

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

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

*Doktori értekezés tézisei*

**Készítette: Vasvári Tamás**

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

**dr. Schepp Zoltán  
egyetemi tanár**

**Pécs, 2018**



## Tartalom

1.	A témaválasztás indoklása és a kutatás jelentősége .....	1
2.	A dolgozat célja .....	4
3.	A kutatás módszerei és a felhasznált adatok .....	11
4.	Az értekezés elméleti hozzájárulása a szakirodalomhoz.....	13
5.	Az értekezés tudományos eredményei .....	17
6.	Konklúzió és jövőbeli kutatási irányok.....	25
7.	A tézisfüzetben felhasznált irodalom .....	32
8.	Az értekezés témakörében megjelent saját publikációk.....	35

## ABSZTRAKT

A fiskális decentralizáció, azaz a központi kormányzat és a szubnacionális kormányzati szintek közötti hatalom- és munkamegosztás előnyeként a helyi igények hatékonyabb kielégítése mellett a transzparenciát, az elszámoltathatóságot, a központi kormányzat felett gyakorolt kontrollt szokták leggyakrabban megemlíteni. Azonban decentralizáció egyik alapértelmezett jelensége az önkormányzatok költségvetési korlátjának felpuhulása. Amennyiben az önkormányzati döntéshozók úgy érzik, hogy súlyos pénzügyi baj esetén számíthatnak a központi kormányzat segítségére, úgy döntéseiket nem a fenntarthatóság, hanem a túlköltekezési hajlam fogja meghatározni. A rendszerváltáskor decentralizációs mámorban született magyar önkormányzati rendszernek is szembe kellett néznie ezzel a kihívással, ami először Kornai (2014) vizsgált. Jelen dolgozat ugyancsak ezt a témakört vizsgálja, a magyar önkormányzati rendszer közel három évtizedes időszakára kiterjesztve. Fő kutatási kérdésünk, hogy az önkormányzati rendszerben fennálltak-e a puha költségvetési korlát intézményi feltételei, amely lehetővé tette az expanzió terheinek földrajzi szétterítését. A kutatáshoz a szakirodalom megállapításait vettük alapul, amelyet saját elméleti konstrukciókkal egészítettünk ki. A felállított hipotézisek alátámasztásához nemzetközi szervezetek adatait, illetve saját, tovább forrásból származó település-szintű adatbázisokat használtunk fel. Eredményeink rámutatnak, hogy az önkormányzati rendszer intézményi keretei teljesítették puha költségvetési korlát feltételeit. Azonban a központi kormányzat minden törekvése ellenére a költségvetési korlát csak részben – településméret, illetve politikai törésvonalak mentén – keményedett meg az új önkormányzati rendszerben. Aki, részesül a központi kormányzat támogatásában, azok továbbra is számíthatnak segítségre, akik viszont kimaradnak, azoknak többnyire belső erőforrásaikra kell támaszkodniuk az expanzió során. Így annak ellenére – vagy épp abból kifolyólag –, hogy a központi kontroll erősödött az önkormányzati gazdálkodás felett, és az önkormányzatok jelentős mértékben veszítettek autonómiájukból, a kimentésre vonatkozó várakozás is fennmaradt.

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

**JEL-kód:** H60, H70, H74, H77, H81

**Témavezető:** dr. Vígvári András, egyetemi tanár  
dr. Schepp Zoltán, egyetemi tanár

## 1. A témaválasztás indoklása és a kutatás jelentősége

A magyar önkormányzati rendszernek, a magyarországi önkormányzatoknak 1990 óta számos kihívással kellett szembe nézniük, amiben meghatározónak bizonyult a rendszer születésének 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, 2009). A gazdálkodási mozgásteret – a célkitűzések ellenére – tovább szűkítette az a jelentős vagyonállomány, ami önkormányzatok tulajdonába került (Varga 2005), amely vagyon kezelése, megóvása, fejlesztése a mai napig feszültséget jelent az önkormányzatok gazdálkodásában. Az elaprózódott, széles felelősségi körrel felruházott, liberális önkormányzati rendszerben a gazdálkodási szabadságot a forrásteremtési lehetőségek és forrásallokáció gyakorlata nem támogatták. (Vigvári, 2008) Az ezt követő 20 évben folyamatosan növekedett az önkormányzatok központi kormányzattól való függősége, ami elsősorban az államháztartás konszolidálása érdekében tett korlátozásokból és további feladatok önkormányzati szintre való delegálásából fakadt. 2011 után a központi kormányzat központosítási törekvései az önkormányzatokat is elérték. Az alapvető ellentmondásokat azonban az új rendszer sem orvosolta, amit tovább súlyosbítottak a központosítás és az önkormányzati adósság teljes átvállalásának negatív hatásai.

A fiskális decentralizáció irodalma (lásd pl. Szalai, 2002) a decentralizáció pozitív hatásaként említi a helyi közjavak iránti kereslet jobb és hatékonyabb kielégítését, a döntéshozók fokozottabb elszámoltathatóságát, valamint a teljes kormányzati szektor méretének csökkenését. A decentralizációnak

azonban ára van: a többszintű kormányzás stabilizációs kockázatot jelent makrogazdasági szempontból, illetve a feladatok decentralizált ellátása méretgazdaságból fakadóan hátrányokkal is járhat. Egy következményre azonban külön fel kell hívni a figyelmet: a decentralizációval a szubnacionális szereplők költségvetési korlátja felpuhulhat. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzatok, az önkormányzati döntéshozók döntéseit befolyásolhatja az a várakozás, hogy súlyos pénzügyi baj esetén a központi kormányzat a segítségükre siet. (Kornai, 2014)

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

Az értekezés 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 tanulmányokban a puha költségvetési korlátra. A dolgozat átfogóan értékeli az önkormányzati gazdálkodás elmúlt közel három évtizedét, ami során először vizsgálja tudományos eszközökkel politikai kötődés és a kormányzati döntések kapcsolatát. A dolgozat továbbá először értékeli az új önkormányzati rendszert empirikus tapasztalatok alapján, amely segítségével az összehasonlíthatóvá válik a korábbi berendezkedéssel. A dolgozat elméleti hozzájárulását a szakirodalomhoz az

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

## 2. Az értekezés célja

A dolgozat célja, hogy a fiskális decentralizáció és a puha költségvetési korlát megközelítésével vizsgálja a magyar önkormányzati gazdálkodás elmúlt közel három évtizedét. Ehhez először áttekinti a fiskális decentralizáció, a puha költségvetési korlát, illetve az önkormányzatok pénzügyi architektúrájával kapcsolatos korábbi eredményeket. Ennek során új elméleti konstrukciók megfogalmazásával kívánja bővíteni a szakirodalom elméleti eredményeit. A szakirodalom alapján elmondhatjuk, hogy a fiskális decentralizáció szükségszerűen a költségvetési korlát puhulásával jár; ez „*genetikailag kódolt adottság*”. Ennek következménye, hogy az önkormányzati vezetők döntéseiket annak tudatában hozzák meg, hogy történjen bármilyen pénzügyi baj, a központi kormányzat segíteni fog. Az expanziós kényszer, azaz minél jobb közszolgáltatások nyújtása, minél több beruházás megvalósítása, túlköltekezésre ösztönözheti az önkormányzatokat, amelyből fakadó pénzügyi problémákat a központi kormányzat egyszeri vagy folyamatos segítségnyújtással kezelheti. Ezzel a helyi terheket az önkormányzatnak sikerül exportálni, a költségviselők és a haszonélvezők köre elválík egymástól; a puha költségvetési korlát a folyamatok fejlesztése helyett a központi kormányzattal való kapcsolatok ápolására, a patrónus-kliens viszony fenntartására ösztönöz. (Kornai, 2014)

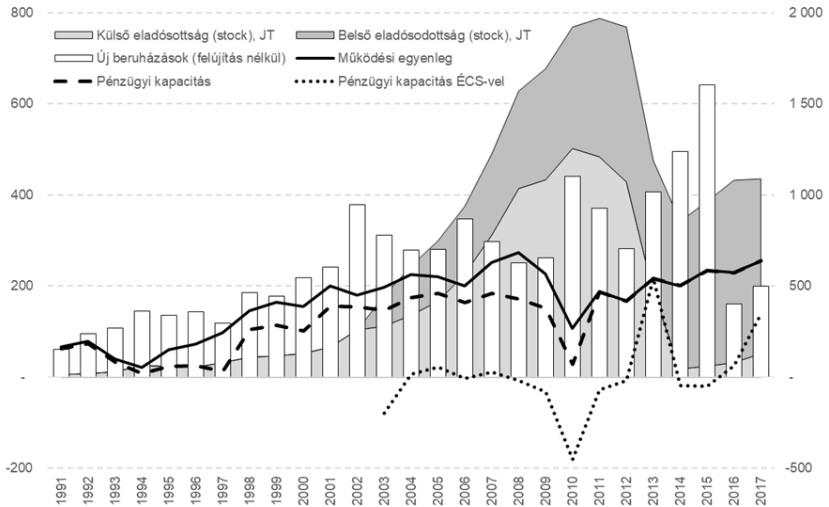
Rendelkezésre állnak azonban olyan eszközök, amellyel a puha költségvetési korlát hatásai tompíthatóak annak érdekében, hogy minél inkább érvényesüljenek a decentralizáció előnyei. A költségvetési korlát keményítésének két fő „*iskolája*” van (Rodden *et al.* 2003): a szabadpiaci szabályozás központi eleme a költségvetési fegyelem, amelyet a piaci szereplők, illetve az önkormányzatok (ön)korlátozása alakít ki. E felfogás szerint a központi kormányzatnak a piaci mechanizmusok (pl.



információáramlás, hitelezők védelme, közfeladatok ellátása) megfelelő működését kell biztosítani. A másik irányzat szerint az önkormányzatokat korlátozni kell a gazdálkodásukban a piaci szereplők, az államháztartás és az önkormányzatok saját védelme érdekében; azonban e hierarchikus mechanizmusok korlátozhatják az önkormányzati autonómiát, szélsőséges esetben a decentralizáció minden előnyét negligálva. A hitelezők, a szavazók és az önkormányzati döntéshozók egyre kevésbé tekintenek úgy az önkormányzatra, mint a tehervállalások végső viselőire. (Bordignon, 2006) A gyakorlatban többnyire a kettő megközelítés vegyesen fordul elő: minél erősebbek a piaci mechanizmusok, annál kevésbé van szükség a központi kormányzat gyámságára. (Rodden, 2000)

Magyarországban 1990-ben a rendszerváltás során a decentralizációs mámor az önkormányzati rendszer átalakítását is elérte, ami magával vonhatta a költségvetési korlát felpuhulását. A dolgozatban áttekintettük az önkormányzati rendszer létrejöttét és a fontosabb reformléptékű intézkedéseket. Külön fejezetben mutattuk be, hogy a magyar önkormányzati rendszerben milyen formában jelent meg az expanziós kényszer. Megállapítottuk, hogy az expanziós kényszert egyszerre táplálták a nem pontos feladat-meghatározásból fakadó folyamatos feladat-decentralizáció, a az önkormányzatok több mint 10 ezer milliárd Ft értékű vagyónállományával kapcsolatos, implicit terhek, valamint az ennek ellenére fenntartott magas beruházási aktivitás. Ennek köszönhetően 2010-re az önkormányzatok külső és belső eladósodottsága csaknem elérte a 2000 milliárd Ft-ot (1. ábra), amit tovább növel az önkormányzati tulajdonú vállalatok ugyancsak kb. 1000 milliárd Ft-os adósságállománya.

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



*Forrás: KSH, MÁK és MNB adatok alapján saját szerkesztés*

Az expanziós kényszer nyomás alatt tartotta az önkormányzati vezetőket, akik választás elé kerültek. Az egyik irány, hogy a költségvetési fegyelem szellemében fenntartható gazdálkodást folytatnak, ami adóemeléssel, vagyoneértékesítéssel, vagy további racionalizálással jár. A másik irány, hogy – a könnyebb ellenállás felé lépve – külső forrásból (hitelből, vagy diszkrécionális kormányzati támogatásból) finanszírozzák az expanziót, ezzel tehermentesítve a jelen szavazókat térben és időben, és bíznak benne, hogy a központi kormányzat segítséget nyújt.

Kornai (2014) szerint utóbbinak, azaz a költségvetési korlát puháságának a 2011-2014 között zajló önkormányzati adósságkonszolidáció egyértelmű bizonyítéka, és hasonlóan vélekedik erről Bethlendi-Lentner (2018) is. Ahhoz azonban, hogy ezt elfogadjuk, bizonyítani kell, hogy a puha költségvetési korlát intézményi feltételei valóban fennállták-e kimentés előtt,

amely megalapozhatta az önkormányzatok azon várakozását, hogy súlyos pénzügyi baj esetén kimentik őket. E kérdés azonban nem veszt a kimentés után sem jelentőségéből. Vajon az új önkormányzati rendszer gazdálkodási mechanizmusai továbbra is táplálják az önkormányzatok várakozásait arra vonatkozóan, hogy a központi kormányzat segítségükre siet, ha baj van. Természetesen egy teljes körű kimentés jelentősen befolyásolja a döntéshozók preconcepcióit a központi kormányzat kimentést elutasító ígéreteivel kapcsolatban. Ezt tovább erősíti, hogy a kimentés feltételek és felelősségre vonás nélkül valósult meg. Azonban a központi kormányzat feladata kimentés után is ugyanaz, mint a kimentés előtt: megakadályozni a helyi közösségek felelőtlen túlköltekezését annak érdekében, hogy a terheket ne tudják más közösségekre áthárítani; a központi kormányzat ebben egyszer már kudarcot vallott, ami hatással lehetett az alkalmazott eszközrendszerre. A fentiek alapján a dolgozat fő kutatási kérdése, hogy **az önkormányzati rendszer elmúlt közel három évtizedében fennálltak-e a költségvetési korlát felpuhulásának intézményi feltételei?**

A kérdés megválaszolásához először a szakirodalom alapján meghatároztuk, hogy melyek a kemény költségvetési korlát szükséges feltételei. A lista valószínűleg még tovább bővíthető, részletezhető; itt elsősorban azokra az aspektusokra koncentráltunk, amelyek hiánya nagyban erősítheti az önkormányzati döntéshozókban a kimentésre vonatkozó várakozást.

Széleskörű konszenzus van abban, hogy a piaci mechanizmusok megfelelő működésének a sarokköve a saját, szabadon felhasználható bevételek megléte, különösen a feladatok mértékéhez illeszkedő adókvetési jog (pl. Oates, 2005; Bordignon, 2006; Ambrosiano-Bordignon, 2006; Helyi Önkormányzatok Európai Chartája), többek közt ez képi a hitelképesség alapját is. Továbbá amennyiben a bevételek aránya alacsony, finanszírozási rést a kormányzati transfereknek kell pótolniuk, ez a feladatok rejtett

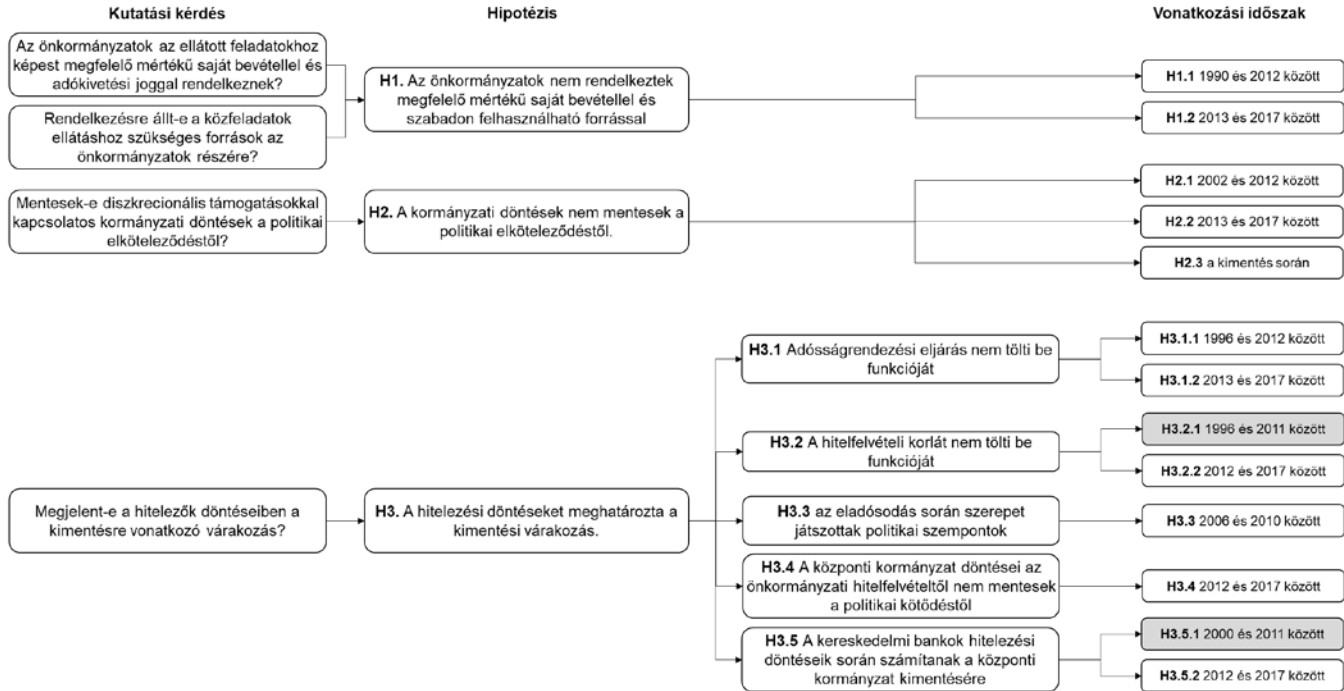
recentralizációjához vezethet, miközben hiány esetén az önkormányzatok a központi kormányzatot okolhatják a forráshiányért (*kollektív felelőtlenség*). Ezért különösen fontos vertikális egyensúly megteremtése, azaz a központi kormányzat gondoskodjon arról, hogy az önkormányzati feladatokhoz a források biztosítva legyenek. (CDLR, 2002; Rodden, 2000 és 2002; Inman, 2003; Bethlendi-Lentner, 2018) Ellenkező esetben a működési hiány vagyonfeléléshez, vagy működési célú eladósodáshoz vezethet. A kormányzati transzferekkel kapcsolatos további elvárás, hogy azok – amennyire csak lehet – szabály alapon, minden önkormányzatra vonatkozóan azonos feltételekkel kerüljenek elosztásra. A Az önkormányzatokkal kapcsolatos kormányzati jogkörök (pl. diszkrecionális támogatások) gyakorlását politikamentessé kell tenni. (Bordignon-Turati, 2003; Rodden 2000; Rodden *et al.* 2003; Oates 2005; Robinson-Torvik, 2009) Ennek hiányában az önkormányzati gazdálkodás kézi vezérlésűvé válik, amelyben nem a hatékonysági, hanem a kapcsolatépítési tényezők, a patrónus-kliens viszony fog dominálni. (Kornai, 2014) A költségvetési fegyelem kialakulásához elengedhetetlen a piaci szereplők korlátozó szerepe (Rodden, 2006; Inman, 2003); ezt adott esetben a központi kormányzat hierarchikus mechanizmusokkal pótolhatja. Azonban túlzásba sem érdemes vinni a szigorítást, mert azok negligálhatják a decentralizáció előnyeit, és az önkormányzatok felelősségének csökkenése újra a költségvetési korlát felpuhulásához vezethet. (Bordignon, 2006) Végül a hitelezők megfelelő védelme, az önkormányzat fizetőképességének helyreállítása és a közfeladatok folyamatos ellátása érdekében szükséges külön eljárásrendet kidolgozni az önkormányzati csődesemények esetére. (Rodden, 2000; Rodden *et al.* 2003; Oates, 2005) Ennek hiánya vagy gyengeségei nem transzparens alkukhoz vezethetnek a hitelezők és az önkormányzat között, amelyek végső soron a konszolidáció elmaradását okozhatják.

A kemény költségvetési korlát feltételei alapján állítottuk fel a kutatás hipotéziseinek rendszerét, amit az 2. ábra mutat be. Kornai (2014) és Bethlendi-Lentner (2018) eredményei alapján a hipotézisek megfogalmazása során puha költségvetési korlátot feltételeztünk. A dolgozatban e kérdések megválaszolásával, hipotézisek tesztelésével adunk választ a dolgozat fő kutatási kérdésére.

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

## 2. ábra A kutatás hipotéziseinek rendszere

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



Forrás: saját szerkesztés

### 3. A kutatás módszerei és a felhasznált adatok

A kutatás során többnyire adatsor-elemzésre, illetve asszociációs és vegyes kapcsolatok elemzésére támaszkodunk. Előbbiek során többnyire nemzetközileg elfogadott módszertan szerint aggregált, szektor szintű adatsorokra támaszkodunk. Ilyen adatsorokat tartalmaz az OECD Fiscal Decentralization, a Nemzetközi Valutaalap (IMF) Government Finance Statistics, a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) és a Magyar Nemzeti Bank (MNB) SNA módszertan szerint készített adatbázisai. Részletesebb bontású szektorszintű adatokat a Magyar Államkincstár (MÁK) adataiból nyertünk, amelyek – az eltérő módszertan miatt – valamennyire eltérhetnek a fenti adatsoroktól. A kapcsolatok elemzése során jellemzően a politikai kötődés és egy további ismerv kapcsolatát mutatjuk be. A kapcsolat tudományos értékeléséhez a Cramer-együtthatót, illetve a szóráshányados értékét vesszük alapul. Mindkét mutató a kapcsolat szorosságát mutatja; előbbi két minőségi 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 ismerv szerinti hovatartozás a mennyiségi ismerv szóródásának hány százalékát magyarázza. A kutatáshoz több forrásból építkező adatbázist hoztunk létre. Az adatbázis településenként tartalmazza az önkormányzatok egyes beszámolóadatait 2007 és 2017 között, amit kiegészítettünk a KSH helyiségnévtár-adatbázisának adataival (lakosságszám, település jogállása), valamint a Nemzeti Választási Iroda (NVI) 2002 és 2014 közötti választási adataival. Az egyes hipotézisek további adatbázisok építését tették szükségessé: a működési és felhalmozási célú diszkrecionális központi támogatások vizsgálatához a központi költségvetés zárszámadási törvényeit, valamint a kapcsolódó kormányhatározatokat dolgoztuk fel, majd rendeztük

településenként és évenként adatbázisba. Ugyancsak kormányhatározatokat dolgoztunk fel az önkormányzati hitelfelvetelek központi kormányzat általi jóváhagyásának elemzéséhez. A 2004-2006 és 2007-2013 EU ciklus támogatásaihoz az EU Pályázati portál adatait, míg a Széchenyi 2020 támogatásokhoz a Kormány adatait, a kötvénykibocsátások elemzéséhez a Keler Zrt. értékpapír-adatbázisát használtuk fel, amelyeket ugyancsak településenként és évenként aggregáltunk. Utóbbi két adatbázis validációját Vasvári (2013a) által alkalmazott módszertan alapján végeztük el: az EU-s támogatási önkormányzatokra szűkített adatbázisának adatait az IMF GFS adatbázis nemzetközi támogatások adatsorával, az értékpapír-adatbázis adatait az MNB vonatkozó adatsoraival vetettük össze; az adatbázisokat teljesnek találtuk, azok felhasználhatóak további vizsgálatra.



#### 4. Az értekezés elméleti hozzájárulása a szakirodalomhoz

Kornai (2014) szerint a puha költségvetési korlát szindrómájának egyik eleme az expansziós kényszer, azaz az önkormányzati vezetők túlköltekezési hajlama. A magyarországi önkormányzatok gazdálkodásában az expansziós 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 az abból a tőketörlesztési kötelezettségek figyelembevételével számított pénzügyi kapacitást vettük figyelembe. Mivel az önkormányzati vagyonállomány értékcsökkenésének pótlása nem jelenik meg a pénzforgalmi szemléletben finanszírozási igényként, ezért javaslatot tettünk egy új mutatóra, ami a működési egyenleg, a tőketörlesztési kötelezettségek mellett az éves értékcsökkenést is figyelembe veszi. E *módosított pénzügyi kapacitásmutató* a külső és a belső eladósodottsággal kapcsolatos terheket is figyelembe veszi. E mutató gyakorlati felhasználását a 1. ábra mutatja be. Ezen felül rendszerbe foglaltuk az önkormányzati részköltségvetések (működés, beruházás, finanszírozás, tartalékok) keresztfinanszírozási eseteit, kiemelve annak előnyeit és hátrányait. (1. táblázat)

## 1. táblázat A költségvetési területek között keresztfinanszírozás esetei

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

*Forrás: Vasvári (2013c) felhasználásával saját szerkesztés*

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 CLDR (2002) alapján egy játékelméleti megközelítést mutattunk be, amelyben a költségvetési fegyelem és a túlköltekezés közötti döntés egy klasszikus fogolydilemmaként jelenik meg: kooperáció esetén mindkét önkormányzat nagyobb kifizetéshez jutna, azonban a racionalitás alapján mindkét önkormányzat saját érdekeit fogja követni és ezzel kimentésre játszik. (2. táblázat)

## 2. táblázat A kimentés játékelméleti megközelítése

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

*Forrás: CLDR (2002)*

CLDR (2002) megjegyzi, hogy amennyiben minden önkormányzat kimentésre törekszik, úgy végül saját maguk fogják a kimentés költségeit előteremteni. Saját elméleti levezetésünk alapján azonban arra a következtetésre jutottunk (lásd az értekezés 1. sz. függelékét), 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.<sup>1</sup> Ez erősítheti az eladósodás során a potyautas jelenséget. E megközelítést alkalmazta Kornai (2014) a 2011 és 2014 között zajlott önkormányzati adósságkonszolidáció során a „nemzeti ajándék” számszerűsítésére, illetve e jelenség a 2006 és 2008 közötti lejátszódott eladósodási hullámban is szerepet játszhatott.

A puha költségvetési korlát következménye, hogy a helyi szolgáltatások költségeit az önkormányzatnak van lehetősége más településeken élőkre hárítani. Ugyanakkor lehetőség van a terhek időbeli szétterítésére: hitelfelvételből finanszírozott kiadások ugyan a jelenben realizálódnak, de a hiteltörlesztés terhei a jövőbeni generációkat érintik. Ezen alapul a költségvetési arany szabály is (Musgrave, 1959), miszerint hosszú lejáratú hitel csak beruházásokat finanszírozhat (máskülönben az a jövő felélését jelenti), illetve hiteltörlesztésre csak működési bevételek (pl. adóbevételek) használhatóak. (Dafflon, 2010) E két tehermegosztási technikát mutatja be a 3. táblázat.

---

<sup>1</sup> A levezetés további eredménye, hogy az önkormányzatok kimentése visszaállítja a jóléti veszteséget, ami a decentralizációval eredményesen megszűnt.

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

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

*Forrás: saját szerkesztés*

A táblázat alsó sora tükrözi a generációk közötti igazságos megosztást. Amennyiben a költségvetési korlát puha (felső sor), úgy az önkormányzati projekteket végső soron a központi kormányzat finanszírozza. Azonban célszerű a központi kormánzatnak figyelembe venni a generációk közötti igazságos teherviselés szempontjait is a kimentés során. Legtöbbször azonban folyó bevételek finanszíroznak helyi beruházásokat (pl. EU transzferek, központi beruházási támogatások). Ennek oka lehet, hogy e tételek a teljes költségvetéshez viszonyítva viszonylag kicsik, amik esetében elfogadható folyó bevételekből való finanszírozás. (lásd 1. táblázat)<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Analóg módon elkészíthető a táblázat a működési kiadásokra is. Abból levonható a következtetés, hogy a diszkrecionális kormányzati transzferekkel megvalósul az önkormányzati terhek földrajzi szétterítése. A szabályalapú támogatásokban azonban minden önkormányzat részesül, így a terhek és hasznok is igazságon oszlanak meg, miközben a diszkrecionális támogatásokban csak a központi kormányzat döntése alapján lehet részesülni.

## 5. Az értékezés tudományos eredményei

A kutatás során arra kerestük a választ, hogy a puha költségvetési korlát intézményi feltételei teljesültek-e a magyar önkormányzati rendszer elmúlt közel három évtizedében évében. A hipotézisek ellenőrzésének eredményét a 4. táblázat tartalmazza.

**4. táblázat A kutatás eredményeinek összefoglalása**

Hipotézis		Időszak	#Hipotézis	Eredmény	#Tézis
Az önkormányzatok nem rendelkeztek megfelelő mértékű saját bevétellel és szabadon felhasználható forrással.		1990-2012	H1.1	részben elfogadva	T1
		2013-2017	H1.2	elfogadva	
A kormányzati döntések nem mentesek a politikai elköteleződéstől.		2002-2012	H2.1	részben elfogadva	T2
		2013-2017	H2.2	részben elfogadva	
		kimentés során	H2.3	elfogadva	
A hitelezési döntéseket meghatározta a kimentési várakozás	Adósságrendezési eljárás nem tölti be funkcióját	1996-2012	H3.1.1	részben elfogadva	T3
		2013-2017	H3.1.2	elfogadva	
	A hitelfelvételi korlát nem tölti funkcióját	1996-2011	H3.2.1	elfogadva	T4
		2012-2017	H3.2.2	részben elfogadva	
	az eladósodás során szerepet játszottak politikai szempontok	2006-2010	H3.3	elfogadva	T5
	A központi kormányzat döntései az önkormányzati hitelfelvételről nem mentesek a politikai kötődéstől	2012-2017	H3.4	elfogadva	T6
	A kereskedelmi bankok hitelezési döntéseik során számítanak a központi kormányzat kimentésére	2000-2011	H3.5.1	elfogadva	T7
		2012-2017	H3.5.2	elfogadva	

*Forrás: saját összeállítás*

**T1: Az önkormányzati rendszer szektorszinten megfelelő mértékű saját bevétellel rendelkezett, de a településtípusonként megfigyelhető eltérések mellett a központi kormányzattól való függőség folyamatosan nőtt.**

Nagyrészt az IMF GFS adatbázisára támaszkodva az OECD módszertana szerint csoportosítottuk az önkormányzat költségvetési bevételeit 1996 és 2017 között. Megállapítottuk, hogy 2009-ig átlagosan egyharmad-egyharmad arányt képviselnek a saját bevételek, az egyéb szabad felhasználású források, valamint a kötött források az önkormányzati bevételeken belül. A vizsgált időszakban azonban folyamatosan megfigyelhető a kötött felhasználású támogatások térnyerése és szabadon felhasználható támogatások kárára, ami az új önkormányzati rendszerben – a saját bevételek arányának növekedése ellenére – tovább fokozódott. Ezt az OECD Fiscal Decentralization adatbázisnak vonatkozó adatsorai is alátámasztották. Ezen felül a saját bevétellel való ellátottság önkormányzati típusonként (pl. megyék, községek) jelentős eltéréseket mutat, ami nem változott érdemben az új önkormányzati rendszerben sem. Összességében megállapítható, hogy az önkormányzati szektor gazdálkodása egyre növekvő mértékben függ a központi kormányzattól, ami előrevetíti, hogy a pénzügyi problémák esetén is onnan várják majd elsősorban a segítséget. Az 1990 és 2012 közötti időszakra vonatkozó hipotézist részben, míg a 2013 és 2017 közötti időszakra vonatkozó hipotézist teljes mértékben elfogadtuk.

**T2: A diszkrecionális kormányzati támogatásokkal kapcsolatos központi döntésekben megfigyelhetőek a politikai klientalizmus jelei.**

A fenti tézist három különböző terület kutatási eredményei alapján fogalmaztuk meg. Külön elemeztük a működéshez és a beruházásokhoz kapcsolódó, valamint a kimentés nyújtott támogatásokat. A támogatások településenkénti vizsgálatában a működési és a beruházási (az EU-s

támogatások is beleértve) gyenge és közepes erősségű kapcsolatot mértünk, azonban a kapcsolat erőssége jelentősen gyengült, amennyiben településenként az egy főre jutó támogatásokat vizsgáltuk. Mivel a puha költségvetési korlát kulcsmozzanata a kimentésre vonatkozó várakozás, véleményünk szerint az egy településre jutó támogatások politikai színezete elégséges az önkormányzati várakozások befolyásolásához.<sup>3</sup>

Külön megvizsgáltuk az adósságkonszolidáció során nyújtott kimentési támogatásokat. Az 5000 fő feletti települések 2013. 1. félévi kimentésének tervezett és tényleges adósságvállalási mértékeinek elemzéséből arra a következtetésre jutottunk, hogy a kimentés során a központi kormányzat igyekezett bőkezűbben válni a kormánypártivá vált önkormányzatokkal. E jelenség a patrónus-kliens viszony kiépítésére ösztönözheti az önkormányzatokat. A H2.1 és a H2.2 hipotézist részben, míg a H2.3 hipotézist teljes egészében elfogadtuk.

### **T3: Az adósságrendezési eljárás csak átmenetileg volt képes a költségvetési fegyelem megerősítésére.**

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

---

<sup>3</sup> A kapcsolódó ábrákat az értékezés 15. ábrája, az adatokat pedig 18. táblázata tartalmazza, amelyeket terjedelmük miatt nem mutatunk be itt.

**T4: Az önkormányzati eladósodás során szerepet játszottak politikai szempontok.**

A Keler Zrt. értékpapír-adatbázisának elemzése során arra az eredményre jutottunk, hogy 2006 és 2010 közötti eladósodási hullámban szerepet játszott a politikai kötődés; a kötvény-kibocsátások felfutásában jelentős szerepe volt a nem-kormánypárti településeknek. A H3.3 hipotézist elfogadtuk.

**T5: A hitelfelvételi korlát az új önkormányzati rendszerben sem tölti be funkcióját.**

Korábbi kutatásokra alapozva (pl. Homolya-Szigel, 2008) bemutattuk, hogy az új hitelfelvételi korlát 1996 és 2011 között nem töltötte be funkcióját. A 2012-től hatályos új szabályozás számos ponton kijavította a korábbi szabályozás hiányosságait, azonban az már nem passzív kontroll, hanem a központi kormányzat engedélyeztetési eljárásának elemeként él tovább, így veszített jelentőségéből. Ezt megerősítette, hogy a vonatkozó kormányhatározatok<sup>4</sup> és saját számításaink szerint több olyan ügylet is engedélyezésre kerülhetett, amelyek a hitelfelvételi korlát által szabott feltételeket nem teljesítik.

**T6: A központi kormányzat önkormányzati hitelfelvétellel kapcsolatos döntései nem mentesek a politikai kötődéstől**

A 2012 és 2017 között hozott, önkormányzati hitelfelvétellel kapcsolatos kormányzati döntések elemzése alapján megállapítható, hogy a központi kormányzat a hitelfelvelelek engedélyeztetési eljárásában teret enged politikai szempontoknak: a központi kormányzathoz kötődő polgármesterek

---

<sup>4</sup> A központi kormányzat hitelfelvétellel kapcsolatos döntéseiben képet kaphatunk a felvenni kívánt hitel egyes feltételeiről (pl. összeg, devizanem, futamidő, keletkeztetési és törlesztési ütemezés)



településeinek hitelfelvétele nagyobb eséllyel kerül jóváhagyásra, mint az ellenzéki vagy független vezetésű települések esetében. 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 (lásd 3. táblázat). Ráadásul e források elosztása nem szabályalapú, hanem jellemzően a központi kormányzat diszkrecionális hatáskörébe tartoznak. A mechanizmus eltérő, de a hatás végeredményben hasonló a kimentés és a puha költségvetési korlát hatásaihoz.

**T7: A kereskedelmi bankok hitelezési döntéseik során számítanak a központi kormányzat kimentésére az új önkormányzati rendszerben is.**

Korábbi kutatásokra alapozva (pl. Homolya-Szigel, 2008; Gál, 2011) megállapítottuk, hogy 2011-ig a kereskedelmi bankok hitelezési döntéseit meghatározta az a várakozás, hogy súlyos pénzügyi baj esetén a központi kormányzat segítséget nyújt az önkormányzat(ok)nak.

Az MNB hitelezési felmérésének, illetve az engedélyezett hitelek kondícióinak elemzésével továbbá arra következtetésre jutottunk, hogy a kimentésre vonatkozó várakozás nem változott az új önkormányzati rendszerben sem, amit az engedélyeztetési eljárásból fakadó implicit garancia is erősít. Ennek következménye, hogy a közeljövőben valószínűleg továbbra sem a piaci mechanizmusokon fog múlni az önkormányzati eladósodás.

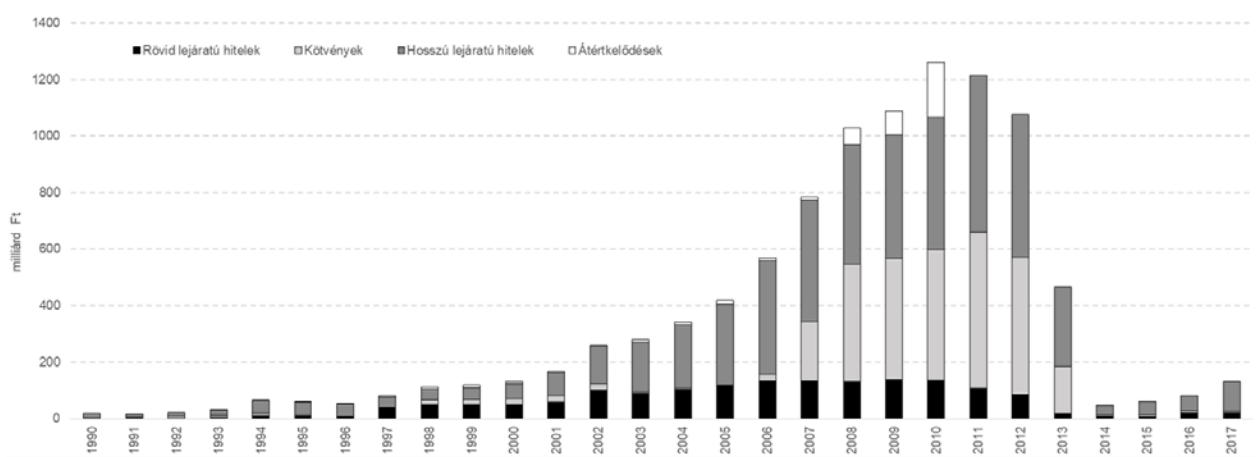
A kutatás fő kérdésének megválaszolásához a hipotézisek ellenőrzésének eredményeit a 3. ábrán foglaltuk össze. Az ábra felső része az önkormányzatok adósságállományának alakulását mutatja be 1990 és 2017 között, míg az oszlopdiaagram alatt egyes hipotéziseket tüntettük fel a vonatkozó időszaknak megfelelően. Utóbbiak esetében a fehér háttérrel

jelöltük a költségvetési korlát felpuhulásához vezető tényezőket, míg szürke háttérrel azokat, amelyek részben járultak hozzá a felpuhuláshoz. (az oszlopdiaagram jelmagyarázatát az ábra felső része tartalmazza). Színátmenetet használtunk abban a két esetben, amikor az adott tényező egyre inkább a felpuhuláshoz járult hozzá.

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

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

### 3. ábra Az önkormányzati rendszer adósságállománya és a hipotézisek értékelése



H1.1 részben elfogadva: rendelkeztek az önkormányzatok saját bevételekkel, de a központi támogatások a 2000-es évektől egyre szűkültek és kötöttebbé váltak.		H1.1 elfogadva: nem adták a saját bevételek
H3.2.1 elfogadva: A hitelfelvételi korlát nem tölti be funkcióját		H3.2.2 részben elfogadva: szigorúbb, de okafogyott korlát
H3.1.1 részben elfogadva: az adósságrendezési eljárás csak kezdetben töltötte be funkcióját		H3.1.2 elfogadva
H3.5 elfogadva: a kereskedelmi bankok hitelezési döntéseik során számítanak kimentésre		
H2.1 és H2.2 részben elfogadva: A kormányzati döntések nem mentesek a politikai elköteleződéstől, de a statisztikailag kimutatható kapcsolat gyenge		
H3.3 elfogadva		H2.3 elfogadva
H3.4 elfogadva		

Forrás: MNB adatok alapján saját szerkesztés és összeállítás

## 6. Konklúzió és jövőbeli kutatási irányok

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

A rendszerváltást követően az önkormányzatok nagyrészt szabadon gazdálkodhattak bevételeikkel. Számos helyi adót vethettek ki, bár az adók alapját, valamint a kivethető maximális mértéket jogszabály határozta meg. Az adóbevételekben egyre meghatározóbbá vált iparűzési adó 1999-től kezdve redisztributív jelleget kapott, ami az új önkormányzati rendszerbe áttemelésre került. Így hiába növekedett meg az adóbevételek súlya az önkormányzati gazdálkodásban, annak egy jelentős része a helyi közfeladat-ellátásban le volt kötve. Nagy jelentőséggel bírtak az átengedett adóbevételek, köztük a gépjárműadó és a személyi jövedelemadó helyben maradó része. Ennek aránya azonban folyamatosan csökkent, a helyi önkormányzatokat megillető szja jövedelem egyre nagyobb része került jövedelemkiegyenlítési céllal vagy normatívák fedezeteként visszaosztásra. Végül az új önkormányzati rendszer de facto megszüntette a forrásallokáció e formáját. A központi transferekben is hasonló központosítás volt megfigyelhető már a rendszer születése óta: csökkentek a szabadon felhasználható támogatások, a kötött felhasználású támogatások súlyuk

növekedésével egyidejűleg egyre elaprózottabbak lettek. Ez oda vezetett, hogy az önkormányzatoknak több közfeladat kapcsán csak végrehajtó szerep jutott. A nem megfelelő színvonalú szolgáltatásokért a helyi és központi szint egymásra mutogatott, kollektív felelőtlenség alakult ki. E viszonyokat az új önkormányzati rendszer konzerválta, az önkormányzatok kiszolgáltatottsága nem csökkent. Ez növelte önkormányzatokban a kimentésre vonatkozó várakozásokat.

A kötött felhasználású támogatások arányának növekedésével párhuzamosan egyre jobban nőtt a központi kormányzat kizárólagos jogkörébe tartozó támogatások súlya. Az ily módon elosztott működési célú támogatások súlya bár csak ritkán haladta meg az 5%-ot, az igénybe vevők körének növekedése, a célzottsággal kapcsolatos hiányosságok a költségvetési korlát felpuhulásának irányába hatottak. Ezzel szemben a beruházásokkal kapcsolatos diszkrecionális döntések nagyobb súlyt képviselnek. Az elosztás során azonban mindkét esetben felfedezhetőek voltak a politikai klientilizmus jelei. Összességében a vertikális egyensúly a 2000-es években megbomlott, ettől kezdve a költségvetési évek többségében hiányt mutatott az önkormányzatok költségvetési egyenlege. Ez egybe esett az expanziós kényszer, ezen belül a beruházási aktivitás növekedésével. Az önkormányzatok választhattak: a költségvetési fegyelem jegyében, zömében belső erőforrásokra támaszkodó, fenntartható költségvetési politikát folytatnak, vagy a kisebb ellenállás felé tesznek lépéseket és a vagyonértékesítést és/vagy az eladósodást választják.

Számos önkormányzat választotta egyik vagy másik utat; a döntést befolyásolhatta többek közt a politikai kötődés vagy a település méretéből fakadó kemény(ebb) költségvetési korlát. Eredményeink alapján azonban jelentős elmozdulás történt a hitelfelvétel irányába. Ez azért is történhetett, mert a központi kormányzat piaci és a hierarchikus mechanizmusok

erősítésére tett lépései eleve nem voltak alkalmasak a költségvetési korlát keményítésére. Az önkormányzatok hitelfelvétele így a források központosítása és a konfliktusok decentralizálása által megtépzott költségvetési fegyelmen, valamint a kereskedelmi bankok – jelentős kockázatúságot mutató – hitelezési politikáján múltott. A költségvetési korlát felpuhult, aminek egyértelmű jele volt az adósságszolgálatra felhasználható bevétellel de facto nem rendelkező megyék eladósodása, illetve a 2006 és 2008 között lezajlott kötvény-kibocsátási hullám. A politikai szempontból kétpólusúvá vált közigazgatásban a pénzügyi és kormányválság megerősítette a várakozásokat, hogy az önkormányzatok 2010 után majd tiszta lappal indulhatnak. A törlesztések forrását több esetben nem tervezték meg, így nagy riadalmat keltett, hogy 2011-ben már a legtöbb esetben lejárt a törlesztési moratórium.

Az önkormányzatok segítségért kiáltottak, 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. Az adósságkonszolidáció során pedig észrevehetőek voltak arra utaló jelek, hogy a központi kormányzat a kormánypárti kötődésű önkormányzatokkal bőkezűbben bánt.

Nem tudható, hogy a felhalmozott adósságállomány mekkora szerepet játszott az önkormányzati feladatok átrendeződésében; tekintettel a központi kormányzat központosítási fordulatára, valószínűleg ettől függetlenül is jelentős reformok történtek volna. Horváth (2014) véleménye szerint a válsághelyzet téves sugalmazása, az intervenció elkerülhetetlensége a szektor átalakításának „bársonyosságát” hivatott szolgálni. A feladatok elvonása így igazoltabbnak tűnt a válságkezelés elkerülhetetlenségére hivatkozva. Valójában a központi kormányzat centralizációs törekvései így könnyebben utat találtak maguknak az önkormányzati döntéshozók között, ellenállás nem

volt. Pedig a megyék de facto megszűntek, a települési önkormányzatoktól számos feladat került elvonásra, költségvetési súlyuk csökkent. Az önkormányzati lobbizás gyakorlatilag megszűnt azzal, hogy 2014-től a polgármesterei és az országgyűlési parlamenti megbízatás összeférhetetlenné vált. A támogatások minden korábbinál kötöttebbek, a feladatfinanszírozási rendszer nem sarkall az eredményesség növelésére. Hasonlóan a beruházási támogatásokhoz, a működésben is immár a források maximalizálása cél, függetlenül attól, hogy a kereslet és kínálat megegyezik-e. A központi kormányzat döntött, és nem hagyta a piaci mechanizmusokra az önkormányzati hitelfelvétel korlátozását. Aktív kontrollt biztosítva egyenesen a Kormány hagyhatja csak jóvá az önkormányzatok hitelfelvételét. E megoldás – összhangban a szakirodalommal – átpolitizált döntéseket eredményez, mindamellett, hogy erősíti az implicit állami garanciát az ügyletek mögött. Az önkormányzatok kiszolgáltatottsága nőtt, a központi döntéseknek köszönhetően gazdálkodásukban nőtt a kézi vezérlés szerepe. De jure keményedett a költségvetési korlát, de csak azoknak, akik a diszkrecionális kormányzati döntésekből kifolyólag kevesebb támogatáshoz jutnak, és/vagy nem vehetnek fel hitelt. Nekik a belső kapacitásokra kell támaszkodniuk. Azon önkormányzatok számára azonban, akik részesülnek a központi kormányzat támogatásában, a költségvetési korlát gyakorlatilag továbbra is puha maradt. A piaci mechanizmusok nem fognak gátat szabni az eladósodásnak, amelyet a központi kormányzat implicit garanciája erősít. Nem is maradt el az újabb segélykiáltás: 2017 nyarán Pécs – 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.

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

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

A kutatás eredményei alátámasztják, hogy az önkormányzati rendszer elmúlt közel három évtizedében, a mai napig fennállnak a költségvetési korlát felpuhulásának intézményi feltételei. E tapasztalatok értékesek lehetnek, amennyiben a központi kormányzat és az önkormányzatok új mérföldköhöz érkeznek, ami teret enged a rendszer újbóli reformjára.

Jelen kutatás azonban csak az első kísérlet a fiskális decentralizáció és puha költségvetési korlát összefüggéseinek vizsgálatára a magyar önkormányzati rendszerben, így elsősorban szektorszinten vizsgálódik és tesz megállapításokat. Rendkívül hasznos lenne az expanziós kényszer és a költségvetési korlát részletesebb, legalább településkategóriánkénti vizsgálata; ezt többek közt az is indokolhatja, hogy a költségvetési korlát a települések méretének csökkenésével egyre keményebbé válik (v.ö. Wildasin, 1997), így egyre inkább a támogatási forrásokra való támaszkodás és a belső eladósodás megjelenése válhat meghatározóvá a hitelforrások helyett. Értékes tapasztalatot nyújthat továbbá a 2018-2019. évek gazdálkodási folyamatainak vizsgálata. Ennek oka, hogy az önkormányzatok gazdálkodásában (is) megfigyelhető a politikai ciklusok hatása, a választási években tapasztalható kiugró beruházási, hitelfelvételi és túlköltekezési hajlam. Ezt tovább erősítette, hogy eddig ugyanabban az évben került sor az országgyűlési és önkormányzati választásokra. 2014-től bevezetett ötéves önkormányzati ciklusoknak köszönhetően ez a jövőben szétválík: 2019-ben először kerül sor úgy önkormányzati választásokra, hogy azt ne előzte volna meg tavaszi országgyűlési választás. További kutatások szükségesek továbbá annak megállapításához, hogy az új finanszírozási rendszerben a saját bevételek mekkora hányada használható fel ténylegesen szabadon. Ez elengedhetetlen az önkormányzatok autonómiájának és hitelképességének megítéléséhez. Hasznos eredményekkel szolgálhatnak azon önkormányzatok tapasztalatai, amelyeknek külső források hiányában zömében saját

kapacitásaikra kell támaszkodniuk: valóban kialakul a költségvetési fegyelem ezeknél az önkormányzatoknál, és ha igen milyen mechanizmusokon keresztül? Külön figyelmet érdemel Pécs város esete: a feltételes kimentés milyen következménnyel jár helyi szinten, és vajon az valóban fegyelmező erővel hat más önkormányzatok gazdálkodására?

A magyarországi példa jól szemlélteti, hogy a decentralizáció kemény dió. Sokkal könnyebb írni, olvasni vagy elmélkedni róla, mint a gyakorlatban úgy megvalósítani, hogy annak elsősorban az előnyei domborodjanak ki. Azonban megéri a fázisokat. Minél erősebb/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, legitimációt viszont a helyi közösségtől nyerik. Kérdés, hogy a helyi közösség az önkormányzatot a túlköltekezésben, a helyi kiadások teherviselésének térben is időben való szétterítésében is támogatja-e. Ugyanis ez a nulladik lépés: ha a szavazókban kialakul költségvetési fegyelem, ha kikertülnek a paternalista állam ernyői alól, elszámoltatásuk utoléri az önkormányzati vezetőket. Ez azonban – úgy tűnik – annál sokkal lassabb folyamat, minthogy annak szűk három évtized alatt eredménye legyen.

## 7. A téziszüzetben felhasznált irodalom

1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről

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

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. (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.

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.

Dafflon, R. (2010): Local Debt: from Budget Responsibility to Fiscal Discipline. IEB 6th Symposium on Fiscal Federalism, Barcelona, 2010. június 14-15.

Gál E. (2011): Kell-e szabályozni az önkormányzati hitelfelvételt? *Pénzügyi Szemle*, 56. évf. 1. sz. pp 124-144.

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.

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.

- 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.
- Musgrave, R. A. (1959): *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill, US, 628 p.
- 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. – 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.
- 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.
- Szalai Á. (2002): Fiskális föderalizmus. *Közgazdasági Szemle*, 49. évf. 5. sz. pp. 424–440.
- Varga István (2005): Gondolatok az önkormányzatok vagyongazdálkodásának reformjáról. In: Vignvári A. (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. BM IDEA, pp. 91-114.
- Vasvári T. (2013a): Önkormányzati beruházások finanszírozása az Európai Unió támogatásai 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.
- 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.

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. (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.

## 8. Az értekezés témakörében megjelent saját publikációk

### Megjelent publikációk

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 – Vigvári 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 támogatásai tükrében. Statisztikai Szemle, 91 évf. 2. sz. pp. 155-184.

Vasvári T. (2013b): Az önkormányzati hiány előrejelzéséről. portfolio.hu, 2014.04.21 (letöltve: 2018.11.21) <https://www.portfolio.hu/gazdasag/az-onkormanyzati-hiany-elorejelzeserol.182682.html>

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

### Publikálásra elfogadott anyagok:

Vasvári T. (2018b): Hardening the budget constraint: institutional reform in the financial management of Hungarian local governments, Acta Oeconomica (*közlésre befogadva*)

### Konferencia előadások:

Vasvári T. (2018a): Bailout of local governments in Hungary: short- and long-term effects. Working paper presented on the international conference celebrating János Kornai's 90th birthday, organized by Corvinus University of Budapest on 21-22 February 2018, 24 p.

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

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.