

Hegedűs Szilárd – Lentner Csaba

Az európai önkormányzati alrendszerek költségvetési mutatóinak összehasonlító elemzése 2009–2018 között

ÖSSZEFOGLALÓ: A kutatás célja, hogy elemezze az önkormányzatok fiskális mutatóinak változását az Európai Unió és az Európai Gazdasági Térség országaiban. Ennek érdekében 31 európai (az Eurostatnak adatot szolgáltató) országban önkormányzati költségvetési változók 2009–2018 közötti adatait vizsgáltunk meg. Kutatásunk során három fő, de egymással összefüggő kutatási kérdésre kerestük a választ. *Ad 1.* Milyen módon hatott a válság az európai önkormányzati rendszerek működésére? *Ad 2.* Milyen módon hatott a különböző, közjogi és európai regionális vonatkozásban definiált országcsoportokra. *Ad 3.* a közjogi alapon meghatározott önkormányzati rendszermodellek jellemzői milyen módon változtak, vagyis, a klasszikus rendszerjellemzők hogyan módosultak fiskális mutatók által értékelve a krízis, s az arra adott válságkezelési intézkedések tükrében. A hipotézisek igazolásához leíró statisztikai módszereket, valamint klaszterelemzést és varianciaelemzést alkalmaztunk. Tanulmányunkban megállapítottuk, hogy a válság jelentősen hatott az önkormányzati fiskális mutatókra, de eltérő hatással volt a posztsovjett térségre, a mediterrán térségre, illetve a skandináv országokra. Leginkább válságállónak a rajnai(közjogi) modell bizonyult. Bizonyítást nyert, hogy a fiskális mutatószámok alapján leírt specifikumok nem teljesen egyeznek meg a közjogi értelemben vett önkormányzati rendszermodellekkel. Kutatásunk végén az önkormányzati reformot követő magyar önkormányzati rendszer karakterisztikáit mutattuk be.

KULCSSZAVAK: települési önkormányzatok finanszírozása, költségvetési mutatók, gazdasági válság, válságkezelés, európai önkormányzatok, Magyarország

JEL-kódok: H71, H72, H73, H74

DOI: https://doi.org/10.35551/PSZ_2020_1_8

A 2007–2008-ban eszkalálódó válság az Európai Unióban nagymértékű nehézségeket idézett elő, amely nem hagyta érintetlenül az államháztartást, annak lokális alrendszerét sem. A válságkezelési intézkedések sok esetben a szabályozási környezet átalakításával, refor-

mok végrehajtásával is együtt jártak, hiszen a fiskális válságkezelés egyúttal teret engedett az átfogó intézkedések végrehajtásának. A válság kitörését követő 10 év tapasztalata már elegendő információt nyújtott, hogy a válság hosszú távú hatásait értékelni tudjuk Európában, s benne Magyarországon. A tanulmány újszerűségét az adja, hogy analizálni tudjuk,

Levelezési e-cím: lentner.csaba@uni-nke.hu

milyen hatást generált a válság és az azt követő időszak a vizsgált országok önkormányzati alrendszerének fiskális mutatóira, majd ezek alapján a közjogi értelemben vett, illetve európai regionális alapon értelmezett modellekre, azok rendszerjellemzőit hogyan alakította át. A helyi alrendszerek fontossága országonként eltérő, azonban a közfeladatok ellátásában fontos szerep hárul az államháztartás területi egységeire, mivel az állampolgárokkal legközvetlenebb módon e szint van kapcsolatban, így direkt hatás érvényesül a lakosság életminőségére a nyújtott közszolgáltatásokon keresztül.

IRODALMI FELDOLGOZÁS

A szakirodalmi feldolgozás során témánk szempontjából két fontos vetületet vizsgáltunk. Az egyik az önkormányzati rendszermodellek, míg a másik terület az önkormányzati alrendszer fiskális változóit befolyásoló tényezők és szabályozási környezet.

Az európai önkormányzatok különböző ismérvek szerint rendszermodellekbe sorolhatók, melyek közül három fő kategóriát említ a szakirodalom:

- rajnai modell,
- mediterrán modell,
- skandináv modell (Aggod-Fekó, 2007).

A rajnai modell¹ jellemzően átmenetet képez a markáns jellemzőkkel bíró skandináv és mediterrán modell között. Amíg a skandináv² modellre a nagyméretű önkormányzatok, a jelentős mértékű közfeladat-ellátás és költségvetési forrásellátottság a jellemző, addig a déli, mediterrán³ modellt az önkormányzati szintek erős tagoltsága, a települési önkormányzatok csekély feladatellátási kötelezettsége, valamint az alacsony mértékű bevételek jellemzik (Loughlin, Seiler, 2001; Proud'homme, 2006). E karakterisztikák vizsgálata a harmadik kutatási célhoz kapcsolódik.

Ezen tényezők mellett az önkormányzatokat lehet geopolitikai aspektusból meghatározni. Így megkülönböztethetünk postszovjet térségbeli országokat, dél-európai országokat, valamint fejlett nyugati és észak-európai országokat. E meghatározó tényezőket a második kutatási kérdésünk megválaszolása során vetjük figyelembe.

De Melo (2000) értékelt a költségvetési transferek önkormányzatok rendszerére, fiskális decentralizációjára gyakorolt hatását. Megállapította, hogy a 30 vizsgált országban a kormányközi kapcsolatok minősége meghatározó a költségvetési változókra és a helyhatóságok költségvetési egyenlegére.

A gazdasági válságot követően számos ország döntött úgy, hogy bevezeti a költségvetési szabályokat a helyi szint pénzügyi „egészségének” megőrzése érdekében (Denilson, Guo, 2015).

Ezek módozatai a következők voltak:

- kiegyensúlyozott helyi költségvetés és/vagy meghatározott csökkentési cél: Ausztria, Észtország, Finnország, Görögország, Olaszország, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Spanyolország, Svédország, Egyesült Királyság: Anglia, Skócia és Wales,
- a hitelfelvétel szabályozása: Belgium, Horvátország, Franciaország, Luxemburg, Szlovénia, Egyesült Királyság: Észak-Írország, Románia,
- a kettő kombinációja: Cseh Köztársaság, Dánia, Németország, Magyarország, Írország, Lettország (Vértessy, 2019). A szabályozási környezet ismerete az első célunk taglalásánál kerül felhasználásra.

A vizsgált országok között legjellegzetesebb változás két országban történt. Magyarországon⁴ alkotmányos reform keretében bevezetésre került a kiegyensúlyozott költségvetés-tervezés, és engedélykötelessé vált a kölcsönfelvétel. Olaszország beépítette az alkotmányos költségvetési stabilitást az önkor-

mányzati szabályozásába (Bethlendi, Lentner, 2018; Geißler et al., 2018).

KUTATÁSI MÓDSZERTAN

Elemzésünk során szekunder vizsgálatot alkalmaztunk, melynek során arra kerestük a választ, hogy milyen mértékben változtak meg az önkormányzatok költségvetési indikátorai 2009–2018 között. Ennek érdekében két szakaszra osztottuk a vizsgált intervallumot. Az országok önkormányzati rendszereinek fiskális változóit átlagoltuk. Az egyes évek elemzése során az átlag – mint leíró statisztikai módszer – nagyon közel esett a mediánhoz, ebből adódóan jól jellemzi a vizsgált sokaságot a statisztikai mutató. 2009 és 2013 között volt az első szakasz, amely a pénzügyi válság és az abból való kilábalás időszakát jelenti, valamint a 2014 és 2018 közötti időszak, amely a válság utáni viszonylag konszolidált periódust jelenti. Így a tíz évi adatból két időszakra redukáltuk az időhorizontot. Az időszakok lehatárolásának vannak speciális magyar vonatkozásai is, hiszen 2014-től lépett teljeskörűen hatályba az új önkormányzati szabályozás, illetve a konszolidációs intézkedések is végbementek. A vizsgált változók:

- önkormányzati szektor bevételei a GDP százalékban (LGRavg0914 és LGRavg1418),
- az önkormányzati szektor költségvetési egyenlege a GDP százalékban (BLavg0913 és BLavg1418 számítása: egyenleg/GDP),
- lokális centralizációs ráta – önkormányzati bevételek aránya az államháztartási bevételeken belül a GDP százalékban (LGRevRate0913 és LGRevRate1418 számítása: önkormányzati szektor bevételei/államháztartási bevételek összesen),
- önkormányzati szektor kiadásai a GDP százalékban (LGexpavg0913 és LGexpavg1418),

- helyi adóbevételek a GDP százalékban (LGtaxR0913 és LGtaxR1418 számítása: helyi adóbevételek/GDP),
- adózási önállóság (TIRatio0913 és TIRatio1418 számítása: a helyi adóbevételek/önkormányzati szektor bevételei).

A kapott fiskális változókat a két korszakra (ez a nevükben is látható) vonatkoztatva leíró statisztikai vizsgálatoknak vetettük alá, illetve Ward-típusú hierarchikus eljárású klaszterelemzést végeztünk el, Z-Score-ok által standardizálva a változókat, amely a társadalomtudományi kutatások során legelterjedtebb módszer. A Ward-eljárást követően K-közép eljárással fixáltuk a klaszterek középpontjait. A klaszterek validálása érdekében varianciaelemzést alkalmaztunk. Az adatok forrása az Eurostat adatbázisa volt, amelyből a változókat alapul vettük, illetve azokból számítottunk ki származtatott változókat.

Ezen túlmenően mivel a vizsgálati minta lehetővé tette, különbségváltozók is kiszámításra kerültek, amely eredeti változók d-vel lettek jelölve. A differenciaváltozókra leíróstatisztikai elemzést és klaszterelemzést végeztünk el. A vizsgálatainkhoz SPSS programcsomagot alkalmaztunk.

A tanulmányunkban három hipotézist fogalmaztunk meg:

H1. Az első hipotézisünk, hogy a válság a nemzetgazdaságon keresztül a lokális alrendszere is negatív hatást gyakorolt, és ez a vizsgált költségvetési változóknak is megmutatkozik (bevételek, helyi adók, költségvetési egyenleg alakulása).

Az első hipotézist leíróstatisztikai módszerrel vizsgáltuk meg.

H2. A második hipotézisünk, hogy Európa különböző földrajzi-politikai térségeit eltérően érintette a válság, és eltérő válságkezelési stratégiát alkalmaztak a helyhatóságok, az államháztartás más-más funkciója került előtérbe, amelyet klaszterelemzéssel és leíróstatisztikai módszerrel teszteltünk.

H₃. A harmadik feltevésünk, hogy a közjogi értelemben vett önkormányzati rendszermodellek általános jellemzői gazdasági mutatókkal kevésbé igazolhatók, ezt klaszterelemzéssel vizsgáltuk.

Hangsúlyozzuk azonban, hogy a közgazdasági iskolák között megoszlanak a vélemények, hogy a múltbeli adatokból lehet-e előre jelezni a jövőt (Móczár, 2017/a; 2017/b), ezért a mintázatok feltárására és azonosítására helyezzük a tanulmányban a hangsúlyt.

KUTATÁSI EREDMÉNYEK

A statisztikai elemzés és eredményei

A szekunder kutatás bemutatását a vizsgált változók leíróstatisztikai elemzésével kezdjük, ennek során vizsgáljuk a mediánt, az átlagot, a szórást és a tizedelőket – dekádokat.

A helyi önkormányzatok bevételét mutatja a táblázat első két oszlopa. A minimális érték GDP-arányosan a két időszakban 0,7 százalék és 0,4 százalék, mindkét alacsony érték Máltában volt, ami azt jelzi, hogy az önkormányzati szektor csekély szerepet lát el a közfeladatok finanszírozásában. A vizsgált időszak mindkét korszakváltójában az önkormányzati szektor bevétele Dániában vette fel a maximális értéket.

Az adatokból az olvasható ki, hogy az önkormányzati bevételek átlagos értéke a két időszakban csökkenő tendenciát követ, a csökkenés kismértékű, 10,7 százalékról 10,4 százalékra esett vissza. A percentilis azt mutatja meg, hogy az egyes dekádokba tartozó országok legnagyobb értéke mekkora volt. A bevételek növekedési üteme két dekádban a legnagyobb (8. és 9. dekád) mértékű. A két korszakban megfigyelhető, hogy a 2014 és 2018 közötti átlagos érték a 9. dekádot leszámítva minden dekádban visszaesik. Ennek magyarázata, hogy a 2009 és 2013 közötti

időszakban, különösen a válság mélyüléseinek éveiben az európai gazdaságok markáns hanyadában visszaesett a GDP, amely alapján a bevételek magasabb részarányt képviseltek az alacsonyabb vetítési alap miatt. A másik vizsgált időszakban a GDP növekedése meghaladja a legtöbb vizsgált országban a lokális alrendszer bevételeit, ennek köszönhetően figyelhető meg a visszaesés. A másik meghatározó tényező az önkormányzati bevételekre az önkormányzati alrendszer törvény által meghatározott szerepe a feladatellátásban, illetve az államháztartás egészének pozicionálása. Jellemzően a skandináv országokban a legmagasabb a helyi önkormányzatok bevétele, a már említett Dániában, ezen kívül Svédországban és Finnországban. A skandináv országokétól ugyan elmarad, de 31 ország átlagát meghaladja a helyi szint bevétele Olaszországban és Hollandiában.

Az 1. táblázat harmadik és negyedik oszlopában található a költségvetési egyenlegek átlaga. Két markáns folyamat figyelhető meg az adatok elemzésével. Az egyik, hogy a válság jelentősen hatott az önkormányzati alrendszerek gazdálkodására,⁵ hiszen a 2009 és 2013 közötti időszakban a vizsgált országok 70 százalékában, 21 országban volt jellemző a költségvetési hiány. Ez tehát azt jelenti, hogy a válság éveiben lokális szinten is éltek a stabilizációs (hiány terhére történő élénkítési) funkció lehetőségeivel, amely arra utal, hogy ugyanakkora vagy csökkenő bevételi szint mellett magasabb kiadást teljesítettek. Ez történt Hollandiában és Lengyelországban, valamint Litvániában. Másrészt a költségvetési restrikciónak hatására a bevételek megosztása csökkent, vagy a feladatok növekedtek, hiányt idézve elő a gazdálkodásban. Ez utóbbi valósult meg Magyarországon,⁶ illetve Izlandon, valamint Romániában. Így tehát megállapítható, hogy amennyiben válságba kerül a világgazdaság, vagy adott esetben egy ország gazdasága, annak begyűrűző hatásai tartós kihatással vannak az

A VIZSGÁLT VÁLTOZÓK LEÍRÓSTATISZTIKAI ELEMZÉSE

		LGRavg0913	LGRavg1418	BLavg0913	BLavg1418	LGRvRate0913	LGRvRate1418	LGexpavg0913	LGexpavg1418	LGtaxR0913	LGtaxR1418	TlRatio0913	TlRatio1418
N	Elérhető	31,0	31,0	31,0	31,0	31,0	31,0	31,0	31,0	31,0	31,0	31,0	31,0
	Hiányzó adat	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Átlag		10,9	10,3	-0,2	0,0	0,3	0,2	10,9	10,3	3,7	3,8	0,3	0,3
Szórás		6,9	7,0	0,3	0,3	0,1	0,1	6,9	7,0	3,5	3,6	0,2	0,2
Minimum		0,7	0,4	-0,8	-0,6	0,0	0,0	0,7	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Maximum		35,7	34,3	0,5	0,6	0,7	0,6	35,7	34,3	13,8	13,7	0,7	0,7
Dekádok	10	3,8	2,6	-0,7	-0,5	0,1	0,1	3,8	2,6	0,5	0,4	0,1	0,1
	20	6,7	5,9	-0,5	-0,1	0,2	0,1	6,7	5,9	0,8	0,8	0,1	0,1
	30	7,3	7,1	-0,3	-0,1	0,2	0,2	7,3	7,1	1,3	1,2	0,2	0,2
	40	8,3	7,9	-0,2	0,0	0,2	0,2	8,3	7,9	1,8	1,7	0,3	0,3
	Median	9,9	8,7	-0,2	0,1	0,2	0,2	9,9	8,7	2,6	2,8	0,3	0,4
	60	11,2	9,9	-0,1	0,1	0,3	0,3	11,2	9,9	4,1	3,8	0,4	0,4
	70	12,3	11,6	-0,1	0,2	0,3	0,3	12,3	11,6	4,6	4,7	0,4	0,4
	80	14,5	13,4	0,0	0,3	0,3	0,3	14,5	13,4	5,4	5,9	0,4	0,5
	90	21,4	21,4	0,1	0,4	0,4	0,4	21,4	21,4	9,6	10,1	0,6	0,6

Forrás: Eurostat alapján saját számítás, SPSS outputból

önkormányzatok működésére, gazdálkodására is. Két tényező között az első hatásnak, a lokális restriktív funkcióknak vannak permanens kihatásai, mivel az ezt a megoldást alkalmazó országokban áll fenn leginkább a permanens hiány, tehát rendre Hollandiában és Lengyelországban, valamint Litvániában. A háttérváltozók – költségvetési hiány az adott évben – elemzéséből kiderült, hogy 2014 jelenti a trendfordulót, ettől az évtől kezdve a vizsgált országok jelentős részének önkormányzati alrendszerei kikerültek a deficitből.

A 2014-től kezdődő időszak már egy új korszak benyomását kelti, amelyet az is alátámaszt,

hogy a vizsgált országok 65 százaléka, vagyis 20 ország önkormányzati alrendszere a hiány jellemezte pozíciókat maga mögött hagyta. Ez két okra vezethető vissza. Az egyik az Európai Unió országokra jellemző költségvetési fegyelem erősödésére, valamint a tagállamok részéről megvalósuló szabályalapú költségvetési gyakorlatok térnyerésére, amely utóbbi egyébként már – több-kevesebb hatással – 1995-től megindult,⁷ a Stabilitási és Növekedési Paktum által. A válság idején költségvetési szabályokat nem, vagy csak kismértékben, alkalmazó országok között magasabb volt a költségvetési hiány, *Kotia és Duarte* (2016) tanulmánya

szerint, ám a szubnacionális költségvetési szabályok 2014-től erősödtek. Ezt alátámasztja az a tényező, hogy a költségvetési szabályok számát tekintve jelentős a növekedés. A másik ok a tagállamok önkormányzati rendszerének deficitjére vezethető vissza, azaz, milyen közjogi berendezkedéssel (önkormányzatokra háruló feladatkörrel), államháztartási felfogással rendelkezik az adott ország. A 2014-től kezdődő időszakban főként a skandináv országokban (Finnország, Izland, Svédország, Norvégia), valamint a jelentős önkormányzati szereppel rendelkező országokban, így az Egyesült Királyságban, valamint Hollandiában maradt jellemző a helyi szint deficitje.

A lokális centralizációs rátát méri, hogy mekkora a helyben képződő bevételek aránya az összes költségvetési bevételen belül. A vizsgált adatokból két tényező olvasható ki, egyrészt, hogy a korábbiakban megállapított önkormányzati közjogi pozíció és feladatellátásban betöltött szerep hat a lokális centralizációs rátára, mivel az főként azokban az önkormányzati rendszerekben magas, ahol jelentős mértékű az önkormányzati szektor feladatköre, így a skandináv országok, valamint Olaszország és Lengyelország.

Általános tendenciaként megfigyelhető a lokális centralizációs ráta csökkenése a 2014-től kezdődő időszakban, mivel mindösszesen 3 országban növekedett kismértékben a lokális centralizációs ráta a differenciálváltozó vizsgálata alapján (2. táblázat).

A kiadások vizsgálatánál hasonló értékek és tendenciák figyelhetők meg, mint a bevételeknél, így ennek részletes elemzésétől eltekintünk.

A helyi alrendszer adóbevételeinek aránya – a két időszakot összehasonlítva – hasonló értékeket vett fel az eloszlás vizsgálata során, vagyis érdemi átrendeződés nem történt. Az átlagos érték 3,7 százalékos arányon alakult, kismértékű növekedés figyelhető meg. Ennek elsődleges magyarázata, hogy azokban az országok-

ban, ahol 31 vizsgált ország átlagát meghaladó mértékű a helyi adóbevételek GDP-hez viszonyított aránya, ott az adóbevételek a vizsgált időszakban jellemzően növekedést mutatnak. Ez a folyamat figyelhető meg Csehországban, ahol a vizsgált időszak alatt bázisviszonyszámmal mérve 17 százalékkal emelkedtek az adóbevételek, valamint Izlandon, ahol a növekedés mértéke bázisviszonyszámmal kifejezve 16 százalékos mértékű volt, amely a központi költségvetési transferek átalakításával, illetve a vagyonaadó növekedésével magyarázható. Ezen kívül Lettországon bővültek a vizsgált időszakban a helyi adóbevételek. Izlandon a válság éveiben jelentősen visszaestek, majd 2014-től kezdődően növekedtek a helyi bevételek. Lettországon 2013-tól indult növekedésnek a helyi adóbevételek szintje a válság alatti stagnálást követően, míg 2010-ben történt számottevő növekedés, amely után konstans mértékűvé vált a vizsgált időszak alatt. Jelentős bővülést produkált Franciaország, Norvégia, Spanyolország és Finnország önkormányzatainak helyi adóbevétele. Ezekben az országokban a válság éveiben emelkedtek meg a helyi adóbevételek, a központi transferek csökkenésével egyidőben (Geißler et al., 2018).

Természetesen nem csak növekedés figyelhető meg a helyi adóbevételek között hosszú idő-sorban vizsgálva, hanem csökkenés is. Írországon 2014-től kezdődően megfeleződek a helyi adóbevételek, a korábban sem magas 1 százalékos értékről. Ennek oka, hogy az ingatlanok értékére kivetett adó az ingatlanok piaci értékének csökkenése miatt visszaesett, ezen kívül nincsenek megosztott adóbevételek az önkormányzati rendszerben (Geißler et al., 2018).

Számottevő mértékű csökkenés történt Szlovéniában, ahol az ok a megosztott adóbevételek, személyi jövedelemadó, ingatlanadó megosztásának csökkenése (Klun-Stamburk, 2015).

Magyarországon hatott a helyi adóbevételekre a válság, amely a nettó árbevétel alapján számított iparűzési adót érintette hátrányo-

LEÍRÓSTATISZTIKAI ELEMZÉS A DIFFERENCIAVÁLTOZÓKRA

		dR	dBI	dRrate	dexp	dTxR	dTI
N	Elérhető	31,0	31,0	31,0	31,0	31,0	31,0
	Hiányzó adat	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Átlag		-0,6	0,3	0,0	-0,6	0,1	0,0
Szórás		1,0	0,3	0,0	1,0	0,3	0,0
Minimum		-3,7	-0,3	-0,1	-3,7	-0,4	0,0
Maximum		1,4	0,8	0,0	1,4	0,7	0,1
Dekádok	10	-2,3	0,0	-0,1	-2,3	-0,2	0,0
	20	-1,3	0,0	0,0	-1,3	-0,1	0,0
	30	-1,0	0,1	0,0	-1,0	-0,1	0,0
	40	-0,7	0,2	0,0	-0,7	0,0	0,0
	Median	-0,4	0,2	0,0	-0,4	0,0	0,0
	60	-0,3	0,3	0,0	-0,3	0,1	0,0
	70	-0,1	0,4	0,0	-0,1	0,2	0,0
	80	0,1	0,5	0,0	0,1	0,4	0,1
	90	0,5	0,7	0,0	0,5	0,5	0,1

Forrás: Eurostat alapján saját számítás, SPSS outputból

san az adónem konjunktúraérzékenysége miatt, valamint a személyijövedelemadó-bevételek csökkenése a válság ideje alatt. A 2013-as reformot követően a megosztott adóbevételek jelentősen csökkentek.

Az önkormányzatok finanszírozása kapcsán a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában (Charta) megfogalmazott elvárás,⁸ hogy a bevételek minél inkább meghatározó hányadát finanszírozzák *sui generis*, tehát saját jogú bevételek, amelyek jellemzően lehetnek:

- helyi adók,
- költségvetési transferek,
- lakosság által fizetett díjak,
- tőkejellegű bevételek.

A Charta 9. cikk 3. pontja alapján kulcskérdés a helyi adóbázis, mivel „a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak legalább egy részét

olyan helyi adók és díjbevételek teszik ki, amelyek mértékének meghatározására – jogszabályi keretek között – e szerveknek van hatáskörük.”

A Chartának való megfelelést az adózási önállóság (TI) változóval vizsgáltuk meg. A leíró statisztikai vizsgálatok feltárták, hogy az Eurostat felé beszámoló 31 európai ország átlagos értéke 0,3 volt mindkét vizsgált időszakban, tehát 30 százalékos részaránnyal bírnak az adóbevételek az önkormányzati bevételeken belül. Az adózási önállóság csekély Észtországban és Lettországon, mivel 5 százalékos mértékben finanszírozzák a helyi költségvetést. Németországban is csekély a mérték (4 százalék), de ez középszintű, tartományi kormányzatok adópotenciáljával magyarázható.

Az adóönállóság két skandináv országban a legmagasabb, Izlandon és Norvégiában, de fi-

gyelemre méltó az értéke Lettorszáiban (itt az összbevétel visszaesése miatt növekedett jelentősen az adók aránya az összbevételen belül), Franciaországban, Olaszországban és Spanyolországban. A két időszakot összehasonlítva 5 országban csökkent az adózási önállóság, míg jelentős mértékben, 5 százalékot meghaladóan növekedett az adózási önállóság rátája 7 országban. Ezen országokban jellemző folyamat, hogy mind az adóbevételek, mind pedig az önkormányzati bevételek növekedtek, de az adóbevételek növekedése ezt meghaladó mértékű volt, Lettországot leszámítva. Az alapváltozók vizsgálatánál bemutatott országokon túlmenően figyelemre méltó Portugáliában, Csehországban és Magyarországon az adóönál-

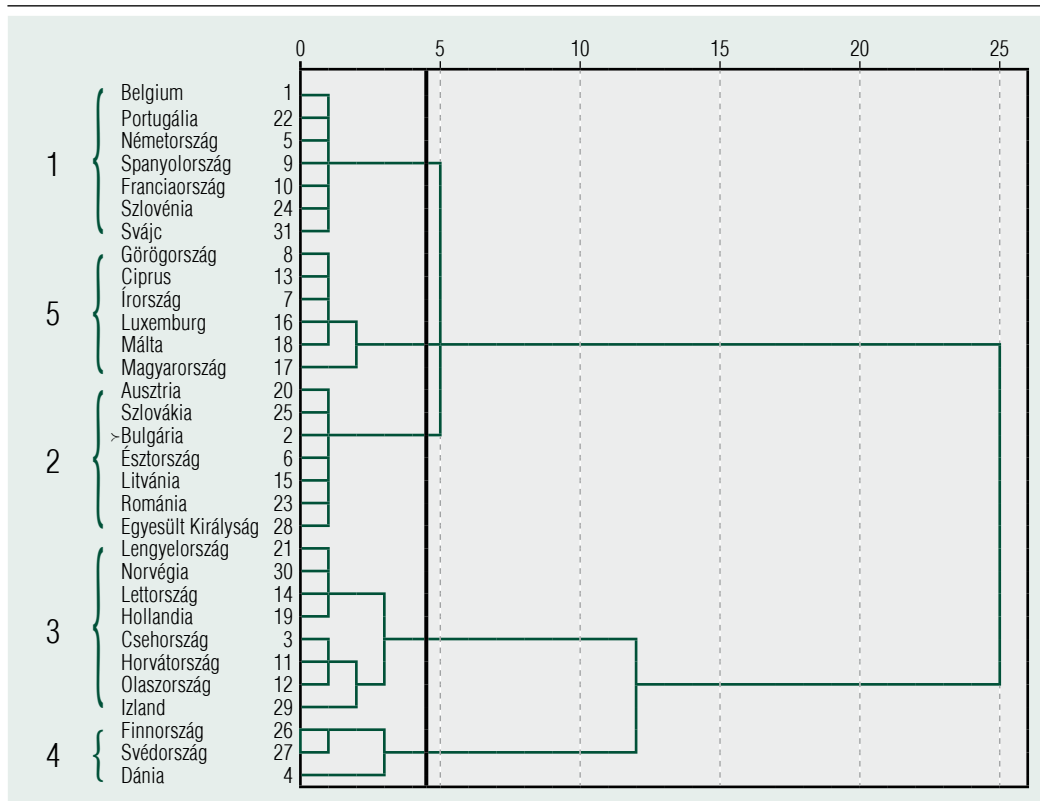
lóság növekedésének mértéke, noha ezt mindhárom esetben a vetítési alap, vagyis az összbevétel csökkenése idézte elő.

Az országok csoportosítására klaszterelemzést végeztünk, ennek eredményét mutatja be az 1. és a 2. ábra, valamint az értelmezésükhöz szükséges 3. és 4. táblázat. Az első klaszterezés során az 5. iteráció alatt húztuk meg a klaszterképzés vonalát, amellyel 5 klaszter létrehozását tartottuk indokoltnak. A klaszterképző ismérveket főbb leíró statisztikai változóik alapján neveztük el, és vizsgáltuk meg részletesen.

Az első klaszterbe Belgium, Portugália, Németország, Spanyolország, Franciaország, valamint Szlovénia és Svájc került. A leíróstatistikák és a varianciaelemzés alapján a csoport homo-

1. ábra

A DENDOGRAM EREDMÉNYE AZ ELSŐ IDŐSZAK (2009–2013) VÁLTOZÓIRA



Forrás: Eurostat alapján saját számítás, SPSS outputból

A KLASZTERELEMZÉS FŐBB MUTATÓINAK MEGOSZLÁSA I.

Ward Method		LGRavg 0913	BLavg 0913	LGRevRate 0913	LGexp 0913	LGtaxR 0913	FDratio 0913
1	N	7	7	7	7	7	7
	Átlag	8,1857	-0,1686	0,1904	8,1857	3,4971	0,4269
	Median	7,44	-0,2	0,1796	7,44	3,02	0,4212
	Szórás	1,84661	0,06094	0,03151	1,84661	0,97348	0,07207
2	N	7	7	7	7	7	7
	Átlag	9,2257	-0,2314	0,2476	9,2257	0,9514	0,1033
	Median	9,66	-0,24	0,2488	9,66	0,78	0,1056
	Szórás	1,8988	0,10057	0,05864	1,8988	0,50818	0,0464
3	N	8	8	8	8	8	8
	Átlag	13,38	-0,49	0,3157	13,38	5,0925	0,3896
	Median	13,3	-0,6	0,3144	13,3	5,02	0,3809
	Szórás	1,62657	0,27692	0,03261	1,62657	2,0428	0,16723
4	N	3	3	3	3	3	3
	Átlag	27,7	-0,2667	0,5236	27,7	11,9133	0,4441
	Median	24,48	-0,12	0,4825	24,48	12,08	0,4297
	Szórás	6,99031	0,30746	0,11989	6,99031	1,99523	0,11387
5	N	6	6	6	6	6	6
	Átlag	4,44	0,1333	0,1074	4,44	1,05	0,2064
	Median	4,22	0,07	0,0999	4,22	0,91	0,2288
	Szórás	3,43372	0,205	0,07593	3,43372	0,84425	0,1072
Total	N	31	31	31	31	31	31
	Átlag	10,9245	-0,2168	0,2518	10,9245	3,6748	0,3032
	Median	9,88	-0,2	0,2314	9,88	2,6	0,3382
	Szórás	6,91564	0,28148	0,12878	6,91564	3,46962	0,17182

Forrás: Eurostat alapján saját számítás, SPSS outputból

gének tekinthető. Jellemzőjük, hogy az önkormányzati alrendszer minden országban deficitese, bevételeik és kiadásai csak egy ország esetében mediánt, valamint átlagot meghaladók (Franciaország). A helyi adóbevételek ezen országokban átlagosak, de az összes önkormányzati bevétel meghatározó hányadát adják.

A második klaszter tagjai Ausztria, Szlová-

kia, Bulgária, Észtország, Litvánia, Románia és az Egyesült Királyság. Ezen országokat szintén deficitese önkormányzati rendszer, a vizsgált országok átlagának megfelelő bevétel és kiadás, átlag alatti helyi adóbevétel és adózási önállósági ráta jellemzi.

A harmadik klaszterben szereplő országok Csehország, Horvátország, Olaszország, Lett-

ország, Hollandia, Lengyelország, Izland és Norvégia. Erre a csoportra jellemző a legnagyobb mértékű deficit, az átlagot és az előző két csoport értékét meghaladó önkormányzati bevétel, helyi adóbevétel, valamint átlagot meghaladó helyi adózási önállósági szint.

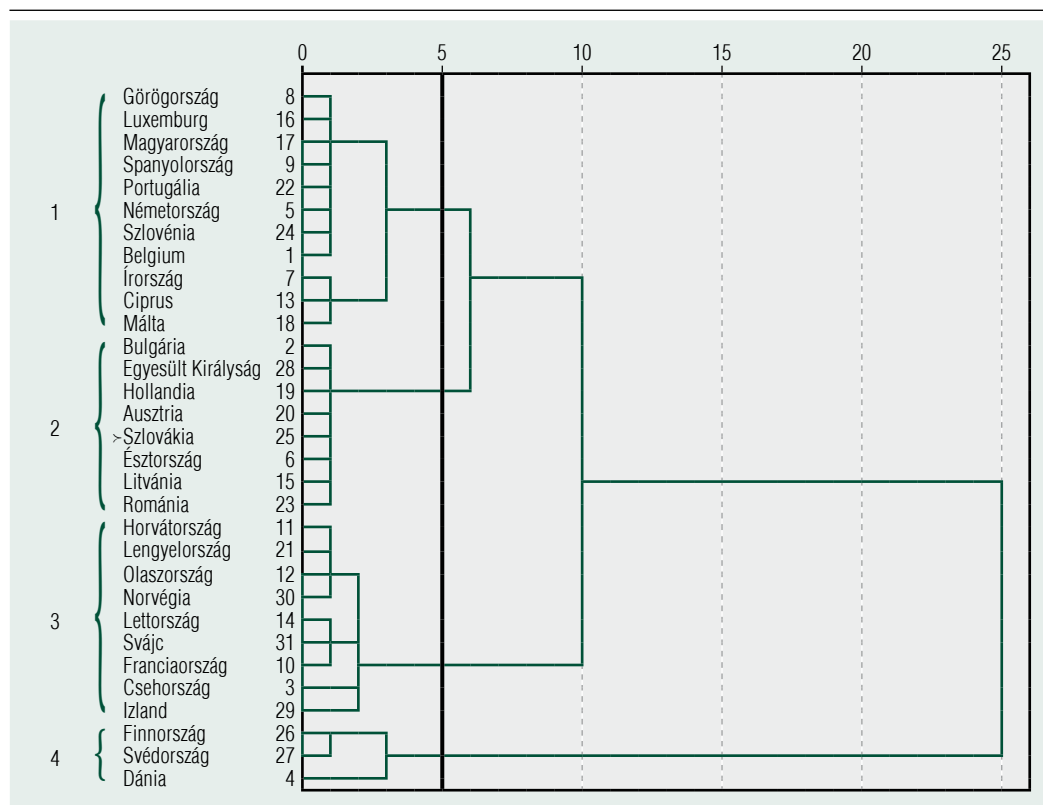
A negyedik csoportra jellemző, hogy szinte minden vizsgált mutató tekintetében a legnagyobb értéket érték el. A Finnországból, Svédországból, valamint Dániából álló klaszter jellemzője, hogy homogén csoport, a legnagyobb értéket érte el a bevételek, kiadások, helyi adóbevételek, adózási önállóság tekintetében. Erre a csoportra is jellemző a deficités működés, amelyben a második legnagyobb deficit jellemző az 5 klaszter közül.

Az ötödik csoportban a legalacsonyabb minden klaszter közül a helyi szint bevétele, kiadása, valamint az önkormányzati szektor bevétele az összbevételen belül. A második legalacsonyabb a helyi adóbevételek és az adózási önállóságmutató a csoportban (2. csoportot követően). Ami azonban mindezek mellett kuriózumnak számít, hogy ebben a csoportban minden ország önkormányzati alrendszerének költségvetési pozíciója pozitív, tehát szufficités az Írországot, Görögországot, Ciprust, Luxemburgot, Máltát és Magyarországot tartalmazó csoportban.

A klaszterelemzés teszt eljárása a varianciaelemzés, amely minden vizsgált csoport vonatkozásában a változókra szignifikáns differenci-

2. ábra

A DENDOGRAM EREDMÉNYE A MÁSODIK IDŐSZAK (2014–2018) VÁLTOZÓIRA



Forrás: Eurostat alapján saját számítás, SPSS outputból

A KLASZTERELEMZÉS FŐBB MUTATÓINAK MEGOSZLÁSA II.

wm1418		LGRavg 1418	BLavg 1418	LGRevRate 1418	LGexp 1418	LGtaxR 1418	FDratio 1418
1	N	11	11	11	11	11	11
	Átlag	4,9709	0,2182	0,1146	4,9709	1,925	0,3347
	Median	5,86	0,2	0,1348	5,86	2,2	0,3235
	Szórás	2,7243	0,16185	0,05813	2,7243	1,29962	0,14624
2	N	8	8	8	8	8	8
	Átlag	9,165	0,045	0,2352	9,165	0,9906	0,106
	Median	8,74	0,02	0,2344	8,74	0,925	0,1076
	Szórás	1,98157	0,18323	0,04805	1,98157	0,5288	0,0478
3	N	9	9	9	9	9	9
	Átlag	12,0667	-0,0639	0,2731	12,0667	5,7083	0,4846
	Median	12,1	-0,06	0,272	12,1	5,775	0,4603
	Szórás	2,57699	0,34462	0,04078	2,57699	1,58676	0,13005
4	N	3	3	3	3	3	3
	Átlag	27,3467	-0,28	0,5204	27,3467	12,075	0,4523
	Median	25,04	-0,44	0,4972	25,04	12,275	0,4534
	Szórás	6,17221	0,42332	0,1136	6,17221	1,7088	0,09434
Total	N	31	31	31	31	31	31
	Átlag	10,2787	0,0434	0,231	10,2787	3,7645	0,3306
	Median	8,68	0,06	0,22	8,68	2,8	0,3575
	Szórás	6,96075	0,29205	0,12979	6,96075	3,58146	0,1866

Forrás: Eurostat alapján saját számítás, SPSS outputból

át tárt fel, a Scheffe post-hoc teszt alapján a negyedik klaszter minden más klasztertől különbözik. (2. ábra)

A 2014 és 2018 közötti időszakra 4 klaszter létrehozását tartottuk indokoltnak. A négy klaszter szignifikánsan különbözik egymástól a változók egyedi elemzése során, amelyet varianciaelemzéssel teszteltünk.

Az első csoport jellemzője, hogy ebben a csoportban a legalacsonyabb a helyi szint bevétele, valamint a kiadási oldala, ugyanakkor ebben a klaszterben szufficites minden vizsgált ország. Az államháztartási bevételeken belül a

helyi szint bevétele ezen országokban a legkisebb, ahogyan a helyi adóbevételek is, ám az adózási önállóság a második legkisebb. Az első csoportba tartozó országok: Belgium, Németország, Írország, Görögország, Spanyolország, Ciprus, Luxemburg, Magyarország, Málta, Portugália, Szlovénia. Az előző időszakhoz viszonyítva ez a klaszter az első és ötödik klaszter karakterisztikáit mutatja (a harmadik klaszterbe került Franciaország és Svájc a jobb mutatóik miatt), azonban, a költségvetési egyenleget leszámítva, minden mutató terén romlottak a csoport értékei.

A második klaszter minden változójának értéke az átlag körül alakul, de azt nem éri el. Sorszáma egyben azt is jelenti, hogy minden változójának értéke a második legalacsonyabb, de ebbe a klaszterbe tartozó országok mindegyikére igaz, hogy szufficites költségvetési pozícióval rendelkeznek. A második klaszter teljes egészében megegyezik a 2009–2013 közötti időszak második klaszterével, Hollandiával kiegészülve, ez utóbbi romló mutatóértékei okán. A mutatószámok értéke az előző időszakhoz képest romlott a bevételek és kiadások terén, a többi vizsgált mutató vonatkozásában javultak.

A harmadik csoport jellemzője, hogy valamennyi mutatószáma átlagot elérő értéket vesz fel, azonban minden harmadik csoportba tartozó ország önkormányzati alrendszere deficités költségvetési értékeket produkált a vizsgált négy év vonatkozásában, az adózási önállóság ebben a csoportban a legmagasabb. A klaszter megegyezik az előző időszak harmadik klaszterével, kiegészülve Franciaországgal és Svájjal. A csoportban a helyi adóbevételek és a lokális adóautonómiát jelző mutató jelentősen javult, valamint a költségvetési egyenleg is, ugyanakkor a bevételi és kiadási mutatók romlottak.

A negyedik csoport teljes egészében megegyezik az előző időszak klaszterezésének eredményével, hiszen a tagsága ugyanaz. Erre a csoportra jellemző, hogy legmagasabb a bevételi, kiadási szint, valamint az önkormányzati bevételek az államháztartáson belül és a helyi adóbevételek. Itt azonban a legmagasabb a költségvetési hiány minden csoport közül.

Mivel a két időszak panelnek számít, ebből adódóan lehetőség nyílt a két időszak változásainak differenciával történő vizsgálatára. Ennek érdekében kiszámítottuk a változók két időszak közötti különbségeinek értékét.

A klaszterelemzés során 6 klaszter létrehozását tartottuk indokoltnak, amelyet a 3. ábrában szemléltettünk. A klaszterek jellemzőit az 5. táblázat mutatja be.

Az első csoport jellemzője, hogy a benne szereplő országok jelentős része rontott a két időszakot összehasonlítva a bevételek, kiadások, valamint a helyi bevételek arányában, viszont javított a költségvetési egyenleg terén. Ide tartozik Belgium, Németország, Észtország, Görögország, Horvátország, Luxemburg, Málta, Ausztria, valamint Szlovákia és Svájc.

A második csoport rontott a költségvetési egyenleg, valamint az adózási autonómia vonatkozásában, a többi mutató terén azonban erős javulást ért el. Ide tartozik Bulgária, Norvégia és Svédország.

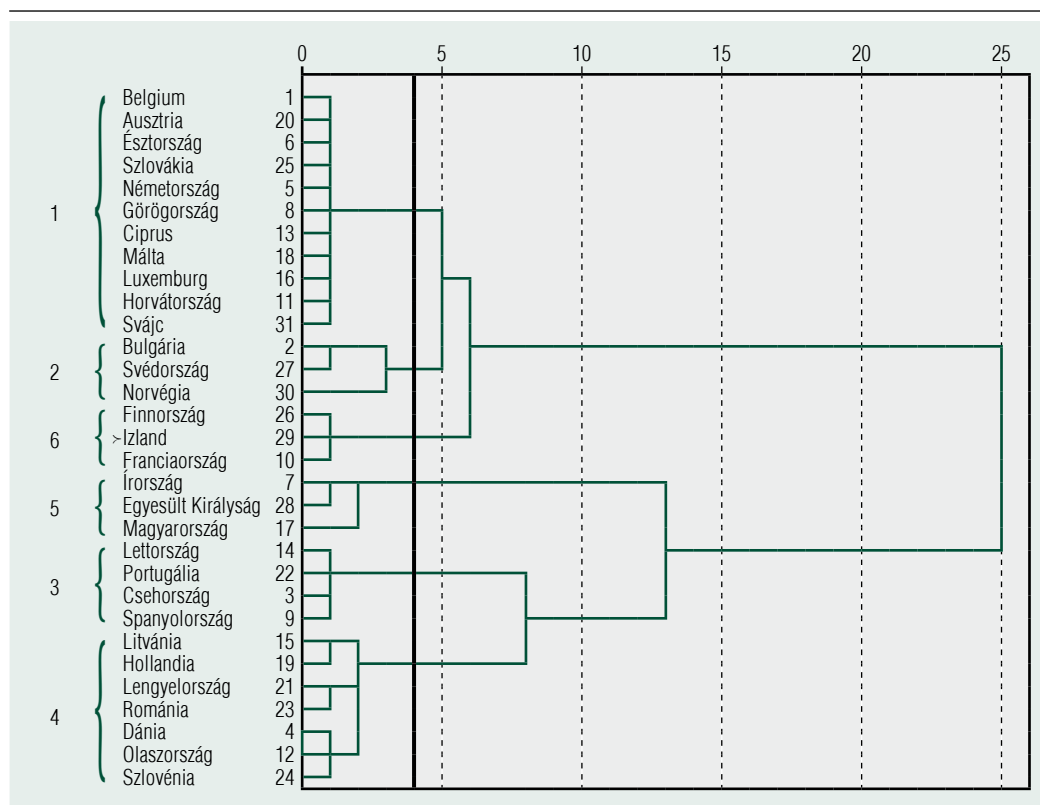
A harmadik csoport tagjai Csehország, Spanyolország, Lettország és Portugália, amely országokban gyengültek az önkormányzatok bevételei és ezzel együtt az önkormányzati bevételek államháztartáson belüli részaránya, ebből adódóan a költségvetési kiadások is. Ezen kedvezőtlen tényezők ellenére az önkormányzati alrendszer költségvetési egyenlege javult a két időszak között, valamint a helyi adóbevételek növekedtek, és ezzel egyetemben a helyi adók részaránya is az önkormányzati bevételeken belül.

A negyedik csoport nagyon hasonló karakterisztikával rendelkezik, mint az előző csoport, a különbséget a két csoport között az adja, hogy ebben a csoportban a költségvetési egyenlegjavulás kisebb mértékű, ugyanakkor a helyi adóbevételek visszaestek a két időszak között. A vizsgálat ebbe a csoportba sorolta be Dániát, Olaszországot, Litvániát, Hollandiát, Lengyelországot, Romániát és Szlovéniát.

Az ötödik csoportba tartozók jellemzője, hogy – költségvetési egyenleget és az adóautonómiát mérő mutatótól eltekintve – minden kategóriában jelentősen romlott a két időszak között a vizsgált változók értéke. Ebbe a csoportba tartozik Írország, Egyesült Királyság és Magyarország.

A hatodik csoportban a költségvetési egyenleg, valamint a helyi adóbevételek értékvo-lumene, továbbá a helyi adóbevételek az ön-

A DENDOGRAM EREDMÉNYE A DIFFERENCIAVÁLTOZÓKRA



Forrás: Eurostat alapján saját számítás, SPSS outputból

kormányzati bevételeken belül növekedtek, a többi változó értéke viszont romlott. Ebbe a csoportba tartozik Franciaország, Finnország és Izland (lásd 5. táblázat).

A vizsgált időszak vonatkozásai a magyar önkormányzati rendszerre

Témánk szempontjából az első időszak (2009–2013) az önkormányzati reformot megelőző illetve átmeneti időszakot foglalja magába, a második időszak a 2014–2018 utáni időszak, a reformintézkedések életbelépését követő intervallum. A magyar önkormányzatok főbb mutatói közül az önkormányzati szektor bevéte-

lei jelentősen csökkentek, amely 2014 után is folytatódott. Ahogyan az államháztartási bevételek, úgy a helyi szint bevételei is visszaestek a vizsgált időszakban, főként a központi költségvetési transzferek csökkenése miatt. A költségvetési egyenleg a 2009-es és 2010-es évben volt deficitese, az ezt követő időszakban az önkormányzati alrendszerben szufficit lett, majd 2018-ban a szektorban kismértékű deficit volt megfigyelhető. A helyi adóbevételek aránya az összes önkormányzati bevételen belül viszont emelkedett a vizsgált időszakban, 2011-től. A hazai önkormányzatoknál 2006-tól fokozott kötvénykibocsátás alakult ki, különösen a városi, megyei jogú városi és megyei önkormányzatoknál, hiszen 2006 és 2008 között

A KLASZTERELEMZÉS FŐBB MUTATÓINAK MEGOSZLÁSA III.

Ward-módszer		dR	dBI	dRate	dexp	dTxR	dFD
1	N	11	11	11	11	11	11
	Átlag	-0,1582	0,175	-0,0089	-0,1582	-0,0141	0,0041
	Median	-0,16	0,2	-0,0101	-0,16	-0,04	0
	Szórás	0,26449	0,13541	0,00562	0,26449	0,10124	0,01437
2	N	3	3	3	3	3	3
	Átlag	0,9467	-0,02	0,0179	0,9467	0,1667	-0,0048
	Median	0,86	-0,06	0,0147	0,86	0,12	0,0005
	Szórás	0,4365	0,32187	0,01215	0,4365	0,33743	0,01187
3	N	4	4	4	4	4	4
	Átlag	-1	0,655	-0,0317	-1	0,3713	0,1012
	Median	-1,04	0,65	-0,03	-1,04	0,3825	0,1059
	Szórás	0,23324	0,15	0,00606	0,23324	0,0833	0,01674
4	N	7	7	7	7	7	7
	Átlag	-1,1743	0,46	-0,0294	-1,1743	-0,0157	0,0139
	Median	-1,14	0,5	-0,0237	-1,14	-0,02	0,0162
	Szórás	0,51065	0,19287	0,01547	0,51065	0,19945	0,0132
5	N	3	3	3	3	3	3
	Átlag	-2,86	0,04	-0,0698	-2,86	-0,2167	0,0629
	Median	-2,5	0,08	-0,0659	-2,5	-0,2	0,0697
	Szórás	0,72993	0,14422	0,01207	0,72993	0,12583	0,03586
6	N	3	3	3	3	3	3
	Átlag	-0,1067	0,08	-0,0199	-0,1067	0,57	0,0424
	Median	-0,24	0,02	-0,0168	-0,24	0,615	0,0328
	Szórás	0,39716	0,12166	0,01231	0,39716	0,11906	0,02497
Teljes	N	31	31	31	31	31	31
	Átlag	-0,6458	0,2602	-0,0208	-0,6458	0,0897	0,0274
	Median	-0,44	0,22	-0,0168	-0,44	0	0,0179
	Szórás	1,04003	0,27164	0,0238	1,04003	0,26799	0,03859

Forrás: Eurostat alapján saját számítás, SPSS outputból

mintegy 288 kötvénykibocsátás történt az említett szegmensben 286,5 milliárd forint értékben, amiből rövid lejáratú kötvény 38,5 milliárd, hosszú lejáratú 248 milliárd forint volt. Ennek eredményeképp romlottak az önkormányzatok pénzügyi pozíciói, azonban 2010 után a szektor nettó pénzügyi vagyona javulást mutatott, a negatív értékek pozitívrá váltak (Kovács, Csillik, 2012). *Csiszárík-Kocsir* (2008) és *Fábián* (2016) tanulmányukban értékelték a 2008-ban Magyarországon is megjelenő gazdasági válság konzekvenciáit a helyi önkormányzatokra. Csiszárík tanulmánya rámutatott arra, hogy amennyiben az önkormányzatok stabil adóbevételekkel rendelkeztek volna, akkor a válság hatására a külső források igénybevételének következményei kevésbé lettek volna súlyosak.

A magyar önkormányzati rendszerben megtörtént a már sokat vizsgált adósságkonszolidáció, amely hatására rövid távon javultak az önkormányzatok pénzügyi pozíciói, különösen a megyei jogú városok számviteli-pénzügyi mutatóiban mutatható ki a kedvező változás,⁹ 2018-tól azonban kismértékű romlás figyelhető meg, a rövid lejáratú kötelezettségek, valamint a hitelállomány emelkedésével. A további adósságállomány felépülését költségvetési szabályozó mechanizmusok hivatottak megakadályozni, amely sikeressége a továbbiakban fontos vizsgálati kérdés, különösen, hogy az önkormányzati alrendszer adóssága újra a korábbi mintázatokat veszi fel. Az egyik ilyen mintázat a felhalmozási kiadások egyenetlensége választási ciklusok közeledtével történő emelkedése, amely pályát a hosszú lejáratú hitelállomány emelkedése is követi. (Lentner, 2014)

A magyar önkormányzati rendszer a klaszszikus közjogi kategóriákból, önkormányzati rendszermodellekből tisztán a mediterrán struktúra felé lépett el, ám a jelenlegi modell sem teljeskörűen követi a déli modell jellegzetességeit, az önkormányzati szintek tagolatlansága, valamint a kontroll állami jellege miatt.

A számszaki elemzéseken túl meghatározhatók a magyar önkormányzati rendszer főbb karakterisztikái:

- államvezérelt fejlesztéspolitika,
- magasabb fokú törvényességi kontroll,
- centralizált feladatellátási környezet,
- újraelosztás és szolidaritás határozottabb megjelenése az önkormányzati rendszerben.

Az államvezérelt fejlesztéspolitika egyik oka, hogy az önkormányzati alrendszerben alacsony a beruházási felhalmozási képesség. Vagyis, a működési jövedelemből¹⁰ keletkező többlet kevésbé biztosít fedezetet az önerős fejlesztéseknek, továbbá az amortizáció elszámolásának elvi¹¹ módja sem biztosít felhalmozási fedezetet a fejlesztésekre, de ide sorolható a saját bevételek egyenetlen megoszlása is. A másik ok, hogy az önkormányzati fejlesztésekben korábban is jellemző volt a „pályázatorientált” fejlesztési magatartás, vagyis nem elsődlegesen a helyi igényekhez illeszkedő, korábban meghirdetett gazdasági programoknak megfelelő célokra pályáznak (pályázhatnak) a helyhatóságok, hanem olyan lehetőségekre, amelyek meghirdetésre kerültek a hazai és Európai Unió által kofinanszírozott pályázati kiírásokban. Igaz, a települési önkormányzatok által korábban meghirdetett programok is az idők során a pályázati kiírásokban rendre megjelenő lehetőségekhez idomulnak. Az önerős vagy kombinált finanszírozású (önerős és piaci hitel) fejlesztések szerepe csekély volt, jellemzően önkormányzati cégek éltek vele. Ezzel a hagyománnyal igyekezett szakítani a Modern Városok Program, ahol ellenáramú tervezéssel kerültek megállapításra a fejlesztési célok, a kormányzati gazdaságpolitikai akarat mellett a helyi igényeket is megjelenítették. Hasonlóképp került kialakításra a Modern Falu Program, amely a kistelepüléseken égető problémának számító célterületekre nyújt forrást (például útfelújítás, energetikai korszerűsítés, ingatlanfelújítás). Véleményünk szerint ott

várható kedvező hatás a fejlesztések hatására az önkormányzati működésben, ahol olyan beruházások megvalósítása történik, ahol a működés továbbiakban állami feladat lesz, illetve ahol a működési költségvetést a fejlesztés érdemi üzemeltetési költségnövekménnyel nem terheli, erre példa az útfelújítás, valamint a vagyontárgyak energetikai megújítása.

A magasabb fokú törvényességi kontroll a kormányhivatalok ellenőrző szerepében nyilvánul meg, amely a korábbi önkormányzati szisztémában nem, vagy csak kisebb mértékben volt jelen. Ezen túlmenően erősödött az Állami Számvevőszéki kontroll mértéke¹² is, a korábbi passzívabb szerepből.¹³ Fontos újdonság volt már 2011-től, hogy a duális szerkezetű önkormányzati gazdaság másik szegmensére, az önkormányzati céges körre is kiterjed az ellenőrzési jogosítvány.¹⁴ De az állami kontroll erősödése mellett meg kell említeni a szabályalapú költségvetési gyakorlat bevezetését, sőt pozitív hatásait is (Kovács, 2017).

A centralizáltabb feladatellátási környezet kapcsán lényeges, hogy a feladatellátási struktúra nagymértékben átalakult, a decentralizáció helyébe a humán ellátórendszerekben fokozatosan végbemenő centralizáció lépett. Főként ennek tudható be az önkormányzati bevételek csökkenése, hiszen átalakításra került a finanszírozási struktúra, a kötelező feladatok költségviszonyaival arányban. A humán infrastruktúra centralizációja mellett fontos érv, hogy a helyhatóságok jelentős része nem volt képes a működési feltételek finanszírozási vonatkozásait megteremteni,¹⁵ ezáltal a beruházások finanszírozása sem volt biztosított. Mindazonáltal az Möt. (Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény) lehetőséget biztosít a helyhatóságok számára önként vállalt feladatellátásként történő ellátásra, amellyel településstratégiai okokból egyes önkormányzatok élnek is. Jellemzően a reform azokat a településeket érintette kedvezően, amelyek nem, vagy csak csekély saját bevétel-

lel rendelkeztek. A feladatfinanszírozás számai azonban, amelyek 2013 óta változatlanok, lassan felülvizsgálatra szorulnak a megfelelő költségviszonyok érvényesítése érdekében. Ezen túlmenően átgondolást igényel az egyes szakfeladatok feladatfinanszírozása is.

Az újraelosztás megjelenése a saját bevételtől függő feladatfinanszírozási támogatásokban, illetve a szolidaritási hozzájárulás 2017-től kezdődő megjelenésében mutatkozik meg. Ennek oka, hogy a jelenlegi rendszerben is meghatározó a *sui generis* bevételek között a helyi iparűzési adó – amely azonban számos kedvezőtlen tulajdonsággal bír – mindenekelőtt konjunktúra-érzékeny, másrészt erősen korrelál a területi fejlettséggel, így a bevételi koncentrációja magas, hozzávetőleg 100 településnél összpontosul. Ennek megfelelően a feladatfinanszírozásnál figyelembevételre kerül az adóerő-képesség.

A magyar önkormányzati rendszer az elmúlt évtizedben erősebben szabályozott, kontrollkörnyezet által alaposabban behatárolt lett. Továbbá a teherbíró képességének javulását (állami konszolidációt, központi költségvetési feladat- és adósságcentralizációt) követően kevesebb (ésszerűbb) közszolgáltatási feladattal ruházták fel, ám ezen közfeladatok végzésének pénzügyi biztonsága emelkedett, amivel a méretéből, feladatköreiből adódóan a mediterrán modell felé mozdult el. Ám a magyar önkormányzati államháztartási alrendszer mégsem követi teljes mértékben a mediterránum jellegzetességeit, mivel annál centralizáltabb jellemzőkkel rendelkezik.

KONKLÚZIÓ

■ Tanulmányunk első hipotézise bizonyítást nyert, mivel a vizsgált európai országok önkormányzati alrendszereiben a válságot követően deficitessé vált a költségvetési egyenleg, amelyet a növekvő kiadási főösszeg idézett elő. A vizsgált országok közül a válság begyű-

rúzásának évében 2009-ben, minden vizsgált országban deficitessé lett a költségvetés, ám ezt követően – főként 2014 után – pozitív tartományba került a költségvetési egyenleg. Tehát a lokális szinten a Musgrave-i (1989) négyes gazdasági funkcióból a helyhatóságok működése a válságra tett válaszlépések által a stabilizációs funkcióban, valamint a helyi szintű allokációs funkció erősödésében nyilvánult meg. Ennek eredményeképpen a közfeladat-ellátásban a lokális alrendszerre nagyobb szerep hárult. A válság hatása ezen túlmenően az adóbevételek visszaesésében is megnyilvánult, amely tipikus tünet válság idején, és amelyet a központi költségvetési transzferek nem pótolnak megfelelően. Ebből leszűrhető tanulság, hogy válság idején a válságkezelési intézkedésekben, a költségvetési stabilizációban a helyhatóságokra is nagyobb szerep hárul, amely a költségvetési változókban meg is jelenik.

■ A második hipotézis is igazolást nyert, mivel a közjogi értelemben vett önkormányzati csoportok, mind pedig a területi alapú tagolódás alapján eltérő válságkezelési stratégia valósult meg, amelynek két csoportot azonosítottunk.

A mediterrán modell országokban 2012-től pozitív tartományba került a költségvetési egyenleg, az adóbevételek összességének növekedésével, valamint a lokális adók részarányának növekedése által is. Ezen országok tehát a kiadások csökkentésével, a helyi adóbevételek növelésével reagáltak a válság kihívásaira.

A skandináv országokban a stratégia kiadásorientált volt, mivel minden vizsgált évben deficitessé volt a lokális szint költségvetése, ennek oka a közfeladat-ellátásban betöltött magasabb szerep. Ezekben az országokban is növekedtek az adóbevételek, ám konstans volt az adóbevételek aránya az összes bevételen belül. A központi költségvetésből érkező transzferek emelkedésével védekeztek a válság negatív hatásaira, és ezt a mechanizmust a válságot követően is megtartották.

A köztes, vagyis a rajnai modellbe tartozó országok költségvetései csak két évig voltak deficitessék, 2011-től folyamatosan pozitív lett a helyi alrendszer költségvetési egyenlege, és ez kiterjedt a tartományi szintekre is.

A válság hosszú távú hatása – az adatokból kiindulva – leginkább a skandináv országokra volt tartós, hiszen a válsággal beálló struktúrák a finanszírozás területén a válságot követő években is fennmaradtak. A posztsovjjet és a mediterrán országok önkormányzati alrendszerei jellemzően alkalmazkodó stratégiát követtek, tehát igyekeztek az EU politikájában és a nemzeti szinteken is egyre inkább meghatározó költségvetési fegyelmre alapozott gyakorlatot követni. Leginkább válságállóknak a rajnai modellbe tartozó önkormányzatok bizonyultak, mivel a kilábalást és a költségvetési stabilizációt gyorsan és eredményesen hajtották végre, és ezt a válságot követő években is képesek voltak fenntartani.

Az adatok elemzéséből megállapítható a közjogi csoportok vizsgálata alapján, hogy a krízis nem idézett elő az önkormányzati rendszermodellekben szignifikáns átalakulást, hiszen a válságot követően a finanszírozási, forrásmegosztási rendszer a közjogi modellek rendszerjellemzőihez igazodóan stabilizálódott. Azonban megállapítható, hogy a válság kezelését követően felépülő rendszer hosszú távon meghatározta az önkormányzati alrendszerek gazdálkodását, amely azt bizonyítja, hogy a költségvetési szabályozó mechanizmusok képesek hosszú távon alakítani az önkormányzatok helyzetét, ezáltal a költségvetési karaktereik alakulását.

Szólnunk kell ugyan arról, hogy a közjogi és területi alapon történő besorolás az elvégzett többváltozós statisztikai módszerekkel nem igazolható vissza, a csoportok sem a közjogi, sem a regionális besorolást (amely alatt a geopolitikai, gazdaságföldrajzi pozícionálást értetjük) nem követték.

Amennyiben regionális dimenzióban nézzük

a vizsgált kérdést, megállapítható, hogy két hasonló karakterisztikájú csoportot lehet alkotni. Ha az Európai Unió két leginkább válság által sújtott térségét nézzük, a mediterrán és a poszt-szovjet térség országait, megállapítható, hogy igen hasonló válságkezelési stratégiát követtek. 2013-ig volt jellemző mindkét csoportban a deficit, azonban míg a mediterrán országokban növekedett a helyi szint bevétele és adóbevétele, addig a poszt-szovjet térségben ezek csökkenése a megfigyelhető tendencia. A nyugat-európai országoknál stabilitás figyelhető meg, ahogyan a rajnai modellhez tartozó országoknál is.

■ A harmadik hipotézisünk is bizonyítást nyert, hiszen a klaszterelemzés igazolta, hogy a közjogi értelemben vett klasszikus önkormányzati rendszermodellek (skandináv, mediterrán, rajnai) jellemzői a tanulmányban vizsgált gazdasági mutatók által csak a skandináv országok egy részére (maradtak) igazak. Viszont a vizsgált változók alapján legalább négy, jól elkülöníthető karakterisztikával leírható önkormányzati csoport létezik. A háttérváltozók vizsgálatából kiderült, hogy leginkább a bevételi és a kiadási főösszeg van hatással az önkormányzati kategóriákra, ezt követi a helyi szint bevétele az összes államháztartási be-

vételen belül. Ennek megfelelően négy önkormányzati csoport tipizálható, amelyet a két klaszterelemzésből lehet leszűrni, főként a második (2014–2018 közötti adatokra alapozott) klaszterezésre támaszkodva:

- az első csoport a kevésbé jelentékeny önkormányzati szint (Görögország, Luxemburg, Magyarország,¹⁶ Spanyolország, Portugália, Németország, Szlovénia, Belgium, Írország, Ciprus, Málta),
- a második csoport a közepes önkormányzati alrendszer (Bulgária, Egyesült Királyság, Hollandia, Ausztria, Szlovákia, Észtország, Litvánia, Románia),
- a harmadik az erős önkormányzati alrendszer (Horvátország, Lengyelország, Olaszország, Norvégia, Lettország, Svájc, Franciaország, Csehország),
- a negyedik, amelyben a skandináv országokban jellemző, domináns önkormányzati alrendszer (Finnország, Svédország, Dánia).

A tanulmány új eredményének minősíthető a fiskális mutatókra alapozott önkormányzati rendszer kategorizálása, mivel ennek meghatározása főként közgazdasági alapokon nyugszik a területi (regionális), valamint közjogi alapon történő besorolás helyett.

JEGYZETEK

¹ A rajnai modell átmenetet képez a skandináv és mediterrán önkormányzati modellek között, mivel jellemző a területi tagoltság, de az önkormányzatok feladat- és hatáskörének mélysége eltér. Tipikus példa erre Ausztria, Németország, Belgium, az önkormányzati reform előtt Magyarország.

² A skandináv modell országaiban a helyhatóságok jelentős mértékű koncentrációja történt, ebből adódóan az egy önkormányzatra jutó lakosság-

szám itt a legmagasabb. Tipikus példa Svédország, Finnország, Dánia, Norvégia. Nem tisztán, de a jellemzők egy része megmutatkozik az Egyesült Királyság, valamint Hollandia esetében.

³ A déli modell jellegzetes képviselője Spanyolország, Portugália, Franciaország, Olaszország, Görögország. Ebben a kategóriában a legalacsonyabb az egy helyhatóságra jutó lakosok száma (Vigvári, 2011).

- ⁴ A válság magyar önkormányzatokra gyakorolt hatását Csizsárik és Kocsiron (2008) túlmenően Sági (2015) is vizsgálta.
- ⁵ Vértesy László tanulmánya szerint a helytelen gazdálkodásból adódó, közel 850 milliárd eurós (2018-as adat) önkormányzati adósság az EU-28 államadósságának 6,7 százalékát adja (Vértesy, 2019). Figyelemre méltó az önkormányzati válságkezelési intézkedések tipizálása is az említett dolgozatban.
- ⁶ Az ország vizsgálatánál a 2013-as kiugró érték a vizsgálatból kizárásra került, mivel jelentős mértékű adósságállománytól szabadultak meg a helyhatóságok a költségvetés adósságkonszolidációjával.
- ⁷ Kotia A., Duarte Ledó V. (2016). Do Subnational Fiscal Rules Foster Fiscal Discipline? New Empirical Evidence from Europe. IMF Working paper16/84., p. 37
- ⁸ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról.
- ⁹ Lentner (2014) és Molnár, Hegedűs (2018) tanulmányai alapján.
- ¹⁰ Működési bevételek a működési kiadásokkal csökkentve. Lásd Bethlendi, Lentner (2019) és Zéman (2017).
- ¹¹ Erről lásd Gál (2012) és Vasvári (2013) munkáját.
- ¹² Domokos et al. (2015), Domokos et al. (2016) és Domokos (2016).
- ¹³ Részletesen Hegedűs et al. (2019).
- ¹⁴ A duális szerkezet nem csak az önkormányzati tulajdonú, hanem az állami tulajdonú társaságok feladatellátásában is testet ölt. Erről részletesen lásd Boros, Fogarassy (2019) és Molnár (2018).
- ¹⁵ Lóránt (2008) részletesen kifejti ennek számszaki oldalát.
- ¹⁶ Az önkormányzati rendszer hazai átalakulása közegeben azonban nem kizárt, hogy a megyei önkormányzatok ismét erősebb pozícióhoz jutnak. Lásd, Pálné Kovács I. 2019.

IRODALOM

AGGOD-FEKŐ, A. (2007). Önkormányzatok direkt és indirekt állami támogatásának szabályozása az EU-ban. *Inventárium, Nyíregyházi Főiskola*, 76–84. oldal

BETHLENDI A., LENTNER Cs. (2018). Subnational Fiscal Consolidation: The Hungarian Path from Crisis to Fiscal Sustainability in Light of International Experiences. *Sustainability*, Vol. 10., No. 9, Paper 2978, pp. 1–16, <https://doi.org/10.3390/su10092978>

BETHLENDI A., LENTNER, Cs. (2019). A magyar önkormányzati eladósodás és válságkezelés nemzet-

közi összehasonlításban. *Közgazdasági Szemle*, 66. évf. október, 1013–1030. oldal, <https://doi.org/10.18414/ksz.2019.10.1013>

BOROS A., FOGARASSY Cs. (2019). Relationship between Corporate Sustainability and Compliance with State-Owned Enterprises in Central-Europe: A Case Study from Hungary. *Sustainability*, 2019. 11. (20) 5653, <https://doi.org/10.3390/su11205653>

CSISZÁRIK-KOCSIR Á. (2008). Nem marad érintetlenül az önkormányzati szektor sem, avagy a subprime válság hatásai a helyhatóságoknál.

Comitatus Önkormányzati Szemle, 18. évf. 11–12. szám, 60–69. oldal

DENISON, D. V., GUO, Z. (2015). Local Government Debt Management and Budget Stabilization. in Yilin Hou ed.: *Local Government Budget Stabilization. Springer International Publishing*, pp. 121,
https://doi.org/10.1007/978-3-319-15186-1_7

DOMOKOS L., NYÉKI M., JAKOVÁC K., NÉMETH E., HATVANI Cs. (2015). Kockázatelemzés és kockázatkezelés a közszférában és a közpénzügyi ellenőrzésben *Pénzügyi Szemle*, LX. évfolyam, 1. szám, 7–28 oldal

DOMOKOS L., VÁRPALOTAI V., JAKOVÁC K., NÉMETH E., MAKKAI M., HORVÁTH M. (2016). Szempontok az állammenedzsment megújításához. *Pénzügyi Szemle*, LXI. évfolyam, 2. szám, 185–205. oldal

DOMOKOS L. (2016). Az Állami Számvevőszék jogosítványainak kiteljesedése az új közpénzügyi szabályozás keretében. *Pénzügyi Szemle*, LXI. évfolyam, 3. szám, 299–319. oldal

FÁBIÁN A. (2016). A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról. *Új Magyar Közigazgatás*, (4), 35–40. oldal

GÁL E. (2012). Az önkormányzatok adós- és követelésminősítésének elméleti és gyakorlati problémái. PhD-értekezés, Miskolc

GEISSLER R., HAMMERSCHMID G., RAFFLER CH. (2018). (eds). *Local Public Finance in Europe Country Reports*. Bertelmann Stiftung

HEGEDŰS SZ., LENTNER Cs., MOLNÁR P. (2019). Múlt és jövő: az önkormányzati (vagyon) gazdálkodás új útjai az adóssághozjáról. *Pénzügyi Szemle*, 64 évf. 1. szám, 49–69. oldal

KOTIA A., DUARTE V. (2016). Do Subnational Fiscal Rules Foster Fiscal Discipline? New Empirical Evidence from Europe. *IMF Working Paper WP/16/84*,
<https://doi.org/10.5089/9781484322031.001>

KOVÁCS L., CSILLIK P. (2012). Adatok és tendenciák az önkormányzati hitelezés területén. *Jegyző és Közigazgatás*, XIV:(3), 21–23. oldal

KOVÁCS Á. (2016). Szabályalapú költségvetés: út a költségvetési stabilitáshoz. A magyar megoldás. *Polgári Szemle*, 12 évf.,
<https://doi.org/10.24307/psz.2017.0304>

KLUN M., ŠTAMBUK A. (2015). Tax experts' opinion on the tax system in Slovenia. *eJournal of Tax Research*, vol 13, No. 3, pp. 784–798

LENTNER Cs. (2014). A magyar önkormányzatok adóssághozjáról. *Pénzügyi Szemle*, 59. évfolyam, 3. szám. 330–344. oldal

LÓRANT Z. (2009). Az államháztartás helyi szintjéről számvevő közgazdaként. In: *47. Közgazdász Vándorgyűlés kiadványkötete*

LOUGHLIN, J., SEILER, L.(2001). Between Centralization and Fragmentation. In: Loughlin, John (szerk.). *Subnational Democracy in the European Union*, *Oxford University Press*, Oxford, pp. 187–210

DE MELO L. (2000). Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. *World Development*, Vol. 28, No. 2, pp. 365–380,
[https://doi.org/10.1016/s0305-750x\(99\)00123-0](https://doi.org/10.1016/s0305-750x(99)00123-0)

MÓCZÁR J. (2017a). Ergodikusan bizonytalan pénzügyi folyamatok – I. rész: Ergodikusan bizonytalan és bizonytalanság a pénzügyelméletben. *Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly*, 62. évf. 3. szám 275–293. és 19. oldal

- MÓCZÁR J. (2017b). Ergodikus versus bizonytalan pénzügyi folyamatok – II. rész, *Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly*, 62.évf. 4. szám 476–497. és 22. oldal
- MOLNÁR, P. (2018). A vállalkozás folytatása számviteli alapelv érvényesülésének vizsgálata az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknál. *Polgári Szemle*, 14. évf., 4–6, 311–325. oldal
- MOLNÁR P., HEGEDŰS Sz. (2018). Municipal Debt Consolidation in Hungary (2011–2014) in an Asset Management Approach. *Polgári Szemle*, Vol. 14, Special Issue, pp. 81–92, <https://doi.org/10.24307/psz.2018.0406>
- MUSGRAVE, R. A., Musgrave, P. B. (1989). *Public Finance in Theory and in Practice, International Edition*. McGraw-hill Book Company
- PÁLNÉ KOVÁCS I. (2019). *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, 222 oldal
- PRUD'HOMME, R. (2006). *Local Government Organization and Finance: France*. Megjelent: Shah, Anwar (szerk.). *Local Governance in Industrial Countries*. The Worldbank, Washington, DC pp. 83–115
- SÁGI J. (2015). A bankszféra szerepe és érdekelt-sége a helyi önkormányzati kincstári rendszerek kialakításában és működtetésében. *Prosperitas* II., 1. 98–110. oldal
- VASVÁRI T. (2013). Önkormányzati beruházások finanszírozása az európai uniós támogatások tükrében. *Statisztikai Szemle* 91. évf. 2. szám, 155–184. oldal
- VÉRTESSY L. (2019). Local Debt Burden at LAU2 level in the EU countries. In: *European Financial Systems 2019 Proceedings of the 16th International Scientific Conference*. pp. 616–624
- VIGVÁRI A. (2011). Önkormányzati pénzügyek: Hazai kihívások és nemzetközi példák. Állami Számvevőszék Kutató Intézete, ÁSZKUT-tanulmányok, 114. oldal
- ZÉMAN Z. (2017). A pénzügyi controlling kockázatsökkentő szerepe önkormányzati szervezeteknél. A jövedelmezőségi és a likviditási vetület modellezése. *Pénzügyi Szemle*, 3.szám, 294–309. oldal