Az önkormányzati szektor átalakításával párhuzamosan sor került az önkormányzatok kimentésére, a teljes önkormányzati adósságállomány központi kormányzat általi átvállalására, vagy előtörlesztésére. A 2011 és 2014 között zajlott kimentés során a központi kormányzat négy lépésben, általánosan és teljes körűen átvállalta minden önkormányzat adósságát.⁶²

11. 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: MÁK és BM adatok alapján saját számítás és szerkesztés

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 nélküli⁶³ 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 kizsákorítási hatás. Az önkormányzati hiány ugyan rekord szintet ért el 2010-ben (Vasvári, 2013c), azonban e hiány csaknem feléért a megyei jogú városok és a kerületek, azaz kevesebb, mint 50 önkormányzat felelős.⁶⁴ Így a kimentés tulajdonképpen egy differenciáltan nyújtott nemzeti ajándéknak tekinthető: nemzeti ajándék azoktól az önkormányzatoktól és

⁶² A lebonyolítás technikai részleteit részletesen bemutatja Lentner (2013, 2014).

⁶³ Áldozó (2016) szerint az iparüzési adó kormányzati transferekbe való beszámítását lehet az adósságkonszolidáció központi költségvetésre nehezedő terheinek a megosztásának is tekinteni.

⁶⁴ Ez összefügghet azon közfeladatok alulfinanszírozottságával, amelyek jellemzően csak a nagyobb településeket érintik (pl. tömegközlekedés).

lakosaiktól, akik adósság nélkül (lásd 11. 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. (12. táblázat) A központi kormányzat összesen 43,6 milliárd Ft támogatást biztosított pályázat útján azon önkormányzatok részére, amelyek nem rendelkeztek adóssággal, de azok az önkormányzatok, amelyek eladósodottsága nem érte el az átlagos szintet, és ebből kifolyólag érte őket hátrány, nem részesültek kárpótlásban. Az erkölcsi hatások jelentősek: nem vonták felelősségre azokat, akik könnyelműen gazdálkodtak, a korábbi eladósodási hullám nagy nyerteseit nem sújtották szankciók. Súlyosan sérültek a méltányos elosztás elvei.⁶⁵

12. táblázat A takarékos önkormányzatok számára „elveszett nemzeti ajándék” becslése az egy főre jutó adósság alapján⁶⁶

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

⁶⁵ E témáról részletesen ír Kolin (2013), Jankovics (2016) és Kornai (2014).

⁶⁶ A számítás az 1. sz. függelékben bemutatott logikára épül. A táblázat alapjául szolgáló adatbázisban nem szerepelnek a megyék és a fővárosi önkormányzat. 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).

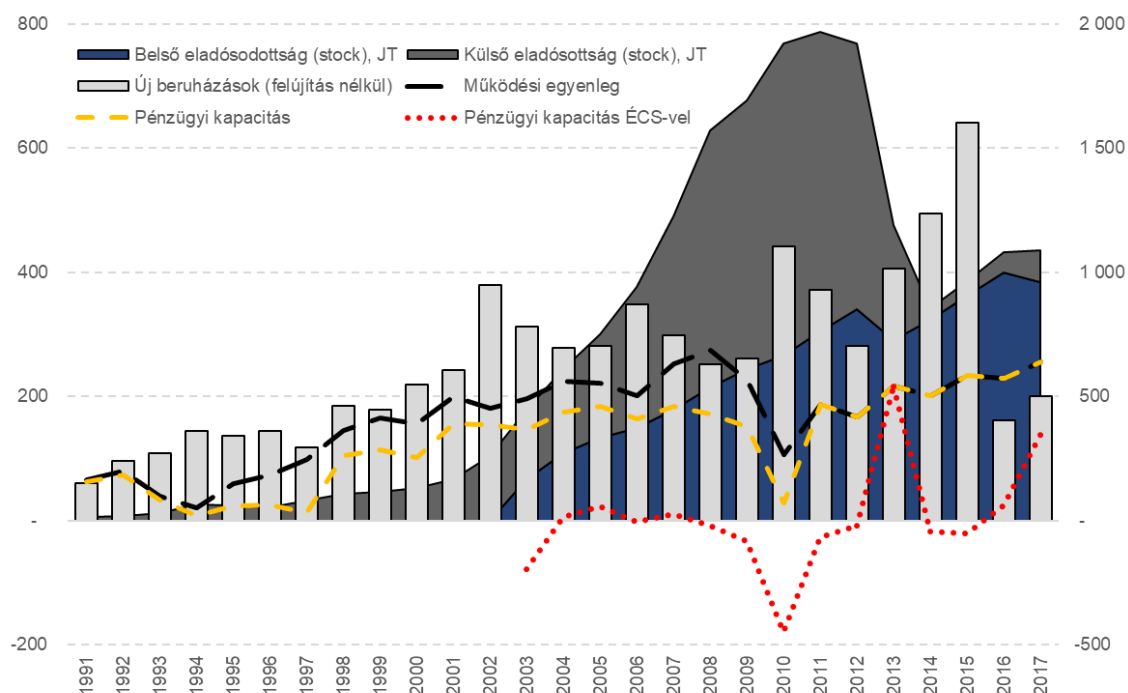
átvállalt adósságrész 7%-ának megfelelő összeget a hitelezőnek be kellett volna fizetnie az államkasszába. Ugyan az elképzelés végül nem valósult meg, több esetben már a konkrét képviselőtestületi előterjesztések is elkészültek.

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 hiánya pedig tovább erősítheti a kimentési várakozásokat.

3.7. Összegzés: az expanziós kényszer megjelenése

Az 1990-ben létrejött önkormányzati rendszert egyszerre jellemezte az elaprózódott település- és önkormányzati struktúra, a széleskörű és folyamatosan bővülő feladatellátás, valamint a veleszületett puha költségvetési korlát. Az alulfinanszírozottságot tovább súlyosbították a vagyonállomány megőrzésével és hasznosításával kapcsolatos terhek, miközben az önkormányzati szektor továbbra is a közberuházások 50%-át valósította meg. A jelen generációk kímélése és kielégítése egyszerre okozott expanziós kényszert, aminek forrása a vagyon felélése mellett a belső és külső eladósodtság gyorsuló ütemű növekedése volt.

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



Forrás: KSH, MÁK és MNB adatok alapján saját szerkesztés

A fentiek összegzésére tesz kísérletet a 14. ábra, amin egyszerre ábrázoltuk az önkormányzati költségvetések teherbíró-képességét leíró egyenlegeket (a működési egyenleget, a pénzügyi kapacitást és a módosított – értékcsökkenés figyelembevételével számított – pénzügyi kapacitást), az önkormányzatok (felújításon kívüli) éves

beruházásait, valamint a belső és külső eladósodottság alakulását.⁶⁷ Az ábra jól szemlélteti, hogy a pénzügyi kapacitás már 1992 után elkezdett csökkenni, 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 kifeszített volt. Ennek ellenére az önkormányzatok egyre növekvő beruházási tevékenységet folytattak, amely a 2002. évi választási év után aránylag magas szinten stabilizálódott. E beruházások forrása működési tartalékból (pl. felújítások elhalasztásából), hitelfelvételből, vagyonértékesítésből, központi támogatásból származó bevétel lehetett. 2012 után jelentősen javultak az egyenlegek, az adósságkonszolidáció 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 azokban az években, amikor EU-s források nem állnak rendelkezésre.

Az önkormányzati stratégiák különböztek abban, hogy a fenti feszültségek enyhítésére a belső racionalizálást választják, vagy a növekvő terhekre a megoldást azok térben és időben való szétterítésben látták. A kutatásunk arra irányul, hogy a megjelennek-e politikai mintázatok az eladósodásban, a folyósított támogatásokban vagy épp a hitelfelvételre vonatkozó döntésekben. Rövidebben fogalmazva: van-e *ingyen ebéd* az kormányközeli települések lakosainak.

⁶⁷ 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 a módosított pénzügyi kapacitás értékét nem tüntettük fel. 2011-től nem számítottunk külön pénzügyi kapacitás-mutatót, mivel a konszolidált adatok erre nem adnak lehetőséget; mivel 2011-től megkezdődött az adósságkonszolidáció, 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.

4. Politikai kötődés az önkormányzati gazdálkodásban

4.1. A kutatási hipotézisek

A fiskális decentralizáció szükségszerűen a költségvetési korlát puhulásával jár; ez *genetikailag kódolt adottság*. Az expanzió belső kényszere az önkormányzatokat a kiadások növelésére és a folyó, helyi szavazóktól származó bevételek csökkentésére ösztönzi, míg a költségvetési fegyelmet erodálja az alacsony pénzügyi autonómia, a saját bevételek alacsony szintje, valamint az alulfinanszírozottság (Asatryan *et al.* 2015 és Bukowska–Siwinska-Gorzalak, 2019). Az önkormányzati vezetőknek e környezetben kell céljukat elérni, a szavazók támogatását elnyerni/megtartani, egyúttal a költségvetés fenntarthatóságát biztosítani. Az egyik lehetőség, hogy a költségvetési fegyelmet tartják szem előtt, ami azonban adott esetben adóemeléssel, vagyonértékesítéssel, vagy további racionalizálással járhat (lásd kiszorítási hatás). A másik irány, hogy – a könnyebb ellenállás felé lépve – külső forrásból (hitelből vagy kormányzati támogatásból) finanszírozzák az expanziót, ezzel tehermentesítve a jelen szavazókat térben és időben, egyúttal bíznak benne, hogy baj esetén a központi kormányzat segítséget nyújt. Rendelkezésre állnak azonban olyan eszközök, amellyel költségvetési fegyelem erősíthető, és így valóban érvényesülhetnek a decentralizáció előnyei. A szabadpiaci szabályozás központi eleme a költségvetési fegyelem, amelyet a piaci szereplők, illetve az önkormányzatok (ön)korlátozása alakít ki. A másik megoldás szerint az önkormányzatokat korlátozni kell a gazdálkodásukban a piaci szereplők, az államháztartás és az önkormányzatok (ön)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)

A magyar önkormányzati rendszer rövid életére ez különösen igaznak bizonyult: a növekvő közfeladat-ellátási kötelezettség nem vonta magával a források, vagy a forrásbevonási lehetőségek bővülését. Azonban az önkormányzatok beruházási intenzitása nem csökkent annak ellenére sem, hogy azok jelentős mennyiségű helyi

forrást emésztettek fel, aminek az ára a nagy mértékű belső és külső eladósodás volt. Ezt az tette lehetővé, hogy az elégtelen piaci mechanizmusok (pl. adósságrendezési eljárás jogszabályi gyengeségei, hitelezők kimentési várakozása) hiányát a hierarchikus mechanizmusok (pl. hitelfelvételi korlát) nem pótolták. Az önkormányzati gazdálkodás költségvetési korlátja a 2000-es évektől egyre inkább felpuhult, aminek egyértelmű bizonyítéka a 2011 és 2014 közötti kimentés (Kornai, 2014; Bethlendi-Lentner, 2018). Az előző fejezetben láthattuk, hogy 2012-től életbe lépő jogszabályi intézkedések megpróbálták betölteni a korábbi űrt a hierarchikus mechanizmusokban, azonban a piaci mechanizmusok megerősítésére nem vállalkoztak. Ennek eredménye, hogy az önkormányzati gazdálkodás felett hiába növekedett a központi kontroll, és szűkült egyúttal az önkormányzatok pénzügyi mozgástere, a hitelezők pénzügyi baj esetén továbbra is bíznak a kormányzati segítségben.

Egyes önkormányzatok *élete* azonban könnyebb lehet: akik jobb viszonyban vannak a központi kormányzattal inkább számíthatnak a központi kormányzat segítségére (Robinson-Torvik, 2009; Fink-Stratmann, 2011). E politikai kapcsolatok mentén kialakuló patrónus-kliens viszonyok állnak empirikus kutatásunk középpontjában: befolyásolhatta-e a kormánypárthoz kötődő önkormányzati vezetők döntéseit az a várakozás, hogy ők *biztosan* számíthatnak kimentésre, illetve a központi kormányzat saját hatáskörében hozott döntéseiben fellelhetőek-e olyan mintázatok, hogy a közel álló önkormányzatokat nagyobb mértékben segítik. Amennyiben igen, úgy az közvetlenül a szektor minden szereplője, közvetetten pedig az önkormányzatok területein lakók (azaz a teljes lakosság) felé azt sugallja, hogy akkor nincs gond, ha az önkormányzat vezetése egy húron pendül a központi kormányzattal, ami akár sorsdöntőnek is bizonyulhat az önkormányzati választások során.

Az alábbi alfejezetekben részletesen, egységes struktúrában ismertetjük a kutatási hipotéziseket: a szöveges bevezetést követően táblázatos formában foglaljuk össze a hipotézissel kapcsolatos (hazai és nemzetközi) szakirodalmi előzményeket, a vizsgált változókat, időszakot és entitásokat, valamint az alkalmazott módszertant és adatforrásokat. E szempontokban jelentős különbségek vannak a hipotézisek között; az azonban közös, hogy minden esetben a politikai elköteleződés további változókra gyakorolt hatását vizsgáljuk.

4.1.1. A központi támogatások

A kormányzati transzferekkel kapcsolatos elvárás, hogy azok – amennyire csak lehet – szabály alapon, minden önkormányzatra vonatkozóan azonos feltételekkel kerüljenek elosztásra. Az önkormányzatokkal kapcsolatos kormányzati jogkörök (pl. diszkrecionális 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. (Rodden, 2000; Bordignon-Turati, 2003; Rodden *et al.* 2003; Robinson-Torvik, 2009)

A diszkrecionális működési támogatások ilyen jellegű vizsgálatára a hazai szakirodalomban ismereteim szerint eddig csak Ivády (2010) tett kísérletet. A szerző 2000 és 2009 között vizsgálta a diszkrecionális működési célú támogatások politikai eloszlását. Ugyan statisztikai eszközökkel nem értékelte a politikai kötődés és a kapott támogatások kapcsolatát, azonban rámutat, hogy a kormánypárti települések felülreprezentáltak a kormányzati döntésekben, főleg a működésképtelen önkormányzatok támogatásában. Az EU-támogatások kapcsán már több színvonalas kutatás készült (pl. Balogh, 2009; Hajnal–Medve-Bálint; 2016), azonban csak Kálmán (2011) vizsgálja az önkormányzatok részére folyósított támogatásokat: a 2002. és 2006. évi választások vonatkozásában végzett kutatás a szerző szignifikáns magyarázóerőt mutat ki a kapott támogatás és politikai elköteleződés között (főleg a terület országgyűlési képviselője kapcsán).

H1 A központi kormányzat támogatási döntései mentesek a politikai elköteleződéstől	
Szakirodalmi előzmények - nemzetközi	Rodden (2000), Bordignon-Turati (2003), Rodden <i>et al.</i> (2003), Oates (2005), Robinson-Torvik (2009), Allers (2014)
- hazai	Balogh (2009), Ivády (2010), Kálmán (2011) Hajnal–Medve-Bálint (2016)
Vizsgált változók	Önkormányzatra, ill. önkormányzat egy lakosára jutó: - diszkrecionális működési támogatások összege - diszkrecionális beruházási támogatások összege - EU támogatások összege
	A megyei önkormányzatok és a fővárosi önkormányzat kivételével minden települési önkormányzat
Adatforrás	EU Pályázati Portál, Kormány, IMF GFS, Magyar Államkincstár, Pénzügyminisztérium, Zárszámadások
Időszak	2002-2018
Módszertan	Szóráshányados, Szórásnégyzet-hányados

4.1.2. A 2006 és 2010 közötti eladósodás

Az önkormányzati rendszer harminc évének kétségtelenül egyik legnagyobb kihívása a 2006 és 2010 között zajlott eladósodási hullám, amelynek fő mozgatórugója a kötvénykibocsátás volt: a lebonyolítás sajátos magyar gyakorlata miatt ez azonban inkább nevezhető burkolt hitelfelvételnek (Vasvári, 2013c). A kötvénykibocsátásokat több tanulmány részletesen vizsgálta (pl. Kovács, 2007; Homolya-Szigel, 2008; Vasvári, 2009; Vigvári 2009a). Kornai (2014) veti fel először, hogy a kötvénykibocsátásoknak politikai okai is lehettek,⁶⁸ egyúttal be is mutatja, hogy az ellenzéki kötődésű önkormányzatok eladósodása nagyobb méreteket öltött 2006 és 2010 között.

H2 2006 és 2010 közötti eladósodás politikai elköteleződéstől függetlenül zajlott	
Szakirodalmi előzmények - <i>hazai</i>	Kovács (2007), Homolya-Szigel (2008), Vasvári (2009), Vigvári (2009a), Kornai (2014)
Vizsgált változók	A kibocsátott kötvények önkormányzatra, ill. önkormányzat egy lakosára jutó forintösszege (kibocsátási árfolyamon)
Vizsgált entitás	Összes kötvénykibocsátó önkormányzat
Adatforrás	Keler Zrt. ISIN adatbázisa
Időszak	2006-2010Q3 (a 2010. évi önkormányzati választásokig)
Módszertan	Szóráshányados, Szórásnégyzet-hányados

⁶⁸ „Elterjedtek olyan hírek, hogy az önkormányzatok vezetőit valósággal biztatták: nyugodtan vegyenek fel hitelt. Állítólag politikai körökből hallatszottak ilyesféle megnyilvánulások annak érdekében, hogy a hitelekkel finanszírozott beruházások, új létesítmények révén növeljék a helyi vezetők népszerűségét, javítsák újjáélesztésük esélyeit.” (Kornai, 2014:70)

4.1.3. Az adósságkonszolidáció

Az önkormányzati adósságok átvételével megvalósult az önkormányzatok központi kormányzat általi kimentése. A kimentés során a helyi terhek országossá váltak, térben szétterítésre kerültek. Minden olyan lakos, amely településének önkormányzata az országos (egy főre eső) átlag alatt adósodott el, újabb terheket kapott. A feltétel nélküli és teljes körű adósságkonszolidáció sérti az igazságos és méltányos teherviselés elvét. Az adósságok átvétele csak az utolsó (korábban nem ismert) forduló bejelentésével lett teljes körű: 2011 végén a megyék, 2012 végén az 5000 fő alatti önkormányzatok adósságát ugyan teljes körűen vállalták át, de az önkormányzati adósság csaknem 80%-át adó 5000 fő feletti települések adósságát kezdetben csak részlegesen, 40-70%-ig terjedő mértékben vállalta át a központi kormányzat. Kornai (2014) bemutatta, hogy az átvállalási mértékek meghatározása erőteljes politikai mintázatokat tükröz. (13. táblázat)

13. táblázat Az adósságátvállalás tervezett és tényleges mértéke (%)

	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)

Jelen hipotézis Kornai Jánossal való közös kutatásunk (Kornai, 2014 – *Függelék*) továbbfejlesztése, amelyben immár statisztikai eszközökkel is vizsgáljuk a politikai elköteleződés és az adósságátvállalás mértéke közötti kapcsolatot.

H3 Az adósságkonszolidáció során az átvállalás mértéke független a politikai elköteleződéstől	
Szakirodalmi előzmények - <i> hazai</i>	Kornai (2014), Lentner (2013, 2014), Jankovics (2016)
Vizsgált változók	Az 5000 fő feletti települések részleges adósságátvállalásának mértéke
Vizsgált entitás	Minden 5000 fő feletti, adóssággal rendelkező települési önkormányzat
Adatforrás	Pénzügyminisztérium
Időszak	2013 első félév
Módszertan	Szóráshányados, Szórásnégyzet-hányados

4.1.4. A hitelfelvételre vonatkozó kormányzat döntések

Az önkormányzati gazdálkodás felett lényegesen hatékonyabb kontrollt tudnak biztosítani az aktív kontrollok, mint a passzív előírások. Ide tartozik a hitelfelvétel megtiltása, külső források allokálásának központi koordinálása, az önkormányzati adósságszint maximalizálása, a hitelfelvételi kérelmek jóváhagyása, vagy akár az önkormányzati hitelfelvétel teljes központosítása. Mindamellet, hogy a központi kormányzat túlzott befolyást szerezhet az önkormányzati döntésekben, a hitelfelvételek központi jóváhagyásával az önkormányzatok is gondolhatják azt, hogy a felelősség immár a központi kormányzatot is terheli, így joggal várhatnak el pénzügyi baj esetén segítséget. (Ter-Minassian–Craig, 1997; Ahmad *et al.* 2006) A hitelallokációs és kölcsönkorlátozó hierarchikus mechanizmusok továbbá gyakran átpolitizáltak. (Rodden *et al.* 2003)

A magyar önkormányzati gazdálkodásban 2012-től szükséges az egyes hitelfelvételekhez a központi kormányzat engedélye. (Gst.) A hipotézisben azt vizsgáljuk, hogy megfigyelhető-e politikai részrehajlás a kormányzati döntésekben; ha igen, akkor a kormánypárthoz közeli önkormányzatok lakosai több forráshoz juthatnak, megvalósulhat a terhek időbeli (és egyben igazságos) szétosztása. Ellenkező esetben az önkormányzatok csak a saját bevételeikre és a támogatásokra támaszkodhatnak, amely – mindamellet, hogy hosszú távú projektek esetén sérül az igazságos teherviselés elve – még kiszolgáltatottabbá teszi őket.

H4. A helyi hitelfelvételre vonatkozó kormányzati döntések függetlenek politikai elköteleződéstől	
Szakirodalmi előzmények - nemzetközi	Musgrave (1959), Ter-Minassian–Craig (1997), Ahmad <i>et al.</i> (2006) Rodden <i>et al.</i> (2003),
Vizsgált változók	Az önkormányzatok hitelfelvételének jóváhagyására vonatkozó döntések (igen/nem), a jóváhagyott hitelek összege
Vizsgált entitás	Összes hitelfelvételi kérelmet benyújtó települési önkormányzat
Adatforrás	Kormányhatározatok
Időszak	2012-2017
Módszertan	Cramer-együttható

4.2. A kutatás módszerei és a felhasznált adatok

A kutatás során a politikai kötődés és egyéb változók közötti kapcsolat elemzését végezzük el. A politikai kötődés vizsgálatához egyes kutatások (pl. Balogh, 2009; Hajnal–Medve-Bálint; 2016) a leadott listás szavazatok számát veszik figyelembe, míg más kutatások (Kálmán, 2011) az adott település országgyűlési képviselőjének jelölőszervezetét is figyelembe vitték. Mi más utat választottunk: a politikai elköteleződést minden esetben a település polgármesterének politikai elköteleződésével közelítettük, amely Fink-Stratmann (2011) megközelítéséhez áll közelebb. Ehhez a Nemzeti Választási Iroda által rendelkezésre bocsátott adatok alapján a 2002-ben, 2006-ban, 2010-ben és 2014-ben nyertes polgármestert, illetve annak jelölőszervezetét vettük figyelembe. Nem vettük figyelembe a képviselő-testület összetételét és annak – adott esetben ellentétes – viszonyát a polgármester jelölő szervezetével. Ugyan ez utóbbi jelentős feszültségekhez vezethet,⁶⁹ de a csaknem 3200 települési önkormányzathoz képest elenyésző számosságú az az eset, amikor a polgármester nem élvezi a képviselőtestület támogatását. (14. táblázat) Ebből kifolyólag csak esettanulmány szintű feldolgozás hozhatna kielégítő eredményt, amely azonban szétfeszítené a dolgozat kereteit.⁷⁰

14. táblázat A 2010. évi önkormányzati választás polgármesterre és a képviselő-testület összetételére vonatkozó eredménye

		Polgármester						
		FIDESZ-KDNP	MSZP	JOBBIK	EGYÉB	FÜGGETLEN	LMP	Összesen
Képviselőtestület	FIDESZ-KDNP	199	5		5	19		228
	MSZP		5					5
	JOBBIK			1				1
	EGYÉB	4			21	2		27
	FÜGGETLEN	311	28	1	6	2356	1	2703
	Nincs egyértelmű többség	89	13	1	10	99		212
	Összesen	603	51	3	42	2476	1	3176

Forrás: NVI adatok alapján saját számítás és szerkesztés

Az épített adatbázis így ciklusonként tartalmazza a polgármester politikai elköteleződését, valamint az egyes hipotézisek kapcsán vizsgált változókat. A polgármester politikai elköteleződése a kormány és az országgyűlés összetételéhez képest

⁶⁹ Pl. Esztergom esete 2010 és 2014 között, Hódmezővásárhely esete 2018 és 2019 között.

⁷⁰ A kutatás folytatásának egy iránya lehet a politikai elköteleződés vizsgálatának ilyen jellegű kiterjesztése.

(1) *kormánypárti*, (2) *ellenzéki*, vagy (3) *független* (vagy egyéb másik párt jelöltje) lehet. A települések politikai elköteleződés alapú eloszlását a 15. táblázat mutatja be, amelyből elsősorban a hatalmi pólusváltásokra hívnánk fel a figyelmet, mivel ezek befolyással lehetnek a kutatási eredmények értelmezésére is: 2006-ban ugyanis jelentőssé vált az ellenzéki vezetésű önkormányzatok költségvetési ereje. Ez azonban 2010-ben megváltozott: a korábbi ellenzéki települések kormánypártivá váltak, a kormánypárt vidéki megerősödése mellett ellenzéki erők pedig jelentősen gyengültek.

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

Választás éve	Települési vezetések megoszlása a települések száma alapján				Települési vezetések megoszlása 2010. évi költségvetésük alapján			
	2002	2006	2010	2014	2002	2006	2010	2014
Ellenzék	4,2%	8,4%	1,7%	1,6%	16,9%	49,5%	7,5%	9,6%
Független	89,3%	86,9%	79,3%	78,7%	36,4%	32,6%	31,2%	32,1%
Kormánypárt	6,4%	4,7%	19,0%	19,7%	46,7%	17,9%	61,2%	58,3%
Összesen	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Forrás: NVI és MÁK adatok alapján saját számítás és szerkesztés

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, míg a Széchenyi 2020 támogatásokhoz a kormány adatait, a kötvénykibocsátások elemzéséhez a Keler Zrt. értékpapír-adatbázisát használtuk fel. Az adatbázisok validációjához az EU-s támogatások évenkénti összegét az IMF GFS adatbázis nemzetközi támogatások során szereplő adatokkal, az értékpapír-adatbázis adatait az MNB vonatkozó adatsoraival vetettük össze; az adatbázisokat felhasználhatónak találtuk a további vizsgálatra. A EU támogatások politikai ciklusokhoz való hozzárendelése során a megítélés időpontját vettük figyelembe. Az adatbázis ezen felül tartalmazza az önkormányzatok fontosabb beszámolóadatait 2007 és 2017 között, valamint a KSH helységnévtárának egyes leíró adatait (lakosságszám, település jogállása, megye).

A kapcsolat tudományos értékeléséhez a Cramer-együtthatót, illetve a szóráshányados értékét vesszük alapul. Mindkét mutató a kapcsolat szorosságát mutatja; előbbi két minőségi ismerv; utóbbi egy minőségi és egy mennyiségi ismerv esetén. Vegyes

kapcsolat esetén a szórásnégyzet-hányadost is kiszámoljuk, amely azt mutatja meg, hogy a csoportosító minőségi ismértv szerinti hovatartozás a mennyiségi ismértv szóródásának hány százalékát magyarázza. Minden esetben teljes sokasággal dolgozunk, nem történt mintavétel.

4.3. Politikai mintázatok a támogatási döntésekben (H1)

Korábban bemutattuk, hogy a kormányzati transzfereken belül megkülönböztethetjük 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 a magyar önkormányzatok gazdálkodását. Az első ilyen támogatási forma az 1993-tól elérhető *önhibájukon kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok támogatása* (ÖNHIKI). 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 ÖNHIKI mellett 2000 óta kiegészítő funkciót töltött be a *működésképtelen helyi önkormányzatok egyéb támogatása*, amely nem a Pénzügyminisztérium (2010 és 2018 között 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 ÖNHIKI keretében nem kezelhető – működési problémáinak rendezésére szolgált.*”⁷¹ Ezzel az alapvetően a forrásfinanszírozási logikából kieső önkormányzatok támogatására létrehozott ÖNHIKI-n túl létrehoztak egy további, immár innen is kieső önkormányzatok részére egy új támogatási formát, aminek a 2000-es évek második felében egyre nőtt a szerepe. E támogatások igénybevételéhez nem tartoztak szigorú szakmai szempontok, amit alátámaszt, hogy BM által kezelt támogatások célzottsága jelentősen alulmúlja az ÖNHIKI támogatásokét. (16. táblázat)

⁷¹ 2011. évi CXXXIII. törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról, IX. fejezet, szöveges indoklás, 9. oldal)

16. 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%

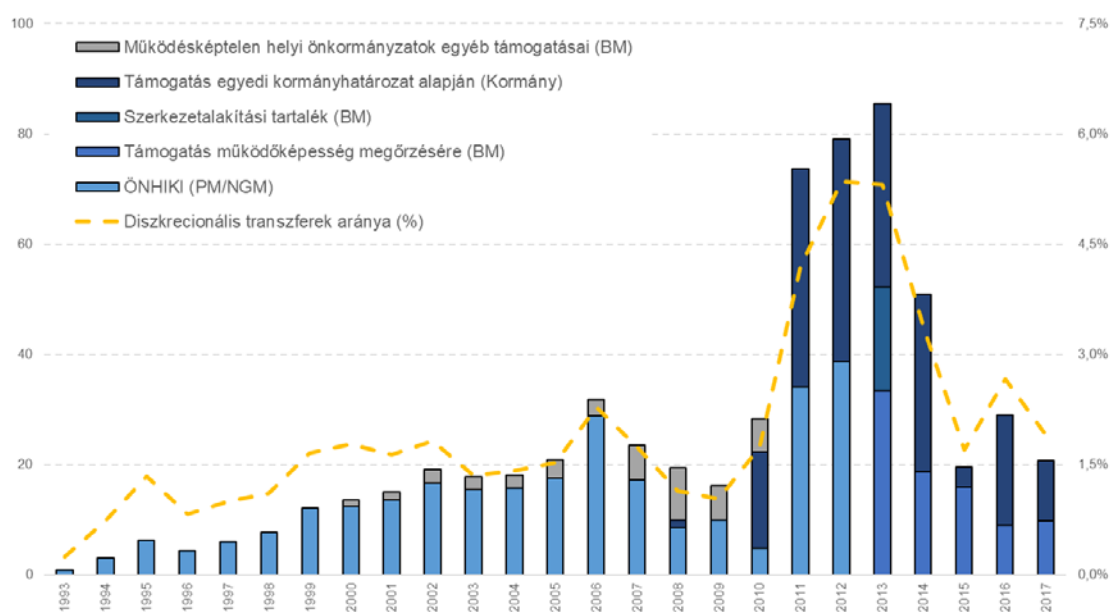
Forrás: MÁK önkormányzati beszámolóí alapján saját számítás és szerkesztés

Az önkormányzati rendszer átalakításával párhuzamosan kivezetésre kerültek a korábbi támogatási formák, egyúttal új támogatási címek jelentek meg. Az önkormányzatok rendkívüli támogatása vette át a működésképtelen önkormányzatok támogatásának szerepét, ami továbbra is a Belügyminisztérium kezelése alá esik, és az odaítélésnek ezúttal sincsenek szigorú szabályalapú szempontjai. 2013-ban ezen felül az önkormányzatok többsége ún. szerkezetátalakítási tartalékban részesült. 2011-től egyre inkább gyakorlat lett továbbá az egyedi kormányhatározatban való támogatás nyújtása az egyes önkormányzatoknak,⁷² amely keretében működési és fejlesztési célra is folyósítottak forrásokat.

A beruházásokat döntően saját forrásból, beruházásokkal kapcsolatos diszkrecionális támogatásokból (pl. 1990 és 2013 között a címzett- és céltámogatásokból), hitelforrásból, vagy EU támogatásból finanszírozták. E támogatások igénybevételéhez az önkormányzatoknak jellemzően saját bevételeket is mozgósítaniuk kellett (*önerő*). Az EU pályázatok abszorpciójának növelése érdekében az önkormányzatok támogatásokat igényelhettek a központi kormányzat által létrehozott EU Önerő alapból is. A diszkrecionális támogatások speciális formáját jelentették az önkormányzatok kimentésével kapcsolatos támogatások. E források nagy része kétségtelenül 2011 és 2014 között lezajlott, teljes körű kimentés során került az önkormányzatokhoz (lásd 11. táblázat), azonban kormányhatározatban kaptak támogatást egyes önkormányzatok rövid lejáratú hitelek törlesztéséhez 2011-ben, vagy kerülhetett sor egyedileg adósság átvállalására.

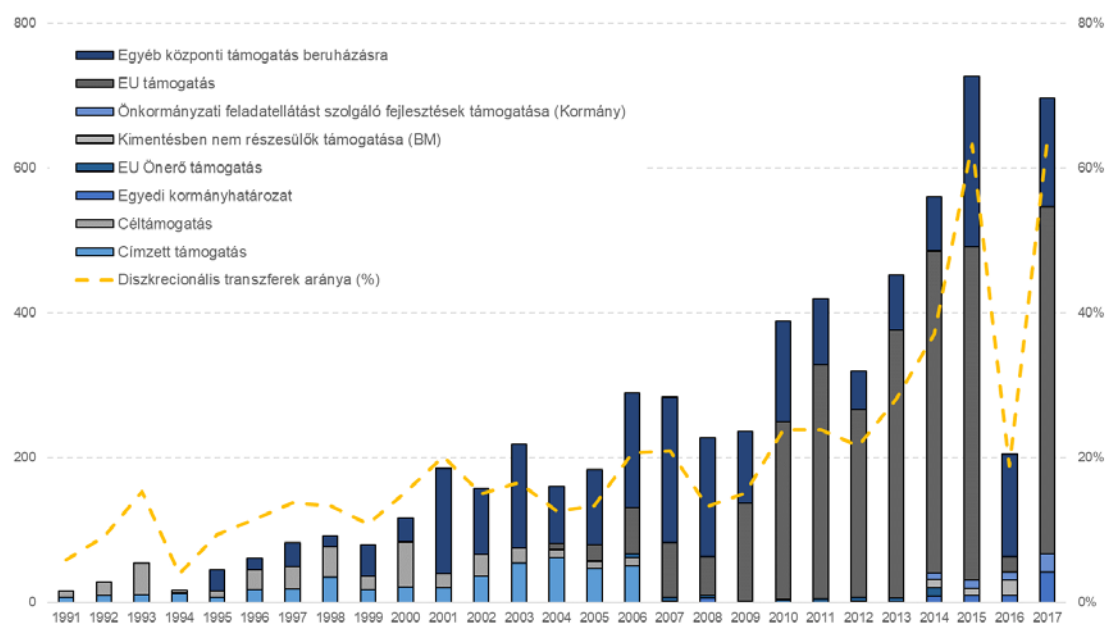
⁷² Ugyan 2010 előtt is jutottak így forráshoz az önkormányzatok – jellemzően a fővárosi közlekedés került ily módon támogatásra –, de volumenből és az érintett önkormányzat köre alapján a diszkrecionális támogatásokon belül nem töltött be jelentős szerepet.

15. 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

16. 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

Összességében elmondható, hogy a diszkrecionális támogatások térnyerésével a kormány szerepe folyamatosan növekedett az önkormányzatok finanszírozásában; az

önkormányzati központi finanszírozás eltolódott a kézi vezérlés felé. 2010-et követően legalább a központi források negyede diszkrecionális támogatások formájában érkezik az önkormányzatokhoz, 2015-ben és 2017-ben azonban e támogatások a központi támogatások kétharmadát is elérték. Annak ellenére, hogy a beruházási, azon belül is az EU-támogatások vannak erre a legnagyobb hatással, a függőségi viszony szemmel látható (15. ábra és 16. ábra).

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 az egyes működési és a beruházási támogatási jogcímeket. Az egyes időszakokban figyelembe vett támogatási formákat a 17. táblázat mutatja be.

17. 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 adat)	
Címzett és céltámogatások		

Forrás: saját összeállítás

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; pedig 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 kiküszöbölhetőek.

Az egyes támogatási formákon politikai elköteleződés szerinti megoszlását a 17. 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, amit a statisztikai mérőszámok is alátámasztanak. 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 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. Kontrollellenőrzésként megvizsgáltuk a politikai elköteleződés és a működési egyenleg (többlet/hiány) kapcsolatát, amivel kiküszöbölhető a település gazdasági/költségvetési adottságainak hatása. Az eredmények a fentieknél gyengébb kapcsolatot mutatnak. A várakozásoknak megfelelően a működési hiánnyal rendelkező önkormányzatoknál és a kapott támogatás és a hiány mértéke közötti kapcsolat erős.⁷³

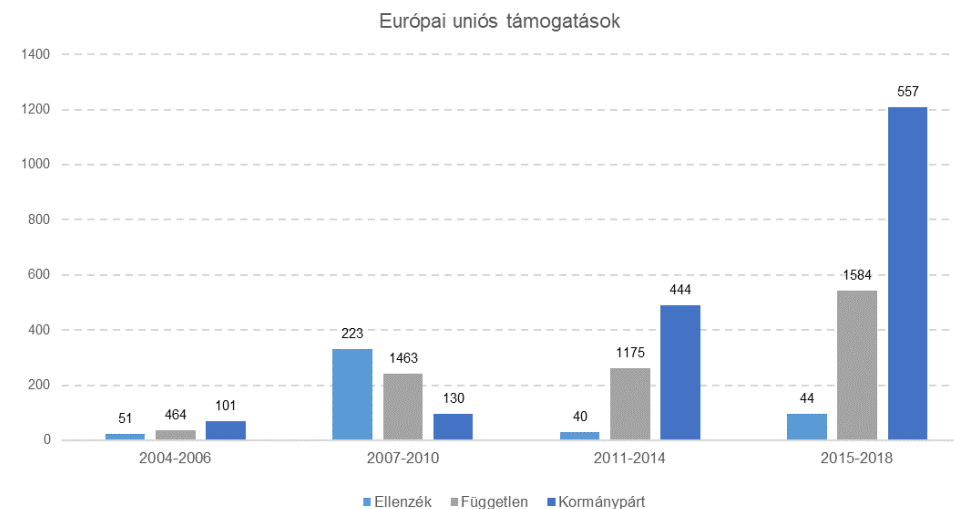
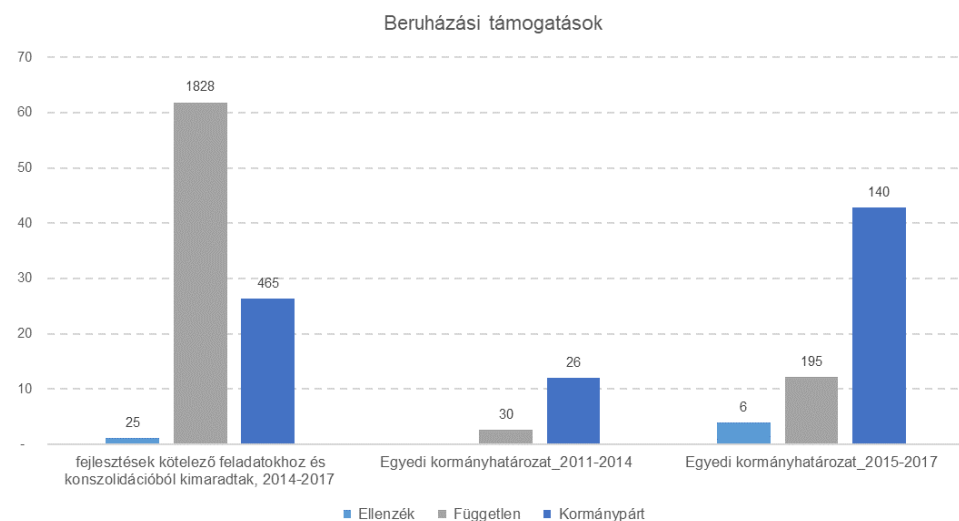
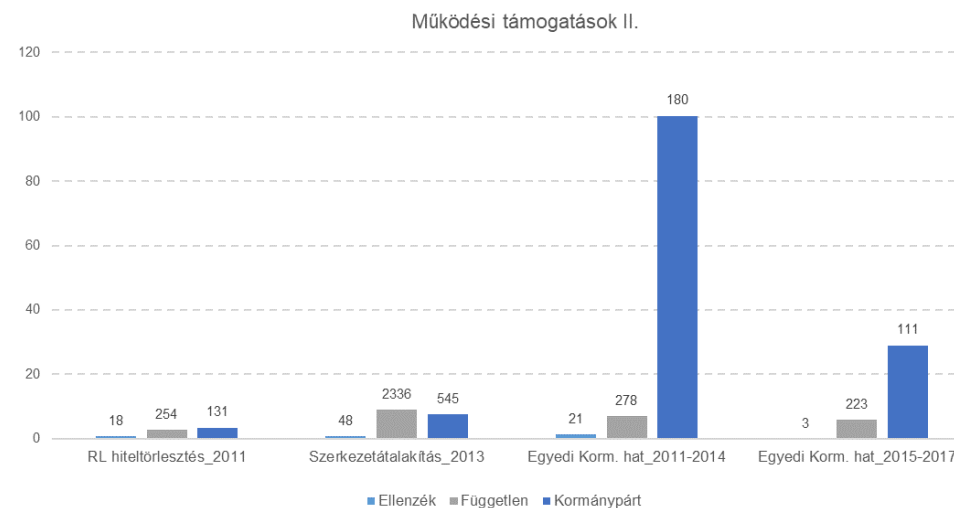
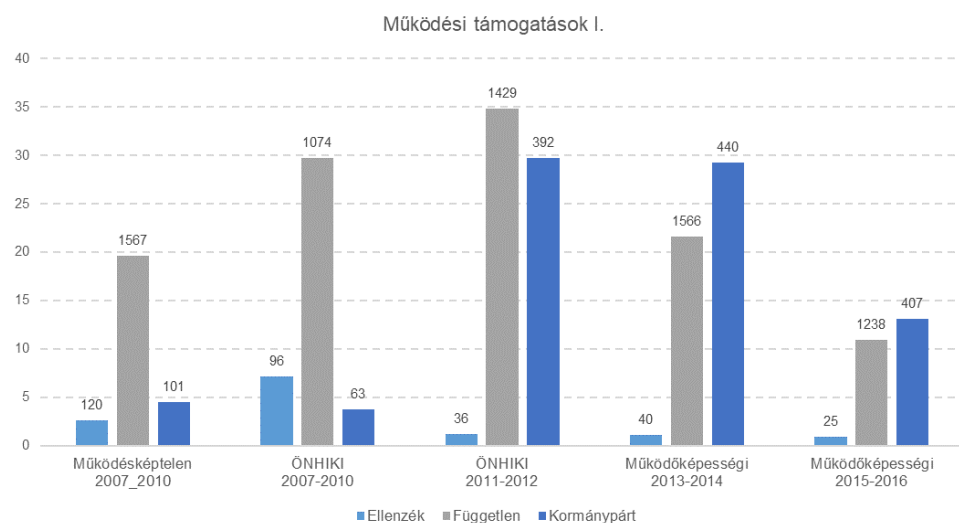
A beruházási támogatások kapcsán elmondható, hogy egyedi kormányhatározat alapján ellenzéki önkormányzat nem részesült támogatásban 2011 és 2014 között. Azonban 2015 és 2017 között az egy településre jutó támogatás épp az ellenzéki településeknél a legmagasabb; igaz ez összesen mindössze hat önkormányzatot érintett. Az Európai Unió támogatásai esetén 2004-2010 között közepes erősségű kapcsolat figyelhető meg a

⁷³ A kontrollellenőrzések eredményeit 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. A működési hiány mellett elvégeztük a általánosan a működési egyenleg és a kapott támogatás korreláció-vizsgálatát. Ebben az esetben nem zártuk ki azokat az önkormányzatokat, amelyek működési többletük ellenére kaptak támogatást (lásd 15. táblázat). A kapcsolat – várakozásainkkal összhangban – gyengébb.

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 is jól szemléltetik ezen időszakban a központi kormányzat és az önkormányzati rendszer politikai kétpólusosságát (lásd 15. táblázat).

A fentiek alapján a H1 hipotézist elvetjük. Megjelennek a politikai klientilizmus jelei az kormányzat diszkrecionális döntéseiben, amelyek 2011 után tovább erősödtek. A statisztikai mérőszámok alapján a kapcsolat azonban nem mondható 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 17. ábra tanulmányozásánál, ami azt sugallja nekik, hogy a központi kormányzat sokkal bőkezűbb a kormánypárthoz közelebb álló településekkel.

17. ábra Az egyes központi támogatások összege és a támogatott önkormányzatok száma politikai elköteleződés alapján (Mrd Ft)*



* Az adatfelíratokon 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 összege (eFt) és a politikai elköteleződés közötti 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%

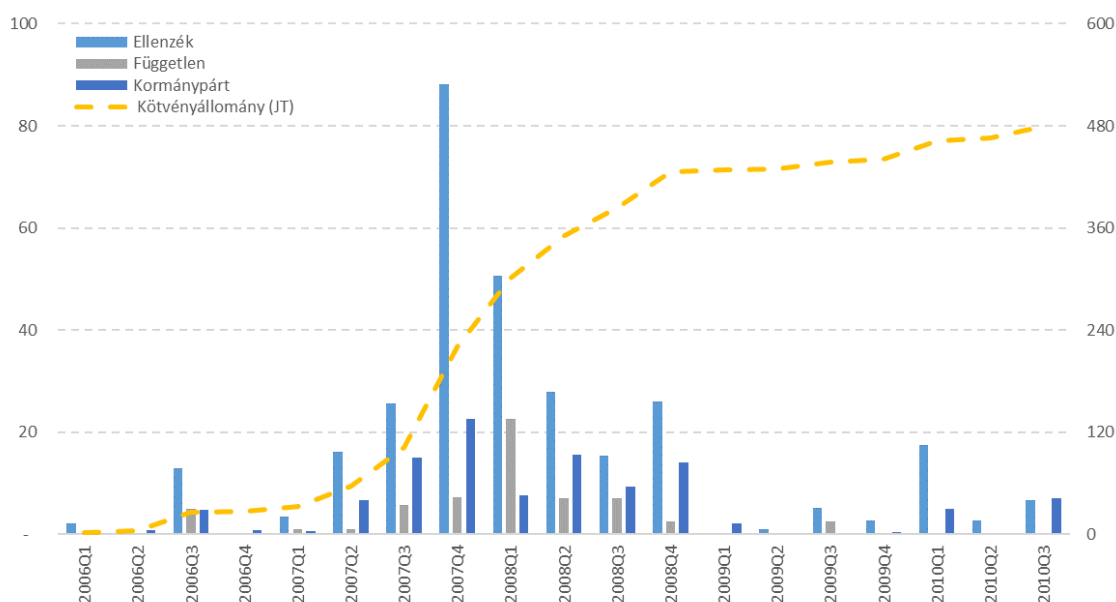
	Fejlesztési támogatás kötelező feladathoz + konszolidációból kimaradtak támogatása 2014-2017		Fejlesztési támogatás egyedi kormányhatározat alapján 2011-2014		Fejlesztési támogatás egyedi kormányhatározat alapján 2015-2017	
	Településre jutó támogatás	Egy főre eső támogatás	Településre jutó támogatás	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

4.4. Politikai mintázatok az eladósodási hullámban (H2)

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 az első hipotézis ellenőrzése során Magyarországon is igazoltnak láttuk: a kormánypárti kötődésű települések nagyobb eséllyel, nagyobb összegben részesülhettek diszkrecionális központi támogatásban. Az alulfinanszírozottság mellett ez 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 helyességét statisztikai módszerekkel vizsgáltuk meg. A kutatás során a 2006 január 1. és 2010. szeptember 30. (a 2010. évi önkormányzati választások) közötti kötvénykibocsátások 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 forintba konvertáltuk. Az adatokat negyedévenként aggregáltuk.

18. ábra A kibocsátott kötvények összege politikai kötődés szerint (Mrd Ft)



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

Az eredményeket a 18. ábra szemlélteti, amin jól megfigyelhető az ellenzéki és a független települések túlsúlya a kötvényállomány felépülésében. Szóráshányados, illetve

szórásnégyzet-hányados alapján a kibocsátások és a politikai kötődés közötti kapcsolat közepesen erős. A kapcsolat erőssége akkor sem esik számottevően, ha az egy főre eső kötvényösszeget vesszük figyelembe önkormányzatonként. (19. táblázat)

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

	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
Szórásnégyzet-hányados	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 H2 hipotézist elvetjük: a politikai elköteleződés szerepet játszott az eladósodási hullámban: a 2006 és 2010 között jelentős költségvetéssel bíró ellenzéki önkormányzati körhöz (lásd 15. táblázat) köthető a kötvénykibocsátások felfutása. Ez magyarázhatja, hogy miért kívánták az önkormányzatok a kötvények kivételesen hosszú, jellemzően a futamidő 20%-át jelentő törlesztési moratóriumának meghatározásával 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 (7. táblázat) és az 1. sz. függelékben szereplő levezetésre, láthatjuk, az az önkormányzat kerül hátrányba, aki nem játszik a kimentésre. Így aki tehetett és akarta, felülhetett az eladósodási hullámra.

4.5. A politikai kötődés az adósságkonszolidáció során (H3)

Az adósságkonszolidáció során egyedi, központi kormányzat hatáskörében meghozott támogatási döntéseit az első hipotézistől eltérő módszertannal vizsgáltuk, amire az 5000 fő feletti települések 2013 első féléve során lezajlott részleges kimentése ad lehetőséget. E körben lezajlott részleges konszolidáció mértékének alapja először az átvállalással érintett önkormányzatok egy főre jutó iparűzési 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. Azonban az adósságátvállalás tényleges mértékét csak a központi kormányzat és az önkormányzat között 2013. február 28-ig megkötött adósságátvállalási megállapodásban rögzítették, ami jelentős különbséget mutatott a tervezett értékekhez képest.⁷⁴ (13. táblázat)

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.

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: BM adatok alapján saját számítás és szerkesztés

Ebből kifolyólag a H3 hipotézist elvetjük: politikai érdekek is befolyásolták az adósságkonszolidáció folyamatát, a kormánypárti kötődésű önkormányzatok nagyobb

⁷⁴ „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.

mértékben háríthatták át a rájuk nehezedő terheket az ország teljes lakosságára; ezt azonban az adósságkonszolidáció utolsó, immáron teljes körű adósságátvállalással járó fordulója elfedte. (11. táblázat)

4.6. *Aktív központi kontroll a hitelfelvételek felett (H4)*

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 önkormányzat érvényesen kizárólag a központi kormányzat előzetes hozzájárulásával köthet adósságot keletkeztető ügyletet,⁷⁵ 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,
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,

⁷⁵ 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.

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.⁷⁶ 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 (Napi.hu, 2014).⁷⁷ A törvény eredeti hatályba lépésekor deklarálta, hogy az önkormányzat működési célra csak éven belüli hitelt vehet fel; amihez a központi kormányzat jóváhagyása nem szükséges. Ez 2015-től 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 önrésének 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.

⁷⁶ Megjegyezzük, hogy a 100%-ban önkormányzati tulajdonban lévő vállalatok hitelfelvétele engedélyköteles; a részleges, de többségi önkormányzati tulajdonban lévő vállalatok hitelfelvétele felett továbbra sincs kontroll.

⁷⁷ 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 hipotézis ellenőrzéséhez 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

21. 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 NVI adatok alapján saját számítás és szerkesztés

Először a hitelfelvétel központi jóváhagyására vonatkozó kérelmek megoszlását vizsgáljuk (21. 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 jellemzően nagyobb településeken indítanak jelölteket, amelyek költségvetése és hitelfelvételi képessége jóval magasabb a jellemzően független polgármesterek által vezetett kisebb településeknél.

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, szerződés módosítás vagy új hitel felvétele.

22. 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 NVI adatok alapján saját számítás és szerkesztés

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 (22. táblázat). A Cramer-együttható a kérelmek számát tekintve gyenge kapcsolatot (0,17), míg kérelmekben szereplő összeg alapján közepesen erős kapcsolat (0,41) mutat.

Az eredmények validálásához kontrollellenőrzést végeztünk arra vonatkozóan, hogy esetleg az önkormányzat elégtelen költségvetési helyzete indokolja-e az elutasítást. Mivel a kormányhatározatokban nincs feltüntetve az elutasítási ok, ezért az önkormányzatok pénzügyi helyzetének hatását a hitelfelvételi feltételek teljesülésének vizsgálatával értékeljük. Elmondható, hogy minden önkormányzat teljesítette az első két feltételt: az ügyletek önkormányzati feladathoz kapcsolódtak (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) év végén. A hitelfelvételi korlát által támasztott elvárások ellenőrzéséhez az új ügylet adósságszolgálatát összevetettük az érintett önkormányzatok beszámolóadataiból becsülhető hitelfelvételi korlátjával, amit a jogszabályban meghatározott bevételek és az adott évi adósságszolgálat alapján (az új ügylettel kapcsolatos terhek figyelembevétel nélkül) számítottunk ki. Megállapítható, hogy az ellenzékhez köthető tranzakciók mindkét szempont szerint jobban teljesítenek: működési hiány egy esetben állt fenn, míg az általunk becsült 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. (23. táblázat) Ez alapján feltételezhetjük, hogy az

ellenzéki kötődésű önkormányzatok hitelfelvételének elutasításait nem az önkormányzatok pénzügyi helyzete indokolta.

23. 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, valamint MÁK és NVI adatok alapján saját számítás és szerkesztés

Az eredmények alapján a hipotézist elvetjük: a politikai szimpátia jelentős szerepet játszik az önkormányzati hitelfelvételekkel kapcsolatban hozott kormányzati döntésekben. Ez patrónus-kliens viszony kialakulásához, a költségvetési korlát puhulásához vezet – összhangban a szakirodalom megállapításaival (pl. Bordinon, 2006). Ennek következménye, hogy – mindamelllett, hogy a diszkrecionális döntésekben az új önkormányzati rendszerben továbbra is előnyt élveznek a kormánypárthoz kötődő települések – az ellenzéki önkormányzatok nem tudják forrásigényüket hitelfelvételből sem pótolni. A költségvetési korlát pedig ugyan de jure keményedett az önkormányzati hitelfelvétel központi engedélyeztetésével, azonban de facto tovább erősíti az önkormányzati hitelek mögött az implicit állami garanciát.

4.7. Az eredmények összefoglalása, tézisek

A dolgozat fő témája a fiskális decentralizáció és puha költségvetési korlát vizsgálata. Először áttekintettük a fiskális decentralizáció első és második generációs elméletét, majd bemutattuk az önkormányzati pénzügy architektúra alapvető elemeit, illetve a puha költségvetési korlát közösségi döntéseket érintő szakirodalmát. Bemutattuk a témával kapcsolatos újszerű megközelítéseinket is: egyrészt javaslatot tettünk a pénzügyi architektúra új szemléletű elemzésére, az önkormányzati részköltségvetések keresztfinanszírozásában rejlő veszélyek feltárására, valamint a pénzügyi kapacitás mutatójának módosítására. Másodrészt kísérletet tettünk annak feltárására, hogy egy eladósodási hullámban mi motiválhatja az önkormányzatokat potyautas magatartásra. Harmadrészt pedig az expanziós kényszer, valamint a költségvetési terhek időbeli (*pay-as-you-go/use*) és térbeli (puha költségvetési korlát) szétterítésének megértésére vezettünk be új megközelítést. A dolgozat második részében a magyar önkormányzati modell fontosabb aspektusait, változásait, ellentmondásait és dilemmáit jártuk körül. Az elemzés mindamellett, hogy a szakirodalomban először támaszkodik harminc éves idősorokra a magyar önkormányzati gazdálkodás értékelésére, a már ismert jelenségek alaposabb alátámasztása mellett fontos adalékokkal is szolgál a bevételi struktúrával, a vagyongazdálkodással, a belső eladósodottsággal, a beruházásokkal (és azok visszaesésével), valamint a hitelezők kimentési várakozásaival kapcsolatban. Nem utolsósorban azonosítottuk az expanziós kényszer tényezőit és megjelenési formáit a magyar önkormányzati rendszerben. A harmadik részben bemutatott kutatásunk célja annak vizsgálata volt, hogy a puha költségvetési korlát tükrében befolyásolta-e a kormányzati és önkormányzati döntéseket a politikai elköteleződés. Ehhez négy hipotézist fogalmaztunk meg a magyar önkormányzati rendszer vonatkozásában, időrendi sorrendben. A hipotéziseket, a vizsgálatok eredményét, illetve a megfogalmazott téziseket a 24. táblázat foglalja össze.

Első hipotézisünk a diszkrecionális támogatásokkal kapcsolatos döntéseket veszi a górcső alá. A vizsgált időszak itt a leghosszabb (16 év), amely lehetőséget ad a reform előtti és utáni önkormányzati rendszer értékelésére. Eredményeink rávilágítottak, hogy a diszkrecionális kormányzati döntésekben szerepet kapnak politikai szempontok. A 2011-es reformot követően a működési támogatásban ugyan nőtt a politikai kapcsolatok szerepe, 2013-tól azonban ez csökken. Az EU-s pályázatok odaítélésében a teljes

időszakban csökken a politikai szimpátia hatása, itt azonban az eredményekre torzító hatással van a 2006 és 2010 közötti politikai kétpólusosság, azaz az ellenzéki vezetésű önkormányzatok több időszakhoz képest megfigyelhető nagyobb költségvetési ereje. Itt az eredmények megerősítéséhez további vizsgálatokra lehet szükség. Az egyedi kormányhatározatokon alapuló fejlesztési támogatásokra azonban 2011-től egyre nagyobb befolyással van a politikai elköteleződés. 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. A H1 hipotézist elvetjük, és az alábbi téziseket fogalmazzuk meg:

- 1. tézis: A diszkrecionális kormányzati támogatásokkal kapcsolatos központi döntésekben megfigyelhetőek a politikai klientilizmus jelei. (T1)**
- 2. tézis: A diszkrecionális működési támogatások odaítélésében 2011 és 2013 között megnőtt a politikai szimpátia szerepe. (T2)**
- 3. tézis: A politikai kapcsolatoknak nagyobb jelentősége van a 2011 után egyedi kormányhatározat keretében biztosított fejlesztési források odaítélésében. (T3)**

Kutatási eredményeink alátámasztják, hogy 2006 és 2010 közötti eladósodási hullámban szerepet játszott a politikai kötődés; a kötvénykibocsátások felfutásában jelentős szerepe volt a nem kormánypárti településeknek. A H2 hipotézist is elvetettük.

- 4. tézis: Az önkormányzatok 2006 és 2010 közötti eladósodása során szerepet játszottak politikai szempontok. (T4)**

Külön megvizsgáltuk az adósságkonszolidáció során nyújtott kimentési támogatásokat. Az 5000 fő feletti települések 2013 első félévi kimentésének tervezett és tényleges adósságátvállalási mértékeinek elemzéséből arra a következtetésre jutottunk, hogy a kimentés során a központi kormányzat igyekezett bőkezűbben válni a kormánypárti önkormányzatokkal, a H3 hipotézist ezért elvetjük.

- 5. tézis: A 2013-ban zajlott adósságkonszolidáció során a konszolidáció mértéke jelentős mértékben függött a politikai elköteleződéstől. (T5)**

Megvizsgáltuk azt is, hogy politikai klientilizmus megfigyelhető-e a hitelfelvételek – központi kormányzat általi – engedélyeztetési eljárásában. A kapott eredmények alapján

egyértelműen kijelenthető, hogy a politikai szimpátia szerepet játszik a döntéshozatalban, a H4 hipotézist elvetjük. 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 sem szabályalapú, hanem jellemzően a központi kormányzat diszkrecionális hatáskörébe tartoznak.

6. tézis: A központi kormányzat önkormányzati hitelfelvétellel kapcsolatos döntései nem mentesek a politikai kötődéstől. (T6)

A fentiek fényében megállapítható, hogy a puha költségvetési korlát, az expanziós kényszer, illetve a politikai alapon hozott döntések egyaránt meghatározták a magyar önkormányzati gazdálkodás elmúlt éveit. Az önkormányzatok és a piaci szereplők viselkedését befolyásolta az a várakozás, hogy (súlyos) pénzügyi baj esetén a központi kormányzat segíteni fog. Ezek a hatások pedig egyre erősödtek, annak ellenére (illetve épp azzal összhangban), hogy az jogszabályi keretek jelentősen megváltoztak 2010-et követően. A kimentés előtt a magyar példa Bordignon-Turati (2003) tapasztalatait igazolta: a kormánypárthoz közelebb álló települések több forráshoz jutottak, míg a 2006 és 2010 között zajló eladósodási hullámban pedig épp fordítva, az ellenzéki önkormányzatoknak volt nagyobb szerepe, amit sem a piaci mechanizmusok, sem a hitelfelvételi korlát nem tudott kontrollálni. Az új önkormányzati rendszerben a diszkrecionális kormányzati döntések, illetve a hitelengedélyezési tapasztalatok alapján is megfigyelhető politikai klientilizmus, különösen a fejlesztési források területén. Ennek következménye pedig, hogy a hátrányba kerülő önkormányzatok többnyire csak 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 hathatnak, amely eredményeképp megnőhet a belső erőforrások és kapacitások iránti figyelem. Ez az 1996 utáni időszakra emlékeztet: akkor a frissen bevezetett jogszabályi intézkedések az önkormányzatokat ugyancsak a belső erőforrások felé fordították, akik vagyonhasznosításban és -értékesítésben látták az expanziós kényszer finanszírozási forrását. Azonban azon önkormányzatok, amelyek hozzájutnak az addicionális központi vagy hitelforrásokhoz, továbbra is számíthatnak kimentésre: az eladósodást pedig várhatóan nem fogják kontrollálni piaci mechanizmusok, mivel a kimondottan szigorú

hierarchikus mechanizmusok erősítik az implicit állami garanciát. Az új önkormányzati rendszer tapasztalatai ezért Robinson-Torvik (2009), valamint Fink-Stratmann (2011) megállapításait támasztják alá, hogy a puha költségvetési korlát nem csupán alapértelmezett adottság, hanem központi kormányzat által támogatott mechanizmus. Ebből kifolyólag egy esetleges újabb kimentés várhatóan olyan önkormányzatokat fog érinteni, amely előnyöket élvezett a központi támogatások és/vagy a hitelfelvétel során.

24. táblázat A kutatás téziseinek levezetése

	H1. A központi kormányzat támogatási döntései mentesek a politikai elköteleződéstől	H2. 2006 és 2010 közötti eladósodás politikai elköteleződéstől függetlenül zajlott	H3. Az adósságkonszolidáció során az átvállalás mértéke független a politikai elköteleződéstől	H4. A helyi hitelfelvételre vonatkozó kormányzati döntések függetlenek a politikai elköteleződéstől
Nemzetközi szakirodalom	Rodden (2000), Bordignon-Turati (2003), Rodden <i>et al.</i> (2003), Oates (2005), Robinson-Torvik (2009), Allers (2014)	Bordignon-Turati (2003)		Musgrave (1959), Ter-Minassian–Craig (1997), Ahmad <i>et al.</i> (2006) Rodden <i>et al.</i> (2003)
Hazai szakirodalom	Balogh (2009), Ivády (2010), Kálmán (2011) Hajnal–Medve-Bálint (2016)	Kovács (2007), Homolya-Szigel (2008), Vasvári, (2009), Vigvári (2009a), Kornai (2014)	Kornai (2014), Lentner (2013, 2014), Jankovics (2016)	
Vizsgált változók	Önkormányzatra, ill. önkormányzat egy lakosára jutó: - diszkrecionális működési támogatások összege - diszkrecionális beruházási támogatások összege - EU támogatások összege	A kibocsátott kötvények önkormányzatra, ill. önkormányzat egy lakosára jutó forintösszege (kibocsátási árfolyamon)	Az 5000 fő feletti települések részleges adósságátvállalásának mértéke	Az önkormányzatok hitelfelvételének jóváhagyására vonatkozó döntések (igen/nem), a jóváhagyott hitelek összege
Vizsgált entitás	A megyei önkormányzatok és a fővárosi önkormányzat kivételével minden települési önkormányzat	Összes kötvénykibocsátó önkormányzat	Minden 5000 fő feletti, adóssággal rendelkező települési önkormányzat	Összes hitelfelvételi kérelmet benyújtó települési önkormányzat
Adatforrás	EU Pályázati Portál, Kormány, IMF GFS, Magyar Államkincstár, Pénzügyminisztérium, Zárszámadások	Keler Zrt. ISIN adatbázisa	Pénzügyminisztérium	Kormányhatározatok
Időszak	2002-2018	2006-2010Q3 (2010. évi önkormányzati választásokig)	2013 első félév	2012-2017
Módszertan	Szóráshányados, Szórásnégyzet-hányados	Szóráshányados, Szórásnégyzet-hányados	Szóráshányados, Szórásnégyzet-hányados	Cramer-együttható
Vizsgálat eredménye	Hipotézis elvetve	Hipotézis elvetve	Hipotézis elvetve	Hipotézis elvetve
Tézis	T1- A diszkrecionális kormányzati támogatásokkal kapcsolatos központi döntésekben megfigyelhetők a politikai klientilizmus jelei. T2. A diszkrecionális működési támogatások odaítélésében 2011 és 2013 között megnőtt a politikai szimpátia szerepe. T3. A politikai kapcsolatoknak nagyobb jelentősége van a 2011 után egyedi kormányhatározat keretében biztosított fejlesztési források odaítélésében.	T4. Az önkormányzatok 2006 és 2010 közötti eladósodása során szerepet játszottak politikai szempontok	T5. A 2013-ban zajlott adósságkonszolidáció során a konszolidáció mértéke jelentős mértékben függött a politikai elköteleződéstől.	T6. A központi kormányzat önkormányzati hitelfelvétellel kapcsolatos döntései nem mentesek a politikai kötődéstől.

Forrás: Saját összeállítás

5. Konklúzió

Az 1990-ben létrejött magyar önkormányzati rendszert egyszerre jellemezte az elaprózódott település- és önkormányzati struktúra, a széleskörű és folyamatosan bővülő feladatellátás, valamint a veleszületett puha költségvetési korlát. Az alulfinanszírozottságot tovább súlyosbították a vagyonállomány megőrzésével és hasznosításával kapcsolatos terhek, miközben az önkormányzati szektor továbbra is a közberuházások 50%-át valósította meg. A jelen generációk kímélése és kielégítése egyszerre okozott expanziós kényszert, aminek forrása a vagyon felélése mellett a belső és külső eladósodottság gyorsuló ütemű növekedése volt. (lásd 14. ábra) Ráadásul a központi kormányzat kizárólagos jogkörébe tartozó működés és beruházási támogatások szerepe egyre nőtt az önkormányzati költségvetésekben, amit a célzottsággal és az odaítélés szempontjaival kapcsolatos hiányosságok tovább súlyosbítottak. A szektor alulfinanszírozottságát az önkormányzati szereplők egyre nagyobb kiszolgáltatottsága kísérte. Az önkormányzati vezetők válaszául előtt álltak: a költségvetési fegyelem jegyében, zömében belső erőforrásokra támaszkodó, fenntartható költségvetési politikát folytatnak, vagy a kisebb ellenállás felé tesznek lépéseket és az addicionális kormányzati támogatásokat és/vagy az eladósodást választják a jövőbeni kimentés reményében.

Számos önkormányzat választotta egyik vagy másik utat; a döntést befolyásolhatta többek közt a politikai kötődés, a kisebb településeknél a méretből fakadó kevesebb finanszírozási lehetőség, vagy az önkormányzati vezetők fegyelmezett gazdálkodása. A legkevesbé fájdalmas lépést a belső eladósodás jelentette, amely szektorszinten a vagyonelemek erodálásához vezetett. Azonban jelentős elmozdulás történt a hitelfelvétel irányába is, amely kontrollálására a központi kormányzat piaci és a hierarchikus mechanizmusok erősítésére tett lépései eleve nem voltak alkalmasak. Az önkormányzatok hitelfelvétele így a források központosítása és a konfliktusok decentralizálása által megtépzott költségvetési fegyelmen, valamint a kereskedelmi bankok – jelentős kockázatéhséget mutató – hitelezési politikáján múlt. A költségvetési korlát immár nyilvánvalóan felpuhult, aminek egyértelmű jele volt a 2006 és 2008 között lezajlott kötvénykibocsátási hullám. A politikai szempontból kétpólusúvá vált közigazgatásban a pénzügyi és politikai válság megerősítette a várakozásokat, hogy az önkormányzatok 2010 után majd tiszta lappal indulhatnak. A törlesztések forrását több

esetben nem tervezték meg,⁷⁹ így nagy riadalmat keltett, hogy 2011-ben már a legtöbb esetben lejárt a törlesztési moratórium. Az önkormányzatok segítségért kiáltottak,⁸⁰ ami végül meg is érkezett: 2011 és 2014 között az önkormányzatok teljes adósságállományát átvállalta vagy kifizette a központi kormányzat. Felelősségre vonás nem történt, de jure feltételt nem szabtak, azonban e területen is igyekezett a központi kormányzat a kormánypárti kötődésű önkormányzatokkal bőkezűbben bánni.

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 lobbiz 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. Jelentős változás azonban, hogy a központi kormányzat úgy döntött, hogy az önkormányzatok feletti kontroll erősítésében kizárólag hierarchikus mechanizmusokra támaszkodik. Aktív kontrollt biztosítva egyenesen a kormány hagyhatja csak jóvá az önkormányzatok hitelfelvételét. E szigorú és a végletekig eszkalált megoldás – összhangban a szakirodalommal – átpolitizált döntéseket eredményez, mindamelllett, hogy erősíti az implicit állami garanciát az ügyletek mögött. A kiszolgáltatottság nőtt, a központi döntéseknek köszönhetően az önkormányzatok életében és gazdálkodásában is jelentősen nőtt a kormányzati kézi vezérlés szerepe. De jure keményedett a költségvetési korlát, de

⁷⁹ A forint gyengülése a svájci frankkal és az euróval szemben ugyan növelte az eredetileg anticipált törlesztőrészeket, de azt a kamatok csökkenése részben kompenzálta (Homolya-Szigel, 2008).

⁸⁰ Az akkori kommunikációból csak egyet emelnénk ki: a Magyar Önkormányzatok Szövetségének elnöke azt kérte a miniszterelnöknek írt levelében, hogy az önkormányzatok egy évvel halaszthassák el kötvények kezdődő törlesztését (napi.hu, 2011; portfolio.hu, 2011). E hírre a Magyarország CDS felára is reagált, ami megerősíti Jenkner-Lu (2014) megállapításait (erről bővebben: index.hu, 2011a, 2011b; hvg.hu, 2011).

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: a rekordadósság központi kormányzat általi átvállalása után három évvel Pécs – 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. (Vasvári, 2018) A vezetők újfent a terhek áthárítása mellett döntöttek a reorganizáció helyett.

A puha költségvetési korláttal kapcsolatos egyik legnehezebb kérdés, hogy csőd esetén a központi kormányzat mentse-e ki az önkormányzatot, vagy sem? Csatlakozom Kornai Jánoshoz, magam sem vagyok kimentésellenes vagy kimentéspárti. 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 és a hitelezők 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, és ne sérüljön az igazságos és méltányos teherviselés elve. A jogszabályoknak biztosítania kell, hogy ne legyenek kivételezett önkormányzatok és közösségek, akik számára létezhet *ingyen ebéd*. Megerősítve a bevezetőben tett állásfoglalásomat: elsősorban nem az a baj, ha az önkormányzati beruházásokból közterek kerültek megújításra – különös tekintettel arra, hogy az önkormányzatok óriási vagyonállományának fenntartása és karbantartása mekkora ráfordítást követelt (volna). A fő probléma abban keresendő, ha ennek nem a haszonélvező helyi lakosok viselik a terheit. Ha pedig már megtörtént a baj, akkor ezen elvek érvényre juttatása megtörténhet 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 pécsi 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 egyúttal szigorú feltételeket is szabott: a segítség fejében jelentősen szűkült a város vezetésének autonómiája, gyakorlatilag a központi kormányzat gyámsága alá került. Ez elrettentő példa lehet a városvezetők és a hitelező bankok számára, egyúttal nagy lépést jelenthet a piaci mechanizmusok megerősítésében is.

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 majd olyan mérföldkőhöz érkeznek, ami teret enged a rendszer újbóli átgondolására. Jelen kutatás azonban csak az első kísérlet a fiskális decentralizáció, a puha költségvetési korlát és a politikai elköteleződés összefüggéseinek vizsgálatára a magyar önkormányzati rendszerben, így 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 (Wildasin, 1997) 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 került sor úgy önkormányzati választásokra, hogy azt ne előzte volna meg tavaszi országgyűlési választás.⁸¹ A 2019. évi önkormányzati választások másik hozadéka, hogy az eredmények tükrében a korábban többnyire homogénnek tekinthető önkormányzati politikai tér – főleg a nagyobb önkormányzatok tekintetében – színesebbé vált, amely lehetővé teszi, hogy a politikai klientilizmus jelenségét mélyebb módszertani eszköztárral vizsgálhassuk majd a jövőben. Ennek során

⁸¹ Ahol a kézirat lezárásának pillanatában rendelkezésre állt, frissítettük 2018-ig az adatsorokat (5., 9. és 11. ábra); ezek egyértelműen mutatják már a kampány jeleit (kiadások, beruházások és banki adósságállomány növekedése).

pedig célszerű lehet majd a politikai elköteleződést más – a szakirodalomban már alkalmazott – megközelítéssel is megragadni (pl. Kálmán, 2011; Hajnal–Medve-Bálint, 2016); különösen az EU támogatások vonatkozásában lenne szükség az eredmények megerősítésére vagy cáfolására. Hasznos eredményekkel szolgálhatnak azon önkormányzatok tapasztalatai is, amelyeknek külső források hiányában zömében saját kapacitásaikra kell támaszkodniuk: valóban kialakul a költségvetési fegyelem ezeknél az önkormányzatoknál, és ha igen, milyen mechanizmusokon keresztül, milyen belső erőforrásokra támaszkodva? Külön figyelmet érdemel Pécs város esete: a feltételes kimentés milyen következménnyel jár helyi szinten, és vajon az valóban fegyelmező erővel hat más önkormányzatok gazdálkodására?

Hiszem, hogy minél erősebb és 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, legitimitást 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. Ez ugyanis a nulladik lépés: ha a szavazókban kialakul költségvetési fegyelem, ha kikerülnek a paternalista állam ernyője alól, elszámoltatásuk utoléri az önkormányzati vezetőket. Ez azonban – úgy tűnik – annál sokkal lassabb folyamat, minthogy annak szűk három évtized alatt látható eredménye legyen.

6. 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 CXCV. törvény az 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 szemszögből. MNB-szemle 2011. október pp. 7-14.
- Adó Online: Helyi adók adatbázisai, 2013-2017, www.adó.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.
- 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.
- Balogh P. (2009): Kontraproduktivitás a fejlesztéspolitikában? A kiemelt projektek empirikus vizsgálata. Szociológiai Szemle 2009. 2. sz. pp. 79-102.
- 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.

- Benczés 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.
- 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/hu/belugyminiszterium/onkormanyzati-allamtitkarsag/hirek/2014-ota-43-milliardot-kaptak-az-adossagkonszolidacioban-nem-erintett-onkormanyzatok), 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.
- Bukowska, G. – J. Siwinska-Gorzalak (2019): Can Higher Tax Autonomy Enhance Local Fiscal Discipline? Evidence from Tax Decentralization in Poland. *Publius: The Journal of Federalism*, 49. évf. 2. sz. pp. 299-324.
- 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>

Fink, A. – T. Stratmann (2011): Institutionalized Bailouts and Fiscal Policy: The Consequences of Soft Budget Constraints. KYKLOS, 64. évf. 3. sz. pp. 366–395.

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 „önkormányzati risk mapping" avagy a „CAMELS típusú" elemzésen alapuló önkormányzati rating és monitoring rendszer. Tér és Társadalom 24. évf. 1. sz. pp. 83-101.

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.

Hajnal Gy. – Medve-Bálint G. (2016): Fejlesztéspolitika térben és időben: az Európai Unió fejlesztési célú támogatásai Magyarországon (2004–2015). In Tózsá I. (szerk.): A humán és fejlesztéspolitikai tényezők földrajza Magyarországon. PAGEO Alapítvány, Budapest pp. 57-88.

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. – Horváth 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
- Idczak, P. – I. Musiałkowska (2019): The Capacity of JESSICA Projects to Repay Loans Based on Own Revenues. *Entrepreneurial Business and Economics Review*, 7. évf. 2. sz. pp. 141-157.
- IMF (2018): Government Finance Statistics Database. International Monetary Fund
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/> (letöltve 2018.10.31)
- Index.hu (2011a): Megugrott a magyar csődkockázat 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 csődkockázatunkat. index.hu, 2011.08.03 (letöltve: 2018.11.21)
https://index.hu/gazdasag/magyar/2011/08/03/nem_csak_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.
- Illés I. (2005): Önkormányzati finanszírozás és adózás nemzetközi összevetésben. In: Vígvári A. (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. BM IDEA, pp. 21-46.
- Ivány G. (2010): Működésképtelen történet. Index.hu, 2010.01.06 (letöltve: 2018. november 21) https://index.hu/velemenyejegyzet/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. – Z. Lu (2014): Sub-National Credit Risk and Sovereign Bailouts – Who Pays the Premium? IMF Working Paper WP/14/20, 29 p.

Jókay K. – Szepesi G. – Szmetana 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.

Kálmán J. (2011): Derangement or Development? Political Economy of EU Structural Funds Allocation in New Member States - Insights from the Hungarian Case. Central European University, Center for Policy Studies Working Paper, 35 p.

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/>

Keresztély T. (2013): Az EU-transzferek felhasználásának eredményessége és makrogazdasági hatásai. Ph.D. doktori értekezés. Budapest, (Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Doktori Iskola), 162 p.

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 poszt szocialista rendszerben. *Közgazdasági Szemle*, 40. évf. 5. sz. pp. 382-395.
- 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.
- Kornai J. (2015): Hungary's U-Turn: Retreating from Democracy. *Journal of Democracy* 26 évf. 3. sz. pp. 34-48.
- Kovács G. (2007): Önkormányzati költségvetési kiadások Magyarországon: tapasztalatok és lehetőségek. Ph. D. doktori értekezés. Győr, (Széchenyi István Egyetem Multidiszciplináris Társadalomtudományi Doktori Iskola), 214 p.
- KSH (1995-2018): A kormányzati szektor főbb adatai a nemzeti számlák módszertana szerint, 1995–2018. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qp001w.html.
- KSH (2018): Helynévnyitó, 2018.01.01. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, <http://www.ksh.hu/apps/hntr.main>.
- 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 Községi 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](https://www.portfolio.hu/gazdasag/ki-hibazta-el-a-koltseghvetesi-hiany-182511.html), 2013.04.12 (letöltve: 2018.11.21) <https://www.portfolio.hu/gazdasag/ki-hibazta-el-a-koltseghvetesi-hiany-182511.html>
- Madár P. – Schepp Z. – Szabó Z. – Szebellédi I. – ifj. Zeller Gy. (2001): Pénzügyek alapjai. UNIÓ Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 645 p.
- MÁK (2007-2017): Önkormányzatok éves költségvetési beszámolóit 2007-2017. Magyar Államkincstár.
- MÁK (1990-2012): Önkormányzatok éves költségvetési beszámolóinak aggregát adatai 1990-2012. Magyar Államkincstár <http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/ext/k11/2> (letöltve: 2018.10.31)
- MNB (1990-2018): A nemzetgazdaság pénzügyi számlái 1990-2018. Magyar Nemzeti Bank <http://www.mnb.hu/statisztika/statisztikai-adatok-informaciok/adatok-idosorok/xii-a-nemzetgazdasag-penzugyi-szamlai-penzugyi-eszkozok-es-kotelezettsegek-allomanyai-es-tranzakcioi> (letöltve: 2019.08.30)

- Makay M. (2004): The Prospects for Municipal Revenue Bonds. In Kopányi M. – D. Wetzel – 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.
- Medve-Bálint G. (2018): The Cohesion Policy on the EU's Eastern and Southern Periphery: Misallocated Funds? *Studies in Comparative International Development* 53. évf. 2. sz. pp. 1–21.
- 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 (2018): 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.

Pálné Kovács I. (2014): Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013. MTA Law Working Papers 2014/02, 9 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](https://www.portfolio.hu/gazdasag/bajban-az-onkormanyzatok-egy-ev-hiteltorlesztesi-haladekot-kernek.153277.html), 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](https://www.portfolio.hu/gazdasag/mi-harminc-avagy-mit-tudunk-a-koltsegvetesrol-elorejelzesek-nelkul.182590.html), 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.
- Simon J. (2009): Önkormányzati gazdálkodás az elszámolási és beszámoló rendszer fogságában. *Tér és Társadalom*, 23. évf. 4. sz. pp. 161-172.
- 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 I. (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 támogatásai tükrében. *Statisztikai Szemle*, 91 évf. 2. sz. pp. 155-184.
- Vasvári T. (2013b): Az önkormányzati hiány előrejelzéséről. [portfolio.hu](https://www.portfolio.hu/gazdasag/az-onkormanyzati-hiany-elorejelzeserol.182682.html), 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. (2018): 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. (2019a): Decentralizáció és költségvetési korlát: Miért fontos, hogy a haszonélvezők viseljék a költségeket? *Közgazdasági Szemle* 66. évf. 9. sz. pp. 932-959
- Vasvári T. (2019b): 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.
- Vigvári 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. (2010): Megtelt-e a konfliktuskonténer? Néhány pénzügyi szempont a helyzetértékeléshez és a rendszer átalakításához. *Pénzügyi Szemle* 55. évf. 3. sz. pp. 465-487.
- 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 vesztesei – egy elméleti levezetés

Az alábbi modellben, folytatva CDLR (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 lakosság száma 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,⁸² 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

⁸² 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.⁸³ 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*.

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.

⁸³ 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 futamideje alatt a szolgáltatásnövekmény zérus lesz.

3. szcenárió: 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 élőknek. 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. szcenárióban a központi kormányzat is nyújthatta volna a közszolgáltatásokat, hiszen minden lakosra egységes mennyiségű közjóság jut, ezért jóléti veszteség keletkezik. Az 1. és 2. szcenárióban 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 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

25. 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	vagyonértékesítés, 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 redistribúciós 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 vehető 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

26. táblázat Az önkormányzati bevételek megoszlása (Mrd Ft)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Vagyoni típusú adók (építmény, 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 végzett kontrollellenőrzés eredménye

27. 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%

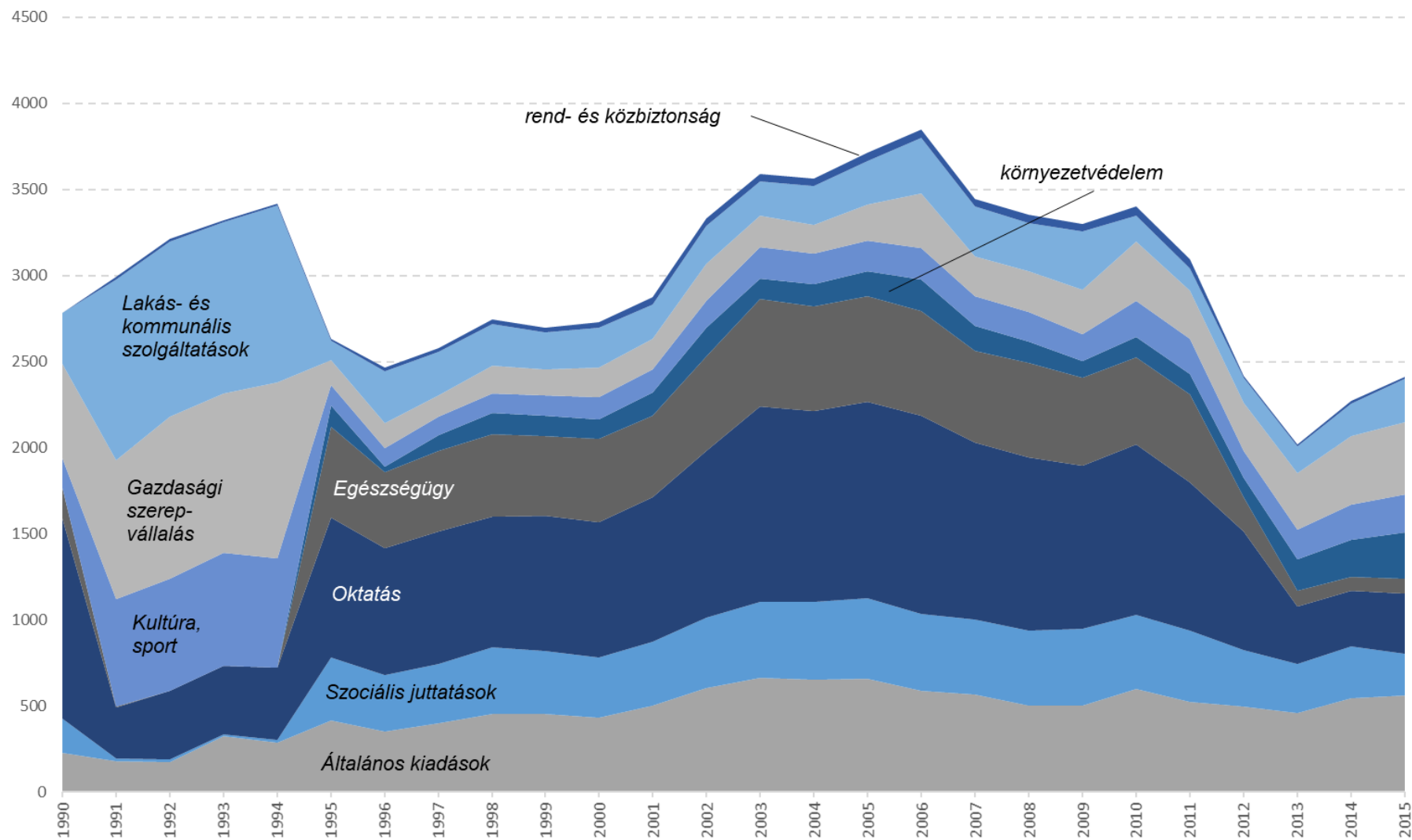
	Korrelációs együttható a működési egyenleg és a kapott támogatás összege között (teljes sokaságot)										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ÖNHIKI	0,140	0,008	-0,076	-0,148	0,158	0,031					
Működésképtelen önkormányzatok támogatása	0,369	0,314	-0,017	0,234							
Önkormányzatok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

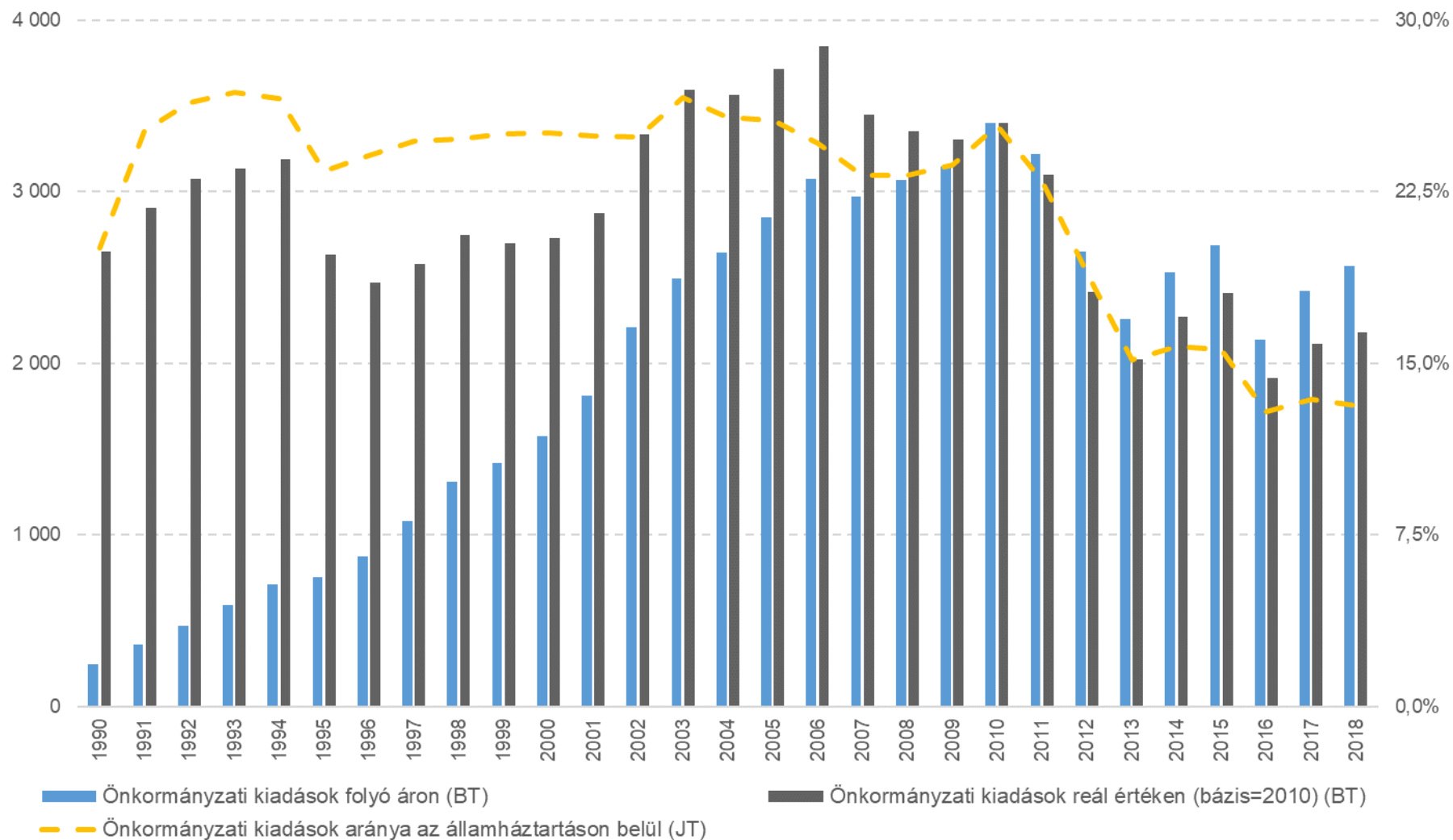
4. sz. függelék: Az értékezés egyes grafikonjainak újraközlése
(4-11. ábra, 13-16. ábra, 18. ábra)

19. ábra Az önkormányzati kiadások szerkezete reál értékben (Mrd Ft)



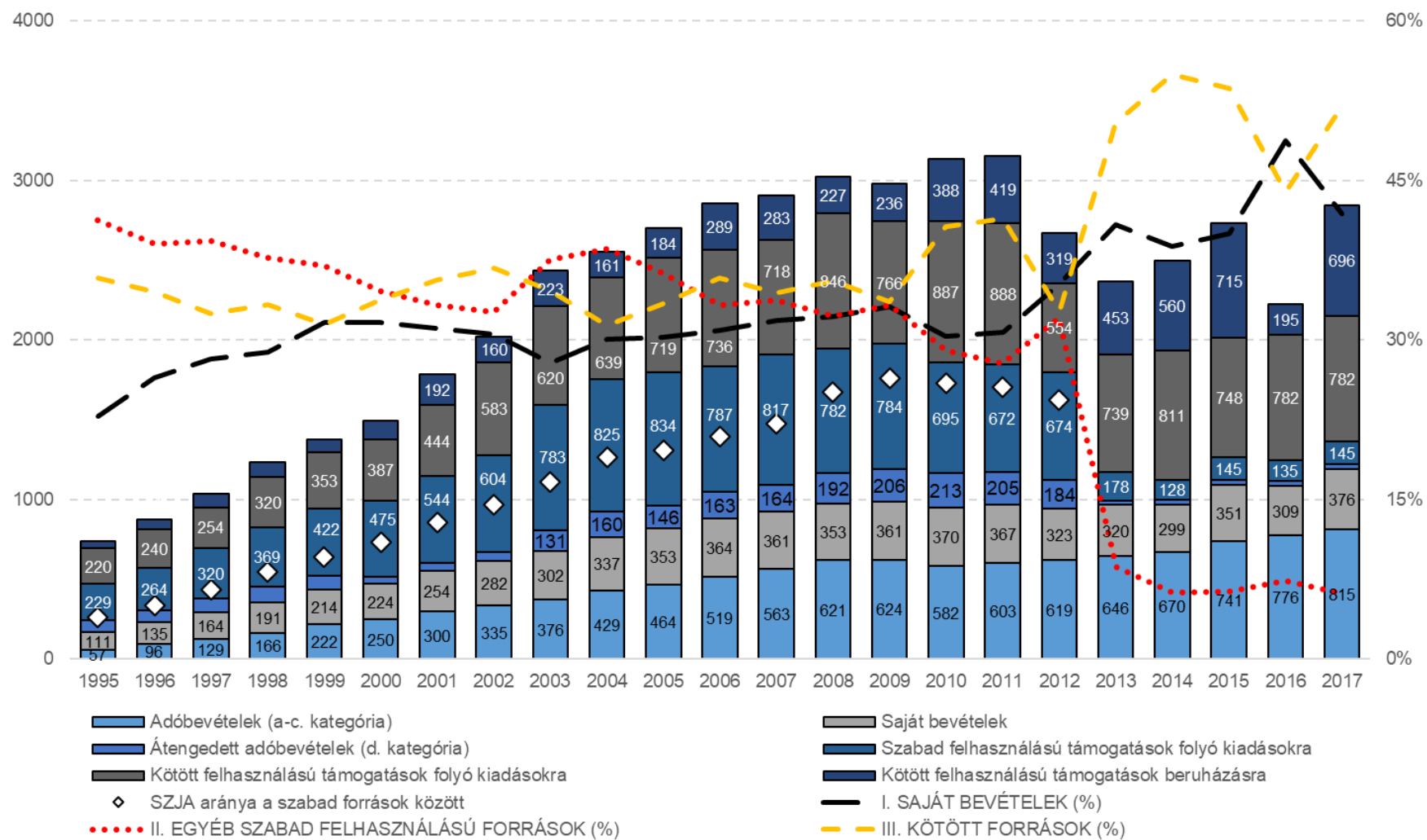
Forrás: IMF GFS alapján saját számítás és szerkesztés

20. ábra Az önkormányzati szektor kiadásai (Mrd Ft)



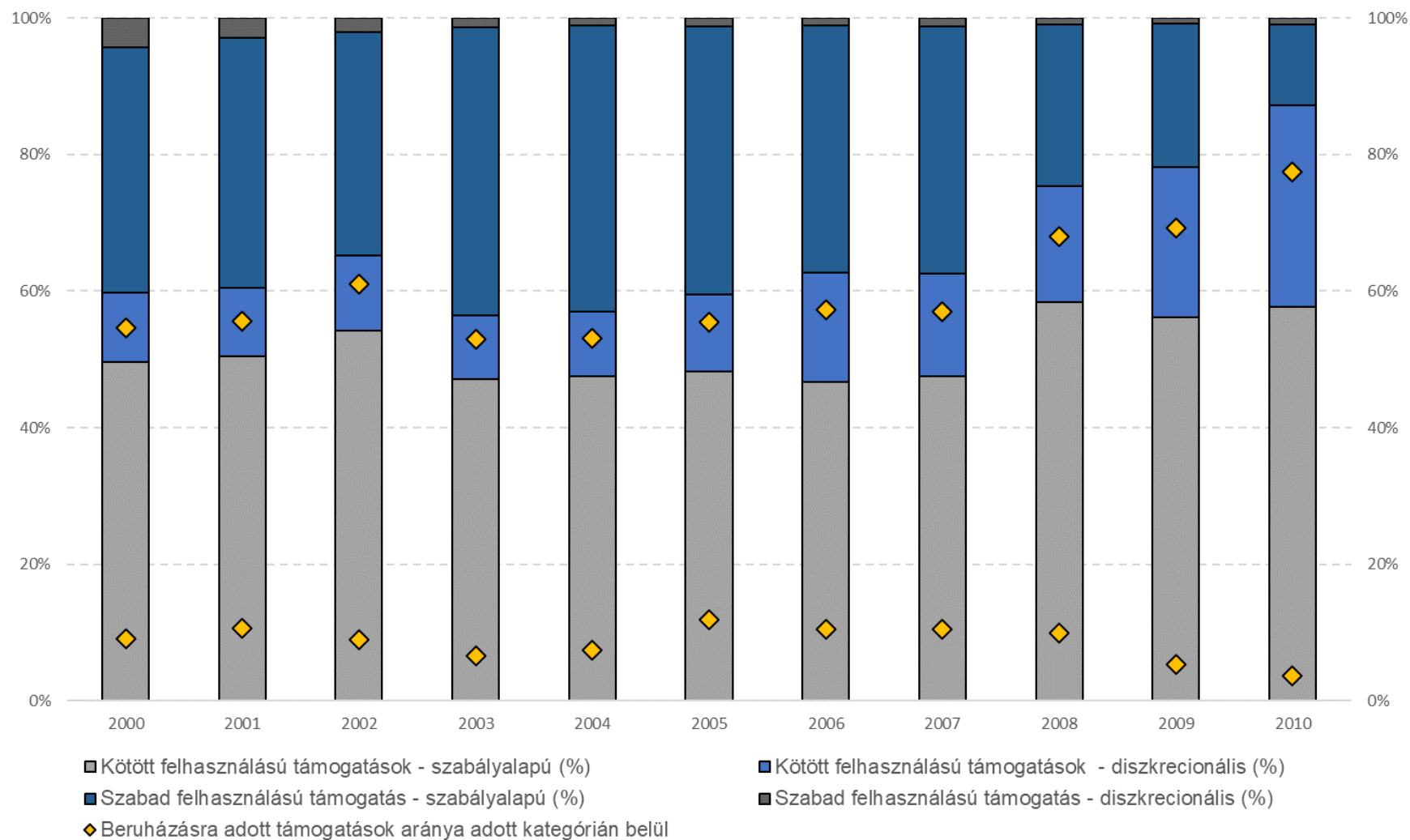
Forrás: IMF GFS és KSH adatok alapján saját számítás és szerkesztés

21. ábra Az önkormányzati bevételek megoszlása (Mrd Ft)



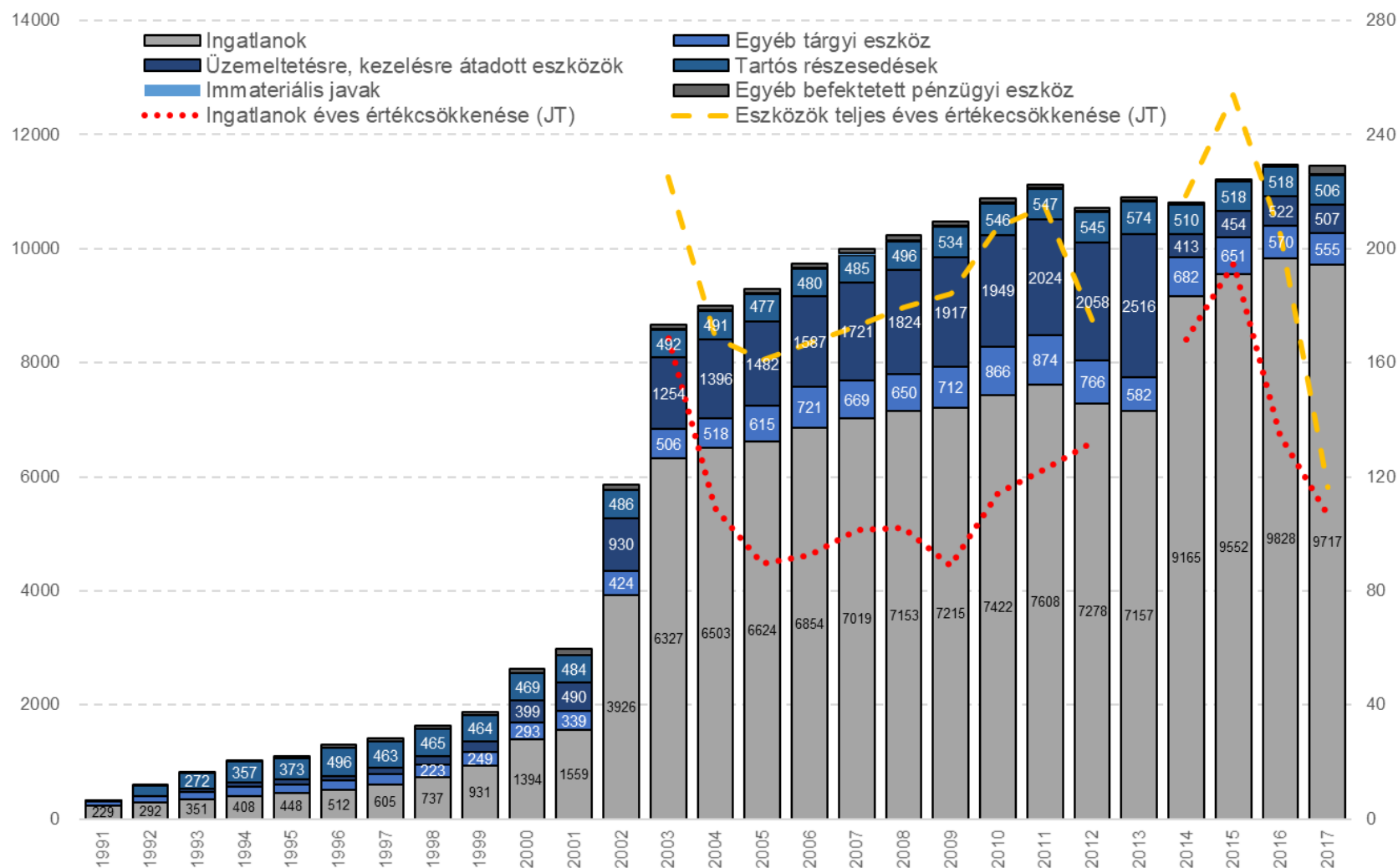
Forrás: IMF GFS, zárszámadási törvények és Gurnik et al. (2005) adatai alapján saját szerkesztés

22. ábra A kötött és szabadon felhasználható normatív támogatások aránya (%)



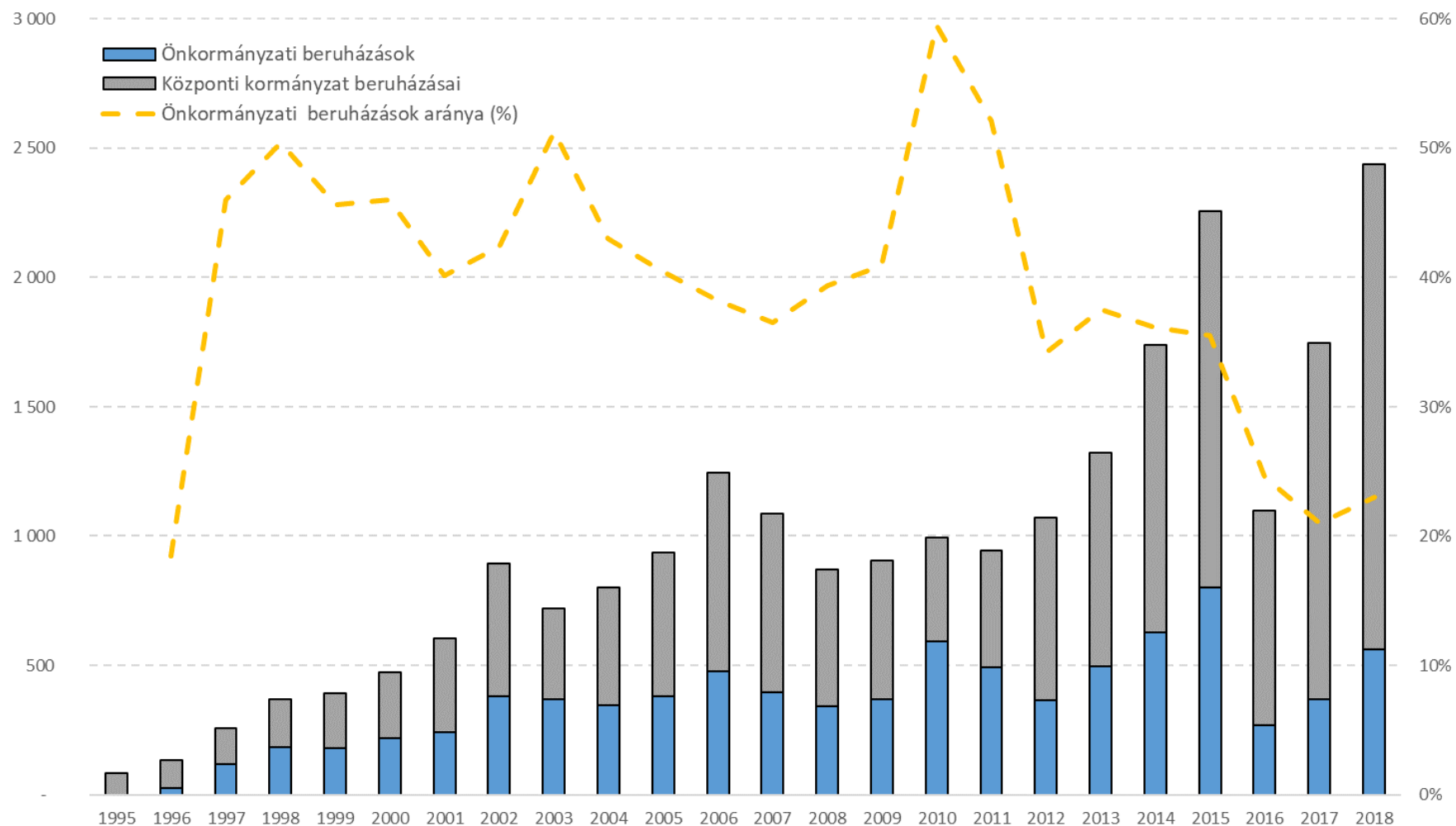
Forrás: OECD adatok alapján saját szerkesztés

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



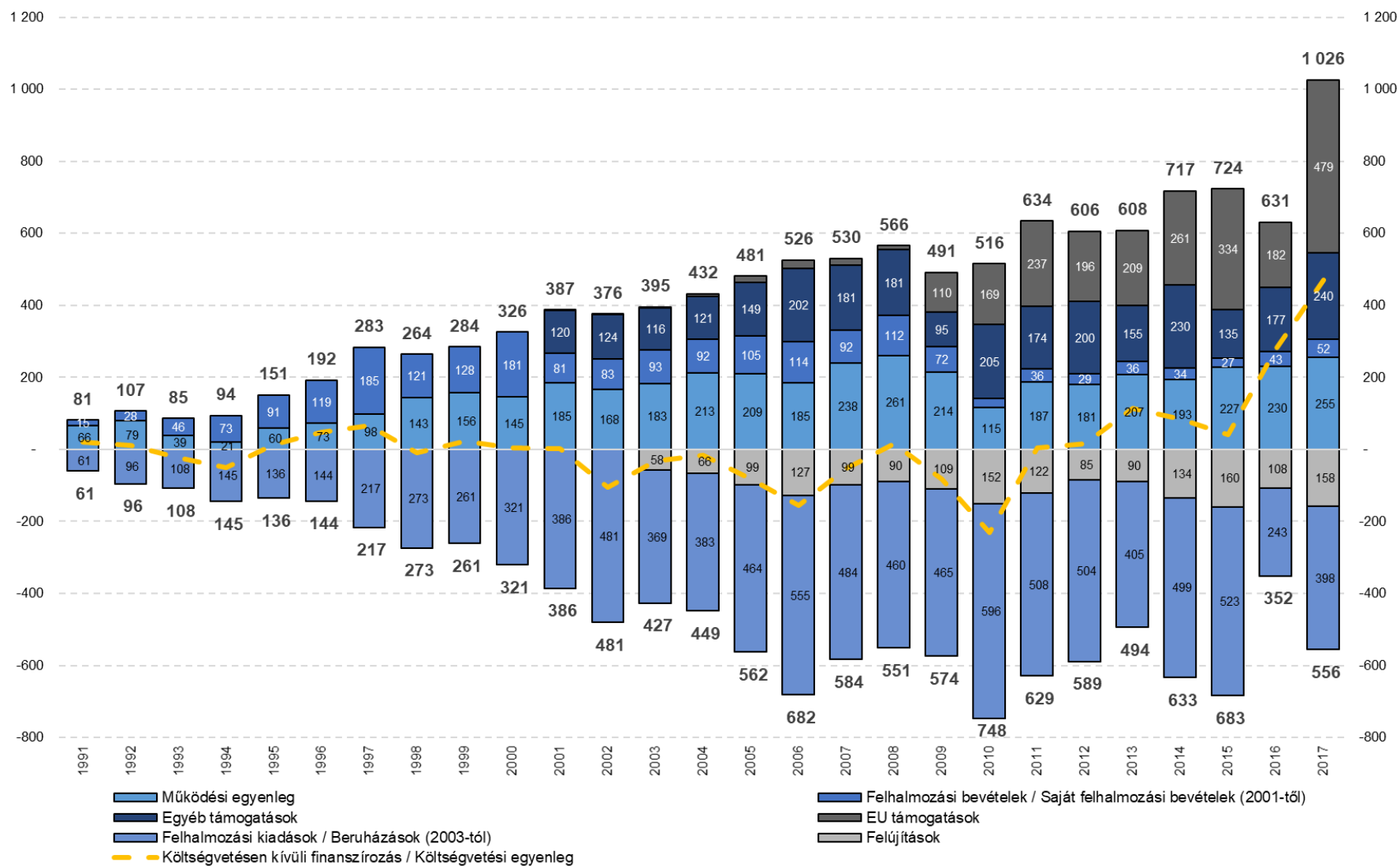
Forrás: PM és a MÁK adatok alapján saját szerkesztés

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



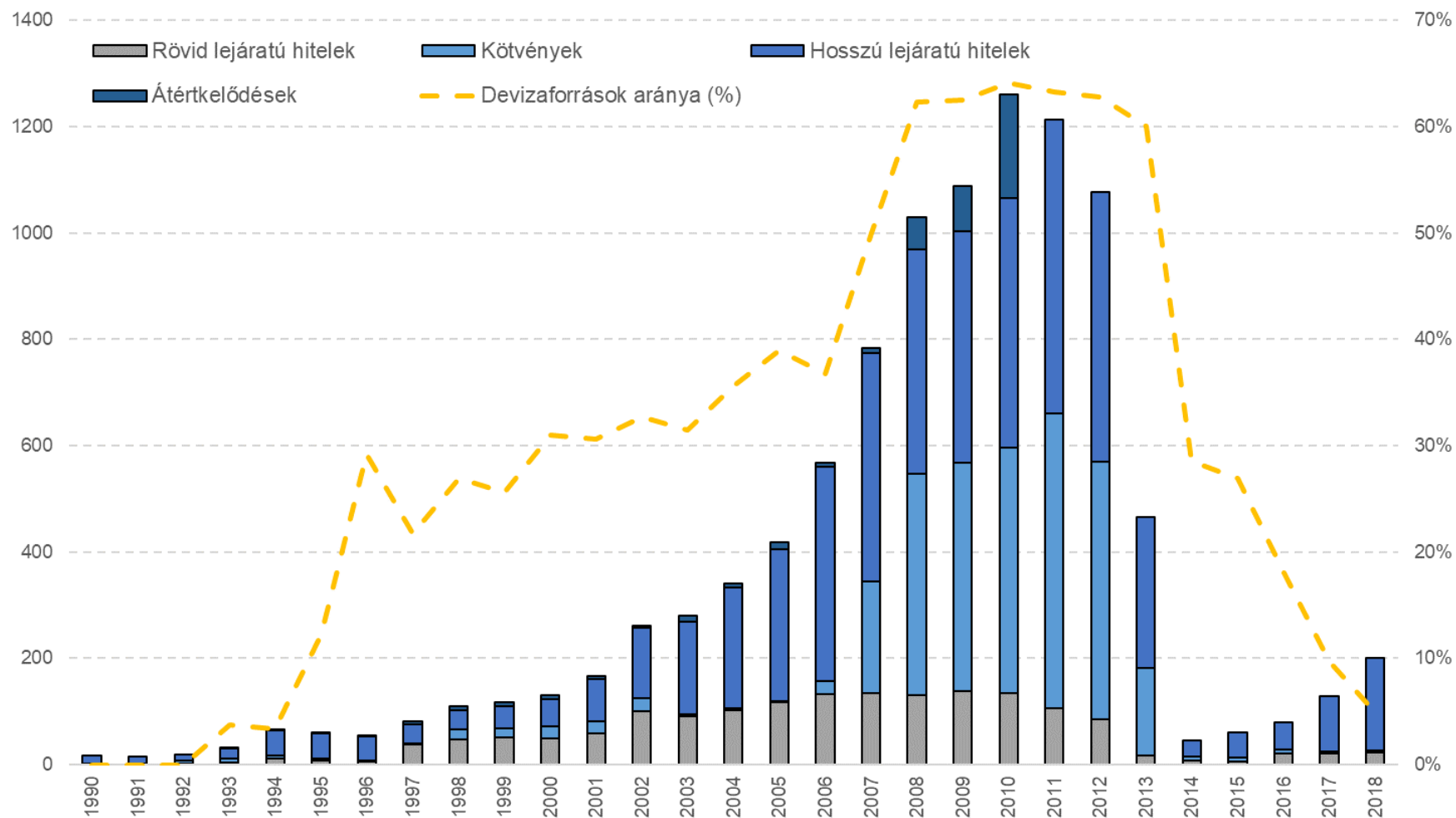
Forrás: Vasvári (2019a)

25. ábra Az önkormányzati beruházások és felújítások finanszírozási struktúrája (Mrd Ft)



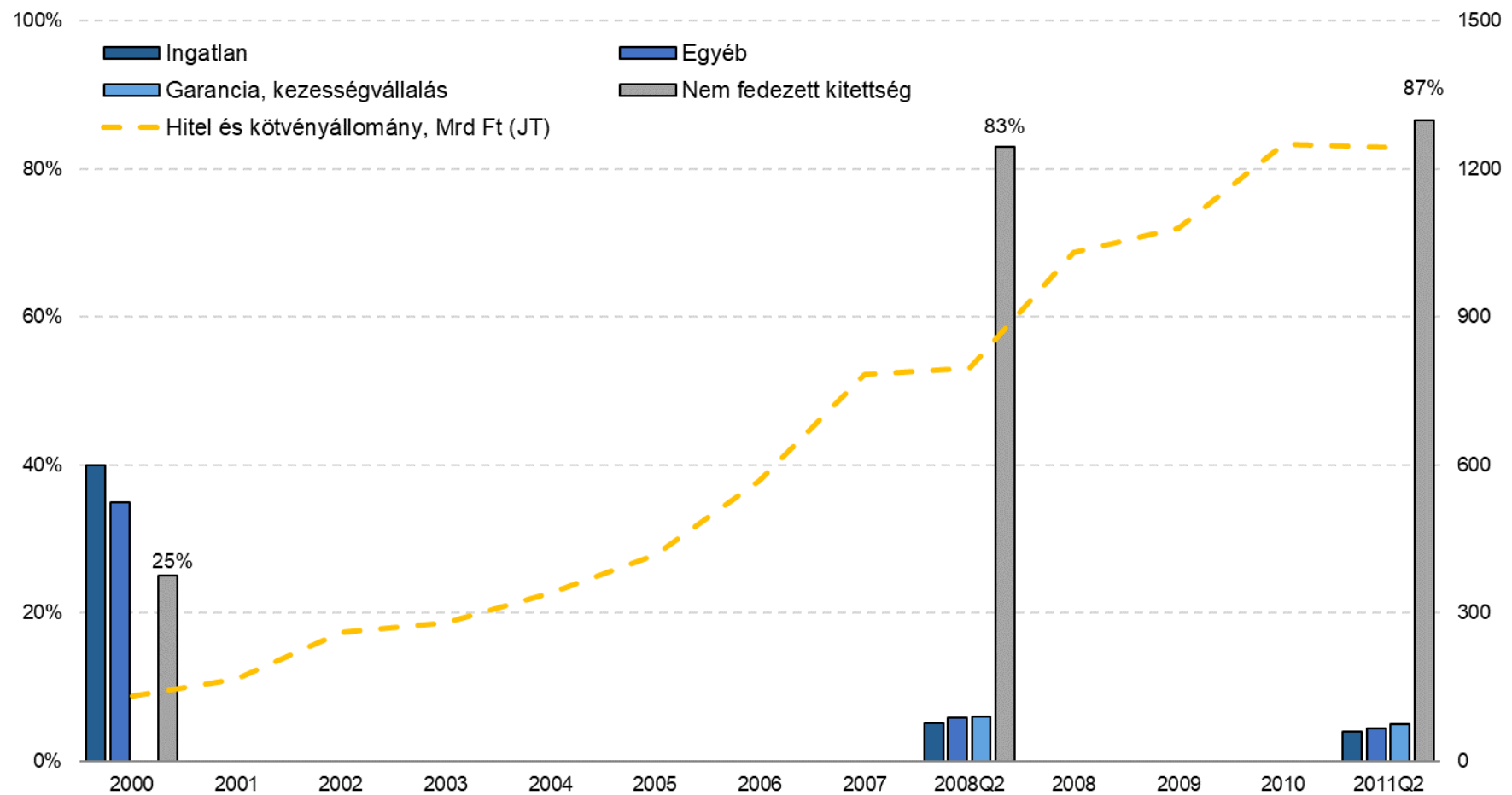
Forrás: Vasvári (2019a)

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



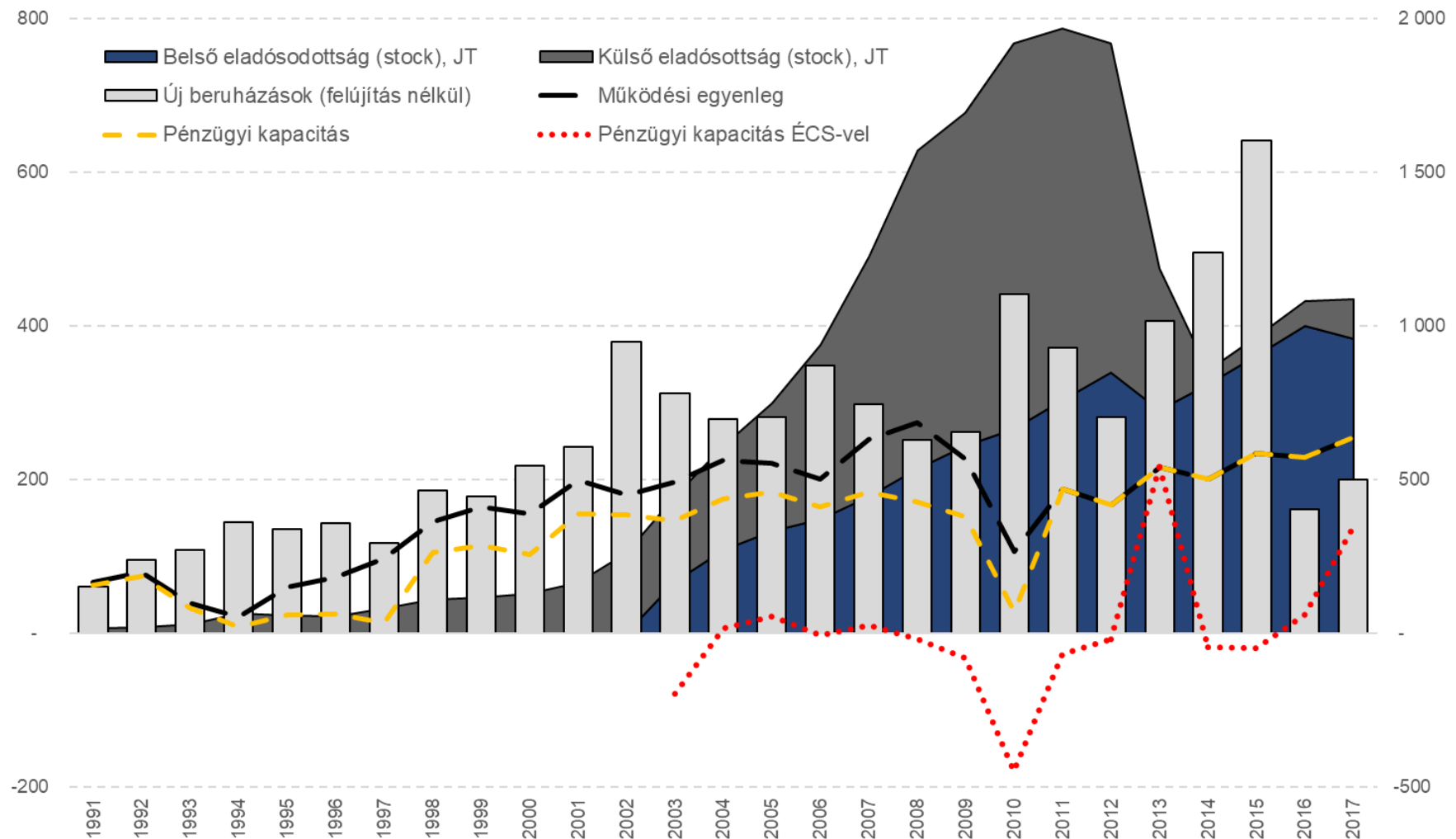
Forrás: MNB adatok alapján saját számítás és szerkesztés

27. ábra A kereskedelmi bankok önkormányzati kitettségeinek fedezettsége (%) és a hitelállomány változása (Mrd Ft)



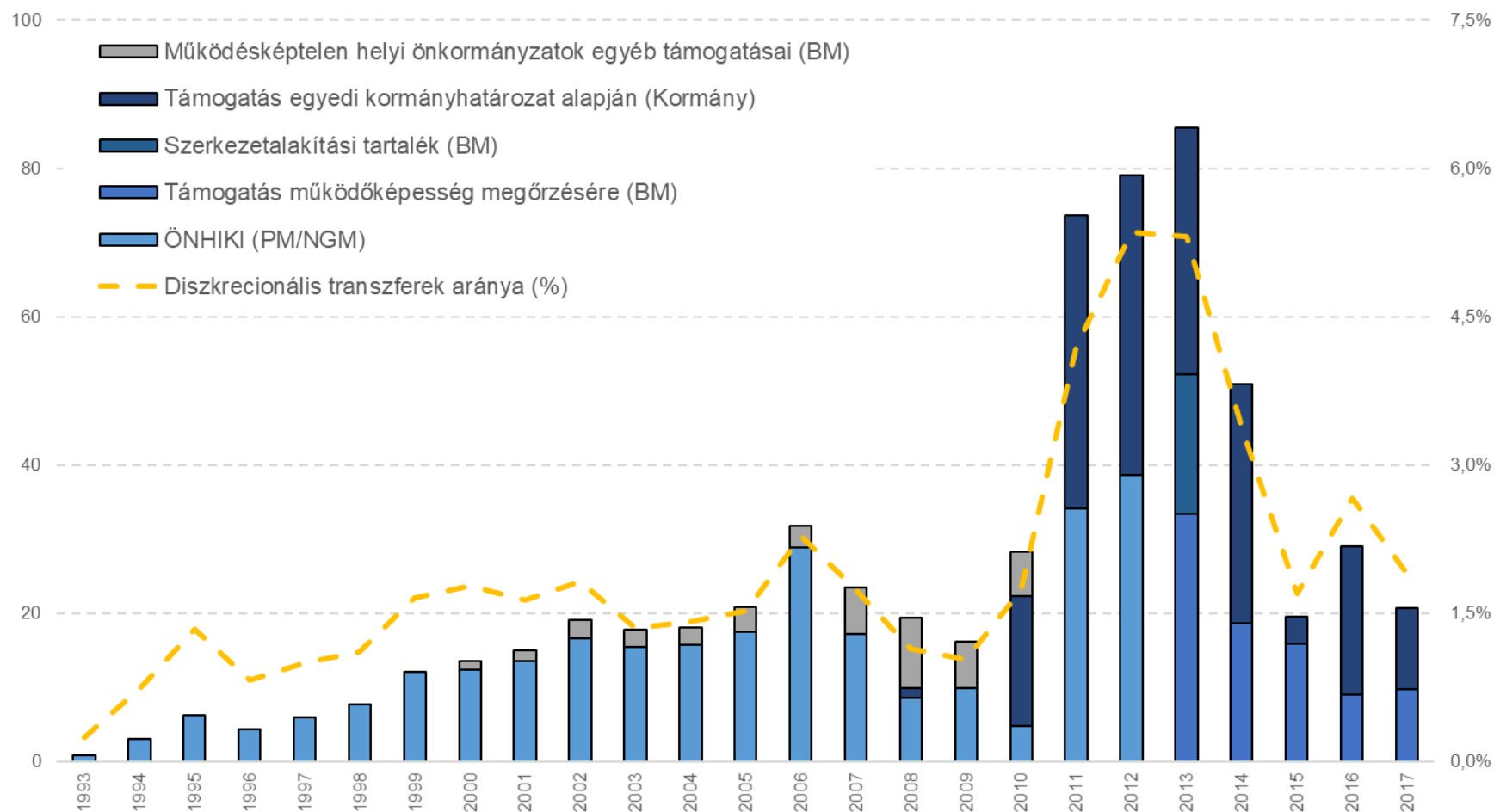
Forrás: Gál (2011), Aczél-Homolya (2011) alapján saját szerkesztés

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



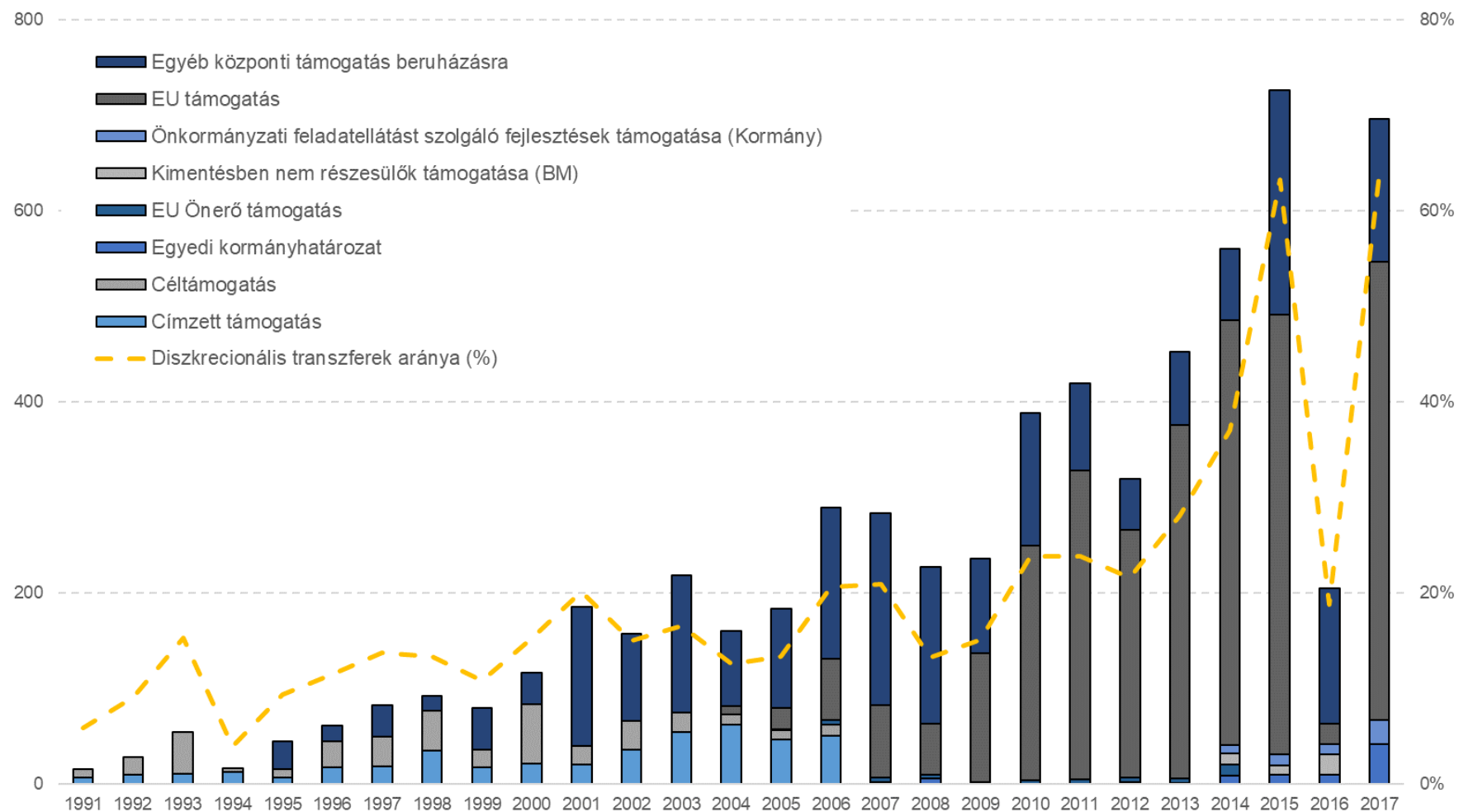
Forrás: KSH, MÁK és MNB adatok alapján saját szerkesztés

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



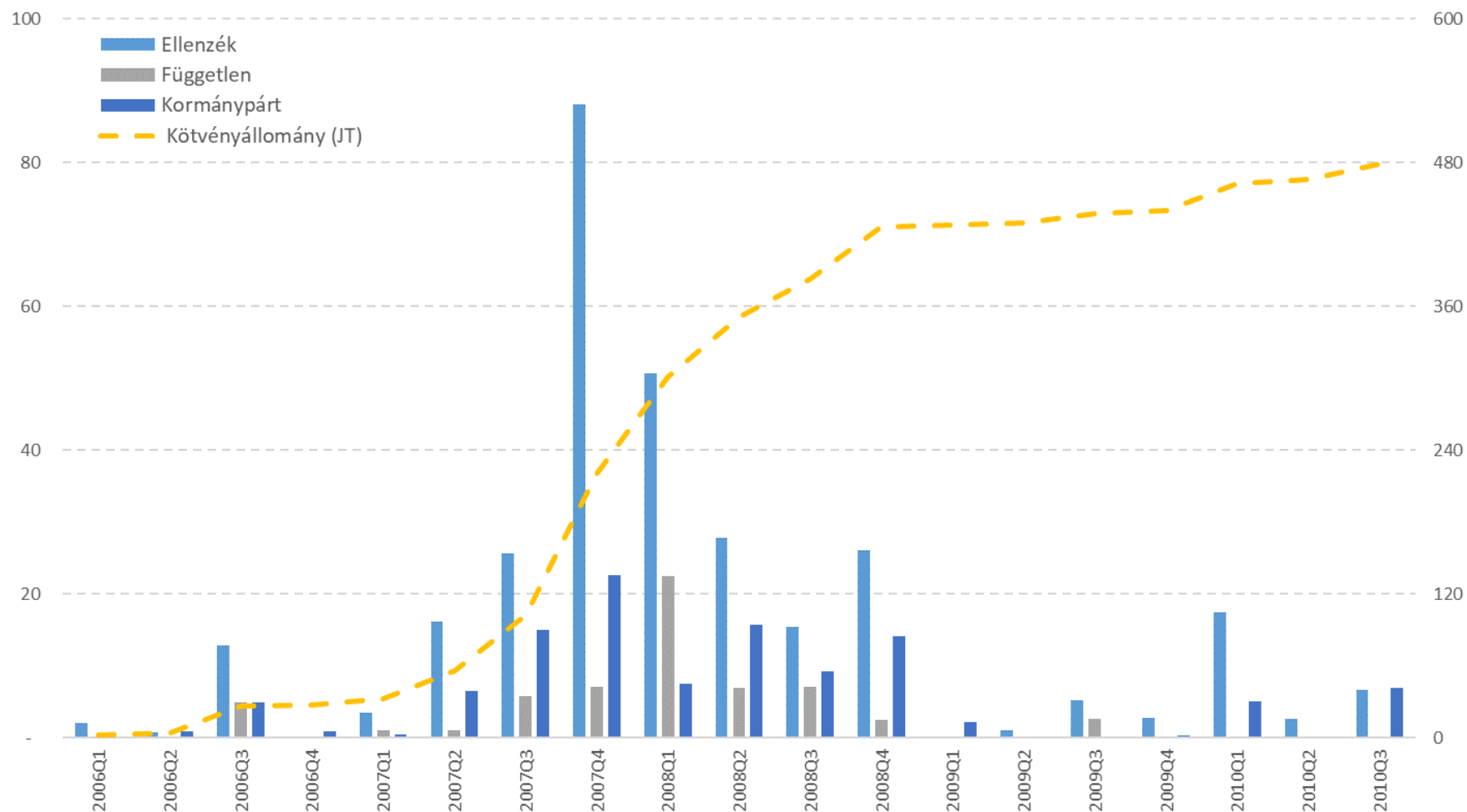
Forrás: PM, zárszámadási törvények és IMF GFS adatok alapján saját számítás és szerkesztés

30. 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

31. ábra A kibocsátott kötvények összege politikai kötődés szerint (Mrd Ft)



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