

VASVÁRI TAMÁS–POCSAI ERZSÉBET

Kontrollok az önkormányzati hitelezésben – az elmúlt évtized tanulságai

Az önkormányzati feladatok központosításával és az adósságkonszolidációval párhuzamosan a központi kormányzat aktív és passzív szabályozói eszközök bevezetésével próbálta elejét venni a szubnacionális szintről eredő újabb államháztartási kockázatoknak. Jelen tanulmány célja, hogy láttelepet adjunk arról, hogyan alakult a bevezetett kontrollmechanizmusok hatására az önkormányzati rendszer pénzügyi helyzete, hitelkereslete és hitelkínálata a reform óta eltelt bő egy évtizedben. Eredményeink rámutatnak arra, hogy a bevezetett intézkedések államháztartási szempontból érték céljukat: az önkormányzati adósság súlya európai összehasonlításban is rendkívül alacsony, az adósságállomány felépülése is mintegy harmadára lassult a reformot megelőző évtizedhez képest. Ennek megfelelően az önkormányzati szektor szerepe az önkormányzatokat finanszírozó bankok szempontjából az aktív (hitelezési) oldalról a passzív oldalra helyeződött át, amelyet így elsősorban likviditáskezelési megfontolások alakítanak. A 2022-ben tapasztalt gazdasági sokkok és kiugró költségvetési hiány azonban felhívják a figyelmet a központi transzferektől való túlzott függőség és a kifeszített gazdálkodás kockázataira. Az aktív kontroll az önkormányzati hiteltranzakciók felett sikeresen ellensúlyozta az adósságkonszolidáció pozitív hitelkínálati hatásait, ugyanakkor az államháztartási megfontolások mellett a politikai szempontok is jelentős szerepet kapnak a hitelügyletek jóváhagyása során.*
Journal of Economic Literature (JEL) kód: H60, H70, H74.

A Világbank 1996-ban a szubnacionális kormányzatok hitelfelvételi szokásainak felmérése céljából megvizsgálta az OECD-országokat. A vizsgálat számos és lényeges megállapítást tett, továbbá megfogalmazta a helyi önkormányzatok hitelfelvételeinek

* Vasvári Tamás részvétele a TKP2021-NKTA-19. számú projektben az Innovációs és Technológiai Minisztérium Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NKTA pályázati program finanszírozásában valósult meg.

Vasvári Tamás a PTE Közgazdaságtudományi Karának tudományos munkatársa (Gazdaságtudományi Kiválósági Központ) (e-mail: vasvari.tamas@ktk.pte.hu).

Pocsai Erzsébet a BGE Pénzügy Tanszékének főiskolai docense (e-mail: pocsai.erzsebet@uni-bge.hu). A kézirat első változata 2024. január 25-én érkezett szerkesztőségünkbe.

DOI: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2024.9.881>

lehetséges modelljeit, aktív és passzív kontrollmechanizmusainak kereteit (*Ter-Minassian* [1996], *Ter-Minassian–Craig* [1997]). A vizsgálat óta eltelt több mint negyed évszázadban a korábban vizsgált országok esetében a szubnacionális szint működési sajátosságai számos változáson mentek keresztül. Így van ez a magyarországi helyi önkormányzati szint esetében is.

A magyarországi helyi önkormányzati rendszer eladósodásának okait az 1990-es években kialakított önkormányzati rendszer körülményei determinálták: jól lehet a feladatok delegálása decentralizált formában jött létre, a források elosztása centralizált működési elvet követett. Ennek az ambivalens helyzetnek a következtében a feladatok elégtelen forrásellátottsága determinálta a szektor működési hiányos állapotának folyamatos felépülését, és megteremtette az államháztartási hiány és az államadósság decentralizációját is. A szubnacionális szint az államháztartás „konfliktuskonténerévé” vált (*Vigvári* [2010]). 2007 után a magyarországi önkormányzati rendszer kiigazítási kényszerpályára került: az új önkormányzati törvény (*Mötv.* [2011]), a 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról (*Gst.* [2011]) és az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló kormányrendelet (*Kormányrendelet* [2011]) definiálta az önkormányzatok eladósodási szabályait.¹ Ezzel lezárult a kiigazítási szakasz (*Vigvári* [2011]), és beléptünk az önkormányzati hitelezési és pénzügyi rendszer ötödik, a szabályalapú eladósodás korszakába, amellyel Magyarország a legtöbb OECD-országgal ellentétben a recentralizáció és a szigorítás felé mozdult el (*OECD* [2022]).

Tanulmányunk azt vizsgálja, hogy a 2011-ben életbe lépő új hitelfelvételi szabályok (aktív és passzív kontrollok), a finanszírozás sajátosságai és a piaci mechanizmusok hogyan befolyásolták együttesen a hitelkínálatot és a hitelkeresletet, mi jellemezte az önkormányzatok eladósodását az elmúlt évtizedben. Kutatásunk újszerűsége, hogy kiemelten foglalkozik a jogszabályi változások közvetlen és közvetett hatásaival. A szakirodalomban ugyanis elsősorban olyan elemzésekkel találkozhatunk, amelyek a szubnacionális szektor eladósodottságát és költségvetési hiányát vizsgálják (például *Rodden* [2002], *Cabasés és szerzőtársai* [2007], *Afonso–Hauptmeier* [2009], *Martinez-Vazquez–Vulovic* [2017]), ismereteink szerint nem készült olyan kutatás, amely a költségvetési és hitelfelvételi szabályok hitelkeresletre és hitelkínálatra vonatkozó hatásait értékelné. Továbbá az új jogszabályi környezet döntési jogkörrel ruházta fel a központi kormányzatot, ami lehetőséget ad arra, hogy részletesen vizsgáljuk, milyen tényezők játszottak szerepet az önkormányzatok hitelfelvételi kérelmeinek kormányzati jóváhagyásaiban. Ezért az erre vonatkozó (probit) regressziós modellben a hitel kulcsfontosságú paraméterei (összeg, futamidő) és az adós önkormányzat pénzügyi helyzete (pénzügyi kapacitás, eladósodottság, saját bevételek) mellett figyelembe vettük a politikai kapcsolatok szerepét is.

Tanulmányunk következő részében áttekintjük az idevágó szakirodalmat, külön kitérve a szubnacionális szint tőkepiaci kapcsolatainak szabályozó mechanizmusaira, a nemzetközi tapasztalatokra és az európai példákra, valamint a politikai

¹ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100194.tv> és <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100194.tv>.

klientelizmus aspektusaira. Majd hitelezési nézőpontból mutatjuk be a magyar önkormányzati rendszer átalakításának részleteit. Ezt követően ismertetjük a kutatási kérdéseket, a felhasznált adatokat és módszertant. Az eredményeink bemutatását követően végül levonjuk következtetéseinket.

Szakirodalmi áttekintés

A szubnacionális szint tőkepiaci kapcsolatainak irányító és kontrollmechanizmusa

A szubnacionális szint hitelfelvételének indokoltságát és lehetőségét az az aranyszabály teremti meg (*Musgrave* [1959]), amely a hitelfelvétel során felmerülő pénzügyi terhek időben történő szétterítési lehetőségén és szükségességén alapul. Az aranyszabály szerint hosszú lejáratú hitelből csak beruházási kiadás finanszírozható, ugyanakkor a hitel adósságszolgálati fedezete csak folyó bevételekből biztosítható (*Dafflon* [2010]). Ez a feltétel az alapja annak, hogy a hitelfelvétel következménye ne vagyontelenség legyen, az önkormányzat ne kerüljön adósságspirálba, továbbá gazdálkodása ne jelentsen államháztartási kockázatokat (*Vasvári* [2013b]). Gyakorlatilag megteremti a cash flow alapú finanszírozás elméleti alapjait az önkormányzati finanszírozásban is. *Vigvári* [2011] a fizetőképességet nem veszélyeztető hitel nagyságát a *Gurley–Shaw* [1955] által megfogalmazott *pénzügyi kapacitás* segítségével vezeti le. A bevezetett fogalom alapján a hosszú távon fenntartható gazdálkodás feltétele, hogy a folyó bevételek fedezetet biztosítsanak a folyó kiadások mellett (működési jövedelem) a felvett összes hitel éves törlesztőrészletére (nettó működési jövedelem).

A helyi önkormányzatok eladósodásának szabályozásával foglalkozó IMF-tanulmányok négy modellt különböztetnek meg (*Ter-Minassian* [1996], *Ter-Minassian–Craig* [1997]).

1. A *piac által szabályozott* modellben nincs szükség szabályozásra, mert az adott önkormányzat versenyképességének javításában rejlik a modell működése, és a lakosság „lábbal szavazásával” dőlnek el a közzététel feltételei (ez az úgynevezett Tibeout-hipotézis, lásd például *Szalai* [2002]). A kontroll annál erősebb, minél nyilvánvalóbb a piaci szereplők számára az implicit kormányzati garancia hiánya (*Barati* [2002]).

2. A *központilag korlátozott* modell szerint a hitelfelvételt központi engedélyhez kötik. A szakirodalom ennek két alapvető technikáját, az aktív és a passzív kontrollokat különbözteti meg. Az *aktív kontroll* esetében a hitelfelvételt a központi kormánynak vagy helyi népszavazás útján a hitelfelvételben érintett közösségnek előzetesen jóvá kell hagynia. *Passzív kontroll* esetén egy viszonyítási alapot vagy maximális hitelösszeget határozhatnak meg (például valamilyen költségvetési mutató arányában), vagy a hitelfelvétel lehetőségét kizárólag beruházási célokra korlátozzák (*Györffi és szerzőtársai* [2009]). Az önálló költségvetésű önkormányzatok esetében az állami garancia nem automatikus, ugyanakkor megjelenhetnek az állam által támogatott garanciaintézmények vagy az üzleti alapon működő hitelbiztosító intézmények.

3. A *szabályalapú modell* azokban az országokban működik, ahol a túlzott adósságvállalást törvényekben lefektetett szabályok korlátozzák.

4. A *kooperatív modell* alapján működő önkormányzatok esetében az eladósodás mértékéről a helyi testületek vezetői a központi kormányzattal egyetértésben (kooperatív módon) döntenek.

A fenti modellek közüli választást a lokális jellemzők határozzák meg, amelyeket az adott ország helyi önkormányzati rendszerének kialakulása és a kialakulás körülményei determinálnak. A gyakorlatban is bevezetett megoldások a fenti modelleket jellemzően vegyesen alkalmazzák (*Kopányi-Vigvári* [2003]).

Nemzetközi tapasztalatok

Martinez-Vazquez-Vulovic [2017] a hitelfelvételi szabályozások aktív és passzív módszereit két nagy csoportra, *ex ante* és *ex post* szabályokra bontja. Az *ex ante* szabályok a hitelfelvétel, valamint a költségvetés teljesítésének előzetes ellenőrzéséhez kapcsolódnak.

Az *ex ante* szabályokon belül a *piaci fegyelem* célja a piaci mechanizmusok kontrolláló erejének kihasználása. Erre a legjobb módszer a szubnacionális szint működésének külső hitelminősítő intézmények bevonásával történő ellenőrzése, de gyakori példa erre, amikor a helyi szintek saját magukra vonatkozóan alkotnak meg felelősségi szabályokat. E módszert alkalmazzák például Kanadában és az Egyesült Államokban.

Az *ex ante* módszerek második nagy csoportját a *költségvetési szabályok* alkotják. Itt a központi kormányok által előírt fiskális szabályok állnak a középpontban, amelyek az alkotmányban vagy egyéb törvényi szintű szabályozásban jelennek meg. Idetartozik a hitelfelvételi és adósságl plafon, a kiadások korlátozása, az arany szabály alkalmazása vagy az adósságtörlesztési képességgel kapcsolatos szabályok előírása. Ennek képviselőjeként Svájc emelhető ki.

A harmadik csoport a *közigazgatási rendeletek* alkalmazása, ami úgyszólván egy másik, adminisztratív megközelítést is jelent a korábbi kettőhöz képest. Idetartozó szabályok lehetnek a szubnacionális kormányzat adósságállományának éves vagy ennél gyakoribb korlátozása, a külső hitelfelvelelek megtiltása, a hitelfelvételi műveletek felülvizsgálata és jóváhagyása, illetve az összes kormányzati hitelfelvétel központosítása, majd a hitelek továbbkölcsonzése. Ilyen rendszer működik többek közt Dániában, Görögországban, Írországon, Mexikóban és az Egyesült Királyságban.

A negyedik csoport a *kooperatív megközelítés*, amely szerint a szubnacionális szint hitelfételének ellenőrzését a központi és az alsóbb kormányzati szintek közötti tárgyalási folyamat során alakítják ki. Erre példa lehet Ausztrália, az uniós tagállamok közül pedig Belgium és Ausztria.

Az *ex post* szabályok a nemteljesítési kockázat elosztására vonatkozó, előre meghatározott szabályok összességét jelentik. Ennek két típusát különböztetjük meg, a *bírósági* és a *közigazgatási megközelítést*. A *bírósági* vagy igazságszolgáltatási *megközelítés* legfontosabb előnye, hogy semlegesíteni tudja a politikai

nyomásgyakorlás lehetőségét. A *közigazgatási megközelítés* esetében a magasabb kormányzati szintek beavatkozhatnak a szubnacionális szint fizetéseképtelenségének megoldásába, ami végső soron a költségvetési korlát felpuhulásához vezethet. Ez utóbbira példa Brazília, míg Dél-Afrikára és az Egyesült Államokra a fenti kettő együttes alkalmazása jellemző.

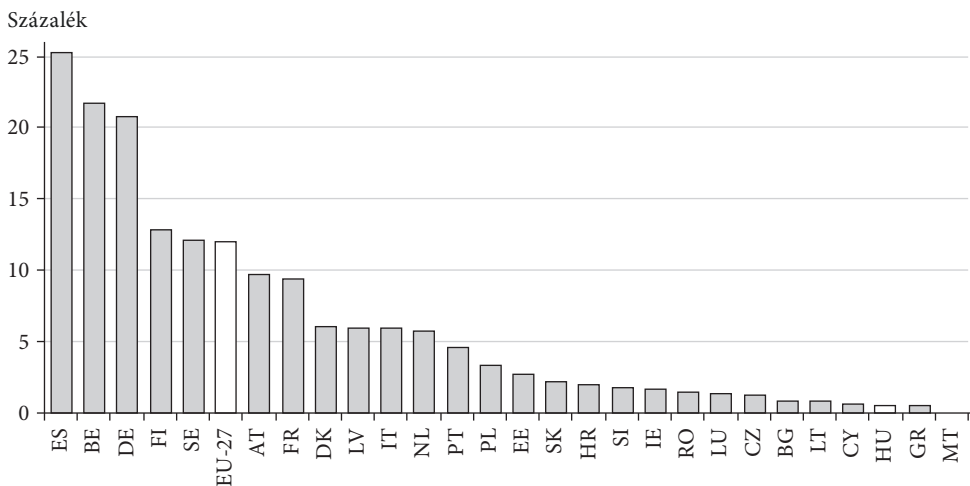
Az empirikus kutatások eredményei ugyanakkor megoszlanak abban a tekintetben, hogy a fenti gyakorlatok mennyire hatékonyak. *Dufrénot és szerzőtársai* [2010] eredményei szerint az aranyszabály franciaországi bevezetése nem vezetett eredményre a szubnacionális eladósodottság kontrollálásában. Ezzel szemben Spanyolországban az intézményi hitelfelvételi szabályok bevezetése érdemben hozzájárult a pénzügyi feyelem erősítéséhez (*Cabasés és szerzőtársai* [2007]). *Afonso-Hauptmeier* [2009] szerint az EU-ban bevezetett, államháztartásra, illetve a központi kormányzatra vonatkozó költségvetési szabályok hozzájárultak a költségvetési egyenleg és az államadósság pozitív alakulásához, azonban ez a hatás nem érvényesül a szubnacionális szinten bevezetett kontrollok esetén. Hasonló megállapításra jut *Fornasari és szerzőtársai* [2000] is több mint 30 fejlett és fejlődő országot felölelő kutatása során. *Rodden* [2002] szerint elsősorban azokban az országokban hajlamosak az önkormányzatok jobban eladósodni, ahol erőteljesebb a központi transzferektől való függés, ezért itt érdemes lehet kontrollálni a szubnacionális hitelfelvételt. Hasonló megállapításra jut *Asatryan és szerzőtársai* [2015] is, amely szerint a nagyobb önkormányzati autonómia magasabb költségvetési fegyelemmel jár együtt. Összességében nem adható egyértelmű válasz arra, hogy az intézményi korlátoknak és szabályoknak van-e fegyelmező ereje a szubnacionális költségvetés és eladósodottság tekintetében. Abban viszont konszenzus alakult ki, hogy különbséget kell tenni a hosszú távú beruházási célú hitelfelvételek és a működési kiadási célú hitelfelvételek között. Összhangban az elméleti megfontolásokkal, szubnacionális szinten a hitelfelvételek célja, hogy növeljék az infrastrukturális szolgáltatásokat, illetve elősegítsék a helyi szintű kormányzás és működés transzparenciáját (*Martinez-Vazquez-Vulovic* [2017]).

Európai példák

Az EU-országok átlagos GDP-arányos eladósodottsága 12 százalék volt 2022-ben, azonban elmondható, hogy a legtöbb ország mutatója az átlagos érték alatt van, sőt a tagállamok mintegy felénél a GDP-arányos adósságállomány nem éri el az 5 százalékot sem (*1. ábra*). Románia, Szlovénia, Portugália és Írország esetében aktív kontroll (az önkormányzati hitelfelvételek kormányengedélyhez kötése) volt érvényben 2010 előtt is (*Vigvári* [2011]), ami indokolhatja az alacsony eladósodottsági szintet. A 2010 és 2020 között lezajlott európai reformok alapján elmondható, hogy egyes uniós országokban decentralizációs folyamatok mentek végbe (például Franciaország, Görögország, Litvánia, Svédország), míg máshol inkább (re-)centralizáció tapasztalható, amire jó példa Szlovénia, Hollandia, Magyarország vagy Írország esete.

1. ábra

Szubnacionális szintű GDP-arányos adósságállomány az EU-ban, 2022 (százalék)



AT: Ausztria, BE: Belgium, BG: Bulgária, CZ: Csehország, DE: Németország, DK: Dánia, EE: Észtország, ES: Spanyolország, FI: Finnország, FR: Franciaország, GR: Görögország, HR: Horvátország, HU: Magyarország, IR: Írország, IT: Olaszország, LT: Litvánia, LU: Luxemburg, LV: Lettország, NL: Hollandia, PL: Lengyelország, PT: Portugália, RO: Románia, SE: Svédország, SI: Szlovénia, SK: Szlovákia.

Forrás: Eurostat-adatok alapján saját szerkesztés.

Ezenfelül több ország esetében is intézkedéseket vezettek be a szubnacionális szintű eladósodás szabályozására, amelyeket az *OECD* [2022] alapján foglalunk össze.

Csehországban 2017-ben az önkormányzatok számára adósságszabályokat vezettek be, amelyek alapján az önkormányzatok bruttó adóssága nem haladhatja meg a bevételek négyéves átlagának 60 százalékát. Amennyiben az adósságcél nem teljesül, a különbség 5 százalékkal csökkenthetik az adott önkormányzat vagy régió bevételeit. Az így felfüggesztett források kizárólag a korlátozás előtt felvett hitelek törlesztésére fordíthatók. Az önkormányzatok kölcsönt vehetnek fel kereskedelmi bankoktól, illetve állami szervektől is (például az állami környezetvédelmi alaptól vagy a mezőgazdasági minisztériumtól), valamint a pénzügyminisztérium jóváhagyásával kötvényeket is kibocsáthatnak.

Szlovákiában a szubnacionális kormányok hitelfelvétele és kötvénykibocsátása az arányszabályhoz kötött, amit tovább korlátoznak az adósságszolgálatra (a hitelek kamat- és tőketörlesztése nem haladhatja meg az előző évi folyó bevétel 25 százalékát) és a fennálló adósság felső határára (a helyi önkormányzat teljes adóssága nem haladhatja meg a teljes folyó bevételének 60 százalékát) vonatkozó központi szabályozások. Az adósságlafont túllépő szubnacionális szereplőknek a túllépés 5 százalékának megfelelő bírságot kell fizetniük, amelyet a pénzügyminisztérium szabhat ki. 2018-tól a költségvetési egyensúlyra vonatkozó szabályok is szigorodtak: az államadósság bizonyos szintje felett a központi kormányzat és az önkormányzatok csak kiegyensúlyozott vagy többletet mutató költségvetést fogadhatnak el.

Görögországban a hitelfelvétel arany szabályhoz kötött, de megengedett a már fennálló hitelek jobb feltételek mellett történő kiváltása. Az eladósodás szabályozása céljából adósságszolgálati plafont (az adott évi kamatfizetések összege nem haladhatja meg a rendes éves bevétel 20 százalékát), illetve adósságplafont (a teljes adósság nem haladhatja meg a teljes éves bevétel 60 százalékát) határoztak meg. A hitelfelvétel a pénzügyminiszter jóváhagyásához kötött. Az önkormányzatok kizárólag hiteleket vehetnek fel, nem bocsáthatnak ki kötvényeket.

Lengyelországban a 2014-ben bevezetett hitelfelvételi szabályok értelmében az önkormányzatok adósságszolgálati plafont nem haladhatja meg a működési többlet és a privatizációból származó bevételek hároméves átlagának összegét. Az önkormányzatok adósságállománya nem haladhatja meg a GDP 60 százalékát.

Bulgáriában az önkormányzatok egyaránt bocsáthatnak ki kötvényeket, és vehetnek fel hitelt. A hitelfelvétel célja az arany szabályhoz kötött, továbbá hitelt vehetnek fel a meglévő adósság átütemezésére, az önkormányzati garanciák kifizetéséhez, illetve ppp-finanszírozáshoz. Az önkormányzatok nemcsak bankoktól vonhatnak be külső forrást, hanem a központi költségvetéstől (például kamatmentes hitel, pénzügyi lízing) és a bulgáriai helyi önkormányzatok és kormányzatok alapjától is; utóbbi az uniós programok végrehajtásához szükséges forrásokat biztosítja a helyi önkormányzatok számára.

Horvátországban az önkormányzatok hitelt az arany szabály szerint és a kormány előzetes hozzájárulásával vehetnek fel. Az eladósodás szabályozásának két korlátját vezették be, amelyek közül az egyik a teljes önkormányzati szektor hitelfelvételének felső korlátja, mely az előző évi folyó bevétel 2,3 százaléka. A másik korlát a hitelfelvétel egyedi önkormányzatokra vonatkozó korlátja, amely az előző évi folyó bevétel 20 százaléka. A százalékokat az állami költségvetés végrehajtásáról szóló törvény évente határozza meg, azonban abba nem tartoznak bele az önkormányzati közműszolgáltatók és az önkormányzatok által kiadott garanciák.

Aktív kormányzati kontroll és a politikai klientelizmus

Kutatási témánk szempontjából kiemelt jelentőségű a központilag szabályozott modell, azon belül is az aktív kontrollok, amelyek döntési jogkörrel ruházzák fel a központi kormányzatot. Ez ugyanis a közpénzügyi megfontolásokon túl lehetővé teszi azt is, hogy e döntésekben megjelenjenek politikai szempontok. A politikai klientelizmussal kapcsolatban a szakirodalom jellemzően azt vizsgálja, hogy a kormányzat hogyan próbálja befolyásolni egy-egy körzet választási eredményeit (Lindbeck–Weibull [1987], Ward–John [1999], Case [2001], Johansson [2003]), illetve jutalmazza a törzsszavazókat (Cox–McCubbins [1986]) a központi támogatások célzott folyósításával vagy más diszkrecionális döntésekkel. Az utóbbi időben azonban egyre több tanulmány vizsgálta a központi és helyi kormányzat vezetésének döntésekben játszott szerepét. Migueis [2013] portugál példán mutatta be, hogy 1989 és 2001 között 19 százalékkal kaptak több diszkrecionális támogatást azok az önkormányzatok, amelyek élén kormánypárti vezetők álltak. Solé–Ollé–Sorribas–Navarro [2008] és

Bracco és szerzőtársai [2015] hasonló eredményre jutott a spanyol, illetve olasz helyi önkormányzatok támogatásai kapcsán. A kutatások külön ága foglalkozik a költségvetési fegyelem, az eladósodás és a települések politikai kötődésének kapcsolatával. Vannak olyan kutatási eredmények, melyek szignifikáns kapcsolatot találtak a vizsgált település politikai beállítottsága és az adott település adósságrátájának változása között (*Vicente Lama és szerzőtársai* [2017]). Mexikó szubnacionális kormányzatainak nemzetközi hitelminősítéseit vizsgálva *Hernández-Trillo és szerzőtársai* [2009] megállapította, hogy az adott önkormányzat lélekszáma, a saját bevétel aránya és a beruházások értéke mellett az aktuális kormányzati politikával való rokonság is pozitívan befolyásolja az önkormányzati rangsorbeli helyezést.

A magyarországi folyamatokkal is számos kutatás foglalkozott, többek közt vizsgálták a politikai klientelizmus adósságkonszolidációban játszott szerepét (*Kornai* [2014]), az informális kapcsolatok központi döntésekre gyakorolt hatását (*Jelinek* [2020]), a politikai verseny és a helyi vezetés pártállásának szerepét a folyósított támogatásokban (*Gregor* [2020], *Vasvári* [2019], [2022a]), továbbá a hitelfelvetelek kormányzati jóváhagyására vonatkozóan is történtek már előzetes kutatások (*Vasvári* [2020]). *Muraközy–Telegdy* [2016] az EU-támogatásokra vonatkozó döntések hátterét vizsgálva arra a megállapításra jutott, hogy 2004 és 2012 között a kormánypárti települések pályázatai nagyobb eséllyel részesültek támogató döntésben. *Vasvári* [2024] ugyanakkor arra a következtetésre jut, hogy támogatási típusonként is eltér az, hogy mely politikai tényezők (törzsszavazók, polgármester vagy az országgyűlési képviselő pártállása) dominálnak. A 2019. évi önkormányzati választás után felerősödtek a favorizmus jelei az önkormányzati finanszírozást érintő kérdésekben, amit a központi kormányzat igyekezett a koronavírus-járvány (*Reszkető és szerzőtársai* [2022], *Kovarek–Dobos* [2023], *Vasvári–Longauer* [2024]) vagy a rezsiváltság (*Vasvári* [2022b]) elleni védekezéssel elfedni, még hátrányosabb helyzetbe hozva az ellenzéki önkormányzatokat.

Aktív és passzív kontrollmechanizmusok evolúciója Magyarországon

A kiigazítás időszaka

A magyar önkormányzati rendszer kiigazítási időszakában (az Mötv. és a Gst. megjelenését megelőzően) az önkormányzatok eladósodásának hazai szabályozása magán hordozta a szabályalapú megközelítés egyes elemeit. Ezt támasztották alá azok a jogszabályi tények, miszerint az önkormányzatok működési szabályait 2011 előtt rögzítő Ötv.² 1995. évi módosítása során megjelent a törvényben az önkormányzatok hitelfelvételi korlátja mint jogszabályi meghatározás (Ötv. 88. §), amely szerint az önkormányzatok adósságból származó éves kötelezettségvállalása nem haladhatta meg a saját bevétel rövid lejáratú kötelezettségekkel csökkentett értékének 70 százalékát.

² 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.), <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99000065.TV>.

A törvény rögzítette továbbá azt is, hogy a központi kormányzat nem biztosít kezesiséget az önkormányzatok kötelezettségeire.

Az Ötv. passzív szabályozása mellett szigorú jogszabályi előírásnak számított a túlzott eladósodást és működésképtelen helyzetet szabályozó adósságrendezési törvény (Har.)³ egyidejű bevezetése is, amely a pénzügyi fegyelmet és a piaci kontrollokat hivatott erősíteni. A törvényben megjelentek az önkormányzatok adósságrendezés alatt is ellátandó kötelező feladatai, és törvényileg szabályozták a reorganizációt és az adósságrendezés megindításának, valamint az adós önkormányzat és a hitelező közötti adósságrendezésnek a szabályait (*Jókay–Veres–Bocskay* [2009]).

Az önkormányzati hitelezési piacot a 2010-es évek előtt kutató tanulmányok (például *Homolya–Szigel* [2008], *Vigvári* [2009a], [2009b]) arra megállapításra jutottak, hogy a hazai gyakorlat inkább a piac által szabályozott modell szerint működik. *Gál* [2011] a kockázatvállalási alapú modell fogalmával egészítette ki a fenti következtetéseket. Az önkormányzati rendszerben rejlő kockázatok ugyanis mind arra hívták fel a figyelmet, hogy a törvényben rögzített hitelfelvételi korlát betartása és betarthatósága már rövid távon sem volt biztosított, ami így a jövő rovására történő eladósodás veszélyét hordozta (*Vasvári* [2013b]). Az eladósodás másik oldala az önkormányzatok feltételes kötelezettségvállalásainak nagysága, amelyek az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok kötelezettségvállalásaiért adott garanciákhoz, kezességekhez, illetve a magán- és közszféra partnerségén alapuló ppp beruházásokhoz, a beszámolóban ki nem mutatható végkielégítésekhez, korengedményes nyugdíjakhoz kapcsolódhatnak. A fenti összetevők, valamint a szektor belső eladósodása szintén növelte a szektor tényleges eladósodását (*Gál* [2010a], [2010b], *Hegedüs–Tönkö* [2007]).

Konzolidáció és recentralizáció

A 2011-től kialakított új önkormányzati rendszerben alapelveként jelenik meg a takarékos gazdálkodás és a fenntartható működés. Ennek biztosításához és a stabil működés egységes alapokra helyezéséhez több ütemben végrehajtották az önkormányzati rendszer teljes adósságának konszolidálását. Így 2011 és 2014 között megtörtént a pénzügyi intézményekkel szemben fennálló főbb kötelezettségek (hitel, kölcsön, kötvény, váltó) előtörlesztése, illetve átvállalása. Négy ütemben összesen 1369,1 milliárd forint adósságot törlesztettek, ami 2058 önkormányzatot és 24 önkormányzati társulást érintett. A nem konszolidált önkormányzatok fejlesztési célú támogatásban részesültek, elismerve prudens gazdálkodásukat.⁴ A konszolidáció lebonyolítását részletesen elemzi *Lentner* [2014], valamint *Berczik és szerzőtársai* [2019].

2011-ben született meg az új önkormányzati törvény (*Mötv.* [2011]), amely több területen hozott fontos változásokat. Első lépésben 2012-től az önkormányzati közfeladat-ellátás jelentős része állami fenntartásba került, ami a központi szint

³ 1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról (*Har.* [1996]), <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600025.tv>.

⁴ *Kornai* [2014] ugyanakkor hozzát teszi, hogy így is jelentős hátrány érte azokat az önkormányzatokat, amelyek rendelkeztek ugyan adóssággal, de eladósodottságuk az átlagos szint alatt maradt.

esetében 523,5 milliárd forint kiadási összeg átvételét jelentette (például megyei önkormányzati fenntartású intézmények, helyi önkormányzatok hivatásos tűzoltóságai, városi kórházak).

Második lépésben 2013-tól a normatív támogatáson alapuló finanszírozási rendszert a feladatorientált finanszírozási rendszer váltotta fel. Ennek keretében a helyi önkormányzatok által korábban ellátott feladatok jelentős részét 2013. január 1-től centralizálták, ezzel együtt az átvett feladatokhoz kapcsolódó átengedett források nagyobb hányada, illetve az egyéb kapcsolódó támogatások is a központi költségvetéshez kerültek. Önkormányzati feladat maradt az óvodai ellátás, a szociális alapellátás, az időotthonok fenntartása, a bölcsődék fenntartása, a települési segélyezés biztosítása. 2014-től kezdődően az önkormányzati feladatok négy kiemelt területén (az igazgatás, óvodai ellátás, szociális szakellátás és a gyermekétkeztetés esetében) az új, feladatorientált finanszírozás alapeleme az adott szakterület központi költségvetés által elismert dolgozói létszáma.

Az új Möt. hatálybalépésétől kezdődően a települési önkormányzatok a helyi közszolgáltatások biztosításáért felelnek, míg a megyei önkormányzatok a területfejlesztés koordinációs feladatait biztosítják. Az államigazgatási feladatok az újonnan létrejött járási kormányhivatalokhoz kerültek. A helyi közszolgáltatások ágazati szabályainak módosulása nyomán az önkormányzatok feladatai ugyan csökkentek, de ezzel a forrásaik nagy részét is elvonták, ami növelte a központi transzferektől való függésüket, és csökkentette a szuverenitásukat. Tovább szűkítette az önkormányzatok pénzügyi mozgásterét, hogy az iparüzési adó redisztributív jelleget kapott, ráadásul törvényben korlátozták, hogy ezen adóbevételekből milyen kiadások finanszírozhatók. A nagyobb településekre kivetett szolidaritási hozzájárulás ugyancsak tovább apasztja a települések saját forrásait (Vasvári [2021]). Mindezen átalakításokkal az önkormányzati alszektor kiadási főösszege (és államháztartási súlya) jelentős mértékben csökkent.

A végrehajtott reformokat több kutatás is vizsgálta. *Hegedüs–Péteri* [2015] úgy látta, hogy az önkormányzati rendszer átalakítása olyan kockázatokat hordoz, amelyek visszavetik a változások mögötti cél elérését, a gazdasági-társadalmi modernizációt, és tovább növelik az egyes önkormányzatok közötti egyenlőtlenségeket. *Jelinek* [2020] empirikus kutatásai is rávilágítanak arra, hogy bár kiépült egy új kormányzási modell, az önkormányzatok tényleges felnőttkorba lépése költségvetési értelemben nem következett be. Helyette megvalósult a helyi önkormányzatoknak a központi kormányzat általi *gúzsba kötése*. *Lentner* [2014] az adósságkonszolidáció kapcsán hangsúlyozza, hogy a szektor kiegyensúlyozott működése szempontjából nem feltétel a kemény költségvetési korlát mindenáron történő érvényesítése az önkormányzatokkal szemben. Véleménye szerint az adósságkonszolidációhoz vezető főbb okok ugyanis a szabályozási és ellenőrzési hiányosságokra, a gyenge és decentralizált költségvetési politikára, valamint a neoliberális és felelőtlen költségvetési gyakorlatra vezethetők vissza. A konszolidált rendszer további helyes pályára állítása véleménye szerint az aktív ellenőrző és szabályozó funkciókkal is felruházott kormányzás feladata. Ezzel szemben *Jankovics* [2016] és *Horváth* [2014] szerint az általános, teljes körű és feltétel nélküli adósságkonszolidációt nem előzték meg súlyos, szektorszintű pénzügyi gondok, a válsághelyzet téves sugalmazása, az intervenció elkerülhetetlensége a szektor átalakításának bársonyosságát hivatott

szolgálni. *Kornai* [2015/2017], [2016] *U* kanyarként, recentralizációként értelmezi a változásokat. *Vasvári* [2019] meglátása szerint a 2011–2014 között lezajlott adósságkonszolidáció az önkormányzati hitelezési piac szereplői számára azt sugallja, hogy pénzügyi probléma esetén a központi kormányzat segítségükre siet, ezért hosszú távon a költségvetési korlát keményítése, a pénzügyi fegyelem és a piaci mechanizmusok erősítésének irányában lenne érdemes elmozdulni.

A szabályalapú eladósodás korszaka Magyarországon

Az önkormányzati alrendszer újbóli eladósodásának elkerülése érdekében több intézkedést vezettek be, amelyek az önkormányzatok eladósodásával foglalkozó, központilag korlátozott modell aktív és passzív kontrolljait is magában foglalja. Az Möt.v., az Alaptörvény⁵ 34. cikk (5), illetve a Gst. háromszögében megalkotott önkormányzati rendszer középpontjában a takarékos gazdálkodás és a fenntartható működés áll. Ezt az állam aktív és passzív kontrollelemek egyes alkalmazásával biztosítja. Aktív kontroll, hogy éven túli kölcsönfelvétel vagy más kötelezettségvállalás feltételhez, illetve a kormány hozzájárulásához kötött. *Martinez–Vazquez–Vulovic* [2017] csoportosítása szerint ez az aktív kontroll az *ex ante* szabályokon belül a *közigazgatási rendeletek* csoportjába tartozik. Az önkormányzatok a fenntartható és felelős gazdálkodás értelmében kötelesek előre megtervezni a hitelfelvételüket, és a tárgyévben megkötni kívánt ügyletekről a tárgyév elején adatszolgáltatást kell benyújtaniuk a Magyar Államkincstár (MÁK) számára. Ezt az objektív, jogvesztő határidőt az aktív kontroll egyik elemeként is értelmezhetjük.

A passzív kontroll elemei között – az *ex ante* költségvetési szabályok csoportjában – az Möt.v. gazdálkodási szabályai kimondják, hogy az önkormányzat költségvetési rendeletében külső finanszírozási célú működési hiány nem tervezhető, azaz pénzügyi instrumentumokból működési hiány nem fedezhető. Szintén *költségvetési szabályként* a Gst. rendelkezései rögzítik, hogy az éves adósságszolgálat teljesítésének felső határa nem haladhatja meg az 50 százalékot (hitelkorlát), valamint előírják az arany szabály alkalmazását, azaz eladósodás elsősorban csak fejlesztési céllal történhet (*Pocsai* [2023]). Szintén a passzív kontroll elemei, valamint a *költségvetési szabályok* közé sorolhatjuk a Gst. azon előírását is, amely a hitelfelvételhez helyiadó-kivetési kötelezettséget ír elő a hitelt felvenni szándékozó önkormányzat számára.

A fentieket egészítik ki – négyesgösesítik – a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló törvény (*Har.*) rendelkezései, amely továbbra is igazodási pont az önkormányzat és a hitelezők piaci kapcsolatában. *Martinez–Vazquez–Vulovic* [2017] csoportosítása szerint ez a jogi szabályozás felel meg leginkább az *ex post* szabályok szerinti *közigazgatási megközelítésnek*. E jogszabály gyakorlatilag változatlan maradt az önkormányzati reform során, annak első nagyobb módosítására csak 2023 végén került sor (*Har.* [2023]).⁶ A fontosabb változások közé tartozik, hogy

⁵ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>.

⁶ 2023. évi CXIV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásával összefüggő törvények módosításáról, <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2300114.TV>.

meghatározták a minimumtartozásnak azt a szintjét, amellyel az eljárás megindítható, továbbá felhatalmazták az önkormányzati csődbiztost (korábban pénzügyi gondnokot) arra, hogy a hitelezői igényeket meglévő vagyonelem értékesítéséből is kielégítsék. További fontos elem, hogy az adósságrendezési eljárást követő két évig az önkormányzat gazdálkodása szigorú kontroll alá kerül (a MÁK-nál kell vezetni a folyószámláját, illetve költségvetési biztost rendelnek ki az önkormányzathoz), nem indulhat önerőt igénylő fejlesztési pályázatokon, nem utolsósorban az adósságrendezés alá kerülő önkormányzat vezetőinek (például polgármester, képviselő-testület) illetménye is megvonható.

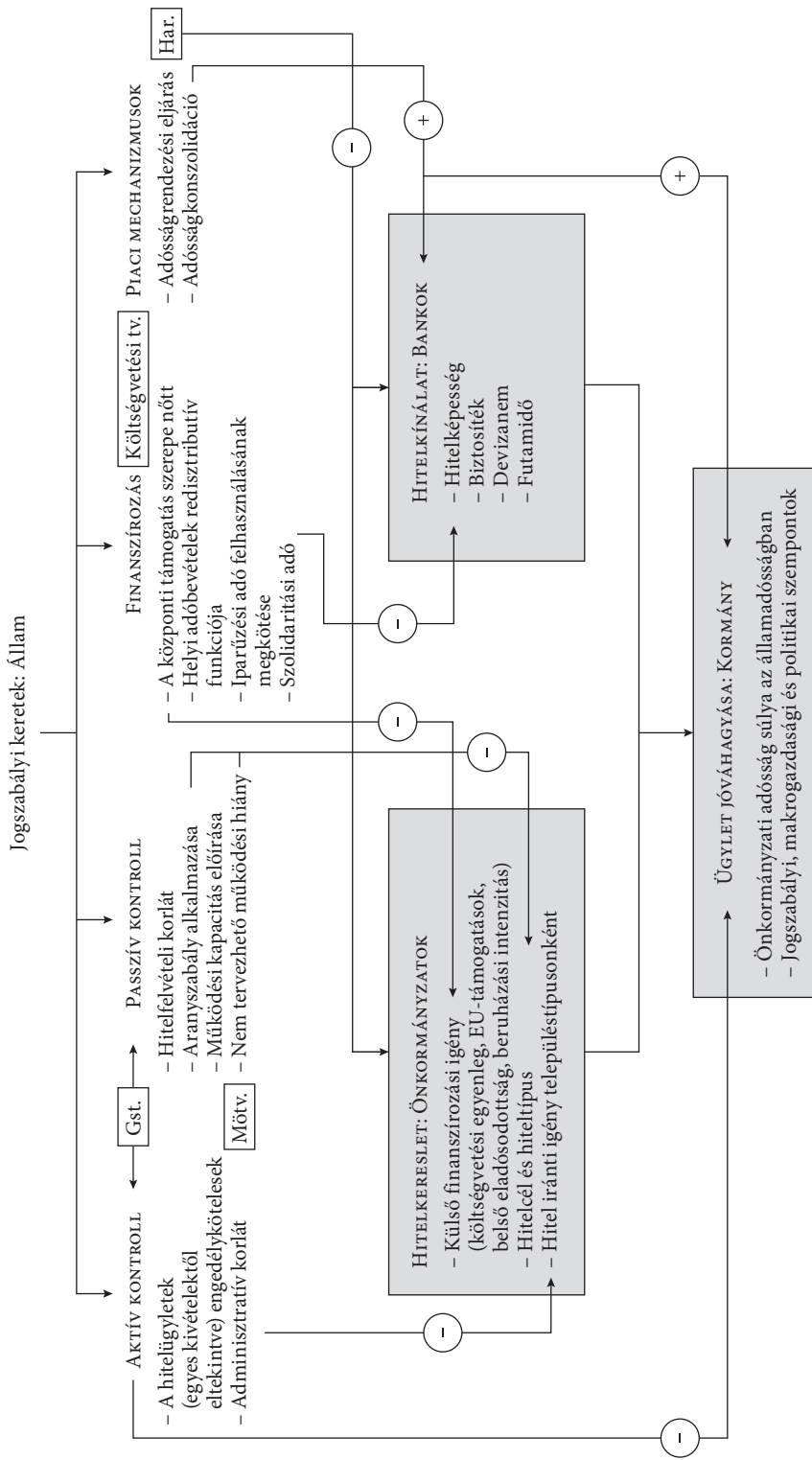
Kutatási kérdések és módszertan

Kutatási kérdések

Az államháztartási és önkormányzati reform során kialakult új magyar önkormányzati modell több fronton kontrollálja az önkormányzatok gazdálkodását és hitelfelvételi lehetőségeit: immár megtalálhatók benne egyesek az aktív és passzív elemek, a finanszírozási rendszerből fakadó korlátozott lehetőségek, valamint a piaci mechanizmusok és várakozások, amit a 2. ábra foglal össze.

Az ábra bal oldalán az aktív és passzív kontrollok szerepelnek; az ábra azt szemlélteti, hogy a passzív adósság szabályok bevezetése nagyban meghatározza a hitelkereslet struktúráját (hitelcél, hiteltípus), valamint a hitelfelvevők körét. Ezt tovább szűkítheti a kormányzati döntéshez szükséges többlépcsős előkészítési és jóváhagyási folyamat, amely adminisztratív akadályokat jelenthet a kisebb önkormányzatok számára. Az aktív kontroll bevezetése egyúttal azt is jelenti, hogy hiába találkozik a hitelkereslet és -kínálat, kormányzati jóváhagyás hiányában az ügylet nem jöhet létre. Az ábra jobb oldalán szerepelnek azok a tényezők, amelyek közvetetten hatnak a hitelpiaci kapcsolatokra. A saját bevételek szempontjából negatívum, hogy a hitelek visszafizetésének egyik legfőbb forrása, az iparűzési adó redistributív funkciót kapott, azaz a helyi adóbevételek csökkentik a központi támogatás összegét, ráadásul az iparűzési adó felhasználását jogszabályok korlátozzák, amit a nagyobb településeken tovább fokoz a szolidaritási hozzájárulás bevezetése. A központi támogatások (beleértve az uniós támogatásokat is) azonban csökkenthetik az önkormányzatok hitelforrások iránti keresletét, ellensúlyozva az önkormányzatok romló hitelképességét. Utóbbinak egyenes következménye lenne a hitelkínálat szűkülése, de a teljes és feltétel nélküli adósságkonszolidáció, valamint a jövőbeli kimentésre vonatkozó várakozás mégis hozzájárulhat a hitelezés bővüléséhez, amit az engedélyköteles hitelek esetében tovább erősíthet a kormányzati jóváhagyásból eredő implicit állami garancia is (Vasvári [2019]). Ezért bár az aktív kontroll hatékony eszköz a szubnacionális eladósodottság kontrollálására, paradox módon mégis fűtheti a hitelkínálatot, és teret adhat politikai szempontok érvényülésének is. Ráadásul a likvid hitelpiac – mivel ezen ügyletek nem kötöttek kormányengedélyhez – év elején és a gazdálkodási ciklus későbbi szakaszaiban is aktív, ami tovább fokozhatja a hitelezést. A Har. 2023. évi

2. ábra
Az önkormányzatok hitelpiaci kapcsolatait befolyásoló hatásmechanizmusok



Forrás: saját szerkesztés.

módosítása ugyanakkor megfontoltabb önkormányzati és banki gyakorlathoz vezethet, ami ellensúlyozhatja az állami garancia vélelmét, egyúttal hozzájárulhat a pénzügyi fegyelem erősítéséhez és a költségvetési korlát keményítéséhez.

Tanulmányunk arra keresi a választ, hogy a jogszabályi változások milyen hatással voltak az elmúlt évtizedben az önkormányzatok hitelpiaci kapcsolataira, a szubnacionális hitelkeresletre és hitelkínálatra, valamint a hitelfelvetelekre vonatkozó kormányzati döntésekre.

Adatok és módszertan

A hitelkereslet és -kínálat elemzése során leíró statisztikai eszközökre és trendelemzésre támaszkodunk, amely elsősorban a MÁK által rendelkezésre bocsátott egyedi önkormányzati beszámolókon, valamint a KSH és az MNB szektorszintű statisztikáin alapul. Ezenfelül feldolgoztuk és adatbázisba rendeztük az önkormányzati hitelfelveletek jóváhagyását vagy elutasítását tartalmazó, 2012 és 2022 között kiadott kormányhatározatokat. A 82 határozat összesen 1344 ügyletet tartalmaz, amelyek összértéke 683,7 milliárd forint (1. táblázat).

1. táblázat

A kormányhatározatokban szereplő ügyletek darabszáma és értéke, 2012–2022

	Önkormányzati ciklus			Összesen
	2010–2014	2014–2019	2019–2022	
ÜGYLETEK SZÁMA				
Jóváhagyva	228	632	337	1197
Elutasítva	44	38	65	147
Összesen	272	670	402	1344
Elutasítási ráta (százalék)	16,2	5,7	16,2	10,9
ÜGYLETEK ÉRTÉKE (milliárd forint)				
Jóváhagyva	97,8	364,3	126,1	588,2
Elutasítva	20,2	18	57,3	95,5
Összesen	118	382,3	183,4	683,7
Elutasítási ráta (százalék)	17,1	4,7	31,2	14,0

Forrás: a kormányhatározatok alapján saját számítás és szerkesztés.

A kormányhatározatok a kormány döntése mellett tartalmazzák a hitelfelvevő önkormányzat nevét, az ügylet értékét, devizanemét,⁷ futamidejét, a kapcsolódó fejlesztési célokat, a hitelfelvételhez kapcsolódó fejlesztés bruttó forrásigényét

⁷ A devizában felvett ügyletek forintértékének meghatározásához a kormányhatározat kiadásának napján érvényes jegybanki középárfolyamot vettük figyelembe.

(amennyiben értelmezhető), valamint a hitelösszeg lehívásának ütemezését – ugyanakkor nem tartalmazza elutasítás esetén annak okát. Emiatt a kormányzati kontroll mint a fiskális gazdaságpolitika egyik eszközének vizsgálata során egy bináris probit regressziós modellel becsültük meg, hogy milyen tényezők játszhatnak szerepet a hitelfelvétel jóváhagyásában vagy elutasításában. A modellt a következőképp írtuk fel:

$$\Pr(Döntés_i^T = 1) = F(\alpha^T Hitel_i^T + \beta^T Adós_i^T + \gamma^T Párt_i^T + \delta X_i^{T-1} + \varepsilon_i^T), \quad (1)$$

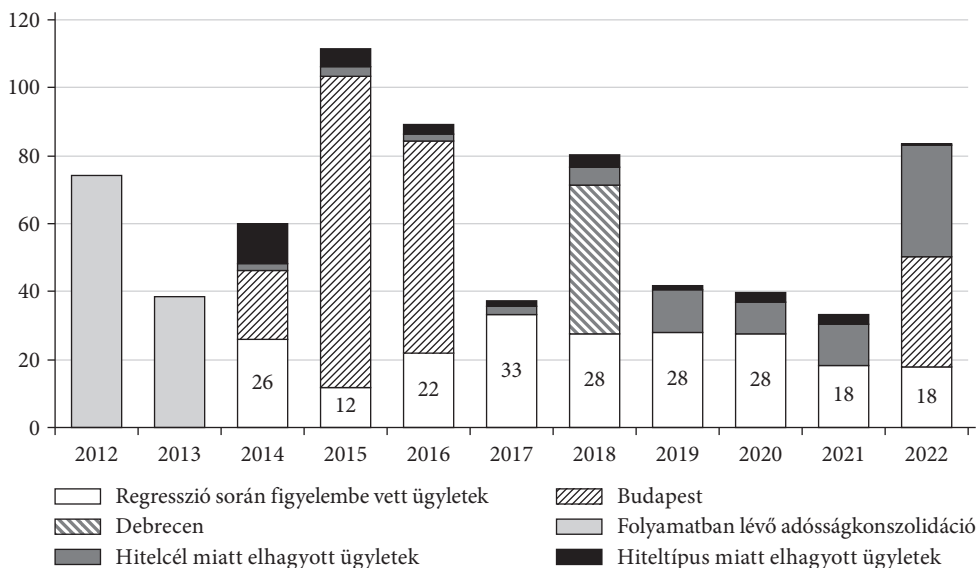
ahol a *Döntés* bináris változó tartalmazza, hogy az ügyletet a kormány jóváhagyta (1) vagy elutasította (0). A független változókat négy csoportba rendeztük. A *Hitel* változókkal az ügylet paramétereinek (összeg, futamidő) szerepét becsüljük. Az *Adós* változókkal az önkormányzat hitelképességét ragadjuk meg. Ehhez a modell egyrészt tartalmazza a pénzügyi kapacitást, amely az önkormányzat hiteltörlesztési képességét takarja; ezt a tárgyévi működési egyenleg és a korábban jóváhagyott élő ügyletek és a szóban forgó ügylet adósságszolgálatának különbségeként határoztuk meg. Ezenfelül figyelembe vesszük az önkormányzat eladósodottságát, a közhatalmi bevételek költségvetésen belüli arányát, valamint a település lakosságát, ami a település mérete mellett a költségvetési korlát puhaságára is jó indikátor (*Wildasin* [1997], *Kornai* [2014]). A következő változócsoport becsüli a politikai hovatartozás szerepét a kormányzati döntésekben, ezt a polgármesterek jelölő szervezetei alapján határoztuk meg. A *Kormánypárt* változó értéke 1, ha a polgármester kormánypárti, minden más esetben 0. Az *Ellenzék* változó értéke 1, ha a polgármester jelölő szervezete országgyűlésbe jutott ellenzéki párt, minden más esetben 0. Ebből kifolyólag referenciának a független vagy az országgyűlésbe nem jutott párt által jelölt polgármesterű településeket tekintjük. Ezenfelül bevezetünk egy interakciós tagot, amely a 2019. évi önkormányzati választások után felálló ellenzéki önkormányzatokat jelöli. Ezzel azt próbáljuk becsülni, hogy a 2019. évi önkormányzati választások után történt-e változás az ellenzéki hitelfelveleik jóváhagyásában (lásd például *Kovarek-Dobos* [2023]). A modell utolsó tagja (*X*) a hagyományos kontrollváltozókat, a közfeladat-ellátás költségvetésen belüli arányát, a munkanélküliségi rátát, valamint az idős (65 év feletti) populáció arányát tartalmazza a tárgyévet megelőző évre vonatkozóan (például *Muraközy-Telegdy* [2016]). A modell változóinak leíró adatait, kalkulációját és forrását a *Függelék F1. táblázata* tartalmazza.

A modell alkalmazásánál számos korlátozással éltünk. Annak érdekében, hogy az ügyletek minél homogénebbek legyenek, csak az újonnan kötött fejlesztési célú hiteleket, kötvényeket és kölcsönöket vettük figyelembe, ezáltal elhagytuk az adósságmegújítással, szerződés módosítással és működéssel kapcsolatos tranzakciókat, valamint a kezességvállalásra, halasztott fizetésre és pénzügyi lízingre vonatkozó kérelmeket. Tekintettel arra, hogy 2012–2013-ban még zajlott az adósságkonszolidáció, az ez időszakban kérelmezett (jellemzően adósságmegújítással és szerződés módosítással kapcsolatos) ügyleteket is elhagytuk. Speciális jogállása, volumene, valamint a kormány által vállalt garanciák miatt kihagytuk az elemzésből Budapest Főváros Önkormányzatának ügyleteit (összesen 206 milliárd forint értékben), valamint Debrecen

Önkormányzatnak a BMW-gyár területének megvásárlásához felvett 44 milliárd forintos hitelét. Előfordult, hogy egy kormányhatározatban egy önkormányzatnak több ügylete is szerepelt; ennek a torzító hatásnak a kiszűrése érdekében az ügyleteket önkormányzatonként és határozatonként, valamint a döntés kimenetele szerint csoportosítottuk. Végül a regressziós modellhez felhasznált adatbázis 665 tranzakciót tartalmaz 212,1 milliárd forint értékben, amely darabszámot tekintve 49,5 százalékos, értékben pedig 31 százalékos lefedettséget biztosít. A regresszió során figyelembe vett ügyletérték levezetését mutatja be a 3. ábra.

3. ábra

A regresszió során figyelembe vett és kihagyott ügyletek (milliárd forint)



Forrás: kormányhatározatok alapján saját számítás és szerkesztés.

Eredmények

A hitelkereslet változása

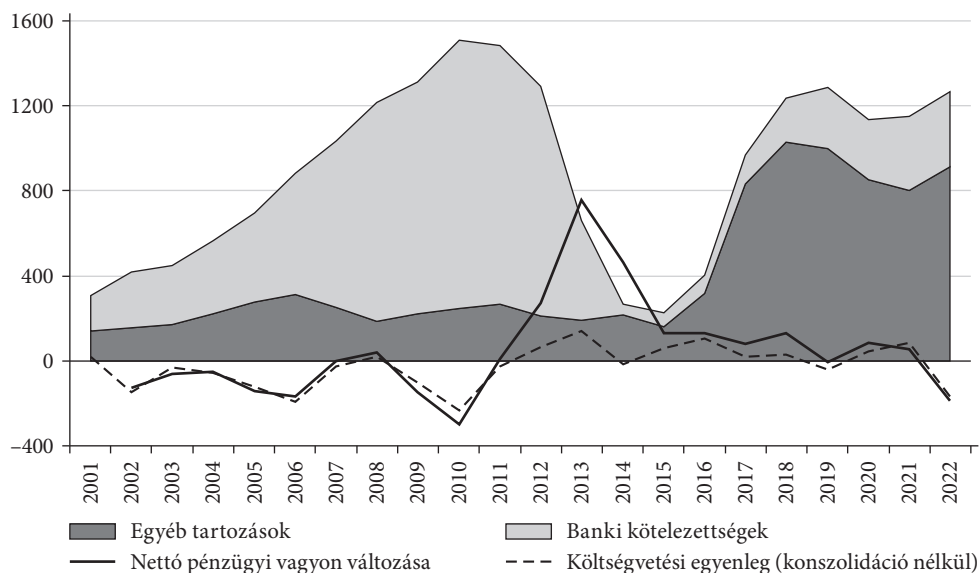
A hitelkereslet elemzése során a költségvetési egyenleg, az EU-támogatások, a belső eladósodottság és a beruházási intenzitás alakulása alapján tekintjük át, hogyan változott az önkormányzatok külső finanszírozási igénye, valamint megvizsgáljuk, hogyan változtak a hitelcélok, valamint a hitelfelvevő települések.

Az önkormányzatok teljes költségvetési egyenlege jó indikátora annak, hogy a folyó bevételeken mekkora mértékű addicionális forrásra van szüksége a településeknek. Ez az igény fedezhető külső forrásokból (adósság), illetve saját tartalékokból (pénzügyi eszközök), ezért a 4. ábrán a költségvetési egyenleg mellett feltüntettük a nettó pénzügyi vagyon és az adósságállomány változását is.

E tekintetben annak ellenére jelentős a javulás a reformot követő időszakban, hogy a választási években továbbra is megfigyelhető a költségvetési pozíció romlása, ez azonban nem járt együtt a nettó pénzügyi vagyon jelentős csökkenésével. Ez alól kivételt egyedül a 2022. évi kiugróan magas, 169 milliárd forint költségvetési hiány jelenti, aminél csak 2006-ban és 2010-ben volt magasabb az önkormányzatok finanszírozási igénye. Mivel azonban az adósságállomány lényegében stagnált 2022-ben, a hiányt elsősorban pénzügyi eszközök fedezhették. Ezek forrása a tartalékok mellett valószínűleg azon európai uniós projektekre folyósított, kormányzati előlegeken alapuló támogatások lehettek, amelyek 2016 óta érkeztek az önkormányzatokhoz, de elköltésük csak a koronavírus-járvány után, 2022-ben kezdődött el (amit a nettó pénzügyi vagyon csökkenése is alátámaszt). E finanszírozástechnikai támogatások ugyanakkor növelik a központi alrendszerrel szemben fennálló kötelezettségek állományát, ez okozza a szektor kötelezettségeinek jelentős növekedését 2016 után (*Berczik és szerzőtársai [2019]*).

4. ábra

Az önkormányzatok külső finanszírozási igénye (milliárd forint)



Forrás: KSH, MÁK és MNB adatai alapján saját szerkesztés.

A két időszakot összevetve elmondható, hogy 2001 és 2011 között az önkormányzatok kumulált költségvetési hiánya 902 milliárd forint volt, szemben a 2012 és 2022 közötti 321 milliárd forintos többlettel. Ennek egyik fő oka, hogy 2010 után jelentősen megnőtt az uniós támogatások volumene, amelyet tovább növeltek a korábban említett, előfinanszírozással kapcsolatos támogatások.

Az önkormányzatok belső eladósodottságának növekedése is lassult, ami egyrészt az állami feladatelvonáshoz kapcsolódó ingatlanátadásoknak köszönhető, illetve annak, hogy egyes években a felújításokra szánt források jelentősen

megaladták az értékcsökkenés növekményét. A külső források igényére vonatkozó indikátorokat a 2. táblázat foglalja össze, amelyben viszonyításképpen feltüntettük az adósságállomány változásának ütemét is. Összefoglalva: az adósságkonszolidáció, valamint az uniós és kormányzati beruházási támogatások növekedése miatt lényegesen alacsonyabb volt az önkormányzati szektor külső finanszírozási igénye, mint 2001 és 2011 között, amivel párhuzamosan az adósságállomány felépülése is jelentősen, mintegy harmadára lassult.

2. táblázat

Az önkormányzatok finanszírozási igényét jelző mutatók (milliárd forint)

	2001–2011	2012–2022	Változás	Változás (százalék)
Költségvetési egyenleg (kumulált)	-707,3	1461,7	n. a.	n. a.
Költségvetési egyenleg konszolidáció nélkül (kumulált)	-903,3	320,7	n. a.	n. a.
Nettó pénzügyi vagyon változása	-943,4	+1641,4	n. a.	n. a.
Nettó pénzügyi vagyon változása konszolidáció nélkül	-943,4	+304,4	n. a.	n. a.
EU-transzferek 2004-től 2021-ig	660,8	2846,9	2186,1	+330,8
EU-transzferek, éves átlag	82,6	284,7	202,1	+244,7
Fejezeti kezelésű előirányzatok felhalmozási célra 2004-től 2021-ig	363,3	925,4	562,2	+154,8
Fejezeti kezelésű előirányzatok felhalmozási célra, éves átlag	45,4	92,5	47,1	+103,7
Belső eladósodottság változása 2004-től 2021-ig	+121,9	+124,0	2,1	+1,7
Belső eladósodottság változása, éves átlag	+15,2	+12,4	-2,8	-18,4
Adósságállomány változása	+1047,8	+303,0*	-744,9	-71,1
Adósságállomány változása, éves átlag	+104,8	+37,9*	-66,9	-63,6

* Az adósságkonszolidációt követően, 2014-től.

Forrás: KSH, MÁK és MNB adatai alapján saját szerkesztés.

A hiteltípusokat tekintve elmondható, hogy a hitelek és a kölcsönök teszik ki az engedélyköteles ügyletek több mint 80 százalékát (értékalapon), a kötvénykibocsátások gyakorlatilag megszűntek 2014 után. A hitelcélokat tekintve a kérelmezett ügyletek több mint háromnegyede fejlesztési célú, de az adósságmegújítások és szerződés módosítások is csaknem elérik a 20 százalékot. A fennmaradó részt, mintegy 5 százalékot tesznek ki az éven túli működési célú ügyletek, amelyek túlnyomó többsége kezességvállalás (87 százalék), az önkormányzatok mindössze nyolc alkalommal tervezték engedélyköteles működési hitel felvételét (4,4 milliárd forint értékben), ezekből a kormányzat hetet jóváhagyott.

A kötvényforma visszaszorulása egyúttal azt is jelenti, hogy gyakorlatilag megszűnt a szabad felhasználású, hosszú lejáratú finanszírozás. Ezzel szemben a kormányengedélyhez nem kötött rövid lejáratú hitelek igénybevétele nem változott 2010-hez

3. táblázat

Az önkormányzatok adósságállományának összetétele településtípusonként

	2010 (milliárd forint)	2010 (százalék)	2021 (milliárd forint)	2021 (százalék)
Főváros	163,4	15,2	167,0	55,7
Fővárosi kerület	86,6	8,0	13,3	4,4
Megyei jogú város	295,3	27,4	51,6	17,2
Város	317,5	29,5	50,3	16,8
Község	76,4	7,1	17,3	5,8
Megye	137,5	12,8	0,2	0,1
Összesen	1076,7	100,0	299,7	100,0

Forrás: MÁK-adatok alapján saját szerkesztés.

– a konszolidáció előtti utolsó lezárt évhez – képest: a jegybanki statisztikákban a rövid lejáratú hitelek súlya 10,7 százalék volt 2021 végén, ami lényegében megegyezik a 2010-ben mért értékkel (például *Homolya–Szigel* [2008]).⁸ Ez annak is köszönhető, hogy az önkormányzatoknak a reformot követően is szükségük volt likviditási hitelekre a bevételek és kiadások közötti időbeli eltérés áthidalására.

Ráadásul a koronavírus-járvány elmúltával újabb krízisponthoz érkezett az önkormányzati rendszer, amit a 2022. évi kiugróan magas költségvetési hiány is jól szemléltet. A helyi adóbevételek saját bevételen belüli súlyának csökkenésével ugyanis a települések nagy részénél a saját bevételi potenciál jelentősen zsugorodott, így a költségvetések nem tudták kezelni az energiaárak 2022. évi kiugró növekedését, valamint a megnövekedett inflációs terheket sem. Ráadásul az állami kompenzációt utólag folyósították, ami megkövetelte az önkormányzatoktól a kiadások előfinanszírozását, így téve utófinanszírozottá a feladatfinanszírozási rendszert. Ez a reform előtti évekhez hasonlóan újfent likviditási feszültséget okoz az önkormányzati rendszerben, amit a szállítói számlák halasztott fizetésével, illetve rövid lejáratú likvid hitelekkel próbálnak meg kezelni. A rendszerben lévő likviditási feszültséget jelzi az is, hogy a teljes szektor csaknem 54 százaléka, mintegy 1700 önkormányzat pályázott rendkívüli költségvetési támogatásra (*Sereg* [2023]).

Végül a hitelfelvevők köréről elmondható, hogy 2021-re a fővárosi önkormányzat adósságállománya elérte a 2010. év végi szintet (3. táblázat). Míg azonban 2010-ben ez a szektor adósságállományának 15 százalékát jelentette, mára elmondható, hogy a teljes szektor adósságának több mint fele egyetlen önkormányzattal szemben áll fenn. Ennek egyik oka lehet, hogy a főváros relatív fejlettsége következtében

⁸ A jegybanki adatokkal szemben az önkormányzati beszámolók alig tüntettek fel éven belüli hiteleket 2021 végén: a rövid lejáratú hitelek aránya az összes banki kötelezettségen belül 0,6 százalék volt, szemben a 2010. évi 12,9 százalékkal. A likviditást biztosító forrásokat – hasonlóan a reform előtti gyakorlathoz – év végén az önkormányzatok visszafizetik, a bankok pedig még év végén jóváhagyhatják a következő évre vonatkozó új kereteket, a hiteleket pedig év elején már folyósítják. Gyakori az év közben történő keretemelési kérelem, illetve az új likvidhitel-igénylés is.

kevesebb uniós forráshoz juthat (2017 és 2022 között a több mint 1600 milliárd forint önkormányzatoknak nyújtott uniós forrás csak 1,8 százaléka, mintegy 29,5 milliárd forint került a fővárosi önkormányzathoz). Szembetűnő továbbá, hogy a megyei feladatellátás megszüntetésével a finanszírozási igény is megszűnt a középszinten. Ezzel szemben a községek részaránya az adósságállományban csaknem eléri a 2010. évi szintet.

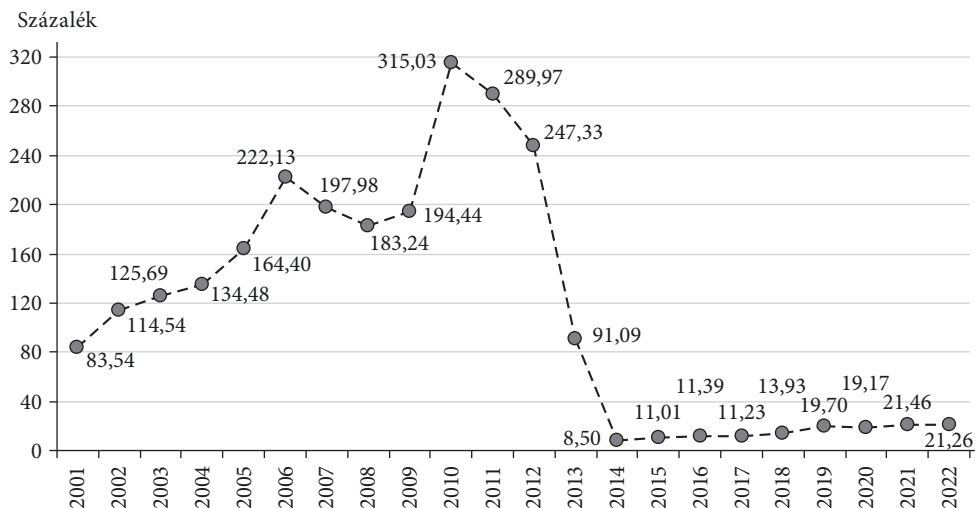
A hitelkínálat változása

Az önkormányzatok számlavezetésének megszerzéséhez élénk piaci verseny kapcsolódott a konszolidációt megelőzően is. Az önkormányzatok költségvetési számláját egy időben kizárólag egy bank vezetheti, az 1 milliárd forint feletti költségvetési főösszeggel rendelkező piaci szereplők száma pedig felülről korlátos. A 2010-es években folytatott kutatások alapján számlavezetésben a legnagyobb súlyt (mintegy 65 százalék) az OTP birtokolta. Az OTP után a takarékszövetkezeti integráció, az Erste és a K&H Bank képviselt nagyobb piaci részesedést (*Gál* [2011]). Jelenleg nem rendelkezünk friss felméréssel azzal kapcsolatban, hogy a piaci részesedés hogyan oszlik meg, azonban a nagy bankok 2022. évi beszámolóí alapján úgy tűnik, hogy az önkormányzati hitelezési piac az OTP, az MBH Bank, a K&H Bank, az Erste Bank és a Raiffeisen Bank között oszlik meg. A hitelezést tekintve az OTP és az MBH Bank a piacvezető. A frissen egyesült MBH Bank piaci politikáját is jól tükrözi az önkormányzati szegmens kiszolgálásának fontossága és prioritása, hiszen szervezeti szinten is külön üzletág foglalkozik a szektor kiemelt kiszolgálásával. Lassú átrendeződés várható tehát a hitelezési piac kiszolgálása tekintetében, párhuzamosan a kínálati oldal további szűkülésével.

A bankok és az önkormányzatok kapcsolatrendszerében a hitelezési aktivitás mellett kulcsfontosságú kérdés az önkormányzati betétállomány, amely likviditáskezelés szempontjából befolyásolja a bankok hitelezési és számlavezetési politikáját. Ezért megvizsgáltuk, hogyan alakult az önkormányzati hitel/betét mutató 2001 és 2022 között (*5. ábra*). A reformot megelőző időszakot már korábbi kutatások is elemezték (például *Gál* [2011]). A 100 százalék fölötti mutató tartósan 2002-től a konszolidáció időszakáig tartotta magát, még azt követően is, amikor a teljes bankszektor hitel/betét mutatója konszolidált szintre (100 százalék alá) csökkent. 2011 és 2014 között – az önkormányzati szektor konszolidálásával – a mutató 315 százalékról 8,5 százalékra esett vissza, és az önkormányzati hitelezés aktív és passzív kontrolljainak hatására ezt követően is 20 százalék alatti szinten maradt. A trendekből látható, hogy a hitelkonszolidációt követően a szektor nem elsősorban a hitelezési aktivitás miatt vonzó a finanszírozó intézmények számára, hanem az önkormányzati betétállományban rejlő likviditáskezelés szempontjából. Ezért a piacot uraló bankokat ma elsősorban nem a hitelezési pozíciójuk alapján lehet rangsorba állítani, sokkal fontosabb szempont a számlavezetői pozícióban betöltött piaci helyzet.

5. ábra

Az önkormányzati hitel/betét* mutató alakulása, 2001–2022 (százalék)



* Az önkormányzati kötvények figyelembevételével.

Forrás: MNB-adatok alapján saját szerkesztés.

A hitelkínálatot, azaz a bankok hitelezési hajlandóságát további négy szempont szerint értékeljük: megvizsgáljuk az önkormányzatok hitelképességét, a biztosítéki struktúrát, a nyújtott hitelek devizanemét, illetve a futamidők alakulását.

Az önkormányzatok hitelképességét egyrészt a település jogállása, másrészt a köz-hatalmi bevételek költségvetéshez viszonyított aránya alapján vizsgáljuk. Előbbi jó indikátor arra vonatkozóan, hogy a település mérete, térségi jelentősége mennyire befolyásolja a hitelkínálatot, utóbbi pedig az adósságszolgálatra fordítható források arányát, a bevételtermelő képességet jelzi. Általánosságban elmondható, hogy a jogszabályi változások három csatornán keresztül hatottak az önkormányzati hitelképességre. Egyrészt a feladatelvonás következtében kisebbek lettek az önkormányzati költségvetések, ami együtt járt a vagyoniállomány szűkülésével is, ráadásul a bevontható vagyon körét más jogszabályok is szűkítették (Aczél–Homolya [2011]). Másrészt az új finanszírozási rendszerben az adóbevételek explicit redisztributív forrásokká váltak: mindamellett, hogy ahol több a helyi adóbevétel, oda kevesebb központi támogatás jut, az adóbevételek felhasználhatóságát a jogszabályok tovább korlátozzák. Ahol pedig nincs vagy alacsony az adóbevétel mértéke, túlnyomórészt célhoz kötött központi támogatásokból és likvid hitelből tudja a település a közfeladatait és fejlesztéseit finanszírozni. Mindkét esetben jelentősen csökkennek az adósságszolgálatra fordítható források. Harmadrészt viszont a központi kormányzat az adósságkonszolidáció során olyan üzenetet küldött a finanszírozó bankok részére, hogy nem engedik el az önkormányzatok kezét, s erre a vélt állami garanciára a központi – egyenesen a kormánytól érkező – hitelfelvételi engedély rá is erősített.

Ahogy azt a hitelkereslet elemzésénél is megjegyeztük, a fővárossal szembeni banki kintlévőségek újra felépültek, ráadásul a kormányhatározatok alapján egy finanszírozó

hitelintézet még 2022-ben is előkészített egy 32 milliárd forintos fejlesztési ügyletet, amivel az önkormányzat adósságállománya csaknem elérte volna a 200 milliárd forintot (a költségvetési főösszeg 63 százalékát). Árnyalja a képet ugyanakkor, hogy a finanszírozás jelentős részét nem a hazai bankszektor, hanem az Európai Beruházási Bank (EIB) nyújtotta, amelynek induló értéke mintegy 94 milliárd forint volt. Ezt figyelembe véve a hazai bankszektor mintegy 112 milliárd forint hitelt lett volna hajlandó nyújtani a fővárosnak, amiből végül 80 milliárd forint valósult meg.

A 4. táblázat adatai alapján vegyes képet láthatunk az egyes települések közhatalmi bevételeinek⁹ arányairól. Egyrészt nőtt a hitelezési aktivitás a nagyobb, 40 százalék feletti saját bevétellel rendelkező adósok számára (8,9 százalékponttal), ugyanakkor ugyancsak nőtt az alacsony (20 százalék alatti) bevételi arányú települések aránya a hitelezésben. Utóbbi ráadásul elsősorban a falvak számára kihelyezett hiteleknek köszönhető.¹⁰ Az eladósodottságot tekintve azonban egyértelműen pozitív a változás: míg 2010-ben az adósságállomány több mint háromnegyede olyan településeknél koncentráldott, ahol a hitelek költségvetéshez viszonyított aránya meghaladta a 40 százalékot, 2021-ben a 40 százalék feletti eladósodottság gyakorlatilag megszűnt.

A biztosítéki struktúrát tekintve elsősorban a reform előtti időszakra rendelkezünk adatokkal (például *Homolya-Szigel* [2008]), amelyek alapján elmondható, hogy míg a 2000-es évek elején jelentős volt az ingatlan- és egyéb tárgyi fedezet az önkormányzati hitelügyletek mögött (75 százalék), ezt – az önkormányzati hitelezés felfutásával párhuzamosan – felváltotta a cash flow-ra, az önkormányzatok folytonos működésére alapozott finanszírozás: 2008 második negyedévére az ügyletek 83 százaléka fedezetlen volt, mindamelllett, hogy az intézményi kezességvállalással fedezett ügyletérték elérte a 6 százalékot. A szűkülő saját források miatt indokolt lenne, hogy a hitelintézetek a reform után visszatérjenek a biztosítékalapú finanszírozáshoz, azonban ezt megnehezítheti a bevonható biztosítékok körének szűkülése, illetve az intézményi kezességvállalás lehetőségének megszűnése.¹¹ A korábbiakhoz hasonló statisztika hiányában a fedezeti követelmények változásával kapcsolatban az MNB hitelezési felmérésére támaszkodhatunk, amelyet 2007 és 2014 között az önkormányzati hitelezésre is kiterjesztettek. A pénzügyi válság kitörésekor (2008) és az önkormányzati reform és adósságkonszolidáció idején jelentős szigorítás történt a hitelezési feltételekben, ugyanakkor a fedezeti követelményekben már 2012-től megfigyelhető volt a lazítás, amelyet az adósságkonszolidációt követően további enyhítő lépések követtek. Önkormányzati hitelezéssel foglalkozó szakemberek tapasztalatai alapján a dologi biztosítékok bevonása az ezt követő években sem vett dinamikus növekedést.

Annak ellenére, hogy a reform előtti önkormányzati hitelezés egyik legnagyobb problémája a devizában való eladósodás (ami elérte a 60 százalékot, *Aczél-Homolya* [2011]), valamint az ebből fakadó árfolyamvesztés és passzív adósságnövekmény

⁹ 2010-ben a sajátos bevételeket vettük figyelembe (16. úrlap 26. sor: helyi adók, pótlékok, átengedett adók, bírságok és díjak), 2021-ben pedig a közhatalmi bevételeket (2. úrlap, B3).

¹⁰ Önkormányzati hitelezéssel foglalkozó szakemberek tapasztalatai alapján a likviditási hitellel rendelkező önkormányzatok is elsősorban a kisebb településekhez köthetők.

¹¹ Az önkormányzati ügyletekhez kapcsolódó készfizető kezességvállalás 2006 és 2011 között volt elérhető a Garantiqa Hitelgarancia Zrt.-nél.

4. táblázat

Az önkormányzati hosszú lejáratú kötelezettségek megoszlása, 2010–2021 (százalék)

	A közhatalmi bevételek aránya a költségvetésben				Összesen
	20 százalék alatt	20–40 százalék között	40–60 százalék között	60 százalék felett	
<i>2010</i>					
Fővárosi kerület	0,0	0,3	10,6	0,3	11,2
Megyei jogú város	0,9	35,4	1,7	0,0	38,1
Város	11,2	21,9	7,1	0,8	40,9
Község	2,3	4,8	2,4	0,4	9,8
Összesen	14,4	62,4	21,8	1,4	100,0
<i>2021</i>					
Fővárosi kerület	0,0	0,4	5,2	4,5	10,0
Megyei jogú város	2,7	27,6	8,7	0,0	39,0
Város	9,7	15,3	9,1	3,8	38,0
Község	10,1	2,0	0,6	0,4	13,0
Összesen	22,5	45,2	23,6	8,7	100,0
<i>2010–2021</i>					
Fővárosi kerület	0,0	0,1	-5,4	4,1	-1,1
Megyei jogú város	1,8	-7,8	6,9	0,0	0,9
Város	-1,4	-6,6	2,0	3,1	-3,0
Község	7,8	-2,8	-1,8	0,0	3,2
Összesen	8,1	-17,1	1,7	7,2	0,0

Forrás: MÁK-adatok alapján saját szerkesztés.

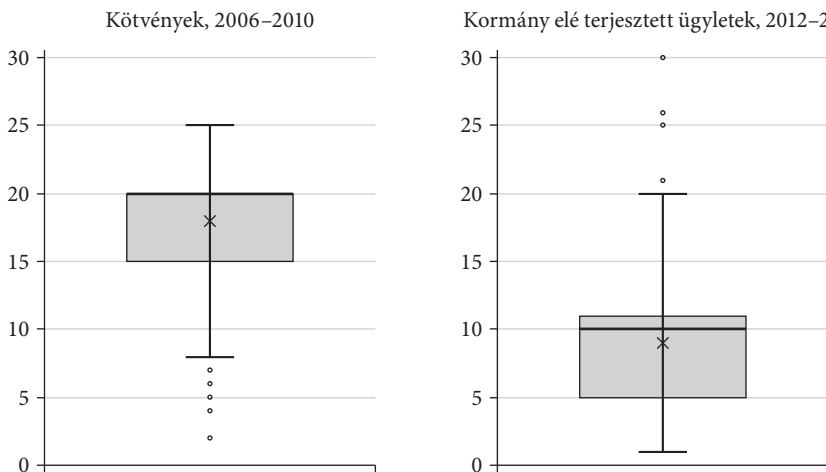
volt (például 2010 végén csak az átértékelések 193 milliárd forinttal növelték az adósságállományt, lásd *Vasvári* [2013a]), a jogszabályok továbbra sem korlátozzák az önkormányzati ügyletek devizanemét. Ennek ellenére elmondható, hogy a deviza-alapú hitelezés a reformot követően elhanyagolható az önkormányzatok finanszírozásában: az MNB adatai alapján az adósságkonszolidáció óta a devizakitetés aránya folyamatosan csökkent, 2022 év végén mindössze 1,9 százalék volt.

Míg a reform és a kötvények térnyerése előtt az önkormányzati hiteleket jellemzően 10 éves futamidőre nyújtották, addig a kötvények futamideje jellemzően hosszabb (20–25 év) volt. Ez alapján nem meglepő, hogy 2008-ban az önkormányzati adósság több mint fele, az éven túli ügyletek csaknem 60 százaléka 15 évnél hosszabb lejáratú volt (*Homolya–Szigel* [2008]). A reformot követően az ügyletek átlagos futamideje számottevően csökkent, míg a medián-futamidő a kötvényeknél 20 év volt, addig a 2012 és 2022 között a kormány elé terjesztett ügyleteknél 10 év, ami valószínűleg a kötvényforma visszaszorulásával is magyarázható (6. ábra). Ugyanakkor a reformot követően több olyan egyedi eset is van, ahol a futamidő eléri vagy akár meg is

haladja a 25 évet, ami az esetek többségénél ismét a fővároshoz kapcsolódik: az EIB fejlesztési hiteleit 25, illetve 30 évre vették fel, és a 2014-ben felvett fejlesztési hitelkeret futamideje is 25 év. Ugyanakkor meglepő, hogy a városok (köztük több megyei jogú város) mellett két község is kapott 25-26 éves futamidőre hitelt.

6. ábra

Önkormányzati kötvények és a kormány által jóváhagyott ügyletek futamideje (év)



Forrás: Keler adatai és kormányhatározatok alapján saját szerkesztés.

Az ügyletek központi jóváhagyásának szempontjai

A Gst. részletesen felsorolja, hogy a központi kormányzat milyen esetekben hagyhatja jóvá, illetve utasíthatja el az önkormányzat hitelfelvételre vonatkozó kérelmét (5. táblázat).

A döntést tartalmazó kormányhatározatok ugyan nem közölnek indoklást, feltételezhető azonban, hogy a többlépcsős előterjesztési folyamat első szakaszaiban a kemény jogszabályi feltételeknek való megfelelést ellenőrzik (A2–A4, B1). A puha feltételek ellenőrzésére (B2–B4) ugyan nincs módunk a határozatok alapján, de azt meg tudjuk vizsgálni – mielőtt a regresszió eredményeit bemutatnánk –, hogy az önkormányzati adósság, illetve az elutasított ügyletek milyen szerepet játszanak az államadósság alakulásában (A1).

A 7. ábra bal oldali grafikonja jól szemlélteti, hogy annak ellenére, hogy a bruttó államadósság folyamatos növekedést mutat (2022 végén 48,8 ezer milliárd forint), különösen a koronavírus-járvány időszaka alatt – a 2020. évi kiugrást leszámítva –, a GDP-arányos államadósság minden évben csökken (2022 végén 73,3 százalék). A jobb oldali grafikon szemlélteti, hogy az önkormányzati adósság milyen hatással van az államadósságra: jól látható, hogy az adósságkonszolidáció előtt ennek mértéke csaknem elérte a 6 százalékot, 2014-től azonban stabilan 1 százalék alatt maradt. Ezen érdemben az sem változtatott volna, ha a kormány az összes elutasított ügyletet

5. táblázat

Az önkormányzati ügyletek központi jóváhagyásának feltételei

A kormány a következő feltételek együttes fennállása esetén hagy jóvá kérelmet [10/B § (1)]	A kormány megtagadhatja a hozzájárulást, amennyiben [10/B § (5)]
A1. Az államháztartás adóssága központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékének teljesítését nem veszélyezteti	B1. Az ügylet nem kötelező önkormányzati feladat ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi
A2. A törvényben meghatározott feladat ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi azzal, hogy a működési kiadások folyamatos teljesítése biztosított	B2. Az önkormányzat a fejlesztési célt adósságot keletkeztető ügylet megkötése nélkül is képes megvalósítani
A3. Az önkormányzat helyi iparüzési adót vagy vagyoni típusú helyi adót kivetett	B3. A fejlesztés megvalósításának ütemezése pénzügyileg nem kellően előkészített
A4. Az adósságszolgálat a futamidő alatt egyik évben sem haladja meg a saját bevételek 50 százalékát	B4. A fejlesztés révén létrehozandó kapacitás jövőbeli működtetése nem kellően alátámasztott

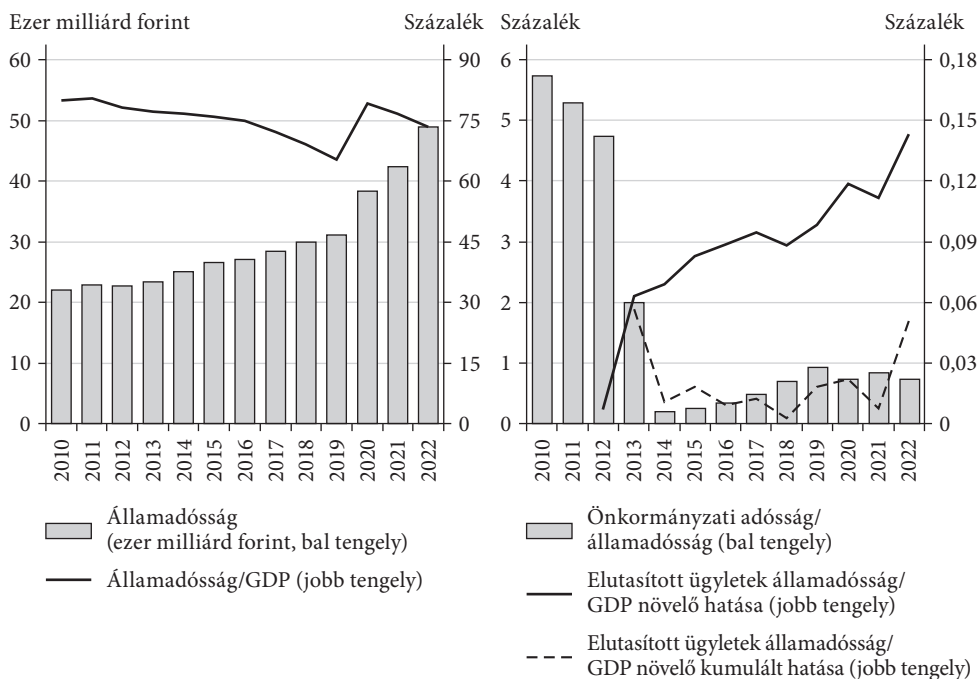
Forrás: Gst. [2011].

7. ábra

Az önkormányzati adósság szerepe az államháztartás adósságában

Államadósság

Az önkormányzati adósság súlya az államadósságban



Forrás: KSH-adatok és a kormányhatározatok alapján saját számítás és szerkesztés.

jóváhagyta volna, mivel azoknak a 2012–2022 közötti államadósságra gyakorolt kumulált hatása mindössze 0,14 százalék lenne, azaz a szektor súlya az államadósságot tekintve továbbra is 1 százalék alatt maradt volna. Ebből kifolyólag az önkormányzati ügyletek elutasítása vagy jóváhagyása érdemben nem veszélyeztette az államadósság központi költségvetésben meghatározott mértékének teljesítését.

Ahogy fent említettük, bináris probit regressziós modellel becsültük meg, hogy milyen tényezők játszhatnak szerepet a hitelfelvétel jóváhagyásában vagy elutasításában. A marginális hatásokra vonatkozó becsléseket a 6. táblázat tartalmazza.

6. táblázat

Probit regresszió alapján becsült marginális hatások ($N = 665$)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Hitelösszeg/költségvetés (log)	-0,013 (0,009)	-0,030*** (0,011)	-0,034*** (0,011)	-0,039*** (0,011)	-0,035*** (0,011)	-0,039*** (0,011)
Futamidő (év)	-0,006*** (0,002)	-0,002 (0,002)	-0,002 (0,002)	-0,002 (0,002)	-0,001 (0,002)	-0,001 (0,002)
Pénzügyi kapacitás/ költségvetés		0,100 (0,092)	0,058 (0,086)	0,032 (0,082)	0,040 (0,075)	0,019 (0,071)
Népesség (log)		-0,031*** (0,010)	-0,029*** (0,010)	-0,034*** (0,010)	-0,026*** (0,010)	-0,031*** (0,010)
Eladósodottság (log)		-0,012** (0,006)	-0,013** (0,005)	-0,011** (0,005)	-0,011** (0,005)	-0,009* (0,005)
Közhatalmi bevételek/ költségvetés		-0,020 (0,071)	0,056 (0,071)	0,008 (0,071)	0,037 (0,068)	-0,006 (0,069)
Kormánypárti polgármester			0,036 (0,025)	0,044* (0,026)	0,029 (0,024)	0,036 (0,024)
Ellenzéki polgármester			-0,103*** (0,032)	-0,087*** (0,032)	0,005 (0,049)	0,013 (0,049)
Ellenzéki polgármester 2019 után					-0,173*** (0,054)	-0,157*** (0,054)
Működési kiadások/ költségvetés				0,120 (0,072)		0,072 (0,072)
Munkanélküliségi ráta				-0,784*** (0,277)		-0,728*** (0,265)
Idősek aránya				-0,315 (0,249)		-0,226 (0,241)
Pszedo R^2	0,026	0,084	0,145	0,174	0,178	0,200

*** 1 százalékos, ** 5 százalékos, * 10 százalékos szinten szignifikáns.

Először csak a hitelre vonatkozó változókat vettük figyelembe, amit a (2) specifikációban kiegészítettünk az adóra vonatkozó változókkal. A (3) és (5) specifikáció már tartalmazza a politikai változókat is, azzal a különbséggel, hogy utóbbiban szerepel a 2019. évi választásokat követő időszakra vonatkozó interakciós tag.

A kontrollváltozókat a (4) és (6) specifikáció tartalmazza. Általánosságban elmondható, hogy egy ügylet annál inkább számíthat a jóváhagyásra, minél kisebb a hitelösszeg és minél rövidebb a futamidő, valamint minél kisebb a település és annak eladósodottsága. A pénzügyi kapacitás és a közhatalmi bevételek arányának hatása jellemzően pozitív, de nem szignifikáns. A politikai változók bevonása nagyban növeli a modell magyarázó erejét: becslésünk alapján amennyiben egy település ellenzéki, az önmagában 8,7 százalékkal csökkenti a kérelmek jóváhagyási valószínűségét a független településekhez képest (és 13,1 százalékkal kisebb az esélyük az engedélyre, mint a kormánypárti településeknek). Az ellenzéki települések jóváhagyási valószínűsége tovább csökkent a 2019. évi választások után (ami immár 15,7 százalékkal kisebb, mint a független, valamint 19,3 százalékkal kisebb, mint a kormánypárti településeké).

Következtetések

Tanulmányunkban az államháztartási reformok tükrében vizsgáltuk az önkormányzati hitelkereslet és hitelkínálat, valamint az önkormányzati eladósodottság alakulását az elmúlt évtizedben. Elmondható, hogy a 2011 után létrejött magyar modell vegyesen alkalmaz aktív és passzív elemeket, amelyek az önkormányzatok finanszírozásából eredő sajátosságokkal és a piaci mechanizmusokkal kiegészülve egyedi mixet alkotnak. Ebben a rendszerben a közvetlen költségvetési szabályok és kontrollok, valamint a jogszabályi változások közvetett hatásai több szempontból is befolyásolják az önkormányzatok hitelkeresletét és hitelképességét, valamint a bankok hitelezési aktivitását, ráadásul a tranzakciókra – a jogszabályban meghatározott hitelek esetében – a végső szót a központi kormányzat mondja ki. Ez a gyakorlat nem idegen Európában, különösen annak fényében, hogy több más uniós országban is vezettek be hasonló költségvetési szabályokat az utóbbi évtizedben.

A bevezetett intézkedések államháztartási szempontból elérték céljukat: az önkormányzati adósság súlya európai összehasonlításban is rendkívül alacsony, s ráadásul az adósságállomány felépülése is számottevően, mintegy harmadára lassult a reformot megelőző évtizedhez képest. Pozitív eredmény, hogy ezzel párhuzamosan a költségvetési egyenleg is javult, köszönhetően többek között az uniós forrásoknak, amelyek hozzájárultak a hitelkereslet visszaszorulásához. A 2022-ben tapasztalt gazdasági sokkok és kiugró költségvetési hiány azonban felhívja a figyelmet a központi transzferektől való túlzott függőség és a kifizített gazdálkodás kockázataira. Ezt alátámasztja, hogy a rövid lejáratú működési hitelek iránti igény lényegében nem változott a reformot megelőző időszakhoz képest. Az adósságkonszolidációt követően a hitelkínálati oldalon a piac letisztult, a szereplők száma lecsökkent, az önkormányzati kapcsolatok motivációja az aktív (hitelezési) oldalról a passzív oldalra terelődött át. A hitel/betét mutató alakulásából pedig jól látható az is, hogy a szektor elsősorban az önkormányzati betétállományban rejlő likviditáskezelés szempontjából fontos.

A szektor adósságának több mint a fele egy önkormányzatnál összpontosul, ami azt sugallja, hogy a jogszabályi változások hiába rontottak az önkormányzati hitelképességen, az adósságkonszolidáció megerősíthette a bankokat, hogy a kormány

nem hagyja magára az olyan jelentősebb önkormányzatokat, mint a főváros vagy a nagyobb települések. Erre Pécs példája még inkább ráerősített, ahol az önkormányzat 2017-ben fordult újabb kormányzati segítségért és részesült kimentésben.¹² A kimentésre vonatkozó várakozásokat azonban tompíthatja az adósságrendezési eljárás 2023 végén elfogadott átalakítása, ami fizetéseképtelenség esetén jelentős szankciókkal sújthatja mind az önkormányzatokat (és az önkormányzati döntéshozókat), mind a hitelezőket. Ez megfontoltabb hitelezési gyakorlathoz vezethet, ami idővel megteremtheti az aktív kontrollok kivezetésének lehetőségét. Ez azért is fontos lehet, mert a központi kormányzat döntéseire vonatkozó regressziós modellből levonható a következtetés, hogy a polgármester politikai hovatartozása nagy szerepet játszik a jóváhagyás során: a tény, hogy egy település ellenzéki, önmagában jelentős mértékben rontja a jóváhagyás valószínűségét: 8,7 százalékkal), ami csaknem megduplázódott a 2019. évi önkormányzati választásokat követően (15,7 százalék). Ez azonban végső soron oda vezethet, hogy az ellenzéki önkormányzatok előre elkönnyvelik az elutasítást, és ezért nem is próbálkoznak hitelfelvétellel (például *Muraközy–Telegdy* [2016]). A 2024-et megelőző önkormányzati választás óta az ellenzéki önkormányzatok ráadásul egyre kevésbé részesülnek a kiegészítő központi támogatásokból (*Vasvári* [2022b], *Kovarek–Dobos* [2023], *Vasvári–Longauer* [2024]), ami, kiegészülve a szektorszintű elvonásokkal (*Reszkető és szerzőtársai* [2022]), tovább fokozza a forráshiányt az önkormányzati szektor ellenzéki oldalán.

Mindezek alapján a magyar szubnacionális gazdálkodás jelenlegi szabályozása a túlszabályozottság, a központi függőség és a politikai klientelizmus jegyeit hordozza, ami ugyan szinte nullára csökkenti az államháztartási kockázatokat, de egyúttal gúzsba is köti az önkormányzatokat. A piaci mechanizmusok felé való elmozdulás egyik fontos eleme lehet az adósságrendezési eljárás szabályainak módosítása, de a pénzügyi fegyelem megteremtéséhez legalább ilyen fontos a központi támogatásoktól való függőség és a politikai szempontokat tükröző aktív kontrollok leépítése, valamint a helyi önkormányzatok saját bevételi képességének erősítése.

Hivatkozások

- ACZÉL ÁKOS–HOMOLYA DÁNIEL [2011]: Az önkormányzati szektor eladósodottságának kockázatai pénzügyi stabilitási szempontból. MNB-szemle, 6. sz. 7–14. o. <https://www.mnb.hu/letoltes/aczel-homolya.pdf>.
- AFONSO, A.–HAUPTMEIER, S. [2009]: Fiscal Behaviour in the European Union: Rules, Fiscal Decentralization and Government Indebtedness. ECB Working Paper, No. 1054. European Central Bank, Frankfurt, <https://doi.org/10.2139/ssrn.1399284>.
- ALAPTÖRVÉNY [2011]: Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.). <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>.

¹² Ugyanakkor Pécs kimentése során alkalmazott, szigorú feltételekhez kötött pénzügyi segítség példát statuálhat más önkormányzatok számára (*Vasvári* [2020]), ami hozzájárulhat a pénzügyi fegyelem erősödéséhez. Egyes elemek pedig már a Har. módosításában is megjelennek (például költségvetési biztos kirendelése, államkincstári számlavezetés).

- ASATRYAN, Z.–FELD, L. P.–GEYS, B. [2015]: Partial fiscal decentralization and sub-national government fiscal discipline: empirical evidence from OECD countries. *Public Choice*, Vol. 163. 307–320. o. <https://doi.org/10.1007/s11127-015-0250-2>.
- BARATI IZABELLA [2002]: A helyi kormányzatok hitelpiaci részvételének ösztönzése. *Magyar Közigazgatás*, 52. évf. 10. sz. 593–599. o.
- BERCZIK ÁBEL–KECSKÉS ÁDÁM–KELEMEN RITA–SZILÁGYI HENRIETTA [2019]: A helyi önkormányzati alrendszer stabilitása 2002–2020 között. *Köz-gazdaság*, 14. évf. 3. sz. 60–82. o. <https://doi.org/10.14267/RETP2019.03.04>.
- BM [2023]: Belügyminisztérium, Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkárság. Lakossági számadatok, 2013–2021.
- BRACCO, E.–LOCKWOOD, B.–PORCELLI, F.–REDOANO, M. [2015]: Intergovernmental grants as signals and the alignment effect: Theory and evidence. *Journal of Public Economics*, Vol. 123. 78–91. o. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.11.007>.
- CABASÉS, F.–PASCUAL, P.–VALLÉS, J. [2007]: The effectiveness of institutional borrowing restrictions: Empirical evidence from Spanish municipalities. *Public Choice*, Vol. 131. 293–313. o. <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9116-y>.
- CASE, A. [2001]: Election goals and income redistribution: Recent evidence from Albania. *European Economic Review*, Vol. 45. 405–423. o. [https://doi.org/10.1016/S0014-2921\(00\)00078-7](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(00)00078-7).
- COX, G. W.–McCUBBINS, M. D. [1986]: Electoral Politics as a Redistributive Game. *The Journal of Politics*, Vol. 48. No. 2. 370–389. o. <https://doi.org/10.2307/2131098>.
- DAFFLON, R. [2010]: Local debt: From Budget Responsibility to Fiscal Discipline. IEB 6th Symposium on Fiscal Federalism. Barcelona, június 14–15. https://web.archive.org/web/20190430212503id_/http://commonweb.unifr.ch/EcoDean/Pub/telecharg/wp/417.pdf.
- DUFRENOT, G.–FROUTÉ, P.–SCHALCK, C. [2010]: The French Regions' Borrowing Behaviours. How Heterogeneous Are They? Banque de France Document de Travail, No. 289. Banque de France, Párizs.
- FORNASARI, F.–WEBB, S. B.–ZOU, H. F. [2000]: The Macroeconomic Impact of Decentralized Spending and Deficits: International Evidence. *Annals of Economics and Finance*, Vol. 1. No. 2. 403–433. o.
- GÁL ERZSÉBET [2010a]: Önkormányzatok és kereskedelmi bankok a pénz- és tőkepiac keresleti és kínálati oldalán. *Hitelintézeti Szemle*, 9. évf. 3. sz. 290–306. o.
- GÁL ERZSÉBET [2010b]: Az önkormányzatok adós- és követelésminősítésének elméleti és gyakorlati problémái. PhD-értekezés. Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar Vállalkozáselmélet és Gyakorlat Doktori Iskola, Miskolc.
- GÁL ERZSÉBET [2011]: Kell-e szabályozni az önkormányzati hitelfelvételt. *Pénzügyi Szemle*, 56. évf. 1. sz. 124–144. o.
- GREGOR ANIKÓ [2020]: Intergovernmental transfers and political competition measured by pivotal probability. Evidence from Hungary. *European Journal of Political Economy*, Vol. 62. 101841. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2019.101841>.
- GST. [2011]: 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100194.tv>.
- GURLEY, J. G.–SHAW, E. S. [1955]: Financial Aspects of Economic Development. *The American Economic Review*, Vol. 45. No. 9. 515–538. o.
- GYÓRFFI DEZSŐ–VIGVÁRI ANDRÁS–ZSUGYEL JÁNOS [2009]: Közpénzügyek nagy kézikönyve. Complex Kiadó, Budapest.
- HAR. [1996]: 1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600025.tv>.

- HAR. [2023]: 2023. évi CXIV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendeziési eljárásával összefüggő törvények módosításáról. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2300114.TV>.
- HEGEDÜS JÓZSEF-PÉTERI GÁBOR [2015]: Közszolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatosság. *Szociológiai Szemle*, 25. évf. 2. sz. 90–119. o.
- HEGEDÜS JÓZSEF-TÖNKŐ ANDREA [2007]: Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában: a feltételes kötelezettségvállalás („contingent liability”) problémája. Megjelent: *Vigvári András* (szerk.): *Családi ezüst. Közigazgatási olvasmányok*. KszK OP 3.1.1. Programigazgatóság, 67–94. o.
- HERNÁNDEZ-TRILLO, F.-SMITH-RAMÍREZ, R.-CAVALLO, E.-CORDELLA, T. [2009]: Credit Ratings in the Presence of Bailout: The Case of Mexican Subnational Government Debt. *Economía*, Vol. 10. No. 1. 45–79. o. <https://doi.org/10.1353/eco.0.0033>.
- HOMOLYA DÁNIEL-SZIGEL GÁBOR [2008]: Önkormányzati hitelezés – kockázatok és banki viselkedés. *MNB-szemle*, szeptember, 20–29. o. <https://www.mnb.hu/letoltes/homolya-daniel-szigel-gabor.pdf>.
- HORVÁTH M. TAMÁS [2014]: Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai, 2010–2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Working Papers*, No. 4.
- 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>.
- JELINEK CSABA [2020]: „Gúzsba kötve táncolunk.” Zsugorodás és a kontroll leszivárgásának politikai gazdaságtana magyarországi középvárosokban. *Szociológiai Szemle*, 30. évf. 2. sz. 115–136. o. <https://doi.org/10.51624/SzocSzemle.2020.2.6>.
- JOHANSSON, E. [2003]: Intergovernmental grants as a tactical instrument: empirical evidence from Swedish municipalities. *Journal of Public Economics*, Vol. 87. 883–915. o. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(01\)00148-7](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(01)00148-7).
- JÓKAY KÁROLY-VÉRES-BOCSKAY KATALIN [2009]: Egy igazi hungarikum: az önkormányzati adósságrendeziési eljárás. *Pénzügyi Szemle*, 54. évf. 1. sz. 111–125. o.
- KOPÁNYI MIHÁLY-VIGVÁRI ANDRÁS [2003]: Az önkormányzati szektor pénz- és tőkepiaci kapcsolatának szabályozási szükségessége és lehetősége. Kézirat.
- KORMÁNYRENDELET [2011]: 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100353.kor>.
- KORM.HAT. [2012–2022]: 2012–2022 között megjelent kormányhatározatok az önkormányzatok adósságot keletkeztető, valamint kezesség-, illetve garanciavállalásra vonatkozó ügyleteihez történő előzetes kormányzati hozzájárulásról (njt.hu).
- KORNAI JÁNOS [2014]: A puha költségvetési korlát. Kalligram Kiadó, Budapest.
- KORNAI JÁNOS [2015/2017]: U kanyar Magyarországon. *Élet és Irodalom*, április 3. 8–10. o. Megjelent még: *Látlelet. Tanulmányok a magyar állapotokról*. HVG Kiadói Rt., Budapest, 131–151. o.
- KORNAI JÁNOS [2016]: Még egyszer a „rendszerparadigmáról”. *Tisztázás és kiegészítések a poszt szocialista régió tapasztalatainak fényében*. *Közgazdasági Szemle*, 62. évf. 10. sz. 1074–1119. o. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2016.10.1074>.
- KOVAREK DÁNIEL-DOBOS GÁBOR [2023]: Masking the Strangulation of Opposition Parties as Pandemic Response: Austerity Measures Targeting the Local Level in Hungary.

- Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, Vol. 16. No. 1. 105–117. o. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsac044>.
- KSH [2023a]: EDP-jelentés. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, https://www.ksh.hu/edp_jelentes.
- KSH [2023b]: 21.1.1.17. A kormányzati szektor főbb adatai. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, https://www.ksh.hu/stadat_files/gdp/hu/gdp0017.html.
- KSH [2023c]: T-STAR és BP-STAR adatbázis. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.
- LENTNER CSABA [2014]: A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. Pénzügyi Szemle, 59. évf. 3. sz. 330–344. o.
- LINDBECK, A.–WEIBULL, J. [1987]: Balanced Budget Redistribution as a Political Equilibrium. Public Choice, Vol. 52. 273–297. o. <https://doi.org/10.1007/BF00116710>.
- MÁK [2022]: Önkormányzati beszámolók, 2006–2021. Magyar Államkincstár, Budapest.
- MARTINEZ-VAZQUEZ, J.–VULOVIC, V. [2017]: How well do subnational borrowing regulations work. Megjelent: *Yoshino, N.–Morgan, P. J.* (szerk.): Central and local government relations in Asia. Edward Elgar, 161–220. o. <https://doi.org/10.4337/9781786436870.00013>.
- MIGUEIS, M. [2013]: The Effect of Political Alignment on Transfers to Portuguese Municipalities. Economics & Politics, Vol. 25. No. 3. 110–133. o. <https://doi.org/10.1111/ecpo.12005>.
- MNB [2014]: Hitelezési felmérés, 2014. november. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, <https://www.mnb.hu/penzugyi-stabilitas/publikaciok-tanulmanyok/hitelezesi-felmeres/hitelezesi-felmeres-2014-november-1> (letöltve: 2023. szeptember 22.).
- MNB [2023]: A nemzetgazdaság negyedéves pénzügyi számlái. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, <https://statisztika.mnb.hu/publikacios-temak/penzugyi-szamlak>.
- MÖTV. [2011]: 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100189.tv>.
- MURAKÖZY BALÁZS–TELEGDY ÁLMOS [2016]: Political incentives and state subsidy allocation: Evidence from Hungarian municipalities. European Economic Review, Vol. 89. 324–344. o. <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2016.07.003>.
- MUSGRAVE, R. A. [1959]: The theory of public finance. McGraw-Hill, New York.
- OECD [2022]: 2022 Synthesis Report World Observatory on Subnational Government Finance and Investment. OECD Publishing, Párizs, <https://doi.org/10.1787/b80a8cdb-en>.
- ÖTV. [1990]: 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.). <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99000065.TV>.
- POCSAI ERZSÉBET [2023]: On the regulation of municipal indebtedness. Prosperitas, 10. évf. 4. sz. 6. cikk. Budapesti Gazdasági Egyetem, https://doi.org/10.31570/prosp_2023_0090.
- RESZKETŐ PETRA–VÁRADI BALÁZS–HAJNAL ÁRON [2022]: Local Governments and Types of Political Favouritism – Theoretical Approaches, Empirical Evidence, and Plan for an Empirical Analysis in Hungary. Budapest Institute, Budapest, http://budapestinstitute.eu/index.php/projektek/adatlap/political_favouritism_and_local_governments/hu.
- RODDEN, J. [2002]: The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. American Journal of Political Science, Vol. 46. No. 3. 670–687. o. <https://doi.org/10.2307/3088407>.
- SEREG ANDRÁS [2023]: Pénzügyi gondnokok értékesíthetik az eladósodott önkormányzatok vagyontárgyait. Index, november 3. <https://index.hu/belfold/2023/11/03/onkormanyzat-adossagrendezes-belugyminiszterium-torvenyalkotas-toosz-eladosodas/>.
- SOLÉ-OLLÉ, A.–SORRIBAS-NAVARRO, P. [2008]: The effects of partisan alignment on the allocation of intergovernmental transfers. Differences-in-differences estimates for Spain.

- Journal of Public Economics, Vol. 92. No. 12. 2302–2319. o. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2007.06.014>.
- SZALAI ÁKOS [2002]: Fiskális föderalizmus. Közgazdasági Szemle, 49. évf. 5. sz. 424–440. o.
- TER-MINASSIAN, M. T. [1996]: Borrowing by subnational governments: Issues and selected international experiences. IMF Policy Discussion Papers, No. 004. <https://doi.org/10.5089/9781451973280.003>.
- TER-MINASSIAN, M. T.–CRAIG, J. [1997]: Control of subnational government borrowing. Megjelent: *Ter-Minassian, M. T.* (szerk.): Fiscal Federalism in Theory and Practice. International Monetary Fund, Washington, 156–172. o.
- VASVÁRI TAMÁS [2013a]: Önkormányzati beruházások finanszírozása az európai uniós támogatások tükrében. Statisztikai Szemle, 91. évf. 2. sz. 155–184. o.
- VASVÁRI TAMÁS [2013b]: Az önkormányzatok 2011. évi gazdálkodása az adósságszolgálatuk kizorító hatásának tükrében. Pénzügyi Szemle, 58. évf. 3. sz. 310–335 o.
- VASVÁRI TAMÁS [2019]: Decentralizáció és költségvetési korlát: Miért fontos, hogy a haszonélvezők viseljék a költségeket? Közgazdasági Szemle, 66. évf. 9. sz. 932–959. o. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.9.932>.
- VASVÁRI TAMÁS [2020]: Hardening the budget constraint: institutional reform in the financial management of Hungarian local governments. Acta Oeconomica, Vol. 70. No. 4. 571–592. o. <https://doi.org/10.1556/032.2020.00037>.
- VASVÁRI TAMÁS [2021]: Az iparüzési adó szerepe az önkormányzati gazdálkodás autonómiájában. Comitatus Önkormányzati Szemle, 31. évf. 238. sz. 9–17. o.
- VASVÁRI TAMÁS [2022a]: Beneficiaries and cost bearers: evidence on political clientelism from Hungary. Local Government Studies, Vol. 48. No. 1. 150–177. o. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1768852>.
- VASVÁRI TAMÁS [2022b]: Ez a rezsiválság más, mint a hitelválság – De mekkorát üt a krízis az önkormányzatokon? Porfolio.hu, november 17. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20221117/ez-a-rezsivalsag-mas-mint-a-hitelvalsg-de-mekkorat-ut-a-krizis-az-onkormanyzatokon-578932>.
- VASVÁRI TAMÁS [2024]: Grant Schemes and Pork-Barrel Politics in Local Government Funding in Hungary. Europe-Asia Studies, 1–21. o. <https://doi.org/10.1080/09668136.2024.2324065>.
- VASVÁRI TAMÁS–LONGAUER DÓRA [2024]: Against the tide: how changes in political alignment affect grant allocation to municipalities in Hungary. Public Choice, Vol. 198. 467–492. o. <https://doi.org/10.1007/s11127-023-01138-w>.
- VICENTE LAMA, M.–CORDOBÉS MADUEÑO, M.–TORRES JIMÉNEZ, M. [2017]: To what extent should public corporations be consolidated? Considering the effects on public deficit and debt in Spanish municipalities. Transylvanian Review of Administrative Sciences, Vol. 52. 148–164. o. <https://doi.org/10.24193/tras.52E.9>.
- VIGVÁRI ANDRÁS [2009a]: Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben. Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest, <http://www.faluszovetseg.hu/pkor.pdf>.
- VIGVÁRI ANDRÁS [2009b]: Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon. Közgazdasági Szemle, 56. évf. 7–8. sz. 709–730. o.
- VIGVÁRI ANDRÁS [2010]: Is the conflict container is full? Problems of fiscal sustainability of the local government level in Hungary. Acta Oeconomica, Vol. 60. No. 1. 49–77. o. <https://doi.org/10.1556/aoecon.60.2010.1.4>.

- VIGVÁRI ANDRÁS [2011]: Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák. Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest, <https://www.asz.hu/dokumentumok/t348.pdf>.
- WARD, H.–JOHN, P. [1999]: Targeting Benefits for Electoral Gain: Constituency Marginality and the Distribution of Grants to English Local Authorities. *Political Studies*, Vol. 47. 32–52. o. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00186>.
- WILDASIN, D. E. [1997]: Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations. Policy Research Working Paper, No. 1843. The World Bank, Washington, DC. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-1843>.

Függelék

F1. táblázat

A regressziós modell leíró adatai, kalkulációi és forrásai

Változó	Engedélyezett	Elutasított	Összesen	Kalkuláció
HITEL (forrás: kormányhatározatok)				
Hitelösszeg/ költségvetés (százalék)	18,4	12,4	12,8	A figyelembe vett ügyletek összege viszonyítva a tárgyévet megelőző költségvetési kiadásokhoz (K1–K8)
Futamidő (év)	9,3	11,3	9,5	A figyelembe vett ügyletek futamideje
ADÓS (forrás: BM NYHÁT, MÁK önkormányzati beszámoló)				
Népesség (átlag, fő)	15 910	27 171	16 773	A település népessége tárgyév január 1-én
Pénzügyi kapacitás/ költségvetés (százalék)	3,3	2,5	3,2	Adott évi működési egyenleg mínusz a szóban forgó és korábbi, még élő ügyletek adósságszolgálat [*] a tárgyévi költségvetési kiadásokhoz (K1–K8) viszonyítva ^{**}
Eladósodottság (százalék)	4,3	7,7	4,6	Tárgyévet megelőző év végi, költségvetési évet követően esedékes kötelezettségek finanszírozási kiadásokra (H/II/9) plusz a tárgyévi engedélyezett hitelügyletek állománya viszonyítva a költségvetési kiadásokhoz (K1–K8)
Közhatalmi bevételek/ költségvetés (százalék)	22,9	30,6	23,5	Tárgyévet megelőző közhatalmi bevételek összege (B3) viszonyítva a költségvetési kiadásokhoz (K1–K8)

Az F1. táblázat folytatása

Változó	Engedélyezett	Elutasított	Összesen	Kalkuláció
PÁRT (forrás: Nemzeti Választási Iroda – https://www.valasztas.hu/1990-2019_eredmenyek)				
Kormánypárti települések száma	273	14	287	A település polgármestere a hitelfelvételről hozott kormányzati döntés időpontjában kormánypárti
Ellenzéki települések száma	38	16	54	A település polgármestere a hitelfelvételről hozott kormányzati döntés időpontjában ellenzéki
Ellenzéki települések száma 2019 után	13	14	27	A 2019. évi választás után a település polgármestere a hitelfelvételről hozott kormányzati döntés időpontjában ellenzéki***
KONTROLL (X _i) (forrás: MÁK önkormányzati beszámoló, KSH [T-STAR, BP-STAR])				
Működési kiadások/költségvetés (százalék)	77,6	75,8	77,5	Működési kiadások (K1–K5) viszonyítva a költségvetési kiadásokhoz (K1–K8)
Munkanélküliségi ráta (százalék)	5,9	6,5	6,0	A munkanélküliek aránya a település aktív népességén belül (K1–K8)
Az idősek aránya (százalék)	25,1	25,7	25,2	A 65 évnél idősebbek aránya a település népességén belül (K1–K8)

* Számított érték a hitelösszeg és a futamidő alapján, törlesztési moratórium feltételezése nélkül.

** Annak érdekében, hogy minél jobban figyelembe vegyük a működési kiadások folyamatos teljesítésére vonatkozóan előírt jogszabályi feltételt [Gst. 10/B(1)b], a pénzügyi kapacitást a folyó évre számoltuk ki, és figyelembe vettük a függő kötelezettségekből (például kezességvállalás) eredő esetleges adósságszolgálatot is.

*** A 2019. évi önkormányzati választáson több településen nyert olyan polgármester, aki ugyan független színekben indult, de a kormánypártok vagy az ellenzéki pártok összefogásának támogatását élvezte (lásd Kovarek–Dobos [2023]). A hét érintett település 17 ügyletét ennek megfelelően kormánypárti vagy ellenzéki kategóriába soroltuk.