

## Függelék

### Magyarországi példa a puha költségvetési korlát szindrómára A helyi önkormányzatok kimentése (2011–2013)

*Az alábbiakban közöljük A puha költségvetési korlát c. kötet Függelékének teljes szövegét; a nyomtatásban megjelent szöveg ennek rövidített változata. A jelen szöveg sok olyan statisztikai és módszertani információt is tartalmaz, amelyet a nyomtatott változathoz kihagyunk, azzal a meggondolással, hogy az olvasók nagy része számára irreleváns, és ezért elegendő, ha az interneten tesszük közzé a témával foglalkozó szakértők számára.*

Ez a Függelék Vasvári (2013) dolgozatán és publikusan elérhető információkon alapul. A Függelék kizárólag a PKK-szindróma szemszögéből foglalkozik az önkormányzatok pénzügyi problémáival. A magyarországi költségvetési decentralizáció általános jellemzését, valamint időszerű jogi és közgazdasági problémáinak ismertetését Vasvári Tamás idézett tanulmányában, továbbá az ott referált irodalomban találhatja meg az olvasó.

#### *Az önkormányzatok eladósodása*

A magyarországi államháztartás két alrendszerre tagolódik: központi kormányzati alrendszerre, valamint a 3176 település (községek, városok, fővárosi kerületek), a 19 megye és a főváros önkormányzataiból álló önkormányzati alrendszerre.

Az önkormányzati alrendszer szereplői három fő forrásból fedezhetik kiadásaikat: saját bevételeikből (helyi adók, privatizációs bevételek stb.), központi költségvetésből kapott támogatásokból és hitelből.

Az *F1. táblázatból* kiderül, hogy már 2006-ban számottevő volt az önkormányzatok adósságállománya. Ezután is folyamatosan növekedett, és 2010-ben érte el csúcspontját. 2010 negyedik negyedében 1257 milliárd forintot tett ki az önkormányzatok adósságállománya. Kezdetben főként bankhiteleket vettek igénybe az önkormányzatok, de közben rájöttek arra, hogy kényelmesebben juthatnak forráshoz kötvények kibocsátásával. 2006-tól kezdve egyre nőtt az étvágyuk e forrás felhasználására. 2006 utolsó negyedében 28 milliárd forint, 2010 utolsó negyedében ennek majdnem 17-szerese, 465 milliárd forint volt a kötvények formájában megtestesülő (átértékelések nélkül számított) önkormányzati adósság.

#### *F1. táblázat*

Az önkormányzatok adósságállománya a 2006–2010 közötti időszakban  
(negyedik negyedévi adatok, milliárd forint)

|             | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------|------|------|------|------|------|
| Kötvények   | 28   | 212  | 419  | 430  | 465  |
| Hitelek     | 543  | 574  | 562  | 584  | 609  |
| Átértékelés | -2   | -3   | 48   | 73   | 182  |
| Összesen    | 569  | 783  | 1029 | 1087 | 1257 |

*Megjegyzés.* Átértékelésen a devizában denominált tételek év végi átértékeléséből adódó állományváltozást értjük.

*Forrás.* MNB.

Mi készítette az önkormányzatokat az adósságállomány gyors növelésére? Honnét vették ehhez a bátorságot? És mire számítottak a hitelezők, amikor mind nagyobb mértékű hiteleket bocsátottak az önkormányzatok rendelkezésére? A Bevezetésben leszögeztük, hogy a puha költségvetési korlát szindrómájának lényege a potenciális kimentésre szoruló egység döntéshozóinak tudatába beépült *várakozás*. A hitel felvevője arra számít, hogy – ha nem lesz képes visszafizetni a felvett hitelt – lesz, aki kihúzza a bajból. Ezt a várakozást akkor még nem erősítették meg a korábbi magyarországi önkormányzati tapasztalatok, sőt a hatályos jogszabályok egyértelműen kinyilvánították, hogy „*a veszteséges gazdálkodás következményei az önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért az állami költségvetés nem tartozik felelősséggel.*”<sup>1</sup> Ám a döntéshozók így okoskodhattak: „Lehetetlen, hogy bennünket benne hagyjanak a csávában! Egy várost, egy megyét, egy kerületet nem lehet becsukni, az önkormányzatok működését pedig nem lehet úgy megszüntetni, mint egy gyárat vagy egy szolgáltatót üzemét.” Elterjedtek olyan hírek, hogy az önkormányzatok vezetőit valósággal biztatták: nyugodtan vegyenek fel hitelt. Állítólag politikai körökből hallatszottak ilyesféle megnyilvánulások annak érdekében, hogy a hitelekkel finanszírozott beruházások, új létesítmények révén növeljék a helyi vezetők népszerűségét, javítsák újjáélesztésük esélyeit. Nem találtunk bizonyítékot a hitelek felvételére buzdító hírekre, de a PKK-szindróma megjelenhet e nélkül is, pusztán arra a logikára építve, hogy a kimentés elkerülhetetlen.

Az eladósodás aránylag kevés önkormányzat körében koncentrálódott. A 2010 végéig felhalmozott adósság 82,6 százaléka 150 önkormányzatnál gyűlt fel; ez az összes önkormányzatok számának mindössze 4,7 százaléka.<sup>2</sup>

A helyi önkormányzatok politikai kötődése megoszlott a 2006–2010 közötti kormánypártok (MSZP és SZDSZ) és az akkori ellenzék (többnyire Fidesz–KDNP és MDF), illetve független politikai erők között. A parlamenti pártok által jelölt polgármester vezette önkormányzatok többsége a Fidesz–KDNP-hez mint akkori ellenzékhez kötődött. A 2006 és 2010 közötti eladósodási hullám – a politikai kötődés tekintetében – nem egyenletesen ment végbe. Az *F2. táblázatból* kiderül: noha a politikai spektrum valamennyi színében megfigyelhető eladósodás, a Fidesz–KDNP kötődésű önkormányzatok eladósodása nagyobb mértékű volt, mint a kormánypárti kötődésű önkormányzatoké.

*F2. táblázat*

Az önkormányzatok eladósodása a 2006–2010 közötti időszakban

|  | Fidesz–KDNP           | MSZP–SZDSZ  | Egyéb      | Nem vizsgált | Összesen    |
|--|-----------------------|-------------|------------|--------------|-------------|
|  | kötődésű polgármester |             |            |              |             |
| Adósságállomány változás (ezer forint)                                       |                       |             |            |              |             |
| 2006–2010  | 446 107 034           | 223 078 512 | 89 282 883 | –3 298 493   | 755 169 936 |
| Egy főre jutó adósságállomány (ezer forint)                                  |                       |             |            |              |             |
| 2006   | 39,8                  | 39,2        | 26,5       | 17,1         | 32,4        |
| 2010   | 134,3                 | 107,7       | 70,9       | 15,5         | 90,2        |
| Egy főre jutó adósságállomány változása (százalék)                           |                       |             |            |              |             |
| 2006–2010  | 337,2                 | 274,4       | 267,5      | 90,5         | 278,1       |
| Ezer forint költségvetési kiadásra jutó adósságállomány (forint)             |                       |             |            |              |             |
| 2006   | 116,6                 | 196,1       | 127,3      | 94,5         | 140,3       |
| 2010   | 450,5                 | 390,0       | 291,1      | 78,4         | 348,7       |
| Ezer forint költségvetési kiadásra jutó adósságállomány változása (százalék) |                       |             |            |              |             |
| 2006–2010  | 386,5                 | 198,9       | 228,6      | 83,0         | 248,5       |

<sup>1</sup> 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról, 90. cikk 2. bekezdés. A törvényben leszögezett fogadkozás („Mi, a központi kormányzat nem vagyunk felelősek a ti adósságotokért”) és az ezzel élesen ellentétes 2011–2013-as nagy kimentő akció tankönyvben bemutatható személtető példája annak a viselkedési mintának, amelyet az elmélet „időbeni következetlenségnek” nevez. (Lásd a Bevezetés 47–49. oldalát.)

<sup>2</sup> 2006 és 2010 között ennek a 150 önkormányzatnak több mint 1 milliárd forinttal nőtt az adósságállománya. (A Magyar Államkincstár adatai alapján.)

*Megjegyzés.* Az egy főre jutó adósságállomány adatai kizárólag a települések adósságát foglalják magukban, a fővárosi önkormányzat és a megyék adósságait nem tartalmazzák. A politikai kötődés meghatározásakor a megyék esetében a közgyűlés elnökét (és az őt választó közgyűlési többségét), a főváros esetében a főpolgármestert jelölő politikai szervezetet vettük figyelembe.

Az eladósodás és a politikai kötődés kapcsolatának vizsgálatára adatbázis készült, amely 803 önkormányzat adatait tartalmazza. Az adatbázisban szerepel a községek és nagyközségek kivételével valamennyi önkormányzat. Ha e kritérium alapján az önkormányzat nem került volna bele az adatbázisba, akkor elégséges volt a további három kritérium közül legalább az egyik teljesülése, hogy mégis bekerüljön az adatbázisba: 1. a település lélekszáma meghaladja az 5000 főt; 2. a polgármestert a 2010-ben megválasztott parlament valamelyik pártja jelölte; 3. a település adóssága a 2006–2010 közötti időszakban 20 millió forintnál nagyobb mértékben nőtt. A táblázat „nem vizsgált” elnevezésű oszlopa tartalmazza az adatbázisba nem vont önkormányzatok adatait. Az adatbázisból kihagyott hányad adósságállományának növekedése az összes növekménynek kevesebb mint fél százaléka. A vizsgált hányad kellőképpen reprezentatívnak tekinthető.

A költségvetési kiadások viszonyítása során a 2006. évi banki kötelezettségeket a 2007. évi költségvetési kiadásokhoz, a 2010. évi banki kötelezettségeket a 2010. évi költségvetési kiadásokhoz viszonyítottuk.

Az F2. és F3 táblázatban a relatív mutatók nem önkormányzatonként kerültek kiszámításra, hanem a jelölő szervezethez kapcsolódó települések teljes adósságállományát viszonyítottuk azok teljes lakosságához, illetve a költségvetési kiadásaihoz. (tulajdonképpen lakosságszámmal, illetve költségvetési kiadással súlyoztunk). Az összesen oszlop az országos mutatókat tünteti fel.

Az F2 táblázatban a 2006–2010 közötti adósságállomány változás eltér az F1. táblázatból számítható értéktől. Ennek oka, hogy az MNB és a Magyar Államkincstár kimutatásai eltérő módszertanon alapulnak.

*Forrás.* Magyar Államkincstár; Nemzeti Választási Iroda.

### *Az adósságok átvállalása*

A 2010-ben hatalomra került Fidesz–KDNP-kormányzat radikálisan átalakította a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok viszonyát. Erőteljes központosítási tendencia érvényesült. A korábban a helyi önkormányzatokra bízott feladatok jelentős részét magához vonta, és ezzel többé-kevésbé párhuzamosan – a helyi önkormányzatok bevételeinek rovására – forrásokat is átcsoportosítottak. E fiskális centralizálási folyamatot egészítette ki a nagy „bail-out”, az eladósodott helyi önkormányzatok kimentése. Utólag igazolódott a 2006–2010-ben várakozás: valóban bekövetkezett a hitelek adósságszolgálatával küszködő helyi önkormányzatok tömeges kimentése.<sup>3</sup>

A kimentés, az adósság átvállalása (bevett néven: „konszolidáció”) nem egy lépésben, hanem több fázisban történt. A kimentés arányai különböztek az egyes kategóriáknál. Volt olyan kategória, amelynél jogszabály egyöntetű kimentési arányt írt elő. Ebbe a kategóriába tartoztak a megyék és az 5000 főnél kisebb lélekszámú települések önkormányzatai. A megyék adósságaiból nem csak a bankokkal, hanem a szállítókkal szemben fennálló tartozásokat is átvállalta a központi kormányzat. De volt olyan kategória is, ahol először csak „től-ig” határokat írt elő a jogszabály, és a központi kormányzat és a helyi önkormányzat ügyintézői egyedileg állapodtak meg a konkrét kimentési arányban. Ilyen eljárás keretében ment végbe az 5000 főnél nagyobb lélekszámú települések önkormányzatainak részleges konszolidációja 2013-ban. Az önkormányzatok végül 2014 februárjában váltak gyakorlatilag adósságmentessé, amikor a 2013 végén fennálló teljes adósságukat átvállalták.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Az átalakításról lásd még Hamvas Ákos – Keményné Koncz Ildikó – Molnár György – Schneider Magdolna – Szabó Hajnalka (2013): *Az önkormányzati rendszert érintő változások és az adósságrendezés gyakorlata*, Complex Kiadó, Budapest

<sup>4</sup> A 2013. évig történt konszolidációról részletesen ír Hamvas et al (2013, bibliográfiai adatok lásd a 3. lábjegyzetben), a 2014. február végi konszolidációról pedig a 1808/2013. (XI. 12.) Kormányhatározat tartalmaz további információt.

Többféle tényező játszhatott szerepet abban, hogy a fenti kategóriákban mekkora volt az adósság átvállalásának mértéke; illetve ahol a kategórián belül a jogszabály hagyott mozgásteret, konkrétan mekkora volt az arány egy-egy településnél. Feltehetően nem az egyedüli tényező volt a politikai kötődés, de a számok azt sugallják, hogy e tényező hatása is érvényesült (F3. táblázat). Ez utóbbit alátámasztja, hogy bár az adósságátvállalás arányaira vonatkozóan a központi kormányzatnak voltak előzetes, objektíven meghatározott elképzelései, azoktól végül több esetben jelentős mértékben eltértek. A F4. táblázat összehasonlítja az előzetes és a megvalósított konszolidációs arányokat. Megállapítható, hogy az MSZP kötődésű önkormányzatoknál alig van eltérés az előzetesen tervezett és a tényleges arány között. Ezzel szemben a Fidesz–KDNP kötődésű önkormányzatok a tervezettnél lényegesen nagyobb mértékű konszolidációban részesültek.

*F3. táblázat*  
Az adósságátvállalás (konszolidáció) mértéke és eloszlása

|  | Fidesz–KDNP                    | MSZP              | Egyéb              | Összesen             |
|--|--------------------------------|-------------------|--------------------|----------------------|
|  | kötődésű polgármester 2010-től |                   |                    |                      |
| <b>Konszolidáció mértéke (ezer forint)</b>                                   |                                |                   |                    |                      |
| megyék és főváros  | 369 407 161                    | –                 | –                  | 369 407 161          |
| 5000 fő alatti települések (2012. december 31-ig)                            | 21 475 442                     | 1 458 056         | 50 960 942         | 73 894 440           |
| 5000 fő feletti települések, és a települések 2014. februári konszolidációja | 696 436 416                    | 65 700 202        | 168 548 214        | 930 684 832          |
| <i>Összesen</i>  | <i>1 087 319 019</i>           | <i>67 158 258</i> | <i>219 509 156</i> | <i>1 373 986 433</i> |
| Egy főre jutó konszolidáció (ezer forint)                                    | 123,7                          | 98,9              | 61,1               | 99,6                 |
| Ezer forint költségvetési kiadásra jutó konszolidáció (forint)               | 594,0                          | 410,3             | 288,0              | 498,4                |

*Megjegyzés.* Az egy főre jutó konszolidáció (adósságátvállalás) adatai kizárólag a településeknek juttatott konszolidációs összegeket foglalják magukban a fővárosi önkormányzatnak és a megyéknek juttatott összegeket nem tartalmazzák. Az ezer forint kiadásra jutó konszolidáció kiszámításakor a 2012. évi kiadás volt a viszonyítási alap. A megyék esetében a közgyűlés elnökét (és az őt választó közgyűlési többségét), a főváros esetében a főpolgármestert jelölő politikai szervezetet vettük figyelembe.

A becslésnél a következő feltételezéssel éltünk: a megyei önkormányzatoknál a Belügyminisztérium által közzétett konszolidációs összeget, míg az 5000 fő alatti településeknél a Magyar Államkincstár 16. úrlapján található, erre vonatkozó értéket használtuk fel. Tizennégy 5000 fő alatti, illetve valamennyi 5000 fő feletti település és a főváros esetén a teljes konszolidált összeget a 2012. év végén fennálló adósságállománnyal becsültük. A fent leírt becslési eljárással összhangban nem vettük figyelembe a 2013 és 2014. január-februárban felvett hiteleket és kibocsátott kötvényeket, valamint az ez időszakban az önkormányzatok által önerőből teljesített törlesztéseket. Mivel a 2013. év során tapasztalt adósságállomány csökkenése (608 milliárd Ft, MNB) kis mértékben tér el 2013-ban lezajlott, 5000 fő feletti települések konszolidációjának összegétől (610 milliárd Ft), ezért ezen önkormányzatok esetén nem elrugaszkodott becslésünkben azt állítani, hogy a 2014 februárjának végéig e települések 2012. év végén fennálló adóssága került átvállalásra. A becslés e módját indokolja az is, hogy a 2013-ban lezajlott részleges konszolidáció viszonyítási pontja is 2012. év vége volt. A becslés során nem vettük figyelembe a társulások adósságállományát.

A 2010. évi önkormányzati választásokat követően a FIDESZ-KDNP jelentős önkormányzati adósságot „örökölt” olyan önkormányzatoknál is, amelyek korábbi polgármestere nem kötődött ehhez a párthoz. Ez egyébként kiderül az F2. táblázatból is.

*Forrás.* Magyar Államkincstár, Nemzeti Választási Iroda.

A F4. táblázat is alátámasztja azokat a megállapításokat, amelyeket a *Bevezetés* tett a 50–51. oldalon a politikai klientalizmussal kapcsolatban. Nemcsak a kimentett szervezet érdekelt az adósságátvállalásban, hanem a kimentő szervezetnek is érdeke fűződik az akcióhoz. A kimentéssel és az adósságátvállalás mértékének differenciálásával lehetőség nyílik arra, hogy erősítse a kimentettek kötődését a kimentőhöz, a hierarchia alsóbb szintjén lévő vezetők lojalitását a felsőbb szinten lévőkhez.

*F4. táblázat*  
Az adósságátvállalás tervezett és tényleges mértéke (százalék)

|  | Fidesz–KDNP MSZP Egyéb         |      |      | Összesen |
|--|--------------------------------|------|------|----------|
|  | kötődésű polgármester 2010-től |      |      |          |
| Konszolidáció átlagos tervezett aránya (1) | 48,9                           | 47,2 | 52,8 | 50,1     |
| Konszolidáció átlagos tényleges aránya (2) | 59,5                           | 48,7 | 57,0 | 58,0     |
| (2)/1)                                     | 122                            | 103  | 108  | 116      |

*Megjegyzés.* Az adósságátvállalás arányait oszloponként egyszerű számtani átlagok alapján becsültük.

*Forrás.* Belügyminisztérium; Nemzeti Választási Iroda.

#### *A takarékos önkormányzatok „vesztesége”*

A Bevezetés 17. oldalán újságcímeket idéztünk: azoknak az önkormányzatoknak a vezetői, amelyeknél csak kevés adósság halmozódott vett, utólag megbánhatták, hogy takarékosan bántak a közpénzzel. Azok a települések, ahol bátran költekeztek, és súlyos eladósodásba sodródtak, bőséges kompenzációban, az egész ország adófizetőinek terhére kiosztott „nemzeti adományban” részesültek. Az *F5. táblázat* becsléseket közöl a takarékos önkormányzatok által „elvesztett nemzeti ajándék” méretére: mekkora kompenzációtól estek el azért, mert alacsonyabb adósságuk miatt csak kisebb kompenzációban részesültek, vagy adósság hiányában teljesen kimaradtak az adósságátvállalásból.

*F5. táblázat*  
A takarékos önkormányzatok által „elvesztett nemzeti ajándék” becslése

|   | Egy főre jutó adósság, 2011 |                                |               |
|---|-----------------------------|--------------------------------|---------------|
|   | 50,1–100 ezer forint        | 50 (ezer forint) vagy kevesebb | Nincs adósság |
| Önkormányzatok száma  | 218                         | 1460                           | 1215          |
| „Elvesztett nemzeti ajándék” (ezer forint)                      | 25 289 564                  | 155 710 967                    | 61 257 852    |
| 1 főre jutó „elvesztett nemzeti ajándék” (ezer forint)          | 18,3                        | 46,7                           | 48,4          |
| Ezer forint kiadásra jutó „elvesztett nemzeti ajándék” (forint) | 85,9                        | 214,6                          | 238,1         |

*Megjegyzés.* A táblázat alapjául szolgáló adatbázisban nem szerepelnek a fővárosi önkormányzat és a megyék, továbbá azok a települések, amelyekben 2012 végére még nem fejeződött be az adósságrendezés. Az „elvesztett nemzeti ajándék” becslése a következő gondolatmeneten alapul. Megállapítottuk az egy főre jutó adósságátvállalás (konszolidáció) átlagos értékét településtípusonként és azon belül 5000 fő alatti és feletti lakosságszám szerinti bontásban. Az átlagos és a ténylegesen kapott érték különbségét szoroztuk be a szóban forgó kategória lélekszámával, és ezt tekintettük „elvesztett nemzeti ajándéknak”. A módszertanból következik, hogy ami a kevésbé eladósodott önkormányzatok számára „elvesztett”, a jobban eladósodott önkormányzatok számára „talált” nemzeti ajándék; egyenlegük (az adósságállománnyal nem rendelkező önkormányzatokat figyelmen kívül hagyva) zérus.

*Forrás.* Magyar Államkincstár.

Az adósságkonszolidációban nem részesülő települések kompenzációs támogatásra jogosultak, amelynek előirányzata négy év alatt 50 milliárd forint, ezen belül már 2014-ben 12,5 milliárd forint. Ez a „vigaszdíj” csillapíthatja a takarékos önkormányzatok zúgolódását, de nem küszöböli ki a kimentési akció káros erkölcsi hatását. Nem vonták felelősségre azokat, akik könnyelműen gazdálkodtak, a korábbi eladósodási hullám nagy nyerteseit nem sújtották szankciók. Csak azok kapják meg az említett „vigaszdíj” támogatást, akik most semmiféle konszolidációs juttatásban nem részesültek. Akik kaptak valamennyit, de keveset, mert korábban aránylag elég jól gazdálkodtak, azok így is szűkösen részesültek a „nemzeti ajándékból”. A kis korrekció ellenére is súlyosan sérültek a méltányos elosztás elvei.

Az adósságtól sújtott helyi önkormányzatok kimentése a 2011–2013 közötti időszakban makroökonómiai méreteit tekintve nem tekinthető nagyméretű eseménynek. Amiért mégis figyelmet érdemel, az az „üzenet”, amit hordoz. Alátámasztja a felelőtlen költekezésre hajlamos döntéshozók várakozását: költségvetési korlátjuk puha. Igazolja a magabiztosságukat: bármit tesznek is – túlélhetik, kimenthetik őket. Ha meg ráadásul jó politikai kapcsolatokkal is rendelkeznek, akkor esélyeik még jobbak, nagyobb a részesedésük a kimentést megvalósító nemzeti adományból.

A jelen Függelék csupán első kísérlet a 2011–2013-ban végrehajtott önkormányzati kimentési akció leírására és elemzésére. További kutatásokra, az óriási adattömeg matematikai-statisztikai feldolgozására és értelmezésére lenne szükség ahhoz, hogy alaposabban megértsük az eladósodási hullámot előidéző tényezőket, a kimentés végrehajtásának körülményeit, rövid és hosszú távú hatásait.

## Hivatkozások

- Hamvas Ákos – Keményné Koncz Ildikó – Molnár György – Schneider Magdolna – Szabó Hajnalka (2013): *Az önkormányzati rendszert érintő változások és az adósságrendezés gyakorlata*, Complex Kiadó, Budapest.
- Vasvári Tamás (2013): Az önkormányzatok 2011. évi gazdálkodása adósságszolgálatuk kiszorító hatásának tükrében. *Pénzügyi Szemle*, 58. évf. 3. sz. 310–335. o.