

**SZENT ISTVÁN EGYETEM
GÖDÖLLŐ**

Gazdálkodás és Szervezéstudományok Doktori Iskola

DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS

**A MAGYAR TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK
FIZETÉSKÉPTELENSÉGÉNEK ELŐREJELEZHETŐSÉGE**

BÉRES DÁNIEL

Gödöllő
2017

A doktori iskola

megnevezése: Gazdálkodás és Szervezéstudományok Doktori Iskola

tudományága: gazdálkodás- és szervezéstudományok

vezetője: Prof. Dr. Lehota József
egyetemi tanár, MTA doktora
SZIE Gazdaság-és Társadalomtudományi Kar

Témavezető: Prof. Dr. Kovács Árpád
egyetemi tanár
SZTE Gazdaságtudományi Kar
Pénzügyek és Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Intézete
Pénzügytani Szakcsoport

.....
Az iskolavezető jóváhagyása

.....
A témavezető jóváhagyása

Tartalom

1. Bevezetés.....	1
1.1 Téma és személyes motiváció	1
1.2 A téma aktualitása	1
1.3 Problémafelvetés	3
1.4 Kitűzött célok	3
1.5 Tartalmi szűkítés	3
1.6 Hipotézisek.....	5
1.7 A doktori dolgozat felépítése	5
2. Szakirodalmi feldolgozás	6
2.1 A helyi kormányzatok és a közjavak.....	6
2.1.1 A helyi kormányzati szintek funkciói	6
2.1.2 Közjavak és decentralizáció	8
2.1.3 Közjavak és externális hatások	9
2.1.4 Közjavak és finanszírozásuk	10
2.2 A helyi kormányzatok bevételi forrásai	12
2.3 A helyi kormányzati szintek autonómiája.....	15
2.4 A magyar önkormányzati rendszer fejlődése	17
2.4.1 Első szakasz (1871-1918).....	17
2.4.2 Második szakasz (1919-1945).....	19
2.4.3 Harmadik szakasz (1945-1989).....	20
2.4.4 Negyedik szakasz (1990-2010)	21
2.4.5 Ötödik szakasz (2011-).....	23
2.5 A hitelkockázat.....	24
2.6 A fizetéképtelenség előrejelzése - csődelőrejelzés	27
2.6.1 A csődelőrejelzési modellek logikája.....	27
2.6.2 Csődelőrejelzésre használt módszerek	28
3. Módszertan	30
3.1 Primer kutatás.....	30
3.2 Szekunder kutatás.....	30
3.2.1 Az adatok feldolgozása	31
3.2.2 A települési önkormányzati adatok elemzésének peremfeltételei.....	31
3.2.3 A fizetéképtelenséget előrejelző modell - keretrendszer	31
4 A települési önkormányzatok általános jellemzői.....	37
4.1 Területi közigazgatási egységek.....	37
4.2 Település típusok.....	39
4.3 Közös önkormányzatok.....	42

5. Eredmények	44
5.1 A települési önkormányzatok gazdasági jelentősége.....	44
5.1.1 A bevételek alakulása.....	44
5.1.2 A bevételek összetételének alakulása	45
5.1.3 Önkormányzatok önfinanszírozása	47
5.1.4 Helyi adóbevételek.....	50
5.1.5 Támogatások	58
5.1.6 Externális hatások kezelése.....	62
5.2 A hitelkockázat és hitelképesség értelmezése az települési önkormányzatoknál	66
5.3 A magyar önkormányzati rendszer eladósodottságának folyamata	68
5.4 Települési önkormányzatok és a csőd.....	71
5.4.1 A csőd intézményének értelmezése a települési önkormányzatokra	71
5.4.2 Adósságrendezési eljárások a gyakorlatban.....	72
5.5 A csödelőrejelző modell.....	73
5.5.1 Modell validáció, robusztusság.....	78
5.5.2 Logisztikus regresszió változtatott paraméterekkel	81
5.5.3 A modell továbbfejlesztési lehetősége	82
5.5.4 A modell gyakorlati jelentősége	83
6. Következtetések és javaslatok.....	84
7. Új és újszerű tudományos eredmények.....	86
8. Összefoglalás	88
MELLÉKLETEK.....	90

1. BEVEZETÉS

1.1 Téma és személyes motiváció

A jövő ismerete és kiszámíthatósága mindig is az emberi érdeklődés középpontjában volt. Elég ha az ókori görög delphoi jósdára, a középkori uralkodók mellett fel-fel bukkanó varázslókra és jóvendőmondókra gondolunk. Nincs ez másképpen ma sem, hiszen egy demokratikus választás kimenete alapjaiban tudja megváltoztatni a gazdasági folyamatokat. A jövő ismerete, vagy másképpen: annak nagy valószínűséggel történő kiszámíthatósága ezért alapvető fontossággal bír minden gazdálkodó szervezet számára függetlenül attól, hogy a magán vagy közszféra intézményéről van szó.

Annak ellenére, hogy a jóvendüléshez, mint tevékenységhez a kulturális ábrázolások eredményeként általában egyfajta kétely és irracionalitás kapcsolódik - egyszerűen fogalmazva akár bolondnak is titulálhatják az embert ha ezzel a szóhasználattal él - mégis maga a tevékenység szervesen épül be napjaink gazdasági folyamataiba. Elég, ha az üzleti tervekben szereplő optimista, realista és pesszimista forgatókönyvekre gondolunk vagy a tőzsdére, ahol még azelőtt beáraznak eseményeket, hogy azok valójában bekövetkeznének. A közgazdaságtanban a jelenséget várakozásnak, előrejelzésnek vagy éppen korai figyelmeztető jelzésnek nevezzük.

Kóhalmi (2012) előadóművész társadalomkritikaként is jellemezhető előadásában szemléletesen fejti ki, hogy bár számtalan elv és módszer mentén el lehetne készíteni egy (a jövőre vonatkozó) vasúti menetrendet, a gyakorlatban mégis mindig az előző évi menetrend alapján készítik azt el. Ha párhuzamot szeretnénk állítani a közszféra költségvetés készítési gyakorlatával, azt is mondhatnánk, hogy ez a módszer nem más, mint a bázis alapú tervezés, amelyben csak korlátozottan tud megjelenni meg az előrelátás.

Ahogy az egészségügyben is a legnagyobb hangsúly a megelőzésen van, illetve kell, hogy legyen, úgy nincs ez másként a rossz irányú gazdasági folyamatok esetében sem. Kétségtelen ugyan, hogy az előrejelző rendszerek fejlesztése a hatékonysági és eredményességi kritériumok kényszerű érvényesítése kapcsán elsősorban az üzleti szféra sajátja, ugyanakkor a rendszerváltás óta eltelt időszak tapasztalatai, valamint a technológiai fejlődés eredményeként az úgynevezett "Big Data" korszakában a közszférának is egyre nagyobb hangsúlyt kell fektetnie arra, hogy a nem kívánt folyamatokat időben észlelje és lehetőség szerint még a bekövetkezés előtt közbelépjen, hogy így jelentős adófizetői pénzeket takarítson meg.

Az egyetemen eltöltött évek elméleti alapozása után az Állami Számvevőszéknél, valamint a Magyar Nemzeti Banknál eltöltött közel három-három éves munkatapasztalat során lehetőségem volt megismerni a fiskális, illetve a monetáris politika gyakorlati vonatkozásait a jogszabályi előírások betartását vizsgáló ellenőr, valamint leginkább a rendszerkockázatokat elemző felvigyázó szemszögéből. A doktori dolgozatomban megjelenő, az önkormányzati rendszerre vonatkozó fizetéképtelenséget előrejelző modell megalkotása így a két nézőpont együttes érvényesüléseként értelmezhető.

1.2 A téma aktualitása

A hazai önkormányzati rendszer kialakulásának és működésének időszakait figyelve, okkal merül fel a közgazdászokban a kérdés, hogy az a fejlődési irány, amelyen elindultunk, vajon jó-

e. Ezt alapvetően kétféle megközelítésben lehet vizsgálni. Egyfelől össze lehet hasonlítani a fejlődési pályát más nemzetek önkormányzati fejlődési pályájával. Ez a megközelítés abból a szempontból kevésbé szerencsés, hogy az eltérő kultúrák eltérő preferencia rendszerek mentén fejlődtek, így a közjavak iránti keresletük is eltérő módon alakult ki, vagyis más szolgáltatásokat vártak, illetve várnak el a helyi önkormányzatoktól. A másik megközelítési mód szerint érdemes az önkormányzati rendszer fejlődését a rá ható tényezők ismeretében vizsgálni - jelen doktori dolgozatban ezt a második megközelítési módot alkalmaztam a hazai önkormányzati rendszer megismerési folyamatához.

A magyar önkormányzatiság történetének egy fejezete 2011-ben az új (jelenlegi) önkormányzati törvény elfogadásával lezárult. Ebből eredően eljött annak az ideje, hogy a szektorban végbement folyamatokat egyfajta visszatekintés keretein belül értékeljük, így a vizsgált folyamatok következményeinek ismerete mellett olyan új eredményekre juthatunk, amelyek a 2011 után kialakult önkormányzati rendszer működésének megbízhatóságához is hozzájárulnak. Más megfogalmazásban egyfajta visszamérésre van mód, amelyre a közösségi döntések logikája alapján sajnos kevésbé szokott sor kerülni. Figyelembe véve, hogy a doktori dolgozat írásakor a rendszerváltáskor megalkotott önkormányzati rendszer bő 20 évet felölelő korszakát lezártnak tekinthetjük, a visszatekintés indokolt.

A téma aktualitásához járul hozzá továbbá a doktori dolgozat közgazdasági szempontokat előtérbe helyező interpretációja is. Az önkormányzati rendszert sok kutató¹ a szektort érintő jogszabályokon keresztül vizsgálja, illetve vizsgálta. Kétség kívül fontos a szabályozás, ugyanakkor kisebb egyszerűsítéssel azt is mondhatjuk, hogy a szabályozás a közgazdasági logikán alapuló folyamatok keretrendszerként funkcionál. Tekintve, hogy a szektor szereplői a 2011-es önkormányzati törvénnyel, az adósság konszolidációjával, a feladat-átcsoportosításokkal valamint a feladat alapú finanszírozás bevezetésével egy második esélyt kaptak arra, hogy megmutassák (önálló) gazdálkodási képességeiket, nagyobb teret kellene kapniuk az önkormányzati feladatellátás közgazdasági szempontokat az előtérbe helyező elemzéseknek is a jövőben. Az ilyen típusú elemzések segíthetnek ugyanis elkerülni a "one-fit-all" típusú, a szektorra nézve kevésbé előnyös szabályozások ismételt kialakulását. Jelen doktori dolgozatban is a közgazdasági szempontrendszer igyekeztem érvényre juttatni, a szektort érintő szabályozással szemben.

Végül, de nem utolsósorban a dolgozat aktualitását támasztja alá az imént említett nagyobb önkormányzati gazdasági önállóság is. 2011 után ugyanis az önkormányzatok költségvetésére legnagyobb nyomást gyakorló feladatok, úgy mint oktatás, egészségügy, szociális intézményfenntartás, illetve ezek fejlesztésének feladata elkerült az önkormányzatoktól, így az ezekre a célokra lekötött helyi források felszabadulásával² nagyobb mozgástér keletkezett a települési önkormányzati szektorban, amelyhez egyben nagyobb gazdálkodási felelősség is párosul.

¹ Például Gyirán (2016) az *Adósságkezelés, adósságrendezés az önkormányzati pénzügyekben* című vagy Csörgits (2013) *A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása* című doktori disszertációjában.

² A feladat elvonás egyben a támogatások csökkenésével is járt, ugyanakkor a települési önkormányzatok azon helyben képződő forrásait (ha volt adott településen helyben képződő forrás), amelyeket a 2011 előtti rendszerben a jelenleg már elvont feladatok finanszírozására fordítottak, azok felszabadultak, más célra fordíthatók.

A vállalati szektorban elterjedt fizetésképtelenséget előrejelző modellezés a helyi kormányzatok növekvő gazdasági önállósága kapcsán a korábbiaknál aktuálisabbá vált. Doktori dolgozatomban ezért bemutatásra kerül, hogy milyen módon lehet alkalmazni az üzleti szférában elterjedtnek minősíthető eljárást. Tekintve ugyanakkor, hogy fizetésképtelenséget előrejelző modellt csak múltbeli adatokra támaszkodva lehetséges létrehozni, továbbá szükséges kritérium az is, hogy a szektornak legyen adóssága adott pillanatban, ezért a modell megalkotását a 2010-es és 2011-es adatokra támaszkodva készítettem el (ekkor volt a szektor adósságállománya a legmagasabb).

1.3 Problémafelvetés

A dolgozat fő kérdéseként választ kívánok adni arra a kérdésre, hogy az elemi beszámolóból származó adatokon alapuló, speciálisan az önkormányzatokra alkalmazott, illetve az önkormányzatokra alkalmazható vállalati mutatószámok használatával lehetséges-e fizetésképtelenséget előrejelző modellt készíteni az önkormányzati szektorra vonatkoztatva.

Ahhoz, hogy a modellt, illetve annak teljesítményére ható tényezőket megfelelően tudjam értékelni, szükséges több olyan tényezőnek a feltárása, amely hatással volt, illetve van az önkormányzati rendszerre. Ilyennek tekinthetők a magyar önkormányzati rendszer fejlődési folyamata, településszerkezet sajátosságai, a helyi önkormányzatok bevételei és önfinanszírozó képességük, valamint a helyi önkormányzatok eladósodottsági folyamata és a hitelképessége, illetve hitelfelvételüknek a korlátozási szükségessége.

1.4 Kitűzött célok

A kutatásomban kitűzött célok illeszkednek a fizetésképtelenség előrejelző modell megalkotásához, valamint biztosítják, hogy a modellt a megfelelő környezetben lehessen értékelni. Ennek érdekében az alábbi részletes célokat tűztem ki³:

- A magyar önkormányzati rendszer fejlődésének bemutatása;
- A magyar településszerkezet bemutatása;
- A helyi kormányzati szint közgazdasági jelentőségének bemutatása;
- Az önkormányzati bevételi struktúra alakulásának feltárása;
- Önkormányzati önfinanszírozás értékelési keretrendszer kidolgozása;
- A helyi kormányzati szint autonómiájának (gazdasági önállóságának) bemutatása;
- Az önkormányzati szektor hitelképességének és eladósodottságának a bemutatása;
- Önkormányzatokra értelmezett fizetésképtelenséget előrejelző modell megalkotása.

1.5 Tartalmi szűkítés

A téma multidiszciplináris jellege miatt az olvasó teljes joggal érezheti, hogy valamely a témához kapcsolódó tudományterület dominánsabb megjelenítése a dolgozatban szükségszerű lehet. Ilyennek tekinthető többek között a második világháború utáni Magyarország

³ nem fontossági sorrend

iparosításának hatása, a politikai motivációk, amelyeket a közgazdaságban közösségi döntések elméleteivel igyekeznek magyarázni vagy éppenséggel az intézményi közgazdaságtan elméletei. Elfogadva ezeket az elgondolásokat, a tartalmi szűkítésre koncepcionális okokból van szükség.

Figyelembe véve, hogy a dolgot a települési önkormányzatok fizetésképtelenség előrejelezhetőségének motívuma köré fűztem fel, így a kitűzött célok és az ezek kapcsán kidolgozott fejezetek is ehhez igazodnak.

Az önkormányzati szektor gazdasági jelentőségének vizsgálatakor az elemzést az önkormányzati bevételekre szűkítettem le. Ennek több oka van. Egyfelől a dolgot nem célja megismételni azokat a kutatásokat⁴, amelyek bebizonyítják, hogy az 1990-es önkormányzati és egyéb törvények alapján az önkormányzati kötelező feladatellátás önmagában fenntarthatatlan önkormányzati rendszert eredményezett - ezt elfogadom alapigazságnak. Másfelől elfogadom azt az előzőnél puhább tényezőt is, hogy az egyes feladatokra szánt költségvetési források akkor is elköltésre kerültek, hogyha az nem volt indokolt, mivel így a bázis alapú tervezés⁵ logikájának eredőjeként kevesebb forráshoz jutott volna adott gazdálkodó egység a következő évben. Harmadrésről a jövőbeni fizetőképesség megítélésében a hitelintézeti gyakorlat is a bevételi potenciálra koncentrál mind a magánszemélyek, mind pedig a gazdasági szervezetek esetében. Kis túlzással élve, a települési önkormányzatok esetében is az a fontos, hogy mennyi és milyen összetételű bevételre képes egy önkormányzat szert tenni, nem pedig az, hogy mennyit képes (vagy szükséges) elköltenie. Negyedsorban az önkormányzatokra alkalmazott hazai adósságszabály is a bevétel-teremtési képességhez kapcsolódik⁶ (Európai Bizottság, 2017). Fontosnak tartom megjegyezni, hogy az önkormányzati szektor bevételi oldalon keresztül történő elemzése és bemutatása nem tekinthető szokványosnak a hazai szakirodalomban, ugyanakkor a megfogalmazott hipotézisek vizsgálatához megfelelő alapot biztosít.

Az elemzésem fókuszában álló időszak okán a 2011 után bevezetett új helyi adónemek nem képezik az elemzéseim tárgyát, vagyis a helyi adók alatt a 2011 előtt érvényben lévő adónemeket kell érteni.

A dolgotban csak parciálisan érintem az önkormányzati szektor adósságkonszolidációja (*kényszerszolidaritás*) kapcsán jelentkező szerteágazó kérdéskört, amikor az önkormányzatok hitelezésében leginkább érintett intézmények kockázatkezelési gyakorlatán keresztül elemzem az önkormányzati szektor szigorított hitelezési körülményeinek indokoltságát.

Szükséges volt szűkíteni a fizetésképtelenséget előrejelző modellbe bevont települések körét is. Tekintve, hogy az 1989 és 2011 előtti hazai önkormányzati rendszerbe "kódolva" volt az eladósodottság (Vígvári, 2006), a modell érvényességének biztosításához csak azokat a településeket vontam be a modell alkotásba, amelyeknek lehetősége⁷ volt az 1990-es önkormányzati törvény keretei között is egyensúlyt teremteni a költségvetésében. A

⁴ Például: Lóránt (2008 és 2010), Kovács (2008), Domokos (2011), Urbánné et al (2013), Lentner (2015b).

⁵ Érvényesnek tekintem ezt a fajta érvelést annak ellenére is, hogy a forrás orientált rendszerben a bevételi lehetőségekhez kell igazítani a kiadásokat, mivel a közösségi döntések logikája alapján nagyobb forrásátcsoportosítást jelentős ellenállás, illetve következmény nélkül nem lehet végrehajtani.

⁶ Jellegét tekintve kiadási szabály és a saját bevételek (adósságtörlesztő képesség) függvényében van kifejezve.

⁷ A lehetőség nem egyenlő a gyakorlati megvalósítással.

fizetéképtelenséget előrejelző modell ezért csak és kizárólag a városi önkormányzatok adatai alapján készült. Az önkormányzati rendszerről alkotandó teljes kép érdekében viszont bemutatom az egyéb önkormányzat típusokat is.

Az elemzéshez, valamint a fizetéképtelenség előrejelzésének modellezéséhez használt közel hetven mutatószámhoz az alapadatok az elemi önkormányzati beszámolóiból származnak. A több mint 300 városra összegyűjtött, rendszerezett, minőségbiztosított és adatbázisba rendezett mutatószámok jelentős erőforrásokat igényeltek, így a modellezés során további, nem az elemi beszámolóiból származó ismérvek bevonására nem került sor.

Végül, de nem utolsósorban, ami a csődelőrejelző matematikai-statisztikai eljárásokat illeti, jelent dolgozatnak nem témája, hogy összehasonlítsa a különböző módszerek hatékonyságát - a gyakorlatban a legelterjedtebbnek minősített módszeren⁸ alapul a modell.

1.6 Hipotézisek

A fentiekben megfogalmazott problémafelvetéseket az alábbi négy hipotézisben foglaltam össze. A doktori dolgozat készítése során ezekre kívánok választ adni.

H1: A települési önkormányzatok elemi beszámolójában található adatokból képzett mutatószámok alkalmasak fizetéképtelenséget előrejelző modell megalkotásához.

H2: A hazai települési önkormányzatokra alkalmazott hitelfelvételi korlátok 2011 utáni szigorítása indokolt volt.

H3: Az 1995-től 2011-ig tartó időszakban a forrás orientált önkormányzati gazdálkodási megközelítés térnyerésével párhuzamosan nőtt az önkormányzatok gazdasági ciklikusságnak való közvetlen kitettsége.

H4: A települési önkormányzatok 1995 és 2011 közötti támogatási rendszere illeszkedett a önkormányzati költségvetés bevételi oldala alapján definiált önfinanszírozó képességhez.

1.7 A doktori dolgozat felépítése

A doktori dolgozat első felében a helyi kormányzatok közgazdasági szempontból releváns szakirodalmi áttekintésre kerül sor. Ezt követően a módszertan és az eredmények részletes bemutatására kerül sor. A dolgozatot a következtetések és javaslatok, valamint az összegzés zárja.

⁸ Bővebben: módszertan fejezet.

2. SZAKIRODALMI FELDOLGOZÁS

2.1 A helyi kormányzatok és a közjavak

A települési önkormányzatok az állam működésének szerves részét képezik. Ebből kifolyólag a témához igen tág szakirodalom köthető. Jelen alfejezetnek a célja, hogy áttekintést adjon a legfontosabb, a doktori dolgozat fő célkitűzéséhez kapcsolódó elméleti irányzatokról. A hipotézisek vizsgálatához szükséges elméletek részletes bemutatására az eredmények részben kerül sor.

2.1.1 A helyi kormányzati szintek funkciói

A szubnacionális kormányzatokat az állam működésének regionális vagy éppen helyi szintjeként szokták definiálni, így a gazdaságban és társadalomban betöltött szerepét is az állami funkciókból lehet levezetni. A klasszikus hármás felosztásból, amely szerint a kormányzat saját fogyasztásával közszolgáltatásokat lát el, aktív szerepet tölt be a keletkezett jövedelmek újraelosztásban, valamint biztosítja a gazdaság stabilitását, azonban nem alkalmazható automatikusan a kormányzat helyi szintjére. Ezen a szinten ugyanis az imént említett funkciók differenciált intenzitással jelentkeznek - a legnagyobb súlya természetesen a helyi közfeladatok ellátásának és közszolgáltatások nyújtásának van, ugyanakkor az önkormányzati szektor - méretéből kifolyólag - a gazdaság stabilitására is hatással van.

A feladatok és szolgáltatások összességét, amelyeket az állam, illetve delegáltan a helyi önkormányzatok is ellátnak, közjóságnak vagy kollektív jószágnak hívjuk (Cullis and Jones, 2003; Samuelson and Nordhaus, 2000; Solt, 2001; Stiglitz, 2000).

Kovács (2016a) megfogalmazásában "*az emberi társadalom működésének időtlen, mozgósító erejű alap gondolata a „közjóra” törekvés*". Ezt értelmezhetjük a központi és helyi kormányzati szintek számára kitűzött célként is, amelyet az általuk nyújtott közjavakon keresztül érhetnek el. Azt, hogy mik tartoznak a közjóságok közé, többféle elmélet mentén értékelhető. Samuelson (1955) általános egyensúlyi modellje a közjóságok nyújtásának optimális nagyságát hivatott definiálni, ugyanakkor megfelelő adaptáció után azt is mondhatjuk, hogy azok a javak tartoznak a közjavak közé, amelyek társadalmi összhaszna meghaladja azt, mintha ugyan azt a jószágot magán úton állítanák elő. Figyelembe véve, hogy Samuelson elmélete tiszta közjavak vonatkozásában született, ezt az elméletet később több kritika érte, amely kapcsán megszületett a kizárható és nem versenyző fogyasztás, a vegyes és kvázi közjavak, valamint a közös fogyasztás elmélete (koncepciója) (Cullis and Jones, 2003). Ezek az elméletek szofisztikáltabb módon közelítik meg a témát, ugyanakkor lényegükben az egyéni határhasznok maximalizálásán alapulnak.

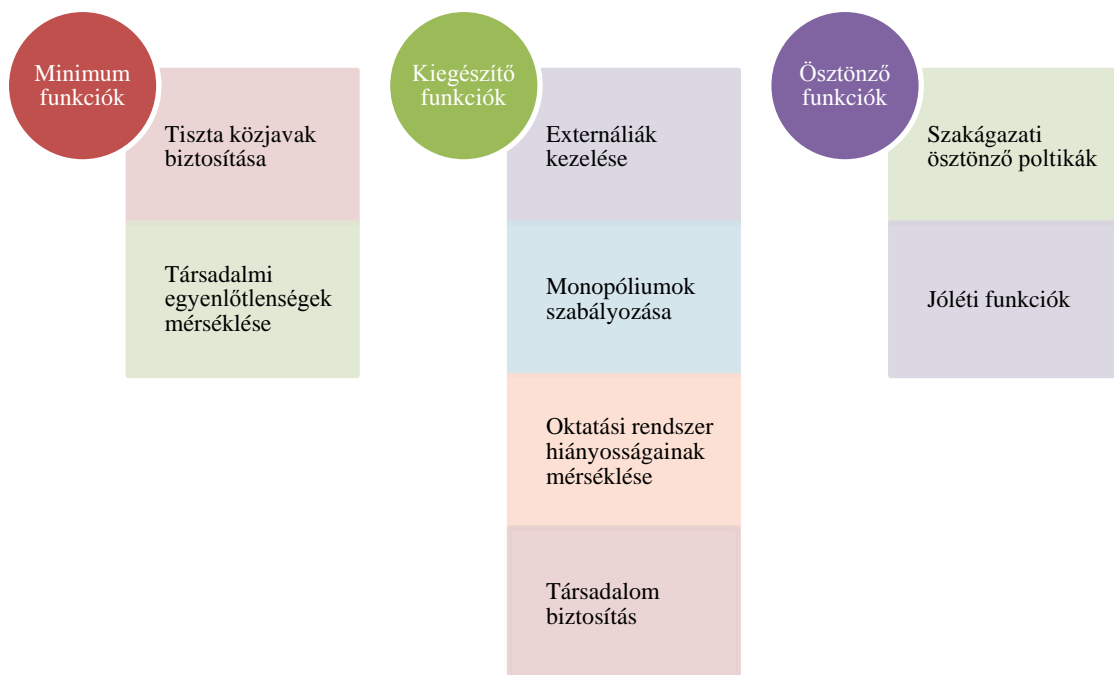
A hazai és nemzetközi gyakorlatban is többen tettek kísérletet arra vonatkozóan, hogy definiálják mit is tekinthetünk állami feladatnak - és így közvetett módon állam (és közvetve a szubnacionális kormányzat) által biztosított közjóságnak.

Az egyik ilyen kísérlet az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ, 1999) által kiadott nomenklatúrában öltött testet, amelyet az angol elnevezése után COFOG⁹ szabványnak is hívnak. Ebben az alábbi közjóság kategóriák találhatók meg:

1. Általános közszolgáltatások
2. Védelem
3. Közrend és közbiztonság
4. Gazdasági ügyek
5. Környezetvédelem
6. Lakás és települési ügyek
7. Egészségügy
8. Szabadidős, sport és egyházi ügyek
9. Oktatás
10. Szociális védelem

Blöchliger és Kim (2016) által szerkesztett OECD kiadvány is ezen a COFOG osztályozáson alapul.

Fukuyama (2002) előadásában, amelyben a Világbank jelentésére¹⁰ hivatkozik, a COFOG osztályozásnál egy fokkal szofisztikáltabban határozta meg a közfeladatokat (1. ábra).



1. ábra: Az állam funkciói

Forrás: saját szerkesztés Fukuyama (2002) alapján

Fukuyama a tiszta közjavak közé a védelem, a jogrend, a tulajdonosi jogok, a közegészségügy biztosítását és makrogazdaság irányítását, míg a társadalmi egyenlőtlenségek mérsékléséhez a szegények védelmét sorolta. Vagyis ezek azok a minimum funkciók szerinte, amelyeket egy

⁹Classification of Functions of Government

¹⁰Világbank, 1997

államnak el kell tudnia látni. Az oktatást, a környezetvédelmet, a biztosítást és a pénzügyi szektor szabályozását Fukuyama a kiegészítő funkciók közé tette.

A hazai szakirodalomban Kalas (2016) és Torma (2016) az állam belső és külső funkcióit különbözteti meg. Belső funkcióként a gazdasági, kulturális, szociális és egészségügyi, illetve védelmi feladatok ellátását tekintik, míg külső funkcióként a külső védelmi és nemzetközi együttműködési funkciókat.

A fentiek alapján egyértelműen kirajzolódik, hogy az állami funkciók bármilyen osztályozása csak keretrendszerként szolgálhat, vagyis nem határozható meg egyetlen olyan általános érvényű nomenklátúra sem, hogy mit tekinthetünk az állam által biztosítandó közjóságnak - kicsit erősebben fogalmazva közfeladatnak - és mit magánjóságnak (Vo, 2010). Következtetésként azt mondhatjuk, hogy az állam által biztosítandó közjóságok körét mindig az adott gazdasági és társadalmi viszonyok között lehet csak értelmezni. Kovács (2016b) megfogalmazásában a közjót akkor tudjuk elérni *"ha sikerül az adott külső és belső feltételek között a legnagyobb társadalmi-gazdasági hozadékot biztosító megoldást megtalálni és fenntartani. Ezt a „dinamikus egyensúlyi állapotot” tekinthetjük a közjó érvényesülésének."*

Összességében, mivel a települési önkormányzatok funkciói a fent bemutatott állami funkciókhoz kapcsolódnak, illetve azokból vezethetők le, ezért a kérdést nem csak állam által biztosított közjóság és magánjóság viszonylatában kell vizsgálni, hanem a központi és helyi kormányzati szintek közötti feladatmegosztás dimenziójában is.

2.1.2 Közjavak és decentralizáció

A közjavak pareto-optimális nyújtásának feltétele, hogy azokat a megfelelő mértékben nyújtsa a kormányzat. Másként megfogalmazva, a nyújtott közjavak mértéke és minősége igazodjon a helyi igényekhez. Ez Oates (2008, 2005) szerint akkor lehetséges, ha a kormányzat többszintű, mivel a lakossághoz (fizikailag és hierarchiában) közelebb elhelyezkedő kormányzati szint nagyobb valószínűséggel képes ellensúlyozni a központi kormányzat információs hiányosságait. Magyarul minél inkább tisztában vannak a döntéshozók a lakosság igényeivel, annál inkább tudnak olyan döntéseket hozni, amelyek a helyi lakosság összhasznát növelik.¹¹

Bird (1999) szerint a decentralizáció kétféleképpen valósulhat meg. Egyik fajtája az ún. "top-down" megközelítés, amelynek során a helyi kormányzatok a központi kormányzati feladatokat veszik át, vagyis egyfajta *delegáció* jön létre a feladatellátásban. A másik fajta az ún. "bottom-up" megközelítés vagy másképpen *devolúció* - ennek kapcsán a helyi kormányzatnak lehetősége van mérlegelni, hogy a központi kormányzat által kiszabott feladatot milyen módon és mértékben hajtja végre (igazodva a helyi igényekhez).

Annak ellenére, hogy a devolúciós megoldás több autonómiát ad a helyi kormányzatok részére, Bird (1999) szerint nem járható út, mivel teljes információ áramlást feltételez a helyi és központi kormányzat között, valamint azt, hogy ne legyen érdekkülönbség a két kormányzati szint között.

¹¹ A megfogalmazásban implicit módon benne rejlik, hogy ez azokra a közjóságokra igaz, amelyeknél a méretből eredő költséghatékonyság vagy másképpen skáláhozadék nem változik jelentősen.

Szerinte a sikeres decentralizáció feltétele, hogy a feladatellátás keretrendszere megfelelő rugalmasságot biztosítson a helyi igényekhez való alkalmazkodásra, beleértve az adaptív természetet is (helyi innovatív megoldások kifejlődésének ösztönzése).

Érdekesség, hogy Pálné (2013) a hazai decentralizációs folyamatok természetrajzát kutató cikkében nem delegálásról és devolúcióról beszél, hanem adminisztratív decentralizációról és valós decentralizációról. Előbbit a delegálásnak, utóbbit a devolúciónak felelteti meg, de lényegében ugyan arról van szó, mint Bird (1999) esetében.

Dafflon (2006) tanulmányában egy mátrixot ajánl annak eldöntésére, hogy mely közjóságot érdemes központi és mit helyi szinten nyújtani (1. táblázat).

1. táblázat: A közjavak decentralizált biztosításának feltételrendszere

Kritérium	Decentralizált közjóság biztosítás	Központilag nyújtott közjóságok
Közjóság iránti egyéni preferenciák	Heterogének	Homogének
Méretgazdaságosság	Nem meghatározó	Érvényesül
Externális hatás	Nem érvényesül	Érvényesül
Zsúfoltság költsége	Jelentkezik	Nem jelentkezik
Információhoz jutás költsége	Növekszik a közjóságot használók számával párhuzamosan	Alacsonyan marad függetlenül a közjóság használók számától
Költségvetési együttműködés a kormányzati szintek között	Megvalósul	Nem valósul meg
Egyéb nem-gazdasági kritériumok	?	?

Forrás: saját szerkesztés Dafflon (2006) alapján

Összességében, csatlakozva Gillette (2012) érveléséhez, a decentralizáció lehetőséget teremt arra, hogy a helyi önkormányzati szinten keresztül a közjavak olyan kombinációját nyújtsák a helyi lakosság részére, amely hasznosságuk maximalizálásához vezet. Arra azonban továbbra sem kaptunk választ, hogy mely konkrét feladatokat kell központi és melyeket helyi szinten ellátni. A feladatok delegálását tekintve alapvetően a fenti két módszer (illetve ezek speciális egyvelege) említhető, illetve Dafflon (2006) révén döntési kritériumok is segítik a közjóságok biztosítási helyének meghatározását. A helyi kormányzati szint haszonmaximalizáló magatartása ugyanakkor további kérdésköröket vet fel, ezek pedig az externális hatások, valamint a feladatok ellátásához szükséges finanszírozási források.

2.1.3 Közjavak és externális hatások

Az externáliák a helyi kormányzatok által nyújtott közjavak esetében is fennállnak. A normál javakhoz hasonlóan, a helyi szinten nyújtott közjavak esetében is egyszerre jelentkezhet pozitív

és negatív hatás. Az egyik legismertebb ilyen hatás az ún. Tiebout-hipotézis vagy másképpen a "lábbal szavazás" koncepciója.

Tiebout (1956) szerint az egyének azt a helyi közösséget választják, amelynek a helyi közjóság (és adó) kínálata a legjobban megfelel a preferenciáinak. Ha egy helyi kormányzat közjóság kínálata / lakhatási költség aránya lényegesen meghaladja a többi helyi kormányzatét, úgy addig a pontig, amíg a zsúfoltság költsége ezt az arányt ki nem egyenlíti horizontálisan a többi helyi kormányzattal, addig mindenki oda akar majd költözni és ott akar élni, ahol ez az arány a legjobb.

Ha a Tiebout-hipotézis felvetését összekapcsoljuk az urbanizációval foglalkozó szakirodalmakkal, amelyek szerint nő ugyan a zsúfoltság és a kapcsolódó költségek a városokban a város felé irányuló migrációval párhuzamosan, ugyanakkor jelentősen csökkennek az információhoz jutás, valamint egyéb tranzakciós költségek¹² (Annez and Buckley, 2009), akkor könnyen beláthatjuk, hogy a városiasodás organikus folyamata a kisebb települések rovására csak nagyon jelentős ösztönzők hatására valósítható meg sikeresen (fenntartható módon), amely önmagában is megkérdőjelezi egy ilyen politika sikerességét. Duranton (2009) cikkében kifejti továbbá, hogy a városok jólétnövelő hatása akkor érhető leginkább tetten, ha az urbanizációs folyamat során egyik város sem lesz lényegesen nagyobb a többinél - ebben az esetben ugyanis a legnagyobb városnál jelentkeznek leginkább az urbanizáció és kapcsolódó migrációs folyamat társadalmi hasznai.

Figyelembe véve, hogy az evidencián alapuló urbanizációs tanulmányok¹³ a folyamatos településméret növekedést mérték, illetve ennek a folyamatnak a folytatódását jelzik, a Musgrave és Musgrave (1989) által felvázolt optimális településméretről csak olyan értelemben van értelme említést tenni, hogy mi befolyásolja a városba befele és kifele áramló migrációt, de a nagyobb városok lakos és jövedelemvonzó hatását érdemben nem befolyásolja.

Összességében azt mondhatjuk, hogy a helyi szinten nyújtott közjavak által generált externális hatások egyenlege a kisebb városok számára negatív, míg a nagyobbak számára pozitív - ez természetesen hosszú távon érvényesül, rövid és közép távon az ellenkező hatás is jelen van.

2.1.4 Közjavak és finanszírozásuk

A közjavak finanszírozása kapcsán felmerül egy alapvető kérdés: ha nem tudjuk pontosan megállapítani, hogy mit tekintünk közjóságnak, illetve mely közjóságot milyen kormányzati szinten kell szolgáltatni (hiszen természeténél fogva dinamikusan változik), akkor hogyan tudjuk meghatározni azt, hogy miből finanszírozzuk? A kérdés jogosan merül fel, ugyanakkor a szakirodalmak - éppen a lehetőségek diverzitása okán - más szemszögből közelítik meg a témát. A közjóságok finanszírozási kérdéseivel leginkább a fiskális föderalizmus első és második generációs elméletei foglalkoznak (Oates, 2005).

¹² igaz ez annak ellenére is, hogy a túlzásúfoltság költségei, mint például a környezet minősége lényegesen is nőhet (lásd kínai iparosítás és környezeti hatásai)

¹³ lásd Annez and Buckley (2009) tanulmánykötet

A fiskális föderalizmus első generációs elméletei Samuelson 1955-ös elméletéből indulnak ki, vagyis azt vizsgálják, hogy milyen mértékben lehetséges a helyi lakosság hasznosságának a növelése egyes funkciók helyi szinten történő biztosításával, illetve az ehhez szükséges forrásokat, vagyis adókat milyen forrásból optimális biztosítani. Kitérnek ezen kívül még olyan kérdésekre is, hogy hogyan akadályozható meg a közkiadások növekedése, vagy arra, hogy egy-egy szubnacionális kormányzati szint milyen körülmények között használja túl a közösségi (nemzeti szintű) forrásokat a többi szubnacionális kormányzat rovására (utóbbi jelenség még a nevében is utal a közlegelők tragédiájára: "fiscal commons"). Végül de nem utolsósorban az angol nyelvű szakirodalom is átvette Kornai (1980) megfogalmazását, amikor a szubnacionális kormányzatok puha, illetve kemény költségvetési korlátját vizsgálják (Beraldo et al., 2012; Cullis and Jones, 2003; Gillette, 2012; Oates, 2008, 2005).

A fiskális föderalizmus második generációs elméletei az első generációs elméletek szofisztikálásán keresztül további nézőpontokat elemeznek. Ilyen például annak a vizsgálata, hogy egy-egy politika¹⁴ végrehajtása milyen mértékű koordináció mellett valósítható meg a legjobb eredménnyel, vagy hogy milyen szerepe van az átláthatóságnak és elszámoltathatóságnak. A második generációs elméletek egyik legfontosabb következtetése közvetlenül kapcsolódik az intézményi közgazdaságtani megállapításokhoz, vagyis megfelelő intézményi környezet és kultúra nélkül sem a közjavak szolgáltatása, sem pedig az azokat biztosító források hatékony és eredményes felhasználása nem biztosított (Beraldo et al., 2012; Oates, 2005). Ezt alátámasztja a történeti institucionalizmus alapgondolata, miszerint egy intézmény kialakításakor követett politikai elvek hosszú távon befolyásolják az intézmények működését (Peters, 2001). Krassner (1984) úgy jellemzi ezt, mint egyfajta „pályafüggés”-t, vagyis amikor egy kormányprogram útjára indul, vagy egy szervezetet megalapítanak, akkor ezek ki vannak téve a kezdetben kiválasztott, és követett politikai elveknek.

A közjavak finanszírozása kapcsán elsősorban a források keletkezésével, a központi és helyi szintek közötti forrásmegosztással, valamint a gazdálkodási önállósággal érdemes foglalkozni mélyebben a doktori dolgozat szempontjából - ezek kifejtése külön alfejezetben kerül sor.

Összességében elmondhatjuk, hogy a települési önkormányzatok funkciói az állami funkcióiból vezethetők le, ugyanakkor nem állapítható meg tételesen és egyetemlegesen, hogy mi minősül közjóságnak. Ebből következik, hogy a települési önkormányzatok által nyújtott közjavak, vagy másképpen önkormányzati feladatok köre sem definiálhatók egyértelműen, hiszen azok térben és időben differenciáltak. A kormányzati szintek közötti munkamegosztással, illetve a közjavak finanszírozására allokált forrásokkal kapcsolatosan ugyan ez a dinamika figyelhető meg, így a területet érintő szabályozás értékelésénél akkor járunk el körültekintően, ha a szabályozásban meglévő rugalmasságot pozitívumként értékeljük jogbizonytalanság helyett.

¹⁴ Sajnos a magyar nyelvben nem különül el az angol "policy" és "politics" kifejezés közötti különbség, így mindkettőre a politika szót alkalmazzuk.

2.2 A helyi kormányzatok bevételi forrásai

A települési önkormányzatok gazdálkodásához elengedhetetlen, hogy a közjavak előállításához szükséges forrásokkal rendelkezzenek. Jelen fejezet célja, hogy bemutassa azokat az elméleti alapvetéseket, amelyek mentén kialakítható a szubnacionális kormányzat bevételi struktúrája.

Ahogy a helyi kormányzati szint által nyújtott közjavak vizsgálata nem választható el a központi kormányzattól, úgy a szubnacionális kormányzatok forrásainak bővebb elemzése sem különíthető el a központi kormányzat forrásaitól. Tekintve, hogy mind a kormányzat által szolgáltatott javak, mind pedig a jövedelmek újraelosztása az adórendszeren keresztül begyűjtött forrásokon keresztül valósul meg, a témát is célszerű ezen keresztül megközelíteni.

Stiglitz (2000) szerint nincs olyan adórendszer, illetve adóstruktúra, amelyben egy egyén anélkül kerül jobb helyzetbe, hogy egy másik ne kerülne rosszabbra. Ez gyakorlatilag az elvont jövedelem (újra)elosztására utal. Álláspontja szerint az adórendszer kiépítésekor az elosztási célok meghatározása bír alapvető jelentőséggel, hiszen csak ehhez képest értékelhető az adórendszer hatékonysága, amelybe a különböző kormányzati szintek közötti forrásmegosztást is érthetjük.

Musgrave (1983) konkrétan fogalmaz amikor kijelenti, hogy az erőteljesen progresszív adókat és a társasági adókat magasabb kormányzati szinten kell kivetni és beszedni. Ezzel szemben a nem mobil adóalapra kirótt adókat az alacsonyabb szintű kormányzatnak kell kivetnie.

Sanford (1984) a helyi adók elveit, vagy ha úgy tetszik kritériumait az alábbi módon határozta meg:

1. az adó alapja legyen széles és viszonylag egyenletesen oszoljon el;
2. az adóigazgatásnak gazdaságosnak kell lennie;
3. az adóterhet a helyi lakosok viseljék;
4. az adó magas és megbízható hozamot biztosítson;
5. az adó igazságos legyen;
6. az adó átlátható legyen;
7. segítse elő helyi szinten az elszámoltathatóságot.

A szakirodalom a helyi adók öt alapvető típusát különbözteti meg. Ezek (1) a jövedelmi típusú adók, (2) vagyoni típusú adók, (3) fejadók, (4) forgalmi típusú adók és végül (5) a használói díjak (Cullis and Jones, 2003; Musgrave, 1983; Samuelson and Nordhaus, 2000; Solt, 2001; Stiglitz, 2000). Bár utóbbi megnevezésében nem adó, tulajdonságai miatt az adók közé sorolhatjuk. A lista folytatásaként meg kell említenünk hatodik, hetedik, illetve nyolcadik elemként a központi költségvetésen keresztül kapott támogatásokat, a bírságokból valamint a vagyonhasznosításból származó bevételeket is, ha a helyi kormányzati szint teljes bevételi struktúráját fel akarjuk tárni. A nemzetközi statisztikákban azonban csak helyi adók, támogatások és használói díjak szerint különböztetik el az egyes bevételi típusokat (Blöchliger and Kim, 2016).

Az alábbi táblázat az egyes adófajtákat értékeli aszerint, hogy mennyire felelnek meg a Sanford-féle kritériumoknak (2. táblázat).

2. táblázat: Az önkormányzati adótípusok Sanford-kritériumoknak való megfelelése

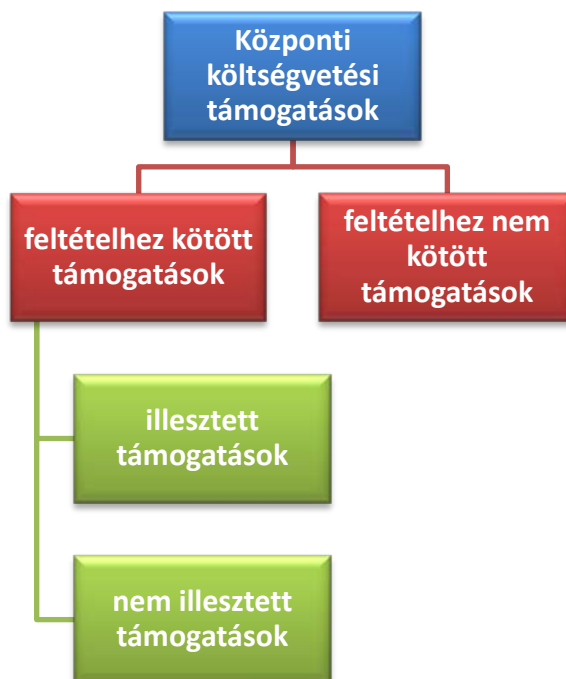
Kritérium/adótípus	Jövedelem adó	Vagyonadó	Fejadó	Forgalmi adó	Használati díj
Széles adóalap és egyenletes adóterhelés	nem	igen	igen	nem	igen
Gazdaságos adminisztráció	nem	nem	igen	nem	igen
Helyi teherviselés	igen	igen	igen	nem	igen
Megbízható és magas bevétel	nem	igen	igen	nem	nem
Igazságos	nem	nem	nem	igen	igen
Átlátható	igen	igen	igen	igen	igen
Elszámoltathatóságot segíti	nem	nem	nem	nem	igen

Forrás: saját szerkesztés Cullis és Jones (2003); Musgrave (1983); Samuelson és Nordhaus (2000); Sanford (1984); Solt (2001); és Stiglitz (2000) alapján

A fenti táblázatból egyértelműen kirajzolódik, hogy helyi szintre leginkább a fejadó és a vagyonadó típusú bevételi forrásokat célszerű telepíteni. Az iménti kettő adótípust pedig a használati díjak körének bővítésével érdemes kiegészíteni - azért csak kiegészíteni, mert a használati díj típusú bevételek megbízhatósága erősen függ az adott közjóság keresletének rugalmasságától. Az is megállapítható továbbá, hogy a jövedelmi és forgalmi típusú adók kivetését és beszedését központi szinten kell megvalósítani. Ha Sanford-kritériumok szerinti eredményeket összevetjük Musgrave (1983) által felvázolt szabályrendszerrel, akkor megállapíthatjuk, hogy a két szemléletmód nem mond ellent egymásnak.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az 2. táblázatban szereplő adónemek negatív hatásait lehetséges különböző kedvezmények bevezetésével "személyre" szabni, azonban ez általában valamely más Sanford-kritérium érvényesülésének rovására valósulhat csak meg. Fontos továbbá azt is megjegyezni, hogy a jövedelmi és vagyoni adó, mint helyi adótípus általában vagylagosan jelentkezik, ugyanis a helyi adópolitikát alakító szavazatmaximalizálási céljaival fokozottan ellentétes irányba hat, ha a két adónem együttesen van jelen egy-egy településen.

Annak ellenére, hogy a támogatásokat a központi kormányzat nyújtja a helyi kormányzatok részére, azokat előzetesen szintén adó formájában vonták el, így érdemes itt ejteni róla néhány szót. Cullis és Jones (2003) gyűjtése alapján a központi költségvetési hozzájárulások többfélék lehetnek, amelyeket az 2. ábra szemléltet.



2. ábra: Központi költségvetési támogatások típusai
Forrás: saját szerkesztés Cullis és Jones (2003) alapján

A szerzők azokat a támogatásokat nevezik illesztett támogatásnak, amelyek kapcsán a központi kormányzati szint vállalja, hogy a közjóság biztosítása kapcsán felmerülő kiadások egy bizonyos hányadát átvállalja a helyi kormányzattól, vagy fordítva, ha a helyi kormányzati szint vállalja egy meghatározott közjóság biztosítását, akkor ahhoz a központi kormányzati szint előre meghatározott mértékig hozzájárul. Az előzőeken túl fontos megemlíteni, hogy elméletileg a központi költségvetési támogatások lehetnek nyílt, illetve zártvégűek, azonban a költségvetési korlátok csak kivételes esetben tehetnék lehetővé nyíltvégű támogatási alapok létrehozását, hiszen a helyzet a fiskális értelemben vett közlegelők tragédiájához vezetne, vagyis egy ilyen helyzet a szabad források túlhasználatát és egyben azok annulálását jelentené.

A központi kormányzat által a helyi kormányzatok részére nyújtott támogatások többféle előnnyel járnak. Egyfelől segítenek mérsékelni azokat a pozitív, illetve negatív externális hatásokat, amelyeket más szubnacionális kormányzatok működéséből fakadnak. Másfelől a meritórikus javak tekintetében biztosíthatja a lakosság megfelelő ellátottságát. Meg kell jegyezni továbbá, hogy a központi támogatásoknak kiegyenlítő hatása is van a szubnacionális kormányzatok közötti (horizontális) differenciák mérséklése tekintetében. Fontos azonban megjegyezni, hogy Gramlich és Galper (1973) tanulmánya szerint minden addicionális feltétel nélküli támogatási egységnek csupán 43%-át fordították a szubnacionális kormányzatok közjóságok előállítására az Egyesült Államokban, vagyis a feltétel nélküli támogatások jelentős része kvázi eltűnik - pontosabban fogalmazva, a szubnacionális kormányzat fenntartási költségeire fordítódik. Ezt nevezik légyapír-hatásnak (Cullis és Jones, 2003; Döbrente és Vida, 2004). Későbbi kutatások szintén az Egyesült Államokban az előzőnél kisebb mértékű légyapír hatást azonosítottak, a támogatások 65%-át fordították közjóság előállítására (Hines és Thaler, 1995). Norvégiában Tovmo és Flach (2002) szerzőpáros azt is megállapította, hogy a légyapír hatás ott kisebb, ahol a helyi kormányzat erős (azonos politikai irányvonalat képviselő tagokból

áll a helyi tanács) és ott nagyobb, ahol helyi képviselők politikai irányvonalak mentén történő tagozódása magasabb.

Végül, de nem utolsósorban meg kell említeni az adózás *versus* támogatás kapcsán azt is, hogy a Gil et al. (2002) által vizsgált 15 OECD tagország¹⁵ tapasztalatai azt mutatják, hogy a bevételek decentralizálása csekély mértékben csökkenti a regionális különbségeket, míg a kiadások decentralizációja jelentős mértékben hozzájárul azok csökkenéséhez.

Összességében elmondhatjuk, hogy a települési önkormányzatok bevételei alapvetően helyi adókból és használói díjakkól, valamint a központi kormányzattól kapott támogatásokból tevődnek össze. Ez nem hat az újdonság erejével, ugyanakkor a szubnacionális kormányzat forrásteremtési hatékonyságát az elosztási célok ismeretében meg lehet ítélni a fenti kritériumok segítségével. Ezenkívül a központi kormányzattól kapott támogatások tekintetében megállapítható, hogy szerepe leginkább egy egységes minimum közjóság szint biztosítása, valamint a helyi kormányzatok közötti differenciák mérséklése.

2.3 A helyi kormányzati szintek autonómiája

A szubnacionális kormányzatok viszonylagos autonómiája a helyi közjavak biztosítása terén Oates-i értelemben hozzájárul a helyi lakosság közjavakhoz kötődő hasznosságának maximalizálásához. Ugyanakkor ahogy korábban Bird (1999) kapcsán utaltam rá, a túlzott autonómia akadály lehet a nemzeti szinten elérhető közjóságok nyújtásából eredő hasznosság elérésének. Utóbbi különösen akkor igaz, ha a helyi érdekek a regionális vagy nemzeti szintű érdekekkel nem egyeznek meg.

Az előzőek alapján felmerül a kérdés, hogy mekkora mértékű autonómiával kell rendelkeznie a helyi kormányzati szinteknek. Donath és Dumiter (2008) szerint a helyi autonómiának három szintje van. Az első a *teljes autonómia*, amely teljes szabadságot biztosít a helyi közösségek számára a közjóság kínálat meghatározására. A második típusba a részleges vagy *limitált autonómiát* sorolják. Ennek lényege, hogy a központi kormányzat által meghatározott kereteken belül¹⁶ lehetséges az autonómia gyakorlása. Végül a harmadik típusba sorolják azokat a rendszereket, amelyeknél a közjóság kínálat meghatározása a központi kormányzat hatáskörében marad.

Mindhárom típusal szemben fogalmaztam meg korábban már implicit módon kritikát, amelyek közül a leglényegesebb, hogy az első típusnál (teljes autonómia) nem érvényesülnek a szubnacionális szintek közötti kiegyenlítő mechanizmusok, valamint az externáliák kompenzálása sem történik meg. A harmadik típus működőképességének alapfeltétele a megfelelő (tökéletes) információáramlás a helyi és központi kormányzat között. A második, vagyis limitált autonómia életképessége, illetve fenntarthatósága pedig nagyban függ a központi kormányzati szint által meghatározott mozgástértől.

¹⁵ USA, Kanada és Japán kivételével európai országok.

¹⁶ Ez általában a jogszabályi környezetet jelenti.

Tekintve, hogy a világban különböző típusú rendszerek jöttek létre a föderaliztikus rendszerektől (USA, Németország és Ausztria) a központosított rendszereken át (Portugália, Görögország) egészen a regionális berendezkedésig (Olaszország) (Filippetti és Reggi, 2012) - amelyek egyébként szinte kivétel nélkül a limitált autonómia kategóriájába sorolhatók -, a kérdést inkább úgy kell feltenni, hogy milyen minimum kritériumoknak kell teljesülnie ahhoz, hogy egy szubnacionális kormányzatot kvázi autonómnak tekinthessük. Másképpen megfogalmazva a doktori dolgozat témája szempontjából, az önkormányzati önállóság minimum kritériumait kell vizsgálni.

Az önkormányzatiság minimum kritériumait az Európa Tanács 1985-ben kiadott Helyi önkormányzatok európai charta-ja tartalmazza¹⁷. A charta figyelembe veszi azt, hogy eltérő önkormányzati modellek alakultak ki az egyes országokban, így az abban foglaltaknak speciális szabályok szerint kell megfelelni. Ahhoz, hogy egy ország szubnacionális kormányzati szintjét autonómnak minősíthessük, úgy a charta első szakaszában felsorolt kritériumok közül 20-nak kell megfelelnie, amely közül 10-nek a charta által meghatározott minimumkövetelménynek kell lennie. Az Európa Tanács honlapjának¹⁸ tanulsága szerint jelenleg 47 ország, közöttük Magyarország is biztosítja a szubnacionális kormányzati szint függetlenségét. A teljesség igénye nélkül a függetlenségi kritériumok között szerepel, hogy az önkormányzathoz való jog az alkotmányban legyen deklarálva, az önkormányzatok illetékességi területükön belül önállóan rendelkezhessenek, lehetőség a társulásokra az önkormányzás vagy egyes feladatok ellátása tekintetében, illetve az önkormányzatok feladatainak ellátásához a szükséges erőforrásokhoz jutást biztosítani kell.

Blöchliger és King (2006) szerint - összhangban a helyi önkormányzatok európai chartájának önkormányzati forrásokra vonatkozó cikkeiben megfogalmazottakkal - a helyi kormányzati szint autonómiáját leginkább a bevételtermelő képességen keresztül lehet mérni, mivel a saját bevételek olyan forrást jelentenek a helyi kormányzatok számára, amellyel elméletileg¹⁹ szabadon rendelkeznek. Tanulmányukban öt kategóriát különítenek el aszerint, hogy milyen hatása van a szubnacionális kormányzatnak a helyi adópolitikára. Ezek a kategóriák a következők:

1. A szubnacionális kormányzat állapítja meg az adóalapot és az adó mértékét (%).
2. A szubnacionális kormányzat csak az adó mértékét (%) állapítja meg.
3. A szubnacionális kormányzat csak az adóalapot határozza meg.
4. Adó megosztás a különböző kormányzati szintek között:
 - a. a szubnacionális szint határozza meg az adóbevétel megosztását
 - b. az adóbevétel megosztása csak a szubnacionális kormányzati szintek beleegyezésével lehetséges
 - c. az adóbevétel felosztását törvény rögzíti, azt a központi kormányzat egyoldalúan is módosíthatja
 - d. az adóbevétel felosztást a központi kormány határozza meg az éves költségvetés készítése során
5. A központi kormányzat határozza meg az adóalapot és az adó mértékét (%) is.

¹⁷ Magyarország az 1997. évi XV. törvényben rögzítette a charta tartalmát.

¹⁸ <http://www.coe.int/en/web/portal/47-members-states>

¹⁹ A gyakorlatban előfordulhat és elő is fordul, hogy a helyi kormányzat saját bevételeiből is központilag meghatározott közjóságot finanszíroz.

Az első három, illetve a 4.a és 4.b esetében a helyi kormányzati szint jelentős befolyással bír saját bevételeit illetően, míg a többi esetben ez erősen korlátozott²⁰. Vagyis értelemszerűen, minél nagyobb önállósága van egy önkormányzatnak a bevételi forrásainak meghatározásában, annál inkább tekinthető autonómnak.

Összességében elmondhatjuk, hogy a közgazdaságtani megközelítés szerint a szubnacionális kormányzatok függetlenségéhez elsősorban arra van szükség, hogy azok szabadon gazdálkodhassanak. Lentner (2013) ezt úgy fogalmazza meg, hogy "*valós önkormányzati rendszer csak valós hely önkormányzati önállóság mellett működik*". Ez persze feltételezi, hogy a gazdálkodáshoz szükséges források a rendelkezésükre állnak (adók, használói díjak, vagyonhasznosításból származó bevételek). Figyelembe véve, hogy a függetlenségi kritériumoknak a legtöbb ország megfelel, figyelmünket elegendő a helyi kormányzati szint forrásteremtő képességére fordítani, amikor közgazdasági megközelítésben vizsgáljuk a helyi önkormányzatokat.

2.4 A magyar önkormányzati rendszer fejlődése

Az önkormányzati rendszerek elemzése multidiszciplináris megközelítést igényel, amely egyfelől kihívás elé állítja a témával foglalkozó kutatókat, másfelől viszont teret enged olyan összefüggések feltárására is, amely eddig kevésbé szerepelt a témával foglalkozó tudományos vagy tudományos jellegű munkák tárgyaként. Annak érdekében, hogy maximalizáljuk a megállapítások és következtetések érvényességét, értékelésünket a megfelelő társadalmi és gazdasági viszonyok között kell elvégeznünk. Ennek egyik elengedhetetlen eleme, hogy megismerjük az előzményeket. Ez azt jelenti, hogy ismernünk kell azokat a fejlődésbeli sajátosságokat, amelyek hatással voltak, valamint jelenleg is hatással vannak az önkormányzati szektor szektorra, így a jelen fejezet fókuszja a magyar önkormányzati rendszer fejlődésén, illetve fejlődésére ható tényezőin van. Céлом az átfogó kép (úgynevezett "*big-picture*") megalkotása, így a jelen fejezetben részletekbe csak a szükséges mértékben bocsátkozom.

A magyar önkormányzati rendszer kialakulásának vizsgálatával számos szerző foglalkozott már. Annak ellenére, hogy a kutatók között van olyan, aki egészen az államalapításig vezeti vissza a fejlődés kezdetét és az államfejlődés elemként kezeli azt (Pálné, 2008). Abban viszonylag²¹ egységes a szakirodalom, hogy a mai értelemben vett önkormányzati rendszer kialakulását az osztrák-magyar kiegyezés utáni évekre teszi - egészen pontosan a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII törvénycikk megjelenéséhez (Gergely, 2005; Kara et al., 1992; Somlyódy, 2003). A történeti visszatekintést ezért érdemes ettől az időponttól kezdve megtenni.

2.4.1 Első szakasz (1871-1918)

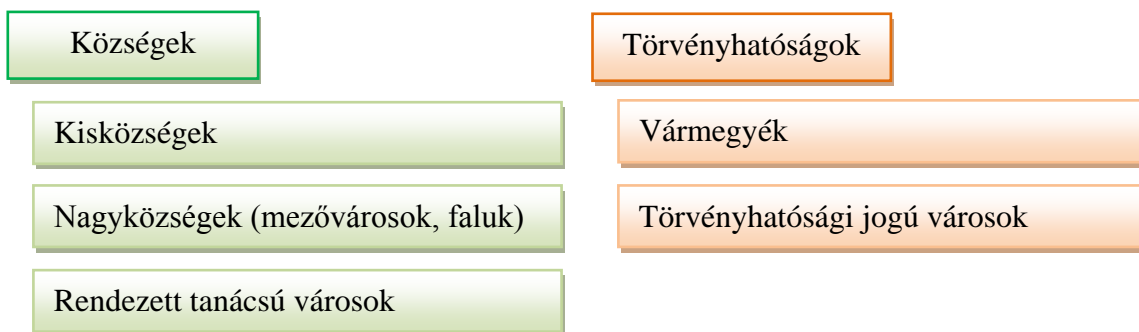
A községek rendezéséről szóló törvénycikk gyakorlatilag a feudális közigazgatási rendszernek a felszámolását jelentette, amelyet korábban már az 1848-49-es forradalom és szabadságharc során is célul tűztek ki. Figyelembe véve, hogy hazánk ebben az időszakban az Osztrák-Magyar

²⁰ A használói díjakra is értelmezhetjük az adókra vonatkozó besorolást, így azokra külön nem térek ki.

²¹ Gál (2010) az 1971-es tanács törvénytől datálja a magyar önkormányzatiság gyökereit.

Monarchia része volt, nem meglepő, hogy a mérföldkönek tekintett magyar jogszabály magán viseli 1853-as osztrák községi törvény jegyeit. Somlyódy (2003) könyvében az 1871. évi XVIII törvénycikket az osztrák törvény fordításaként jellemzi.

A XIX. századi Magyarországon a települések nagy része község volt (Kara et al., 1992), így a községek rendezéséről szóló törvénycikk az akkori önkormányzatok jelentős részét lefedte (nem a mai értelemben vett községekre kell gondolni - lásd 3. ábra). Természetesen, ahogy ez igaz ma is, az eltérő körülményekkel bíró községek, valamint az akkori vármegyék és városok egészen más fejlődési pályán mozogtak, így 1886-ban sor került a szabályozás megreformálására, azonban az önkormányzati struktúra változatlan maradt (3. ábra).



3. ábra: Önkormányzati struktúra 1871-1918

Forrás: saját szerkesztés Kara et al., (1992); Pálné (2008), 1871. évi XVIII. törvénycikk alapján

Tekintve, hogy a jelenlegi települési önkormányzati rendszer főként a korábbi községi önkormányzatokra épül, illetve ezek tekinthetők az "elődöknek", ezért a törvényhatóságok csak érintőlegesen kerülnek megemlítésre a továbbiakban.

Somlyódy (2003) munkájában kitér a községek alakításának feltételeire. Ezek alapján egy község kötelező minimum lélekszáma 300 fő volt, amely az akkori viszonyok alapján nagyjából 50 állandóan megtelepedett családot jelentett. Kara et al., (1992) azt is bemutatja az előzőeken túl, hogy a kisközségek és a nagyközségek közötti különbség a községek rendezéséről szóló törvénycikk alapján az, hogy képesek-e önállóan teljesíteni a törvény által rájuk ruházott feladatokat, vagy pedig az erőforrások szükségességéből adódóan szövetkeznie kellett erre.

3. táblázat: Községek feladatai az 1871-es törvénycikk szerint

Általános községi feladatok	Rendezett tanácsú város plusz feladatai
vagyongazdálkodás	piac szervezés (vásárok)
adóztatás	piaci, mezei, hegyi, vásári, építészeti és
utak fenntartása	közegészségi rendőrség
közösségi közlekedés szervezése	árvaszék és gyámhatóság
oktatás	
rendőrség, tűzoltóság	
szegényügy	

Forrás: saját szerkesztés az 1871. évi XVIII. törvénycikk alapján

A XIX. században kialakult önkormányzati rendszer fő jellemzői gazdálkodási szempontból:

1. a községeknek kötelezően ellátandó feladataik vannak;

2. saját forrásokkal rendelkeznek;
3. vagyonuk van, amellyel maguk rendelkeznek (gazdálkodnak);
4. önfinanszírozás - teherbírás alapján differenciálva vannak (kisközség, nagyközség);
5. államsegélyek - nem járt automatikusan (pl.: községek segélyezési alapja);
6. minimum lakosságszám van meghatározva (300 fő/50 család).

Jól látható, hogy a XIX. században kialakult önkormányzati rendszer elemeiben (logikájában) sokban hasonlít a mai magyar önkormányzati rendszerre. Ezt alátámasztja az is - ami egyben érdekesség is -, hogy Paróczai (2007) szerint a községalapítás 300 fős lélekszáma a mai értelemben vett községek esetében még az ezredforduló után is fennállt²². Fontos megemlíteni ugyanakkor, hogy a kiegyezéstől az első világháború végéig tartó időszakban a községek koránt sem rendelkeztek teljes önállósággal - a vagyongazdálkodási intézkedéseket és a saját források szerzését (például adók bevezetése vagy kölcsönfelvétel) ugyanis előzetesen jóvá kellett hagyatni az illetékes törvényhatósággal. Látszik azonban az is, hogy az elaprózódott területi struktúra, valamint a községek teherbírásának kérdése koránt sem új kihívás, amely csak a rendszerváltással jelent meg Magyarországon.

2.4.2 Második szakasz (1919-1945)

A szakirodalom legtöbbje - mivel általában jogi oldalról közelítik meg a témát - nem különíti el ezt a szakaszt az előzőtől, mert az önkormányzati rendszer keretszabályai lényegesen nem módosultak az első világháború előtti időszakhoz képest.

Amiért mégis fontosnak tartom különválasztani, az éppen az első világháború következményeként jelentkező területvesztés és hatása mind a társadalmi, de leginkább a gazdasági berendezkedésre. A településfejlődéssel, valamint a térgazdasággal foglalkozó elméletek kezdve egészen Thünen-től és Weber-től Christaller-en és Lösch-ön át egészen Reilly, Alonso, Porter, Lengyel és Rechnitzer munkásságáig, mind a gazdasági környezet hatását hangsúlyozza az egyes települések, illetve térségek fejlettségi szintjére (Béres, 2007). Ebből kifolyólag pusztán a szabályozásból kiindulni félrevezető lenne.

A magyar települési önkormányzatok organikus fejlődésének első nagyobb kihívását (jellemezhetjük sokk-ként is) a területvesztés jelentette, amely részben átalakította az addigi - Reilly (1931) szóhasználatával élve - gazdasági vonzáskörzeteket, amelyek mentén formálódott a települési infrastruktúra is. Fontos tényező volt, hogy az ország exportja kis túlzással egyirányúvá vált, elsősorban Ausztria, majd később Németország irányába (Kollega, 2000). Az első világháború után a termelési kapacitások felépülését követően az 1929-1933-as világválság hátráltatta a terület és településfejlődést, mivel a nemzeti protekcionista intézkedések elsősorban (de nem kizárólagosan) a mezőgazdasági termékeket érintették.

Ezen a ponton érdemes visszakanyarodni a jogi/szabályozói megközelítéshez egy pillanatra. A települések gazdálkodása a korábbiaknál nagyobb mértékben vált fenntarthatatlanná (vagyis a

²²Megjegyzendő ugyanakkor, hogy erre utalást sem a korábbi, sem a jelenlegi önkormányzati törvény nem tartalmaz, illetve a településszerkezet sem támasztja alá (lásd később). Ezen kívül a települések osztályozásánál is 0-tól 200 főig kategória terjed el - MÁK statisztikák.

korábbi önfinanszírozáson alapuló megközelítés kevésbé volt tartható), amelynek eredményeként Magyary Zoltán (1942) nevével fémjelezve előkészítő munkálatok történtek a szektor modernizálására, amely magában foglalta többek között az elaprózódott területi szerkezet és benne a községek számának csökkentését is (Pálné, 2008). Más szóval indokoltak látták a községek egyesítését a méretgazdaságosságból eredő előnyök kiaknázása érdekében.

Benisch (1937) szerint az akkori 3308²³ darab kis- és nagyközség számát 10 százalékkal kellett volna csökkenteni. Ennek módját pedig főként a település-egyesítésekben látták. Annak ellenére, hogy politikai okok miatt a modernizációs terv végrehajtására nem került sor, implicit eszközökkel a tervnek megfelelő irányba terelték a településeket. Ezt alátámasztja Szigeti (1998) által gyűjtött statisztika is amely szerint 1900-tól 1924-ig összesen mindössze 24 darab településegysítés volt, míg 1925-től a második világháború végéig 201 településegysítésre került sor. A községalapítások száma is lényegesen lecsökkent a két iménti időszakot vizsgálva - előbbiben még 51 új községet regisztráltak, ezzel szemben utóbbi időszakban már csak 21-et.

Összességében, mivel (1) a keleti és déli - elsősorban mezőgazdaságra szakosodott - országrész fő gazdasági vonzáskörzetei országhatáron kívülre kerültek, (2) az országok sorra vezették be a mezőgazdasági termelést érintő protekcionista külkereskedelmi intézkedéseket, valamint (3) nem valósult meg az ország új területi adottságaihoz illeszkedő közigazgatási struktúra kialakítása (elaprózódott településszerkezet továbbra is fennmaradt az ez ellen ható törekvések ellenére is) gyakorlatilag a két világháború közötti időszakot jellemezhetjük utólag az elvesztegetett lehetőség időszakának is (hangsúlyozva, hogy utólag, mert az akkori társadalmi-politikai közegben nyilvánvalóan más célok domináltak).

2.4.3 Harmadik szakasz (1945-1989)

A második világháború utáni években a stabilitás megteremtése okán még egy darabig szükség volt a korábbi önkormányzati rendszer fenntartására, azonban a politikai helyzet kapcsán megszületett az 1950. évi I. törvény a helyi (megyei, járási, városi, községi) tanácsokról. Fogarasi (2009) szerint az ún. tanácstörvény tudatosan számolta fel az önkormányzati jellegű igazgatást - a tanácsokat a törvény az egységes és központosított államhatalom helyi szerveiként határozta meg.

Egy-egy település önállóságának biztosításához - ahogyan az ma már szerepel az Európa Tanács (1985) által kiadott helyi önkormányzatok Európai Charta-jában is - a gazdasági és gazdálkodási függetlenség kiemelkedő jelentőséggel bír. A tanácsi rendszer egyik legfőbb jellemzője ugyanakkor az volt, hogy az önkormányzatok (vagyis ekkor már tanácsok) gazdálkodását központosította (Gergely, 2005). *"A tanácsok szerepe a költségvetési keretek kialakításában minimális volt, véleményüket nem hallgatták meg és a központi feladatok kialakításakor sem voltak tekintettel a speciális helyi adottságokra"* (Kara et al., 1992). Pálné (2008) úgy fogalmaz, hogy *"a tanácsrendszer felszámolta a területi döntéshozók önkormányzati önállóságát és hierarchikus területi irányítási rendszert hozott létre"*. Annak ellenére, hogy 1954-ben²⁴, majd

²³Veres (1979) gyűjtése alapján 1930-ban a községek száma 3361 volt.

²⁴ 1954. évi X. törvény a nép által megválasztott tanácsokról, és azoknak jogköréről (2-ik tanácstörvény).

1971-ben²⁵ is módosították a tanácsok működési keretein (Fogarasi, 2009), a gazdálkodási önállóságukat a gyakorlatban a rendszerváltásig nem nyerték el.

Ami a településszerkezetet illeti, a második világháború után egy rövid ideig folytatódtak a település összevonások, azonban párhuzamosan a tanácsrendszer kiépülésével és a gazdálkodási önállóság elvesztésével az összevonások jelentősége is csökkent - a centralizált irányítás jobb megvalósítása érdekében a korábbi 1853 darab nagyközségi önkormányzatból 2808 önálló tanács lett (Somlyódyné, 2003).

A településméret minimum lakosságszámának meghatározását nem a közgazdasági hatékonysági kérdések irányította a tanácsi rendszerben, mindinkább a felduzzasztott bürokrácia méretének korlátozása. A minimális településméretet, amely tanáccsal rendelkezhet, 3000 főben határozták meg (Némethy, 1955).

Végül, de nem utolsósorban szót kell ejteni arról is, hogy a tanácsi rendszer kevésbé ösztönzött a tanácsok közötti együttműködésekre a közfeladatok ellátását illetően, mindinkább a hatósági kapcsolatok erősítését helyezte előtérbe (Somlyódyné, 2003). Ez persze logikusan következett a tanácsrendszer működési mechanizmusából.

Összességében a szovjet típusú tanácsrendszer magyarországi bevezetése egyben az önkormányzati rendszer organikus fejlődésének a felfüggesztését jelentette. Ennek egyik legfontosabb eleme, hogy a korábbi elsődlegesen önfinanszírozásra épülő modellt felváltotta a központi finanszírozás, amely szinte teljes mértékben eliminálta az önkormányzati gondolkodásmód további (ki)fejlődését, beleértve a közgazdasági szabályszerűségek mentén kialakított közfeladat ellátási kereteket is.

2.4.4 Negyedik szakasz (1990-2010)

A rendszerváltozást jellemezhetnénk egyszerűen úgy is, mint visszatérést az organikus módon fejlődő önkormányzati rendszerhez. A megvalósítás módját tekintve azonban (megintcsak utólag értékelve) leginkább a demokratikus szufficit jellemezte. Mit is jelent ez pontosan?

Az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról megteremtette a jelenkori önkormányzatiság alapjait. Annak ellenére, hogy számos tanulmány született azzal kapcsolatban, hogy hogyan kell egy demokratikus - a Helyi Önkormányzatok Európai Charta-jában lefektetett elveknek megfelelő - működést biztosító önkormányzati rendszert felépíteni (Gergely, 2005), a legnagyobb hajtóerőt a rendszerváltás idején a szovjet típusú tanácsrendszer felszámolása, és vele együtt a demokratikus bázis kialakítása jelentette.

Paróczai (2007) megfogalmazásában az önkormányzati rendszer kiépítésekor a legnagyobb hangsúlyt a demokratikus működés, az autonómia és a garanciák kiépítése kapta, így a gazdaságossági és hatékonysági szempontok háttérbe szorultak. Másként megfogalmazva, az önkormányzati rendszer kialakításának időszakában a helyi önállóság megteremtésének

²⁵ 1971. évi I. törvény a tanácsokról (3-ik tanácstörvény)

túlhangsúlyozása történt meg. Hasonló következtetésre jut Pitti (2008) is amikor kimondja, hogy hosszabb időszak visszamenőleges vizsgálata nem igazolja az állami szerepvállalás újragondolásának induló filozófiáját. Pálné (2008) árnyaltabban fogalmaz amikor az önkormányzati szabályrendszer 1989-90-es kialakítása kapcsán a politikai célok dominanciájáról beszél.

Ha jobban belegondolunk és visszatérünk népi bölcsességeinkhez, akkor utólag kijelenthetjük, hogy érvényesült a mondás, miszerint átestünk a ló túloldalára. Ez persze logikus, hiszen a fő hajtóerőt az önkormányzati rendszer kialakítását tekintve a "valami ellen" jellemezte, nem pedig a "valamiért". Az akkori társadalmi viszonyok között azonban ez is érthető.

Rendszerszinten maradvá, közgazdasági szempontjából a leglényegesebb elem, hogy megteremtették az önkormányzatok működésének gazdasági alapjait. Egyelőre kerülve a részletesebb elemzést, a rendszer fejlődése visszatért a második világháború előtt félbehagyott útra, vagyis megkezdődött a hangsúly áthelyeződés a tisztán központi finanszírozásról a korábbi önfinanszírozás felé. Ezt általában úgy írja le a szakirodalom, hogy a finanszírozási vagy kiadásorientált rendszert a forrás orientált rendszer váltotta fel (Bujdosó, 2008; Gál, 2010; Giday, 2014; Pálné, 2008; Paróczai, 2007).

Ami a településszerkezetet illeti, az továbbra is a szétaprózódottság jegyeit viselte magán, ugyanakkor a rendszerváltás utáni rendszer - párhuzamosan a működési anomáliák felismerésével - ismét támogatni kezdte a közös önkormányzati feladatellátást. A széles körű önállóság pedig a tapasztalatok alapján (gazdálkodási oldalról vizsgálva) számos további kihívást generált.

Végül, de nem utolsósorban meg kell említeni az önkormányzati kötelező feladatellátást is, mint az önkormányzatok gazdálkodását jelentősen befolyásoló tényezőt. Az önkormányzati törvény, amelyhez később az egyes ágazati törvények²⁶ is csatlakoztak (Kecső, 2008), olyan komplex feladatrendszert ruházott a települési önkormányzatok hatáskörébe, amelyre a költséggazdálkodási kultúra hiányával küszködő szektor (Pál and Szilágyi, 2007) a korábban említett kiadásorientált szervezeti kultúrával nem tudott hosszú távon is fenntartható válaszokat adni.

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy a rendszerváltást követő 20 évben a magyar önkormányzati rendszer számos továbbfejlesztési lehetőséget kínált. A települési önkormányzatokat jellemző demokratikus szufficit pedig rávilágít egy a rendszer működését alapvetően befolyásoló megállapításra, mely szerint megfelelően erős központi kormányzat nélkül a települési önkormányzatok sem lehetnek hatékonyak (Oates, 2005). Oates (2005) ennek megfogalmazásakor a közigazgatási szintek közötti feladatmegosztásra gondolt, így magyar viszonyok között a rendszerváltás filozófiájának tükrében ezt értelmezhetjük decentralizációs paradoxonként is.

²⁶szociális törvény, közoktatási törvény, kulturális törvény

2.4.5 Ötödik szakasz (2011-)

A rendszerváltás után kialakult önkormányzati rendszer gyenge pontjai folyamatosan munkát adtak a jogalkotók számára, így nem csoda, hogy az Állami Számvevőszék már 2007-ben kiadta a közpénzügyek (újra)szabályozásának téziseit, amely számos, az önkormányzati rendszer átalakítását célzó koncepcionális elemet tartalmaz. Ezek megtalálhatóak mind az államháztartásról szóló, mind pedig az új (jelenleg érvényben lévő), Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben.

Az új önkormányzati keretrendszerben hangsúlyosabban jelenik meg az eddigieknél az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás, ami deklarálja, hogy az önkormányzati vagyon az önkormányzatok gazdálkodásának alapja (Holzreiter et al., 2015). További pozitívum, hogy az önkormányzatok úgynevezett kötelező és önkéntes feladatai megállapításakor differenciálni kötelesek, vagyis szakított a "one-fit-all" típusú elvi megközelítéssel, amely korábban jelentős szerepet játszott a szektor fenntarthatatlan működésében.

A főként lakosságszám, illetve ellátotti létszám alapú normatív finanszírozási rendszert, amely az előző szakasz jellemzője, felváltotta a feladat alapú finanszírozás. Az önkormányzatok által ellátandó helyi közfeladatok száma csökkent - a feladatok államosítása során főleg a költséges, mindenkinek egyformán járó alapszolgáltatások kerültek ki az önkormányzati hatáskörből. Az új finanszírozási rendszerben nyújtott támogatások kötött felhasználásúvá váltak (Bordás, 2013; Tállai, 2014; Péteri, 2015).

Péteri (2015) szerint *"a feladatfinanszírozási rendszer kezdetekben figyelembe vette az egyes feladatok fajlagos nettó működési kiadását, azonban a 2014. évi költségvetéstől kezdődően visszaállt a normatív állami támogatások rendje"*. Pálné és Finta (2014) ennél sarkosabban fogalmaz, amikor azt mondja, hogy *"a 2013-tól bevezetett új, feladatfinanszírozási szisztéma valójában kötött felhasználású kiadásorientált rendszer"*, amely nem ösztönzi a települési önkormányzatokat a saját bevételek növelésére. Hozzáteszi ugyanakkor azt is implicit módon, hogy finomhangolással az új rendszer számos "gyermekkori" hibája orvosolható.

Az elaprózódott településszerkezetre válaszként az új önkormányzati keretrendszer a korábbiaknál tágabb teret enged a közös feladatellátásnak, valamint előtérbe helyezi a hatékonyság, eredményesség és gazdaságosság (az angol megfelelőjük után az ún. 3E) alapelvek érvényesülésének.

Összességében azt mondhatjuk az új önkormányzati keretrendszerrel, hogy az illeszkedik egy jól működő demokrácia keretei közé és kialakításánál figyelembe vették a korábbi keretrendszerben meglévő hiányosságokat. Rendszerszinten vizsgálva és az előzőleg említett mondanál maradva, közelebb kerültünk hozzá, hogy visszaüljünk arra a bizonyos lóra, amelynek átestünk a túloldalára. Ez egyben azt is jelenti, hogy egy lépéssel közelebb kerültünk a decentralizációs paradoxon feloldása felé.

2.5 A hitelkockázat

A gazdálkodás önmagában feltételezi a kapcsolatot különböző piaci és nem piaci szereplőkkel. Az üzleti kapcsolatok legtöbbször azonban a kölcsönös bizalomra épül, olyan dologra, amely lassan alakul ki és egyben rendkívül törékeny is. Ilyen gazdálkodási környezetben alapvető érdeke tehát minden gazdálkodó szervezetnek, hogy minimalizálja az üzleti partnere által jelentett kockázatot.

A partner kockázatot másképpen (kockázatkezelési keretrendszerrel függően) hitelkockázatnak is hívjuk. A hitelkockázat nem köthető a pénzügyi szektorhoz kizárólagosan. Oly annyira nem, hogy mindennapi életünk részét képezi, illetve képezte mindig is. Elegendő abból kiindulni, hogy bármilyen hitelezési tevékenység (legyen szó pénzügyi szektorról, kereskedelmi hitelezésről, vagy simán a magánemberek között létrejövő egyezségekről) a bizalomra épül.

Kopátsy (2011) könyvében a közgazdaságtan fejlődésére ható tényezőket mutatja be széles látókörrrel, így többek között azt is vizsgálja, hogy az egyes nemzetek miért tudnak, illetve tudtak sikeresebbek lenni a másikkal. A sikeresség egyik kiemelkedő jelentőséggel bíró kritériuma a bizalom a társadalmon belül. Kopátsy érvelése alapján azokban a társadalmakban, ahol az emberek egymásra utaltsága jelentős mértékű volt (vagyis a túlélés egyik feltételként jelentkezett), ott az emberek rá voltak kényszerítve az együttműködésre, illetve ezen keresztül a bizalomra a másik fél iránt. Ha ezt a keretrendszert szeretnénk tesztelni hitelkockázati szempontból, akkor elegendő a papírpénz (hitelpénz) kialakulására gondolni, hiszen a papírpénzre kialakulásakor fokozottan érvényes volt, hogy nem más, mint egy egyszerű ígérvény, amely tulajdonképpen hitelezési tevékenységet foglalt magában. Annak ellenére, hogy a mai értelemben vett banki tevékenység alapjai már a XV. században megjelent a mediterrániumban, az első papírpénzt Európában csak a XVII. században, és nem a bankszektor bölcsőjeként emlegetett (mai) Olaszország területén, hanem Svédországban vezették be.

Ha egy fogalom tartalmát szeretnénk igazán megérteni, akkor a népi bölcsességhez is vissza lehet (és talán kell is) kanyarodni. A szólás-mondásokban visszatérő elemként szerepel a hitel, illetve a bizalom kettősének megjelenése. Ha például valaki elveszíti a hitelét, az tulajdonképpen a megbízhatóságának hiányára utal. A hitel természetét tekintve ugyanakkor alapvetően negatívan jelenik meg - nem csak a magyar - közmondásokban. Néhány példa:

Victor Hugo: A hitelező rosszabb, mint a rabszolgatartó. A rabszolgatartó birtokolja a személyedet, de a hitelező a méltóságodat tartja kézben és kedvére sértegetheti.

Benjamin Franklin: A hitelezők gyanakvó szekta. Hihetetlenül jól emlékeznek napokra és időpontokra.

George Washington: Nincs veszélyesebb, mint pénzt kölcsönözni.

Forrás: (Oakwood, 1998)

A fentiek alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a hitel és a bizalom a gazdasági folyamatok során elválaszthatatlanok egymástól, mivel ez a túlélés alapvető emberi ösztönéből ered. A népi bölcsességekből eredő negatív hozzáállás a hitelhez (vagyis a másik emberek iránt

tanúsított bizalom) pedig azt jelzi számunkra, hogy ennek kockázata az élet minden területén jelen volt, van és lesz a jövőben is.

A társadalmi munkamegosztás és specializáció, majd később a gazdaság fejlődésének motorjaként is definiálható pénzügyi szektor a történelem során tehát mindig is találkozott a hitelkockázattal, így a hitelkockázat és annak kezelési eszközei is párhuzamosan fejlődtek. Figyelembe véve, hogy a hitelkockázat megjelenési formáját tekintve nem, csak tartalmát tekintve egységes, a hitelkockázat definícióját több szempontból is megközelíthetjük.

Hitelkockázatként jelentkezik például két kereskedelmi partner között, ha egyik fél leszállítja az megrendelt árut a másik félnek, a másik fél viszont csak 30 nap elteltével fizet. Hitelkockázatot vállalnak a mobilszolgáltatók és a közműszolgáltatók, amikor a szolgáltatásnyújtás ellenértékét utólag kérik kiegyenlíteni. Hitelkockázatot vállal a vendéglátó egység, ha a felszolgált ételért, illetve italért csak azok elfogyasztását követően kell fizetnie a vendégnek. És végül, de nem utolsósorban természetesen hitelkockázat jelentkezik a banknál is, amikor valakinek kölcsönt folyósítanak.

A hitelkockázat legfőbb dimenziói, hogy (1) milyen mértékű a hitel nagysága, (2) ez milyen időintervallumon keresztül áll fent. Ez a két alap-tényező határozza meg azt, hogy milyen kockázatkezelési eszközök fejlődtek ki organikus módon. Ha a két tényezőhöz hozzávesszük azt is, hogy a hitelkockázat nem feltétlenül csak bilateriálisan jelentkezik (csak a szerződő felek között), vagyis annak jelentős kihatása van másokra is, akkor harmadik tényezőként az externális hatások internalizálási kötelezettségét is ide kell értenünk.

Figyelembe véve, hogy a legnagyobb hitelkockázati kitétség általában kereskedelmi partnerek között, illetve a hitelintézetek tevékenysége kapcsán jelentkezik, a Nemzetközi Fizetések Bankja (BIS, 1999) által alkalmazott definíciót tekinthetjük érvényesnek, amely szerint:

"A hitelkockázat, annak a kockázata, hogy az ügyletben résztvevő egyik fél a másik fél irányában fennálló pénzügyi kötelezettségét nem, vagy csak részben teljesíti."

Ha a definícióban szereplő "pénzügyi kötelezettség"-ből kivennénk a "pénzügyi" jelzőt, általánosabb definícióhoz jutnánk, ugyanakkor jelen disszertáció szempontjából a pénzügyi kötelezettség teljesítése bír jelentőséggel.

A hitelkockázat kezelésének szintjei

A hitelkockázat kezelésének általánosságban három szintje van. Egyfelől egy-egy hitelkockázati esemény bekövetkezése előtt mérlegelni lehet és kell is, hogy vajon az adott ügylet kockázat és hozam jellemzői milyen viszonyban állnak az adott szervezet kockázati étvágáival. Kicsit egyszerűbben megfogalmazva, például egy bank szemszögéből, hogy az adandó kölcsönt vajon az adós vissza tudja-e fizetni.

Második szinten a monitoring szerepel, vagyis a hitelezőnek elviekben nyomon kell tudnia követni, ha a vállalt kockázat mértékében változás áll be - szignifikáns rossz irányú változás esetén a beavatkozás indokolt lehet.

Harmadik szint tulajdonképpen közel azonos az elsővel, csak az ismétlődő ügyletekre vonatkozik. A különbséget az jelenti, hogy ebben az esetben a korábbi ügyletek során szerzett tapasztalatok is beépülnek a bírálati szempontok közé, amelyek így akár lényegesen is módosíthatnak a feltételeken. Például ha egy vevő rendszeresen a fizetési határidő előtt teljesít és pénzügyi helyzetét stabilnak értékeljük, akkor nagyobb (kereskedelmi) hitelkeretet lehet számára engedélyezni.

A hitelkockázat kezelésére alkalmazott eszköztár attól függően változik, hogy az milyen tevékenységhez kapcsolódik. Hitelintézeteknél például adósminősítő rendszereket működtetnek, amelyek egyaránt tartalmaznak objektív és szubjektív szempontokat. A vállalatoknál, amelyek kiterjedt kereskedelmi hitelezést is folytatnak az iparági sajátosságok miatt, partnerminősítési rendszert működtetnek. Utóbbiakban a gazdasági erőfölény vagy éppen hátrány is jelentős szerepet játszhat, vagyis a szubjektív szempontok szerepe itt jelentősebb.

Az előzőek alapján azt mondhatjuk, hogy egy-egy gazdasági ügylet esetében a legfontosabb, hogy a vállalt kockázat mértéke egyensúlyban legyen mind a várható haszonnal, mind pedig az adott gazdálkodó kockázati étvágyával, amelynek megítélését lehetőség szerint még az ügylet megkötése előtt mérlegelni kell, illetve folyamatosan nyomon kell tudni követni.

A szakirodalomban leginkább hitelintézetek kockázatkezelési eljárásainak elemzésével lehet találkozni - az egyéb szolgáltató, kereskedelmi és termelő vállalatok, valamint a közszektor hitelkockázattal kapcsolatos kockázatkezelési eszközeivel és eljárásaival foglalkozó tudományos munkák szűkebb körűek. A hazai szakirodalomban Gál (2010a) foglalkozik az önkormányzatok adósminősítésének elméleti és gyakorlati problémáival. Megközelítésében az információs aszimmetria csökkentésére helyezi a hangsúlyt.

A mutatószámok szerepe a hitelkockázat megítélésében

Az előzőekben volt utalás a hitelkockázat szubjektív és objektív megközelítésére. A mutatószámok tipikusan a hitelkockázat objektív megítélésének eszközeként szolgálnak még akkor is, ha egy-egy mutatószám szubjektív elemként is azonosítható.

A mutatószámokat statisztikailag viszonyításmódként értelmezhetjük, amely legalább két ismérv arányaként összetett információt szolgáltat a döntéshozók felé. Minél összetettebb a mutatószámokban szereplő ismérv (vagy ismérv csoport), annál komplexebb jelenségek leírására alkalmasak (Takács, 2006). A mutatószámok alapján történő minősítés (elemzés) így utal a minősített gazdálkodó hatékonyságára és eredményességére.

A mutatószámok szerepe a fentiek alapján tehát abban van, hogy képes egy-egy gazdasági eseményt, vagy egy vállalkozás múltbeli teljesítményére, illetve a teljesítmény volatilitására utalni. Minél hosszabb idősor áll rendelkezésünkre, annál nagyobb valószínűséggel tudunk megbízható következtetéseket levonni.

Fontos megjegyezni, hogy a mutatószámok forrása általában valamely úgynevezett "pillanatkép" a gazdálkodó tevékenységéről, vagyis az információ részben torzított olyan tekintetben, hogy a két pillanatfelvétel közötti időszakról csak korlátozottan állnak rendelkezésünkre. A mutatószámok alapján történő elemzés további gyenge pontjaira világít rá Brealey és Myers (2005) szerzőpáros is, amikor azt mondják, hogy a mutatószámok csak ritkán adnak választ a kérdéseinkre, viszont segítenek helyes kérdéseket feltenni. Ezen kívül felhívják a figyelmet arra is, hogy a józan "paraszti" ész esetenként sokkal több lehet, mint a mutatószámokba vetett vak bizalom.

2.6 A fizetéseképtelenség előrejelzése - csődelőrejelzés

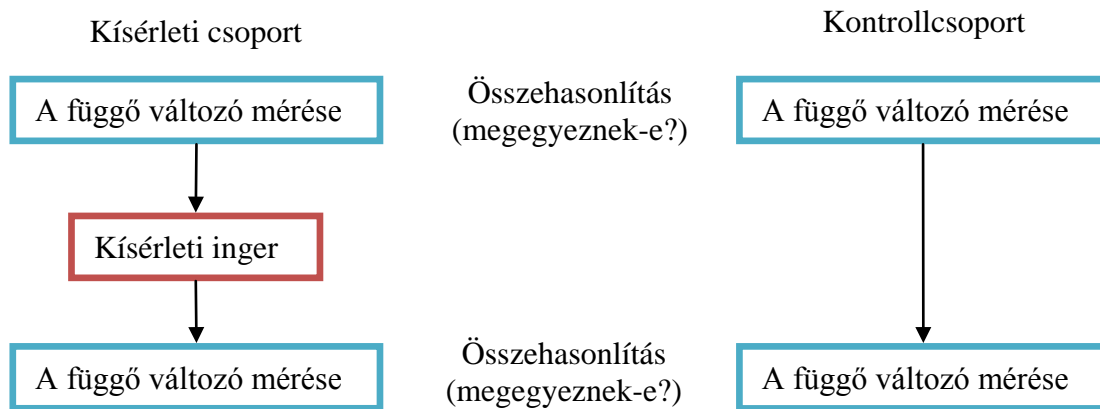
Az Egyesült Államokban az 1920-as években ismerték fel, hogy mutatószámok elemzése révén különböző következtetések vonhatóak le a jövőbeni vállalati folyamatok alakulását illetően. Az 1929-ben kibontakozó világgazdasági válság ezzel párhuzamosan azt eredményezte, hogy a pénzügyi mutatószámok elemzésével az üzleti bukás, vagyis a csőd lehetőségét is megpróbálták előre jelezni (Asghar, 2011). A válság közben, illetve azt követően ugyanis rendelkezésre álltak ugyan azon gazdasági szektorokból származó csődbe ment, valamint a válságot túlélő vállalatokról információk. Ekkoriban még nem beszélhettünk többváltozós előrejelző modellekről, csupán viszonyszám-analízisről, vagyis a sikeres vállalatokból összeállított minta, valamint a fizetéseképtelenné váló (csődbe ment) vállalatokból összeállított minta mutatószám értékeit hasonlították össze és ebből vontak le következtetéseket.

Annak ellenére, hogy már az 1920-as évek második felében elkezdődött a mai értelemben vett csődelőrejelzés (Asghar, 2011), az igazi áttörést a hazai szakirodalom szerint Beaver 1966-ban megjelent munkája hozta meg (Virág, 2001; Arutyunjan, 2002). Beaver (1966) 158 vállalatot vizsgált meg, amelyből 79 sikeres és 79 kudarcot vallott cég volt. Azt tapasztalta, hogy a később csődbe ment vállalkozások, valamint túlélő vállalatok mutatóinak értékei esetenként már öt évvel a fizetéseképtelenné válás előtt eltértek egymástól.

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy a hitelkockázat mérséklésének egyik igen hasznos eszköze a pénzügyi beszámolókból képzett mutatószámok elemzése, mivel ezzel előre lehet jelezni egy-egy vállalat, illetve vállalkozás jövőbeni fizetőképességét. Azt azonban akkoriban még nem tudták meghatározni, hogy egy-egy mutatószámoknak mekkora szerepe van, mint ahogy azt sem, hogy a mutatószámok kölcsönhatásaiból kifolyólag mekkora valószínűséggel fog egy-egy vállalat a jövőben hitelképtelenné, illetve fizetéseképtelenné válni - ez alapvetően az akkoriban alkalmazott egyváltozós megközelítés miatt volt így (Virág, 2004).

2.6.1 A csődelőrejelzési modellek logikája

A csődelőrejelző modellek alapsémája alapvetően a kontrollcsoportos vizsgálatokhoz illeszkedik, vagyis van egy kísérleti csoport, valamint egy kontrollcsoport (27. ábra).



4. ábra: A kontrollcsoportos vizsgálatok alapsémája

Forrás: saját szerkesztés Babbie (2001) alapján

A csődelőrejelzés tekintetében függő változóként az jelenik meg, hogy adott gazdálkodó egység (esetünkben települési önkormányzat) fizetésképtelenné vált-e vagy sem a vizsgált időszakban. A kísérleti, valamint a kontrollcsoport is eszerint a felosztás szerint jelenik meg. A kísérleti inger esetében azonban ennél már összetettebben kell gondolkoznunk, hiszen egy-egy vállalkozás, valamint gazdálkodó egység tevékenysége nem írható le egyetlen mutatószámmal. A kísérleti inger ezért esetünkben a beszámolóiból nyerhető mutatószámokból, valamint a közöttük lévő kölcsönhatásokkal írható le.

A fentiek alapján a csődelőrejelzés módszertanában a fejlődést gyakorlatilag az jelentette, illetve jelenti a mai napig is, hogy a kísérleti ingerek beazonosítására, illetve hatásuk mérésére milyen matematikai-statisztikai módszereket alkalmazunk. Másként megfogalmazva, egy-egy mutatószám alakulása hatással van-e, és ha igen, mekkora hatással a gazdálkodó egység jövőbeni fizetésképtelenségére nézve.

2.6.2 Csődelőrejelzésre használt módszerek

A csődelőrejelzésre használt módszerek fejlődését tekintve az egyváltozós elemzések mellett, illetve helyett 1968-tól²⁷ nyertek teret a többváltozós matematikai-statisztikai eljárások. Az alábbi módszerekkel találkozhatunk:

1. egyváltozós viszonyszám analízis;
2. diszkriminancia analízis;
3. regressziós modellek (Probit, Logit, stb.);
4. rekurzív felosztó algoritmus (döntési fák);
5. neutrálhálók;
6. önszerveződő térképek;
7. többdimenziós skálázás.

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete²⁸ által kiírt pályázat keretében arra keresték a választ, hogy a gyakorlatban leginkább elterjedt módszereknek, vagyis a diszkriminancia

²⁷ Altman Z-érték modellje.

²⁸ Jelenleg Magyar Nemzeti Bank.

analízis, a logisztikus regresszió és döntési fa alkalmazásának melyek az előnyei és a hátrányai. A pályázaton nyertes Info-Datex (2006) elemzése alapján a csődelőrejelzési modellek megbízhatóságához az alábbi követelményeknek kell megfelelni:

1. megfelelő (minél nagyobb) mintanagyság;
2. megfelelő arányú fizetéképtelen a mintában (kiegyensúlyozottság);
3. az egymással kapcsolatban lévő (korreláló) változókat ki kell tudni szűrni, hogy elkerülhető legyen egy-egy részterület túlreprezentálása;
4. szerepük van a minőségi (szubjektív) ismérveknek is;
5. nem tanácsolják a minta szegmentálását (pl.: ágazat, időbeliség);
6. a szélsőértékek kezelésének eszközeként a kizárást, a hiányos adattartalomnál pedig helyettesítési eljárást javasolják.

Kristóf (2008) doktori dolgozatában a diszkriminancia analízist, a logisztikus regressziót, döntési fát, valamint a neutrális hálón alapuló csődelőrejelző modellek teljesítményét vizsgálja vállalati szektorból nyert minta alapján. Az értekezés megállapításai szerint a legjobban a neutrálishálón alapuló modell teljesít²⁹, amelyet a döntési fa követ. Szerinte ez aggasztó abban a tekintetben, hogy Magyarországon a legtöbb csődelőrejelző modell logisztikus regresszióon alapul. Véleménye szerint a nyers mutatószámok felhasználásával készült, logisztikus regressziós csődelőrejelző modell alkalmatlan a csőd előrejelzésére. Amennyiben azonban az input változókon főkomponens-elemzést végeznek előzetesen (vagyis érvényesül az Info-Datex (2006) által is említett független változók közötti korreláció mérséklés) úgy az eredmény látványosan javul. Kristóf (2008) megfogalmazásában a főkomponens analízis "kiegyenlíti a módszerek közötti különbséget", vagyis a logisztikus regresszió, illetve diszkriminancia analízisen alapuló csődelőrejelző modellek eredménye is megfelelő szintű megbízhatóságot ad.

²⁹Kristóf korábbi, Virággal (2005) együtt írt cikkében is erre a következtetésre jutottak egy másik mintán.

3. MÓDSZERTAN

A dolgozat készítése során egyaránt alkalmaztam primer és szekunder kutatási módszereket.

3.1 Primer kutatás

A dolgozat készítése kapcsán primer kutatási módszerek közül az interjú eszközével éltem az alábbi személyekkel, illetve témakörökben:

1. Mivel a dolgozat fő célkitűzése annak a vizsgálata, hogy lehetséges-e az önkormányzatokra értelmezett fizetésképtelenséget előrejelző modellt készíteni, ezért személyesen kerestem fel Virág Miklóst. Ő készítette az első magyar vállalatokra értelmezett csődelőjelző modellt, továbbá azóta is számos csődelőjelzéssel kapcsolatos tudományos munka szerzője.
2. Az önkormányzatokhoz való viszonyulásáról több magyar pénzügyi intézmény kockázatkezelőjét volt alkalmam megkérdezni (OTP, CIB, Deutsche Bank, KELER, KELER KSZF, Pátira Takarékszövetkezet, Corvinus Nemzetközi Befektetési Zrt és MNB).
3. Az önkormányzatokat érintő kérdésekben lehetőségem volt több körben konzultálni Varga Sándorral (az Állami Számvevőszék volt igazgatóhelyettesével), illetve Kékesi Lászlóval (az Állami Számvevőszék volt főtitkár-helyettesével), akik a dolgozatomban vizsgált évek kapcsán fogalmaztak meg a számvevőszéki, és korábbi munkatapasztalataik alapján (a szakirodalomban esetenként kevésbé fellelhető) gyakorlati szempontokat.

Az előzőeken túl a dolgozatban jelennek meg témavezetőm értékes gondolatai és iránymutatásai is, amelyet külön nem emelek ki, mint interjú-sorozatot.

3.2 Szekunder kutatás

A doktori dolgozat fő célja annak a megállapítása, hogy lehetséges-e a fizetésképtelenséget előrejelezni az önkormányzati szektorban. Figyelembe véve, hogy ehhez múltbeli adatokra van szükség, illetve a múltbeli viszonyokat kell érdemben ismerni a megfelelő interpretációhoz, ezért nagyban támaszkodom a vizsgált időszakban megjelenő, illetve arról az időszakról szóló szakirodalmakra.

A szakirodalmon túl öt fő adatforrásra támaszkodtam:

1. A Magyar Államkincstár által az Állami Számvevőszék részére átadott települési szintű önkormányzati beszámoló adatok;
2. A Központi Statisztikai Hivatal adatai;
3. A Magyar Nemzeti Bank adatai;
4. Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer adatai;
5. Az Állami Számvevőszék 2011-ben kezdődő, magyar városokat érintő ellenőrzése során begyűjtött adatok.

3.2.1 Az adatok feldolgozása

A dolgozat elkészítése során több informatikai programcsomag lehetőségeit, illetve előnyeit kombináltam össze. Az adatok legyűjtése során SAS adatbázis kezelő rendszert használtam, míg az adatok rendszerezése és minőségbiztosítása MS Excel és MS Access programok használatával történt. A fizetéseképtelenséget előrejelző modellt IBM SPSS program használatával hoztam létre. Az adatok és táblázatok ábrázolása MS Excel használatával, a térképes vizualizáció pedig QuantumGIS programmal történt.

A dolgozat készítése során egyaránt éltem a leíró statisztika, valamint a többváltozós elemzések módszereivel.

3.2.2 A települési önkormányzati adatok elemzésének peremfeltételei

A megfogalmazott hipotézisek, valamint a tartalmi szűkítésben említett indokok okán az elemzést az önkormányzati bevételekre szűkítettem. A szűkítésekkel párhuzamosan egyben el is fogadom egyes szerzők azon álláspontját, miszerint az önkormányzatoknál 2013-ig alkalmazott pénzforgalmi szemléletű könyvvizetés nem alkalmas az egyes önkormányzatok valós gazdasági helyzetének felméréséhez (Kassó, 2008; Pál and Szilágyi, 2007; Simon, 2008), másfelől pedig azt az általános érvelést is részben érvényesnek tekintem, miszerint az önkormányzati feladatok mennyisége nem állt korábban összhangban a rendelkezésre álló forrásokkal (Bujdosó, 2008; Kecő, 2008; Pál and Szilágyi, 2007; Paróczai, 2007; Pitti, 2008). Utóbbi érvelés elsősorban a méretgazdaságosságban nem jeleskedő (kisebb) településekre vonatkozik.

Tekintve, hogy a bevételsterzés (kiemelten az adóztatás) alapvetően az önkormányzathoz, nem pedig a kapcsolódó intézményekhez kötődik, az elemzésben csak a 1254-es szektorkódú helyi önkormányzat jelenik meg, a 1251-es szektorkódú helyi, helyi kisebbségi önkormányzat, többcélú kistérségi társulás költségvetési szervei nem.

Végül, de nem utolsósorban az elemzés által átfogott időintervallumot 1995 és 2013 közötti időszakban szabtam meg. Több helyen azonban csak a 1995 és 2011 közötti időszakot vettem alapul, amelynek az oka az, hogy 2013 után az önkormányzati rendszer a korábbi forgalmi szemléletű könyvvizetésről az eredményszemléletűre állt át. Ez a beszámoló felépítésében (helyenként már 2012-től) jelentős módosításokat eredményezett, így nem biztosítható a konzisztens adattartalom. Az 1998-as és 2000-es évek beszámolóadatai nem álltak rendelkezésemre, így ebben a két évben becsült adatokkal³⁰ dolgoztam.

3.2.3 A fizetéseképtelenséget előrejelző modell - keretrendszer

Ez az alfejezet az települési önkormányzatok fizetéseképtelenségét előrejelző hipotézis elfogadása, illetve elutasítása érdekében megtett feladatokat részletezi az adatbázis felépítésétől egészen a csődmódel elkészítéséhez használt logisztikus regresszió futtatásának előkészítéséig.

³⁰ A megelőző év, illetve a következő év értékeinek átlagát tekintettem megközelítő értéknek.

Az szükséges adatok meghatározása

A helyi kormányzatok esetében csődelőrejelző modellt tudomásom szerint még nem készített senki. Ennek az alapvető oka az lehet, hogy a közösségi döntések elméleteit követve a piaci szereplők alapvetően (szemben az egyéb közgazdasági elméletekkel, valamint a szabályozói szándékkal) kockázatmentesnek tekintik a szektort³¹. Egyszerűen fogalmazva, abban bízunk minden piaci szereplő, hogy a fizetésektelen helyi kormányzatokat mindig megmenti a központi kormányzat.

A helyi kormányzati szektorhoz való piaci kockázatkezelői hozzáállás racionális, ugyanakkor nem feltétlenül tekinthető megfelelőnek a társadalmi optimum szempontjából, hiszen a helyi kormányzatoknak lényeges szerep jut a közjavak biztosításában. Más megközelítésben ezért azt is mondhatnánk, hogy az úgynevezett korai jelző rendszereknek ("early warning system") a közsférában is egyre nagyobb szerep kell, hogy jusson. Így egy-egy nem kívánt gazdasági folyamatot még időben, a nagyobb károk bekövetkezése előtt költséghatékony módon orvosolni lehet (és szükséges).

Az önkormányzati fizetésektelenség (csőd) definiálása

A magyar gyakorlatban nem létezik olyan, hogy önkormányzati csőd - helyette adósságrendezési eljárás van érvényben. Más megfogalmazásban látens csődről beszélhetünk. Egy fizetésektelenséget előrejelző modellhez azonban szükségünk van egy indikátorra, amely alapján két csoportra (csődös és nem csődös) tudjuk osztani az önkormányzatokat.

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) 2011-12-es önkormányzati szektort érintő ellenőrzései során felmérte, hogy 304 magyar városi önkormányzatnak milyen mértékű ki nem fizetett szállítói tartozása volt 2010 december 31-én és 2011 június 30-án, illetve ezek milyen régóta álltak fenn. Figyelembe véve, hogy a hitelintézeti szektorban is hasonló módon történik az ügyfelek kategorizálása, ezt tekinthetjük kiindulási alapnak az önkormányzati fizetésektelenség (csőd) definiálásához is.

Az ÁSZ által definiált önkormányzati szállítói tartozás kategóriák:

- 1-30 nap késedelem
- 31-60 nap késedelem
- 61-90 nap késedelem
- 91-365 nap késedelem
- éven túli késedelem

Ez a kategorizálás megfelel a hitelintézetek által alkalmazott kategóriáknak.

A csődelőrejelző modellekhez használt mintákat általában úgy állítják össze, hogy azonos számú csődös és túlélő szervezet szerepeljen benne. Erre törekedve első körben megvizsgáltam, hogy az önkormányzatoknál mennyire lehet stabilnak tekinteni a kintlévőség állományt, vagyis azt néztem, hogy az egyes önkormányzatoknál van-e olyan tartozás, amely mindkét mért időszakban, vagyis 2010 végén és 2011 közepén is fennállt. Ha adott kategóriában mindkét

³¹ Hitelintézeti kockázatkezelőkkel folytatott interjúk alapján.

időpontban szerepelt érték azt 1-esel, ha csak az egyik időpontban, vagy egyáltalán nem, azt 0-ával jelöltem. Ezek után második lépcsőben azt vizsgáltam, hogy az egyes kategóriákban, illetve kumuláltan hogyan alakul a tartozással rendelkező városok száma (4. táblázat).

4. táblázat: Városi önkormányzatok szállítói tartozás-kategóriák szerint

Szállítói tartozás	Városok száma (db)	Kummulált érték
nincs	74	74
1-30 nap	58	132
31-60 nap	36	168
61-91 nap	20	188
91-365 nap	62	250
éven túli	54	304
<i>összesen:</i>	<i>304</i>	

Forrás: saját szerkesztés ÁSZ adatok alapján

Az 4. táblázat jól mutatja, hogy a 304 vizsgáltba vont városból 168-nak, vagyis bő 55 százaléknak nincs 60 napon túli tartozása. Ez a csődelőrejelző modell szempontjából azt jelenti, hogy ha 60 napon túli tartozást vesszük csőd kritériumnak, akkor érvényesül, hogy a csődös és túlélő önkormányzatok közel fele-fele arányban szerepeljenek a mintában.

Hitelintézeti gyakorlatban a 60 napon túli tartozás már az átlag alatti, kétes, illetve rossz minősítésnek felelne meg, vagyis a 60 napon túli tartozás, mint csőd kritérium elfogadhatónak tekinthető az önkormányzatok esetében is.

A fentiek alapján csődösként tekintünk azokra a városi önkormányzatokra, ahol a szállítói tartozás meghaladja a 60 napot - ez a látens csőd kritériuma.

Mutatószámok

A csődelőrejelző modellek, általában összetett információkat tartalmazó mutatókra épülnek. Az eltérő szektorokban működő vállalkozásokra különböző csődelőrejelző modelleket fejlesztettek ki. A végső modellek elsősorban a vállalkozások tőkeszerkezetét, likviditását, eladósodottságát valamint jövedelmezőségét tartalmazzák (Virág, 2004; Arutyunjan, 2002; Kristóf, 2008).

Önkormányzatok esetében azonban ezeknek a mutatóknak az értelmezése jelentősen eltérhet, valamint a jövedelmezőség, mint kategória, meg sem jelenik. Ezeket szem előtt tartva az elérhető szakirodalmakból (Béhm, 1996; Bíró et al., 2001; Szántó et al., 2002; Takács, 2006), valamint az önkormányzati beszámolóiból relevánsnak ítélt adatokból összegyűjtöttem 69 darab mutatószámot - ezeket részleteiben az 4. számú melléklet tartalmazza. A mellékletben megtalálható azt is, hogy adott mutató előállításához mely űrlap melyik adatát használtam fel.

Az adatok előkészítése

Az adatbázisból történő lekérdezést követően a mutatószámok értékeit Microsoft Access program használatával számoltam ki. A mutatókat az 4. számú mellékletben található sorszámuk

szerint v1, v2... v69 jelzéssel láttam el az egyszerű kezelhetőség és megkülönböztethetőség okán. A későbbiekben ezzel a jelzéssel hivatkozom rájuk.

Az adatok rendezése során azt tapasztaltam, hogy egy város esetében nem állnak rendelkezésre az adatok³², két város esetében pedig negatív a saját tőke értéke, így azokat kizártam a vizsgálatból³³. A minta elemszáma így három várossal, 301-re csökkent.

Ezek után az egyes mutatókat vizsgáltam meg, hogy azoknak az értékei reálisak-e, valamint azt is ellenőriztem, hogy lehetőség szerint ne legyen adathiány a mutatóértékek között, mivel az az elemzés eredményét befolyásolhatja. Végül de nem utolsósorban azt is vizsgáltam, hogy egy-egy változó esetében, ahol lényeges adathiány van, vagy a további elemzési lehetőséget befolyásoló negatív értékek, át tudom-e konvertálni (kódolni) úgy a változó értékészletét, hogy azt mégis be tudjam vonni a vizsgálatba.

Adathiányosságok miatt kizárt változók: v10, v11, v12, v19, v24, v25, v33, v36, v41, v42, v43, v63 és v68.

Átkódolt változók: v23, v27, v40, v44, v45, v46, v47, v56, v57, v64 és v69.

v23: a mutató értéke helyett, ha volt koncessziós bevétel, 1-es értéket, ha nem volt, akkor 0-ás értéket kaptak a városok.

v27: a mutató értéke helyett 7 intervallum nagyságú kategória (negatív értékek miatt volt rá szükség)

v40: a mutató értéke helyett 10 egyenlő elemszámú intervallum kategória (negatív értékek miatt volt rá szükség)

v57: a mutató értéke helyett, ha volt ÖNHIKI jogcímen bevétele a városnak, akkor 1-es értéket, ha nem volt, akkor 0-ás értéket kapott.

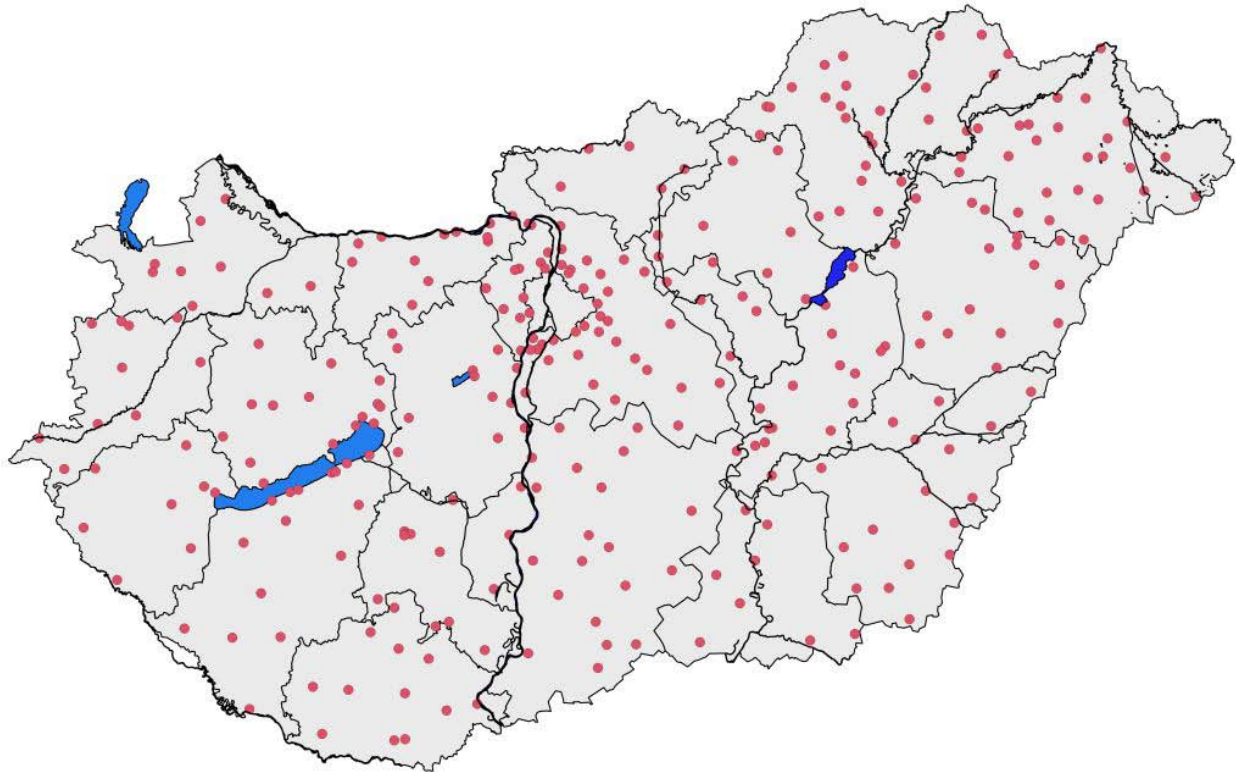
v64: a mutató értéke helyett, ha volt a városnak tárgyévet érintő, de a tárgyévben meg nem fizetett kamattartozása, akkor 1-es értéket, ha nem volt, akkor 0-ás értéket kapott.

v69: a mutató értéke helyett, ha volt behajthatatlan követelése a városnak, akkor 1-es értéket, ha nem volt, akkor 0-ás értéket kapott.

Az adatok előkészítése során a 69 mutatószámból 13-at kellett kizárni, illetve 11-et átkódolni, így összesen 56 mutatószám 301 városra értelmezett adataival dolgoztam a továbbiakban. Ez a Budapesttel együtt számított, összesen 346 város 86,9 százaléka. Az alábbi ábra azoknak a településeknek az elhelyezkedését tartalmazza, amelyek adatait a csődelőrejelző modell készítésekor felhasználtam (5. ábra).

³² Balmazújváros

³³ Alsószolca és Battonya



5. ábra: A csődmodellhez adatot szolgáltató települések területi eloszlása

Forrás: saját szerkesztés

A települések térbeli elhelyezkedése jól lefedi az ország térképét, ugyanakkor látható, hogy Pest megye némileg felülreprezentált.

Mutatók körének szűkítése

A csődelőrejelzésre használt módszerek közötti különbséget kiegyenlíti, ha csődmodell elkészítése előtt főkomponens-elemzést végzünk (Kristóf, 2008), mivel így új, korrelálatlan (ortogonális) változók terébe vetítjük az eredeti 56 dimenziós problémát (méréseljük a független változók közötti korreláció mértékét (Info-Datax, 2006)).

A főkomponens-elemzés előkészítésekor három további változó esett ki (v6, v48 és v67). A v6-os és v48-as azért, mert negatív sajátértéket (eigenvalue) eredményezett, ami miatt a KMO-Bartlett-teszt elvégzése nem volt lehetséges³⁴ (ez a mérőszám mutatja meg, hogy az adatok mennyire alkalmasak főkomponens-elemzésre). A v48-as változót pedig azért hagytam ki az elemzésből, mert jelentősen csökkentette a KMO-Bartlett-teszt által mért erősséget³⁵.

A fentiek figyelembevételével összeállított adatbázis közepesen megfelelő főkomponens-elemzésre, mivel értéke 0,6 és 0,7 között található (5. táblázat).

³⁴SPSS által jelzett hibüzenet: "matrix is non-positive definite"

³⁵ Később, a logisztikus regressziónál mind a három változót bevontam a modellkészítés kísérleteibe, azonban ott sem váltak be.

5. táblázat: Az adatbázis megfelelőség vizsgálata a főkomponens-elemzésre

KMO and Bartlett Teszt eredménytábla

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		0,621
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	20324,922
	df	1378
	Sig.	0,000

Forrás: SPSS számítás

A főkomponens-elemzést többször lefuttattam, különböző *a priori* kritériumok mellett (vagyis különböző főkomponens számok mellett). A különböző eredményeket egyesével megvizsgáltam aszerint, hogy az egyes főkomponenseket alkotó változók közgazdasági összefüggésük szerint is összetartozónak tekinthetőek-e. A főkomponensek számától függetlenül voltak olyan mutatócsoportok (pl.: likviditási mutatók), amely minden esetben "együtt voltak", ugyanakkor szinte minden esetben tartozott az egyes főkomponensek közé olyan mutató is, amelyet a mutató tartalma alapján nem vártam volna az adott főkomponenshez tartozónak.

Tekintve, hogy az adatbázis változói csak közepesen alkalmasak főkomponens-elemzésre és a főkomponensek közgazdasági tartalom szerint nem különültek el élesen, végül annyi főkomponenst hagytam meg, ahánynak a sajátértéke (eigen value) nagyobb volt, mint egy (Kaiser kritérium). A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az 56 változót sikerült 16 főkomponensbe sűríteni, ezáltal a megmagyarázott variancia 73,95 százalékot ért el.

Az elfogadottnak tekintett teljes rotált komponens mátrixot az egyes változók faktorsúlyaival az 5. számú melléklet tartalmazza.

Érdekeség, hogy az Állami Számvevőszék 2011 előtti szakértői modelljében használt hét mutatószám közül három úgy került be a főkomponensek közé, hogy az abszolút értéken nézve a legnagyobb főkomponens-együtthatóval rendelkeznek. Az 5. számú mellékletben található rotált komponens mátrix elején narancssárga négyzet jelöli, hogy melyek voltak ezek a mutatók³⁶.

Sajtos el al. (2007) kutatási kézikönyvében három lehetőséget kínál arra, hogy tovább dolgozzunk a főkomponens-elemzés eredményeivel. Első lehetőség, hogy az egyes főkomponensek elmentett ékeivel végzünk további számításokat. Második opció, hogy a kapott főkomponensek változóinak értékét egy új változóban vonjuk össze (pl.: átlagolva az értékeket) és azokkal dolgozzunk tovább. Végül, de nem utolsósorban a harmadik az úgynevezett helyettesítő változó módszer, ahol az adott főkomponenst a vele leginkább korreláló (legmagasabb faktorsúlyú) változóval helyettesítjük. Tekintve, hogy a harmadik módszer az egyszerűsége mellett a megismételhetőséget is biztosítja, a helyettesítő változó módszert alkalmaztam.

³⁶ Csak 6 jelölés van, mert az egyiket ki kellett vonni a főkomponens elemzés elvégzéséhez (v48).

4 A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI

A Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban KSH) 2000-es évek eleje óta teszi interneten is elérhetővé a magyarországi településekkel kapcsolatos statisztikáit. Ezek leíró jellegű információkat tartalmaznak többek között a települési önkormányzat elhelyezkedésére, önkormányzat típusára, valamint a lakosságszámra vonatkozóan. Jelen fejezet célja, hogy a KSH, illetve más kapcsolódó adatforrásokon keresztül rövid áttekintést nyújtson az elemezni kívánt települési önkormányzati rendszer jelenlegi helyzetéről, illetve működési környezetéről.

4.1 Területi közigazgatási egységek

A második világháború után kialakult tanácsai rendszer a trianoni békeszerződés után maradt 25, részben csonka vármegyék számát 19-re csökkentette, egyben megváltoztatta az elnevezésüket is, így a továbbiakban a megye vált a legnagyobb országon belüli közigazgatási egységgé (Gergely, 2005). A 19 megye az 1989-90-es rendszerváltást követően is megmaradt és a mai napig a közigazgatási rendszer részét képezi³⁷.

A megye, mint legnagyobb országon belüli közigazgatási egység jelenleg is megmaradt tehát, ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy az Európai Unió csatlakozás következményeként (ha úgy tetszik az Európai Unió támogatások lehívási feltételeként) lépések történtek a regionalizáció kialakításának irányába. Közgazdaságtani értelemben a helyi döntések externális hatásának csökkentése történik meg, hiszen bizonyos feladatok³⁸ a Daffloni-kritériumok szerint vizsgálva hatékonyabban - ha úgy tetszik az összesített közjót³⁹ tekintve optimálisabban - valósítható meg regionális szinten. Magyarország is hozzáigazította ezért térségeit a Statisztikai Célú Területi Egységek Nomenklatúrája (röviden az angol rövidítésből: NUTS) rendszeréhez. Jelenleg három NUTS1-es, hét NUTS2-es és 19 darab NUTS3-as régióval rendelkezik Magyarország. Ebből talán könnyen észrevehető, hogy a NUTS3-as szint felel meg a megyei szintnek.

Korábban létezett NUTS4-es, illetve NUTS5-ös szint is, de ezeket mára LAU1-re és LAU2-re nevezték át. A LAU nem más, mint az angol "Local Administrative Unit" (helyi közigazgatási egység) rövidítése. A LAU1-es szinten eredetileg a kistérségek, míg LAU2-es szinten a települési önkormányzatok voltak megtalálhatóak. 2013 január 1-je után a statisztikai alapon szerveződött kistérségek megszűntek, ami a közigazgatásban betöltött szerepüket illeti (pl.: a többcélú kistérségi társulások megszűnése/átalakítása). Helyét az ún. járási rendszer tölti be azóta. Danka (2011) előadása szerint a járási rendszer előnye a kistérséggel szemben, hogy a települési önkormányzati feladatok elvégzését jobban a méretgazdaságosság elveihez lehet igazítani, mivel az figyelembe veszi a történelmi és demográfiai sajátosságokat is. Ezen túlmenően ügyfél-központúbb is a rendszer, mivel a járási székhely nem lehet messzebb 30 kilométernél - utóbbit magának a járási rendszernek az elnevezéséből vezeti le, amely az egy nap alatt megjárható földterületre utal.

³⁷A közigazgatásban betöltött szerepük a rendszerváltás óta jelentősen megváltozott.

³⁸Ilyen például a területfejlesztési politika.

³⁹Egyéni hasznosságok összege.

Nézőpontunkból a különbség a korábbi kistérségi és jelenlegi járási rendszer között, hogy a kistérségben az önkormányzatok önkéntes alapon társulhattak feladatok ellátására, míg "a járás az állami feladatokat és irányítást közhatalommal végző közigazgatási egység" (Horváth, 2011). Vagyis míg előbbi (kistérségi) rendszerben fiskális ösztönzőkkel próbálták feloldani a kistelepülések méretgazdaságtalan működéséből eredő hátrányokat (lássanak el közösen feladatokat), addig a járási hivatalok feladatokat vettek át a települési önkormányzatoktól. Ha a Daffloni-kritériumokkal ütköztetjük ezeket a feladatokat, vagyis az okmányirodai, gyámügyi, valamint egyes szociális és környezetvédelmi feladatokat, akkor arra a következtetésre is juthatunk, hogy ezeket a közfeladatokat a településméretnél nagyobb közigazgatási egység keretein belül hatékony megoldani.

A Daffloni-kritériumoknak való megfelelés részletes vizsgálatától eltekintve, ha véleményt kell formálni arról, hogy a közigazgatás átalakítása jó irányban történt-e, elsősorban a pozitív hozadékok jelentkezésének gyorsaságát, valamint azok fenntarthatóságát kell figyelembe venni. Függetlenül attól, hogy mely feladatok ellátására társultak korábban, vagy mely feladatokat vette át a járás a települési önkormányzatoktól. Könnyen belátható, hogy az önkéntes feladatellátási társuláson alapuló rendszer hosszú távon fenntartható, mivel organikus fejlődés eredményeként jön létre, ugyanakkor a kialakulásának költsége - vagyis ameddig nem képes az önkormányzati feladatokat költséghatékony módon ellátni - jelentős. Ezzel szemben a járási rendszer feladatátvállaló "stratégiája" már rövid távon költséghatékony működést eredményez. Ez, a települési önkormányzatok által korábban ellátott feladatok jellegétől függően erősítheti tovább a társadalmi költségmegtakarítást - vagy másként fogalmazva, növelheti a közjót. Figyelembe véve, hogy a járási rendszer (6. ábra) kialakítását széles körű konzultáció előzte meg, valamint kialakításakor kitűzött elvek nem a "one-fit-all" típusú megközelítést tükrözik, a rendszer fenntarthatóságának valószínűségét jelentősen megnövelte.



6. ábra: Magyarország járási rendszere 2013. január 1-től

Forrás: TEIR⁴⁰

4.2 Település típusok

Hasonlóan a területi közigazgatási egységek jelenleg érvényben lévő rendszeréhez, a településtípusok is a korábban kialakult struktúrákat tükrözik - persze a fejlődés és az urbanizáció következményeként az arányok eltérőek.

A dolgozat elkészítésekor Magyarországon jogállásuk szerint a következő településtípusok találhatóak meg:

1. Főváros
2. Fővárosi kerület
3. Megyeszékhely
4. Megyei jogú város
5. Város
6. Nagyközség
7. Község

Érdekesség, hogy megyei jogú város 23 darab van Magyarországon, ugyanakkor ebből csak 19 megyeszékhely. Eredetileg a megyei jogú várossá nyilvánítás feltétele volt, hogy adott település lakosságszáma elérje az 50 ezer főt, azonban a 2011-es önkormányzati törvény már nem engedi meg megyei jogú várossá nyilvánítást, ha az egyben nem megyeszékhely.

Az alábbi táblázat összefoglaló módon tartalmazza az egyes településtípusok megyénkénti eloszlását (6. táblázat).

6. táblázat: Településtípusok eloszlása megyénként (db) (2015)

Megye megnevezése	Főváros	Fővárosi kerület	Megye-székhely, megyei jogú város	Megyei jogú város	Város	Nagy-község	Község	300 fő alatti települések száma
Bács-Kiskun	---	---	1	---	21	8	89	3
Baranya	---	---	1	---	13	3	284	153
Békés	---	---	1	---	21	8	45	3
Borsod-Abaúj-Zemplén	---	---	1	---	28	9	320	101
Csongrád	---	---	1	1	8	8	42	0
Fejér	---	---	1	1	15	12	79	2
Főváros*	1	23	---	---	---	---	---	---
Győr-Moson-Sopron	---	---	1	1	10	4	167	30
Hajdú-Bihar	---	---	1	---	20	10	51	4
Heves	---	---	1	---	10	3	107	5
Jász-Nagykun-Szolnok	---	---	1	---	21	4	52	2
Komárom-Esztergom	---	---	1	---	11	2	62	2
Nógrád	---	---	1	---	5		125	19
Pest	---	---	---	1	53	23	110	3
Somogy	---	---	1	---	15	2	228	69

⁴⁰ Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer

Szabolcs-Szatmár-Bereg	---	---	1	---	27	15	186	16
Tolna	---	---	1	---	10	5	93	16
Vas	---	---	1	---	12		203	86
Veszprém	---	---	1	---	14	2	200	61
Zala	---	---	1	1	8	3	245	117
Összesen (db):	1	23	18	5	322	121	2688	692

Forrás: saját szerkesztés KSH adatok alapján

A települési önkormányzatok feladatellátása kapcsán a járási rendszerben azokban a megyékben lehet a leginkább jóléti nyereséget elérni, ahol a községek száma nagy, illetve magas az alacsony lélekszámú települések aránya. Hat megye esetében haladja meg a községszám a 200-at, (Baranya, BAZ, Somogy, Vas, Veszprém és Zala), így ha figyelembe vesszük az egyes megyék fejlettségi szintjét⁴¹ - a helyi jövedelemtermelő képességen keresztül következtethetünk arra, hogy egy-egy önkormányzat mennyire képes önállóan ellátni a feladatait⁴² -, valamint a 300 lakos alatti települések számát is, akkor arra jutunk, hogy a járási rendszer bevezetésével (a települési önkormányzatok korábbi feladatainak elvonásán keresztül) elméletben már rövid távon is (a tanulási görbe mentén előre haladva) jelentős jóléti nyereséget lehet elérni azáltal, hogy az egyes közigazgatási és egyéb feladatokat hatékonyabb módon, koncentráltan valósítják meg. Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy a települési önkormányzatok szemszögéből vizsgálva rövid távon elsősorban a változás negatív hatásai jelentkeztek (Urbánné et al., 2013).

Ha ehhez hozzávesszük azt az általános tendenciát is, amely szerint a nagyobb települések által nyújtott közjóságok hosszú távon egyértelműen negatívan érintik a kisebb településeket (pl.: migráció a nagyobb települések felé), úgy levonhatjuk a következtetést, hogy a jövőben a preferenciák átrendeződésével egyre több feladat ellátásáról kell a kis településeknek közösen gondoskodni, vagy annak ellátását más módon megoldani.

Az iménti tendenciába illik bele Paróczai (2007) tanulmánya is. Szerinte a 300 fő alatti települési önkormányzatok önmagukban fenntarthatatlanok. Emlékeztetőül, a XIX. században is ez a 300 fős határ volt érvényben a községek alapíthatóságával kapcsolatban. Ha ezt a 300-as lélekszámot vesszük fenntarthatósági kritériumként, akkor a 6. táblázat alapján az is kiderül, hogy a községek több mint negyede (25,7%) gazdasági (fenntarthatósági) szempontból nem indokolt. Más megfogalmazásban: ezek azok a települési önkormányzatok, amelyeknek a feladataik ellátására a korábbi kistérségi rendszerben társulniuk kellett volna, illetve a jelenlegi járási rendszerben közös önkormányzat keretein belül kell ellátniuk feladataikat. A többi település szerencsésebb helyzetben van, ami az átlagos lakosságszámot, és ezen keresztül a fenntarthatóságot illeti (7. táblázat).

7. táblázat: Átlagos lakosságszám településtípusonként és megyénként (fő) (2015)

Megye megnevezése	Főváros	Fővárosi kerület	Megyeszékhely, megyei jogú város	Megyei jogú város	Város	Nagy-község	Község
Bács-Kiskun	---	---	111 836	---	11 311	3 641	1 519

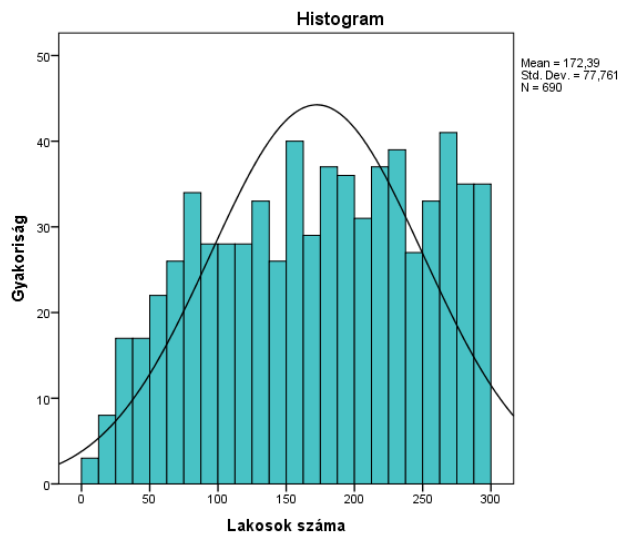
⁴¹ Egy főre jutó GDP az országos átlag százalékában (KSH): Baranya 64,9%, BAZ 61,7%, Somogy 63,9%, Vas 89,2%, Veszprém 71% és Zala 80,6% (KSH, 2011).

⁴² Annak ellenére is helytálló a következtetés, hogy az önkormányzati finanszírozásban kiegyenlítő mechanizmusok működnek.

Baranya	---	---	145 985	---	7 396	2 177	431
Békés	---	---	60 334	---	9 954	3 198	1 249
Borsod-Abaúj-Zemplén	---	---	159 554	---	8 301	3 231	770
Csongrád	---	---	162 593	44 795	12 215	3 714	1 700
Fejér	---	---	98 673	46 052	7 265	3 306	1 573
Főváros*	1 757 618	76 418	---	---	---	---	---
Győr-Moson-Sopron	---	---	129 372	61 780	8 066	2 365	1 026
Hajdú-Bihar	---	---	203 506	---	11 286	3 224	1 486
Heves	---	---	54 609	---	8 883	2 746	1 398
Jász-Nagykun-Szolnok	---	---	72 786	---	9 796	4 603	1 596
Komárom-Esztergom	---	---	66 791	---	12 187	3 487	1 472
Nógrád	---	---	35 811	---	9 195	---	913
Pest	---	---	---	63 993	14 853	5 554	2 247
Somogy	---	---	63 742	---	6 550	2 261	638
Szabolcs-Szatmár-Bereg	---	---	118 125	---	6 893	2 633	1 175
Tolna	---	---	33 032	---	9 397	3 106	897
Vas	---	---	77 866	---	6 528	---	482
Veszprém	---	---	60 761	---	10 893	2 960	637
Zala	---	---	58 959	48 241	6 235	2 927	455
<i>Országos minimum:</i>	<i>1 757 618</i>	<i>22 833</i>	<i>33 032</i>	<i>44 795</i>	<i>1 060</i>	<i>1 174</i>	<i>10</i>
<i>Országos maximum:</i>	<i>1 757 618</i>	<i>152 620</i>	<i>203 506</i>	<i>63 993</i>	<i>41 846</i>	<i>10 065</i>	<i>7 543</i>
<i>Országos átlag:</i>	<i>1 757 618</i>	<i>76 418</i>	<i>95 241</i>	<i>52 972</i>	<i>9 966</i>	<i>3 612</i>	<i>920</i>

Forrás: saját szerkesztés KSH adatok alapján

A 7. táblázatból kiolvasható, hogy a legkisebb lélekszámú településünket⁴³ 10 fő alkotja, ami indokolttá teszi, hogy fókuszunkat még egy pillanatra a 300 fő alatti településekre helyezzük.



7. ábra: 300 fő alatti települések lakosságszám szerinti eloszlása (2015)

Forrás: saját szerkesztés KSH adatok alapján

A 7. ábra alapján azt mondhatjuk, hogy szerencsére a nagyon alacsony lakosságszámmal rendelkező községek száma kicsi, a mikro (100 lakos alatti) települések aránya mindössze 22,54% a 300 fő lakos alatti településeken belül - a teljes 3178 darab település 4,91%-a.

⁴³ Gyagyapáti, BAZ megye

4.3 Közös önkormányzatok

Az önkormányzatok különféle társulási megoldásait korábban a helyi önkormányzatok társulásáról és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény, illetve a települési önkormányzatok többcélú társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény szabályozta. Ezt a két jogszabályt váltotta fel 2011-ben az új (jelenlegi) önkormányzati törvény, amelynek eredményeként az addigi együttműködési formákat az önkormányzatoknak felül kellett vizsgálniuk (Pappné, 2013) és a járási rendszerhez igazítaniuk.

A Központi Statisztikai Hivatal a járási rendszer megalakulása óta közzéteszi, hogy a települési önkormányzatok milyen formában látják el igazgatási feladataikat. Az adatok alapján elemezni lehet a járási rendszer bevezetésének eredményét.

8. táblázat: Közös önkormányzat-típusok településtípusonkénti megoszlása (2015)

Önkormányzat típusa	Megyeszékhely, megyei jogú város	Megyei jogú város	Város	Nagy-község	Község	300 fő alatti települések
Önálló polgármesteri hivatal	16	4	198	76	235	0,29%
Közös önkormányzati hivatal (hivatal székhelye)	2	1	123	41	568	0,72%
Önálló polgármesteri hivatal (más önkormányzati hivatalnak is helyet biztosít)	---	---	1	1	---	0,00%
Közös önkormányzati hivatal (hivatal székhelye máshol van, a településen kirendeltség működik)	---	---	---	---	76	1,59%
Közös önkormányzati hivatal (hivatal székhelye máshol van)	---	---	---	3	1809	97,39%

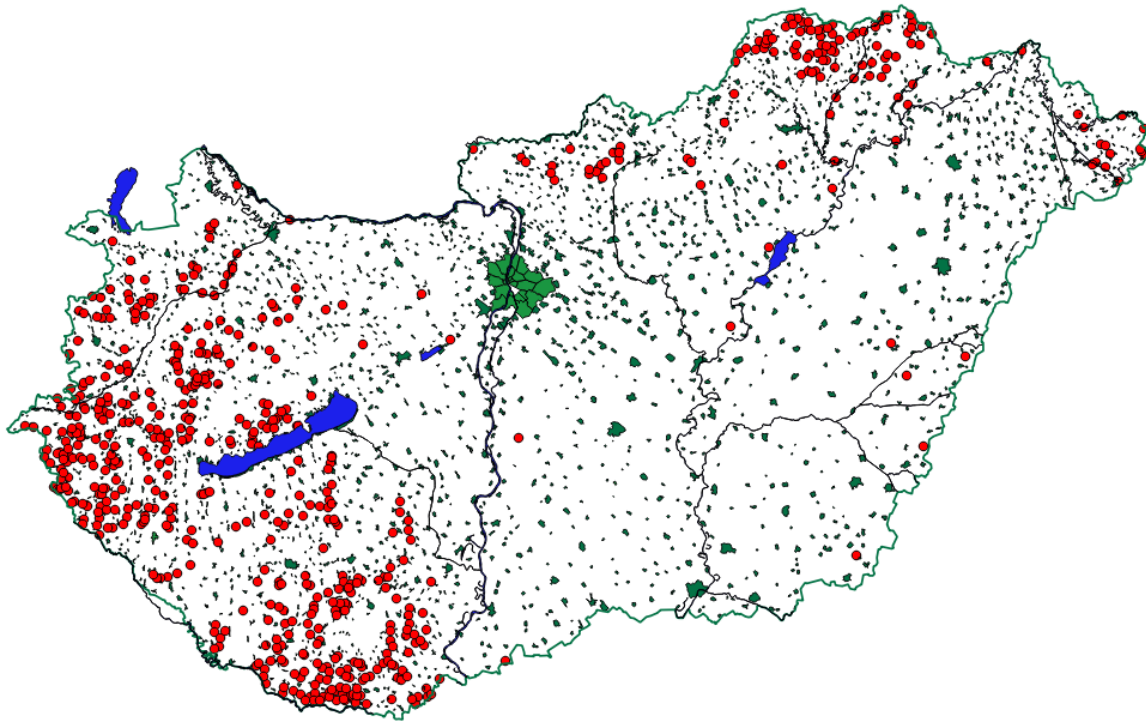
Forrás: saját szerkesztés KSH adatok alapján

A KSH adatokból nyert keresztábra jól mutatja, hogy a községek 91,3%-a közös önkormányzati hivatal működtetésében vesz részt, amely pozitív, a mérethatékonyságból eredő hasznok kiaknázásának tekintetében. Külön kiemelendő, hogy a 300 fő alatti lakosú településeknél ez az arány 99,7% (8. táblázat).⁴⁴

A járási rendszer bevezetése kapcsán a tényleges hatékonyságnövekedését akkor lehetne jól lemérni, ha rendelkezésre állnának legalább olyan szinten statisztikai adatok, hogy mely községi önkormányzat vett részt korábban valamiféle társulásban egy-egy feladat közös ellátása érdekében - a KSH oldalán csak a körjegyzőségekre vonatkozóan található visszamenőleg rendelkezésre álló információ, ugyanakkor a körjegyzőségek megszűntek 2012 végével.

A magyar önkormányzati rendszer, ahogy korábban a történelemben eddig is, a tagoltság jegyeit mutatja - helyenként erősen tagolt (8. ábra). Ezt támasztják alá a fentiekben látott adatok, ami szerint a települések 85%-a község (nagyközségekkel együtt 89%). A lakosság szám tekintetében ez az arány 32,56%.

⁴⁴ A községek esetében a legkisebb, amely önálló polgármesteri hivatallal rendelkezik, a Zala megyei Kiskutas, mindössze 161 lakossal.



8. ábra: Magyarország településszerkezete

Megjegyzés: pirossal a 300 lakos alatti települések elhelyezkedése látható

Forrás: saját szerkesztés 2011-es KSH adatok alapján

Össességében levonhatjuk a következtetést, hogy a jelenlegi járási rendszer kialakítása jelentős hozzáadott értéket jelenthet a települési önkormányzatoktól átvett feladatellátás mérethatékonyabb ellátásán keresztül. A városokat annyiban befolyásolta az új közigazgatási struktúra, hogy helyenként (123 esetben) ők vették át a kisebb településektől az önkormányzat működtetését.

5. EREDMÉNYEK

5.1 A települési önkormányzatok gazdasági jelentősége

A kormányzatok gazdaságban betöltött szerepét az újraelosztásban betöltött szerepük alapján szokás értékelni⁴⁵. Pontosabban fogalmazva az állami beavatkozás mértékét a költségvetés főösszegeinek a GDP-hez viszonyított arányszámával jellemezhetjük. Nincs ez másképpen az önkormányzatok szakirodalmában sem (Balláné, 2007; Bujdosó, 2008; Filippetti and Reggi, 2012; Liu and Pradelli, 2012; Pitti, 2008). Jelen fejezet célja, hogy a szakirodalmi megközelítésre alapozva, azt kibővítve, megvizsgáljuk a hazai önkormányzati rendszer gazdasági jelentőségét, valamint a rendelkezésre álló hosszú adatsornak köszönhetően kielemezzük a rendszerben megvalósult strukturális változásokat is a bevételek tekintetében.

5.1.1 A bevételek alakulása

A szakirodalmi feldolgozás során ismerttettem, hogy az önkormányzati bevételeknek milyen elméleti alapvetései vannak. A gyakorlatban az önkormányzatok bevételi forrásai azonban nem kategorizálhatóak be olyan egyértelműen, mint azt a szakirodalom sugallja. Ez természetes is, hiszen az elméletet valamilyen módon adaptálni kell tudni dinamikusán változó környezeti tényezőkhöz. Az önkormányzati bevételek a Nemzetgazdasági Minisztérium honlapján megtalálható⁴⁶, 2010-re vonatkozó tájékoztató anyaga alapján az alábbi elemekből épültek fel:

1. Működési bevételek (pl.: hatósági jogkörhöz köthető bevételek)
2. Önkormányzatok sajátos működési bevételei (pl.: helyi adók)
3. Támogatások (pl.: normatívák)
4. Felhalmozás és tőke jellegű bevételek (pl.: tárgyi eszközök értékesítése)
5. Támogatás értékű bevételek (pl.: társadalom biztosítástól kapott bevételek)
6. Véglegesen átvett pénzeszközök
7. Támogatási kölcsönök visszatérülése, igénybevétele, alap és vállalkozási tevékenység közötti elszámolások

A fenti felsorolásban megtalálható tételek településszintű értékeinek aggregát értékét tekintjük jelen esetben tehát az önkormányzati szektor bevételeinek. A bevételek részletes bontását és tartalmát 1995-től 2013-ig az 2. számú melléklet tartalmazza.

Az előzők alapján összeállított 9. ábra szerint az önkormányzati bevételek nominális értéken 1995 és 2003 között kiegyensúlyozott mértékben, évente átlagosan 14,37 százalékkal bővültek. 2003 után a növekedés üteme 2011-ig évente átlagosan 2,82 százalékra mérséklődött - igaz, ebben benne van az is, hogy 2008 után a világgazdasági pénzügyi válság eredőjeként 2010-ig a bevételek csökkenése volt megfigyelhető. A 2011 után tapasztalható bevétel csökkenés az önkormányzati rendszer alapjaiban történő átalakításával magyarázható - több, korábban önkormányzati feladat⁴⁷ ellátása került központi kormányzati finanszírozás, illetve szolgáltatás nyújtása alá, így az ahhoz kapcsolódó bevételek a továbbiakban nem jelentek meg az önkormányzati költségvetésekben.

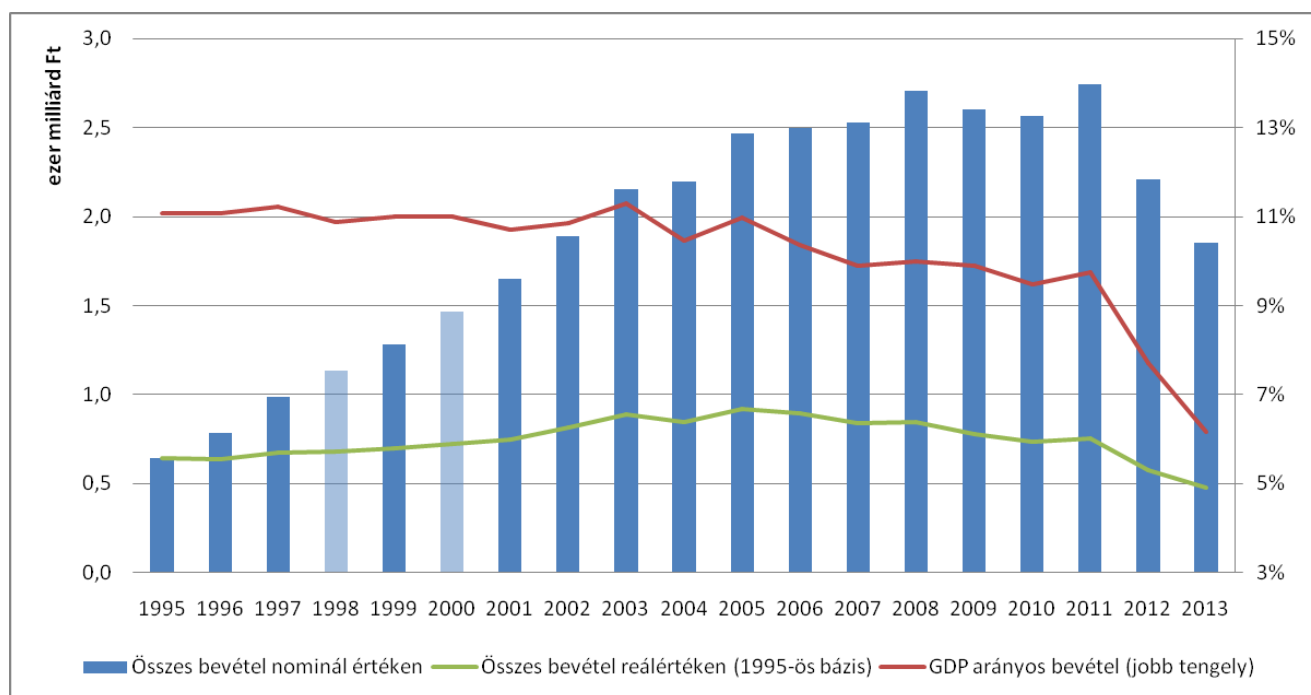
⁴⁵Például Benedek et al (2006).

⁴⁶Pénzügyminisztérium által kiadott.

⁴⁷Például: oktatási, egészségügyi, szociális intézményfenntartás, illetve mindezek fejlesztése.

Reálértéken nézve, a bevételek 2005-ig kis mértékben ugyan, de folyamatosan nőttek. A bevételek reálértéken számított növekedése üteme 1995 és 2005 között évente átlagosan 3,37 százalékos volt. 2006-tól 2011-ig a bevételek reálértéke kis hullámzást mutatva csökkent - évente átlagosan 2,74 százalékkal. 2011 utáni önkormányzati feladatátrendeződés természetesen a reálértéken számított bevételek csökkenésével is együtt járt.

A 9. ábra mutatja azt is, hogy az önkormányzati bevételek mekkora hányadát adják ki az országos GDP-nek. A vizsgálatba vont 19 év adatai alapján az figyelhető meg, hogy az önkormányzatok GDP arányos bevételei kisebb hullámzásokkal ugyan, de fokozatosan csökkentek 2013-ig. Ebben az időszakban a legnagyobb és legkisebb GDP arányos bevételi érték között 1,89 százalékpont volt a különbség, vagyis megközelítőleg ennyivel csökkent az önkormányzatok GDP arányos bevétele 17 év alatt. Az önkormányzati rendszer 2011-es átalakításának eredményeként azonban a GDP arányos bevételi szint is természetesen csökkent, így a 2011-es 9,75 százalékról 2013-ra az értéke 6,16 százalékra csökkent le.



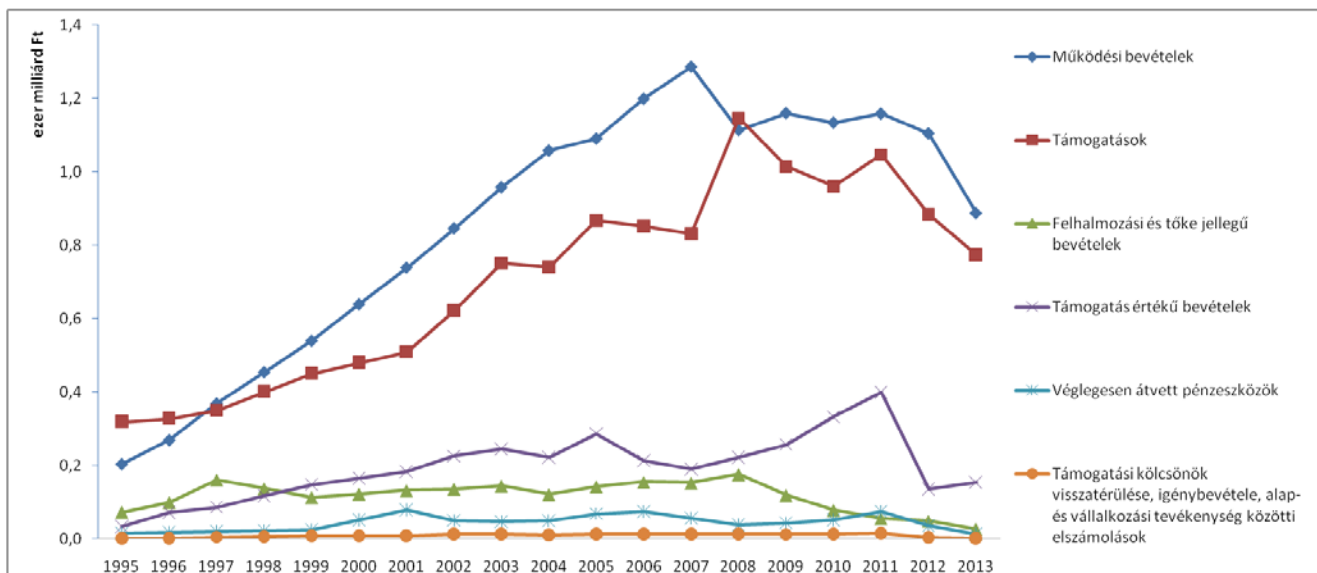
9. ábra: Önkormányzatok bevételeinek alakulása 1995 és 2013 között

Forrás: saját szerkesztés MÁK és KSH adatok alapján

Megjegyzés: Az 1998-as és 2000-es adat becslés

5.1.2 A bevételek összetételének alakulása

Ha részleteiben nézzük az önkormányzatok bevételeit, akkor azt is megtudhatjuk, hogy a bevétel mely elemei dominálnak (10. ábra).



10. ábra: Önkormányzati bevételek összetételének alakulása 1995 és 2013 között

Forrás: saját szerkesztés MÁK adatok alapján

Megjegyzés: Az 1998-as és 2000-es adat becslés

A 10. ábra alapján az önkormányzati rendszer bevételeinek legnagyobb hányadát a működési bevételek teszik ki, amelynek törzsét a helyi adóbevételek képezik. Ezt követik a központi költségvetésből az önkormányzatok részére jutatott támogatások. Ennek a két önkormányzati bevételi elemnek a kapcsán két-két eseményt érdemes említeni. A működési bevételek tekintetében 2007-ről 2008-ra, illetve 2012-ről 2013-ra látható lényegesebb csökkenés. Mindkét esetben az átengedett központi adók mértékének mérséklése járult hozzá leginkább a csökkenéshez. Utóbbi csökkenés nyilvánvaló módon az önkormányzati feladatcsökkenésből adódott. Érdekesség ugyanakkor, hogy a 2008-as pénzügyi válság következtében rendszerszinten csak 2010-re csökkent le a beszedett helyi adó mértéke. Ami a támogatásokat illeti, mind a 2008-ban látható kiugrást, mind pedig a folyamatában 2013-ig tapasztalható összesített csökkenést az önkormányzatok normatív alapon kapott forrásainak változása eredményezte a legnagyobb mértékben.

Az önkormányzati rendszer pénzügyeit annak alkotó elemeivel együtt lehet csak érdemben értékelni, ezért érdemes a bevételek összetételének alakulását önkormányzat típusonként is megvizsgálni.

9. táblázat: A helyi kormányzati szintek bevételeinek összetétele önkormányzat típusonként (1995, 2011)

év	Megnevezés	főváros	fővárosi kerület	megye	megyei jogú város, megyeszékhely	egyéb megyei jogú város	város	nagyközség	község	összesen
1995	Működési bevételek	39,60%	43,13%	15,77%	32,82%	35,85%	30,26%	29,14%	26,20%	31,55%
2011	Működési bevételek	41,21%	66,88%	13,88%	49,03%	43,00%	43,11%	41,46%	36,94%	42,16%
	változás	1,61%	23,75%	-1,89%	16,21%	7,15%	12,85%	12,32%	10,74%	10,61%
1995	Támogatások	32,78%	31,81%	73,87%	50,16%	48,14%	54,96%	50,02%	54,74%	49,44%
2011	Támogatások	34,14%	23,33%	76,86%	36,15%	31,31%	33,94%	37,29%	36,30%	38,14%
	változás	1,36%	-8,48%	3,00%	-14,01%	-16,82%	-21,02%	-12,73%	-18,44%	-11,30%
1995	Felhalmozási és tőke jellegű bevételek	24,81%	21,82%	4,93%	12,86%	12,39%	8,45%	7,12%	2,86%	11,28%
2011	Felhalmozási és tőke jellegű bevételek	2,33%	4,20%	0,31%	2,33%	5,16%	1,75%	1,05%	1,27%	2,00%
	változás	-22,48%	-17,62%	-4,62%	-10,52%	-7,23%	-6,70%	-6,07%	-1,60%	-9,28%
1995	Támogatás értékű bevételek	1,61%	2,45%	4,72%	2,79%	2,66%	3,85%	7,29%	11,50%	5,13%
2011	Támogatás értékű bevételek	15,51%	4,33%	7,23%	10,69%	14,43%	17,63%	17,85%	22,24%	14,52%
	változás	13,90%	1,88%	2,51%	7,90%	11,77%	13,78%	10,57%	10,74%	9,39%
1995	Véglegesen átvett pénzeszközök	1,20%	0,77%	0,69%	1,03%	0,77%	2,36%	5,70%	4,64%	2,43%
2011	Véglegesen átvett pénzeszközök	6,60%	0,72%	1,22%	1,27%	2,10%	3,04%	2,10%	2,99%	2,66%
	változás	5,40%	-0,04%	0,52%	0,24%	1,33%	0,68%	-3,61%	-1,65%	0,23%
1995	Támogatási kölcsönök visszatérülése, igénybevétele, alap- és vállalkozási tevékenység közötti elszámolások	0,00%	0,02%	0,03%	0,34%	0,19%	0,12%	0,73%	0,06%	0,17%
2011	Támogatási kölcsönök visszatérülése, igénybevétele, alap- és vállalkozási tevékenység közötti elszámolások	0,22%	0,53%	0,50%	0,52%	4,00%	0,53%	0,25%	0,26%	0,52%
	változás	0,22%	0,52%	0,48%	0,18%	3,81%	0,41%	-0,47%	0,20%	0,35%

Forrás: saját szerkesztés MÁK adatok alapján

Megjegyzés: 2011 után alapjaiban változott az önkormányzati rendszer és finanszírozása, így a helyi kormányzati szintek bevételi összetételének alakulását 1995 és 2011 között vizsgáltam

A 9. táblázat adataiból jól látható, hogy 1995-ben átlagosan a bevételek 31,55 százaléka származott működési bevételekből és 49,44 százalékot tettek ki a támogatások. Ez az arány 2011-re jelentősen megváltozott, ugyanis ekkor már a bevételek legnagyobb hányadát (42,16 százaléka) már a működési bevételek tették ki, míg a támogatások visszaszorultak a második helyre - arányuk az összes önkormányzati bevételen belül mindössze 38,14 százaléka lett. A működési bevételek arányának növelésében a legjobban a fővárosi kerületek teljesítettek - őket követik a megyeszékhelyek, a városok és nagyközségek. A községek tekintetében is elismerően kell szólni, hogy a működési bevételeiket 10,74 százalékkal 36,94 százalékra sikerült növelniük.

Összevetve ezeket a számokat az elmélettel azt mondhatjuk, hogy a rendszerváltás megfogalmazott cél, vagyis az áttérés a kiadásorientált rendszerről a forrásorientált rendszerre szép csendben elkezdődött.

5.1.3 Önkormányzatok önfinanszírozása

A kérdés az, hogy mikor tekinthetjük befejezettnek a szubnacionális kormányzati szint áttérését a kiadás orientált rendszerről a forrás orientált rendszerre, vagyis mikortól tekinthetünk úgy a helyi önkormányzati szintre, hogy lényegében önfinanszírozó.

Az önfinanszírozás, mint elméleti elnevezés megtévesztő lehet, mert nyelvtanilag feltételezi, hogy az önkormányzatok minden kiadást helyi finanszírozási forrásból fedeznek. Ugyanakkor ez

sem a szakirodalom szerint, sem a gyakorlatban nem kívánatos, ugyanis jelentős jóléti veszteséggel járna, mivel nem tudna érvényesülni az a központi vagy regionális kormányzati koordinációs tevékenység, amely többek között az externális hatások mérséklését hivatott biztosítani. Az önfinanszírozás⁴⁸ optimális arányát ezért másként kell meghatározni. Tekintve, hogy erre nincsen a szakirodalomban elfogadott módszer egyszerűen adaptálhatjuk az Egyesült Királyságban alkalmazott fiskális aranyszabályt (Chote et al., 2009).

Ez az aranyszabály a magyarországi helyi kormányzatokra nézve annyit jelent, hogy akkor tekinthetjük őket önfinanszírozónak, ha képesek a jövedelmük minimum 60 százalékát központi kormányzati források nélkül hosszú távon biztosítani.

Nem érdemes ugyanakkor azt sem állítani, hogy a saját bevételeinek több, vagy közel 50 százalékát előteremtő helyi kormányzatok ne lehetnének részben önfinanszírozóak, így egy másik limitet is érdemes figyelembe venni, ez pedig a 40 százalék. Ha az önkormányzat bevételeinek kevesebb, mint 40 százalékát tudja önmaga előteremteni, akkor gazdasági értelemben nem önálló.

A 40 százalékos mérték megfelelőségét több oldalról alá lehet támasztani. Egyfelől, ha a hitelintézetek vállalatértékelése során alkalmazott általános szabályt nézzük, akkor a hitelintézet nem tekinti hitelképesnek azokat a vállalkozásokat, amelyeknél a saját tőke aránya kevesebb, mint 40 százalék. Ez általános szabály, így eltérni természetesen el lehet (és el is szoktak), de általános jelzőként szolgálhat az önkormányzatok tekintetében még akkor is, ha a bevétel az önkormányzatoknál folyó jellegű, míg a tőkeáttétel a vállalkozásoknál állomány jellegű adat.

A 40 százalék alátámasztására szolgáló másik szempont a gazdasági ciklikusságból származtatható. A szakirodalom, valamint több Európai Uniói rendelet is javasolja prociklikussági pufferek képzését, amely jellegétől függően általában 15-25 százalék között mozog. Vagyis ha a saját bevételek aránya rövid távon 60 százalék alá esik is, attól még közép és hosszú távon tekinthető egy település önfinanszírozónak. Másképpen fogalmazva, 20 százalékpontnyi visszaesés még tolerálható, így a 60-40 százalékos szint megfelelően jelzi számunkra azt, hogy mely települések tekinthetőek önfinanszírozónak, melyek amelyek nem tekinthetőek annak, valamint azt is, hogy melyek helyezkednek el a kettő között. Ez egyben egyfajta újraértelmezése is lehet a költségvetések kapcsán emlegetett "rainy-day-fund"-nak funkcióját tekintve, hangsúlyozva, hogy nem állományi, hanem forgalmi szemléletről beszélünk.

A 60 százalékon túlmenően felső határt az önfinanszírozási képességben nem érdemes szabni, ugyanis a szubnacionális kormányzati szint mindig is érdekelt lesz abban, hogy ne 100 százalékban finanszírozza önmagát.

Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy az imént definiált keretrendszer, természetesen összhangban a szakirodalomban említettekkel, történelmileg úgy alakult, hogy Magyarországon mintegy 300 körüli azon települési önkormányzatok száma, amelyek rendelkeznek megfelelő jövedelmi, vagyoni háttérrel.

⁴⁸ Az önkormányzati költségvetés bevételi oldala alapján meghatározott önfinanszírozásról van szó.

10. táblázat: A működési bevétel arányának alakulása 2011-ben önkormányzat típusonként (300 fő feletti települések száma)

Működési bevétel arány	főváros	fővárosi kerület	megye	megyei jogú város, megyeszékhely	egyéb megyei jogú város	város	nagyközség	község	összesen
60% felett		20		1		27	11	267	326
50-60% között		3		6	1	39	17	326	392
40-50% között				10	3	75	27	415	530
40% alatt	1		19	1	1	164	64	1 109	1 359
összesen	1	23	19	18	5	305	119	2 117	2 607

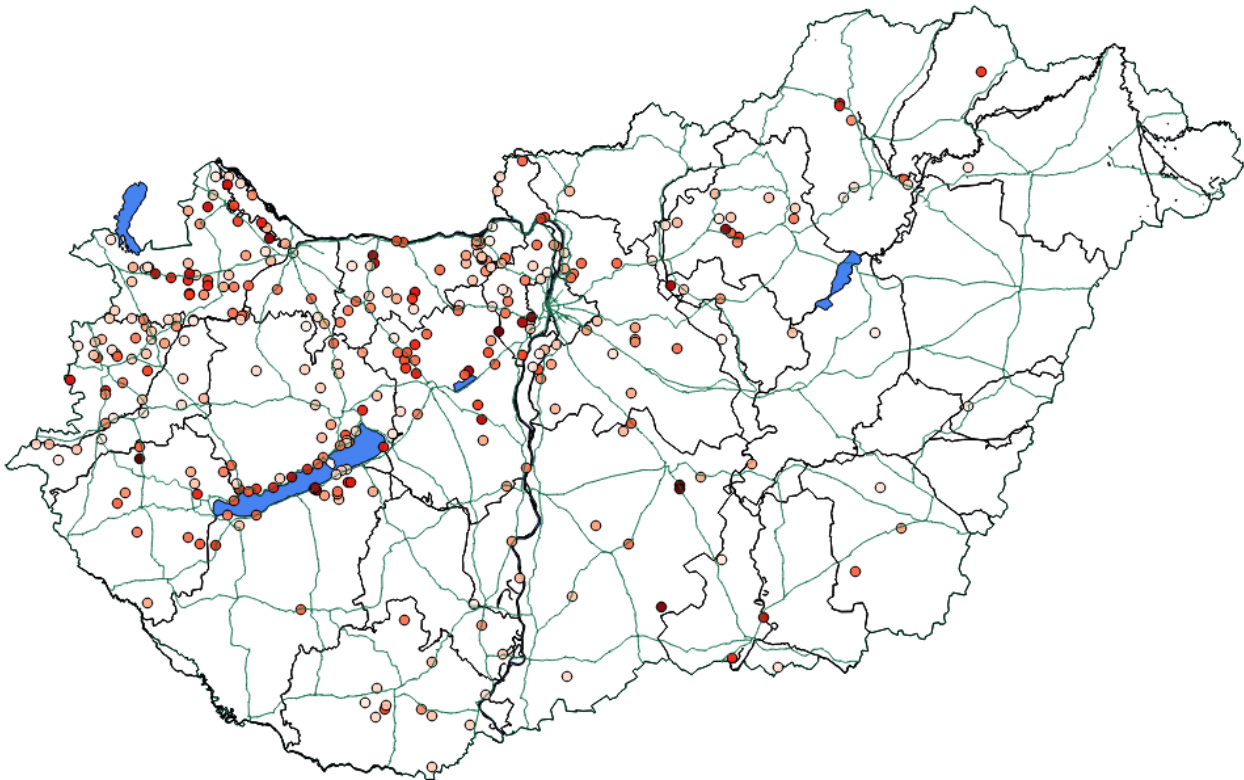
Forrás: saját szerkesztés MÁK adatok alapján

A 10. táblázat azt mutatja az adaptált aranyszabály alapján, hogy 2011-ben 326 szubnacionális kormányzat volt önfinanszírozónak tekinthető (10,16 százalék), míg tovább 922 darab tartózkodott a puffer zónában (28,72 százalék). Ez azonban azt is jelenti, hogy a minimum 300 fő lakosú helyi kormányzatok közel 42,34 százaléka nem volt önfinanszírozónak tekinthető 2011-ben. Ez az arány akkor sem változik érdemben, ha a fővárost és a megyéket nem számítjuk.

Az önfinanszírozó települések országos elhelyezkedését vizsgálva megállapíthatjuk, hogy azok leginkább Budapest és a Balaton környékén, valamint az Észak-dunántúli régióban találhatóak (11. ábra). A 11. ábra a települések centroidjai (központjai) piros árnyalatú körökkel vannak ábrázolva. Minél intenzívebb a piros, annál inkább túllépi a helyi kormányzati szint működési bevétele a 60 százalékot. Azok a szubnacionális kormányzatok tudtak önfinanszírozóvá válni, ahol jelentős iparüzési adó bevételre tudtak szert tenni.

Érdekes, hogy 2011-ben a legjobb működési bevétel / összes bevétel arányt a Zala megyei Nagypáli község érte el (87,27 százalék). Dobogós helyen található még a Pest megyei Pusztazámor (86,54 százalék), illetve Bács-Kiskun megyei Városföld (86,23 százalék). A 10.000 fő lakos feletti települések esetében Budaörs (84,34 százalék), valamint Törökbálint (81,05 százalék) említhető. Budapesten a legjobb arányt a XIII. kerület érte el 75,72 százalékkal.

Az imént felsorolt, illetve a többi vidéki önfinanszírozónak tekinthető település közös jellemzője a nagymértékű működési bevételeken kívül, hogy jellemzően főút mentén találhatóak (11. ábra). Ez a jelenség tulajdonképpen nem más, mint a Lengyel-Rechnitzer (2004) féle térségi versenyképességi piramis "elérhetőségre" vonatkozó kritériumnak való megfelelés.



11. ábra: Önfinszírozónak tekinthető települések 2011

Forrás: saját szerkesztés MÁK adatok alapján

Megjegyzés: piros árnyalatú körök a városokat, a zöld vonalak a főutakat jelképezik

5.1.4 Helyi adóbevételek

A szakirodalmi részben bemutattam, hogy milyen típusú helyi adóbevételek bevezetése lehetséges, illetve azt is összefoglaltam, hogy mely adótípust érdemes helyi szinten szedni, és melyeket központilag. Jelen alfejezetben végigkísérjük, hogy 1995-től 2013-ig hogyan alakultak a működési bevételek nagyságrendileg négyötödét adó helyi adóbevételek, illetve azok összetétele adótípusok szerint. Mivel a helyi adóbevételeket az önkormányzatok 2011-es átalakítása nem érintette lényegesen 2013-ig, így a teljes időszakot érdemes vizsgálni.

A helyi adók 1995-ben az önkormányzati bevételek mindössze 7,22 százalékát tették ki. Ez az arány azonban évről évre közel egy százalékkal növekedett (évente átlagosan 0,84 százalékponttal), így 2011-re a helyi adóbevételek az önkormányzatok bevételeinek közel 21 százalékát jelentették (11. táblázat). Az önkormányzati feladatok 2011-es átrendezésével és egyben a szűkülő feladatok finanszírozására jutó központi költségvetési források csökkenésével ez az arány tovább emelkedett, így 2013-ban az értéke megközelítette a 35 százalékot, vagyis két év alatt bő 14 százalékpontos növekedés volt.

Ennek volumenét ha másként akarjuk érzékeltetni, akkor azt mondhatjuk, hogy a helyi adóbevételek 2011-re már elérték a GDP 2,02 százalékát (1995-ben ez az érték mindössze 0,8 százalék volt), míg 2013-ra ez az érték 2,15-ra emelkedett. Összességében a helyi kormányzatok újraelosztásban betöltött szerepe kisebb hullámzásokkal ugyan, de nőtt 1995 és 2013 között.

11. táblázat: Helyi adóbevételek alakulása az összes önkormányzati bevétel arányában 1995 és 2013 között

Év	Önkormányzat típusok								
	Összes helyi adó bevétel a bevételek arányában (%)								
	főváros	fővárosi kerület	megye	megyei jogú város, megyeszékhely	megyei jogú város, nem megyeszékhely	egyéb város	nagyközség	község	Összesen
1995	13,88%	13,01%	0,00%	7,36%	11,70%	8,47%	4,10%	1,82%	7,22%
1996	17,02%	16,23%	0,00%	10,66%	14,39%	12,10%	6,43%	3,21%	10,29%
1997	16,10%	17,92%	0,00%	13,87%	14,69%	13,21%	7,72%	3,67%	11,27%
1998	19,25%	20,98%	0,00%	17,60%	19,61%	14,64%	9,22%	4,62%	13,39%
1999	22,40%	24,04%	0,00%	21,33%	24,54%	16,07%	10,71%	5,57%	15,52%
2000	22,51%	28,30%	0,00%	21,58%	24,35%	15,85%	11,34%	5,50%	15,86%
2001	22,62%	32,56%	0,00%	21,83%	24,16%	15,63%	11,96%	5,43%	16,21%
2002	23,07%	32,15%	0,00%	21,20%	21,71%	14,55%	11,67%	5,33%	15,74%
2003	21,72%	31,56%	0,00%	18,66%	20,20%	14,50%	11,22%	5,22%	14,99%
2004	23,81%	33,86%	0,00%	20,23%	23,85%	15,49%	12,13%	5,81%	16,27%
2005	22,42%	31,71%	0,00%	19,33%	21,42%	15,57%	13,63%	6,48%	16,19%
2006	30,29%	36,20%	0,00%	20,09%	22,30%	17,07%	14,67%	7,09%	17,99%
2007	29,98%	38,49%	0,00%	23,14%	23,84%	19,71%	15,33%	8,11%	20,04%
2008	25,00%	39,44%	0,00%	24,13%	24,27%	21,11%	12,45%	8,94%	20,49%
2009	32,70%	42,11%	0,00%	24,25%	25,31%	21,74%	12,77%	9,12%	21,81%
2010	33,01%	44,63%	0,00%	23,34%	23,82%	19,61%	12,23%	8,79%	21,21%
2011	26,73%	45,10%	0,00%	26,99%	22,52%	20,80%	13,57%	9,56%	20,68%
2012	38,98%	50,88%	0,00%	30,92%	28,70%	26,01%	14,90%	10,61%	27,42%
2013	79,35%	70,50%	0,00%	40,33%	40,77%	27,66%	17,76%	13,66%	34,91%

Forrás: saját szerkesztés MÁK adatok alapján

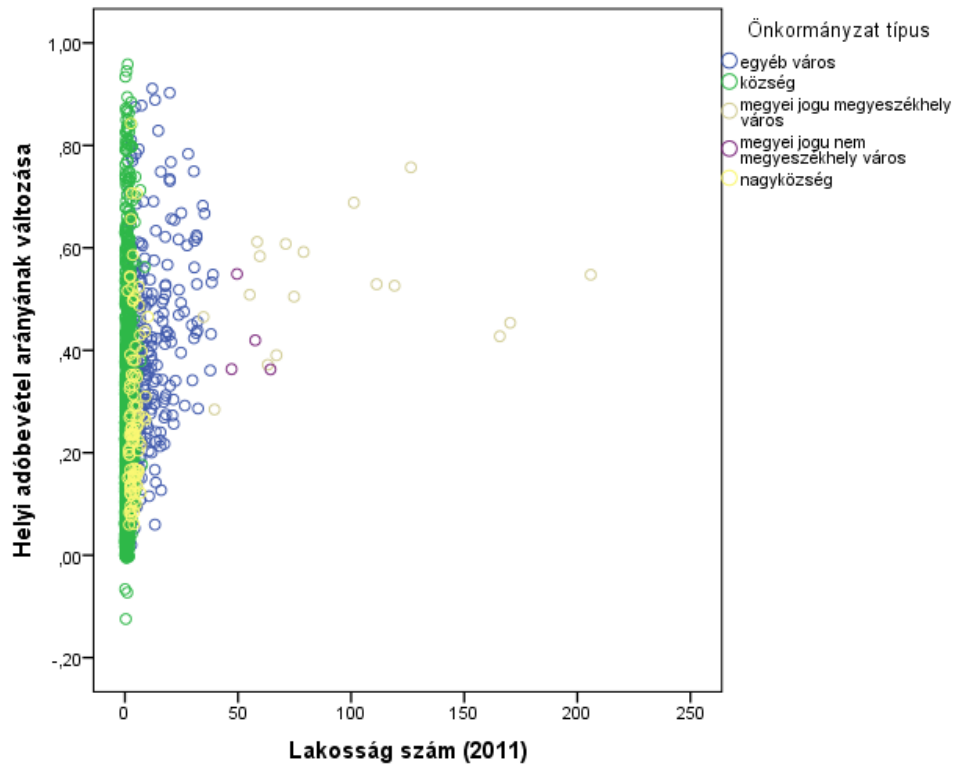
Megjegyzés: az 1998-as és 2000-es adat becsült adat

A fentiek alapján a települési önkormányzatok növelni tudták saját bevételeik arányát 1995 és 2013 között, amelyhez legnagyobb mértékben az önkormányzati feladatellátás 2011-es újragondolása járult hozzá.

A fenti táblázatból látható továbbá, hogy önkormányzat típusonként eltérő mértékben növekedett a helyi adóbevétel aránya. A városfejlődést tanulmányozó szakirodalmak megállapításaiból az következik, hogy minél nagyobb egy település, annál inkább képes saját bevételeit növelni. Tekintve, hogy a fenti táblázat elfedi az egyes települések közötti különbségeket a kategóriákon belül, érdemes megnézni, hogy a magyar települési önkormányzatokra mennyire igaz az imént említett összefüggés.

A 12. ábra azt mutatja meg, hogy 1995 és 2011 között az egyes önkormányzattípusok milyen mértékben tudták növelni a helyi adóbevétel arányát az összbevételeikben. Az ábra, alapján első ránézésre ugyan, lehet látni némi differenciálódást az önkormányzat típusok között, ugyanakkor nem lehet egyértelmű összefüggést felfedezni.

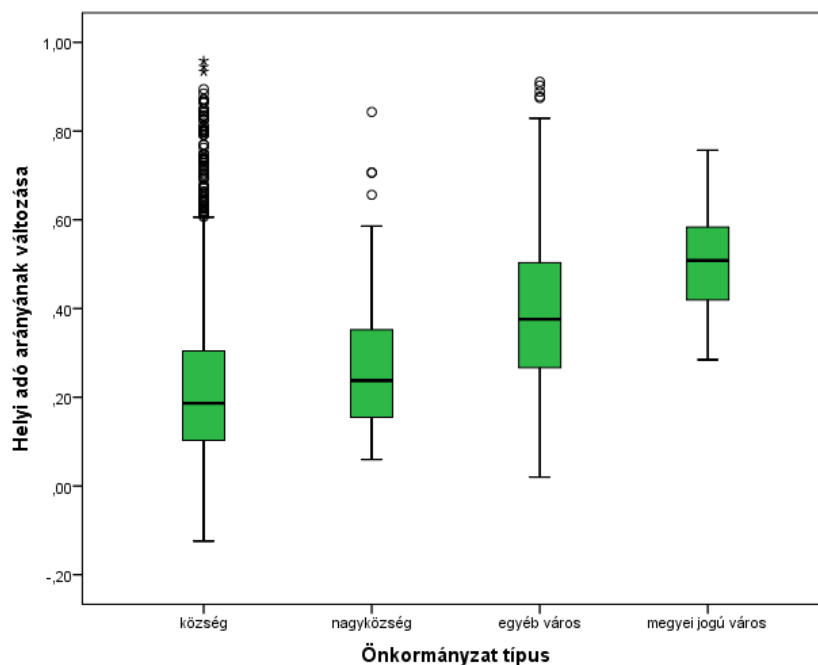
A helyi adóbevételek arányának változását, illetve a lakosságszámot kategorizálva és keresztábrával vizsgálva az összefüggést, azt kapjuk, hogy ugyan van összefüggés a két dimenzió között, ugyanakkor a kapcsolat gyenge. Hasonló eredményre jutunk, ha az adóbevétel változását és az önkormányzattípust elemezzük keresztábra segítségével.



12. ábra: A helyi adóbevétel arányának változása 1995 és 2011 között (pont diagramm)

Forrás: saját szerkesztés MÁK adatok alapján

Mivel volt összefüggés a helyi adóbevétel arányának változása és az önkormányzattípus között, ezért érdemes ábrázolni az egyes csoportokat boxplot diagrammal is (13. ábra).



13. ábra: A helyi adóbevétel arányának változása 1995 és 2011 között (boxplot)

Forrás: saját szerkesztés MÁK adatok alapján

A 13. ábra alapján azt mondhatjuk, hogy az összefüggés részben érvényes, vagyis a helyi adóbevétel növelő képesség a településmérettel párhuzamosan nő. Ugyanakkor látható az is, hogy ez alapján nem lehet általánosítani, hiszen kiemelkedő teljesítményt a legkisebb települések

is képesek elérni (ha a 300 fő alatti településeket kizárjuk, akkor is erre az eredményre jutunk). A fentiek alapján a helyi adóbevételek növelő képesség csak részben függ össze a településmérettel.

Ami a helyi adóbevételek összetételének alakulását illeti, a szakirodalmi részben definiált adótípusok alakulását érdemes elemezni, vagyis (1) a használói díjak, (2) a jövedelem típusú adók, (3) a vagyoni típusú adók, (4) a fejadók, (5) a forgalmi típusú adók és (6) az egyéb helyi adók szerint.

Mielőtt az elemzést megtennénk a helyi iparüzési adó státusza miatt egy kis kitérőt kell tenni. Az iparüzési adó technikailag forgalmi típusú adónak feleltethető meg, mivel az az általános forgalmi adóhoz hasonlóan, az árbevétel függvényében van kifejezve. A bevezetésekor a közösségi döntések kapcsán jelentkező megvalósíthatósági szempontok domináltak, vagyis olyan helyi adóbevételekre volt szükség, amely nem kapcsolódik közvetlenül a lakossághoz. Hazánk Európai Unió csatlakozása kapcsán felmerült, hogy esetlegesen a helyi adó nem kompatibilis azzal az uniós jogszabállyal, miszerint egy országban csak egyfajta⁴⁹ hozzáadott érték adó lehet. Az Európai Bíróság azonban - az olasz esethez hasonlóan - helyben hagyta a magyar gyakorlatot.

A Európai Bíróság indoklásában⁵⁰ két fő érvet említenek az iparüzési adó mellett, amely miatt nem kellett végül változtatni a hazai gyakorlaton:

1. az adót az adott időszak árbevétele alapján számítják ki, így nem lehet pontosan megállapítani azt az adóösszeget, amelyet az egyes termékértékesítések vagy szolgáltatásnyújtások alkalmával adott esetben az ügyfélre hárítanak, így nem teljesül az a feltétel, miszerint ezen összegnek az adóalany által bevételezett vételárral kell arányosnak lennie; továbbá
2. az árai megállapításakor az eladó figyelembe veszi az általános ráfordításaiban foglalt adót, így nem minden adóalany számára lehetséges az adótehernek a végső fogyasztóra történő áthárítása, illetve teljes áthárítása.

A hazai gyakorlat maradhatott, ugyanakkor ha megnézzük a szakirodalmi részben részletezett Sanford-féle kritériumokat (2. táblázat), azt vesszük észre, hogy forgalmi adót nem érdemes helyi szintre telepíteni. Figyelembe véve az Európai Bíróság döntését, az iparüzési adót a jövedelmi típusú adók közé sorolom jelen disszertáció keretein belül, ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy az közgazdasági tartalmánál fogva az iparüzési adó forgalmi típusú adóhoz áll közelebb.

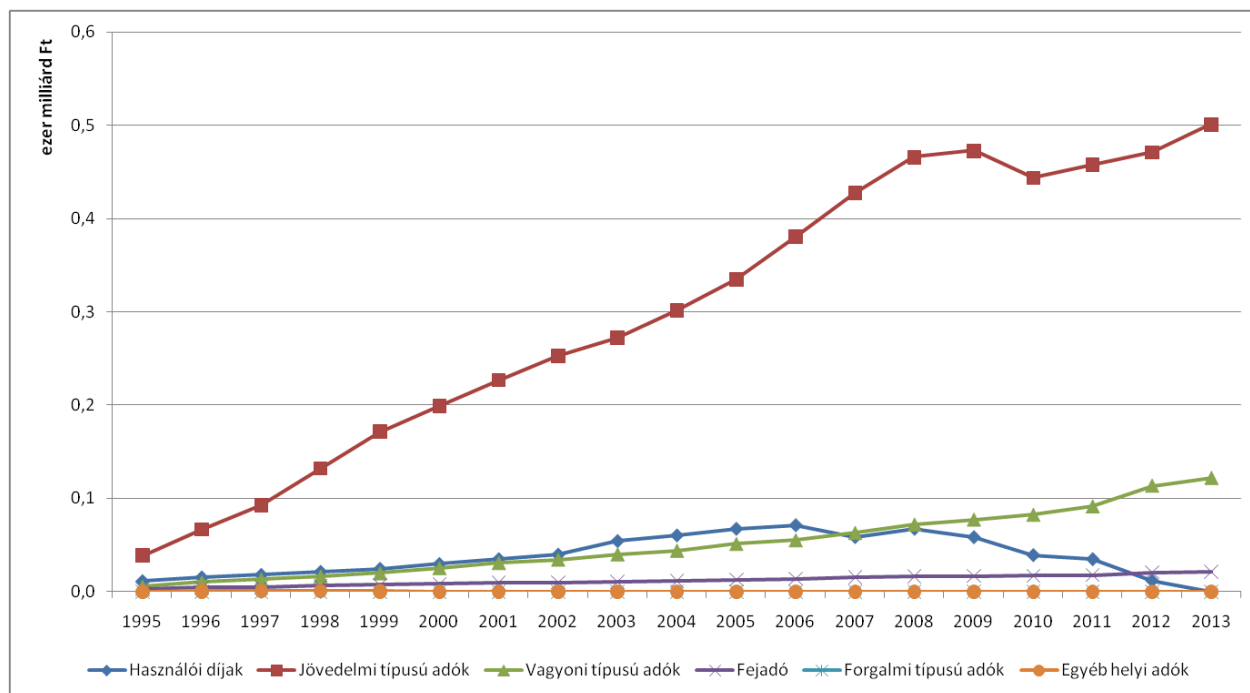
A 14. ábra alapján azt mondhatjuk, hogy a vizsgált időszakban a helyi kormányzatoknak a legtöbb bevételük az iparüzési adóból származott (a fentiekben foglaltak miatt jövedelmi típusú adóként van feltüntetve).

A helyi szintre a szakirodalom által leginkább ajánlott két adótípus a vagyoni típusú adók, valamint a fejadók. A fejadó típusú bevételek nominál értéken ugyan megnyolcszorozódtak, ugyanakkor stabilan alacsony arányt képviselnek a szubnacionális kormányzati szint

⁴⁹Nem adókulcsokban egységes, hanem logikájában.

⁵⁰Forrás: Bruxinfo (2007)

bevételeiben (3,35 százalék 2013-ban⁵¹). A vagyoni típusú adók által generált bevétel nominál értéken 1995 és 2013 között közel 23 szorosára növekedett, így 2013-ban ez a helyi adóbevételek közel 19 százalékát tette ki.



14. ábra: A helyi adóbevételek összetételének alakulása 1995 és 2013 között

Forrás: saját szerkesztés MÁK adatok alapján

Megjegyzés: a helyi iparűzési adó a jövedelmi típusú adók közé van sorolva

A Sanford-féle kritériumok szerint értékelve kevésbé szerencsés, hogy a legtöbb bevétel az iparűzési adóból keletkezett, mivel a bevétel mértéke nagyban függ a gazdaság teljesítményétől és ciklusaitól, vagyis nem jelent hosszú távon megbízható jövedelemforrást. A fenti ábrán az adótípus relatív "bizonytalansága" a 2008-as válságot követően meg is jelenik, hiszen 2009-ben kvázi megáll a bevételi forrás növekedése és 2010-re a visszaesés miatt az értéke megközelíti a három évvel korábbi szintet. Ez ráirányítja a figyelmet arra a kockázati tényezőre, hogy elhúzódó (több éven át tartó) gazdasági recesszió idején a helyi kormányzati szint addicionális forrásokra szorulhat. Másfajta megközelítésben a helyi kormányzatoknak rendelkeznie kell olyan tervekkel, amelyek mentén továbbra is biztosítani tudja az addig nyújtott közjavakat (vagy azok kötelezően nyújtandó részét) a lakosság számára.

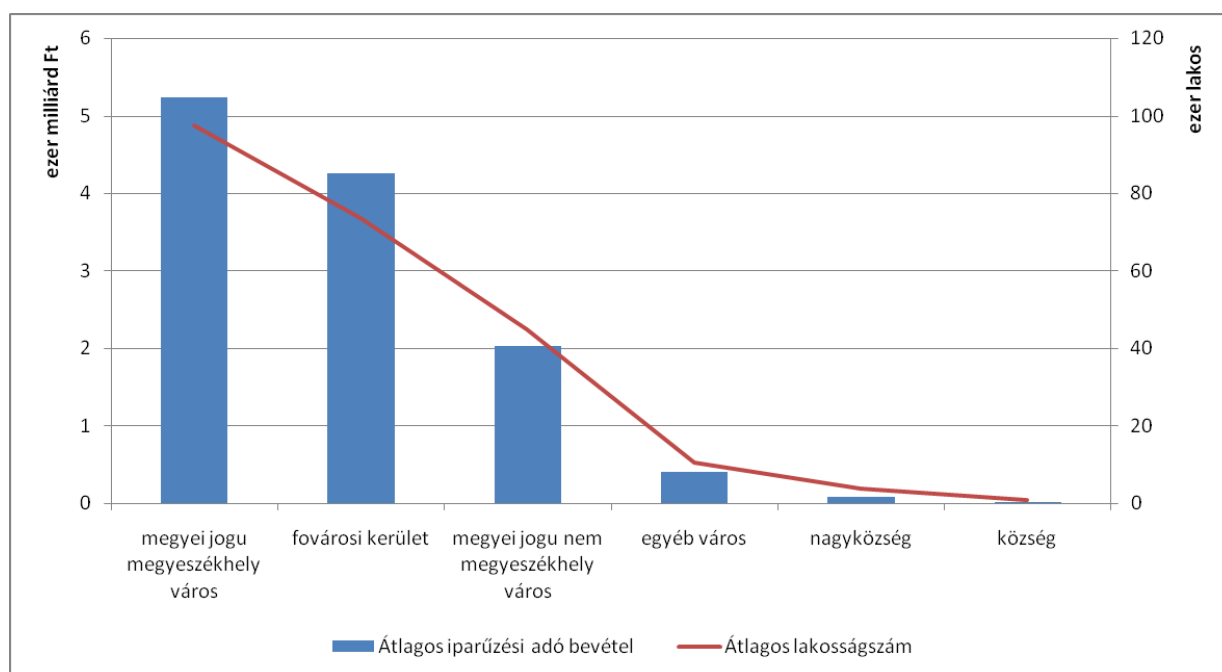
Figyelembe véve, hogy a helyi adóbevételek legnagyobb hányadát az iparűzési adóbevétel teszi ki és aránya folyamatosan növekedett a vizsgált években, ez egyben azt is jelenti, hogy az önkormányzati bevételek egyre nagyobb mértékben vannak kitéve a településen letelepedett vállalkozásoknak. Az iparűzési adó a piaci fogyasztáshoz közvetlenül kapcsolódó bevételi elem, így a gazdasági ciklusokkal párhuzamosan ez is változik. Ezek alapján **igazoltnak tekintem, hogy az 1995-től 2011-ig tartó időszakban a forrás orientált önkormányzati gazdálkodási megközelítés térnyerésével párhuzamosan nőtt az önkormányzatok gazdasági ciklikusságnak való közvetlen kitétsége.**

⁵¹A használói díjakat is helyi adóbevételnek tekintve.

A legtöbb helyi adóbevételt biztosító adótípus által generált kockázat mértékét a településen működő vállalkozások termékeinek és szolgáltatásainak kereslet ár- és jövedelemrugalmasságából lehet levezetni, vagyis településenként eltérő mértékű lesz. A befektetésekhez hasonlóan, azoknak a településeknek lesz alacsonyabb kockázata, amely szakosodott valamely kereslet ár- és jövedelemrugalmatlan termék vagy szolgáltatás előállítására, vagy megfelelően diverzifikált termékeket és szolgáltatásokat nyújtó vállalkozói réteget képes vonzani. Tekintve, hogy ilyen diverzifikált portfolióval csak a nagyobb települések (városok) rendelkeznek, ezért rövid távon a kockázat elsősorban a kisebb településeken jelentkezik - középtávon azonban ez a kockázat a nagyvárosoknál is realizálódik.

Kiemelten az iparüzési adóról

Ahogy azt a fentiekben bemutattam, az önkormányzati rendszer szintjén nézve a helyi iparüzési adó meghatározó jelentőséggel bír a helyi adóbevételek között. Érdekes ezért megnézni, hogy a településméret milyen összefüggésben van az iparüzési adó bevételekkel. A településméretet a lakosság számával kerül reprezentálásra⁵² (15. ábra).



15. ábra: Iparüzési adóbevétel és a településméret összefüggése

Forrás: saját szerkesztés MÁK adatok alapján

Megjegyzés: 2011-es adatok, főváros nem szerepel

Jól látható a 15. ábrán, hogy a településméret az aggregát adatok alapján meghatározza azt, hogy egy-egy helyi kormányzatnak mennyi iparüzési adóbevétele keletkezik. Ezt alátámasztandó a települési adatokat külön vizsgálva azt kapjuk, hogy az iparüzési adóbevétel és a lakosságszám (vagyis a településméret) közötti Pearson-féle korrelációs együttható mértéke 0,984 (n=3165,

⁵² Ha érvényesnek tekintjük Tiebout szakirodalomban bemutatott "lábbal szavazás" koncepcióját a magyarországi viszonyokra, amelynek érvényességét a KSH által kiadott belföldi vándorlás főbb folyamatait elemző kiadványa alátámasztja (KSH, 2012), akkor a lakosságszám magában foglal minden olyan gazdasági és egyéb tényezőt, amely egy település nagyságát közép és hosszú távon meghatározza.

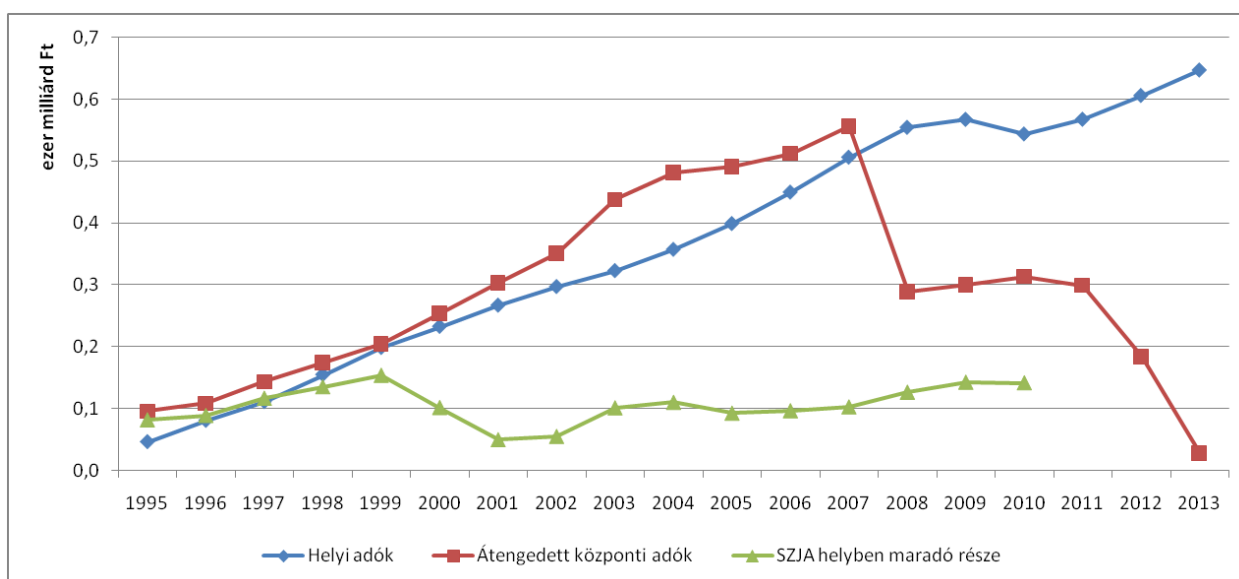
sig=0,01), amely erős pozitív irányú kapcsolatot jelez, vagyis az összefüggést érvényesnek tekinthetjük.

Ha az iparüzési adót a korábban ismertetett Blöchliger és King (2006) tipológiája szerint értelmezzük, akkor azt mondhatjuk, hogy az adófajtára a szubnacionális kormányzati szintnek csak korlátozott ráhatása van, mivel mind az adóalapot, mind pedig annak maximális mértékét központilag határozzák meg⁵³.

Kiemelten a személyi jövedelemadóról

A személyi jövedelemadó, mint átengedett központi adó nem minősül helyi adóbevételnek (támogatásként viselkedett), ugyanakkor az újraelosztás jellege okán a helyi adóbevételekhez kapcsolódik leginkább, így itt érdemes néhány szót ejteni róla.

Az átengedett adók az önkormányzatok sajátos működési bevételei között jelennek meg az elemi önkormányzati beszámolóban. Jelentőségüket tekintve azt mondhatjuk, hogy a helyi adóbevételek mellett ez a bevételi csoport képezte a legnagyobb hányadot a vizsgált időszakban, ugyanakkor ahogy az alábbi ábrán is látható, mértéke és ezzel együtt a jelentősége jelentős mértékben csökkent.



16. ábra: Átengedett központi adók és helyi adóbevételek

Forrás: saját szerkesztés MÁK adatok alapján

Megjegyzés: Az SZJA helyben maradó része 2011-es beszámolóban együtt szerepelt a megyei önkormányzatoknak jutó résszel, így összehasonlításra az előző évekkkel nincs mód, ezért ez az adatsor csak 2010-ig szerepel az ábrában⁵⁴.

Az átengedett központi adók csökkenése két eseményhez köthető. Egyik a 2008-as világgazdasági válság. Ez rávilágít az átengedett központi adókban (és támogatásokban) rejlő kockázatra is, hiszen ha a központi kormányzat nem tudja kezelni a gazdaság ciklikusságaiból

⁵³ Ez 2015 előtt igaz volt az összes többi helyi adónemre is, a helyi adókról szóló törvény megváltoztatása után a helyi kormányzatok bevezethetnek bármilyen adónemet, ha az más jogszabályba nem ütközik.

⁵⁴ 2013-tól az SZJA helyben maradó rész, mint önkormányzati bevételi forrás meg is szűnt

adódó finanszírozási nehézségeket, amelybe jelen esetben a sokkhatásokat is beleérthetjük, akkor az az önkormányzati rendszer gazdálkodására jelentős nyomást gyakorolhat a források elvonása révén. Blöchliger és King (2006) tipológiája ezek alapján egyben az önkormányzatok bevételeinek kockázati hierarchiát is megtestesíti. A 16. ábra 2011 után további csökkenéseket mutat az átengedett adóbevételek tekintetében, amelyet már az önkormányzati rendszer és finanszírozási rendszerének átalakítása eredményezett.

A személyi jövedelemadót az önkormányzatok elemi beszámolója az átengedett központi adók közé sorolja be. A szakirodalomban sokszor jelenik meg, hogy a személyi jövedelem adó önkormányzati finanszírozásban kiemelkedő szerepet töltött be. Például Gyirán (2016) doktori dolgozatában úgy jellemzi, hogy *"A személyi jövedelemadó 1995-ig az önálló gazdálkodás legfontosabb biztosítéka és legstabilabb forrása volt."* Ez a gondolat onnan ered, hogy 1990-ben, az önkormányzati rendszer kialakításakor jó megoldásnak gondolták, hogy a személyi jövedelemadó 100 százaléka marad az önkormányzatoknál. Ez természetesen nem volt tartható és 1991-ben és 1992-ben már csak 50 százalék, 1993-ban pedig csupán a személyi jövedelemadó 30 százaléka maradt a helyben (Balláné, 2007; Bujdosó, 2008; Paróczai, 2007). A csökkenés okaként a központi költségvetés fenntarthatóságát szokták megjelölni, azaz a központi költségvetésnek nagyobb szüksége volt ezekre a bevételekre. Valójában a személyi jövedelemadó funkcióját tekintve a kezdetektől támogatásként működött és később a differenciáló hatása miatt alakították át normatív támogatássá, amelyen keresztül éppen a differenciáló hatást szándékozták ellensúlyozni.

Más megközelítésben a Sanford-kritériumok alapján értékelve, a jövedelmi típusú adó, mint önkormányzati bevételi forrás nem is feltétlenül megbízható. Ahogy a 16. ábra mutatja is, a személyi jövedelemadó szerepe az önkormányzatok finanszírozásában 1999-ig volt kiemelkedő, ezt követően két hullámvölgy után a 2010-es értéke (nominálisan) nagyjából megegyezik az 1999-es értékkel, vagyis igazi jelentősége lecsökkent. Az önkormányzati rendszer és finanszírozásának átalakításával együtt 2013-tól meg is szűnt ez a bevételi elem - ez nem azt jelenti, hogy a személyi jövedelemadóból befolyó bevételekből a továbbiakban nem részesültek az önkormányzatok, hanem azt, hogy más támogatási jogcímen keresztül kapták ezeket a forrásokat.

Összességében azt mondhatjuk, hogy a személyi jövedelemadó önkormányzati finanszírozásban betöltött szerepe közgazdaságilag nem igazolható. Egyfelől nem felel meg a Sanford-féle kritériumrendszernek, másfelől pedig (térgazdaságtani összefüggéseket is figyelembe véve) jelentős mértékben hozzájárul területi egyenlőtlenségek kialakulásához - ahogy az be is következett Magyarország esetében is. A normatív módon helyben maradó személyi jövedelemadó valójában nem is volt önkormányzati saját bevételnek tekinthető. Az adótípus 2013-ban került ki névlegesen az önkormányzati bevételek közül.

Kiemelten a kommunális adóról

A rendszerváltáskor a helyi adóbevételek tekintetében jelentős szerepet szerettek volna szítani a kommunális jellegű adóknak⁵⁵. Ez azonban nem volt kivitelezhető, mivel a rendszerváltás után

⁵⁵ A fejadók közé vannak besorolva jelen disszertációban.

jelentős összegeket szedtek be az önkormányzatok a lakosságtól az alpinfrastruktúra (víz és szennyvíz hálózat, gáz, műút, stb.) kialakítására, így a közösségi döntések logikája mentén a lakosság ilyen irányú további terhelése nem volt lehetséges. A kommunális jellegű bevételek jelenleg sem meghatározóak az önkormányzatok bevételei között.

Kiemelten a vagyoni típusú adókról

A vagyoni típusú adók közé az építmény és telekadó tartozik. Az évek során egyre jelentősebb bevételt érnek el a helyi kormányzatok ebből az adónemből, azonban részarányuk még mindig, csak a már korábban említett, 19 százalékot érik el. Ennek egyfelől az a már említett tézis az oka, hogy egyszerre vagyoni és jövedelmi típusú adót csak kevés helyen tudnak fenntartani a helyi kormányzatok jelentősebb ellenállás nélkül (jövedelmi adó alatt itt most az iparüzési adót kell érteni). Másfelől pedig az, hogy a vagyoni típusú adók feltételezik azt, hogy az adott vagyontárgy értéke minden időpontban meghatározható legyen. Utóbbi kritérium teljesülése számos esetben nehézségekbe ütközik, hiszen például egy ingatlan ára az ingatlanpiaci kereslet-kínálat függvényében folyamatosan változik⁵⁶.

Kiemelten a gépjárműadóról

A személyi jövedelemadóhoz hasonlóan a gépjármű adó sem minősül helyi adóbevételnek, az átengedett központi adók között szerepel az elemi önkormányzati beszámolóban. A beszédett gépjárműadóból 40 százalék illeti meg az önkormányzatot, illetve az ezzel az adónemmel kapcsolatos bírság és különböző pótlék bevételek 100 százaléka.

5.1.5 Támogatások

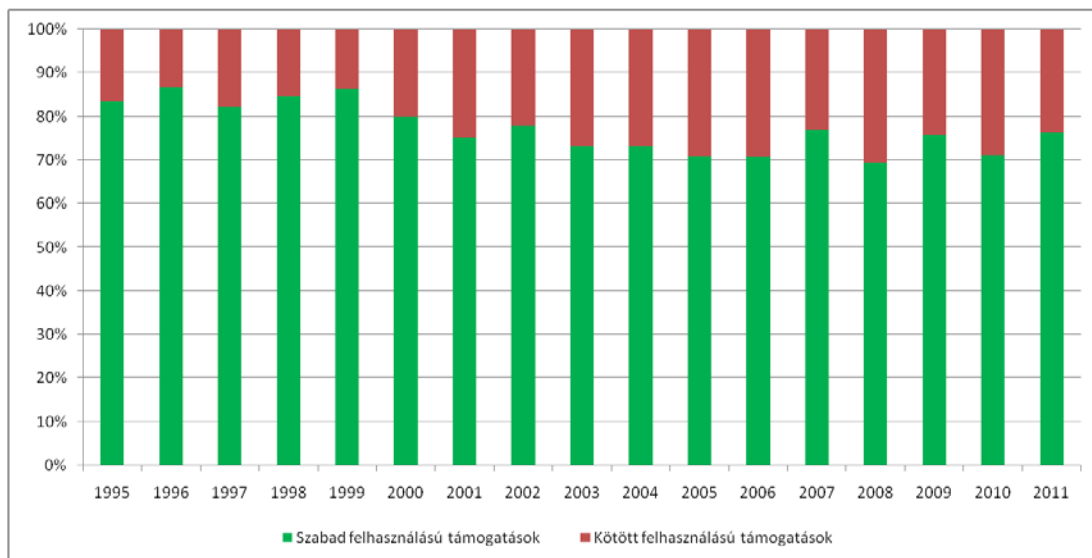
A helyi kormányzatok bevételi forrásainak másik jelentős részét a működési bevételek mellett a központi költségvetési támogatások teszik ki. Ahogy a szakirodalomban láthattuk, alapvetően két csoportra bonthatjuk a támogatásokat: (1) feltételhez kötött támogatások és (2) feltételhez nem kötött támogatások. Az önkormányzatok támogatásai eszerint a két dimenzió szerint kerülnek bemutatásra⁵⁷. Ezen kívül megvizsgálom a területi kiegyenlítést szolgáló támogatások szerepét is, mint az önkormányzatok közötti externális hatások mérséklésének eszközét. Fontos ismételt felhívni rá a figyelmet, hogy jelen alfejezetben az önkormányzati intézmények, vagyis a 1251-es szektorkód alatt jelentett közfeladat ellátók nincsenek benne, csak a 1254-es szektorkódú helyi önkormányzatok.

Első lépésben a szabad, valamint a kötött felhasználású támogatások arányának alakulását érdemes vizsgálni. A 17. ábra alapján az 1996-ban a helyi kormányzatok részére nyújtott központi költségvetési támogatások közel 87 százaléka szabad felhasználású volt - ez volt a legmagasabb érték. Kisebb-nagyobb volatilitást mutatva ennek aránya 2008-ra 70 százalék alá is esett. Az arányszámban mutatkozó változásokat is figyelembe véve, összességében azt

⁵⁶ Részletes elemzés lásd Bokros (2010): A helyi építményadó működésének problémái.

⁵⁷ A támogatásokat a 2011-es változtatások érdemben módosították, így az 1995 és 2011 közötti időszakot vizsgálom.

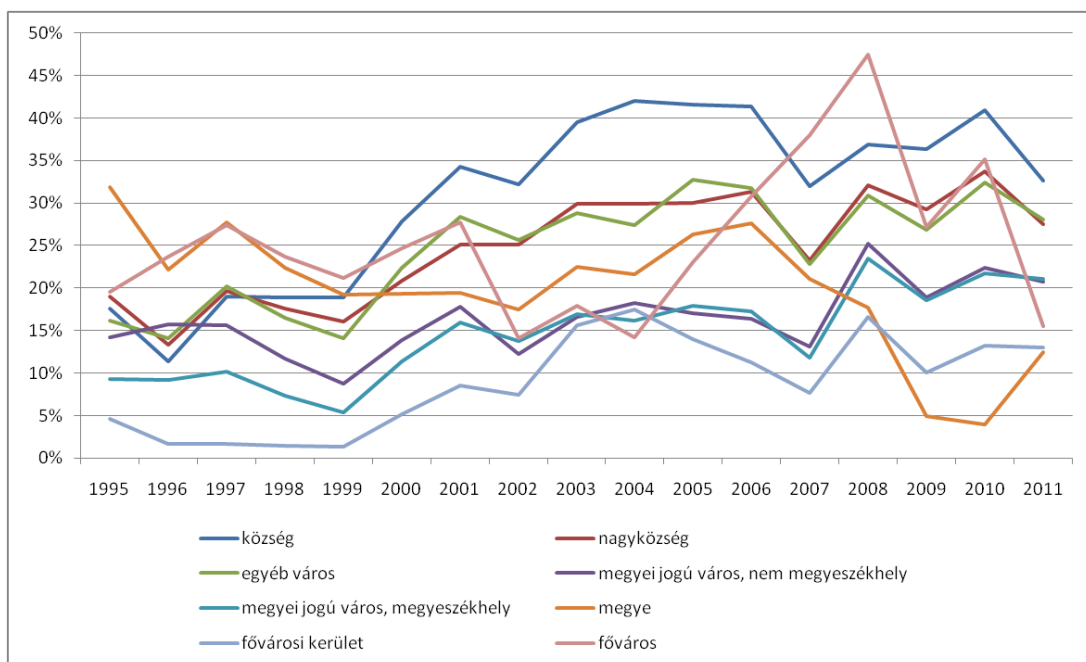
mondhatjuk, hogy a szabad felhasználású támogatások aránya a vizsgált évek során csökkenő tendenciát mutatott.



17. ábra: Szabad és kötött felhasználású támogatások arányának alakulása 1995 és 2011 között

*Forrás: saját szerkesztés MÁK adatok alapján
Megjegyzés: 1998-as és 2000-es adat becslést ad*

Ha a helyi kormányzat típusait vizsgáljuk, akkor azt tapasztaljuk, hogy 1997-ig a községek, nagyközségek és a megyei jog nélküli városok esetében közel azonos a kötött felhasználású támogatások aránya a támogatásokon belül. 1998-ban differenciálódás kezdődik, innentől a községeknek juttatott támogatások nagyobb részben válnak kötött felhasználásúvá. Ez a vizsgált időszakban végig jellemzi a községeket (18. ábra).

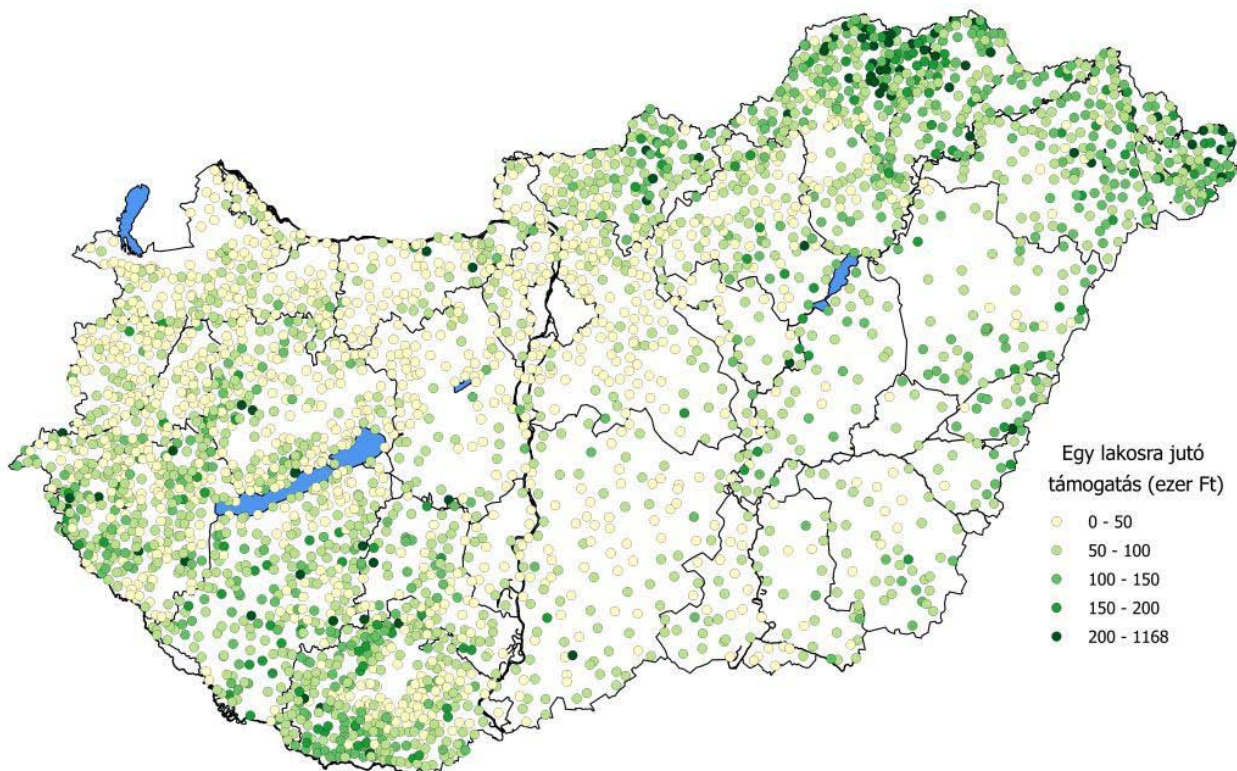


18. ábra: Kötött felhasználású támogatások aránya a támogatásokon belül önkormányzat típusonként 1995 és 2011 között

*Forrás: saját szerkesztés MÁK adatok alapján
Megjegyzés: 1998-as és 2000-es adat becslést ad*

A 18. ábra alapján a megyei jogú városok, valamint a főváros kerületei voltak azok az egész vizsgált időszakban, ahol a legalacsonyabb szinten maradt a kötött felhasználású támogatások aránya, ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a teljes időszakot nézve itt is csökkent a szabad felhasználású rész a leginkább. Érdekes, hogy a főváros tekintetében 2004 és 2008 között folyamatosan nőtt a kötött felhasználású támogatások aránya, amely így 2008-ban megközelítette az 50 százalékot - ez a 4-es metró építésére kapott támogatásoknak köszönhető.

Természetesen a támogatások mértékét tekintve nem csak település típusonként figyelhető meg differenciálódás, hanem az egyes kategóriákon belül is. Ezt leginkább az egy főre jutó támogatások mértékével tudjuk szemléltetni (19. ábra).



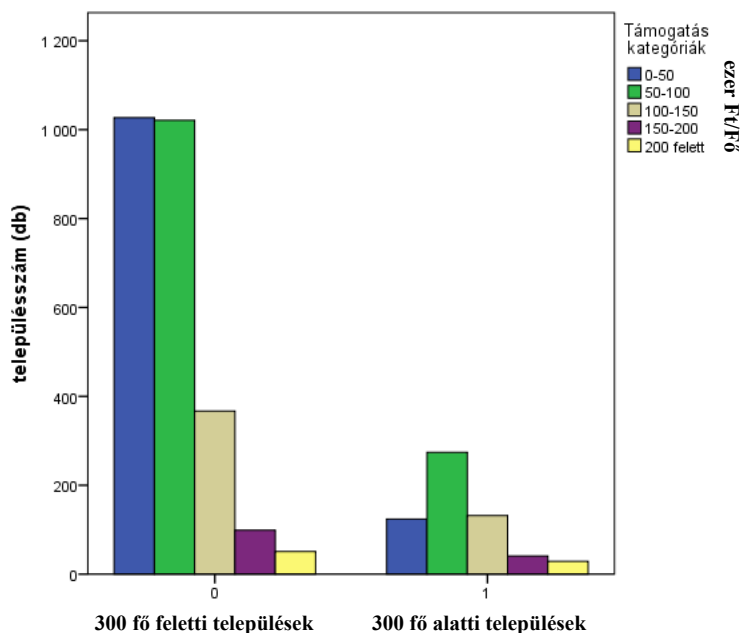
19. ábra: Az egy lakosra jutó központi költségvetési támogatások mértéke 2011-ben településenként

Forrás: saját szerkesztés MÁK adatok alapján

Megjegyzés: Budapesten az egy főre jutó támogatás értéke 188 ezer Ft volt

Ha a 19. ábra összevetjük azzal a térképpel, amely a 300 fő alatti településeket mutatja (8. ábra), akkor láthatjuk, hogy Észak-Magyarországon a leginkább támogatott települések köre közel megegyezik a 300 fő alatti települések körével. Ugyan ez a Dél-Dunántúli régióra már kevésbé igaz, ezért érdemes keresztábra elemzéssel vizsgálni az összefüggést.

A keresztábra elemzés eredménye alapján a két változó, vagyis a 300 fő lakos alatti települések, valamint az egy főre jutó központi költségvetési támogatás nagysága összefügg ($N=3.165$; $r^2=0,978$; sig: 0.00), azonban annak erőssége gyenge ($\Phi=0,176$, sig: 0.00). Ezt alátámasztja a 20. ábra is.



20. ábra: Egy főre jutó támogatás és a 300 fő alatti települések összefüggése (2011)

Forrás: saját szerkesztés MÁK adatok alapján

Ha ezt az összefüggést megyénként vizsgálnánk, akkor nagy valószínűséggel erősebb összefüggést kapnánk Borsod-Abaúj-Zemplén, valamint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyére vonatkozóan, és kisebbet az összes többi esetben. Az egy főre jutó támogatások mértékét önkormányzat típusonként az alábbi táblázat mutatja (12. táblázat).

12. táblázat: Egy főre eső támogatás mértéke önkormányzat típusonként

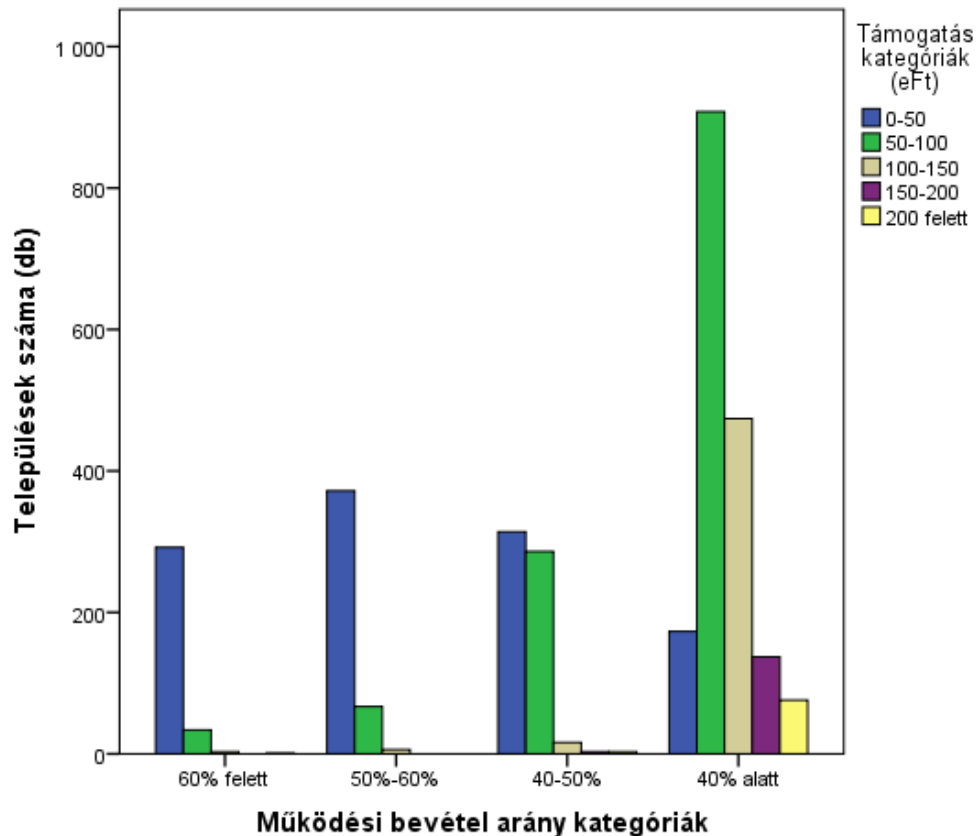
1 főre jutó támogatás kategóriák (e Ft)	megyei jogú város	város	nagyközség	község	Összesen
0-50	1	56	31	1 063	1 151
50-100	17	166	59	1 052	1 294
100-150	5	63	25	406	499
150-200	-	17	3	120	140
200-	-	3	1	76	80

Forrás: saját szerkesztés MÁK adatok alapján

Megjegyzés: a fővárost és a kerületeket nem tartalmazza

A kereszttábla elemzés, valamint a 12. táblázat alapján levonhatjuk a következtetést, hogy a támogatások meghatározásakor nem az önkormányzat típus a meghatározó. Érdekes ezért megvizsgálni, hogy a támogatások mértéke, és a korábban deklarált, önkormányzatok bevételeiből levezetett önfinanszírozó képesség vajon összefügg-e.

A 21. ábra szerint egyértelmű az összefüggés az egy főre jutó támogatások mértéke, valamint az önfinanszírozó képesség között, mégpedig ellentétes irányú. Minél nagyobb az önfinanszírozó képessége egy-egy településnek, annál kevesebb egy főre jutó támogatásban részesülhetett.



21. ábra: Települések önfinanszírozó képessége és kapott költségvetési támogatások összefüggése 2011

Forrás: saját szerkesztés MÁK adatok alapján

A keresztábra elemzés eredménye is alátámasztja az összefüggést - a Pearson-féle Khi négyzet szignifikáns ($N=3165$; $X^2: 1556,9$; sig: 0.00), vagyis van összefüggés, míg Phi értéke 0,7 ($\Phi=0,701$; sig: 0.00) azaz erős a kapcsolat a két dimenzió között. Ezek alapján azt mondhatjuk, hogy **a helyi kormányzatok támogatási rendszere illeszkedett azok önálló jövedelemszerző képességéhez**. Ha a 300 fő lakos alatti településeket kizárjuk a vizsgálatból, akkor sem csökken jelentős mértékben a Phi értéke ($\Phi=0,693$; sig: 0.00), vagyis az összefüggés érvényes marad.

5.1.6 Externális hatások kezelése

A szakirodalmi feldolgozás során elsősorban Tiebout hipotézisén keresztül mutattam be a települési önkormányzatokra vonatkozó egyik legjellemzőbb externális hatást, a "lábbal szavazás" intézményét. Figyelembe véve, hogy a települési önkormányzatok több dimenzió mentén is differenciáltak, ami a finanszírozási forrásaikat illeti, ezért a dolgozat keretein belül azt érdemes vizsgálni, hogy milyen települési önkormányzatok közötti kiegyenlítő mechanizmus volt érvényben, amely az externális hatások finanszírozási eszközökkel történő tompítását célozták.

A személyi jövedelemadó kapcsán már érintettük, hogy működött egyfajta kiegyenlítő mechanizmus. Ezt másképpen jövedelemkülönbség mérséklésnek nevezzük. Jellegüket tekintve ezek a tételek az önkormányzati bevételeken belül a működési bevételek közé tartoznak. Fontosnak tartom kiemelni, hogy ezt a fajta bevételt az önkormányzatok nem a saját, hanem más önkormányzatok teljesítménye alapján kapják, vagyis egyfajta támogatásként is felfogható. Másképpen nevezhetjük ezt az önkormányzati szektoron belüli keresztfinanszírozásnak is. Ez a keresztfinanszírozás magában rejti azt, hogy voltak olyan önkormányzatok, amelyek számára bevételt, és olyanok is, amelyek számára forrás elvonást jelentett. Rendszerszemléletnél maradván ezért azt kell vizsgálni, hogy a jövedelemkülönbség mérséklés milyen módon érintette a szubnacionális kormányzatokat.

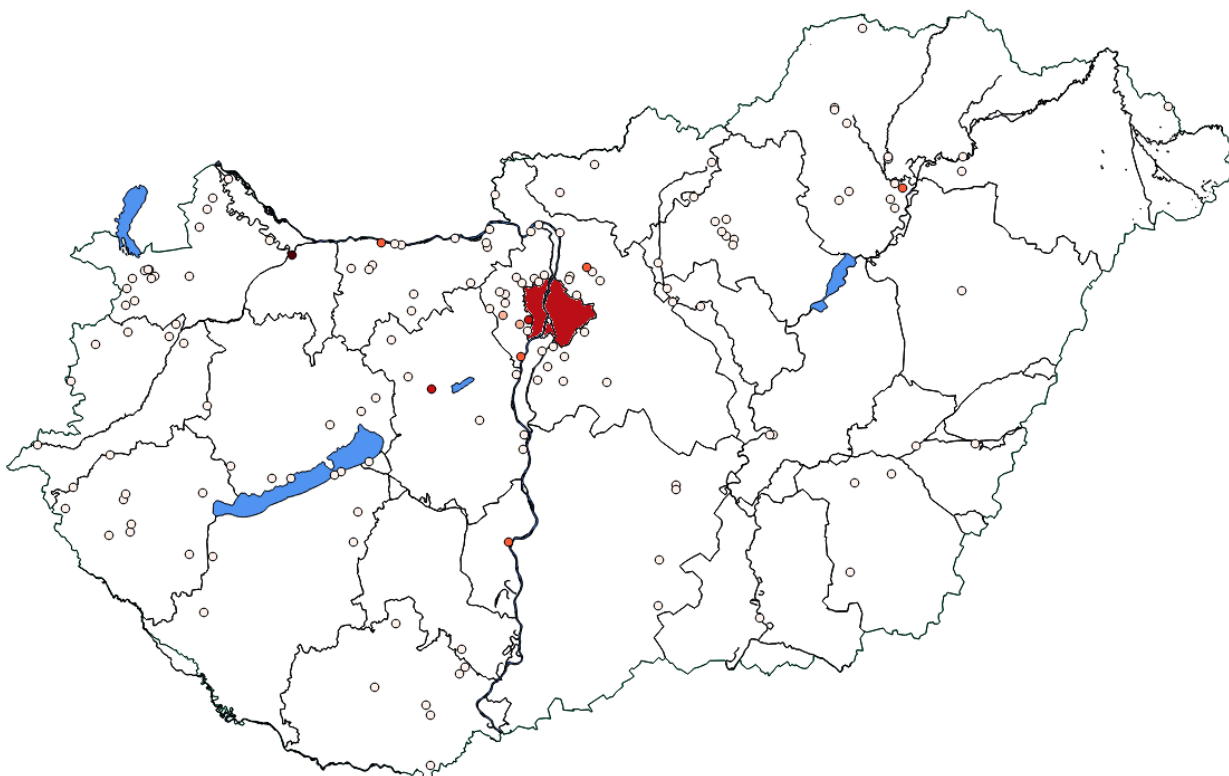
13. táblázat: Jövedelemkülönbség mérséklésben érintett települések száma önkormányzat típusonként (2011)

Jövedelemkülönbség mérséklés	főváros	fővárosi kerület	megye	megyei jogú város, megveszékely	megyei jogú város, nem megveszékely	egyéb város	nagyközség	község	összesen
Levonásként szerepel	1	-	-	2	1	42	8	89	143
Nem érinti	-	23	19	3	2	12	2	36	97
Plusz forrásként szerepel	-	-	-	13	3	251	110	2 593	2 970

Forrás: saját szerkesztés MÁK adatok alapján

Az 13. táblázat a jövedelemkülönbség mérséklésben érdekelt településeket mutatja érdekelttség szerint, vagyis, hogy az adott helyi kormányzat jövedelemkülönbség mérséklés jogcím alatt kvázi támogatást, vagy éppen elvonást realizált 2011-ben.

A táblázatból látható, hogy a települések kiemelkedő többségénél, 92,52 százalékánál a jövedelemkülönbség mérséklés többletbevételt eredményezett. Az elvonásban érintett helyi kormányzatok aránya 4,45 százalékot tesz ki. Utóbbiakat térképen a 22. ábra mutatja. Minél sötétebb vörös egy-egy várost jelképező kör, annál nagyobb az elvonás mértéke.



22. ábra: A jövedelemkülönbség mérséklésben negatívan érintett települések 2011

Forrás: saját szerkesztés MÁK adatok alapján

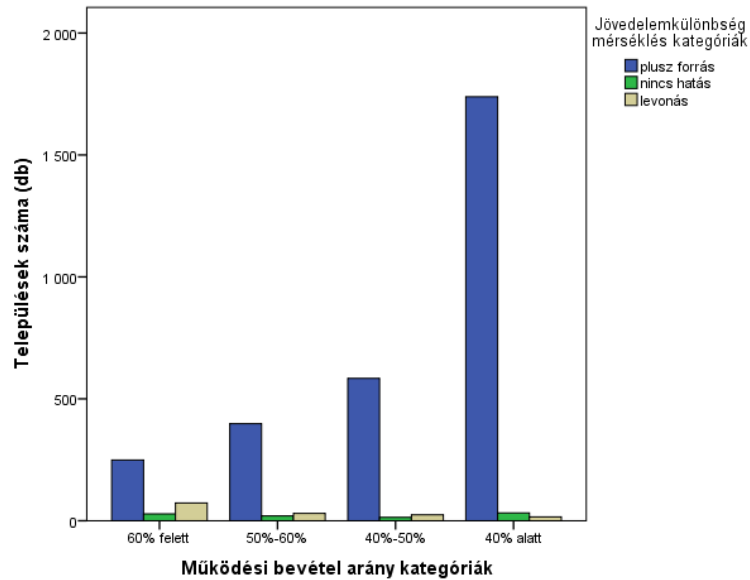
A 22. ábra jól mutatja, hogy a legnagyobb elvonást a főváros szenvedte el - ennek mértéke 2011-ben megközelítette a 23,5 milliárd forintot. Ez összhangban van Duranton (2009) megállapításával, miszerint ha egy település lényegesen nagyobb a többinél, akkor ott jelentkezik leginkább az urbanizáció (extern hatásokon alapuló) jólétnövelő hatása, vagyis reális, hogy Budapesttől vonták le a legnagyobb összeget jövedelem mérséklés tekintetében. A fővárost Győr, Budaörs és Székesfehérvár követi az elvonásmértékében (14. táblázat). A 14. táblázatban az elvonásban leginkább érintett (Top 10) település mellett szerepel az is, hogy a működési bevételeik hány százalékát teszik ki az összes bevételnek, így következtethetünk az adott városok önfinanszírozó képességére is. Továbbá érdemes megjegyezni, hogy ezeknél a településeknél kivétel nélkül jelentős ipari-kereskedelmi kapacitás volt jelen 2011-ben.

14. táblázat: A jövedelemkülönbségben leginkább negatívan érintett önkormányzatok 2011

	Név	Jövedelem mérséklésre elvont összeg (ezer Ft)	Működési bevételek aránya az összbevételben belül
1	Budapest Főváros	23 437 658	39,78%
2	Győr	1 280 781	61,55%
3	Budaörs	895 409	84,34%
4	Székesfehérvár	891 458	59,44%
5	Százhalombatta	693 423	74,81%
6	Tiszaújváros	671 154	62,58%
7	Paks	608 332	67,55%
8	Komárom	576 864	53,63%
9	Veresegyház	526 864	51,79%
10	Törökbálint	452 658	81,05%

Forrás: saját szerkesztés MÁK adatok alapján

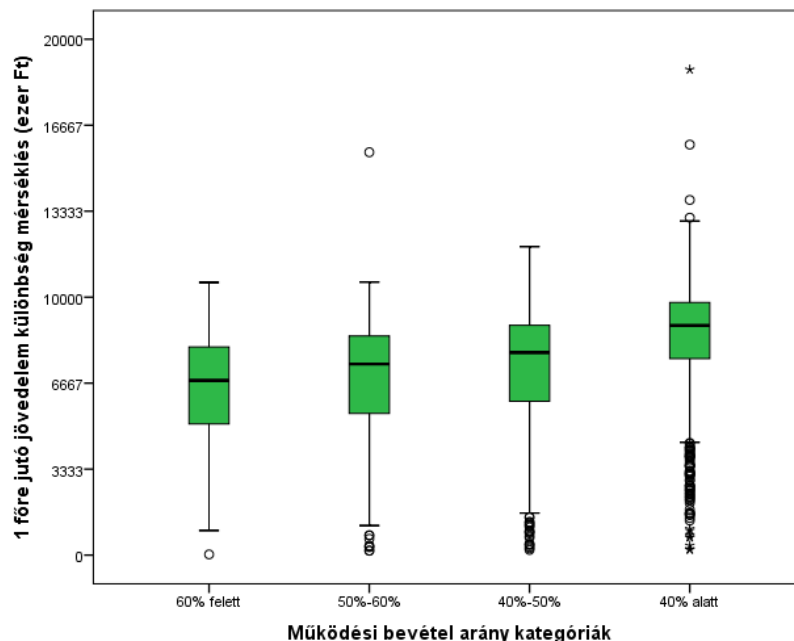
Az előzőek alapján érdemes megvizsgálni azt is, hogy van-e összefüggés az önfinanszírozó képesség és a jövedelemkülönbség mérséklés között. A 23. ábra alapján egyértelműen látszik, hogy az önfinanszírozásra legkevésbé képes települések kapták összegszerűen a legtöbb plusz forrást. Ezzel párhuzamosan pedig a legtöbb forrást az önfinanszírozónak mondható településektől vonták el.



23. ábra: Önfinanszírozó képesség és jövedelemkülönbség mérséklés összefüggése 2011

Forrás: saját szerkesztés MÁK adatok alapján

Ha egy főre vetítve nézzük, hogy mely településeknek jutott a legtöbb támogatás jövedelemkülönbség mérséklésen keresztül, akkor hasonlóan a támogatásokhoz, az externális hatások mérséklése kapcsán is az önfinanszírozásra legkevésbé képes önkormányzatok kapták a legtöbb forrást (24. ábra). A kötelező feladatokat ugyanis ezekben is el kell(ett) látni.



24. ábra: 1 főre jutó támogatás jövedelem különbség mérséklésből önfinanszírozó képesség szerint 2011

Forrás: saját szerkesztés MÁK adatok alapján

Végül, de nem utolsósorban szükséges annak a tisztázása is, hogy a jövedelemkülönbség mérséklésre fordított összeg forrása teljes egészében a szektoron belüli átcsoportosítás volt-e, vagy egyéb központi kormányzati forrást is be kellett vonni (15. táblázat).

15. táblázat: Jövedelemkülönbség mérséklés mértéke önkormányzat típusonként 2011

Jövedelemkülönbség mérséklés	főváros	megyei jogú város, megyeszékhely	megyei jogú város, nem megyeszékhely	egyéb város	nagyközség	község	Összesen (ezer Ft)
Levonás	- 23 437 658	- 2 172 239	- 73 590	- 6 506 396	- 433 203	- 1 376 748	- 33 999 833
Plusz forrás	-	10 269 030	2 382 055	47 824 306	9 389 032	58 102 602	127 967 024
							93 967 191

Forrás: saját szerkesztés MÁK adatok alapján

A 15. táblázat adatai alapján látható, hogy az önkormányzatoktól elvont összeg, valamint a jövedelemkülönbség mérséklés jogcímén a helyi kormányzatok számára jóváírt összeg közel sem egyenlő. Ez azt jelenti, hogy a jövedelemkülönbségek mérséklését csak részben oldották meg az önkormányzatoknál keletkező jövedelmek átcsoportosításával (önkormányzatok közötti keresztfinanszírozással), annak nagy részét a központi költségvetésen keresztül juttatták a települések számára. Ebből is következik, hogy az ilyen jogcímen kapott források inkább tekinthetők támogatásnak, mint a szektor saját bevételének.

5.2 A hitelkockázat és hitelképesség értelmezése az települési önkormányzatoknál

A hitelezők legnagyobb dilemmája, hogy kinek adhatnak hitelt, aki mind a kamatokat, mind pedig a kölcsön tőke részét az előre meghatározott ütemezés szerint vissza is fogja fizetni. Erre a kérdésre már a XX. század elején is sokan keresték a választ. Érdekesség, hogy a kapcsolódó kutatások nem koncentráltak a nyugati országokra (elsősorban az Egyesült Államokra) - ekkoriban még a korábbi szovjet közgazdászok között is többen foglalkoztak a kérdéssel (Arutyunjan, 2002). A hitelképesség definícióját is megalkották, amely szerint egy vállalat hitelképes, ha:

- képes a hitelügylet megkötésére;
- képes a visszafizetési kötelezettségét szerződés szerint teljesíteni.

(Iljina, 1990)

Ennél valamivel általánosabb, de szintén a hitelintézeti hitelkockázatból levezett fogalmat találhatunk az egyik pénzügyi tájékoztató weboldalon (Pénzportál, 2016) is, amely szerint a hitelképesség:

"A finanszírozó intézménynek (például bank) az ügyfél vagyoni és jövedelmi helyzete, kockázata alapján hozott döntése, amely a hitelfelvételt megfelelő feltételekkel lehetővé teszi."

Elméletileg a helyi kormányzatokra, mint gazdálkodó entitásokra is ugyan azoknak a szabályoknak kellene érvényesülniük, mint a többi gazdálkodó szervezetre. Ugyanakkor az önkormányzatok közigazgatásban és közjóság kínálatában betöltött szerepe kapcsán ez logikusan nem érvényesülhet.

Kornai (1980) eredetileg az állami tulajdonban lévő vállalatokra fogalmazta meg, hogy költségvetési korlátjuk puha. Ezt értelmezhetjük (adaptálhatjuk) ugyanakkor az önkormányzatokra is, vagyis a helyi kormányzatok puha hitelfelvételi korláttal rendelkeznek, mivel az állam egy-egy adósságválság kapcsán szükségszerűen menti ki az érintett önkormányzatokat.

Ha ehhez hozzávesszük a hazai hitelintézeti gyakorlatot⁵⁸, amely szerint az önkormányzati adósság kockázati besorolása azonos (Kovács, 2008), vagy közel azonos az államéval, akkor arra a következtetésre jutunk, hogy a helyi kormányzati szektor számára nyújtott források gyakorlatilag a hitelportfólió javulásával járnak együtt, vagyis a hitelintézeti szektor kifejezetten érdekelt a szektor hitelezésében. Igaz ez annak ellenére is, hogy az adósságrendezési törvényben⁵⁹ implicit módon megjelenik, hogy az állam nem áll helyt az önkormányzatok által felvállalt adósságokért (Gál, 2010; Vígvári, 2009).

Vígvári (2004) ezt úgy jellemzi, hogy az önkormányzatok költségvetési korlátja a központi kormányzathoz képest kemény, de a felszámolási tilalom miatt a vállalatokhoz képest puhább.

A szubnacionális kormányzati szint speciális helyzete, vagyis a gyakorlatilag nullára redukált hitelkockázata kapcsán Ter et al., (1997) négy modellt különböztet meg. Az első a piac által szabályozott rendszer, amelyben a hitelezők jól informáltak és az önkormányzatok pedig racionálisan döntenek egy-egy hitelfelvételről. A második modell a központilag korlátozott modell, ahol a hitelfelvételt engedélyeznie kell egy felsőbb közigazgatási egységnek. A szabályozásban egyet tovább lépve kapjuk meg a harmadik modellt, amely alapvetően költségvetési szabályokon keresztül szabályozza a hitelfelvételt. Végül, de nem utolsósorban a negyedik, az úgynevezett kooperatív modellben a helyi kormányzatok a központi kormányzattal közösen hozzák meg a hitelfelvételi döntést.

Liu és Paradelli (2012) tanulmányában a helyi kormányzatokra értelmezett költségvetési potyautas magatartás elkerülése érdekében a szabály alapú megközelítést javasolja, amely Ódor és szerzőtársai (2011) által bemutatott gyakorlat alapján is a legelterjedtebb kezelési módnak tekinthető.

Az adósságra vonatkozó költségvetési szabályok általában a vállalható maximális adósság mértékére, illetve adósságszolgálatra vonatkoznak - alkalmazásuk országonként eltérő. Magyarországon az első ilyen adósságszabályt 1996-ban hozták meg⁶⁰ az ún. Bokros-csomag részeként (Vígvári, 2009). *"Eszerint az önkormányzat adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalások felső határa a korrigált saját bevétel, amely nem más, mint a rövid lejáratú kötelezettségek adott évre eső részével csökkentett saját bevétel éves előirányzatának 70 százaléka"* (Ódor et al., 2011). A hitelfelvételi korlát alól kivételt képeztek az ún. likviditási hitelek.

⁵⁸ Hitelintézeti kockázatkezelőkkel folytatott interjúk alapján.

⁵⁹ 1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról

⁶⁰ 1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról, 88.§ (régi önkormányzati törvény)

Az Állami Számvevőszék korábbi kutatóintézetének 2009-es tanulmánya szerint ez az adósságszabály Magyarországon gyakorlatilag nem korlátozta az önkormányzatokat sem a hitelfelvételben, sem pedig egyéb adósságot keletkeztető instrumentumok kibocsátásában (pl.: önkormányzati kötvények, kezességvállalások). A szabályban meghatározott limitet ugyanis csak elvétve érték el az önkormányzatok.

Negatívumként említik az idézett tanulmányban továbbá azt is, hogy nem határozták meg pontosan, hogy mit is jelent a likviditási hitel, így a helyi kormányzatok a folyó deficitet is hitelből tudták finanszírozni. Végül, de nem utolsósorban, azt is megemlíti a tanulmányban, hogy a saját bevételek közé sorolt bevételi forrásokat kvázi szabadon tudták változtatni, amely így egy-egy változtatás kapcsán kiszámíthatatlanságot vitt a rendszerbe.

Az önkormányzati rendszer 2011-es átalakításakor az adósságszabályt a saját bevételek 50 százalékában állapították meg, valamint kiegészítő szabályként bekerült, hogy hitelt csak a kormányzat előzetes jóváhagyásával vehetnek fel az önkormányzatok⁶¹ (Gyórfi, 2012).

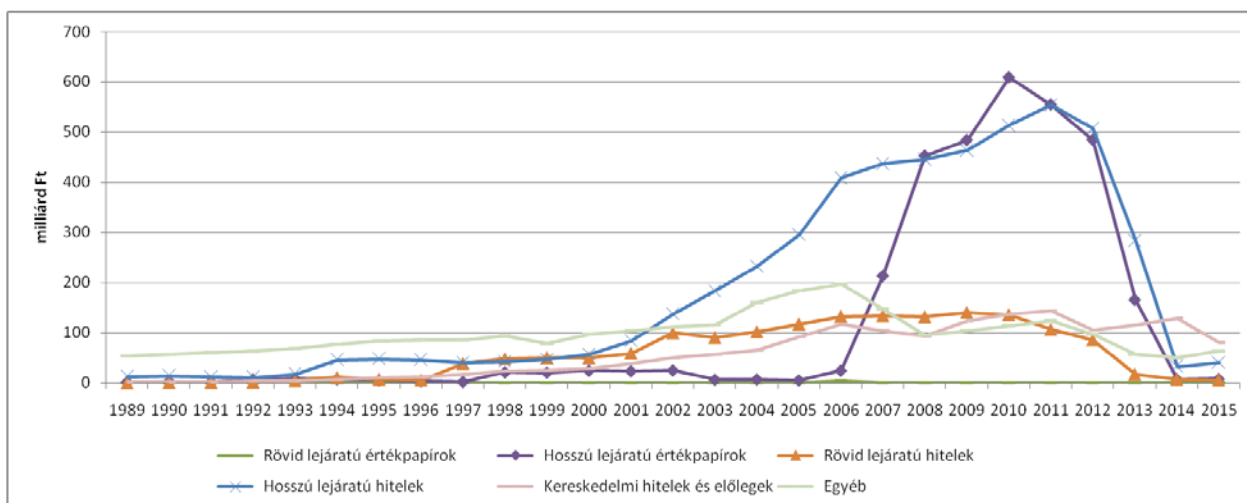
Összességében azt mondhatjuk, hogy a Ter et al. (1997) által meghatározott modellek közül a magyar kialakításakor, a harmadikba, vagyis a szabály alapúba tartozott elméletileg. A gyakorlatban viszont az első, a piaci szereplők által vezérelt modell létezett, mivel az adósságszabályt csak ritkán érték el az önkormányzatok. A 2011-es átalakítást követően megmaradt az adósságszabály alapú megközelítés, ugyanakkor a Gál (2010b) által is említett felelőtlen piaci és önkormányzati magatartás⁶² miatt a hitelfelvétel a továbbiakban engedélyhez kötötté vált.

5.3 A magyar önkormányzati rendszer eladósodottságának folyamata

A magyar önkormányzati rendszer eladósodottságát a pénzügyi rendszeren át, vagyis a Magyar Nemzeti Bank által publikált adatokon keresztül érdemes vizsgálni, mivel az önkormányzati beszámolókból származó adatok nem nyújtanak elegendő információt (25. ábra).

⁶¹ Ez alól kivételt képeznek a támogatás megelőlegezési hitelek, a likviditási hitelek, a 10 millió Ft-ot meg nem haladó fejlesztési célú ügyletek, ugyanakkor ezekkel együtt sem lehet meghaladni a saját bevételek értékének 50 százalékát.

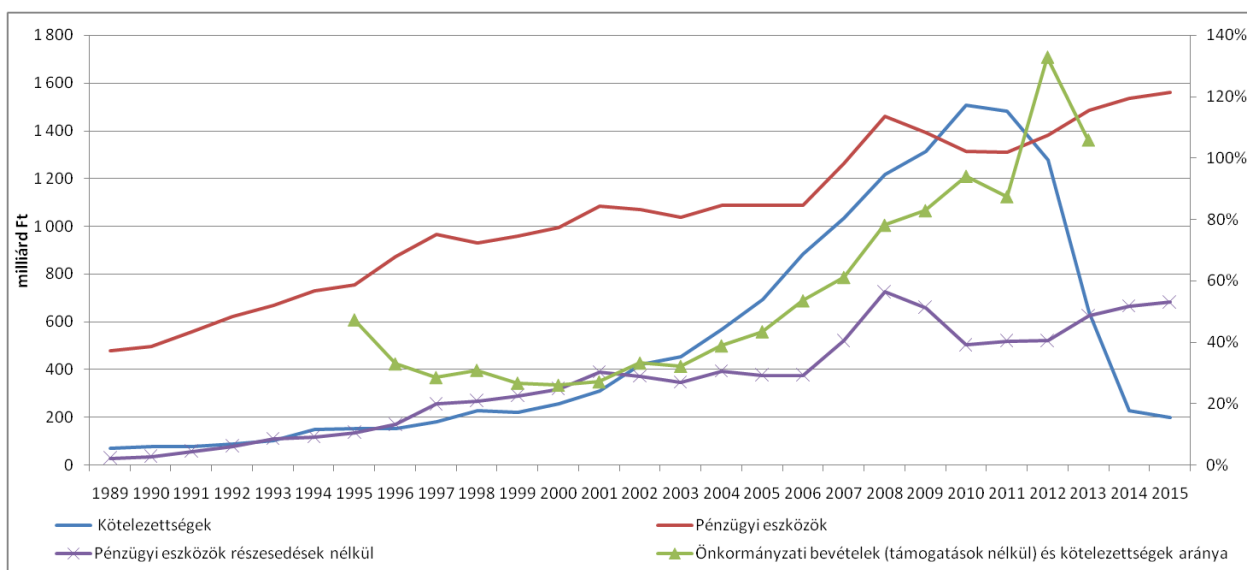
⁶² Valószínűleg az átgondolatlan beruházásokra gondol a szerző.



25. ábra: Önkormányzati szektor eladósodása instrumentumok szerint (1989-2015)

Forrás: saját szerkesztés MNB adatok alapján

Az 25. ábra azt mutatja meg, hogy hogyan alakult az önkormányzati szektor eladósodottsága 1989 és 2015 között. Jól látható, hogy az eladósodottság két jelentősebb hullámban jelentkezett. Az első hullám az ezredfordulót követően indult meg és jellemzően hosszú lejáratú hitelekben testesült meg. Ez az önkormányzati adósságfajta fokozatosan épült fel 2011-ig, amikor az értéke megközelítette az 554 milliárd forintot. Értéke 2000 és 2011 között évente átlagosan 45 milliárd forinttal nőtt. A második hullám 2006-ban indult a hosszú lejáratú kötvénykibocsátásokkal. Csapodi (2007) már ekkor a hitelfelvételi szabályok újragondolását szorgalmazta. A kötvénykibocsátásból származó szektor-adósság 2010-ben tetőzött közel 610 milliárd forinttal. Ez azt jelenti, hogy 2006 és 2010 között évente átlagosan 120 milliárd forintnyi értékpapírt bocsátottak ki, vagyis az értékpapír alapú eladósodás üteme közel 3-szorosa volt a hosszú lejáratú hiteleken alapuló eladósodottság ütemének. Ezeket az értékpapírokat leggyakrabban a számlavezető hitelintézetek jegyezték le (Gál, 2010).



26. ábra: Önkormányzati vagyon és eladósodottság, illetve az 50 %-os adósságszabály alakulása (1989-2015)

Forrás: saját szerkesztés MNB és MÁK adatok alapján

Megjegyzés: MÁK adatok csak 1995 és 2013 között álltak rendelkezésre

Ha együtt vizsgáljuk az önkormányzati kötelezettségeket, valamint a helyi kormányzatok rendelkezésére álló pénzügyi eszközöket (26. ábra), akkor azt tapasztaljuk, hogy az ezredforduló után intenzívvé váló önkormányzati eladósodás eredményeként 2009-ben a szektor összesített kötelezettsége meghaladta a pénzügyi eszközöket, amelyben már az önkormányzati vagyon megtettesítő részesedések is benne voltak. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzati működés alapjai voltak veszélyben. Jól látható továbbá, hogy a részesedések nélkül számított önkormányzati pénzeszközök aránya a csúcs-eladósodottságot jelentő 2010-es évben közel 3-szor volt kisebb, mint a kötelezettségek mértéke.

Ha az önkormányzati eladósodottságot a települési adatokból számított önkormányzati, támogatások nélküli bevételi adatokkal állítjuk szembe, amellyel közelíthető (becsülhető) a jelenlegi szabályozásban szereplő saját bevétel kategória⁶³, akkor azt tapasztaljuk, hogy 2006-tól kezdődően túllépi a szektor az 50 százalékot és 2010-re az értéke megközelíti a 100 százalékot is. 2012-ben azért lesz 100 százalék feletti értéke, mert az önkormányzati feladatátrendeződéssel a működési bevételek egy nagy része is eltűnt az önkormányzatok bevételei közül.

Más megközelítésben, ha az 50 százalékos adósságszintet vízválasztónak tekintjük, azt mondhatjuk, hogy 2006-tól kezdődően az önkormányzati szektor adósságspirálba, vagy ha úgy tetszik, adósságcsapdába esett. Kovács 2008-ban tartott előadásában kiemelte, hogy 2002 és 2006 között az önkormányzatok gazdasági helyzete romlott, mivel kötelezettségeik - mindegyik önkormányzattípusban emelkedtek. Kiemelte, hogy az adósság a budapesti kerületeket, megyei jogú városokat, illetve városokat érintette leginkább. Gál (2010b) azonban felhívja arra is a figyelmet, hogy az önkormányzati kötelezettségállomány egy része betétekben jelent meg.

Érdemes az önkormányzati eladósodottság okait néhány pontban összefoglalni:

- Forrásorientált rendszerből eredő feszültségek kivédése (önkormányzati feladatok finanszírozási igénye és a központilag biztosított források közötti különbség);
- "Puha" adósság-felvételi korlát (a szabályozás nem töltötte be szerepét);
- Bankok 2006 és 2008 közötti hitelezési éhsége (érdekesség, hogy a banki biztosítékok között az Állami Számvevőszék 2012-es vizsgálata önkormányzati törzsvagyont is talált);
- Hitelintézeti információs aszimmetria;
- Európai Unió források önerejének biztosítása (számos esetben merült fel, hogy a beruházások átgondolatlanok voltak);
- PPP konstrukciók térnyerése;
- Politikai ciklusokhoz igazodó beruházási ciklusok;
- Az önkormányzati szektornak juttatott központi költségvetési források csökkenése;
- Önként vállalt feladatok magas aránya;
- 2006-ban a kormányzat önkormányzati hitelfelvételt korlátozó törvényjavaslatának a benyújtása;
- Deviza árfolyam-kockázat realizálódása.

Forrás: Vígvári (2007 és 2009a); Kovács (2010); Gál (2010a); Vas (2011); ÁSZ (2012); Kolozsi (2012); Lentner (2014 és 2015a)

⁶³ Az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló 353/2011. (XII. 30) Kormányrendelet 2.§ (1) bekezdése.

"A gazdaság teljesítménye és az államháztartás által finanszírozott szolgáltatásokra fordított erőforrások közti harmóniák fenntartása, illetve megteremtése a társadalmi-gazdasági stabilitás feltétele" (Kovács és Halmosi, 2012). Ismerve az önkormányzati feladatellátás vizsgált időszakot jellemző széles körét, valamint a feladatellátásához biztosított központi költségvetési források szűkösségét, azt mondhatjuk, hogy az eladósodás kapcsán felsorolt okok gyakorlatilag az eladósodási folyamatban gyorsító szerepet játszottak. Az adósság mértékének mértéke pedig végül, volumenéből következően, nem csak az önkormányzati szektor stabilitását veszélyeztette.

Hitelfelvételi korlát

A fentiekben bemutatam, hogy a hitelintézeti szektor gyakorlatilag kockázatmentesnek tekinti az önkormányzati szektort. A 2011-et követő szektorális adósságkonszolidáció erre csak ráerősített. Hitelintézeti kockázatkezelői szempontból az önkormányzatok hitelezése azon kívül, hogy biztos bevételi forrásként jelentkezik, még a hitelportfoliót is javíthatja, így a megképzendő kisebb összegű tőkekövetelményen keresztül teret biztosít a további hitelezési tevékenységnek. Mivel a pénzügyi szektor egységesen kezelte kockázatmentesnek az önkormányzati kötvényeket, így ha a hitelintézet maga jegyezte le az értékpapírokat, az előzőekben említett pozitív tulajdonságokon túl az önkormányzatok által kibocsátott kötvények biztosíték eszközként is szolgáltak a bankközi ügyletek hitelkockázatának fedezésére. Továbbá, a hitelintézeteknek nem kell nézniük az önkormányzatokra vonatkozó szabályozást sem (például.: önkormányzati adósság korlát túllépése, törzsvagyon biztosítékként való befogadása). Az önkormányzati szektor hitelezésre jelentős az ösztönzés. Tekintve, hogy az önkormányzati szektor adósságállományának felépülését a korábbi adósság szabály nem tudta meggátolni, így **igazoltnak tekintem, hogy az önkormányzati hitelfelvételi korlát 2011 utáni szigorítása (többszörösen) indokolt volt.** Érdekesség, hogy a hitelek felvételének engedélyhez kötése az önkormányzatiság hazai kialakulásakor is jelen volt már, így ez, egyfajta visszatérés a korábbi gyakorlathoz. Csapodi 2009-es érvelésével egyetértve meg kell jegyezmem, hogy az önkormányzati eladósodás korlátozása önmagában csak a probléma felszíni kezelését jelentette volna.

5.4 Települési önkormányzatok és a csőd

Az előző fejezetben megállapítottam, hogy az önkormányzati szektor kvázi kockázatmentessége révén a hitelintézeti szektor kiemelt lehetőségként tekintett rá, továbbá azt is láthattuk, hogy 2011-re gyakorlatilag fenntarthatatlanná vált az önkormányzati adósságállomány. Jelen fejezet célja, hogy bemutassa a csőd intézményének önkormányzati értelmezését, illetve bemutassa a csőd előrejelzésére használt alapvető modelleket.

5.4.1 A csőd intézményének értelmezése a települési önkormányzatokra

A csőd fogalmát a kislexikon online (2016) változata az alábbi módon határozza meg:

"Csőd alatt azon jogviszonyt értik, mely beáll, amidőn az adós vagyona nem elegendő összes tartozásainak fedezésére."

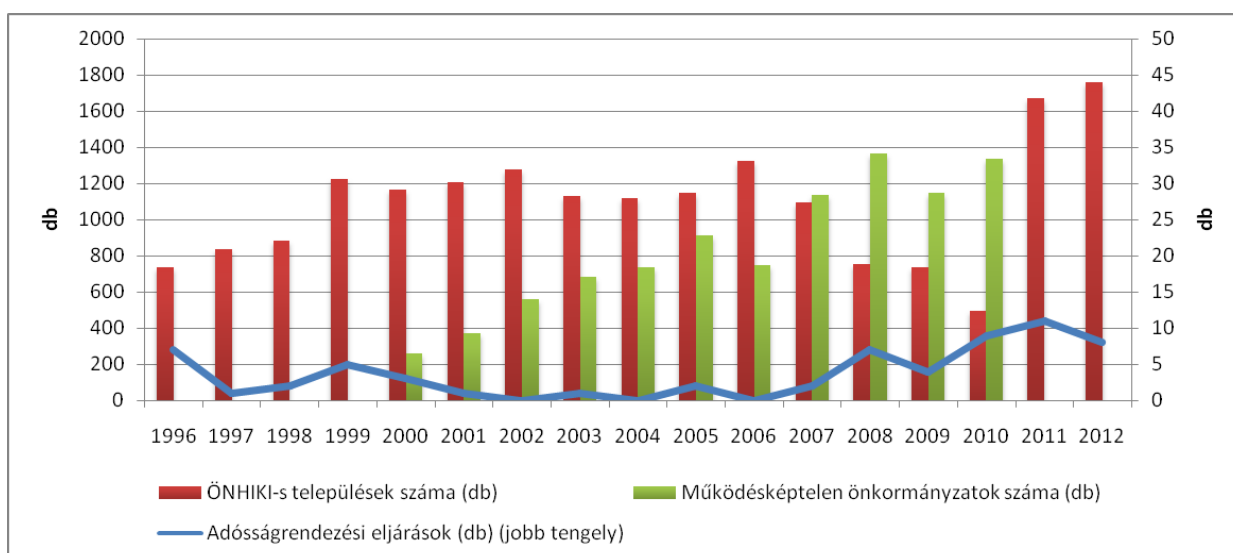
A fenti definíciót azért nem tekinthetjük általánosnak, mert nem tartalmaz időtávot, illetve nem utal arra sem, hogy a csőd eljárásnak a célja elsődlegesen nem a tevékenység rendezett megszüntetése, hanem a fizetéseképtelenségi helyzet feloldása. A csődeljárás fogalmát a csődtörvény definiálja. Eszerint:

"A csődeljárás olyan eljárás, amelynek során az adós - a csődegyezés megkötése érdekében - fizetési haladékat kap, és csődegyezés megkötésére tesz kísérletet."

Ahogy korábban utaltunk rá, a helyi kormányzatok speciális helyzete nem csak a hitelképességük és hitelkockázatuk megítélésére, hanem az esetlegesen felmerülő fizetéseképtelenségüket illetően is elkülönül a többi gazdálkodó szervezettől. Jókay (2008) cikkében a magyar önkormányzati adósságrendezést egyenesen Hungarikumnak minősíti. Érvelése alapján ugyanis Magyarország az egyetlen európai állam, ahol egy bíróság által felügyelt, független csődbiztos vezette adósságrendezési eljárás van hatályban, nem pedig csőd. Vígvári (2009b) szerint a Dél-Afrikai Köztársaságban létezik hasonló.

5.4.2 Adósságrendezési eljárások a gyakorlatban

Az elérhető adatok alapján Magyarországon 1996 és 2012 között összesen 63 adósságrendezési eljárás volt érvényben (3. számú melléklet). Érdekes ugyanakkor azt is kiemelni, hogy önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő, valamint működéseképtelen önkormányzat ennél nagyságrendekkel több volt ugyan ezen időintervallumban. Ezek időbeni alakulását az 27. ábra mutatja.



27. ábra: Települési önkormányzatok adósságrendezési eljárásainak, illetve ÖNHIKI és működéseképtelen önkormányzatok számának alakulása (1996-2012)

Megjegyzés: ÖNHIKI⁶⁴ és működésképtelen önkormányzatok számának alakulása 2009-től MÁK adatokból számolva (azon települések száma, akik részesültek ilyen támogatásban)

Forrás: saját szerkesztés Vígvári (2009b), Jókay (2008) és MÁK adatok alapján

Az önhibájuk kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzat (ÖNHIKI), valamint működésképtelen önkormányzat jogcímenek kapott támogatások tulajdonképpen értelmezhetőek egyfajta állandósult csődvédelmi (adósságrendezés) támogatásként is.

Jókay (2008) szerint az adósságrendezési eljárások az alábbi okok miatt következtek be:

1. olyan beruházásokat kezdeményeztek, amelyek nem kapcsolódtak a kötelező önkormányzati feladatokhoz, vagy ragaszkodtak az önként vállalt feladatokhoz még olyan szituációban is, amikor a működés már veszélybe került;
2. az adórendszer változékonysága és szabályainak bizonytalan értelmezése;
3. jogszabályellenes, törvénysértő működés;
4. szervezeti működési hiányosságokkal küzdöttek (a belső ellenőrzés, valamint a gazdasági kérdésekben kompetens szakértő hiánya);
5. a pénzforgalmi szemléletű könyvelés, valamint az elemi számviteli szabályok megsértése;
6. az Állami Számvevőszék által felvázolt hiányosságok megszüntetésének elmaradása⁶⁵.

Ami az eljárások tapasztalatait illeti, Jókay (2008) megállapította, hogy a helyi kormányzat hitelezői, illetve szállítói azért nem kezdeményezték - ebben a tekintetben a csődeljárást - mert úgy gondolták, hogy ez a jövőbeni teljesítést, valamint a jövőben megrendeléseket gátolná. Ezt a 27. ábra is alátámasztja, hiszen elméletileg sokkal több adósságrendezési eljárásnak kellene indulnia, ha az ÖNHIKI-s és működésképtelen önkormányzati támogatásban részesülő önkormányzatok száma ilyen magas. Szinte minden esetben az önkormányzat kezdeményezte maga ellen az adósságrendezési eljárás megindítását. További igen fontos tapasztalat, hogy általában a jegyzői diszfunkcionalitás kíséri az eladósodás kialakulását, vagyis a jegyzőnek kiemelkedő szerepe volt ezekben az esetekben. Végül, de nem utolsósorban fizetésképtelenség előidézőjeként jelenik meg az, ha a hatáskörök nem egyértelműen vannak definiálva a helyi kormányzatoknál.

5.5 A csődelőrejelző modell

Az önkormányzati fizetésképtelenséget előrejelző modell megalkotásához a leggyakrabban használt logisztikus regresszió alapuló módszert alkalmaztam a Kristóf (2008) és Info-Datax (2006) által javasolt főkomponens analízissel kiegészítve. A választott módszer előnye, hogy megengedi a metrikus és nem metrikus független változók használatát.

A modell függő változójaként az önkormányzatok csődös, illetve nem csődös besorolását alkalmaztam, ami azt fejezi ki, hogy van-e 60 napon túli szállítói tartozása az adott

⁶⁴ ÖNHIKI jelentése: Az önkormányzatok működőképességét szolgáló, önhibájukon kívül hátrányos helyzetben levő települési önkormányzatok támogatása.

⁶⁵Ekkor még nem kapcsolódott szankció a számvevőszéki megállapítások hibajavításának elmaradásához.

önkormányzatnak (látens csőd kritérium). Független változóként pedig a főkomponens-elemzés eredményeként megkapott változók szolgáltak.

Függő változó:

vCSŐD - csődös önkormányzat (igen/nem)

Független változók:

- v13 - Eladósodottsági mutató
- v58 - Bevétel rugalmassági index
- v38 - Likviditási gyorsráta II.
- v26 - Kiadások fedezettségi mutatója
- v3 - Tárgyi eszközök aránya az eszközökön belül
- v2 - Immateriális javak aránya az eszközökön belül
- v31 - Kiadások tervezésének megbízhatósága
- v65 - Személyi jellegű kiadások aránya a működési kiadásokon belül
- v59 - Kiadás rugalmassági index
- v7 - Követelések aránya az eszközökön belül
- v56 - Törlesztés fedezettsége
- v52 - Gépek, berendezések, felszerelések, járművek elhasználtsága
- v21 - Pénzügyi eszközök átlagos eredményhozama
- v30 - Helyi adóbevételek tervezésének megbízhatósága
- v64 - Kamattartozás (van/nincs)
- v62 - Egyéb aktív és passzív pénzügyi elszámolás aránya a záró pénzkészlethez képest

A modellhez az összes, a mintában maradt (301 db) település adatát felhasználtam. A kiindulási állapot szerinti osztályozási táblázatot a 16. táblázat mutatja.

16. táblázat: Kiindulási állapotot jelző osztályozási táblázat

Osztályozási táblázat ^{a,b}

Valós állapot		Előrejelzett állapot		
		Csődös		Becslési pontosság (%)
		nem	igen	
0. Lépés	Csődös	166	0	100,0
		135	0	0,0
	Összesen			55,1

a. Konstans nélküli modell.

b. A "cut value" értéke: 0,5

Forrás: SPSS számítás

A fenti osztályozási táblázat azt mutatja meg, hogy ha egyetlen önkormányzatot sem jellemeznénk csődösnek, akkor mekkora lenne az osztályozás pontossága. A 16. táblázat alapján 55,1 százalék a valószínűsége annak (a priori valószínűség), hogy jó lenne a besorolásunk. Ez csak azért tér el az 50-50 százalékos aránytól, mert a mintában némileg eltérő a csődösnek tekintett, illetve túlélő önkormányzatok száma.

A program alapértelmezett beállításaként megkísérel konstanst tenni a csődelőrejelzésre használandó egyenletbe, ezért a Wald-statisztika segítségével konstans vizsgálatot végez. A Wald-statisztika nullhipotézise az, hogy a konstans egyenlő nullával. Az elemzés előtti fázisban a konstans Wald-statisztika szerint számított paraméterbecslése nem szignifikáns, vagyis a kiinduló állapot szerint nincs az egyenletben konstans (17. táblázat).

17. táblázat: Konstans-vizsgálat az elemzés előtti fázisban

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
0. lépés Konstans	- 0,207	0,116	3,181	1	0,074	0,813

Forrás: SPSSszámítás

A logisztikus regresszió részeként kiszámítottam azt is, hogy a független változóknak, amelyeket még nem vont be az egyenletbe, van-e egyedi hatása a függő változóra (18. táblázat).

18. táblázat: A független változók egyedi hatása a függő változóra

	Score	df	Sig.
0. Lépés Változók v13	1,183	1	0,277
	v58	6,175	1 0,013
	v38	8,977	1 0,003
	v26	5,561	1 0,018
	v3	0,008	1 0,931
	v2	0,000	1 0,998
	v31	9,947	1 0,002
	v65	0,007	1 0,932
	v59	2,257	1 0,133
	v7	1,014	1 0,314
	v56n	30,595	10 0,001
	v56n(1)	0,331	1 0,565
	v56n(2)	3,308	1 0,069
	v56n(3)	4,295	1 0,038
	v56n(4)	1,042	1 0,307
	v56n(5)	3,698	1 0,054
	v56n(6)	0,387	1 0,534
	v56n(7)	0,470	1 0,493
	v56n(8)	1,886	1 0,170
	v56n(9)	0,130	1 0,718
	v56n(10)	14,192	1 0,000
	v52	1,082	1 0,298
	v21	3,070	1 0,080
	v30	0,728	1 0,394
	v64(1)	8,053	1 0,005
	v62_1	1,474	1 0,225

Forrás: SPSS számítás

A fenti táblázatban zöld színnel jelöltem azokat a változókat, amelyek egyedi hatása szignifikáns a függő változóra (vagyis az utolsó oszlop értéke kisebb, mint 0,05). Fontos azonban megjegyezni, hogy a független változók együttes hatását ez a táblázat még nem mutatja meg, vagyis ez alapján csak elnagyolt következtetést tudunk levonni.

Ami az v56-os változót illeti, mivel kategórikus változóról van szó, az egyes kategóriákat a logisztikus regresszió során egyesével (bináris változóként) vizsgálja az eljárás⁶⁶, így minden egyes kategória külön változóként van feltüntetve. A v64-es változó is kategórikus, ugyanakkor az alapvetően bináris kimenetű (van kamattartozás / nincs kamattartozás), így elég az egyiket vizsgálni a modellhez.

A logisztikus regressziót az egyszerre bevitt független változókkal végeztük ("Enter" metódus). Elsőként azt vizsgáltam meg, hogy a bevitt változókkal lehet-e érvényes modellt készíteni. A modell-teszt nullhipotézise szerint a bevitt változók együttes hatásának nincsen hatása a függő változóra. Mivel a modell szignifikáns (értéke kisebb, mint 0,05), elvethetjük a nullhipotézist és megállapíthatjuk, hogy a modellbe épített változóknak együttesen is van hatása a függő változóra (19. táblázat).

19. táblázat: Modell-teszt

		Khi- négyzet	df	Sig.
1. lépés	Step	78,476	25	0,000
	Block	78,476	25	0,000
	Model	78,476	25	0,000

Forrás: SPSS számítás

A következő lépésben azt vizsgáltam meg, hogy a modellbe beépített független változók kombinációja mekkora részt magyaráz a függő változó varianciájából. Erre a Cox és Snell, valamint a Nagelkerke R négyzet mutatót szokták alkalmazni. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy számos kutató nem tulajdonít az R négyzet értékének jelentőséget, mivel nem lehetséges úgy interpretálni, mint egy egyszerű regresszió esetében (vagyis úgy, hogy minél közelebb van az értéke 1-hez, annál jobb, ugyanakkor a kifejtésének ez volt a célja). Az alábbi táblázatban (20. táblázat) a Nagelkerke R négyzet értéke 0,307⁶⁷, amelyet lineáris regresszió esetén nem értékelnék még közepes erősségűnek sem - két modell-próbálkozás közötti különbséget viszont jól mutatja.

20. táblázat: Modell magyarázó ereje

Lépés	-2 Log valószínűség	Cox & Snell R négyzet	Nagelkerke R négyzet
1	335,600 ^a	0,230	0,307

a. Becslési eljárás 8 iteráció után leállt.

Forrás: SPSS számítás

Tovább lépve a vizsgálatban nézzük meg magát a számított csödelőrejelző modellt (21. táblázat).

⁶⁶ Van-e abban a kategóriában érték (igen/nem) alapon.

⁶⁷ A Bevington-táblázat (1969) szerint 301-es mintaelem számnál a modell szignifikáns, vagyis az eredménye nem tulajdonítható a véletlen hatásoknak.

21. táblázat: A csődelőrejelző modell

		Az egyenletbe bevont változók						95% C.I. for EXP(B)	
		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)	Alsó	Felső
1. lépés ^a	v13	1,721	1,136	2,297	1	0,130	5,590	0,604	51,776
	v58	- 3,159	1,378	5,258	1	0,022	0,042	0,003	0,632
	v38	- 0,150	0,056	7,292	1	0,007	0,860	0,772	0,960
	v26	- 2,384	2,328	1,049	1	0,306	0,092	0,001	8,839
	v3	0,629	0,783	0,646	1	0,422	1,876	0,404	8,708
	v2	20,717	32,490	0,407	1	0,524	9,93E+08	0,000	4,49E+36
	v31	- 2,069	0,651	10,113	1	0,001	0,126	0,035	0,452
	v65	- 0,253	1,244	0,041	1	0,839	0,777	0,068	8,893
	v59	- 1,558	1,235	1,591	1	0,207	0,211	0,019	2,370
	v7	- 9,220	6,949	1,760	1	0,185	0,000	0,000	81,472
	v56n			15,284	10	0,122			
	v56n(1)	- 0,570	0,632	0,813	1	0,367	0,565	0,164	1,952
	v56n(2)	- 0,957	0,712	1,806	1	0,179	0,384	0,095	1,550
	v56n(3)	- 1,794	0,781	5,269	1	0,022	0,166	0,036	0,769
	v56n(4)	- 1,282	0,693	3,427	1	0,064	0,277	0,071	1,078
	v56n(5)	- 1,924	0,677	8,075	1	0,004	0,146	0,039	0,551
	v56n(6)	- 1,248	0,636	3,851	1	0,050	0,287	0,083	0,998
	v56n(7)	- 1,433	0,640	5,023	1	0,025	0,239	0,068	0,835
	v56n(8)	- 0,637	0,625	1,038	1	0,308	0,529	0,155	1,801
	v56n(9)	- 1,108	0,610	3,301	1	0,069	0,330	0,100	1,091
	v56n(10)	0,025	0,682	0,001	1	0,970	1,026	0,269	3,905
	v52	- 1,008	0,851	1,403	1	0,236	0,365	0,069	1,934
	v21	- 0,187	0,187	1,000	1	0,317	0,830	0,575	1,196
	v30	0,162	0,711	0,052	1	0,819	1,176	0,292	4,743
	v64(1)	- 0,894	0,443	4,073	1	0,044	0,409	0,172	0,975
	v62_1	0,007	0,010	0,506	1	0,477	1,007	0,987	1,027
	Konstans	7,034	2,916	5,818	1	0,016	1 134,660		

a. Első lépésben bevont változók: v13, v58, v38, v26, v3, v2, v31, v65, v59, v7, v56n, v52, v21, v30, v64, v62_1.

Forrás: SPSS számítás

A fenti táblázatban világos-zölddel jelöltem azokat a változókat, amelyek szignifikánsak (6. oszlop), illetve sötétzölddel azokat, amelyek bekerültek a modellbe. A kettő között ezúttal azért van eltérés, mert a v56-os változó - bár egyedileg hatással bírt a függő változóra - az együttesen mért hatása viszont már nem volt az (pirossal jelölve). Mivel a v56-os változónak a Wald-statisztika szerint mért hatása nem szignifikáns, így a változó egyes (szignifikánsnak jelölt) elemeit nem tettem bele az egyenletbe.

A csődelőrejelző egyenlet a fentiek alapján:

$$\ln(\text{odds}) = 7,034 - 3,159 * v58 - 0,15 * v38 - 2,069 * v31 - 0,894 * v64$$

A modellben szereplő változók:

v58 - Bevétel rugalmassági index

v38 - Likviditási gyorsráta II

v31 - Kiadások tervezésének megbízhatósága

v64 - Kamattartozás (van/nincs)

$$z = \frac{\text{odds}}{1 + \text{odds}} = \frac{e^{b_0 + b_1 * x_1 + \dots + b_n * x_n}}{1 + e^{b_0 + b_1 * x_1 + \dots + b_n * x_n}}$$

A modell alapján, ha egy városi önkormányzat adatai alapján nagyobb érték jön ki "z"-re, mint $0,5^{68}$, akkor egy éven belül nagy valószínűséggel több lesz a szállítói tartozása 60 napnál, így csődösnek lesz tekinthető.

5.5.1 Modell validáció, robosztusság

Az osztályozási tábla tartalmazza, hogy a modell alapján történő besorolás mennyivel jobb, mint a pusztán véletlenül alapuló besorolás (22. táblázat). A kiinduló táblázatban (16. táblázat) a becslés pontossága 55,1 százalék volt. A logisztikus regressziós modell alapján a sikeres találat valószínűsége ehhez képest 19 százalékponttal megnőtt 74,1 százalékra, vagyis a modell használata megnövelte a helyes besorolás valószínűségét.

22. táblázat:Csődelőrejelző modell alapján készült osztályozási táblázat
Osztályozási táblázat^a

valós állapot		előrejelzett állapot		
		Csődös		Becslési pontosság (%)
		nem	igen	
1. lépés	Csődös	129	37	77,7
		41	94	69,6
Összesen				74,1

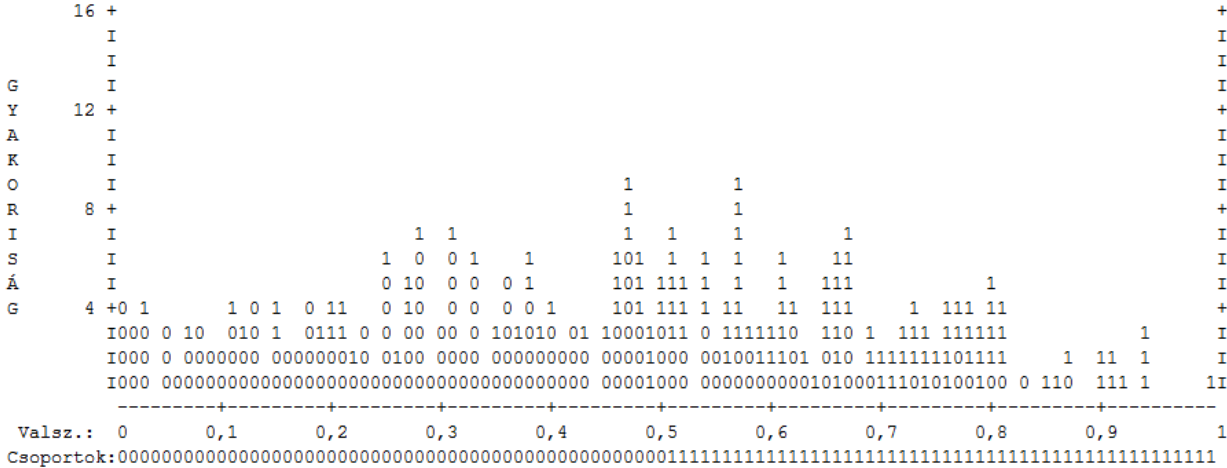
a. A "cut value" értéke: 0,5

Forrás: SPSS számítás

A besorolási pontosságot vizuálisan az alábbi ábra is mutatja (28. ábra).

lépés: 1

megfigyelt csoportok és előrejelzett valószínűségek



28. ábra:Előrejelzett valószínűségek

Forrás: SPSSplot

⁶⁸A "cut-value" értéke.

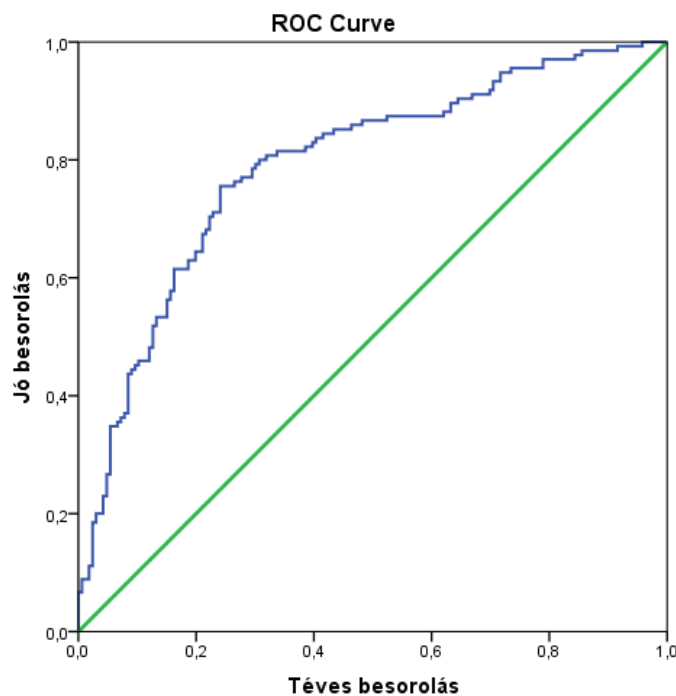
A modell illeszkedésének, vagy másképpen robusztusságának vizsgálatára a Hosmer-Lemeshow tesztet szokták alkalmazni. Ez mutatja meg azt, hogy a modell mennyiben képes a jó besorolásra. A teszt az egyes esetek elvart és megfigyelt számát hasonlítja összes és azt nézi, hogy a kettő között megállapítható-e lényeges különbség. A teszt nullhipotézise az, hogy nincs különbség az elvart és a megfigyelt értékek között. A 23. táblázat alapján, mivel a Khí-négyzet értéke nem szignifikáns, ezért megtartjuk a nullhipotézist és kijelenthetjük, hogy a modell megfelelő (illeszkedik).

23. táblázat: A Hosmer-Lemeshow teszt eredménye

lépés	Khí-négyzet	df	Sig.
1	12,405	8	0,134

Forrás: SPSS számítás

A modell robusztusságát mutatja az ún. AUROC⁶⁹ elemzés is. Az úgynevezett ROC⁷⁰ görbe ugyanis alkalmas a modell besorolási pontosságának grafikus megjelenítésére (29. ábra).



29. ábra: A modell besorolási pontossága (ROC-görbe)

Forrás: SPSSplot

A ROC görbe alapján történő értékeléskor annál jobbnak tekintünk egy modellt, minél messzebb helyezkedik el a 45 fokos egyenestől (a bal felső sarok felé) - mivel ez szubjektív kategória, a görbéhez szorosan kapcsolódik az AUROC mutatószám, amely a görbe alatti terület nagysága alapján határozza meg a modell besorolási pontosságát. Az AUROC értéke 0,5 és 1 között lehet, ahol 0,5 jelenti a teljesen véletlenszerű besorolást (45 fokos egyenes), míg 1 a tökéletes besorolást. A modellünk AUROC értéke 0,741. A gyakorlatban úgy tekintik, hogy a 0,7 körüli

⁶⁹AreaUnderROC

⁷⁰Receiver Operating Characteristic

érték esetén a modell teljesítménye elfogadható, míg 0,8-0,9-nél a teljesítmény kiemelkedő (Kristóf, 2008). Esetünkben ez azt jelenti, hogy a modell teljesítménye elfogadható.

Az előzőeken túl a modell robusztusságát teszteli még az ún. bootstrap eljárás is. A módszer lényege, hogy az eredeti sokaságból véletlenszerű kiválasztással (visszatevéses módszerrel) azonos mintaelemszámú sokaságokat képez. A véletlenszerűen képzett sokaságok mediánjaiból egy ún. számított eloszlás készül. Amennyiben az eredeti adatok, valamint a bootstrap eljárás eredményeként kapott adatok közötti eltérés medián és szórás tekintetében nem szignifikáns, úgy az eredeti adatokon képzett modellünk is megfelelőnek minősíthető. Logisztikus regresszió esetén (vagyis esetünkben) a módszer összetettebb, mivel több változót kell egyszerre kezelni és modellbe illeszteni, ugyanakkor az SPSS az eredményeket a logisztikus regresszióhoz hasonló módon mutatja be, hogy lehetőség legyen az eredmények összehasonlításra (24. táblázat).

24. táblázat: A csődelőrejelző modell robusztussága

változók	B	Bootstrap ^a				
		Bias	Std. Error	Sig. (2-tailed)	Intervallum	
					Alsó	Felső
v13	1,721	0,168	1,330	0,136	- 0,766	5,106
v58	3,159	0,540	1,812	0,038	- 6,293	1,205
v38	0,150	0,043	0,093	0,026	- 0,293	0,104
v26	2,384	0,585	3,239	0,398	- 8,155	2,062
v3	0,629	0,148	0,908	0,439	- 1,264	2,824
v2	20,717	2,750	41,174	0,545	- 54,733	115,132
v31	2,069	0,298	0,842	0,001	- 3,504	1,303
v65	0,253	0,006	1,505	0,856	- 3,215	2,685
v59	1,558	0,244	1,571	0,265	- 4,436	0,657
v7	9,220	0,860	7,490	0,087	- 21,960	0,782
v56n						
v56n(1)	0,570	0,062	0,771	0,408	- 2,150	0,730
v56n(2)	0,957	0,097	1,100	0,191	- 2,648	0,328
v56n(3)	1,794	0,239	1,406	0,044	- 3,561	0,537
v56n(4)	1,282	0,081	0,837	0,081	- 2,986	0,099
v56n(5)	1,924	0,145	0,900	0,008	- 3,725	0,690
v56n(6)	1,248	0,096	0,771	0,058	- 2,840	0,013
v56n(7)	1,433	0,167	0,785	0,028	- 2,866	0,391
v56n(8)	0,637	0,115	0,762	0,346	- 1,999	0,420
v56n(9)	1,108	0,133	0,742	0,085	- 2,550	0,074
v56n(10)	0,025	0,268	5,173	0,969	- 2,055	2,193
v52	1,008	0,072	0,980	0,241	- 2,768	0,732
v21	0,187	0,074	0,257	0,307	- 0,865	0,058
v30	0,162	0,061	0,783	0,806	- 1,370	1,959
v64(1)	0,894	0,139	0,590	0,072	- 2,030	0,167
v62_1	0,007	0,008	0,022	0,546	- 0,011	0,084
Konstans	7,034	1,104	3,872	0,030	- 1,424	18,123

a. A bootstrap eljárás eredményei 1000 minta alapján készültek

Forrás: SPSS számítás

Az 1000 véletlenszerű mintavétel alapján bootstrap eljárás eredményeként v64-es változó szignifikancia szintje 0,05 felé került, míg a többi változó (v58, v38, v31) jól teljesített.

Figyelembe véve, hogy a három, modell érvényességére és robusztusságára vonatkozó eljárás közül kettő esetében a modell jól teljesített, valamint a harmadik teszt esetében is 3 változó

szignifikánsnak mutatkozott és a v64-es változó is csak minimálisan lépte túl a meghatározott 5 százalékos hibahatárt, a modellt elfogadhatónak minősíthetjük.

Végül, de nem utolsósorban nézzük meg, hogy a modell hogyan teljesít a szakirodalomban vállalatok csődelőrejelzésére használt modellekéhez képest (**25. táblázat**).

25. táblázat: Csődelőrejelző modellek előrejelző pontossága

Modell	Előrejelzési pontosság
Altman (1968)	95%
Deakin (1972)	97%
Altman-Lorris (1976)	90%
Altman-Halderman-Narayanan (1977)	93%
Dambolena-Khoury (1980)	96%
Zmijewski (1984)	76%
Zmijewski (1984)	97%
Altman-Izan (1984)	92%
Barth-Brumbaugh-Sauerhaft-Wang (1985)	87%
Altman-Fydman-Kao (1985)	94%
Pantalone (1987)	95%
Platt-Platt (1990)	90%
Virág (1990-91) (első magyar modell)	73,4%
Arutyunjan (2002)	77,6% és 91,8%
Kristóf (2008)	94%
Béres (2011) (önkormányzatok)	74,1%

Forrás: saját szerkesztés Virág (2004), Arutyunjan (2002) és Kristóf (2008) alapján

A fenti táblázatban sötéttel emeltem ki a saját, valamint Virág 1990-91-es adatokon mért előrejelző modelljének előrejelzési pontosságát. A Virág Miklóssal készített interjú során kiderült, hogy az első magyar modell megalkotása valójában egy kísérlet volt, amelyre a csődtörvény 1991-es bevezetése szolgáltatott alkalmat. A kísérlet célja annak a megállapítása volt, hogy lehetséges-e csődelőrejelző modellt alkalmazni a magyar körülmények között. Ez a korai munka szolgálta később az alapot a hazai vállalati csődelőrejelzés kifejlődésének. Figyelembe véve, hogy az első önkormányzati szektorra kialakított modellel 74,1 százalékos előrejelzési pontosságot sikerült elérni, jelzi, hogy további lehetőségek rejlenek az önkormányzati fizetésektelenség előrejelzésének kutatásában.

5.5.2 Logisztikus regresszió változtatott paraméterekkel

Tekintve, hogy minden kutatási kézikönyv azt javasolja, hogy egy megoldást csak akkor fogadjuk el véglegesnek, ha nem találunk annál jobbat, a logisztikus regressziós számítássorozatot többféle képen lefutttam, mielőtt eljutottam a fentiekben ismertetett megoldásig.

A különböző tesztelt esetekben - azon kívül, hogy néztem, hogy a modell megfelelő legyen - elsősorban a besorolási pontosságot vizsgáltam (vagyis a számított csődelőrejelző modelleken alapuló osztályozási táblázat eredményét).

Figyelembe véve, hogy a számítógép nyújtotta kapacitás számos modell-próbálkozásnak adott teret, ezek mindegyikét nem dokumentáltam. Összefoglalni viszont érdemes, hogy milyen tényezőket változásának hatását vizsgáltam. Ezek:

1. Kategórikus változók kihagyása;
2. A kiinduló (egyedi hatást mérő) táblázat alapján a nem-szignifikáns változók kihagyása;
3. Átkódolt változók helyett az eredeti változók használata;
4. A főkomponens-elemzésből a második legnagyobb faktorsúlyú változó használata;
5. A főkomponens-elemzésből kizárt három változó bevonása;
6. Összes változó bevonása.

Összességében elmondható, hogy a fentiekben ismertetett modell volt az, amellyel a legnagyobb besorolási valószínűséget sikerült elérni és egyben a modell validációja is megfelelőnek tekinthető⁷¹.

5.5.3 A modell továbbfejlesztési lehetősége

A fentiekben bemutatott csődelőrejelző modell nem tökéletes, így érdemes néhány szót szólni a továbbfejlesztési lehetőségekről, illetve a megalkotott modell határaitól, korlátairól.

Első dolog, amit meg kell említeni, az az alkalmazott önkormányzati csőd definíció (látens csőd kritérium). Jelen doktori dolgozat keretein belül a csőd kritériumát a 60 napon túli szállítói tartozás képezte, amelyet a vállalatokra alkalmazott modellek alapján adaptáltam az önkormányzatokra. Ebből következik azonban az is, hogy lehetséges más kritérium meghatározása is, amely esetlegesen jobb eredményre vezethet.

A szakirodalomban többen fogalmaztak meg kritikát arra vonatkozóan, hogy a vállalatelemzésre és vállalatértékelésre kifejlesztett mutatószámok nem, vagy csak limitáltan alkalmasak az önkormányzatok gazdálkodási tevékenységének elemzésére. Ezekkel a kritikai észrevételekkel csak részben egyet érve azt gondolom, hogy az önkormányzati működés sajátosságaihoz jobban alkalmazkodó mutatószámok (pl.: iparüzési adót fizető mikro, kis és közép, valamint nagyvállalatok száma, illetve realizált bevételek csoportonként) valószínűleg növelnék a becslő modell pontosságát. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az újonnan bevonandó mutatószámoknak nem feltétlenül az önkormányzati könyvelésből kell származnia, a területi gazdaság mutatószámait is be lehetne vonni az elemzésbe (pl.: a településre naponta be és kiutazó személyek száma, autópályától/autóúttól mért távolság, stb.).

A modell 2010-2011-es adatokon alapul, ami egyfelől jó abból a szempontból, hogy a szektor adóssága ekkor volt csúcsponton. Másfelől viszont az önkormányzati rendszer 2011-es

⁷¹ Érdekeség, hogy a próbálkozások során egy esetben sikerült kisebb besorolási valószínűséget elérni, mint az eredeti 55,1 százalék.

átalakítása, adósságkonszolidációja és a bevezetett önkormányzati adósságvállalási engedélyezési eljárás esetlegesen más mutatók szerepét hangsúlyozná jelenleg.

Végül, de nem utolsósorban az is javíthatná a modellezés prediktív jellegét, ha nem csak a városok, hanem a települések ennél szélesebb körére rendelkezésre állnának értékelhető adatok - a csőd kritériumát az ÁSZ városokra vonatkozó ellenőrzése során begyűjtött adatok képezték, így jelen dolgozat keretei között nem volt lehetőségem növelni a mintaelemszámot.

5.5.4 A modell gyakorlati jelentősége

A piaci szereplők nagy valószínűség szerint továbbra sem fogják kockázatosnak ítélni az önkormányzati szektort, így továbbra is jelentős kitettségek épülhetnek fel a szektorral szemben (nem feltétlenül hitelintézeti kitettségre kell gondolni⁷²), amely az önkormányzati szektor jelentőségén és a gazdasági-társadalmi folyamatokban betöltött szerepén keresztül rendszerkockázatot eredményezhet. Jelen doktori dolgozat keretein belül bebizonyosodott, hogy lehetséges olyan modellek készítése, amelyek révén a rendszerkockázat felépülése előre jelezhető, így téve lehetővé a közpénzkímélő beavatkozást (nem feltétlenül csőd előrejelzésre kell gondolni).

Az eredmény szemléletű számvitel önkormányzati bevezetésével, a 2013 után alkalmazott önkormányzati beszámoló adatokból nagy valószínűség szerint nagyobb prediktív erővel bíró modellt lehetne építeni, tekintve, hogy megjelenhetnek a modell input változói között a különböző eredménykategória változók. Az új beszámolóra épített modell pedig alkalmas lehet arra, hogy inputot szolgáltatson az Állami Számvevőszék ellenőrzései tervének összeállítása előtt a döntéshozók számára.

A megalkotott modell igazi jelentőségét személy szerint abban látom, hogy rámutat azokra a közszférát érintő lehetőségekre, amelyek eddig kihasználatlanok maradtak. Az előrejelző modellek segítségével a közszféra minden területén közpénz kímélő módon válhat lehetővé a beavatkozás, még a rossz irányú folyamatok kiteljesedése előtt.

⁷² Hegedűs (2016) doktori dolgozatában vizsgálja az önkormányzati vállalatok jelentette kockázatot - eredménye alapján nem az önkormányzati cégek felhalmozott adósságállománya, nem pedig azok működési zavarai jelentik a veszélyt az önkormányzati szektorra nézve. Az adósságállományból eredő kockázatra korábban más szemszögből Domokos (2012) is felhívta a figyelmet. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy az önkormányzati cégek adósságállományának növekedése nem hazai sajátosság: Kínában a magyar gyakorlathoz hasonlóan az önkormányzatok nem vehetnek fel hiteleket önállóan, ezért az önkormányzati tulajdonú vállalkozásokon keresztül találták meg a hitelezés útját - jelenleg a Kínai adósságállomány egyharmada az önkormányzati cégekhez köthető.

6. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK

Doktori dolgozatomban elsőként készítettem az önkormányzatokra vonatkozó fizetésképtelenséget előrejelző modellt. A modell kidolgozása kapcsán megvizsgáltam az önkormányzati szektor vonatkozó folyamatait is. Jelen fejezet célja, hogy javaslatokat fogalmazzon meg az önkormányzati rendszer stabilitásának fejlesztése érdekében.

Korai (előre)jelző rendszerek kialakítása a közszférában

Az önkormányzatokra kialakított csődelőrejelző modell nem az egyetlen terület, amelyre érdemes lehet előrejelző modelleket kifejleszteni. Ilyen terület lehet például az önkormányzati projektek sikerességében, vagy épp sikertelenségében közrejátszó tényezőket felmérni. További lényeges terület lehet a várható iparüzési adó bevétel mértékének az előrejelzése, hiszen az önkormányzatok önfinanszírozó képességét jelenleg ez határozza meg leginkább.

Az előrejelző rendszerek alapján beavatkozási küszöbök is megállapíthatók, így egyértelművé és egyben objektívvá válhat, hogy a központi kormányzatnak mikor és mely területen kell tudnia beavatkozni.

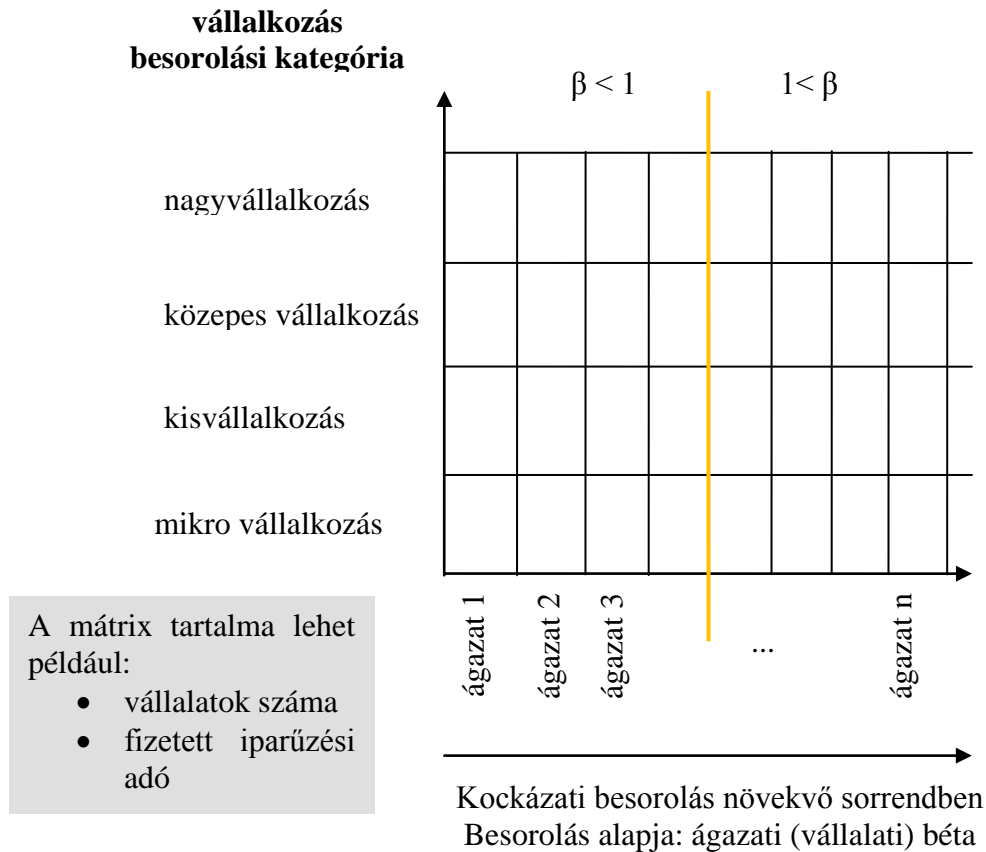
Önkormányzati önfinanszírozási rendszerkockázat mérése

A települési önkormányzatok bevételei között a működési bevételek, azon belül is a helyi adók - kiemelten pedig a helyi iparüzési adó - ami nagy jelentőséggel bír. A helyi adóbevételek rendszerszintű alakulásának vizsgálata során láthattuk, hogy a 2008-as válság eredményeként a iparüzési adóból befolyt bevétel nagysága a gazdasági ciklusok eredőjeként ingadozik. Ebből eredően érdemes lehet az önfinanszírozásra⁷³ képes és részben képes önkormányzatoknak elkészítenie saját úgynevezett kitétségi térképét, amely alapján fel tudnak készülni a területükön működő vállalkozások gazdasági teljesítményének változására (vagyis főként az iparüzési adó bevétel volatilitására). Más megfogalmazásban a csődmegelőzés egyik eszköze lehet.

A rendszerszintű kockázatot az egyes térképek összegzéséből kaphatjuk meg. Igaz ez annak ellenére is, hogy a kitétségi térkép az önfinanszírozásra nem képes önkormányzatok esetében nem alkalmazható - ennek oka, hogy ezeknél az önkormányzatoknál az iparüzési adó bevétel eleve alacsonyabb arányt képvisel a bevételeken belül, így annak kiesése nem jelent lényeges kockázati szint változást.

A kitétségi térkép a tulajdonképpen nem más, mint egy mátrix, amelynek y tengelyén a különböző besorolású vállalatok (pl.: mikro, kis, közép és nagyvállalatok), míg x tengelyén a vállalkozási ágazat található annak kockázat szerint növekvő sorrendben (30. ábra).

⁷³ Jelen dolgozat keretein belül definiált önfinanszírozó képesség.



30. ábra: Önkormányzatok kitétségi térképe

Forrás: saját szerkesztés

A kockázat mértékét az ágazatonként meghatározott vállalati béta értéke szolgáltathatja, ugyanis ez mutatja meg azt, hogy adott vállalat a piaci mozgásokra milyen mértékben reagál. Minél kisebb a béta értéke adott ágazatban, annál stabilabb bevételre tehet szert az önkormányzat. Ezzel szemben a nagy bétával jellemezhető ágazatokból származó iparűzési adó bevétel konjunktúra esetén nagy lesz, míg recesszió idején ezeknek a bevételeknek a nagy része eltűnhet az önkormányzati költségvetésből.

Az egyes önfinanszírozónak vagy részben önfinanszírozónak tekinthető önkormányzatokra elkészített térképek aggregátuma egyben a szektor rendszerkockázatának a pénzügyi vetületét is kiadja. Ez a módszer mindaddig jó lehet, amíg az iparűzési adó jelentős részt képvisel az önkormányzati bevételekben.

A kitétségi térkép jó lehet még arra is az előzőeken túl, hogy a helyi politikák hatását nyomon lehessen követni (pl.: vállalkozás letelepítési program hatása), valamint a Domokos és szerzőtársai (2015) által hiányolt tudatos kockázatkezelési tevékenység részét is képezheti.

7. ÚJ ÉS ÚJSZERŰ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK

1. A dolgozatban igazoltam, hogy a települési önkormányzatokra vonatkozóan is lehetséges fizetéképtelenséget előrejelző modellt készíteni.

Az Állami Számvevőszék, a Magyar Államkincstár és a Központi Statisztikai Hivatal adatai, valamint az Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszerből kinyerhető adatok alapján települési részletezettségű adatbázist állítottam össze. Ez tartalmazza a szükséges adatokat annak a 69 önkormányzatra alkalmazott, illetve önkormányzatokra alkalmazható vállalati mutatószámok a kiszámítására, amely alapján fizetéképtelenséget előrejelző modellt lehet építeni. A számítások eredményeként összeállt modell a validációs eljárás után is elfogadhatónak bizonyult, így igazoltnak tekintem (H1), hogy az önkormányzatok elemi beszámolójából nyerhető adatokon alapuló mutatószámok segítségével lehetséges fizetéképtelenséget előrejelző modellt készíteni.

A modellben szereplő változók:

- v58 - Bevétel rugalmassági index
- v38 - Likviditási gyorsráta II
- v31 - Kiadások tervezésének megbízhatósága
- v64 - Kamattartozás (van/nincs)

$$\ln(\text{odds}) = 7,034 - 3,159 * v58 - 0,15 * v38 - 2,069 * v31 - 0,894 * v64$$

$$z = \frac{\text{odds}}{1 + \text{odds}} = \frac{e^{b_0 + b_1 * x_1 + \dots + b_n * x_n}}{1 + e^{b_0 + b_1 * x_1 + \dots + b_n * x_n}}$$

Ha egy városi önkormányzat adatai alapján nagyobb érték jön ki "z"-re, mint 0,5, akkor egy éven belül nagy valószínűséggel több lesz a szállítói tartozása 60 napnál (látens csőd kritérium), így csődösnek lesz tekinthető.

2. A kutatásom során igazoltam, hogy a hitelfelvételi korlátok 2011 utáni szigorítása az önkormányzati szektorban indokolt volt.

Az önkormányzatok eladósodottságát hitelintézeti kockázatkezelési oldalról vizsgálva megállapítottam, hogy az önkormányzati szektor finanszírozásában a hitelintézeti szektor többszörösen érdekelt. Ezt az érdekeltséget elsősorban az önkormányzati szektor kockázatmentes megítélése eredményezi - a gyakorlatban az önkormányzatok kockázati besorolása az állam kockázati besorolásával azonos. A korábban alkalmazott adósságszabály hiányosságai az önkormányzati adósságállomány felépülését eredményezte. Tekintve, hogy a hitelintézetek továbbra is ösztönözve vannak a szektor hitelezésére, így indokoltnak és egyben igazoltnak tekintem a hitelfelvételi korlátok 2011 utáni szigorításának szükségességét (H2).

3. A települési önkormányzati bevételek összetételét vizsgálva igazoltam, hogy a forrás orientált gazdálkodási megközelítés 1995 és 2011 közötti térnyerésével az önkormányzatok gazdasági ciklikusságnak való közvetlen kitétsége nőtt.

Az önkormányzati bevételek egyre jelentősebb mértékben függenek szektor szinten a helyi iparüzési adó bevételektől. Figyelembe véve, hogy az iparüzési adóbevételek nagysága jelentős mértékben függ a fogyasztástól, amely a gazdasági ciklusok mentén akár jelentősen is változik, ez egyben azt is jelenti, hogy a települési önkormányzatok a korábbiaknál nagyobb mértékben és közvetlenül vannak kitéve a gazdaság ciklikusságának (H3). A 2011-et követő önkormányzati feladatátrendeződés, valamint párhuzamosan az önkormányzati szektornak nyújtott központi költségvetési támogatások csökkenése *(és így az iparüzési adóbevételből származó bevételek arányának növekedése az önkormányzati összbevételeken belül)* tovább növelte a szektor iparüzési adóbevételeknek való kitétségét.

4. A települési önkormányzatok gazdasági ciklikusságának való kitétségének növekedése kapcsán javaslatot fogalmaztam meg az önkormányzati önfinanszírozási kockázatának mérésére, amelyhez módszertani keretrendszert dolgoztam ki (kitétségi térkép).

Az önfinanszírozónak és részben önfinanszírozónak tekinthető települési önkormányzatok egyre növekvő iparüzési adó függősége, valamint a tény, hogy az iparüzési adó nem tekinthető stabil önkormányzati bevételi forrásnak, szükségessé teszi, hogy az adónemből származó bevételek megbízhatóságára vonatkozóan mélyebb információkkal rendelkezünk. Erre szolgálhat az önkormányzati kitétségi térkép. A térkép a vállalati pénzügyekből ismert szektorális (vállalati) béta alkalmazásával képes meghatározni, hogy adott önkormányzatnál (vagy összesítve szektor szinten) a megtelepedett vállalatok bevételei milyen módon fognak reagálni a gazdaság ciklusaira - felnagyítják vagy éppen ellenkezőleg, tompítják a gazdasági ciklusok hatását. Annál stabilabbnak tekinthető egy-egy önkormányzat helyi iparüzési adó bevétele, minél több olyan vállalkozás telepedett meg a területén, amelyek olyan szektorba tartoznak, ahol a szektorális béta értéke kisebb mint egy. Ebben az esetben ugyanis a piaci mozgások kevésbé tükröződnek vissza a vállalkozás bevételeiben. A gazdaság élénkülése ugyanakkor a nagyobb szektorális bétával jellemezhető vállalkozások le- illetve betelepítésre ösztönöz.

5. A kutatásom azt is igazolta, hogy az önkormányzatok támogatási rendszere 1995 és 2011 között igazodott az önkormányzatok önfinanszírozó képességéhez.

A dolgozat készítése során a szokásostól eltérő (egyedi) módon, az önkormányzatokat a bevételi oldalon keresztül vizsgáltam. Ennek következményeként a települési önkormányzatok önfinanszírozási keretrendszerét is sajátosan határoztam meg. Az elemzés eredményeként megállapítottam, hogy szubnacionális kormányzatok mindössze 10,16 százaléka (326 darab) tekinthető önfinanszírozónak, míg további 28,72 százaléka (922 darab) csak részben önfinanszírozó. A települési önkormányzatoknak juttatott támogatások és az önfinanszírozó képesség között keresztábra elemzés alkalmazásával megállapítottam, hogy a két dimenzió között erős kapcsolat van. Ezzel bizonyítottnak tekintem, hogy a települési önkormányzatok bevételi oldalán alapuló osztályozáson keresztül kifejezett önfinanszírozó képesség összhangban volt a vizsgált időszakban az önkormányzatok részére juttatott támogatásokkal (H4).

8. ÖSSZEFOGLALÁS

Az önkormányzatiságnak Magyarországon a XIX. századig visszanyúló gyökerei vannak. Az önkormányzati rendszer fejlődéstörténetét tekintve, az egészen a második világháború végéig organikus volt, amelyhez csak a szovjet típusú tanácsi rendszer lebontása után, a rendszerváltást követően térhetett vissza.

A modern (rendszerváltást követő) önkormányzati rendszer kialakulására legnagyobb hatást a valami ellen, semmint a valamiért elv vezérelte (érthető okokból), ezért azon kívül, hogy fenntarthatósági gondokkal küzdött a kötelezően finanszírozandó feladatok és a demokratikus szufficit miatt, számos továbbfejlesztési lehetőséget kínált.

A rendszerváltást követő bő 20 évben elkezdődött az önkormányzatok saját lábra állítása a saját finanszírozási forrás-lehetőségek megteremtésével, illetve a központi költségvetési források arányának fokozatos csökkentésével. Ezzel kapcsolatban a doktori dolgozatban végig kísértem 1995 és 2011 között a bevételek, illetve azok összetételének és összbevételen belüli arányának alakulását. Megállapítottam, hogy a települési önkormányzatok legnagyobb hányadát a legdinamikusabban növekvő finanszírozási forrás, vagyis a helyi iparüzési adó adja. A gazdasági ciklusok hatása így az iparüzési adóbevételen keresztül közvetlenül is egyre nagyobb mértékben jelent meg, illetve a jövőben jelenik meg a települési önkormányzatoknál. Figyelembe véve Bárczi és munkatársai (2014) érvelését, amely szerint a kockázatkezelési tevékenység célja nem a kockázat megszüntetése vagy elkerülése, hanem a minél magasabb szintű kockázati tudatosság elérése, az iparüzési adó jelentette kockázat vállalható. Szemben Pálné és Finta (2014) érvelésével, miszerint a 2011 utáni önkormányzati rendszer nem ösztönöz önálló bevételszerzésre a településeket, én úgy gondolom, hogy az iparüzési adó jelentette kockázat éppen azért vállalható fel, mert ez a településeket a megfelelő vállalkozói környezet kialakítására ösztönzi.

Az önkormányzati rendszer eladósodottságát, illetve annak okait vizsgálva megállapítottam, hogy az önkormányzatok eladósodottságában lényeges szerep jutott a szektor kockázati besorolásának. Az önkormányzatokat ugyanis a pénzügyi szektor szereplői alapvetően kockázatmentesként definiálták, illetve definiálják, így a gyakorlatban ösztönözve vannak arra, hogy az önkormányzatokat hitelessék (legyen szó banki kölcsönről vagy az önkormányzatok által kibocsátott kötvények felvásárolásáról). Az eladósodottság 2010-es szintje már nem csak az önkormányzati rendszerre, hanem a központi kormányzatra nézve is jelentős kockázatokat hordozott magában, így indokolt volt mind az önkormányzati adósságkonszolidáció, mind pedig az önkormányzatok adósságot keletkeztető lehetőségeinek korábbiaknál szigorúbb korlátozása. Figyelembe véve, hogy az önkormányzati szektor hitelezését továbbra is kockázatmentesnek tekinti a pénzügyi szektor, a hitelfelvételi korlátok fenntartása a mindenkori önkormányzati szektor gazdasági stabilitásának az egyik alapfeltétele.

Az önkormányzati eladósodottság egy másik lényeges jelenségre hívja fel a figyelmet, ez pedig nem más, mint az önkormányzatok fizetőképessége. Az Állami Számvevőszék által gyűjtött adatok alapján meghatároztam az önkormányzatokra értelmezett csőd fogalmát. Ezt követően a különböző szakirodalmakban fellelhető, önkormányzati gazdálkodás elemzésére használt mutatók alapján csődelőrejelző modellt készítettem. A modell 74,1 százalékos pontossággal jelzi

előre, hogy mely önkormányzatnál várható egy éven belül a fizetéseképtelenségi helyzet bekövetkezése. A modell a validáció alapján ugyan nem tökéletes, azonban megfelelő prediktív erővel bír, vagyis lehetséges ilyen típusú modellek építése a települési önkormányzatok vonatkozásában.

A megfogalmazott hipotéziseket összefoglalva az alábbi táblázat mutatja (26. táblázat).

26. táblázat: A hipotézisek igazolása, illetve elvetése

Hipotézis száma	Hipotézis tartalma	Igazolva vagy elvetve
H1	A települési önkormányzatok elemi beszámolójában található adatokból képzett mutatószámok alkalmasak fizetéseképtelenséget előrejelző modell megalkotásához.	Igazolva
H2	A hazai települési önkormányzatokra alkalmazott hitelfelvételi korlátok 2011 utáni szigorítása indokolt volt.	Igazolva
H3	Az 1995-től 2011-ig tartó időszakban a forrás orientált önkormányzati gazdálkodási megközelítés térnyerésével párhuzamosan nőtt az önkormányzatok gazdasági ciklikusságnak való közvetlen kitettsége.	Igazolva
H4	A települési önkormányzatok 1995 és 2011 közötti támogatási rendszere illeszkedett az önkormányzati költségvetés bevételi oldala alapján definiált önfinanszírozó képességhez.	Igazolva

Forrás: saját szerkesztés

A hipotézisek vizsgálata közben két, az önkormányzati rendszert érintő javaslatot fogalmaztam meg. Első javaslat szerint az előrejelző modelleknek nagyobb szerepet kellene kapniuk a közszférában is, hiszen így közpénzt lehetne megspórolni azáltal, hogy a nemkívánatos folyamatok kiteljesedését megelőzően lehet beavatkozni.

A másik javaslat szerint, mivel az önfinanszírozónak vagy részben önfinanszírozónak tekinthető önkormányzatok esetében a bevételek jelentős hányadát az iparüzési adóbevétel teszi ki (és a közeljövőben várhatóan ez nem fog változni), az így befolyó bevételek tartósságának megítéléséhez úgynevezett kitettségi térképet kellene alkalmazniuk. Az elkészített kitettségi térképek összegzésével - az önfinanszírozónak nem tekinthető önkormányzatok nélkül is - megkaphatnánk az önkormányzati szektor önfinanszírozási rendszerkockázatát.

MELLÉKLETEK

1. számú melléklet

IRODALOMJEGYZÉK

- [1.] Annez, C. P. - Buckley, R. M. (2009): *Urbanization and growth*. Washington: The World Bank.
- [2.] Arutyunjan, A. (2002): A mezőgazdasági vállalatok fizetésképtelenségének előrejelzése. PhD értekezés. Elérhető: http://phd.szie.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_3142_section_3256.pdf. [letöltés: 2016. február 1.]
- [3.] Asghar, S. (2011): *History of financial ratios using analysis of financial statements*. Elérhető: http://www.fineco.am/pdfs/Seyed_Asgar_Fotoohi_Onji_1299068869.pdf [letöltés: 2016. október 8.]
- [4.] Állami Számvevőszék (2007): *A közpénzügyek szabályozásának tézisei* Elérhető: <https://www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2007/t73.pdf?download=true> [letöltés: 2016. október 23.]
- [5.] Állami Számvevőszék (2012): *Összegzés a helyi kormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének 2011. évi ellenőrzéséről*. Elérhető: <https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2012/1282j000.pdf?ctid=728> [letöltés: 2016. május 10.]
- [6.] Babbie, E. (2011): *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Balassi Kiadó. Budapest.
- [7.] Balláné, N. K. (2007): *Adók szerepe és jelentősége a faluk gazdaságfejlesztésében*.
- [8.] Bárczi, J. - Kumar, M. S. - Zéman, Z. (2015): *A működési, pénzügyi, és stratégiai kockázatok feltérképezése, mérése és a kockázati jelentések tartalmi összefüggései*. *ControllerInfo* 2(12). Elérhető: <http://controllerinfo.hu/a-mukodesi-penzugyi-es-strategiai-kockazatok-felterkepezese-mere-se-es-a-kockazati-jelentesek-tartalmi-osszefuggesei> [letöltés: 2016. április 8.]
- [9.] Beaver, W. H. (1966): *Financial Ratios as Predictors of Failure*. *Journal of Accounting Research*. 1966(4), pp.71–111.
- [10.] Béhm, I. (1996): *Gazdasági-pénzügyi mutatók gyűjteménye*. Budapest: Novorg Kiadó.
- [11.] Benedek, D. - Firle, R. - Scharle Á. (2006): *A jóléti újraelosztás mértéke és hatékonysága*. Pénzügyminisztérium. Elérhető:

- http://tatk.elte.hu/file/1177311749_17_fuzet_060809.pdf [letöltés:2015. október 9.]
- [12.] Benisch, A. (1937): Községegyesítések. In: Közigazgatásunk racionalizálásának eredményei. Magyar Királyi Állami Nyomda, Budapest. pp.85–92.
- [13.] Beraldo, S. - Piacenza, M. - Turati, G. (2012): Fiscal decentralization in weak institutional environments: evidence from southern Italy. Institute for Research in Economic and Fiscal Issues; Report No.: 2/2012.
- [14.] Béres, D. (2007): Egy papíripari termékek disztribúciójával foglalkozó vállalat telephelyválasztási kérdéseinek vizsgálata. Diplomamunka.
- [15.] Bevington, P. R. (1969): Data reduction and Error Analysis for the Physical Sciences. New York: McGraw-Hill.
- [16.] Bird, R. M. (1999): Transfers and Incentives in Intergovernmental Fiscal Relations
Elérhető:
<http://www.frp2.org/english/Portals/0/Library/Inter-Governmental/Transfers%20and%20Incentives%20in%20Intergovernmental%20Fiscal%20Relations.pdf> [letöltés:2016. február 28.]
- [17.] Bíró, T. - Pucsek, J. - Szántó, I. (2001): Vállalkozások tevékenységének komplex elemzése. Budapest: Perfekt Kiadó.
- [18.] BIS (1999): Principles for the management of credit risk. Elérhető:
<http://www.bis.org/publ/bcbs54.pdf> [letöltés:2016. október 9.]
- [19.] Blöchliger, H. - Kim, J. (2016): Fiscal Federalism. OECD.
- [20.] Blöchliger, H. - King, D. (2006): Taxing powers of State and Local Government. OECD.
Elérhető: <https://www.oecd.org/ctp/federalism/37388375.pdf> [letöltés:2016. július 9.]
- [21.] Bokros, A (2010): A helyi építményadó működésének problémái. Elérhető:
https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUK Ewib6ce9koTTAhVDEpoKHV2WC3wQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.tankonyvtar.hu%2Fen%2Ftartalom%2Ftamop422b%2F2010-0008_kotet01_02_bokros_andrea_a_helyi_epitmenyado_mukodesenek_problemai%2F02_bokros_andrea-a_helyi_epitmenyado_mukodesenek_problemai.pdf&usq=AFQjCNFwvmluWXZOCdQtrWf4Dt03j-FzqQ&sig2=JjMXatI0vt5LdnPT5XhLQQ&cad=rja [letöltés:2017. április 1.]
- [22.] Bordás, P. (2014): A helyi közfeladatok finanszírozási reformja. Elérhető:
http://jog.unideb.hu/documents/tanszekek/penzugyi/a_helyi_kzfeladatok_fin_ref.pdf
[letöltés:2017. május 9.]

- [23.] Brealey, R. A. - Myers, S.C. (2005): Modern vállalati pénzügyek. Budapest: Panem Kiadó.
- [24.] Bruxinfo (2007): Túlélte a bírósági döntést az iparüzési adó. Elérhető: <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20071015-tulelte-a-birosagi-dontest-az-iparuzesi-ado.html> [letöltés:2017. április 1.]
- [25.] Bujdosó, S. (2008): Változások és lehetőségek az önkormányzati gazdálkodásban. In: Önkormányzatok gazdálkodása - helyi fejlesztés. Pécs.
- [26.] Chote, R. - Emmerson, C. - Tetlow, G. (2009): The fiscal rules and policy framework. Elérhető: <https://www.ifs.org.uk/budgets/gb2009/09chap5.pdf> [letöltés:2016. augusztus 23.]
- [27.] Cullis, J. - Jones, P. (2003): Közpénzügyek és közösségi döntések. Budapest:Aula.
- [28.] Csapodi, P. (2007): A közpénzügyi szabályozás téziseinek legfontosabb üzenetei. *Pénzügyi Szemle*. 2007(2), pp.324-334.
- [29.] Csapodi, P. (2009): A közpénzügyek törvényi szabályozása, a közpénzek külső ellenőrzésének gazdaságtana. PhD értekezés. Elérhető: https://szie.hu/file/tti/archivum/Csapodi_disszertacio.pdf[letöltés:2016. augusztus 2.]
- [30.] Csörgits, L. (2013) A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása. PhD értekezés. Elérhető: http://doktiskjog.sze.hu/images/Cs%C3%B6rgits_disszert%C3%A1ci%C3%B3.pdf [letöltés:2015. május 20.]
- [31.] Dafflon, B. (2006): The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice. In: Handbook of fiscalfederalism. Cornwall: MPGBooks. pp.271–305.
- [32.] Danka, F. (2011): Önkormányzat, kistérség, járás; Szob. Elérhető: http://www.kormanyhivatal.hu/download/2/da/10000/Onkormanyzat_kisterseg_jaras.pdf [letöltés:2016. november 4.]
- [33.] Domokos, L. (2011): Hitelesség és rugalmasság - A magyar közpénzügyi keretrendszer változásai. *Pénzügyi Szemle*. 2011(3), pp.285–296.
- [34.] Domokos, L. (2012): Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek tapasztalatai. *Pénzügyi Szemle*. 2012(2), pp.165–173.
- [35.] Domokos, L. - Nyéki, M. - Jakovác, K. - Németh, E. - Hatvani, C. (2015):

- Kockázatelemzés és kockázatkezelés a közszférában és a közpénzügyi ellenőrzésben.
Pénzügyi Szemle. 2015(1), pp.7–28.
- [36.] Donath, L. - Dumiter, F. (2008): Autonomy in local public finance. In: *Önkormányzatok gazdálkodása - helyi fejlesztés*. Pécs.
- [37.] Döbrente, K. - Vida, S. (2004): A regionális politika és intézményrendszer szerepe Magyarországon. *Tér és Társadalom*. 18(4), pp.1–28.
- [38.] Duranton, G. (2009): Are Cities Engines of Growth and Prosperity for Developing Countries? In: *Urbanization and growth*. Washington: The World Bank. pp.67–113.
- [39.] ENSZ (1999): Classification of the Functions of Government (COFOG). Elérhető: Classification of the Functions of Government (COFOG) [letöltés:2016. július 7.]
- [40.] Európai Bizottság (2017): Európai Unió országok fiskális szabályainak adatbázisa. Elérhető:
http://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-database/s/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu-member-countries_en#the-fiscal-rule-strength-index-frsi [letöltés:2017. május 9.]
- [41.] Európa Tanács (1985): European Charter of Local Self-government. Elérhető:
<https://dlg.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/122.pdf> [letöltés:2016. február 28.]
- [42.] Filippetti, A. - Reggi, L. (2012): The impact of the Structural Funds in European regions: Quality of governments and political decentralization. Elérhető:
<http://ssrn.com/abstract=2114319> [letöltés:2012. augusztus 2.]
- [43.] Fogarasi, J. szerk. (2009): *A helyi önkormányzatok*. Budapest:HVG-Orac.
- [44.] Fukuyama F. (2016): *State-Building: The Missing Dimensions of Stateness*. Elérhető:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/politicaleconomy/FukuyamaPresent.pdf> [letöltés:2016. július 7.]
- [45.] Gál E. (2010a): *Az önkormányzatok adós- és követelésminősítésének elméleti és gyakorlati problémái*. Miskolci Egyetem. Elérhető:
http://www.gei.uni-miskolc.hu/phd/teziszfuzetek/gale_teziszfuzet_HUN.pdf [letöltés:2017. május 9.]
- [46.] Gál E. (2010b): Önkormányzatok és kereskedelmi bankok a pénz- és tőkepiac keresleti és kínálati oldalán. *Hitelintézeti Szemle*. 2010(3), pp.290–306.
- [47.] Gergely, J. szerk. (2005): *Autonómiák Magyarországon*. Budapest: L'Harmattan Kiadó.

- [48.] Giday, A. (2014): Önkormányzati finanszírozás - lépések a térségi vagyongazdálkodás felé? *Pénzügyi Szemle*. 2014(3), pp.403–412.
- [49.] Gil, C. - Ezcurra, R. - Pascual, P. - Rapun, M. (2002): Decentralization and regional economic disparities. *European Regional Science Association Conference Papers*.
- [50.] Gillette, C. P. (2012): Fiscal Federalism as a Constraint on States. *Harvard Journal of Law & Public Policy*. 35(1), pp.101–114.
- [51.] Gramlich, E. M. - Galper, H. (1973): State and Local Fiscal Behaviour and Federal Grant Policy. *Brookings Paper on Economic Activity*. 1973(1), pp.15–58.
- [52.] Gyirán, Z. (2016): Adósságkezelés, adósságrendezés az önkormányzati pénzügyekben. PhD értekezés. Elérhető: http://jog.unideb.hu/documents/doktori_nyilvanosvita/gyiranzoltan-ertekezes_titkositot.pdf [letöltés:2017. május 26.]
- [53.] Győrffi, D. (2012): Az államháztartásra vonatkozó jogszabályi változások a gyakorlatban. MKVK könyvvizsgálói konferencia. Budapest.
- [54.] Hegedűs Sz. (2016): Önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok eladósodottsági folyamatainak és tőkeszerkezetének vizsgálata Magyarországon. PhD értekezés. Elérhető: https://szie.hu/file/tti/archivum/Hegedus_Szilard_ertekezes.pdf [letöltés:2017. május 10.]
- [55.] Hines, J. R. - Thaler, R. H. (1995): Anomalies: The Flypaper Effect. *The Journal of Economic Perspectives*. 1995;9(5), pp.217–226.
- [56.] Holczreiter, M. - Papp, E. - Simon, B. (2015): Önkormányzati gazdálkodás. Budapest: Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem. Elérhető: http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/onkormanyzati-gazdalkodas.original.pdf [letöltés:2017. február 22.]
- [57.] Horváth, G. (2011): A járások válthatják fel a kistérségeket 2013-tól. Elérhető: <http://jarasok.com/jarasi-hirek/a-jarasok-valthatjak-fel-a-kistersegeket-2013-to1.html> [letöltés:2016. június 11.]
- [58.] Iljina, L. V. (1990): Pokazateli kreditosposobnosti predpri'yatij i praktika ih primineniya. *Dengi i Kredit*.
- [59.] Info-Datex (2006): Módszertani elemzés a nemfizetési valószínűség modellezéséhez.
- [60.] Jókay, K. (2008): Egy igazi Hungarikum: önkormányzati adósságrendezés 1996-2008. In: *Önkormányzatok gazdálkodása - helyi fejlesztés*. Pécs.

- [61.] Kalas, T. (2016): A közigazgatás kialakulása, fogalma, feladatai. Miskolci Egyetem. Elérhető:
<http://www.jogikar.uni-miskolc.hu/download.php?fileName=/projectSetup/files/koi/kozig1/kozigazgatas-fogalma.pdf> [letöltés:2016. február 28.]
- [62.] Kara, P. - Kusztosné, N. E. - Varga, S. (1992): A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai. Budapest: Agrocent Kiadó.
- [63.] Kassó, Zs. (2008): Átláthatóság, elszámoltathatóság, hatékony gazdálkodás - megbízható számviteli adatok nélkül lehetséges-e? In: Önkormányzatok gazdálkodása - helyi fejlesztés. Pécs.
- [64.] Kecső, G. (2008): Új önkormányzati feladat megállapításával egyidejű finanszírozási kötelezettség. In: Önkormányzatok gazdálkodása - helyi fejlesztés. Pécs.
- [65.] Kislexikon online (2016): Csőd fogalma. Elérhető:
http://www.kislexikon.hu/csod_csodeljaras.html [letöltés:2016. január 12.]
- [66.] Kollega, T. I. szerk. (2000): Magyarország a 20. században. 2. kötet. Szekszárd: Babits Kiadó. Elérhető: <http://mek.oszk.hu/02100/02185/html/index.html> [letöltés:2016. június 5.]
- [67.] Kolozsi, P. P. (2012): A helyi önkormányzatok eladósodottsága: okok, következmények és kihívások. *Pénzügyi Szemle*. 2012(2), pp.194-197.
- [68.] Kopátsy, S. (2011): Új közgazdaságtan - A minőség társadalma. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- [69.] Kornai, J. (1980): A hiány. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- [70.] Kovács, Á. (2008): Az önkormányzati rendszer működése - a pénzügyi ellenőr olvasata. In: Önkormányzatok gazdálkodása - helyi fejlesztés. Pécs.
- [71.] Kovács, Á. - Halmosi, P. (2012): A 2008-ban kirobbant gazdasági válság hatásai az államháztartásban - A válság elleni küzdelem nemzetközi szinten, Magyarország válságkezelési megoldásai nemzetközi tükröben. Szegedi Tudományegyetem. Elérhető:
<http://www.eco.u-szeged.hu/download.php?docID=39963> [letöltés:2017. április 27.]
- [72.] Kovács, Á. (2016a): Pénzügyek és a közjó. In: Térségek versenyképessége, intelligens szakosodása és újraparosodása. Szeged: JATE Press. Elérhető:
<http://www.eco.u-szeged.hu/download.php?docID=59312> [letöltés:2017. május 10.]
- [73.] Kovács, Á. (2016b): A polgár várakozásai és a pénzügyek. In: A magyar polgár. Budapest: TÁRKI. Elérhető:

- <http://www.tarki.hu/hu/news/2016/kitekint/magyarpolgar/amagyarpolgar.pdf>
[letöltés:2017. április 27.]
- [74.] Kovács, G. (2008): Önkormányzati kötvények és a tőkepiac. In: Önkormányzatok gazdálkodása. Pécs.
- [75.] Kovács, G. (2010): A magyarországi helyi önkormányzatok hitelfinanszírozása a válság tükrében. Széchenyi István Egyetem. Elérhető:
http://kgk.sze.hu/images/dokumentumok/kautzkiadvany2010/kovacs_gabor.pdf
[letöltés:2017. május 10.]
- [76.] Kóhalmi, Z. (2012): Showder Klub fellépés. Budapest. Elérhető:
https://www.youtube.com/watch?v=Qi8DF_Hj4YI&t=301s
- [77.] Krassner, S. (1984): Approaches to the State: Alternative Concepts and Historical Dynamics. *Comparative Politics*. 1984(16), pp.223–246.
- [78.] Kristóf, T. (2008): Gazdasági szervezetek fennmaradásának és fizetőképességének előrejelzése. PhD értekezés. Elérhető:
http://phd.lib.uni-corvinus.hu/370/1/kristof_tamas.pdf [letöltés:2016. október 9.]
- [79.] KSH (2012): A belföldi vándorlás főbb folyamatai, 1990-2011. Elérhető:
<https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/belfvand11.pdf> [letöltés:2017. május 7.]
- [80.] Lengyel, I. - Rechnitzer, J. (2004): Regionális gazdaságtan. Dialóg Campus Kiadó.
- [81.] Lentner, Cs. (2013): Közpénzügyek és államháztartástan. Budapest:Nemzeti Közszoigalati Egyetem.
- [82.] Lentner, Cs. (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*. 2014(3), pp.330–344.
- [83.] Lentner, Cs. (2015a): Önkormányzatok pénzügyi konszolidációja és működőképes állapotban tartásuk eszközrendszere. ResearchGate. Elérhető:
https://www.researchgate.net/publication/312496056_Onkormanyzatok_penzugyi_konszolidacioja_es_mukodokepes_allapotban_tartasuk_eszkozrendszere_26_fejezet
[letöltés:2017. április 17.]
- [84.] Lentner, Cs. (2015b): A helyi önkormányzati rendszer működésének egyes stratégiai kérdései - múlt és jövő. In: Felzárkózás vagy lemaradás? A magyar gazdaság negyedszázaddal a rendszerváltás után. Pázmány Péter Katolikus Egyetem. Budapest. (Heller Farkas könyvek). Elérhető:
https://jak.ppke.hu/uploads/collection/478/file/HellerKonyvek2_2015.pdf

[letöltés:2017. április 17.]

- [85.] Liu, L. - Pradelli, J. (2012): Financing Infrastructure and Monitoring Fiscal Risks at the Subnational Level. Washington: The World Bank. Report No.: 6069.
- [86.] Lóránt, Z. (2008): Az államháztartás helyi szintjéről a számvevőszéki tapasztalatokkal. Budapest: Saldo Kiadó.
- [87.] Lóránt, Z. - Varga S. (2010): Az Állami Számvevőszék tapasztalatai a helyi önkormányzatok gazdálkodásáról és működéséről. Budapest: Saldo Kiadó.
- [88.] Magyary Z. (1942): A mai magyar állam jellemzése. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest.
- [89.] Musgrave, R. A. - Musgrave, P. B. (1989): Public Finance in Theory and Practice. New York: McGraw-Hill.
- [90.] Musgrave, R. A. (1983): Who Should Tax Where and What? In: Tax Assignment in Federal Countries. Canberra: ANU Press.
- [91.] Némethy, A. (1955): Vitatás a területszervezés kérdéseiről. *Állam és igazgatás*. 1955(1), pp.96–101.
- [92.] NGM (2010): A Pénzügyminisztérium a költségvetési szervek részletes költségvetési előirányzatainak összeállítására szolgáló 2010. évi tájékoztató szerint az önkormányzatok költségvetési rendelet-tervezetében alkalmazandó főbb bevételi jogcím-csoportok. Elérhető: http://www.kormanyhivatal.hu/download/9/bc/00000/TF_Melleklet_a_segedlethez.pdf
[letöltés:2016. január 17.]
- [93.] Oakwood, A. (1998): Aforizmák kézikönyve. 2. kötet. Budapest: Bagolyvár Kiadó.
- [94.] Oates, W. E. (2005): Toward a Second-generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*. 2005(12), pp.349–373.
- [95.] Oates, W. E. (2008): On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*. 61(2), pp.313–334.
- [96.] Ódor, L. - Kiss, P. G. (2011): Kivétel erősíti? Fiskális szabályok a visegrádi országokban. MNB szemle.
- [97.] Pál, T. - Szilágyi, R. (2007): Az önellátó területi gazdaság megvalósításának körülményei. Budapest.

- [98.] Pálné, K. I. (2008): Helyi kormányzás Magyarországon. Budapest: Dialog Campus Kiadó.
- [99.] Pálné, K. I. (2013): Miért hagytuk hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*. 2013(4), pp.7–34.
- [100.] Pálné, K. I. - Finta I. (2014): Zárótanulmány a hazai önkormányzatok finanszírozási helyzetéről. MTA Regionális Kutatások Intézete.
- [101.] Pappné, S. L. (2013): A helyi önkormányzatok társulásai. Veszprém. Elérhető: <http://www.kormanyhivatal.hu/download/f/08/90000/A%20helyi%20%C3%B6nkorm%C3%A1nyzatok%20t%C3%A1rsul%C3%A1sai%20%C3%8Dr%C3%A1sv%C3%A9dett%20Kompatibilit%C3%A1si%20m%C3%B3d.pdf> [letöltés:2016. június 12.]
- [102.] Paróczai, P. (2007): Az önkormányzati rendszer kialakulása, helyzetértékelése, a továbbfejlesztés lehetséges útjai a kormányzati elképzelések tükrében. Budapest.
- [103.] Pénzportál (2016): Hitelképesség fogalma. Elérhető: http://www.penzportal.hu/index.cgi?r=&v=&l=&feaz=z76di849zi69e8v&mf=&p=gazd_szotar-speckereso&ska=h [letöltés:2016. szeptember 5.]
- [104.] Péteri, G. (2015): Kísérletezgetünk: önkormányzati feladatfinanszírozás. Elérhető: <http://kozjavak.hu/kiserletezgetunk-onkormanyzati-feladatfinanszirozaz> [letöltés:2017. május 9.]
- [105.] Peters, G. B. (2001): *Institutional Theory in Political Science*. 3. kiadás. London: Continuum.
- [106.] Pitti, Z. (2008): Az önkormányzati gazdálkodás modernizációja, avagy a dinamikus szinten tartás. In: *Önkormányzatok gazdálkodása - helyi fejlesztés*. Pécs.
- [107.] Reilly, W.J. (1931): *The law of retail gravitation*. Knickerbocker Press. Elérhető: <http://www.jourlib.org/references/21437> [letöltés:2016. szeptember 12.]
- [108.] Sajtos, L. - Mitev, A. (2007): *SPSS kutatási és adatelemzési kézikönyv*. Budapest: Alinea Kiadó.
- [109.] Samuelson, P. A. (1955): Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. *Review of Economics Statistics*. 37(4), pp.350–356.
- [110.] Samuelson, P.A. - Nordhaus, W. D. (2000): *Közgazdaságtan*. KJK Kerszöv Kiadó. Budapest.
- [111.] Sanford, C.T. (1984): *Economics of Public Finance*. 3. kiadás. Oxford: Pergamon Press.

- [112.] Simon, J. (2008): Az önkormányzatok elszámolási rendszerének problémái Magyarországon. In: Önkormányzatok gazdálkodása - helyi fejlesztés. Pécs.
- [113.] Solt, K. (2001): Makroökonómia. Tatabánya: Tri-Mester.
- [114.] Somlyódy, P. E. (2003): Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás. Budapest: Dialóg Campus Kiadó.
- [115.] Stiglitz, J. E. (2000): A kormányzati szektor gazdaságtana. Budapest: KJK Kerszöv Kiadó.
- [116.] Szántó, I. - Korom, E (2002): Amit a mérleg mutat. Budapest: Saldo Kiadó.
- [117.] Szigeti, E. (1998): Az aprófalvasodás és az önkormányzatok. In: Közigazgatás - szorítóban. Unió. Budapest.
- [118.] Takács, I. (2006): Elemzés. Gödöllő: SZIE Egyetemi Kiadó.
- [119.] Tállai, A. (2014): Egy év tükrében - Önkormányzati feladatfinanszírozás. Előadás: Országos Önkormányzati és Közigazgatási Konferencia. Budapest. Elérhető: konferenciak.advalorem.hu/uploads/files/BM_Feladatfinanszirozas%201%20eve.ppt [letöltés:2017. május 9.]
- [120.] Ter-Minassian, T. - Craig, J. (1997): Control of subnational government borrowing. In: Fiscal Federalism in Theory and Practice. IMF. Elérhető: https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUK Ewiz5uDdkI3QAhXCjCwKHeMRDzkQFggeMAA&url=https%3A%2F%2Fdisciplinas.stoa.usp.br%2Fpluginfile.php%2F824661%2Fmod_folder%2Fcontent%2F0%2F4.O.4%2520TER-MINASSIAN%253B%2520CRAIG.%2520Control%2520of%2520Subnational%2520Government%2520Borrowing.pdf%3Fforcedownload%3D1&usg=AFQjCNHWr0rCX4MzVRn3cubG79csHr7JOQ&sig2=9c5FOex7FhptPIOJrdlhMA&bvm=bv.137132246,d.bGg&cad=rja [letöltés:2016. május 24.]
- [121.] Tiebout, C. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*. 64(5), pp.116–124.
- [122.] Torma A. (2016): A közigazgatás funkciói és feladatai. Elérhető: <http://www.jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/koi/kozig1/a-kozigazgatas-funkcioi-es-feladatai-igazgatasszervezo.pdf> [letöltés:2016. július 7.]
- [123.] Tovmo, P. - Flach, T. (2002): The flypaper effect and political strength. *Economics of Governance*. 2002(3), pp.153–170.
- [124.] Urbánné, M. M. - Nagyné, P.K. - Szabó, V. (2013): A járási rendszer és az átalakított

önkormányzati feladat ellátási struktúra kialakításának hatása a településekre. In: Új hangsúlyok a területi fejlődésben. Pécs: JATEPress.

- [125.] Vas, G. (2011): Az önkormányzatok pénzügyi helyzete - Az önkormányzatok eladósodása. PricewaterhouseCoopers. Elérhető: http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/2011konf/vas_gyorgy_r.pdf [letöltés:2017. április 10.]
- [126.] Veres, M. (1979): A közösségi integráció szervezeti-jogi formái (a községi közös tanácsok és a községegyesítések tapasztalatai). Nyíregyháza:Nyírségi Nyomda.
- [127.] Vígvári, A. (2006): Közpénzügyi reformok megvalósításának egy lehetséges útja. *Pénzügyi Szemle*. 2006(2), pp.127–146.
- [128.] Vígvári, A. (2007): Fiskális politikai csodafegyver? Néhány gondolat az önkormányzatokra vonatkozó költségvetési szabályok kapcsán. *Pénzügyi Szemle*. 2007(3–4), pp.522–529.
- [129.] Vígvári, A. (2009a): Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*. LVI(július-augusztus), pp.709–730.
- [130.] Vígvári, A. (2009b): Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben. ÁSZ KUT. Elérhető: <http://www.faluszovetseg.hu/pkor.pdf> [letöltés:2016. október 16.]
- [131.] Vígvári, A. (2011): Pénzügyrendszer. Budapest: KJK Kerszöv Kiadó.
- [132.] Világbank (1997): World Development Report. The World Bank. Elérhető: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5980> [letöltés:2016. július 7.]
- [133.] Virág, M. (2001): Pénzügyi elemzés, csődelőrejelzés. Budapest:Kossuth Kiadó.
- [134.] Virág, M. (2004): Pénzügyi elemzés, csődelőrejelzés. Budapest:Aula.
- [135.] Virág, M. - Kristóf, T. (2005): Neutral networks in bankruptcy prediction - a comparative study on the basis of the first Hungarian bankruptcy model. *ActaOeconomica*. 55(4), pp.403–425.
- [136.] Vo, D. H. (2010): The Economics of Fiscal Decentralization. *Journal of Economics Surveys*.24(1), pp.657–679.
- [137.] 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről
- [138.] 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

- [139.] 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
- [140.] 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról
- [141.] 1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről
- [142.] 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
- [143.] 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról
- [144.] 2011. évi CLXXXIX törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- [145.] Az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló 353/2011. (XII. 30) Kormány rendelet. 353/2011.

2. számú melléklet

A települési önkormányzatok bevételeinek bontása
Az önkormányzati elemi beszámolóban szereplő adók a Pénzügyminisztérium által 2010-ben kiadott szerkezetben

I	Működési bevételek (I=1+6)	
1	Intézményi működési bevételek (1=2+3+4+5)	
2	Hatósági jogkörhöz köthető működési bevételek	
3	Egyéb saját bevétel	
4	ÁFA-bevételek-visszatérülések	
5	Hozam- és kamatbevételek összesen	
6	Önkormányzatok sajátos működési bevételei (6=7+8+9+10+11)	
7	Illetékek	Használói díjak
8	Helyi adók	
		Jövedelmi típusú adók
		Iparüzési adó állandó jelleggel végzett tevékenység után
		Iparüzési adó nem állandó jelleggel végzett tevékenység után
		Vagyoni típusú adók
		Építmény adó
		Telekadó
		Idegenforgalmi adó épület után
		Fejadó
		Vállalkozások kommunális adója
		Magánszemélyek kommunális adója
		Idegenforgalmi adó tartózkodás után
		Forgalmi típusú adók
		Egyéb helyi adók
9	Átengedett központi adók	
10	Bírságok, pótlékok	
		Pótlékok, bírságok
		Környezetvédelmi bírság
		Természetvédelmi bírság
		Műemlékvédelmi bírság
		Építésügyi bírság
		Talajterhelési díj
11	Egyéb sajátos bevételek	
II	Támogatások (II=12)	
12	Önkormányzatok költségvetési támogatása (12=13+14)	
13	Szabad felhasználású támogatások	
		Normatív hozzájárulások
		Központosított előirányzatok
14	Kötött felhasználású támogatások	
		Helyi önkormányzatok által fenntartott, illetve támogatott előadó művészeti szervezetek
		ÖNHKI
		Tartósan fizetésektelen önkormányzatok támogatása (CSŐD)
		Működésektelen helyi önkormányzatok egyéb támogatása (CSŐD)
		Normatív kötött felhasználású támogatások
		Fejlesztési célú támogatások
		Címzett támogatás
		Céltámogatás
		A helyi önkormányzatok fejlesztési feladatainak támogatása
		Vis major tartalék
		4-es metró
		A leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatásának támogatása
		Egyéb központi támogatás
		A megyei önkormányzatok adóssághozzájárulási támogatása
III	Felhalmozási és tőke jellegű bevételek	
		Tárgyi eszközök, immateriális javak értékesítése
		Önkormányzatok sajátos felhalmozási és tőke bevételei
		Pénzügyi befektetések bevételei (osztalék és hozambevétel, tartós részesedések értékesítéséből származó bevételek)
IV	Támogatás értékű bevételek	
		Támogatásértékű működési bevételek összesen
		Támogatásértékű felhalmozási bevételek összesen
V	Véglegesen átvett pénzeszközök	
		Működési célú pénzeszköz átvétel államháztartáson kívülről
		Felhalmozási célú pénzeszköz átvétel államháztartáson kívülről
VI	Támogatási kölcsönök visszatérülése, igénybevétele, alap- és vállalkozási tevékenység közötti elszámolások	
		Támogatási kölcsönök visszatérülése és igénybevétele összesen
		Alap- és vállalkozási tevékenység közötti elszámolások
VII	Önkormányzati költségvetési bevételek összesen (VII=I+II+III+IV+V+VI)	

3. számú melléklet

Önkormányzati adósságrendeziési eljárások Magyarországon 1996-2012. I. félév között

		Önkormányzat	Népesség	Adósság (millió Ft)	Eljárás kezdete	Eljárás vége	Oka	Eredménye
1	1996_1	Bakonszeg (I.)	1 278	152	1996.08.22	1998.07.23	átgondolatlan vállalkozás, törvénysértések	vagyonfelosztás
2	1996_2	Csány	2 298	46	1996.08.15	1997.04.03	gázberuházás	egyezség
3	1996_3	Páty	4 998	400	1996.08.15	1999.03.04	infrastrukturális beruházások	vagyonfelosztás
4	1996_4	Bátorliget (I.)	783	79	1996.08.22	1997.03.26	közműberuházás	egyezség
5	1996_5	Egerszólát	1 107	24	1996.08.25	1997.04.03	gázberuházás	egyezség
6	1996_6	Nágocs (I.)	856	123	1996.09.05	1998.07.23	büntetőeljárás, meggondolatlan vállalkozás	egyezség
7	1996_7	Kács	654	32	1996.12.12	1997.07.24	gázberuházás	egyezség
8	1997_1	Domaháza	1 082	22	1997.11.20	1998.06	törvénysértések	egyezség
9	1998_1	Bátorliget (II.)	783	18	1998	1998	működési forráshiány	ÖNHKI
10	1998_2	Somogyudvarhely	1 208	31	1998.03.15	1998.11.19	gázberuházás	egyezség
11	1999_1	Sóstófalva	3 509	6	1999.01.21	1999.12.30	faluház építése	egyezség
12	1999_2	Sáta (I.)	1 391	55	1999.02.25	2002.08.01	gáz- és egyéb közműberuházások	vagyonfelosztás
13	1999_3	Sorokpolány	825	11	1999.04.01	1999.12.30	jogosulatlan áfa visszaigénylés	egyezség
14	1999_4	Csepreg	3 333	89	1999.04.15	2000.04.27	jogosulatlan áfa visszaigénylés	vagyonfelosztás
15	1999_5	Somogyfajsz	553	86	1999.07.29	2001.09.13	bűncselekmény	vagyonfelosztás
16	2000_1	Bakonszeg (II.)	1 278	60	2000.08.03	2001.09.26	újabb eljárás az első eljárásban ki nem elégített hitelezők miatt	vagyonfelosztás
17	2000_2	Gilvánfa	341	26	2000.09.21	n.a.	közműtartozás	vagyonfelosztás
18	2000_3	Nágocs (II.)	856	46	2000.09.21	2002.05.09	újabb eljárás	vagyonfelosztás
19	2001_1	Atkár	1 685	98	2001.10.25	2002.08.01	gázberuházás	egyezség
20	2003_1	Dunafalva	1 185	69	2003.03.13	2005.12.29	gázberuházás, büntetőeljárás	vagyonfelosztás
21	2005_1	Forró	2 547	163	2005.04.07	2005.12.15	nincs információ	egyezség
22	2005_2	Felsőmocsolád	559	39	2005.08.11	n.a.	működési forráshiány	vagyonfelosztás
23	2007_1	Nemesgulács	1 100	118	2007.06.21	2008.01.28	vitatott szállítói tartozás	egyezség
24	2007_2	Nick	563	91	2007	jelenleg is tart	jogosulatlan áfa visszaigénylés	n.a.
25	2008_1	Boba	822	40	2008	n.a.	környezetvédelmi bírság befejezetlen szennyvízberuházás miatt	egyezség
26	2008_2	Jásztelek	1 775	10	2008	n.a.	munkaügyi per miatt kártérítés	n.a.
27	2008_3	Kajászó	986	85	2008	n.a.	egészségügyi, kulturális, temetési és sport beruházás	egyezség
28	2008_4	Neszmély	1 444	140	2008	n.a.	környezetvédelmi bírságok illegális személtlerakóhely miatt, illegális garanciavállalás non-profit vállalatok kölcsöneihez	vagyonfelosztás
29	2008_5	Ópályi	2 983	64	2008	n.a.	túlzott működési kiadások az általános iskolához kapcsolódóan	egyezség
30	2008_6	Pilisjászfalu	993	300	2008	n.a.	működési forráshiány	egyezség
31	2008_7	Tiszaderzs	1 357	71	2008	jelenleg is tart	helyi útépítés, sport aréna építés, büntetőeljárás a polgármester ellen	vagyonfelosztás
32	2009_1	Biri	1 398	60	2009	n.a.	rosszul vezetett iskola, közétkeztetés	egyezség
33	2009_2	Kisnamény	322	n.a.	2009	n.a.	jogellenesen felvett normatíva MÁK általi visszavonása	n.a.
34	2009_3	Selyeb	497	140	2009	n.a.	jogellenesen felvett normatíva MÁK általi visszavonása	n.a.
35	2009_4	Tiszavalk	322	7	2009	n.a.	jogellenesen felvett normatíva MÁK általi visszavonása	n.a.

36	2010_1	Esztergom	30 928	25 000	2010	n.a.	testület/polgármester ellentéte, kifizetetlen számlák	egyezség
37	2010_2	Magyardomb-egyház	259	n.a.	2010	n.a.	nincs információ	n.a.
38	2010_3	Nagydobos	2 194	n.a.	2010	n.a.	szállítói és hitelintézeti kötelezettségek	n.a.
39	2010_4	Nemesvid	830	750	2010	jelenleg is tart	CHF alapú adósság szennyvízberuházásból, árfolyamnövekedés	n.a.
40	2010_5	Ósi	2 081	n.a.	2010	jelenleg is tart	szállítói és hitelintézeti kötelezettségek	n.a.
41	2010_6	Ráckeresztúr	3 300	1 000	2010	n.a.	szállítói hitelek, jogosulatlan áfa visszaigénylés, büntetőeljárás	n.a.
42	2010_7	Sáta (II.)	1 391	90	2010	jelenleg is tart	kifizetetlen számlák meghiusult iskola konszolidáció miatt, társulási hajlandóság hiánya a szomszédos községekkel	n.a.
43	2010_8	Somoskőújfalu	2 234	0,18	2010	n.a.	beruházási, szállítói tartozás	egyezség
44	2010_9	Szigetvár	11 353	3 500	2010	n.a.	működési forráshiány, beruházás, PPP beruházások	egyezség
45	2011_1	Aba	4 657	n.a.	2011	n.a.	szennyvíztisztító beruházás	n.a.
46	2011_2	Abádszalók	4 276	n.a.	2011	jelenleg is tart	iskolafejlesztés, óvodafejlesztés, orvosi rendelő beruházás, csökkenő központi finanszírozás	n.a.
47	2011_3	Gelse	1 080	1 600	2011	jelenleg is tart	termálfürdő beruházás	vagyonfelosztás
48	2011_4	Gönc	2 060	n.a.	2011	n.a.	uszoda, betegellátó központ beruházás	n.a.
49	2011_5	Heves Megyei Önkormányzat		6 200	2011	n.a.	beruházások	megszűnt az intézmények átadása miatt
50	2011_6	Kiscséc	208	n.a.	2011	jelenleg is tart	működési forráshiány	n.a.
51	2011_7	Kótelek	1 631	n.a.	2011	jelenleg is tart	szállítói és hitelintézeti kötelezettségek	n.a.
52	2011_8	Tiszabó	1 936	120	2011	jelenleg is tart	szállítói tartozás	vagyonfelosztás
53	2011_9	Tiszabura	2 801	150	2011	jelenleg is tart	működési forráshiány	n.a.
54	2011_10	Verseg	1 351	n.a.	2011		nincs információ	n.a.
55	2011_11	Versend	925	2	2011	jelenleg is tart	szállítói és hitelintézeti kötelezettségek	n.a.
56	2012_1	Zádorfalva	475	n.a.	2011		nincs információ	n.a.
57	2012_2	Gacsály	890	29	2012	jelenleg is tart	szállítói és hitelintézeti kötelezettségek	n.a.
58	2012_3	Hásságy	268	n.a.	2012	jelenleg is tart	nincs információ	n.a.
59	2012_4	Olasz	640	n.a.	2012	jelenleg is tart	nincs információ	n.a.
60	2012_5	Salomvár	621	30	2012	jelenleg is tart	kártérítés fizetése bűncselekmény miatt	n.a.
61	2012_6	Seregélyes	4668	n.a.		jelenleg is tart	nincs információ	n.a.
62	2012_7	Heves		n.a.	2012	jelenleg is tart	szállítói és hitelintézeti kötelezettségek	n.a.
63	2012_8	Vizsoly		1	2012	jelenleg is tart	el nem ismert szállítói kötelezettség	n.a.

Forrás:

IGE (2012): Önkormányzati csőd eljárás - néhány tipikus eset leírása. Online: www.ige.hu/magyar/index.php?n=old&kod=23
 Accessed: 2012/09/13

Jókay K. - Veres-Bocskay K (2009): Egy igazi hungarikum: az önkormányzati adósságrendezési eljárás. Pénzügyi Szemle. Vol. LIV. No 1. pp.172-183.

Jókay K. (2003): Municipal Debt Management and Bankruptcy Intervention in Hungary 1992-2002 - Policy Suggestions for Russian Federation Legislation

Jókay K. - Osváth L. - Sóvágó Gy. - Szmétana György (2004): Az önkormányzati adósságrendezések oknyomozása 1996-2003.

Jókay K. (2008): Egy igazi hungarikum: önkormányzati adósságrendezés 1996-2008. Önkormányzatok gazdálkodása - helyi fejlesztés (konferencia kiadvány). Pécs. pp. 165-170.

Belügyminisztérium adatszolgáltatás

A melléklet azokat a mutatószámokat tartalmazza, amelyeket a különböző szakirodalmakban az önkormányzatok gazdasági tevékenységének elemzéséhez javasolnak alkalmazni. Ezen kívül a mutatók között szerepelnek még az Állami Számvevőszék munkatársai által alkalmazott szakértői mutatók, valamint azok a mutatószámok is, amelyeket hasznosnak tartottam bevinni a vizsgálatba. A mutatót tartalmazó táblázat forrás mezőjében betűvel jelöltem, hogy melyik mutató honnan származik. A betűkódok:

- Á - ÁSZ által korábban alkalmazott szakértői mutatók
- Sz - a szakirodalomban megtalálható mutatószámok
- S - a beszámoló adatai alapján saját mutatószámok

A mutatószámokhoz forrásként használt szakirodalmak:

- Csermák, J., Györffi, D., Pintérmé, C.J., Printz, J., 2004. A költségvetési szervek gazdasági tevékenységének elemzése. Perfekt Kiadó, Budapest.
- Béhm, I., 1996. Gazdasági-pénzügyi mutatók gyűjteménye. Novorg Kiadó, Budapest.
- Bíró, T., Pucsek, J., Szántó, I., 2001. Vállalkozások tevékenységének komplex elemzése. Perfekt Kiadó.
- Szántó, I., Korom, E., 2002. Amit a mérleg mutat. Saldo Kiadó, Budapest.
- Takács, I., 2006. Elemzés, Szent István Egyetem, Gödöllő.

A csodelőrejelző modellhez a mutatókat a 2010-es beszámolóból gyűjtöttem ki, de esetenként a mutató jellegétől függően más évek adataira is szükség volt - ezeket a megjegyzés rovatban jelöltem.

Ssz.	Forrás	Mutató megnevezése (ha van)	Számítás	Úrlap/Sor	Megjegyzés
1	Sz	Befektetett eszközök aránya	Befektetett eszközök / Összes eszköz	01/30; 01/68	
2	Sz	Immateriális javak aránya	Immateriális javak / Összes eszköz	01/07; 01/68	
3	Sz	Tárgyi eszközök aránya	Tárgyi eszközök / Összes eszköz	01/16; 01/30	
4	Sz	Befektetett pénzügyi eszközök aránya	Befektetett pénzügyi eszközök / Befektetett eszközök	01/23; 01/30	
5	Sz	Átadott és átvett eszközök aránya	Üzemeltetésre, kezelésre átadott, koncesszióba adott, illetve vagyonkezelésbe vett eszközök / Befektetett eszközök	01/29; 01/30	
6	Sz	Forgó eszközök aránya	Forgó eszközök / Összes eszköz	01/67; 01/68	
7	Sz	Követelések aránya	Követelések / Összes eszköz	01/49; 01/68	
8	Sz	Adósok aránya	Adósok / Összes eszköz	01/39; 01/68	

9	Sz	Tőkeerősség	Saját tőke / Összes forrás	01/78; 01/136	
10	Sz	Tartalékok aránya	Tartalékok / Összes forrás	01/94; 01/136	
11	Sz		Kiadás megtakarítások / Tartalékok	01/83; 01/91; 01/94	
12	Sz	Tartalék változás	$\ln(n1-n0)$	01/94; 01/85*	*2009-es
13	Sz	Eladósodottsági mutató	Hosszú lejáratú kötelezettségek / Összes forrás	01/101; 01/136	
14	Sz	Hosszú lejáratú kötelezettségek aránya	Hosszú lejáratú kötelezettségek / Kötelezettség összesen	01/101; 01/135	
15	Á	Adósság esedékességi aránymutató	Rövid lejáratú kötelezettségek / Kötelezettség összesen	01/127; 01/135	
16	Sz		Beruházási és fejlesztési hitelek + tartozások fejlesztési célú kötvénykibocsátásból / Összes forrás	01/96; 01/98; 01/136	
17	Sz		Működési célú kötvénykibocsátás / Rövid lejáratú kötelezettségek	01/104; 01/127	
18	Sz	Idegen tőke-fedezet / Eladósodottsági mutató	Kötelezettségek összesen / Összes forrás	01/135; 01/136	
19	Sz	Adósság változás	$\ln(n1-n0)$	01/39; 01/39*	*2009-es
20	Sz	Fedezet I.	Saját tőke / Befektetett eszközök	01/78; 01/30	
21	Sz	Pénzügyi eszközök átlagos eredményhozama	Kamatbevételek / Pénzügyi eszközök (rövid + hosszú)	07/27; 01/23; 01/56	
22	Sz	Idegen forrás átlagos költsége	Hitelek, kölcsönök, kötvénykibocsátás / Fizetett Kamat	01/100; 01/101; 01/102; 01/103; 03/66	
23	Sz	Koncesszió-gazdálkodás	Koncessziós bevétel / Koncesszióba adott vagyon	16/34; 16/35; 01/29	
24	Sz	Vállalkozási tevékenység értékelése	Vállalkozási tevékenység pénzforgalmi eredménye (pénzforgalmi maradványa) $\ln(n1-n0)$	30/48; 30/56*	*2009-es
25	Sz	Vállalkozási tevékenység eredményének felhasználása alapfeladatra	Vállalkozási tevékenység pénzforgalmi eredménye (pénzforgalmi maradványa) / Alaptevékenység ellátására felhasznált tárgyévi eredmény	30/48; 30/51	
26	Sz	Kiadások fedezettségi mutatója	Kiadások összesen / Bevételek összesen	80/241; 80/242	

27	Á	Többletbevétel aránya	(Bevételek összesen - Kiadások összesen) / Bevételek összesen	80/241; 80/242	
28	Sz	Átlagos vevő kintlévőségi futamidő	Kötelezettségek áruszállításból és szolgáltatásból / Egy napra jutó személyi és dologi kiadások összesen	01/105; 02/49; 02/56; 03/70	
29	S	Bevételek tervezésének megbízhatósága	Bevételek összesen abs(teljesítés/terv)	80/242	
30	S	Helyi adóbevétel tervezésének megbízhatósága	Helyi adók összesen abs(teljesítés/terv)	16/11	
31	S	Kiadások tervezésének megbízhatósága	Kiadások összesen abs(teljesítés/terv)	80/241	
32	S	Felhalmozási kiadások tervezésének megbízhatósága	Felhalmozási kiadások összesen abs(teljesítés/terv)	80/98	
33	Sz	Forgóeszköz lekötöttségi mutató	Készletek / Forgó eszközök	01/37; 01/67	
34	Sz	Szabad forgóeszközök aránya	(Követelések+Értékpapírok+Pénzeszközök) / Forgóeszközök	01/49; 01/56; 01/61; 01/67	
35	Sz	Tőkefeszültségi mutató	Kötelezettségek / (Saját tőke + Tartalékok)	01/135; 01/78; 01/94	
36	Sz	Tőkefinanszírozási mutató	Tartalékok / Saját tőke	01/94; 01/78	
37	Sz	Likviditási gyorsráta I.	Pénzeszközök / Rövid lejáratú kötelezettségek	01/61; 01/127	
38	Sz	Likviditási gyorsráta II.	(Követelések+Értékpapírok+Pénzeszközök) / Rövid lejáratú kötelezettségek	01/49; 01/56; 01/61; 01/127	
39	Sz	Likviditási ráta	Forgó eszközök / Rövid lejáratú kötelezettségek	01/67; 01/127	
40	Sz	Forgótőke hányad	(Forgó eszközök - Rövid lejáratú kötelezettségek) / Saját tőke	01/67; 01/127; 01/78	
41	Sz	Vállalkozási tevékenység kiadási szintje	Vállalkozási tevékenység kiadásai / Vállalkozási tevékenység bevételei	30/46; 30/22	
42	Sz	Vállalkozás eredményhányada	Vállalkozási tevékenység helyesbített eredménye / Vállalkozási tevékenység bevételei	30/55; 30/22	

43	Sz	Vállalkozási tevékenység nettó haszonkulcsa	(Vállalkozási tevékenység helyesbített eredménye - Befizetési kötelezettség) / Vállalkozási tevékenység pénzforgalmi eredménye	30/55; 30/56; 30/48	
44	Sz		Immateriális javak állományváltozása (bruttó érték) / Összes eszköz	38/21; 01/68	Azonos soron, de eltérő oszlopban szereplő értékek
45	Sz		Ingatlanok és kapcsolódó vagyoni értékű jogok állományváltozása (bruttó érték) / Összes eszköz	38/21; 01/68	
46	Sz		Üzemeltetésre, kezelésre átadott, koncesszióba adott, vagyonkezelésbe vett eszközök állományváltozása (bruttó érték) / Összes eszköz	38/21; 01/68	
47	Sz		Gépek, berendezések, felszerelések, járművek, tenyészállatok állományváltozása (bruttó érték) / Összes eszköz	38/21; 01/68	
48	Á	Saját vagyon változása	(Saját tőke + Tartalékok) / Összes eszköz	01/78; 01/94; 01/68	
49	Sz	Immateriális javak elavultsága	Immateriális javak elszámolt értékcsökkenése / Immateriális javak bekerülési értéke (bruttó érték)	38/31; 38/21	Azonos soron, de eltérő oszlopban szereplő értékek
50	Sz	Ingatlanok és kapcsolódó vagyoni értékű jogok elhasználtsága	Ingatlanok és kapcsolódó vagyoni értékű jogok elszámolt értékcsökkenése / Ingatlanok és kapcsolódó vagyoni értékű jogok bekerülési értéke (bruttó érték)	38/31; 38/21	
51	Sz	Üzemeltetésre, kezelésre átadott, koncesszióba adott vagyonkezelésbe vett eszközök elhasználtsága	Üzemeltetésre, kezelésre átadott, koncesszióba adott vagyonkezelésbe vett eszközök elszámolt értékcsökkenése / Üzemeltetésre, kezelésre átadott, koncesszióba adott vagyonkezelésbe vett eszközök bekerülési értéke (bruttó érték)	38/31; 38/21	

52	Sz	Gépek, berendezések, felszerelések, járművek, tenyészállatok elhasználódottsága	Gépek, berendezések, felszerelések, járművek, tenyészállatok elszámolt értékcsökkenése / Gépek, berendezések, felszerelések, járművek, tenyészállatok bekerülési értéke (bruttó érték)	38/31; 38/21	
53	S	Helyi adók aránya a bevételben	Helyi adók összesen / Bevételek összesen	16/11; 80/242	
54	S	Kiadások helyi adó fedezettsége	Helyi adók összesen / Kiadások összesen	16/11; 80/241	
55	S	Lakosok száma	Lakosok száma	50/04	
56	Á	Törlesztés fedezettsége	(Kamatkiadás+Hitel törlesztőrészlet) / Bevételek - (kiadás - kamat)	03/66; 80/219; 80/221; 80/227; 80/241; 80/242	
57	Á	ÖNHIKI aránya a finanszírozásban	ÖNHIKI / Bevételek összesen	16/41; 80/242	
58	Á	Bevétel rugalmassági index	Szűkített saját bevétel / Bevételek összesen	16/01; 16/11; 16/15; 07/27; 80/242	
59	Á	Kiadás rugalmassági index	Felhalmozási kiadások összesen / Kiadások összesen	80/98; 80/241	
60	Sz	Önkormányzat költségvetési támogatásának aránya	Önkormányzat költségvetési támogatása / (Kiadások összesen - Címzett támogatások - Céltámogatások)	80/211; 80/241; 16/50; 16/51	
61	Sz	Működési kiadások aránya	Működési kiadások / (Kiadások összesen - Címzett támogatások - Céltámogatások)	80/55; 80/241; 16/50; 16/51	
62	Sz	Egyéb aktív és passzív pénzügyi elszámolás aránya	Egyéb aktív és passzív pénzügyi elszámolás összesen / Záró pénzkészlet	01/66; 01/134; 29/04	
63	Sz	Gazdálkodás eredményessége	Tartalékok / Bevételek összesen	01/94; 80/242	
64	S	Kamattartozás mértéke	Kamatkiadások / Tárgyévet érintő, de a tárgyévben meg nem fizetett kamat összege	03/66; 53/28	
65	S	Személyi jellegű kiadások aránya	Személyi juttatások / Működési kiadások	02/49; 02/56; 80/55	
66	S	Önkormányzat központi költségvetés függősége	(Bevételek összesen - Önkormányzat költségvetési támogatása) / Kiadások összesen	80/242; 80/211; 80/241	
67	Sz	Fedezet II	(Saját tőke+Hosszú lejáratú kötelezettségek) / Befektetett eszközök	01/78; 01/101; 01/30	

68	S	Kötelezettségállomány változása a mérlegfőösszeg változásához képest	delta Kötelezettségek összesen / delta Források összesen	01/135; 01/136; 01/126*, 01/127*	*2009-es
69	Sz	Behajthatatlan követelés	Van/nincs	53/44	

A fizetésképtelenséget előrejelző modell input változóin végzett főkomponens elemzés rotált komponens mátrixa.

Rotated Component Matrix^a

	Component															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Eladósodottsági mutató	,970	-,020	,047	-,004	-,082	,013	-,016	-,035	-,025	,061	-,049	,007	,004	,025	,064	-,008
Fedezet I. v16	-,950	,079	-,145	-,025	,077	-,039	,023	,111	,026	,028	-,032	-,074	-,061	-,028	,053	-,027
Eladósodottsági mutató (idegen tőke fedezet)	,946	-,010	,072	,021	-,024	,035	-,012	-,028	,005	,056	-,060	-,011	,008	,032	,046	-,002
Tőkeerősség	,941	-,092	-,014	-,022	-,046	,040	-,049	-,153	-,054	,110	,089	,070	,074	,029	-,020	,005
Tőkefeszültségi mutató	-,906	,042	-,221	-,177	,057	-,035	,011	,110	,020	-,092	,091	-,055	-,093	,018	,058	-,028
Hosszú lejáratú kötelezettségek	,834	-,075	,027	-,047	,063	,091	,088	-,098	,004	,120	,068	,105	,083	,020	-,133	-,015
Adósság esedékességi mutató	,736	,138	-,064	,056	-,156	-,073	-,061	,146	,064	-,114	-,097	-,262	-,189	-,040	,287	-,052
Adósság esedékességi mutató	-,701	-,141	,005	-,053	,135	,056	,041	-,190	-,097	,137	,144	,248	,231	,064	-,291	,064
Bevétel rugalmassági index	-,033	,959	,003	-,012	,044	-,013	-,069	,017	-,011	,028	-,083	,022	,019	,027	-,031	,013
Helyi adók aránya a bevételben	-,068	,956	-,017	-,002	,051	-,013	-,050	-,001	-,005	,022	-,034	,027	,034	,013	-,037	,017
Kiadások helyi adó fedezettsége	-,085	,909	,137	,217	,085	-,021	-,027	-,020	,012	,040	-,024	,027	,057	-,007	-,022	,000
ÖNHIKI aránya a finanszírozásban	-,044	-,364	-,035	-,016	-,119	-,135	-,033	,252	-,160	-,002	,182	,062	,056	-,130	-,045	,207
Likviditási gyorsráta II.	,077	,050	,955	,215	-,009	,020	,043	,035	,013	-,006	-,075	-,002	,020	-,028	-,006	-,005
Likviditási ráta	,065	,053	,954	,201	-,008	,013	,052	,051	,024	-,013	-,093	,006	,009	-,035	-,006	-,009
Likviditási gyorsráta I.	,161	-,009	,898	,070	-,096	,027	,028	,045	-,003	-,061	-,085	,009	-,038	,024	-,036	,021
Befektetett eszközök aránya	-,326	-,021	-,538	-,421	-,023	-,051	-,073	,019	,032	-,309	,326	,006	-,107	,105	,056	-,028
Kiadások fedezettségi mutatója	-,050	-,064	-,291	-,906	-,005	,004	-,061	,052	-,008	-,004	,130	,001	-,014	-,002	,027	,017
v27 (Binned) Többletbevétel aránya	,063	,035	,132	,899	-,006	,013	,073	-,045	-,027	-,038	-,125	,015	-,022	,004	-,055	,016
Önkormányzat központi költségvetési függősége	-,027	,354	,393	,650	,117	-,009	,078	-,136	,333	,024	,014	-,104	,004	,023	,028	-,086
Tárgyi eszközök aránya	-,163	,101	-,095	,025	,909	-,010	-,015	,071	,061	-,044	,026	-,023	-,153	,040	,036	,023
Átadott és átvett eszközök aránya	,102	-,182	,070	-,013	-,902	-,004	,010	-,031	-,077	,038	,005	,016	-,021	-,037	,022	,002
SMEAN(v51) Üzemeltetésre, kezelésre átadott, koncesszióba adott vagyonkezelésbe vett eszközök elhasználtsága	-,059	-,105	,143	,067	,534	,043	,123	,140	,261	,335	,027	,191	,166	-,110	,011	-,061
Immateriális javak aránya	,084	-,035	,019	,028	-,001	,845	,004	,037	-,026	,064	-,022	-,010	-,018	-,058	-,024	,019
Immateriális javak elavultsága	-,002	-,047	,012	,021	,103	-,803	,011	,028	-,035	-,045	,045	,167	,111	,058	-,073	-,254
v44 (Binned)	,055	,001	,049	,006	,112	,775	-,053	,125	-,009	-,016	,034	-,009	,039	,080	-,046	-,145
Kiadások tervezésének megbízhatósága	,003	-,063	,037	-,040	-,008	,031	,878	,020	,111	,036	,092	-,027	,053	-,091	-,033	-,148
Bevételek tervezésének megbízhatósága	,010	,006	,358	,394	,036	,014	,750	-,024	,093	,045	,047	-,016	,089	-,089	-,033	-,128
Felhalmozási kiadások tervezésének megbízhatósága	-,032	-,088	-,032	,073	,040	-,113	,656	-,038	-,047	,003	-,128	,034	-,049	,050	-,055	,190

Szabad forgóeszközök aránya	,164	-,199	,110	,204	,094	-,060	-,323	-,113	-,125	,240	-,235	-,107	,088	,057	-,047	,036
Személyi jellegű kiadások aránya	-,113	-,164	,030	-,046	,067	,133	-,034	,729	,024	,076	,183	,171	-,117	-,066	-,121	,017
Működési kiadások aránya	-,108	,007	,004	-,111	,093	-,026	-,114	,721	-,248	-,030	-,077	,067	,013	,028	-,143	,110
Átlagos vevő kintlévőségi futamidő	,036	-,181	-,100	-,031	,041	-,120	-,225	-,576	,167	-,018	,245	,167	,058	-,043	-,251	,085
Lakosok száma	,261	,378	-,120	,065	-,187	-,094	-,071	-,456	-,125	-,085	-,045	-,033	-,060	,163	,183	,040
Kiadás rugalmassági index	,068	,024	,030	,008	,135	-,057	,077	-,178	,740	-,080	-,100	-,157	-,012	-,017	,029	,040
Önkormányzatok költségvetési támogatásának aránya	,045	-,511	-,006	-,109	-,105	-,003	-,048	,165	-,584	-,009	-,090	,189	,092	-,099	-,054	,113
v45 (Binned)	-,130	-,140	,014	-,064	,289	,100	,210	-,053	,495	-,151	-,165	-,205	-,092	-,059	-,072	,030
Koncesszió gazdálkodás	-,098	-,039	-,071	,118	-,310	-,077	-,144	,046	,408	-,019	,040	,318	,125	,347	,220	-,071
Követelések aránya	,070	-,017	-,054	,024	,014	,097	-,033	-,014	-,046	,872	-,022	-,031	,056	-,038	-,055	-,001
Adósok aránya	,117	,113	,007	-,038	-,022	-,001	,059	,080	-,093	,855	,007	,038	-,094	-,002	,022	-,013
v56 (Binned) Törlesztés fedezettsége	,133	-,049	-,194	-,039	-,040	-,022	-,028	,036	-,017	,075	,721	-,109	-,072	-,048	,107	,037
v40 (Binned) Forgótőke hányad	,159	,162	,049	,346	-,006	,009	,069	,253	,049	,160	-,670	-,146	-,107	-,115	,084	-,006
Idegen forrás átlagos költsége	-,271	-,047	-,096	-,115	,124	-,015	,149	,143	-,219	-,023	,532	,033	,125	-,046	-,109	,130
Gépek, berendezések, felszerelések, járművek, tenyészállatok elhasználtsága	,007	-,085	-,004	-,019	,084	-,022	-,019	,253	-,111	,023	-,048	,729	-,041	-,114	,067	-,004
v47 (Binned)	-,074	-,181	-,019	,027	,110	,226	-,072	,161	,286	,031	-,042	-,636	,118	-,069	-,073	-,092
Pénzügyi eszközök átlagos eredményhozama	,034	,030	,056	-,065	-,028	,120	-,007	,000	,052	,082	-,193	,203	-,691	-,021	-,216	-,123
Befektetett pénzügyi eszközök aránya	,222	,252	,092	-,047	-,202	-,024	,017	-,149	,043	,021	-,105	,029	,608	-,013	-,197	-,089
Ingatlanok és kapcsolódó vagyoni értékű jogok elavultsága	-,050	-,264	,026	-,085	,046	,312	,042	,012	-,198	,189	-,223	,192	,412	,051	,059	-,131
Helyi adóbevétel tervezésének megbízhatósága	-,007	,038	-,026	,127	-,192	-,090	,041	,047	,179	-,087	-,042	,081	,142	-,667	-,013	,149
Behajthatatlan követelés (van/nincs)	,003	,129	-,092	,117	-,063	-,091	-,114	,008	,237	-,121	-,077	-,036	,160	,578	-,198	,012
v46 (Binned)	,161	,148	-,014	,009	-,289	-,093	,091	-,094	-,006	-,120	-,008	,069	,070	,503	,142	,398
Kamattartozás (van/nincs)	,101	-,013	-,031	-,034	-,019	,001	-,135	-,142	,087	-,059	-,034	,144	,052	-,076	,667	,055
v17	-,045	-,165	-,062	-,220	,116	-,007	,171	-,087	-,323	,124	,250	-,058	,065	,128	,426	-,135
SMEAN(v62) Egyéb aktív és passzív pénzügyi elszámolások aránya	-,044	-,050	,013	-,027	,038	,078	-,041	,064	,008	,004	,088	,024	,002	-,053	,000	,831

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

a. Rotation converged in 17 iterations.

Az Állami Számvevőszék 2011 előtt alkalmazott szakértői mutatószámok

6. számú melléklet

Ábrák jegyzéke

1. ábra: Az állam funkciói.....	7
2. ábra: Központi költségvetési támogatások típusai.....	14
3. ábra: Önkormányzati struktúra 1871-1918.....	18
4. ábra: A kontrollcsoportos vizsgálatok alapsémája.....	28
5. ábra: A csődmodellhez adatot szolgáltató települések területi eloszlása.....	35
6. ábra: Magyarország járási rendszere 2013. január 1-től.....	38
7. ábra: 300 fő alatti települések lakosságszám szerinti eloszlása (2015).....	41
8. ábra: Magyarország településszerkezete.....	43
9. ábra: Önkormányzatok bevételeinek alakulása 1995 és 2013 között.....	45
10. ábra: Önkormányzati bevételek összetételének alakulása 1995 és 2013 között.....	46
11. ábra: Önfinszírozónak tekinthető települések 2011.....	50
12. ábra: A helyi adóbevétel arányának változása 1995 és 2011 között (pont diagramm).....	52
13. ábra: A helyi adóbevétel arányának változása 1995 és 2011 között (boxplot).....	52
14. ábra: A helyi adóbevételek összetételének alakulása 1995 és 2013 között.....	54
15. ábra: Iparüzési adóbevétel és a településméret összefüggése.....	55
16. ábra: Átengedett központi adók és helyi adóbevételek.....	56
17. ábra: Szabad és kötött felhasználású támogatások arányának alakulása 1995 és 2011 között.....	59
18. ábra: Kötött felhasználású támogatások aránya a támogatásokon belül önkormányzat típusonként 1995 és 2011 között.....	59
19. ábra: Az egy lakosra jutó központi költségvetési támogatások mértéke 2011-ben településenként.....	60
20. ábra: Egy főre jutó támogatás és a 300 fő alatti települések összefüggése (2011).....	61
21. ábra: Települések önfinszírozó képessége és kapott.....	62
22. ábra: A jövedelemkülönbség mérséklésben negatívan érintett települések 2011.....	64
23. ábra: Önfinszírozó képesség és jövedelemkülönbség mérséklés összefüggése 2011.....	65
24. ábra: 1 főre jutó támogatás jövedelem különbség mérséklésből önfinszírozó képesség szerint 2011.....	65
25. ábra: Önkormányzati szektor eladósodása instrumentumok szerint (1989-2015).....	69
26. ábra: Önkormányzati vagyon és eladósodottság, illetve.....	69
27. ábra: Települési önkormányzatok adósságrendezeési eljárásainak, illetve ÖNHIKI és működésképtelen önkormányzatok számának alakulása (1996-2012).....	72
28. ábra:Előrejelzett valószínűségek.....	78
29. ábra: A modell besorolási pontossága (ROC-görbe).....	79
30. ábra: Önkormányzatok kitettségi térképe.....	85

7. számú melléklet

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat: A közjavak decentralizált biztosításának feltételrendszere	9
2. táblázat: Az önkormányzati adótípusok Sanford-kritériumoknak való megfelelése	13
3. táblázat: Községek feladatai az 1871-es törvénycikk szerint.....	18
4. táblázat: Városi önkormányzatok szállítói tartozás-kategóriák szerint.....	33
5. táblázat: Az adatbázis megfelelőség vizsgálata a főkomponens elemzésre.....	36
6. táblázat: Településtípusok eloszlása megyénként (db) (2015)	39
7. táblázat: Átlagos lakosságszám településtípusonként és megyénként (fő) (2015)	40
8. táblázat: Közös önkormányzat-típusok településtípusonkénti megoszlása (2015).....	42
9. táblázat: A helyi kormányzati szintek bevételeinek összetétele önkormányzat típusonként (1995, 2011)	47
10. táblázat: A működési bevétel arányának alakulása 2011-ben önkormányzat típusonként (300 fő feletti települések száma)	49
11. táblázat: Helyi adóbevételek alakulása az összes önkormányzati bevétel arányában 1995 és 2013 között.....	51
12. táblázat: Egy főre eső támogatás mértéke önkormányzat típusonként	61
13. táblázat: Jövedelemkülönbség mérséklésben érintett települések száma önkormányzat típusonként (2011)	63
14. táblázat: A jövedelemkülönbségben leginkább negatívan érintett önkormányzatok 2011	64
15. táblázat: Jövedelemkülönbség mérséklés mértéke önkormányzat típusonként 2011	66
16. táblázat: Kiindulási állapotot jelző osztályozási táblázat.....	74
17. táblázat: Konstans-vizsgálat az elemzés előtti fázisban.....	75
18. táblázat: A független változók egyedi hatása a függő változóra.....	75
19. táblázat: Modell-teszt	76
20. táblázat: Modell magyarázó ereje	76
21. táblázat: A csődelőrejelző modell	77
22. táblázat:Csődelőrejelző modell alapján készült osztályozási táblázat	78
23. táblázat: A Hosmer-Lemeshow teszt eredménye.....	79
24. táblázat: A csődelőrejelző modell robusztussága.....	80
25. táblázat: Csődelőrejelző modellek előrejelző pontossága.....	81
26. táblázat: A hipotézisek igazolása, illetve elvetése	89