

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

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

Doktori értekezés tézisei

Készítette: Vasvári Tamás

**Témavezető: dr. Vigvári András
egyetemi tanár**

**dr. Schepp Zoltán
egyetemi tanár**

Pécs, 2019

Tartalom

1.	A témaválasztás indoklása és a kutatás jelentősége	1
2.	A dolgozat célja	5
3.	A kutatás módszerei és a felhasznált adatok	9
4.	Az értekezés elméleti hozzájárulása a szakirodalomhoz.....	12
5.	Az értekezés tudományos eredményei.....	15
6.	Konklúzió és jövőbeli kutatási irányok.....	19
7.	A tézisfüzetben felhasznált irodalom	26
8.	Az értekezés témakörében megjelent saját publikációk.....	31

ABSZTRAKT

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 mechanizmusaiban 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. Vígvári András, egyetemi tanár
dr. Schepp Zoltán, egyetemi tanár

1. A témaválasztás indoklása és a kutatás jelentősége

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.

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. Ezért a jogszabályi környezetnek biztosítani kell az igazságos és méltányos teherviselést, valamint a veszélyeztetett közösségek és generációk védelmét. 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 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 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 vártak 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 adóssághkonszolidációval 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 adóssághkonszolidáció 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, sokszor csak említés szintjén hivatkoznak a hazai közpénzügyi szakirodalomban a puha költségvetési korlátra. A dolgozat elméleti áttekintése során bemutatom a fiskális decentralizációt, az önkormányzat pénzügyi architektúra és a puha költségvetési korlát alapvető összefüggéseit. Ennek során új megközelítést nyújtok a pénzügyi architektúra elemzéséhez, rámutatok az önkormányzati

részköltségvetések keresztfinanszírozásában 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 bővítem az expanziós kényszerrel kapcsolatos szakirodalmi eredményeket. A dolgozat a puha költségvetési korlát eszköztárának felhasználásával mutatja be a sajátos magyar önkormányzati modellt, amely során külön kitérek a közfeladatok ellátására, a bevételek decentralizációjára, vagyongazdálkodásra, a beruházások alakulására és a hitelpiaci kapcsolatokra, nem utolsó sorban az expanziós kényszer megjelenési formáira. A szakirodalom korábbi eredményeinek önálló megszerezésén és alátámasztásán túl értékelem a régi és az új önkormányzati rendszer különbségeit, amelyben először támaszkodom csaknem harminc éves idősorokra. Az empirikus kutatásom középpontjában álló politikai elköteleződés vizsgálata jelenleg alulkutatott a magyar önkormányzati rendszer vonatkozásában (Ivány, 2010, Kálmán, 2011; Kornai, 2014), így a dolgozat itt új eredményekkel tud szolgálni a szakirodalom számára.

2. Az értekezés célja

A fiskális decentralizáció szükségszerűen a költségvetési korlát puhulásával jár; ez eleve 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. 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 neglignálva. 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 a 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). A 2012-től életbe lépő jogszabályi intézkedések ugyan 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. Dolgozatunk fő célja e kapcsolatok dimenzióinak feltárása, amely során több területet is górcső alá veszünk (pl. központi támogatások, eladósodás, önkormányzati hitelfelvétellel kapcsolatos központi döntések). Ami közös, hogy minden esetben a politikai elköteleződés további változókra gyakorolt hatását vizsgáljuk. A kutatási hipotézisek rendszerét az 1. táblázat foglalja össze.

1. táblázat A kutatás hipotézisei

	H1. A központi kormányzat támogatási döntései mentesek a politikai elköteleződéstől	H2. 2006 és 2010 közötti eladósodás politikai elköteleződéstől függetlenül zajlott	H3. Az adósság-konzolidáció 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 (2009), 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 önkormányzat	Összes hitelfelvételi kérelmet benyújtó 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

Forrás: Saját összeállítás

3. 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 képviselőtestület összetételét és annak – adott esetben ellentétes – viszonyát a polgármester jelölő szervezetével. Ugyan ez utóbbi jelentős feszültségekhez vezethet, de a csaknem 3200 települési önkormányzathoz képest elenyésző számosságú az az eset, amikor a polgármester nem élvezzi a képviselőtestület támogatását. 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 (1) *kormánypárti*, (2) *ellenzéki*, vagy (3) *független* (vagy egyéb másik párt jelöltje) lehet. A települések politikai elköteleződés alapú eloszlását a 2. 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.

2. 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 (lakosság szám, település jogállása, megye).

A kapcsolat tudományos értékeléséhez a Cramer-együtthatót, illetve a szórásnégyzetes 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 szórásnégyzetes értékét is kiszámoljuk, amely azt mutatja meg, hogy a csoportosító minőségi ismerv szerinti hovatartozás a mennyiségi ismerv szóródásának hány százalékát magyarázza. Minden esetben teljes sokasággal dolgozunk, nem történt mintavétel.

4. Az értekezés elméleti hozzájárulása a szakirodalomhoz

Kornai (2014) szerint a puha költségvetési korlát szindrómájának egyik eleme az expanziós kényszer, azaz az önkormányzati vezetők túlköltekezési hajlama. A magyarországi önkormányzatok gazdálkodásában az expanziós kényszert alapvetően egyenlegmutatókkal és a beruházási aktivitással próbáltuk megragadni. Az egyenlegmutatók közül Vigvári (2011) alapján a működési egyenleget (azaz a közfeladatok ellátásával kapcsolatos bevételek és kiadások egyenlegét), valamint a működési egyenleg és a tőketörlesztési kötelezettség alapján számított pénzügyi kapacitást vettük figyelembe. Mivel az önkormányzati vagyonnalomány értékcsökkenésének pótlása nem jelenik meg explicit finanszírozási igényként, ezért javaslatot tettünk egy új mutatóra, ami a működési egyenleg és a tőketörlesztési kötelezettségek mellett az éves értékcsökkenésre is támaszkodik. E *módosított pénzügyi kapacitásmutató* immár a külső és a belső eladósodottsággal kapcsolatos terheket is figyelembe veszi. Ezen felül rendszerbe foglaltuk az önkormányzati részköltségvetések (működés, beruházás, finanszírozás, tartalékok) keresztfinanszírozási eseteit, kiemelve annak előnyeit és hátrányait.

A dolgozat részletesen vizsgálja a puha költségvetési korlát mechanizmusát mind a központi kormányzat és az önkormányzat közötti vertikális, mind az önkormányzatok közötti horizontális relációban. Utóbbi kapcsán CDLR (2002) alapján egy játékelméleti megközelítést mutattunk be, amelyben a költségvetési fegyelem és a túlköltekezés közötti döntés egy klasszikus fogolydilemmaként jelenik meg: költségvetési fegyelem esetén mindkét önkormányzat nagyobb kifizetéshez jutna, azonban a racionalitás alapján

mindkét önkormányzat saját érdekeit fogja követni, ezzel túlköltekezésre és kimentésre játszik. (3. táblázat)

3. 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)

CDLR (2002) megjegyzi, hogy amennyiben minden önkormányzat kimentésre törekszik, úgy végül saját maguk fogják a kimentés költségeit előteremteni. Saját elméleti levezetésünk alapján azonban arra a következtetésre jutottunk, hogy amennyiben településenként eltér az egy főre jutó adósságállomány, úgy a nagyobb adóssággal 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.¹ Ez erősítheti az eladósodás során a potyautas jelenséget is. E megközelítést alkalmazta Kornai (2014) a 2011 és 2014 között zajlott önkormányzati adósságkonszolidáció során a „nemzeti ajándék” számszerűsítésére. Nem utolsó sorban e jelenség a 2006 és 2008 közötti lejátszódott eladósodási hullámban is szerepet játszhatott.

A dolgozatban rámutatunk, hogy az önkormányzati vezetők célja, hogy a jelen helyi generációk igényeit minél jobban kielégítsék, ugyanakkor megvédjék a jövőbeni pénzügyi sokkuktól. Ennek érdekében a közszolgáltatások és beruházások terheit térben és időben olyanok

¹ A levezetés további eredménye, hogy az önkormányzatok kimentése visszaállítja a jóléti veszteséget, ami a decentralizációval eredményesen megszűnt. (v.ö. Oates, 1972)

közösségekre vagy generációkra háríthatják, amelyek a szavazataikkal nem tudják elszámoltatni őket. A térbeli és időbeli áthárítás sematikus modelljét mutatja be a 3. táblázat, amely bal felső sarkában kiemelt színnel jelöltük a szavazóképes generációt.

4. 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 (2019)

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 törlesztőrészekre vonatkozó támogatást, illetve az adósság teljes körű, központi támogatásból való visszafizetést, míg a 3. nyíl az adósságelemek átszerződését, a központi kormányzat általi kiváltását jelenti. A 4. nyíl a működési támogatások állami hitelből való finanszírozását reprezentálja. A modellből 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.

5. Az értékezés tudományos eredményei

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. 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, 2014-től 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. 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 kötvény-kibocsátások 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)

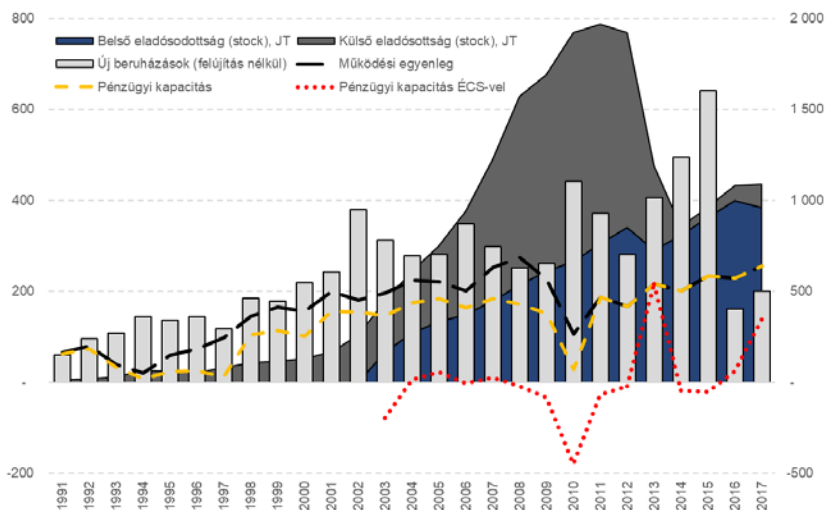
A fentiek fényében megállapítható, hogy a puha költségvetési korlát, az expanziós kényszer, illetve a politikai alapon hozott döntések egyaránt meghatározták a magyar önkormányzati gazdálkodás elmúlt éveit. Az önkormányzatok és a piaci szereplők viselkedését befolyásolta az a várakozás, hogy (súlyos) pénzügyi baj esetén a központi kormányzat segíteni fog. Ezek a hatások pedig egyre erősödtek, annak ellenére (illetve épp azzal összhangban), hogy a 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.

6. Konklúzió és jövőbeli kutatási irányok

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 expanzív kényszert, aminek forrása a vagyon felélése mellett a belső és külső eladósodottság gyorsuló ütemű növekedése volt. (1. ábra)

1. ábra Az expanzív kényszer megjelenése az önkormányzatok gazdálkodásában (Mrd Ft)



Forrás: KSH, MÁK és MNB adatok alapján saját szerkesztés

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 válaszáuk 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 legkevésbé 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 fegyelemen, 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, így nagy riadalmat keltett, hogy 2011-ben már a legtöbb esetben lejárt a

törlesztési moratórium. Az önkormányzatok segítségért kiáltottak,² 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 lobbis gyakorlatilag megszűnt azzal, hogy 2014-től a polgármesteri és az országgyűlési parlamenti megbízatás összeférhetlenné 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

² 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 a kötvények kezdődő törlesztését. E hírre a Magyarország CDS felára is reagált, ami megerősíti Jenkner-Lu (2014) megállapításait.

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 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 biztosítani 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 vagyoniállományának 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 mérföldköhöz 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 öt éves önkormányzati ciklusoknak köszönhetően ez a jövőben szétválik: 2019-ben először került sor úgy önkormányzati választásokra, hogy azt ne előzte volna meg tavaszi országgyűlési választás.³ 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

³ Ahol a kézirat lezárásának pillanatában rendelkezésre állt, frissítettük 2018-ig az adatsorokat; ezek egyértelműen mutatják már a kampány jeleit (kiadások, beruházások és banki adósságállomány növekedése).

eszköztárral vizsgálhassuk majd a jövőben. Ennek során 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 ágként kontrollálni a központi kormányzat tevékenységét. Pusztán létük növeli az elszámoltathatóságot és az átláthatóságot. A jól megtervezett decentralizáció segítségével javítható az eredményesség, a helyi kereslet és nyújtott közfeladatok/beruházások egybeesnek. Ha nem, a választásokon a helyi politikai erők is leválthatóak, ahol egy-egy szavazat nagyobb súllyal esik latba, mint az országos választásokon. Az önkormányzatok mandátumukat a központi kormányzattól, legitimitációt viszont a helyi közösségtől nyerik. Kérdés, hogy a helyi közösség az önkormányzatot a túlköltekezésben, a helyi kiadások teherviselésének terében 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.

7. A tézisfűzetben felhasznált irodalom

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.

Balogh P. (2009): Kontraproduktivitás a fejlesztéspolitikában? A kiemelt projektek empirikus vizsgálata. *Szociológiai Szemle* 2009. 2. sz. pp. 79-102.

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.

Bordignon, M. – G. Turati (2003): Bailing out expectations and health expenditure in Italy. CESifo Working Paper no. 1026. (2004. december), 53 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.

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.

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

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

- Homolya D. – Szigel G. (2008): Önkormányzati hitelezés – kockázatok és banki viselkedés. MNB-szemle, 2008. szeptember, pp. 20-29.
- 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.
- Ivány G. (2010): Működésképtelen történet. Index.hu, 2010.01.06 (letöltve: 2018. november 21)
https://index.hu/velemenyt/jegyzet/2010/01/06/mukodeskeptelen_tortenet/
- Jankovics L. (2016): Local Government Finances in Hungary: From the Culprit of Fiscal Slippages to a Source of Stability? *Society and Economy*, 38. évf. 4. sz. pp. 455-478.
- Jenkner, E. – Z. Lu (2014): Sub-National Credit Risk and Sovereign Bailouts – Who Pays the Premium? IMF Working Paper WP/14/20, 29 p.
- 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.
- Kornai J. (2014): Bevezetés a IV. kötethez – A puha költségvetési korlát. In: Kornai J. (szerk): *A puha költségvetési korlát*. Pozsony, Kalligram Könyv- és Lapkiadó Kft., pp. 7-75.
- Kovács G. (2007): Önkormányzati kötvénykibocsátások Magyarországon: tapasztalatok és lehetőségek. Ph. D. doktori értekezés. Győr, (Széchenyi István Egyetem Multidiszciplináris Társadalomtudományi Doktori Iskola), 214 p.
- Lentner Cs. (2013): Közpénzügyek és államháztartástan. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 342 p.
- Lentner Cs. (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf. 3. sz. pp. 330-344.
- Mike K. (2009): Adalékok a föderalizmus gazdaságtanához – alkalmazásokkal az európai integrációra. Ph.D. doktori értekezés. Budapest, (Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtani Doktori Iskola), 195 p.
- Musgrave, R. A. (1959): *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill, US, 628 p.

- 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.
- 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. – 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.
- 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.
- Vasvári T. (2009): Az önkormányzatok kötvényfinanszírozása és a felmerülő kockázatok kezelése, kézirat, 113 p.
- Vasvári T. (2013): Önkormányzati beruházások finanszírozása az Európai Unió támogatások tükrében. *Statisztikai Szemle*, 91 évf. 2. sz. pp. 155-184.
- 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. (2019): Decentralizáció és költségvetési korlát: Miért fontos, hogy a haszonélvezők viseljék a költségeket? *Közgazdasági Szemle* 66. évf. 9. sz. pp. 932-959.
- Vigvári A. (2009): Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 56. évf. 7-8. sz. pp. 709-730.

Vigvári A. (2011): Önkormányzati pénzügyek - Hazai kihívások és nemzetközi példák. Budapest, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, 116 p.

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.

8. Az értekezés témakörében megjelent saját publikációk

Publikációk folyóiratban

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. (2014a): könyvismertető Kornai János: A puha költségvetési korlát c. könyvéről. *Pénzügyi Szemle* 59. évf. 3. sz. pp. 429-435.

Vasvári T. (2014b): könyvismertető Sivák József – Szemlér Tamás – Vígvári András: A magyar államháztartás és az Európai Unió közpénzügyei c. könyvéről. *Pénzügyi Szemle* 59. évf. 1. sz. pp. 125-131.

Vasvári T. (2013a): Önkormányzati beruházások finanszírozása az Európai Unió támogatások tükrében. *Statisztikai Szemle*, 91 évf. 2. sz. pp. 155-184.

Vasvári T. (2013c): Az önkormányzatok 2011. évi gazdálkodása adósságszolgálatuk kiszorító hatásának tükrében. *Pénzügyi Szemle*, 58. évf. 3. sz. pp. 310-335.

Publikálásra elfogadott anyagok:

Vasvári T. (2019b): Hardening the budget constraint: institutional reform in the financial management of Hungarian local governments, *Acta Oeconomica*

Konferencia előadások:

Vasvári T. (2019): Decentralisation and budget constraints. Why should costs be borne by those benefiting from them? IGU Workshop, MTA RKK, 2019. május 9-10.

Vasvári T. (2018): Bailout of local governments in Hungary: short- and long-term effects. International conference celebrating János Kornai's 90th birthday, Budapesti Corvinus Egyetem, 2018. február 21-22.

Vasvári T. (2014): A puha költségvetési korlát következményei Magyarország önkormányzatainak finanszírozásában. Doktorandusz-hallgatók II. Nyári Műhelye, MKE–PTE KTK, Pécs, 2014. május 28–29.

Vasvári T. (2012): The deficit mechanism of the Hungarian municipalities. Crisis Aftermath: Economic Policy changes in the EU and its Member States, Szegedi Tudományegyetem, 2012 március 8-9. pp. 283-305.

Vasvári T. (2010): The atypical indebtedness of local governments in Hungary: short and long run financial consequences. RSA Conference, Pécs, 2010. május 24-26.

Vasvári T. (2009a): Az önkormányzatok és hitelintézetek között fennálló kockázat diverzifikálásáról, egy lehetséges kockázatközösség létrehozásáról. Magyar Tudományos Akadémia, 2009. június 8.

Vasvári T. (2009b): Az önkormányzatok kötvényfinanszírozása és a felmerülő kockázatok kezelése c. előadás. Országos Tudományos Diákköri Konferencia, Debreceni Egyetem, 2009. április 6.