

VASVÁRI TAMÁS

Decentralizáció és költségvetési korlát

Miért fontos, hogy a haszonélvezők viseljék a költségeket?

A költségvetési politikát és decentralizációt nagymértékben meghatározza, hogy a haszonélvezők és költségviselők köre mennyire egyezik meg. Az önkormányzatok finanszírozási eszközei különböznek abban, hogy a kiadások térben és időben kit terhelnek. Az önkormányzati vezetők alapvetően mindig a jelenkori helyi lakosság tehermentesítésében érdekeltek: minél jobb szolgáltatásokat nyújtani és/vagy a terheket csökkenteni (kielégítés és kímélés). Ez az expanziós kényszer és a költségvetési korlát felpuhulásának alapja, s a könnyelmű, mások számájára történő költsékezésre ösztönözhet. Ennek tükrében megvizsgáljuk, hogy a haszonélvezők és költségviselők egyezőségére vonatkozó feltétel milyen mértékben teljesült a magyar önkormányzatiság elmúlt csaknem harminc évében. Bemutatjuk, hogy a közfeladatok ellátásával kapcsolatban elsősorban a vagyonszállomány leromlása, a belső eladósodottság növekedése útján merült fel a terhek jövő generációkra való áthárítása, miközben a térbeli áthárítás, kiegészítő központi támogatások igénylése is egyre inkább rendszerszerűvé vált, amiben a politikai klientelizmus jelei is megfigyelhetők. A beruházások finanszírozásában egyre inkább csökkent a helyi erőforrások súlya, egyúttal növekedett a támogatások szerepe. Az eredmények alapján Magyarországon is igazoltnak látjuk *Fink-Stratman* [2009] megállapításait: a költségvetési korlát nem egységes az önkormányzatok számára. A kedvezményezett önkormányzatok inkább számíthatnak központi támogatásra, kevésbé kényszerülnek feszes költségvetési politikára.*
Journal of Economic Literature (JEL) kód: H70, H74, H77.

A költségvetési decentralizációt és a költségvetési politikát nagymértékben meghatározza, hogy a haszonélvezők és költségviselők köre mennyire egyezik meg. Ez két dimenzióban vizsgálható. Egyrészt, az *időbeliséget* tekintve, generációk igazságos teherviselése azt jelenti, hogy az adott közkiadásokat a haszonélvező generációknak kell fedezniük: folyó működési kiadásokat folyó bevételből (adóból) – a jelen generációt

* A tanulmány az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-18-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

Vasvári Tamás a Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Karának tudományos segédmunkatársa (email: vasvari.tamas@ktk.pte.hu).

A kézirat első változata 2019. március 26-án érkezett szerkesztőségünkbe.

DOI: <http://dx.doi.org/10.18414/KSZ.2019.9.932>

terhelve, a beruházásokat pedig külső forrásból (hitelből) kell teljesíteni; utóbbi kapcsán a törlesztőrészletek a beruházás terheit szétterítik a generációk között, így valósul meg az igazságos teherviselés. Másrészt beszélhetünk a költségviselők és haszonélvezők *térbeli szétválásáról* is, ha a kiadások terhei nem (csak) a haszonélvezőkre, hanem – földrajzi értelemben – egy olyan másik közösségre (is) hárulnak, amelyek nem rendelkeznek befolyással az adott közösségre (azaz szavazatukkal nem tudják elszámoltatni a döntéshozót). Ez a közösség lehet egy másik önkormányzat vagy akár az ország teljes lakossága; végeredményben a haszonélvezőknek arányaiban kevesebbet kell fizetniük ahhoz képest, mint ha egyedül kellene helytállniuk. Természetesen ennek is vannak fokozatai: a közfeladatok ellátásának központi finanszírozása több esetben is indokolt lehet, azonban fontos, hogy az elosztási elvek törvényben foglaltak, transzparenszek és kiszámíthatók legyenek. Ugyanis a központi kormányzat saját hatáskörben meghozott, kivételező támogatási döntései sérthetik az arányos és igazságos teherviselés elveit. Idetartozik az egyedi beruházások finanszírozása, a pénzügyi problémával küzdő önkormányzatok működési támogatása, nem utolsósorban az önkormányzati adósság központi kormányzat általi átvállalása is. A diszkrecionális támogatások térnyerésével a költségvetési korlát is felpuhul, ami jelentősen befolyásolja az önkormányzati döntéshozók viselkedését és döntéseit.

E kérdések a magyar önkormányzatiság elmúlt csaknem harminc évében jelentős figyelmet kaptak. Fedezhető-e közszolgáltatások hosszú lejáratú forrásból? Mekkora problémát jelent az, hogy önkormányzati beruházásként köztereket újítanak meg? Kit ért hátrány az önkormányzati adósságok teljes körű átvételével? Mi az oka annak, hogy nem feltétlenül olyan beruházásokat valósítanak meg az önkormányzatok, amelyekre az adott településen valóban szükség van? A kérdések a 2013-tól életbe lépő önkormányzati változásokkal csak tovább bővültek, mivel az önkormányzatok mozgásteret szűkült, miközben nőtt a központi kormányzattól való függőségük.

Jelen tanulmányban a költségek igazságos megosztásának két dimenziója – az időbeliség és a térbeliség –, valamint a puha költségvetési korlát szempontjából vizsgáljuk az önkormányzati gazdálkodás elmúlt évtizedeit. A decentralizációs elméletek rövid bemutatása után kísérletet teszünk a haszonélvezők és költségviselők térbeli és időbeli szétválásával kapcsolatos megközelítések összegzésére, valamint a puha költségvetési korláttal való kapcsolat feltárására. Majd három hipotézis ellenőrzésével mutatjuk be, milyen mértékben egyeztek meg a haszonélvezők és költségviselők a magyar önkormányzatiság elmúlt csaknem három évtizedében. Végül levonjuk a következtetéseket.

Decentralizáció és finanszírozási struktúra

A közösségi kiadások és a decentralizáció témakörének szakirodalma *Samuelson* [1954] tanulmánya óta könyvtáryira bővült. Többnyire konszenzus van *Musgrave* [1959] azon megközelítésében, amely a következőképpen csoportosítja a kormányzati funkciókat:

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

Elméletben minden kormányzati feladat lehet tárgya a decentralizációnak, azaz hogy alacsonyabb, külön legitimációval rendelkező kormányzati (például tartományi, települési) szinten lássák el a feladatokat. A gyakorlatban azonban csak az allokációs funkciók megosztása terjedt el. Ennek oka, hogy a háztartások és vállalatok mobilitása miatt az önkormányzatok ellenérdekeltek a jövedelemkiegyenlítésben (magas jövedelműek elköltöznének, míg az alacsonyabb jövedelműek beáramlanának), míg a stabilizációs feladatok ellátásához a szubnacionális szereplők nem rendelkeznek elegendő erőforrással. Decentralizációra ezért elsősorban az allokációs funkción belül van lehetőség, amelynek eredményeképp egyes helyi közjavak biztosításáért a helyi közösségek, önkormányzatok lesznek felelősek. Ennek alapjait *Oates* [1972] fektette le: ha bizonyos közjavak iránti preferenciák egyes földrajzi területeken eltérnek egymástól, és azokhoz csak az adott terület lakosai férhetnek hozzá, akkor a decentralizáció növelheti a társadalmi jólétet. Ennek oka, hogy az alsóbb szinten a szolgáltatás minősége és mennyisége is helyi igényekhez igazítható, míg központi előállítás esetén csak az átlagos minőséget és mennyiséget lehetne fogyasztani. Ez az egyik oldalon túl magas, a másik oldalon túl alacsony közszolgáltatási szintet jelentene, ami jóléti veszteséghez vezet. Mindemellett a decentralizációval növekszik a döntések transzparenciája, illetve a döntéshozók elszámoltathatósága is (bővebben lásd *Szalai* [2002], *Mike* [2009]).

A szakirodalomban az állam és a decentralizáció megközelítésének alapvetően két iránya alakult ki: az első generációs megközelítés alapvetően jóhiszeműséget feltételez az állam és az államapparátus részéről; ez a jótévő, a társadalmi jólétet maximalizálni kívánó állam (*benevolent state*). E felfogásban az alsóbb szintű kormányzat lényegében fekete dobozként működik. Az első generációs modellek kiindulási alapja, hogy – mivel a preferenciák területenként eltérnek – egyes funkciók decentralizálásával a jóléti veszteség megszüntethető, azonban az ebből fakadó hatásokat (például túlcsoportulás) központi szinten kezelni kell (*Oates* [2005]). A második generációs modellek szakítanak ezzel a megközelítéssel, és a politikai racionalitáshoz és folyamatokhoz közelítik a modelleket (*Mike* [2009]). E kutatások többek közt élénken foglalkoznak a helyi forrásteremtéssel, az önkormányzatok pénzügyi fegyelmével, illetve az azt kikényszeríteni képes intézményekkel.

„Az új elméleti megközelítés a közfeladatok kormányzati szintek közötti megosztásának eredményességét az intézményes és világos hierarchián alapuló hatalommegosztás létével, az ezzel összhangban lévő helyi autonómia mértékével, a költségvetési fegyelem és kemény költségvetési korlát meglétével és a helyi gazdaságot jellemző tényezőmobilitás mértékével jellemzi.” (*Sivák-Vigvári* [2012] 175. o.)

E markáns különbség ellenére mindkét irányzat eredményei megerősítik, hogy a decentralizációval korlátozható a hatalom koncentrációja, a szubnacionális önkormányzatok pedig a tényleges fogyasztói preferenciáknak képesek megfelelő közszolgáltatásokat nyújtani (*Vigvári* [2011]).

A közszolgáltatások kormányzati szintek közötti megosztása azonban nem vezet automatikusan decentralizációhoz: döntési önállóság, helyi legitimáció nélkül a feladatellátás dekoncentrált (azaz csak az államigazgatási feladatok ellátását

szervezik meg területi szinten). Ezért a decentralizáció elengedhetetlen feltétele a kormányzati bevételek decentralizációja is. Az önkormányzat mozgásterét, hitelképességét meghatározza, hogy milyen saját bevételekkel, mekkora önállósággal rendelkezik saját bevételi felett, mekkora a szerepe az állami támogatásoknak, azok mennyire kiszámíthatók, mennyire kötött a felhasználásuk. Tehát a decentralizáció és centralizáció közötti választás (*mit* és *hol*) mellett legalább annyira fontos, hogy *miből* valósul meg a helyi közfeladatok finanszírozása. Ezért a decentralizáció egyik legfontosabb kérdése, hogy helyi szinten milyen módon történik a közfeladatok ellátásához szükséges források előteremtése, ami a gyakorlatban saját bevételekre, központi támogatásokra, illetve – a pénzügyi szabadságfoktól függően – adósságelemekre épülhet.

A saját források – jellemzően adó- és díjbevételek – témánk szempontjából legfontosabb tulajdonsága, hogy adott pillanatban az önkormányzatok területén élő lakosságot terhelik, így a hasznélvező, a teherviselő és a szavazattal rendelkező lakosság egy és ugyanaz. A támogatásoknál éppen ellenkező a helyzet: azzal, hogy a központi kormányzat biztosítja a forrásokat, a teherviselő és a hasznélvező (egyben szavazattal rendelkező) kör elválik egymástól. A bevételszerzés harmadik csoportja az eladósodás: ebben az esetben a teherviselők és a hasznélvezők köre nem térben, hanem időben válik el egymástól, mivel az adósságok keletkeztetéséből származó bevételek és hasznok (például beruházás) a jelenben adott időpontokban, a visszafizetés terhei pedig időben szétterítve jelentkeznek. Ennek klasszikus formája a (banki) külső források bevonása (hitelfelvétel, kötvénykibocsátás), de idetartozik az úgynevezett belső eladósodás is (*Gál* [2010]), amely a vagyoniállomány nem pótoltt értékcsökkenése, az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos terhek halasztása, ami a vagyonelemek leromlásában, erodálásában érhető tetten.

A bemutatott tipológia alapján az *1. táblázat* az önkormányzati kiadások teherviseelőit szemlélteti térben és időben. Értelemszerűen, ha az önkormányzat saját forrásból vagy általa felvett hitelből fedezi a kiadásokat, a helyi közösségre hárulnak a terhek, míg a támogatásokból történő finanszírozás terhei országosan jelentkeznek. Ezzel analóg módon a kiadások a jelen generációt terhelik, ha azokat folyó bevételből fedezik, míg a hitelfelvétellel a jövő generációkra hárul a finanszírozás.

1. táblázat

Az önkormányzati kiadások teherviselői térben és időben

Térbeliség	Időbeliség	
	jelen	jövő
Helyben	jelen generációk helyben (önkormányzati bevétel)	jövő generációk helyben (önkormányzati adósság)
Központilag	jelen generációk országosan (költségvetési támogatás)	jövő generációk országosan (államadósság)

Megjegyzés: zárójelben tüntettük fel a finanszírozás eszközeit.

Forrás: saját szerkesztés.

A decentralizáció első generációs megközelítése alapján az önkormányzat saját maga biztosítja az általa biztosított közfeladatok forrását a helyi lakosok által befizetett adó- és díjbevételekből. Bizonyos esetekben azonban célszerű a központi kormányzatnak is részt venni feladatok finanszírozásában. Szalai [2002] alapján a kormányzati transzferek mögött négy fő indok áll (424. o.).

1. A vertikális pénzügyi egyensúlytalanság, a költségvetési hiány (*fiscal gap*) megszüntetése: ha a bevételek decentralizációját követően továbbra is a kiadásokat meghaladó adóbevétel koncentrálódik a központi kormányzatnál, akkor a vertikális egyensúly kormányzati transzferekkel teremthető meg.

2. A túlsordulási hatás (*spillover effect*) internalizálása: a kormányzati transzferek használata indokolt a legtöbb olyan közszolgáltatás (például színház) esetén, amely meghaladja az adott önkormányzat területét, és ezzel a máshol élők számára is hasznot jelent.

3. A minimális szolgáltatási szint fenntartása: a nemzetgazdaság működése szempontjából elengedhetetlen, hogy egyes közszolgáltatások (például oktatás, egészségügy) nyújtásában egy minimumszintet határozzanak meg az önkormányzatok számára, amelyhez kormányzati támogatás párosul.

4. Költségvetési különbségek csökkentése: e redistributív funkció célja az önkormányzatok között fennálló – természetes vagy gazdasági adottságokból származó – egyensúlytalanságok kezelése.

Az egyes támogatási formákon belül fontos szempont, hogy a támogatás folyósítását, annak mértékét törvény rögzíti, és az adott feltételek fennállása esetén azt kötelező biztosítani, vagy a központi kormányzatnak kizárólagos jogköre van dönteni a támogatásról és annak összegéről (ezek az úgynevezett diszkrecionális támogatások). Az előbbieket túlsúlyra javítja a kiszámíthatóságot, utóbbiak viszont, ellenkezőképpen, a függőséget növelik, és – azért, mert a haszonélvezők és költségviselők köre térben szétválik – puhítják egyúttal a költségvetési korlátot.

A pénzügyi terhek időbeli szétterítésének helyes gyakorlataira először a *Musgrave* [1959] által megfogalmazott úgynevezett *arany szabály* ad iránymutatást: eszerint hosszú lejáratú hitelből csak beruházás finanszírozható, valamint a kapcsolódó adósságszolgálat fedezete csak folyó bevétel lehet (*Dafflon* [2010]). Utóbbi a feltétele annak, hogy a törlesztések forrása ne vezessen vagyonfeléléshez vagy adósságspirál kialakulásához, azaz valóban a haszonélvező generációk fizessék a hitel terheit (*pay-as-you-use*). A fenntartható gazdálkodás feltétele ezért, hogy a folyó bevételek – a folyó kiadások mellett – a törlesztőrészeket is fedezzék – erre vonatkozik *Vigvári* [2011] pénzügyi kapacitás fogalma. További feltétel, hogy beruházást csak hosszú lejáratú hitelből indokolt finanszírozni. Ennek oka, hogy sok esetben a folyó megtakarítások nem lennének elégségesek a nagy volumenű beruházások finanszírozásához, ezért ahhoz a forrásokat különadókkal kellene megteremteni, ami stabilizációs problémákat okozhat. Továbbá aránytalanul megnövelné a jelen generációk terheit olyan kiadások finanszírozásában, amelynek haszonélvezői a jövő generációk is (*pay-as-you-go*). A hitelforrások hiányában végső soron elmaradhatnak a beruházások. Ezt ellensúlyozhatja, ha a központi kormányzat fejlesztési forrásokat biztosít,

vagy maga valósít meg helyi beruházásokat; ez azonban sértheti az önkormányzatok hatásköreit, autonómiáját (Dafflon [2010]).

A következőkben a közszolgáltatások és a beruházások példáján mutatjuk be a finanszírozási lehetőségeket (2. táblázat). A folyó közfeladatok adósságból történő fedezése a jövő felélésehez vezet (a nem pótoltt értékcsökkenés mint folyó kiadás is ide tartozik), azokat csak folyó önkormányzati vagy állami forrásokból indokolt finanszírozni. A beruházásoknál épp fordított a helyzet: ott a folyó bevételekből történő finanszírozás során időben nem esnek egybe a haszonélvezők és a költségviselők. Mindkét esetben csak bizonyos feltételek teljesülése esetén indokolt központi támogatások alkalmazása: működési kiadások esetében elsődleges a transzparencia megléte és a diszkrecionális döntések kizárása, valamint a korábban bemutatott elvek figyelembevétele, míg a beruházások esetében központi szerepvállalás csak országos jelentőségű esetekben indokolt.

2. táblázat

Az önkormányzati közfeladatok és beruházások méltányos és igazságos teherviselése

Térbeliség	Időbeliség	
	jelen	jövő
<i>Közfeladat finanszírozása</i>		
Helyben	✓	jövő felélése
Központilag	✓ (az erre vonatkozó elvek betartásával)	jövő felélése
<i>Beruházás</i>		
Helyben	jelen generációk aránytalan terhelése (<i>pay-as-you-go</i>)	✓ (<i>pay-as-you-use</i>)
Központilag	terhek szétterítése + jelen generációk aránytalan terhelése	✓ (amennyiben országos jelentőségű)

Forrás: saját szerkesztés.

Az 1. táblázatban dőlt betűvel jelöltük az önkormányzat területén élő jelen generációk terheit, ugyanis ők alkotják azt a szavazóképes kört, amely politikai ciklusonként elszámoltathat (bizalmat szavazhat vagy leválthat) önkormányzati vezetőket. Ezért az önkormányzatok abban érdekeltek, hogy a jelenlegi helyi generációkat 1. ne terheljék túl, és számukra 2. minél több közjóságot biztosítsanak, de legalábbis ne csökkenjen a szolgáltatások színvonala. Az utóbbi az úgynevezett *expanziós kényszer* (például Kornai [2014]), amely az önkormányzatot túlköltekezésre (*kielégítés*), míg az előbbi a pénzügyi problémák esetén a kisebb ellenállás (például kormányzati segítség, hitelfelvétel, vagyonállomány leromlása) felé való eltolódásra ösztönzi (*kímélés*). Ezt korlátozhatják – a korábban már említett – törvényben foglalt arányos, transzparens és kiszámítható támogatási szabályok, a piaci mechanizmusokon alapuló költségvetési fegyelem, ennek hiányában pedig az önkormányzati hitelfelvétel központi korlátozása.

A puha költségvetési korlát

Láthattuk, hogy a közpénzügyekbe, így az önkormányzati gazdálkodás mechanizmusába „genetikailag kódolt” az expanziós kényszer és a jelen generációk tehermentesítése. A túlköltekezés finanszírozásának számos csatornája van (további támogatások igénylése, hitelfelvétel, belső eladásosodás), amelyek azonban körültekintő tervezéssel korlátok közé terelhetők, az önkormányzatok költségvetési korlátja kemény lesz. Ez azt jelenti, hogy a vállalt kötelezettségekért az önkormányzatnak kell helytállni, és ennek szellemében hozza meg döntéseit. Ennek alapja a költségvetési fegyelem, amelyet a piaci mechanizmusok (például prudens hitelezői döntések, fenntartható gazdálkodásra törekvés), ennek hiányában a központi kormányzat által bevezetett, önkormányzati gazdálkodást kontroll alatt tartó hierarchikus mechanizmusok teremthetnek meg. E témát részletesen feldolgozza Vasvári [2019a], témánk szempontjából csak azt emeljük ki, hogy a helyi hitelfelvétel felett gyakorolt túlzott központi kontroll csökkenti a helyi autonómiát, egyúttal negligálja a decentralizáció előnyeit. Szélsőséges esetben (például a hitelfelvelek központi jóváhagyásával) pedig az önkormányzatok úgy gondolhatják, hogy a felelősség immár a központi kormányzatot is terheli, így joggal várhatnak el pénzügyi baj esetén segítséget, kimentést (*Ter-Minassian-Craig* [1997], *Ahmad és szerzőtársai* [2006]). A túlzott kontroll ezért éppen ellentétes hatást válthat ki. Ha a fenti mechanizmusok nem működnek megfelelően, a költségvetési korlát felpuhul: ekkor az a várakozás befolyásolja az önkormányzati vezetők döntéseit, hogy súlyos pénzügyi baj (például tartós fizetéseképtelenség állapota, működési hiány, a törlesztések nem teljesítése vagy akár a hitelképesség elvesztése) esetén a központi kormányzat segítséget nyújt (*Kornai* [2014]).

A központi kormányzat dilemmája, hogy ha egy önkormányzat pénzügyi bajba kerül, biztosítson-e számára többlettámogatást, vagy hagyja az önkormányzatra a probléma felszámolását. A döntést nehezíti, hogy a központi kormányzatnak sokszor nincs kellő információja arról, hogy az önkormányzat hogyan gazdálkodott, és önhibáján kívül került-e pénzügyi bajba, vagy az szándékos túlköltekezés eredménye. Az önkormányzatok kimentését számos ok magyarázhatja: egy-egy önkormányzat bedőlése jelentős negatív externáliákat okozhat a közfeladatok ellátásában, illetve a közfeladatok ellátásában részt vevő munkavállalók foglalkoztatásában. Egy nagyobb önkormányzat fizetéseképtelensége ugyanakkor az ország hitelminősítésére, országkockázatára is hatással lehet (*Jenkner-Zhongjin* [2014]), míg az önkormányzatok teljesítménye ronthatja a konszolidált államháztartási mutatókat (*Dafflon* [2010]). Ugyanakkor a kimentésben jelentős szerepet játszhat a politikai túlélés és a szavazatmaximalizálás is (*Kornai* [2014]). *Robinson-Torvik* [2009] egyenesen abból indul ki, hogy a puha költségvetési korlát nemcsak a költségvetési decentralizáció egyik olyan hatása, amelytől a politikusok megszabadulnának, hanem a központi kormányzat tudatosan törekszik a költségvetési korlát puhaságának fenntartására, mivel a puha költségvetési korlát lehetőséget teremt politikai klientelizmus kiépítésére: a bajba kerülés és kimentés ismétlődése szorosra fűzi a patrónus–kliens viszonyt. Ezt megerősíti *Fink-Stratman* [2009] kutatása, amely németországi példán mutatja be, hogy a költségvetési korlát nem egységesen puha minden önkormányzat számára, mivel

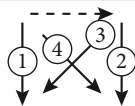
függ az önkormányzatok alkuerejétől is. Így a befolyásos önkormányzatok magasabb hiányt halmozhatnak fel, költségvetésük kevésbé lesz feszes.

A korábban bemutatott finanszírozási mechanizmusokban (lásd 1. és 2. táblázat) a puha költségvetési korlát akkor jelenik meg, amikor az önkormányzat döntéshozói arra számítanak, hogy a helyi kötelezettségeket sikerül központi (állami) kötelezettséggé konvertálni. Ezt a 3. táblázat szemlélteti. Ha az önkormányzati költségvetésekben hiány mutatkozik, akkor az önkormányzat igényelhet kormányzati többlettámogatásokat (1. nyíl), vagy adósság formájában átháríthatja a költségvetési feszültségeket jövőbeni generációkra (szaggatott nyíl). A cél minden esetben a szavazóképes generáció kímélése, a reorganizáció (kiadások csökkentése, adó- és díjterhek növelése) terheinek áthárítása.¹ Az adósság átvállalását reprezentálják a 2. és 3. számú nyilak. A 2. számú nyíl a törlesztőrészletekre vonatkozó támogatást, illetve az adósság teljes körű, központi támogatásból való visszafizetését, míg a 3. nyíl az adósságelemek átszerződését, a központi kormányzat általi kiváltását jelenti. A 4. nyíl a működési támogatások állami hitelből való finanszírozását reprezentálja; ehhez valóban – a központi kormányzat költségvetéséhez mérten is – súlyos pénzügyi bajnak kell bekövetkeznie (például a szövetségi államoknál tartományi szinten). Vegyük észre, hogy az állam diszkrecionális támogatásai visszaállítják a jóléti veszteséget (lásd korábban Oates [1972]): az önkormányzatok lakosai ugyan a preferenciáknak megfelelő közszolgáltatásban részesülnek, azonban egyes önkormányzatok lakosai arányosan többet fizetnek, mivel a másik önkormányzat az államra tolta a kiadások terheit. Az olyan diszkrecionális támogatások, mint például az önkormányzati adósság átvállalása, az igénybe vett szolgáltatások mennyiségétől függetlenül egységes árat (ez esetben egységes egy főre jutó adósságállományt) szab az ország minden lakója számára (Vasvári [2019b]). Ebből az is következik, hogy a jogszabályi környezetnek korlátoznia kell a terhek térbeli és időbeli áthárításának lehetőségét, ami biztosítja az érintett generációk védelmét és az igazságos teherviselést.

3. 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 (költségvetési támogatás)	jövő generációk országosan (államadósság)



Forrás: saját szerkesztés.

Összefoglalva: a közszolgáltatások és beruházások helyi szinten való megvalósításával az önkormányzatok hatékonyabban tudják a helyi igényeket kiszolgálni;

¹ Erről részletesen ír Vasvári [2013].

a döntések közelebb kerülnek a választókhöz, csökken az információs aszimmetria, javul az elszámoltathatóság. Az önkormányzatok e kiadásait alapvetően saját bevételeikből, támogatásaikból vagy adósságelemekből fedezhetik. Ezek az instrumentumok különböznek abban, hogy a kiadások térben és időben kit terhelnek, és ennek során egybeesnek-e a haszonélvezők és a teherviselők. Az önkormányzati vezetők alapvetően mindig a jelenkori helyi lakosság tehermentesítésében érdekeltek: minél jobb szolgáltatásokat nyújtani és/vagy a terheket csökkenteni. Ez az expanziós kényszer és a költségvetési korlát felpuhulásának alapja, s könnyelmű, mások számlájára történő költekezésre ösztönözhet. Az önkormányzatok felelőtlenül, költségvetési fedezet nélkül biztosíthatnak közszolgáltatásokat, illetve indíthatnak beruházásokat. Amennyiben az önkormányzat kimentésre vonatkozó várakozása elég erős, ez olyan jelentős túlköltekezést okozhat, amely lehetetlenné teszi a kimentés megtagadását. A költségvetési korlát felpuhulásával a döntéshozók preferenciája is megváltozik: a szervezet működése, fejlesztése háttérbe szorulhat, míg több figyelmet kaphat a potenciális kimentőkkel való kapcsolat kiépítése. E hatások csökkentésének alapja a költségvetési fegyelem megteremtése, amit megfelelő piaci mechanizmusok hiányában a központi kormányzat jogszabályi eszközökkel is megvalósíthat. Az önkormányzatok gazdálkodásának túlzott kontrollálása azonban növelheti az implicit állami kezességvállalást, ami szintén fokozhatja a költségvetési korlát puhulását. A hitelfelvételi lehetőségtől eleső önkormányzatok számára ugyan keményedhet a költségvetési korlát, ez azonban a jelen generációk aránytalanul magas teherviseléséhez, a beruházások elmaradásához, illetve a központi támogatásoktól való függőség növekedéséhez vezethet.

Költségviselők és haszonélvezők a magyar önkormányzatiság elmúlt harminc évében

A magyar önkormányzati rendszer áttekintése

A magyar önkormányzati rendszer 1990-ben jött létre, amelyet normatív finanszírozás, szabályalapú forráselosztás, hangsúlyos önkormányzati saját bevételek, települések közötti verseny és nagyfokú önkormányzati önállóság jellemzett (Vigvári [2008]). Ugyanakkor a településstruktúrára épülő önkormányzati rendszer alapvetően elaprózódott, amit jól szemléltet, hogy 2018. január 1-jén a települések lakosságának mediánja csupán 810 fő. Alapvetően aprófalvas struktúráról beszélhetünk, ahol inkább kivételnek számítanak a nagyobb önkormányzatok (az 5000 főnél nagyobb települések száma 290 – ideértve a fővárosi kerületeket is) (KSH [2018]).

A jogszabályi kereteket illetően két jelentősebb beavatkozásra került sor. 1996-ban elfogadták az önkormányzatok adósságrendezéséről szóló törvényt,² amely az önkormányzatok fizetéseképtelensége esetén követendő eljárást határozta meg. A törvény megerősítette a rendszer létrehozása óta deklarált elköteleződést, miszerint:

² 1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról.

„A veszteséges gazdálkodás következményei az önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért az állami költségvetés nem tartozik felelősséggel.”³

A központi kormányzat a hierarchikus mechanizmusokat is megerősítette: az önkormányzati törvény módosításával meghatározta az önkormányzatok hitelfelvételi korlátját [Ötv. 88. paragrafus b)]. Annak ellenére, hogy mindkét intézkedés célja a kormányzat sérülékenységének csökkentése és az önkormányzatok hitelfelvételének kontrollálása volt, a kívánt hatást nem érte el, csak elodázta: 2006-tól jelentős eladósodási hullám vette kezdetét, amelynek csak a pénzügyi válság vetett véget. A 2010-ben bekövetkezett kormányváltást követően sor került a másik reformértékű változásra. Nyilvánvalóvá vált ugyanis, hogy a – kétharmados mandátummal felruházott – új központi kormányzat felfogása az önkormányzatok szerepéről, a rendszer jelenlegi berendezkedéstől jelentősen eltér a korábbiaktól. Ez összhangban volt az általános központosítási törekvésekkel:⁴ 2011-től a dekoncentrált feladatellátási formák (megyei kormányhivatalok, járási hivatalok) kerültek előtérbe az önkormányzati (decentralizált) feladatellátás kárára. Elfogadták az új önkormányzati törvényt [2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (*Mötv.*)], valamint a gazdasági stabilitásról szóló törvényt [2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról (*Gst.*)], amelyek többek közt a központi kormányzat jóváhagyásához köti az önkormányzatok hitelfelvételét. Az önkormányzati szektor átalakításával párhuzamosan sort került az önkormányzatok kimentésére, aminek keretében teljes körűen és feltétel nélkül valósult meg a több mint 1300 milliárd forint önkormányzati adósság központi kormányzat általi átvállalása.⁵

Hipotézisek és módszertan

A magyar önkormányzati rendszert a továbbiakban aszerint vizsgáljuk, hogy megvalósult-e az igazságos és méltányos teherviselés szellemében a hasznélvezők és költségviselők egybeesésére vonatkozó feltétel. Ez akkor teljesül, ha a közfeladatokkal kapcsolatos kiadások a jelen generációkat, míg a beruházásokkal kapcsolatos terhek a hasznélvező generációkat terhelik, és a központi kormányzat minél inkább szabályalapon, transzparensen, kiszámítható módon és nem utolsósorban kivételezés nélkül biztosít forrásokat az önkormányzatok számára. Ez alapján három hipotézist fogalmazunk meg az önkormányzati rendszer 1991 és 2017 közötti időszakára:

1. A folyó kiadások finanszírozásában teljesült a méltányos és igazságos teherviselés, a kiadások a jelen generációt terhelték, nem valósult meg a jövő felélése.
2. A beruházások finanszírozásában teljesült a méltányos és igazságos teherviselés, a beruházásokat hosszú lejáratú forrásból finanszírozták.
3. A központi kormányzati támogatásokban alacsony a diszkrecionális támogatások súlya, és nem figyelhetők meg kivételezésre utaló mintázatok.

³ Lásd az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.), 90. paragrafus 2. bekezdés.

⁴ Erről lásd például *Kornai* [2012].

⁵ A konszolidáció okairól és szükségességéről élénk diskurzus alakult ki a szakirodalomban, lásd például *Horváth és szerzőtársai* [2014], *Kornai* [2014], *Lentner* [2014], *Jankovics* [2016], *Molnár-Hege-dűs* [2018], *Vasvári* [2019a].

Az 1–2. HIPOTÉZIS ellenőrzése során a Magyar Államkincstár és a Központi Statisztikai Hivatal adataira támaszkodunk, az alkalmazott módszertan leíró statisztika és időszorelemzés, a vizsgált időszak 1991–2017. A 3. HIPOTÉZIS ellenőrzését 2002–2017 közötti időszakra végezzük el. Az ellenőrzéshez egyedi településsoros adatbázisokat hoztunk létre, amelyek településenként tartalmazzák a kapott támogatás összegét, a település lakosságát, valamint a polgármesterek politikai elköteleződését aszerint, hogy a kormány és az országgyűlés összetételéhez képest 1. kormánypárti, 2. ellenzéki vagy 3. független (vagy egyéb másik párt jelöltje). A választási adatok a Nemzeti Választási Irodától származnak (NVI [2002–2014]). A támogatási összegek forrása az egyedi kormányhatározatok, a zárszámadási törvények és az egyedi önkormányzati beszámolók. Az EU 2004–2006 és 2007–2013 közötti költségvetési ciklusainak támogatásaihoz az EU pályázati portál adatait, míg a Széchenyi 2020 támogatásokhoz a kormány adatait használtuk fel.⁶ Az adatbázisokat megtisztítottuk a nem önkormányzati projektektől, valamint az önkormányzati tulajdonú vállalatok és a társulások tételeitől, majd az abban szereplő teljes projektösszeget összevetettük a Nemzetközi Valutaalap *Government Finance Statistics* adatbázisának nemzetközi támogatások soron szereplő értékek kumulált összegével (IMF [2018]). A validálás alapján az adatbázisok teljesnek bizonyultak, azok további vizsgálatra felhasználhatók. Az egyesített adatbázis a 2004 és 2018 májusa között hozott támogatási döntéseket tartalmazza. Az ellenőrzést az egyes településeknek folyósított teljes támogatás, egy főre jutó támogatás és a politikai elköteleződés⁷ tekintetében végezzük el; az egy főre jutó támogatások elemzésével kiküszöbölhetők a települések méretéből adódó torzító hatások.⁸ Az ellenőrzés során minden esetben a politikai elköteleződés és a kapott támogatás összege kapcsolatának erősségét vizsgáljuk; e vegyes kapcsolatot szóráshányados, illetve a szórásnégyzet-hányados segítségével értékeljük. Minden esetben teljes sokasággal dolgozunk, nem történt mintavétel, azonban a vizsgálat során nem vettük figyelembe a középszint, azaz a fővárosi és a megyék önkormányzatait.

1. hipotézis – a közfeladatok finanszírozása

A hipotézis ellenőrzéséhez azt vizsgáljuk, hogy az önkormányzatok gazdálkodásában meg lehetett-e figyelni külső vagy belső eladósodást a folyó kiadások terén, azaz a közfeladatok ellátásával és a vagyonállomány megőrzésével kapcsolatban.

Az 1990-es *Ötv.* széles feladatkörrel ruházta fel a helyi önkormányzatokat, és szétválasztotta kötelező és önként vállalt feladatok körét. A kötelező feladatokat azonban

⁶ Mindkét esetben az adatbázisba rendszerezett adatokat az atlatszo.hu oldalról töltöttük le: EU-projektek adatbázis, 2007–2015 (<https://adat.atlatszo.hu/eu-kereso>), Széchenyi 2020 adatbázis (<https://adat.atlatszo.hu/szechenyi2020>). Mindkettőt készítette: Orsós Mihály.

⁷ A települések politikai elköteleződését jelen tanulmányban a polgármester politikai elköteleződésével közelítjük. További kutatások szükségesek azonban annak feltárásához, hogy a település választott országgyűlési képviselőjének politikai elköteleződése, illetve a képviselő-testület összetétele hogyan hat a támogatásokra és a költségvetési korlátra.

⁸ A működési támogatásokkal kapcsolatban kapott eredmények validálásához elvégeztük a működési egyenleg és a politikai kötődés, valamint a működési egyenleg és a támogatási összeg kapcsolatának ellenőrzését.

nem nevezte meg pontosan a törvény, ezt először az 1996-ban elfogadott, önkormányzati adósságrendezésről szóló XXV. törvény, majd a 2012. január 1-jén hatályba lépő új önkormányzati törvény [2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (*Mötv.*)] tette meg. Az önként vállalt feladatokkal kapcsolatban a fő szabály, hogy mindent szabad, amit törvény nem tiltott, valamint az önként vállalt feladatok ellátása nem veszélyeztethette a kötelező feladatok ellátását. A jogszabályi keretek azonban lehetővé tették, hogy ágazati törvények új kötelező feladatokat határozzanak meg az önkormányzatok részére; ehhez azonban minden esetben a központi költségvetésnek biztosítania kellett a pénzügyi fedezetet. *Pálné* [2001] már 165 önkormányzati feladatot említ, amelyek közül *Horváth* [2002] 46-ot tekint alapvetőnek (*Vigvári* [2005]). E tendencia az új évezred első évtizedében tovább folytatódott, sok esetben úgy, hogy a finanszírozási háttérrel a központi kormányzat nem vagy csak részlegesen biztosította. *Vigvári* [2008] szerint ez lényegében konfliktusdecentralizálást jelentett: ennek során a központi kormányzatot költségvetési és politikai szempontból is tehermentesítették azzal, hogy érzékeny közfeladatokat megfelelő támogatás nélkül az önkormányzati rendszerre hárítottak. Ezzel párhuzamosan egyre jobban nőtt a kötött felhasználású támogatások szerepe is, amelyek egyes területeken lényegében csak végrehajtó szerepet hagytak az önkormányzatoknak; a decentralizált rendszer így vált egyre recentralizáltabbá (uo.).⁹ A központosítási fordulat következtében 2013-tól csökkentek az önkormányzati feladatok, és a finanszírozási rendszer is átalakult: az önkormányzati rendszer államháztartáson belüli súlya ezzel 25 százalékról 15 százalékra csökkent.

Szektorszinten elmondható, hogy az önkormányzatok folyó költségvetése többletet mutatott 1991 és 2017 között, sőt a pénzügyi kapacitás is végig pozitív tartományban volt (*1. ábra*).

Ugyanakkor az önkormányzati kötvények 2006 és 2008 közötti térnyerésével megjelent a működési célú, hosszú lejáratú eladósodás lehetősége.¹⁰ A kötvénykibocsátás előnye, hogy a hitelfelvétellel szemben a felhasználási célok nincsenek szigorúan meghatározva: a lebonyolítást követően a teljes összeg rendelkezésre áll az önkormányzat számláján, amivel szabadon gazdálkodhatnak. Az MNB felmérése szerint e források körülbelül 10 százaléka működési célú, míg 40 százaléka nem célhoz kötött volt (*Gál* [2011]). Ezzel összhangban 2007–2010 között csökkent a rövid lejáratú források bevonása és a rövid lejáratú hitelek kiváltása. Ugyanakkor a források jelentős részét nem használták fel, tartalékként az önkormányzatok forinteszközökbe (például bankbetétbe) fektették, amelyeket később szabadon működési vagy beruházási célokra fordíthattak (*Vasvári* [2013]). 2012-től a *Gst.* előírta, hogy önkormányzat működési célra csak éven belüli hitelt vehet fel. Ez mára azonban kikerült a törvény szövegéből: 2015-től a központi kormányzat hozzájárulásával az önkormányzat köthet hosszú lejáratú működési hitelt biztosító szerződést, ha annak célja bírósági határozatban foglalt fizetési kötelezettségének teljesítése vagy működési célú, nyertes európai uniós pályázat önrészeinek biztosítása. A központi kormányzat 2012 és

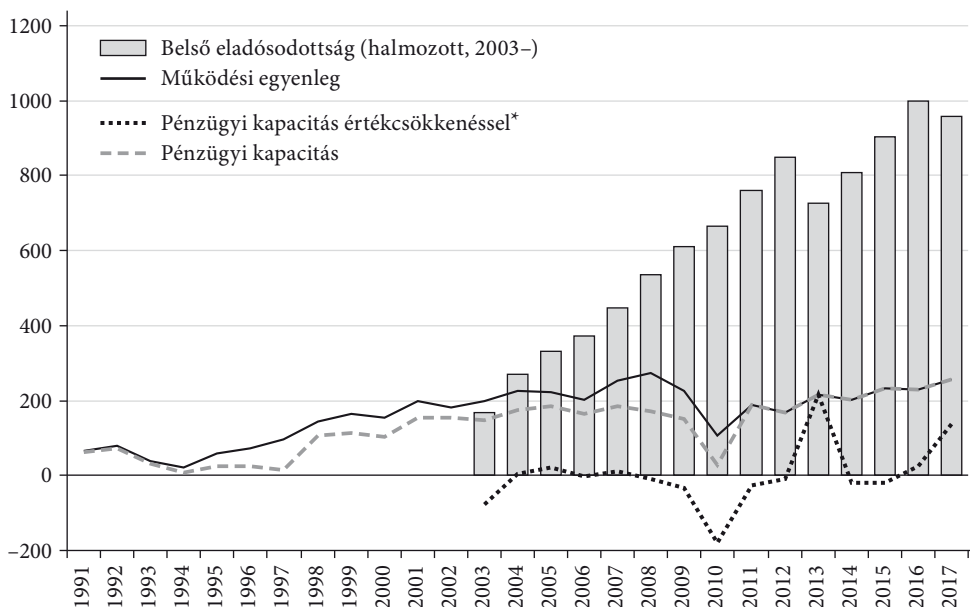
⁹ Vegyük észre, hogy a konfliktuskonténer megtöltése, valamint a jelen generációk kielégítése és kímélése ellentétes irányba hat; nem véletlen, hogy 2004-től jelentős mértékben nő a belső és külső eladósodottság és a kiegészítő önkormányzati támogatások igénybevétele (lásd később).

¹⁰ Az önkormányzati kötvényekről részletesen ír *Kovács* [2007], *Vigvári* [2009], *Vasvári* [2013].

1. ábra

Az önkormányzatok működési egyenlege, pénzügyi kapacitása és a belső eladósodtság alakulása (milliárd forint)

Milliárd forint



* Az értékcsökkenésre és a felújításra vonatkozó adatok csak 2003-tól állnak rendelkezésre.
 Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján saját szerkesztés.

2017 között csekély, összesen 6,6 milliárd forint értékben hagyott jóvá működési célú hitelfelvételt (Vasvári [2019b]).

A rendszerváltás egyik fő célkitűzése az állami tulajdon lebontása volt, amely cél érdekében az önkormányzatok jelentős ingatlanvagyonnal „gazdagodtak”; ezzel lényegében a településen található teljes tanácsai vagyon önkormányzati tulajdonba került. Az ingatlantulajdon biztosította a közfeladat-ellátás szabadságát és önállóságát. A vagyonátadással együtt azonban a fenntartási, pótlási és kezelési kötelezettségek is az önkormányzatokhoz kerültek, amelyek sem pénzügyileg, sem szakmailag nem voltak felkészülve e feladatok ellátására. A több mint 10 ezer milliárd forintos vagyon értékcsökkenése többnyire meghaladta a 200 milliárd forintot. Ennek teljes pótlására nagyságrendileg az önkormányzatoknak évente bevételeik 8,5 százalékát kellett volna fordítaniuk. Erre az önkormányzatok – folyamatosan növekvő közfeladat-ellátási terhek mellett – nem voltak képesek: az önkormányzatok belső eladósodottsága 2003 és 2017 között az ingatlanok tekintetében 769 milliárd forinttal, a teljes eszközállomány tekintetében pedig 958 milliárd forinttal nőtt (1. ábra). A vagyon pótlására a kormányzati transzferek megoldást jelenthettek volna, azonban Vigvári [2008] szerint e források jellemzően új kapacitások létrehozását támogatták a meglévők felújítása helyett. Ebből fakadóan a településeken az új beruházások és a meglévő vagyon állagának romlása párhuzamosan, egymástól függetlenül zajlott (Varga [2005]). A helyzetben pedig

az EU-források megjelenése sem javított számottevően. Pozitívum, hogy 2014-től az önkormányzatok a pénzforgalmi szemléletű mellett eredmény szemléletű számvitelt is végeznek, amely – mindamellett, hogy javíthatja az önkormányzatok gazdasági folyamatainak értékelhetőségét és hitelképességük felmérését a külső finanszírozók számára – az értékcsökkenést is feltünteti költségként.

A fentiek alapján elmondható, hogy az önkormányzati gazdálkodásban a folyó kiadások későbbre halasztását lehetett megfigyelni. Ennek elsődleges jele, hogy elmaradt a vagyonállomány állagának romlásával kapcsolatos értékcsökkenés pótlása, ami a vagyonállomány erodálódásához vezetett. E terhek nem jelentek meg explicit módon az önkormányzati kiadások között, és hatásuk a szavazókra is időben késleltetve jelentkezett (például leromlott iskola- vagy kórházépületek). Bár az önkormányzatok működésének egyenlege és a pénzügyi kapacitás is pozitív tartományban mozgott szektorszinten, az értékcsökkenés figyelembevételével képzett mutató több ízben is felvesz negatív értéket. A működési célú, hosszú lejáratú külső eladósodás elsősorban az önkormányzati kötvények térnyerésével vált lehetővé; bár erre az új jogszabályi környezet is lehetőséget ad, e hitelek volumene elenyésző. Ez alapján a hipotézist részben elfogadjuk.

2. hipotézis – a beruházások finanszírozása

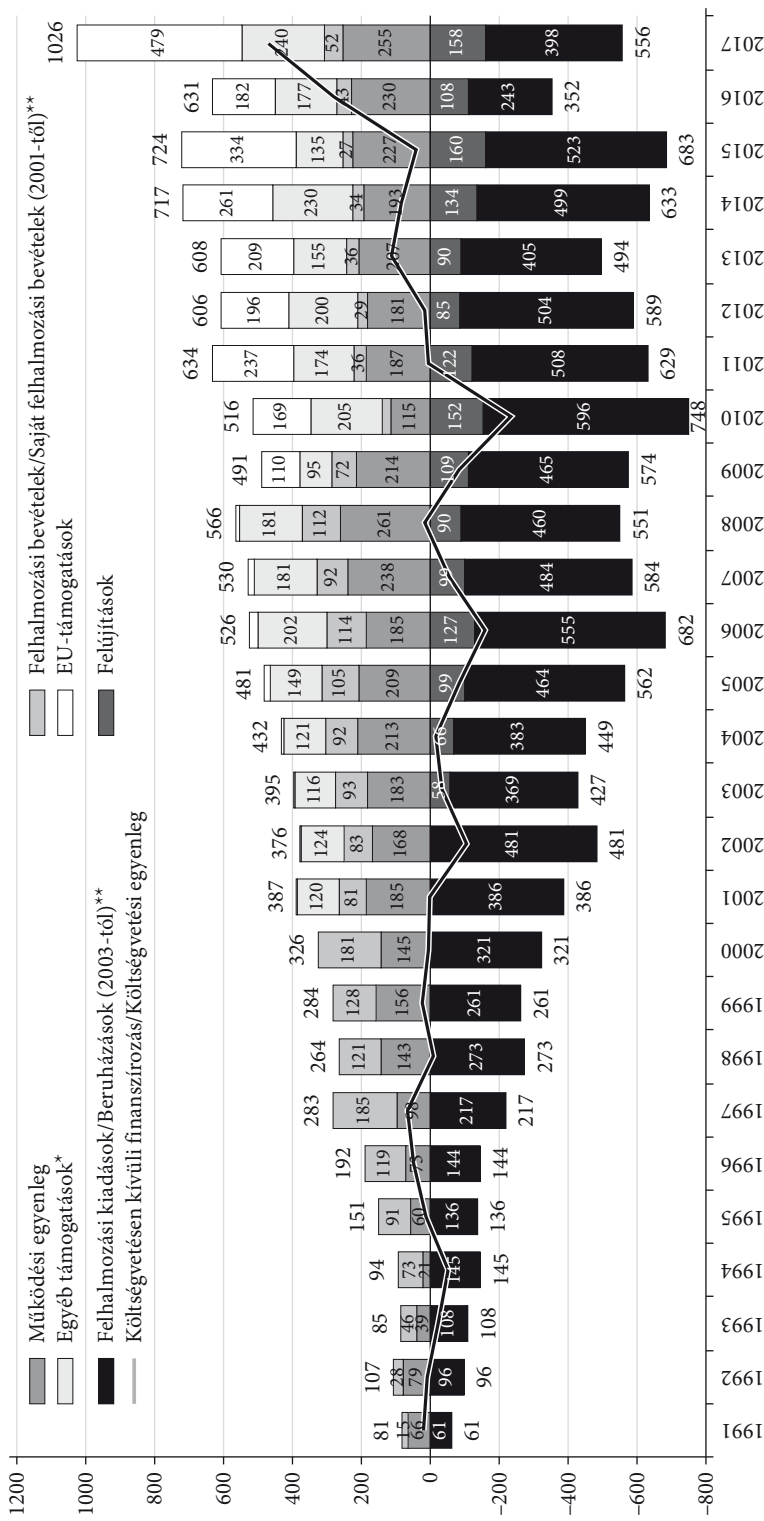
A közfeladatok finanszírozásánál láttuk, hogy az alapvető egyenlegek pozitívak voltak, és csak az értékcsökkenés figyelembevételével mutattak egyes években hiányt. Ezzel szemben a felhalmozási költségvetés – amely bevételi oldalon vagyonhasznosításból, vagyonértékesítésből és legfőképpen EU- és kormányzati támogatásból származó forrásokat, kiadási oldalon pedig gyakorlatilag a beruházásokat és felújításokat tartalmazza – jellemzően negatív. Ez azt jelenti, hogy e beruházásokat elsősorban a működési megtakarítások finanszírozzák, s ha ez nem elegendő, akkor költségvetésen kívüli források bevonására van szükség, ami hitelfelvételt vagy meglévő készpénztartalékok felhasználását jelenti.¹¹ Az önkormányzati beruházások finanszírozási struktúráját mutatja be a 2. ábra: a pozitív tartományban a költségvetési forrásokat (működési tartalék, saját felhalmozási bevételek, támogatások, ezen belül az EU-tól kapott finanszírozás), azaz a jelen generáció terheit, negatív tartományban pedig a felhalmozási kiadásokat tüntettük fel. A két oldal egyenlegét szaggatott vonallal jelöltük; ez a tartalékok felhasználása esetében a múlt, hitelfelvétel esetén a jövő generációinak tehermegosztásba való bevonását jelenti.¹²

Az önkormányzati rendszer első két évtizedében a választási évek ritmusában változott, hogy a beruházások finanszírozásában mennyire támaszkodnak külső

¹¹ Ez tulajdonképpen az önkormányzatok költségvetési egyenlege (többlete vagy hiánya), amely beleszámít a konszolidált államháztartási mutatókba.

¹² A helyzetet némiképp árnyalja a tartalékok képzésének forrása: ha a tartalékok banki forrásból származnak (mint ahogy az történt 2007 és 2010 között a kötvénykibocsátások során), akkor azok a jövő generációk megtakarításai, míg az egyes beruházások megvalósítására kapott támogatások a felhasználásig ugyancsak növelik a tartalékokat (mint ahogy az megfigyelhető 2017-ben).

2. ábra
Az önkormányzati beruházások és felújítások finanszírozási struktúrája (milliárd forint)



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

(kölségvetésén kívüli) forrásokra (együttal törekszenek a jelen generációk kímélésére). Ezt tovább fokozta, hogy az 1996-tól bevezetett, hitelfelvételt korlátozó jogszabályok is a belső erőforrások (például vagyonerőtesítés) felé terelték az önkormányzatokat.¹³ Ez alapján elmondható, hogy a beruházások finanszírozása – felújításokon túlmenően is – jellemzően a jelen generációkat terhelte. Jelentős eltolódás tapasztalható azonban abban, hogy a beruházások terhei térben hogyan jelentkeztek. 1990–2009 között a beruházások körülbelül kétharmadát a működési megtakarítások és a saját felhalmozási bevételek finanszírozták, csupán a fennmaradó egyharmad származott beruházásokra kapott támogatásból. Kivételt a választási évek jelentettek, amikor jelentősen megugrott a támogatások súlya a finanszírozási struktúrában. 2010-től egyharmadra csökkent a helyi erőfeszítések szerepe, ami nagyrészt az EU-támogatások térnyerésének köszönhető. Ezzel párhuzamosan a terhek időbeli megosztásának aránya is csökkent, ami összefügg az önkormányzati hitelfelvétel korlátozásával, illetve a 2011 és 2014 között zajlott adósságátvállalási folyamattal.

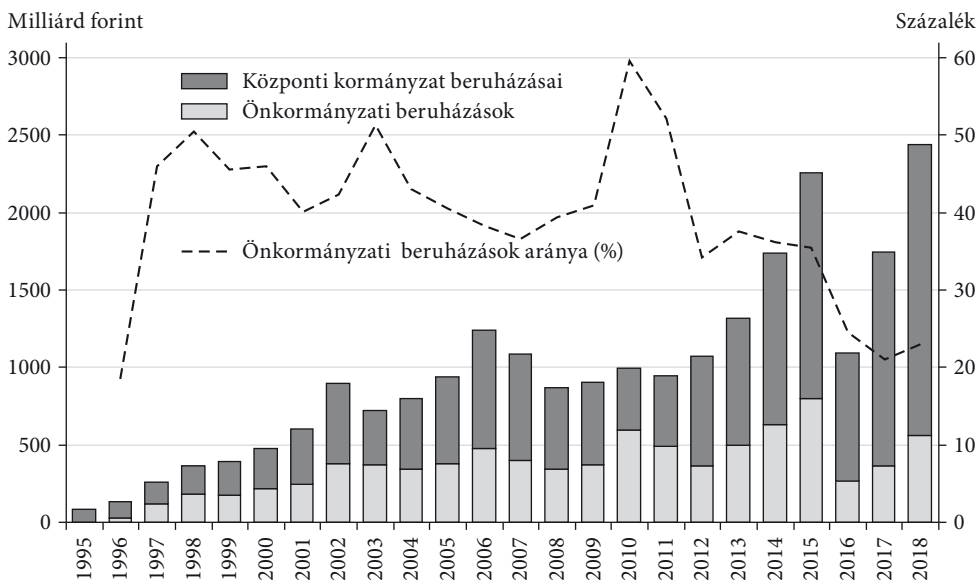
Ennek eredményeképpen az önkormányzati beruházások finanszírozásában csökkent a helyi erőfeszítések és a jövőbeli generáció teherviselésbe való bevonásának szerepe, és erősödtek a terhek térbeli megosztására vonatkozó törekvések. Ez azonban az önkormányzati függőség növekedésével járt: az önkormányzati beruházások megvalósulása egyre inkább a központi és az EU-támogatásokkal kapcsolatos döntések függvénye, mindamellett, hogy a központi kormányzat az önkormányzati hitelfelvételeket is kontrollálja. *Rodden és szerzőtársai* [2003] és *Dafflon* [2010] szerint az önkormányzati beruházások visszaszorulásával növekedhet a központi kormányzat befolyása a helyi beruházásokra. Ezt a magyar példa is alátámasztja: az új érában a központi kormányzat jó néhány, helyi érdekeket kielégítő fejlesztési programot valósít meg. Ez számos következménnyel jár: egyrészt nyilvánvalóan szűkül az önkormányzatok autonómiája, kiszolgáltatottá válnak a központi döntéseknek. Másrészt a távolságból adódóan a központi kormányzat kevésbé informált a helyi fejlesztési igényekről, emiatt a kereslet és kínálat jelentősen eltérhet. Harmadrészt fennáll a lehetősége, hogy a központi kormányzat döntéseit politikai szimpátia vagy lobbitevékenység alapján hozza meg, ami hátrányos helyzetbe hozza a kimaradó településeket. Negyedrészt e beruházásoknál nem követelmény, hogy a beruházással megvalósuló kapacitások működési kiadása biztosított legyen – ellentétben az önkormányzati hitelből megvalósuló beruházásokkal [*Gst.* 10/B. paragrafus 1. bekezdés b) pont], ami konfliktushoz vezethet a tekintetben, hogy ki legyen az új létesítmények fenntartója. A 2. ábrán látható, hogy 2010-től az önkormányzati projektek volumene enyhén csökkenő tendenciát mutat. A 3. ábra azt szemlélteti, hogy arányuk is jelentősen kisebb lett az állami beruházásokon belül: míg 2010-ig jellemzően az önkormányzatok valósították meg a projektek felét, addig ez az arány tartósan 25 százalék alá esett 2018-ra.

Összefoglalva, jelentősen nőtt a központi döntések és támogatások (ideértve az EU-forrásokat is) szerepe az önkormányzati beruházásokban. Ennek köszönhetően az igazságos és méltányos teherviselés sem térben, sem időben nem valósult meg. Az önkormányzati döntéshozók célja a támogatásmaximalizálás, ami sokszor azzal jár, hogy nem azok a beruházások/felújítások valósulnak meg, amelyekre a helyi

¹³ Ezen időszak vagyongazdálkodási kérdéseivel részletesen foglalkozik *Vigvári* [2007].

3. ábra

A központi kormányzat és az önkormányzatok bruttó állóeszköz-felhalmozása (milliárd forint)



Forrás: Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján saját számítás és szerkesztés.

közösségnek szüksége van, hanem amelyekre a központi kormányzat pénzt vagy engedélyt ad. Ez szélsőséges esetben oda vezethet, hogy a települési vezetőknek nem érdemes megismerniük a helyi igényeket, mert csak az a projekt valósulhat meg, amelyre az önkormányzat kap pénzt. A helyi igényeket kielégítő, de kormányzati támogatást nem élvező beruházások csak saját kapacitások terhére valósíthatók meg, azonban a működési tartalékok az önkormányzati reformmal csökkentek, míg a hitelfelvételek engedélyezésével a külső forrásbevonási lehetőségek szűkültek. A helyzetet súlyosbítja, hogy a támogatási döntések (lásd 3. HIPOTÉZIS) és a hitelfelvételek jóváhagyására vonatkozó döntések gyakran átpolitizáltak (Vasvári [2019a]), így egyes települések még jelentősebb hátrányba kerülnek. A fentiek alapján a 2. HIPOTÉZIST elvetjük.

3. hipotézis – politikai klientelizmus a diszkrecionális támogatásokban

Az 1–2. HIPOTÉZIS ellenőrzése során a haszonélvezők és teherviselők köre időbeli eltéréseinek vizsgálatából indultunk ki, majd a 2. HIPOTÉZISNÉL a térbeli egyezőséget is górcső alá vettük. A 3. HIPOTÉZIS során kizárólag a térbeli vizsgálatokra koncentráltunk: arra keressük a választ, hogy megjelenik-e az önkormányzati vezetők gondolkodásában a puha költségvetési korlát, azaz törekednek-e a terhek áthárítására a működtetés, illetve a beruházások finanszírozása során. Ehhez nem elegendő feltétel a diszkrecionális támogatások megléte (bár már önmagában ez is okozhatja a felpuhulást); a támogatási döntéseknek olyan mintázatot kell követniük, amely egyes

önkormányzatokkal való kivételezésre utal. A hipotézis ellenőrzéséhez ezért a politikai klientelizmus megjelenését vizsgáljuk a diszkrecionális döntésekben.

A működési célú diszkrecionális támogatások csaknem születésük óta végigkísérik az önkormányzatok gazdálkodását. Az első ilyen támogatási forma az 1993-tól elérhető „önhibájukon kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok támogatása” (önhiki) elnevezésű forma. Ez hivatott kezelni a gazdasági sokkokat, illetve a forrásszabályozási rendszer anomáliáit. Egy jól megtervezett finanszírozási rendszerben e támogatásokra jellemzően a forrástervezés során perifériára szorult önkormányzatok számíthatnak. Az igénybevétel szabályai folyamatosan szigorodtak annak érdekében, hogy a tudatosan felelőtlenül gazdálkodó önkormányzatok ne itt keressenek menedéket. Ennek következtében e támogatási forma egyre inkább szabálya alapúvá, a rendszer részévé vált. Az önhiki mellett 2000 óta kiegészítő funkciót töltött be a „működésképtelen helyi önkormányzatok egyéb támogatása”. Itt a jogosultságnak már nem voltak lefektetett szabályai, arról egy személyben a miniszter döntött. Az indoklás szerint

„e forrás az önkormányzatok egyedi, nem tipizálható – és emiatt az önhiki keretében nem kezelhető – működési problémáinak rendezésére szolgált”.¹⁴

Tehát az alapvetően a forrásfinanszírozási logikából kieső önkormányzatok támogatására létrehozott önhikin túl létrehoztak egy további támogatási formát az immár innen is kieső önkormányzatok részére, amelynek a 2000-es évek második felében egyre nőtt a súlya. Az önkormányzati rendszer átalakításával párhuzamosan a korábbi támogatási formák helyét új konstrukciók vették át. Az önkormányzatok rendkívüli támogatása vette át a működésképtelen önkormányzatok támogatásának szerepét, s a rendkívüli támogatás odaitélésének ezúttal sincsenek szigorú szabálya alapú szempontjai. Ezenfelül 2013-ban az önkormányzatok többsége úgynevezett „szerkezetátalakítási tartalékban” részesült. További központi forrást jelentenek a beruházásokhoz kapcsolódó központi és EU-támogatások. A diszkrecionális támogatások speciális formáját jelentik az önkormányzatok kimentésével kapcsolatos támogatások, ezek nagy része kétségtelenül a 2011 és 2014 között lezajlott, teljes körű adósságátvállalás során került az önkormányzatokhoz, azonban egyes önkormányzatok 2011-ben kormányhatározatban kaptak támogatást rövid lejáratú hitelek törlesztéséhez, vagy több ízben sor került egyedileg adósságátvállalására.¹⁵ Egyes önkormányzatok egyedi kormányhatározatban való támogatása 2011-től vált elterjedté,¹⁶ aminek keretében működési és fejlesztési célra kaptak forrásokat. (A támogatások alakulását a *Függelék F1. és F2. ábrája* mutatja be.)

A vizsgálat eredményeit a 4. ábra és a *Függelék F1. táblázata* tartalmazza. Elmondható, hogy 2002–2018 között megfigyelhető volt az a tendencia, hogy az ellenzéki önkormányzatok háttérbe szorultak a kormányzati döntések során. Ezt az egy településre jutó

¹⁴ 2011. évi CXXXIII. törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról, IX. fejezet, szöveges indoklás, 9. o.

¹⁵ Például a központi kormányzat többek közt 2011 őszén hét Veszprém megyei településtől vállalt át adósságot (*Átvállalja hét...* [2011]).

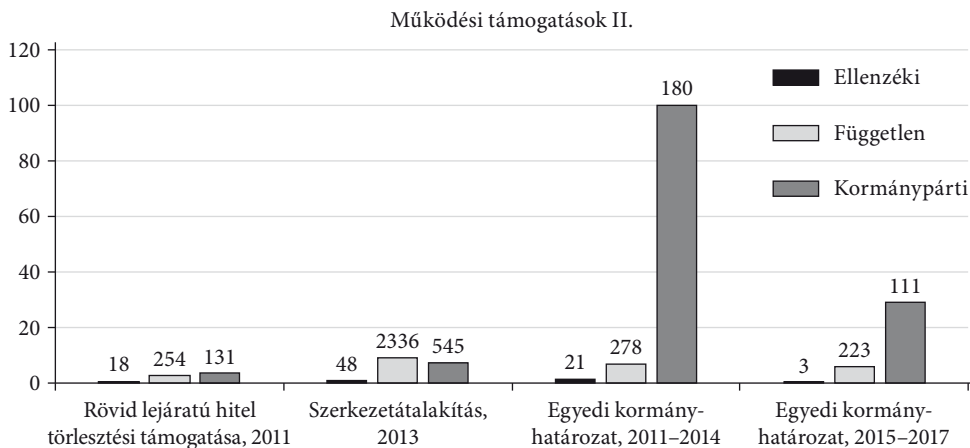
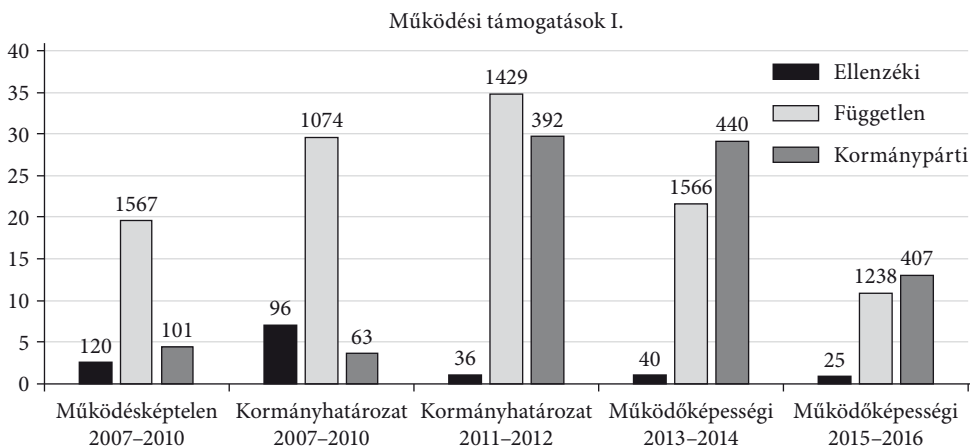
¹⁶ Ugyan 2010 előtt is jutottak így forráshoz az önkormányzatok – jellemzően a fővárosi közlekedés került így módon támogatásra –, de ennek mértéke és az érintett önkormányzati kör alapján szerepük marginális volt.

támogatás összege és a politikai elköteleződés közötti kapcsolatot a kapott statisztikai mérőszámok is alátámasztják. Közepesen erősnek bizonyult a kapcsolat 2007 és 2010 között a működésképtelen önkormányzatok támogatásánál, valamint az önhiki 2011–2012 években nyújtott támogatásánál. E két támogatási forma 2007 és 2010 közötti összevetéséből megállapítható, hogy előbbi odaítélésénél nagyobb szerepet játszhattak a politikai szempontok, ami alátámasztja várakozásainkat. A működésképtelen önkormányzatok támogatásának 2011. évi megszűnésével azonban úgy tűnik, hogy az önhiki odaítélésének a szabályai is fellazultak: a 2013-tól létező önkormányzatok működőképességi és rendkívüli támogatásában azonban már csökkent a politikai szimpátia szerepe. Az eredményeket kontrollellenőrzések is megerősítik.

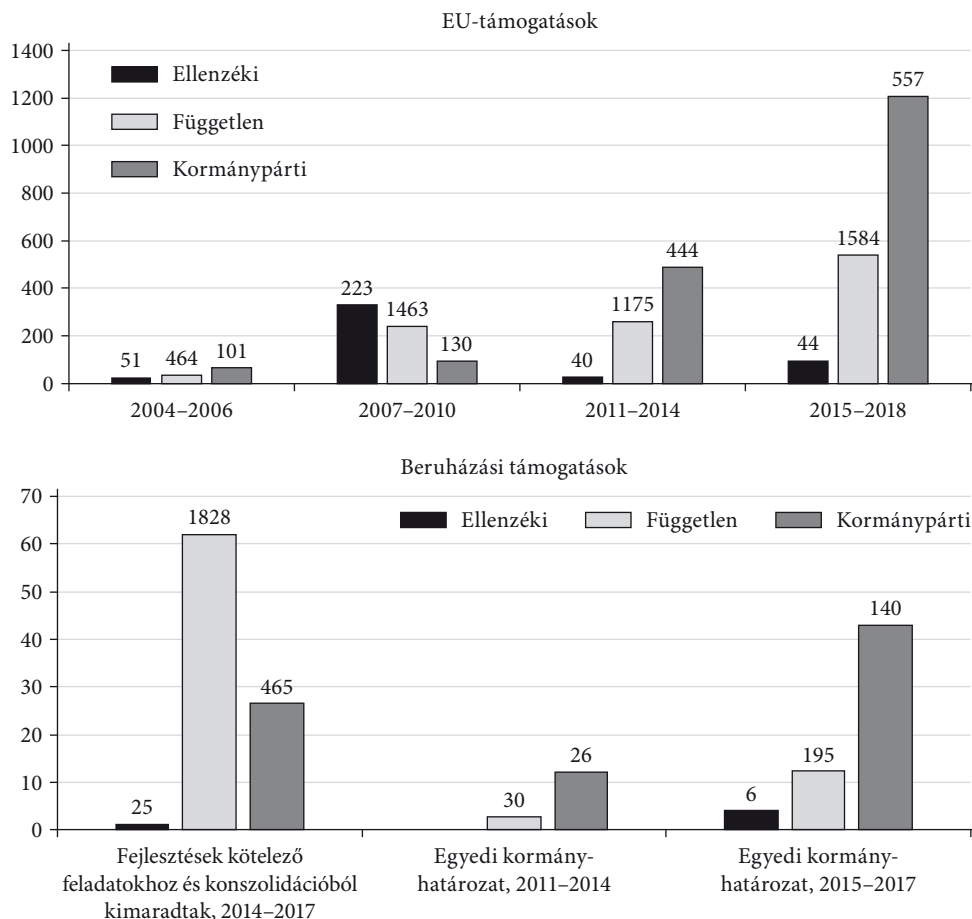
A beruházási támogatások kapcsán elmondható, hogy egyedi kormányhatározat alapján ellenzéki önkormányzat nem részesült támogatásban 2011 és 2014 között. Azonban 2015 és 2017 között az egy településre jutó támogatás épp az ellenzéki településeknél a legmagasabb, igaz, ez mindössze hat önkormányzatot érintett.

4. ábra

Az egyes központi támogatások összege politikai elköteleződés alapján (milliárd forint)



A 4. ábra folytatása



Megjegyzés: az oszlopok felett a támogatott önkormányzatok számát tüntettük fel.

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

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

Az adósságkonszolidáció során a központi kormányzat hatáskörében egyedileg meghozott döntéseket eltérő módszertannal vizsgáltuk, amire az 5000 fő feletti települések 2013 első féléve során lezajlott részleges kimentése ad lehetőséget. Az e körben lezajlott részleges konszolidáció mértékét először objektív mutatószám (egy főre

jutó iparűzésiadóerő-képesség) alapján határozták meg, azonban a tényleges átvállalási mértékek jelentős különbséget mutattak a tervezett értékekhez képest (4. táblázat).

4. táblázat

Az adósságtvállalás tervezett és tényleges mértéke, átlag (százalék)

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

Forrás: Kornai [2014] 895. o. F4. táblázat.

A politikai klientelizmus hatásának számszerűsítéséhez önkormányzatonként kiszámoltuk a tervezett és a tényleges átvállalási mérték közötti változást (ez minden esetben pozitív volt). A politikai kötődés és a változás mértéke közötti kapcsolat a szóráshányados alapján közepesen erős volt (0,407), míg a szórásnégyzet-hányados értéke 16,6 százalék.

A fentiek alapján a 3. HIPOTÉZIST elvetjük. A működéssel és beruházással kapcsolatos támogatási döntésekben megjelennek a politikai klientelizmus jelei, bár azok nem mondhatók szorosnak. Az önkormányzati vezetők azt érzékelhetik, hogy a központi kormányzat bőkezűbb a kormánypárthoz közelebb álló településekkel, amit az adósságkonszolidáció tapasztalatai is alátámasztanak. E folyamatok összességében a politikai kapcsolatok erősítésére, patrónus–kliens viszonyok kialakítására ösztönözhetik az önkormányzatokat, ami végső soron a költségvetési korlát felpuhulásához vezet.

Következtetések

A decentralizáció kiindulási pontja, hogy az egyes településeken élők közjavak iránti preferenciái eltérnek, ezért azokat érdemes helyi szinten kielégíteni. A jóléti veszteség azonban akkor szűnik meg, ha a költségviselők és haszonélvezők köre nem válik el egymástól. Tanulmányunk középpontjában ezért a költségviselők és a haszonélvezők állnak. A szakirodalom áttekintése során kísérletet tettünk a terhek időben és térben való szétterítésének bemutatására, a puha költségvetési korláttal való kapcsolat feltárására. Ez elvezetett minket az *expanziós kényszer* jelenségéhez, amely az önkormányzati vezetők elsődleges motivációja a túlköltekezésre. A központi kormányzat motivációja a kimentésre ezzel szemben sokrétűbb lehet, amelyben a negatív extern hatások csökkentése mellett szerepet játszhatnak politikai szempontok is. A tanulmány második felében három hipotézist vizsgáltunk meg a magyar önkormányzati rendszer elmúlt csaknem harminc évének időszakára vonatkozóan. Bemutattuk, hogy a közfeladatok ellátásával kapcsolatban

elsősorban a vagyonállomány leromlása, a belső eladósodottság növekedése útján merült fel a terhek jövő generációkra való áthárítása; a jóléti kiadások hosszú lejáratú forrásból való finanszírozása jellemzően csak az önkormányzati kötvénykiadások rövid időszaka alatt megfigyelhető.

Ugyanakkor a térbeli áthárítás, a kiegészítő központi támogatások igénylése egyre inkább rendszerszerűvé vált, amelyben a politikai klientelizmus jelei is megfigyelhetők voltak. A beruházások finanszírozásában egyre inkább csökkent a helyi erőforrások súlya, egyúttal növekedett a támogatások szerepe. Az e támogatásokkal kapcsolatos döntések azonban ugyancsak mutatnak politikai mintázatot. Összességében *Fink–Stratman* [2009] eredményeit igazoltnak látjuk a magyar önkormányzati rendszerben is: a költségvetési korlát nem egységes az önkormányzatok számára, azok politikai mintázatot követnek. A kedvezményezett önkormányzatok inkább számíthatnak támogatásra közfeladataik finanszírozásához vagy beruházásaik megvalósításához, kevésbé vannak feszes költségvetési politikára kényszerítve. Mivel a hitelfelvétel jóváhagyásában is megfigyelhető a politikai kötődés (*Vasvári* [2019a]), a saját beruházások megvalósításában is előnyt élveztek a kedvezményezett önkormányzatok. Ezt tovább fokozta, hogy az állam közvetlenül egyre nagyobb szerepet vállalt a helyi igényű beruházások megvalósításában. Nagyban sérült az igazságos és méltányos teherviselés elve, a kivételezett önkormányzatok és azok lakosai „ingyen, de legalábbis olcsón ebédelhettek”.¹⁷ Ezért elsősorban nem az a baj, hogy az önkormányzati beruházásokból gyakran főtereket újítottak meg, a fő problémát abban kell keresni, hogy ennek nem mindig a haszonélvező helyi lakosok viselik a terheit.

Következtetésünk az, hogy a közfeladatok ellátását és a helyi beruházásokat csak indokolt esetben és transzparens módon célszerű a központi kormányzatnak finanszíroznia. Utóbbi azonban épp a belső eladósodottság csökkentésében lehet indokolt, tekintettel annak általános jellegére és arra, hogy az önkormányzati költségvetések ehhez nem rendelkeznek megfelelő mozgástérrel. Ezen túlmenően azonban helyi kézben kell hagyni a helyi érdekű beruházásokat; ezzel biztosítható, hogy az igényeknek megfelelő projektek valósuljanak meg. Ehhez azonban elengedhetetlen a *szabad* önkormányzati hitelfelvétel. Csak így biztosítható a beruházásokhoz szükséges forrás, és csak így valósulhat meg a generációk közötti igazságos teherviselés. Ugyanakkor – ahogy ezt a magyar példa is alátámasztja – az önkormányzati hitelfelvétel egy újabb lépés lehet a költségvetési korlát felpuhulásában: az önkormányzatok és a hitelező bankok egyaránt feltételezhetik, hogy pénzügyi probléma esetén (például hitelek törlesztésekor) a központi kormányzat segítségükre siet. Ezt a várakozást csak megerősítette a 2011–2014 között zajlott kimentés, és az új jogszabályi rendszer sem kezelte érdemben: aki a mai rendszerben a központi kormányzat engedélyével hitelhez jut, joggal feltételezheti az implicit állami garanciát. Ezért a költségvetési korlátot enyhébb központi eszközökkel és legfőképpen a piaci mechanizmusok megerősítésével indokolt megkeményíteni.

¹⁷ Hivatkozva Adam Smith gondolataira (*Smith* [1776/1959]).

Hivatkozások

- AHMAD, E.–ALBINO-WAR, M.–SINGH, R. [2006]: Subnational Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations. Megjelent: *Ahmad, E.–Brosio, G.* (szerk.): *Handbook of Fiscal Federalism*. Edward Elgar, Cheltenham, 405–427. o.
- ÁTVÁLLALJA HÉT... [2011]: Átvállalja hét Veszprém megyei település devizahitelét az állam. Origo, november 3. <https://aktiv.origo.hu/gazdasag/20111103-atvallalja-het-veszprem-megyei-telepules-devizahitelet-az-allam.html>.
- DAFFLON, R. [2010]: Local Debt: from Budget Responsibility to Fiscal Discipline. IEB 6th Symposium on Fiscal Federalism. Barcelona, 2010. június 14–15. <https://core.ac.uk/download/pdf/20656701.pdf>.
- FINK, A.–STRATMANN, T. [2009]: Institutionalized Bailouts and Fiscal Policy: The Consequences of Soft Budget Constraints. CESifo Working Paper, No. 2827. 49 o. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.2011.00511.x>.
- GÁL ERZSÉBET [2010]: Az „önkormányzati risk mapping”, avagy a „CAMELS típusú” elemzésen alapuló önkormányzati rating és monitoring rendszer. *Tér és Társadalom*, 24. évf. 1. sz. 83–101. o.
- GÁL ERZSÉBET [2011]: Kell-e szabályozni az önkormányzati hitelfelvételt? *Pénzügyi Szemle*, 56. évf. 1. sz. 124–144. o.
- HORVÁTH M. TAMÁS [2002]: *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Dialog Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 220 o.
- HORVÁTH M. TAMÁS–PÉTERI GÁBOR–VÉCSEI PÁL [2014]: A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990–2012. *Közgazdasági Szemle*, 61. évf. 2. sz. 121–147. o.
- IMF [2018]: Government Finance Statistics Database <http://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>.
- JANKOVICS LÁSZLÓ [2016]: Local Government Finances in Hungary: From the Culprit of Fiscal Slippages to a Source of Stability? *Society and Economy*, Vol. 38. No. 4. 455–478. o. <https://doi.org/10.1556/204.2016.38.4.2>.
- JENKNER, E.–ZHONGJIN, L. [2014]: Sub-National Credit Risk and Sovereign Bailouts. Who Pays the Premium? IMF Working Paper, WP/14/20, 29 o. <https://doi.org/10.5089/9781484398876.001>.
- KORNAI JÁNOS [2012]: Központosítás és kapitalista világ gazdaság. *Népszabadság*, január 28. 1. és 6–9. o.
- KORNAI JÁNOS [2014]: Bevezetés A puha költségvetési korlát című kötethez. *Közgazdasági Szemle*, 61. évf. 7–8. sz. 845–897. o.
- KOVÁCS GÁBOR [2007]: *Önkormányzati kötvénykibocsátások Magyarországon: tapasztalatok és lehetőségek*. PhD-értekezés, Széchenyi István Egyetem Multidiszciplináris Társadalomtudományi Doktori Iskola, Győr, 214 o.
- KSH [1995–2017]: A kormányzati szektor főbb adatai a nemzeti számlák módszertana szerint, 1995–2017. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qp001w.html.
- KSH [2018]: Helyiségnévtár, 2018.01.01. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, <http://www.ksh.hu/apps/hntr.main>.
- LENTNER CSABA [2014]: A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf. 3. sz. 330–344. o.
- MÁK [1990–2012]: *Önkormányzatok éves költségvetési beszámolóinak aggregált adatai, 1990–2012*. Magyar Államkincstár, Budapest, <http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/ext/k11/2>.

- MÁK [1990–2017]: Önkormányzatok éves költségvetési beszámolói, 2007–2017. Magyar Államkincstár, Budapest.
- MIKE KÁROLY [2009]: Adalékok a föderalizmus gazdaságtanához – alkalmazásokkal az európai integrációra. PhD-doktori értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdasági Doktori Iskola, 195 o.
- MOLNÁR PETRONELLA–HEGEDŰS SZILÁRD [2018]: Municipal Debt Consolidation in Hungary (2011–2014) in an Asset Management Approach. *Polgári Szemle*, 14. évf. Különszám, 81–92. o. <https://doi.org/10.24307/psz.2018.0406>.
- MUSGRAVE, R. A. [1959]: *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill, New York, 628 o.
- NVI [2002–2014]: Önkormányzati választások eredményei, 2002–2014. A 2014. évi önkormányzati választások eredményét adatbázisba rendezve a GeoX Kft. bocsátotta rendelkezésemre. Nemzeti Választási Iroda, Budapest.
- OATES, W. E. [1972]: *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York, 256 o.
- OATES, W. E. [2005]: Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, Vol. 12. No. 4. 349–373. o. <https://doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9>.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA [2001]: Regionális politika és közigazgatás. Dialog Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 304 o.
- ROBINSON, J. A.–TORVIK, R. [2009]: A political economy theory of the soft budget constraint. *European Economic Review*, Vol. 53. No. 7. 786–798. o. <https://doi.org/10.3386/w12133>.
- RODDEN, J.–ESKELAND, G. S.–LITVACK, J. [2003]: Introduction and Overview. Megjelent: *Rodden, J.–Eskeland, G. S.–Litvack, J.* (szerk.): *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, The MIT Press, Cambridge–Massachusetts, 3–31. o.
- SAMUELSON, P. A. [1954]: The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36. No. 4. 387–389. o. <https://doi.org/10.2307/1925895>.
- SIVÁK JÓZSEF–VIGVÁRI ANDRÁS [2012]: Rendhagyó bevezetés a közpénzügyek tanulmányozásába. Complex Kiadó Kft., Budapest, 261 o.
- SMITH, A. [1776/1959]: A nemzetek gazdagsága. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- SZALAI ÁKOS [2002]: Fiskális föderalizmus. Áttekintés. *Közgazdasági Szemle*, 49. évf. 5. sz. 424–440. o.
- TER-MINASSIAN, T.–CRAIG, J. [1997]: Control of subnational government borrowing. Megjelent: *Ter-Minassian, T.* (szerk.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. International Monetary Fund, Washington, 156–172. o.
- VARGA ISTVÁN [2005]: Gondolatok az önkormányzatok vagyongazdálkodásának reformjáról. Megjelent: *Vigvári András* (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. TIMP Kft., Budapest, 91–114. o.
- VASVÁRI TAMÁS [2013]: Az önkormányzatok 2011. évi gazdálkodása adósságszolgálatuk kizorító hatásának tükrében. *Pénzügyi Szemle*, 58. évf. 3. sz. 310–335. o.
- VASVÁRI TAMÁS [2019a]: Hardening the budget constraint: Institutional reform in the financial management of Hungarian local governments. *Acta Oeconomica*, megjelenés alatt.
- VASVÁRI TAMÁS [2019b]: A fiskális decentralizáció és a puha költségvetési korlát összefüggései a magyar önkormányzati rendszerben. PhD-értekezés (tervezet). Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, 164 o.
- VIGVÁRI ANDRÁS [2005]: *Közpénzügyeink*. KJK Kerszöv. Kft., Budapest, 388 o.
- VIGVÁRI ANDRÁS [2007]: A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 379 o.
- VIGVÁRI ANDRÁS [2008]: Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. *Tér és Társadalom*, 22. évf. 1. sz. 141–167. o.

- VIGVÁRI ANDRÁS [2009]: Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 56. évf. 7–8. sz. 709–730. o.
- VIGVÁRI ANDRÁS [2011]: Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák. *Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest*, 116 o.

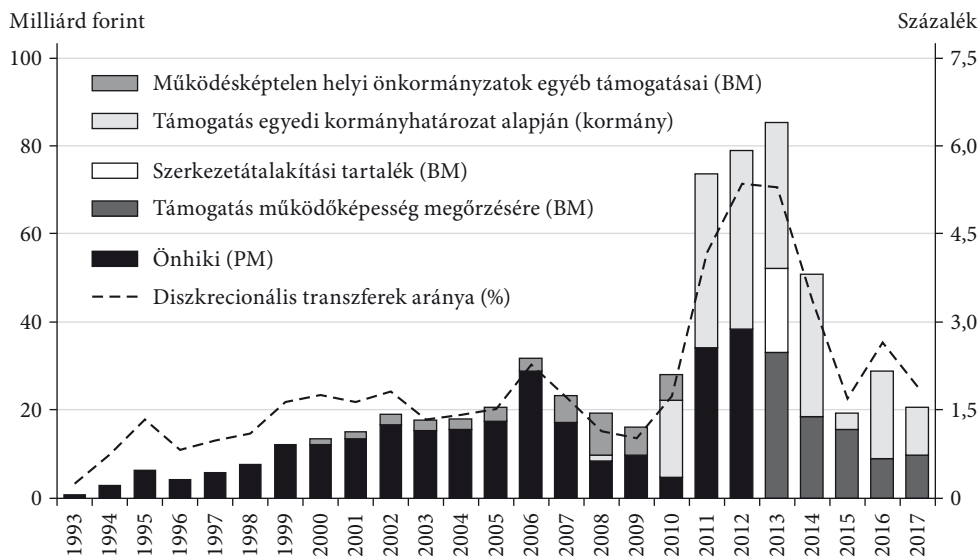
Jogsabályok

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (*Ötv.*).
1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezi eljárásáról.
2007. évi CXXVIII. törvény a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetésének végrehajtásáról.
2008. évi LXXVIII. törvény a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetésének végrehajtásáról.
2009. évi CXXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásáról.
2010. évi XCVIII. törvény a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetésének végrehajtásáról.
2011. évben elfogadott Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).
2011. évi CXXXIII. törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról.
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (*Mötv.*).
2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról (*Gst.*).
2012. évi CLV. törvény a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény végrehajtásáról.
2013. évi CXCI. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény végrehajtásáról.
2014. évi LXII. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény végrehajtásáról.
2015. évi CLXXII. törvény Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény végrehajtásáról.
2016. évi CXXII. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény végrehajtásáról, T/12284.
2017. évi CLXX. törvény Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény végrehajtásáról.
2018. évi T/1671 törvényjavaslat Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény végrehajtásáról.

Függelék

F1. ábra

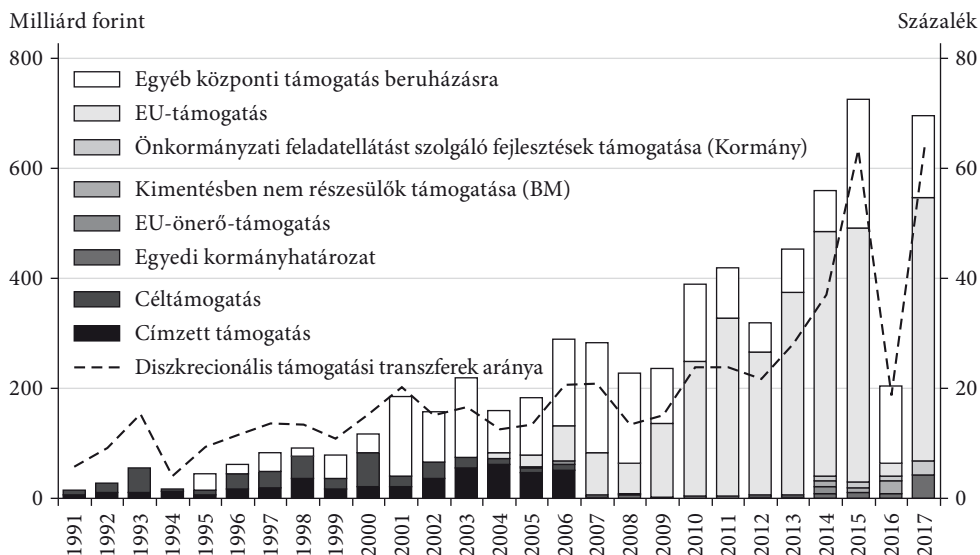
A helyi önkormányzatok működéssel kapcsolatos diszkrecionális támogatásai (milliárd forint) és annak aránya (százalék) az összes kormányzati transzferen belül



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

F2. ábra

A helyi önkormányzatok beruházásokkal kapcsolatos diszkrecionális támogatásai (milliárd forint) és annak aránya (százalék) az összes kormányzati transzferen belül



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

F1. táblázat

A diszkracionális támogatások átlagos összege (ezer forint) és a politikai elköteleződés közötti kapcsolat erősségének meghatározása

	Működésképtelen önkormányzatok támogatása, 2007–2010		Önhiki		Önkormányzatok működőképességének támogatása					
	2007–2010		2011–2012		2013–2014					
	egy főre	településre egy főre	településre egy főre	településre egy főre	településre egy főre	településre egy főre				
Ellenzéki	21497,9	12,8	74283,5	27,8	32536,3	17,9	26491,1	9,9	36449,7	6,1
Független	12515,4	22,2	27661,1	31,8	24383,2	28,2	13815,9	13,9	8833,9	9,5
Kormánypárti	44212,2	23,3	58770,7	22,3	75922,4	31,4	66495,1	17,3	32207,6	12,2
Teljes sokaság	14908,7	21,6	32880,6	31	35420,8	28,7	25392,5	14,6	14943,8	10,1
Szóráshányados	0,352	0,086	0,248	0,076	0,320	0,081	0,217	0,078	0,255	0,081
Szórásnégyzet-hányados (százalék)	12,37	0,70	6,17	0,60	10,26	0,60	4,72	0,60	6,49	0,70
	jutó támogatás									
	Rövid lejáratú hitelek törlesztésének támogatása, 2011		Szerkezetátalakítási tartalék, 2013		Működési támogatás egyedi kormányhatározat alapján					
	településre	egy főre	településre	egy főre	településre	egy főre	településre	egy főre	településre	egy főre
	jutó támogatás									
Ellenzéki	40010,4	4,5	18007,0	3,2	68866,1	9,8	8937,7	17		
Független	10987,9	4,4	3873,9	3,4	25079,3	12,2	25880,1	32,9		
Kormánypárti	26632,7	3,4	13790,8	3,2	557497,7	21,7	261624,2	26,6		
Teljes sokaság	17369,7	4,1	5950,8	3,4	227072,7	15,7	103378,0	30,7		
Szóráshányados	0,291	0,074	0,239	0,023	0,318	0,144	0,214	0,048		
Szórásnégyzet-hányados (százalék)	8,49	0,50	5,70	0,10	10,12	2,10	4,57	0,20		

Az FI. táblázat folytatása

	EU-támogatások							
	2004–2006		2007–2010		2011–2014		2015–2018	
	településre	egy főre	településre	egy főre	településre	egy főre	településre	egy főre
	jutó támogatás							
Ellenzéki	455,6	46	1489,2	98,6	720,4	90,1	2165,4	158,2
Független	78,4	49,9	164,2	106,9	222,1	131,3	342,1	254,9
Kormánypárti	683,9	38,1	732,1	128,8	1102,7	133,8	2170,2	356,6
Teljes sokaság	208,9	47,7	367,5	107,4	469,8	131	844,8	278,9
Szóráshányados	0,421	0,062	0,355	0,03	0,309	0,025	0,212	0,111
Szórásnégyzet-hányados (százalék)	17,74	0,39	12,63	0,09	9,56	0,06	4,48	1,24
	Fejlesztési támogatás kötelező feladathoz + konszolidációból kimaradtak támogatása, 2014–2017				Fejlesztési támogatás egyedi kormányhatározat alapján, 2011–2014		Fejlesztési támogatás egyedi kormányhatározat alapján, 2015–2017	
	településre	egy főre	településre	egy főre	településre	egy főre	településre	egy főre
	jutó támogatás							
Ellenzéki	43 120,4	16			64 4733,3			13,8
Független	33 857,6	45			62 216,4			50,5
Kormánypárti	56 579,5	29,5			306 104,3			38,8
Teljes sokaság	38 515,6	41,6			172 595,9			45
Szóráshányados	0,152	0,161			0,308			0,094
Szórásnégyzet-hányados (százalék)	2,30	2,60			9,48			0,90

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