

Hegedűs Szilárd – Lentner Csaba – Molnár Petronella

Múlt és jövő: az önkormányzati (vagyoni) gazdálkodás új útjai az adósságkonszolidációt követően

Fókuszban a megyei jogú városok

ÖSSZEFOGLALÓ: A települési önkormányzatok eladósodása világszerte probléma. Magyarországon a rendszerváltás kezdetétől, de különösen a 2004-es EU-csatlakozás által megnyíló közösségi beruházási források igénybevételéhez saját erőként bemutatásra kerülő banki hitelek és kötvények jelentősen lerontották az önkormányzati rendszer pénzügyi stabilitását. A tanulmány áttekinti az eladósodási folyamat kialakulását és konszolidációját követően – a megyei jogú városok példáján keresztül – a korábban passzív szerepkörű, adósságot halmozó gazdálkodás helyébe lépő stabilitást és kiszámíthatóságot jelentő állami forrásbiztosítást, illetve a fejlesztéspolitika homlokterébe kerülő Modern Városok Programot. További unikuma a dolgozatnak, hogy a megyei jogú városok bevételi struktúrájának és eredményességének, valamint likviditási, tőkeellátottsági helyzetének javulását számszaki mutatókkal is igazolja. A tanulmány legfontosabb eredménye, hogy bemutatja a magyar önkormányzatiság evolúcióját, a szabályozási környezet változását és az intézményrendszerben létrejövő változásokat 2010 óta. A dolgozat empirikus kutatási részében a megyei jogú városok kerülnek górcső alá. Kutatásunk során feltártuk a vagyongazdálkodásra gyakorolt pozitív hatásokat, a kedvezőbbé váló helyzetképet és a fejlesztéspolitika várható alakulását.¹

KULCSSZAVAK: önkormányzati gazdálkodás, hatékonyság elemzés, konszolidáció, Modern Városok Program

JEL-KÓDOK: H71, H74, H72, H76

A tanulmány fő vizsgálódási területe az elmúlt évtizedben lezajlott önkormányzati szintű szabályozásváltozás hatásainak elemzése az egyik legnagyobb lakosságszámú – megyei jogú városi – szegmens gazdálkodására és várható fejlesztési irányaira fókuszál.

A magyar önkormányzati rendszer közel

harmincéves rendszerváltozást követő története során számos kihívással, nehézséggel nézett szembe. Az önkormányzatiság története nem tekinthető egységes fejlődési pályának, így szakaszokra bontható, amelyben voltak kritikus időszakok, mára azonban a stabil gazdálkodás a jellemző.

A tanulmány a magyar önkormányzati rendszer helyzetét elemzi, különös tekintettel a megyei jogú városok gazdálkodására, vala-

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

mint a jelenlegi fejlesztéspolitikai környezetre, ezzel párhuzamosan értékeli az Állami Számvevőszék szerepét is az önkormányzati gazdálkodás javításában.

A tanulmány tehát áttekinti a múlt jelenségeit, valamint a jelenlegi állapot rendszerelméleti jellemzőit, vagyis azt a folyamatot, amivel az önkormányzatok (különös tekintettel a megyei jogú városi önkormányzatok) passzív államháztartási szereplőkből, aktív, a környezetüket formáló közszolgáltatásokat biztosító gazdálkodókká váltak.

A MÚLT ÁRNYAI, AZ ÖNKORMÁNYZATI ELADÓSODÁS SZAKIRODALMI HÁTTERE ÉS MŰKÖDÉSÜK SZABÁLYOZÁSA NEMZETKÖZI KONTEXTUSBAN

A vizsgált terület kontextusba helyezése érdekében a fiskális föderalizmus elméletével kezdjük az irodalmi feldolgozásunkat. Az elméletcsoport a föderális berendezkedéssel rendelkező országokban fejlődött ki, eredményei azonban jól alkalmazható mintát biztosítottak az unikális berendezkedésű országokra, vagy éppen szupranacionális szervezetekre, mint például az Európai Unió. A teóriacsoport egyik fontos üzenete, hogy milyen módon kerüljön megosztásra a központi és a helyi szint között a feladatkör, mekkora mértékű és milyen jogszabályokkal rendelkezzenek a helyhatóságok, azaz mik legyenek a működési határaik, illetve mekkora mértékű a gazdálkodási önállóságuk. Ennek egyik velejáró része az eladósodás, illetve az adósságszabályozás kérdése.

A szakirodalom az eladósodás okait több aspektusra vezeti vissza. *Beck és Stone* (2017) tanulmánya azokat a tényezőket vizsgálja, amelyek befolyásolják az önkormányzatok vonatkozásában a gazdálkodás folytatásának képességét, a számviteli értelemben vett vállalkozás folytatásának elvét. A tanulmány reflektál arra, hogy a csődhelyzet beálltának vannak

objektív, az állampolgárok részéről érezhető jelei. Az az önkormányzat minősíthető diszfunkcionális intézménynek, amely nem tud alkalmazkodni a változásokhoz, nem úgy kínálja a közszolgáltatásokat, ahogyan azokat az adófizetők elvárják. A tanulmány ezen kívül vizsgálja, hogy mely tényezők hatnak az önkormányzati csődhelyzetre, mennyire sikeresek az állami kezdeményezések ennek kezelésére, vagy éppen megakadályozására.

Érdekes aspektust mutatott ki kutatásában *de Vicente Lama* szerzőtársaival (Vicente et al., 2017). Tanulmányukban a spanyol önkormányzati vállalkozások számviteli konszolidációját és annak hatását értékelték. Megállapították, hogy az önkormányzati cégek alkalmasak az önkormányzati költségvetési hiány költségvetésen kívüli „elbújtására”, és ezáltal az önkormányzat pénzügyi helyzetének a valóságnál kedvezőbb színben történő feltüntetetésére.

Az Egyesült Államokban az önkormányzati fejlesztésfinanszírozás adónövekedés alapú finanszírozásának (tax increment financing, TIP) lényege, hogy az önkormányzati kötvénykibocsátás a jelenben biztosítja a fejlesztések, felújítások forrásait, amelyből fakadó ingatlanérték-növekedést ezt követően az ingatlanadók növelésével fedezik. Ezek a pénzügyi válságot követően nem eredményeztek nagyfokú eladósodást, mivel az önkormányzatok képesek voltak megfelelő ütemben növelni az adóbevételeiket (Luby, Moldogaziev, 2014).

Sági (2015) és *Sági, Tóth* (2009) áttekintették az állam és az önkormányzatok, valamint az önkormányzatok és bankok szerepét, kapcsolatrendszerét. Megállapították, hogy az önkormányzatoknál a kincstári rendszer alkalmazása hozzájárult az intézményi pénzmozgások tervezhetőbbé, ellenőrizhetővé válásához. Ezen túlmenően az érintettek naprakészebb információhoz jutása is sokat javult, különösen a likviditási helyzet vonatkozásában.

Amennyiben nemzetközi térben vizsgáljuk az eladósodást, megállapíthatjuk, hogy a

közigazgatási változások mellett a nemzetközi pénzügyi körülmények változása is jelentős szereppel bírt az önkormányzatok eladósodásában. Ennek oka, hogy a múlt évszázad 60-as és 70-es éveiben az alacsony kamatszintek miatt a hitelfelvétel népszerűvé vált, ezért az önkormányzatok hitelpiaci aktivitása előtérbe került. Ezt a folyamatot erősítette, hogy az 1980-as években a negatív reál-hitelkamatláb a megtakarítási hajlandóság visszaszorulását, egyidejűleg a hitelfinanszírozás erősödését fokozta. Az ebből adódó későbbi törlesztési kötelezettségek a beruházási tevékenység visszaesésével jártak az 1990-as években (Halmosi, 2005). E probléma különösen Németországban volt jelen, ahol az újraegyesülés miatt az önkormányzati adósságot a szövetségi állam magára vállalta (Dohnanyi, 2002).

Olaszország vonatkozásában a szabályozás megengedő volta nem vette figyelembe, hogy a hitelfinanszírozás nem csupán a beruházások megvalósítása érdekében történik, hanem működési hiány fedezésére is alkalmas lehet, és ez a folyamat odáig vezetett, hogy 1976-ra az önkormányzatok adósságcsapdába kerültek. Az 1990-es évek közepén lezajlott olasz konvergenciaprogram tudta csak enyhíteni az önkormányzati adósságállományt. (Halmosi, 2005)

A költségvetési szabályozás lényege, hogy az önkormányzatok túlzott eladósodására egy bizonyos mértékű – szigorúbb vagy enyhébb – állami szintű adósságszabályozás kerül alkalmazásra, melyet *Dafflon* (2010) finanszírozási arany szabályként aposztrofál. Az arany szabály szellemében az önkormányzatok működési célú kiadásait kizárólag folyó bevételi forrásokból és adóbevételekből kell fedezni, a beruházásokat viszont hosszú futamidejű hitelből finanszírozhatják, vagy saját tőkéből, esetleg a kettő kombinációjából. Az országok adósságszabályozásának különbségei tulajdonképpen csak az eladósodottság felső határát illetően jelentkeznek. A költségvetési arany szabály egyik gyakorlati alkalmazási oka, hogy mivel az az

állóeszköz felhalmozását szabályozza, ezáltal az önkormányzati közszolgáltatás több generáció részére kiterjedő lesz. Ezért a finanszírozásban is a generációk közötti megosztás elvére kell a hangsúlyt helyezni (Heijdra, Meijdam, 2002).

Az önkormányzati eladósodásnak, a hitelfelvétel szabályozásának három ismert módja létezik operatív megközelítésben. Az első esetben piaci finanszírozás történik, ahol piacfigyelmező ereje a domináns, a második jellemzője, hogy adminisztratív úton engedélykötelessé teszi a hitelfelvételt, míg a harmadiknál a központi szabályozás effektíve korlátozza a hitelfelvételt bizonyos változók függvényében (Ter-Minassian, Craig, 1997). Az Európai Unióban a költségvetési deficit szinten tartásának szabályozási alapjait a Stabilitási és Növekedési Paktum keretében *Van Rompuy* és munkatársai vizsgálták, illetve elemezték az OECD országainak lokális alrendszerére vonatkoztatva is (Van Rompuy, 2016). *Monacelli és szerzőtársai* (2016) valamint *Burret és Feld* (2018) olasz és svájci példákon keresztül mutatták be a költségvetési szabályok működését. Ezek a szabályok azért is fontosak, mert makro- és mikroszinten is szavatolják az önkormányzatok fizetőképességének, a vállalkozásfolytatás elvének érvényesülését (Duve, Dreschler, 2011). *Foremny* (2014) a válság előtti időszakra vonatkoztatva vizsgálta a költségvetési szabályok alkalmazhatóságát, tanulmányának következtetése, hogy nem minden esetben sikerült tartani a pénzügyi egyensúlyt a szabályok ellenére sem, ezt *Levaggi és Zanola* (2003) megerősítette olasz régiók példáján keresztül.

A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATOK A RENDSZERVÁLTOZÁS UTÁN ÉS NAPJAINKBAN

A hazai önkormányzatiságban az 1950-es években hatályba lépett tanács törvény törést idézett elő, hiszen gyakorlatilag megszüntet-

te a helyi szint autonómiáját, ennek egyik jó fokmérője, hogy a centralizált államberendezkedés mellett dekoncentrált szervekként tekintett a helyhatóságokra. A megyei tanácsok szerepe erősebb volt, amely tervezésben, a beruházások „elosztásában” és finanszírozásában is megnyilvánult, ám hatáskörük ennek ellenére csonka volt, hiszen nem tudták érdemben befolyásolni a központi akaratot.

A rendszerváltozást követően a megyék szerepe marginális lett, és egy atomizált önkormányzati struktúra alakult ki, amelyben a hangsúlyok a települési önkormányzatok irányába mutattak. A magyar önkormányzatosság rendszerváltozást követő története több szempontból is elemezhető. Ennek egyike a szabályozás mikéntje, a forrásbiztosítás módja, a közfeladatok alakulása, valamint a pénzügyi helyzete. Ennek tükrében négy szakaszt lehet megkülönböztetni a hazai önkormányzati rendszer 1990-et követő történetében (lásd 1. táblázat), amelyeket nemzetközi tényezők is jelentős mértékben befolyásoltak. Ezek közé tartozik például az Európai Unió csatlakozás vagy a 2007-től kibontakozó és 2008-ban hazánkba begyűrűzött gazdasági világválság.

Ezen tényezők a belső jellemzők mellett erősen befolyásolták az önkormányzati rendszer fejlődését és annak részelemeit egyaránt.

1990-től kezdve a korszak uralkodó irányzatának, a New Public Management elveinek megfelelően került kialakításra a magyar önkormányzati gazdálkodás. Ennek keretében nagyfokú önállóságot kaptak a helyhatóságok, ez kiterjedt a szervezeti formára és a szolgáltatások megszervezésének szabadságára is. Ebben az időszakban korlátozó szabályok ugyan lettek kialakítva, de az általánosan gyenge számonkérés és a laza költségvetési fegyelem okán nem kerültek érvényesítésre. Tovább rontotta a helyzetet, hogy az önkormányzati szintre a központi közigazgatástól egyre több közszolgáltatási feladatot telepítettek, amihez viszont a megfelelő forrást sem nominális, sem reálértékben nem biztosították, így eleve működési hiány alakult ki.

1996 jelenti az első fordulópontot, ahol a gazdasági szabályozás korlátozó jellege is megjelent, hiszen bevezetésre került az adósságrendezési eljárás, amely mögött az volt az elsődleges cél, hogy egyértelmű felelősségi viszonyokat teremtsen az önkormányzati működésben.

1. táblázat

AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER JELLEMZŐI A RENDSZERVÁLTOZÁST KÖVETŐEN, SZAKASZHATÁROKBA RENDEZVE

Szakaszok	Feladatok száma	Finanszírozás	Szabályozás
1990–1996	Önkormányzati törvény által meghatározott	Állami támogatások és hozzájárulások markáns szerepe	Gazdasági területen csekély
1996–2004	Növekvő feladatok és minőségi követelmények	Csökkenő állami támogatások	Adósságrendezés, valamint hitelfelvételi korlát beépítése
2004–2010	Decentralizáció	Állami támogatások csökkennek, erősödő saját bevétel, valamint külső forrásbevonás	Nincs érdemi reakció a kialakult helyzetre
2011–napjainkig	Recentralizáció	Saját bevételek fontosak, feladatfinanszírozás	Adósságszabályok, költségvetési szabályok beiktatása

Forrás: Saját kutatás (2019)

dés krízismenedzsmentjében. Ekkor került a hitelfelvételi korlátozás is törvénybe iktatásra, de ez a gyakorlatban nem fejtette ki a kívánt hatást, mivel ennek megsértését az államháztartás külső ellenőrzésének csúcshintézménye, az Állami Számvevőszék is pusztán csak jelezni tudta, érdemi szankciók (lehetősége) nélkül.

2004-től kezdve, az Európai Unióhoz történő csatlakozással a helyhatóságok feladatainak minőségi követelményei erősödtek, ehhez azonban a belső eredetű (központi költségvetési) forrásjuttatás nem valósult meg, különösen a 2006-os konvergenciaprogramot követően.

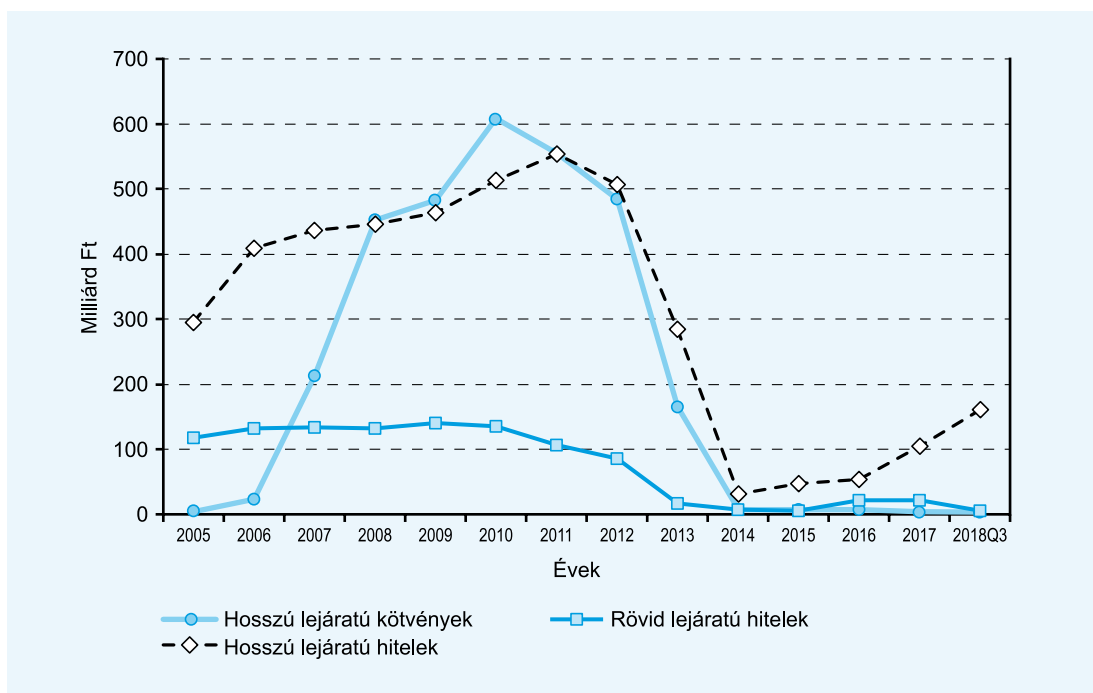
Az eladósodáshoz vezető okok

A 2004-es Európai Unió csatlakozás „elvileg” a magyar önkormányzati beruházások tartós felendülésével kecsegtetett. Ám a fejlesztési források lehívásához szükséges saját erővel a forrásszegény önkormányzatok nem rendelkeztek, így a kormány áthidaló megoldási javaslatával élve, a fejlesztésekhez szükséges saját erőt banki, jobbára devizaforrásokból biztosították. Tetézte az így keletkező problémát, hogy a 2006-os konvergencia-pályakiigazító (megszorító) program a költségvetési hiány leszorításának megoldását elsősorban az oktatási és egészségügyi rendszerek megnyirbálásával és az önkormányzatok részére biztosított források további elvonásával igyekezett biztosítani. Ám sem a gazdasági feltételek, sem a hitelfelvételi korlátok nem kerültek megnyugtatóan rendezésre. 2006-tól az önkormányzati adósságszintek is emelkedtek (lásd 1. ábra), ennek elsődleges oka a devizakötvények kibocsátása, illetve a devizahitelek felvétele volt, különösen a 2007-től felerősödő válságjelenségek hatására a forint rohamos értékvesztése, s így a banki törlesztőrészletek jelentős megemelkedése, a kigazdálkodás egyre esélytelenebbé válása. Az ebből eredő kockázatokat az Állami Számvevőszék is előre jelezte, ám ennél többre nem volt jogköre. 2006-tól

már egy „visszafordíthatatlan” eladósodás figyelhető meg a hosszú lejáratú kötelezettségek vonatkozásában, ugyan a rövid lejáratú hitelek állományának minimálisra zsugorodása is megfigyelhető. Az Európai Unió csatlakozást követően az első teljes programozási időszakban (2007-től 2014-ig) az önkormányzatok mintegy 1500–2000 milliárd forintos forrás címzettjeivé váltak. A programok azonban elsődlegesen az infrastruktúra fejlesztését szolgálták, ám az önkormányzati beruházások hozadéka nem volt képes fedezni a fejlesztéshez kapcsolódó banki kötelezettséget, sőt az önkormányzatok – jellemzően – nem tudták biztosítani a megvalósult beruházások működési költségeit sem. A szükséges önerő krónikus hiánya és a források banki hiteltől történő megelőlegezése által az önkormányzatok eladósodtak, ezáltal növelték az önkormányzati sérülékenységet, sőt az egész államháztartás stabilitását negatív irányba befolyásolták. Például az önkormányzati adósság miatt nem teljesült a 2011-es államháztartási adósság-cél.

A kötvénykibocsátáshoz a legfőbb motivációt a meglévő adósságok rendezése, de legfőképpen az Európai Unió által társfinanszírozott beruházásokhoz szükséges önerő biztosítása adta az Állami Számvevőszék megállapításai alapján. Ennek egy indikátora, hogy nem alakult ki a kötvényeknek másodlagos piaca, az értékpapírokat a számlavezető bankok jegyezték le, amely így „rejtett” hitelfelvételnek minősíthető. Az önkormányzat kötvények útján történő forrásszerzésének hátterében az volt, hogy a hitelfelvétellel szemben a kötvénykibocsátás nem volt közbeszerzési eljárás kötelezett, valamint a hitelfelvételi szabályozás szigorításának – utólag kiderült – alaptalan híresztelése, vagyis a szigorítás fázisának még időben történő elkerülése húzódozott meg. Atipikus jellemzőként volt értelmezhető az extrém hosszú futamidő, illetve az első néhány évben a tőketörlesztési moratórium, valamint devizában, zömében CHF-ben való

AZ ÖNKORMÁNYZATOK KÜLSŐ FORRÁSÁLLOMÁNYA



Forrás: MNB alapján saját szerkesztés (2019)

denomináció és a vele járó alacsonyabb kamat. Az adósságállomány 50 százalékának nem volt felhalmozási célhoz kötött jellege a közgazdasági logikával ellentétben, ráadásul 2009-ig csökkenő felhalmozási kiadási szint mellett valósult meg.

Kovács, Csillik (2012) vizsgálta az önkormányzatok hitelintézeti kitétségét, valamint a devizanemenkénti összetételét. Tanulmányukban viszont megállapították azt is, hogy az önkormányzatok teljes nettó pénzügyi vagyona 2010 után javulást mutatott, a negatív tartományból pozitívba váltott.

Az önkormányzati rendszer működési és felhalmozási költségvetésében és az átfogó gazdálkodásban nagymértékű egyensúlytalanságok léptek fel. Az önkormányzati rendszerben egyaránt jelen volt működési, valamint felhalmozási forráshiány, ebből adódóan a banki kitétség folyamatosan növekedett, a munka-

bér- és likviditási hitelszerződések permanens megújítása miatt. 2010. év végén a folyamatban lévő beruházások 1154 milliárd forintot kitevő jövőbeli kötelezettségállománnyal voltak terhelve. Különös mértékű probléma volt ezen kívül a működési költségvetésben megjelenő szállítói finanszírozás „tömegesedése”, amelyet a helyhatóságok a külső finanszírozás eszközeiként kezeltek. Ezen veszélyforrásokat az Állami Számvevőszék elemzései is alátámasztották. Megállapították a növekvő banki kitétséget és azt is, hogy ennek kezelése érdekében nem történt meg a tartalékok képzése, nem állt rendelkezésre a fedezet, s ezáltal az önkormányzati szektor nemzetgazdasági kockázatokat hordozott (Domokos, 2011; Állami Számvevőszék, 2012).

E körülmények együttesen jelentették az államháztartás központi költségvetésén kívüli – immár önkormányzatoknál jelentkező –

decentralizált adósság felépülését. Ennek jellemzője, hogy az önkormányzatok pénzügyi kapacitása, amely a pénzügyi fenntarthatóság mutatója, negatív értékű lett (Domokos, 2012). Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a helyhatóságok a meglévő adósságaikat sem voltak képesek finanszírozni, mivel a működési költségvetésük többlete nem fedezte az évi adósságszolgálatot. Ez pedig egyenes következményként a csődhelyzetet idézte volna elő számos önkormányzatnál. Az adósság és a pénzügyi nehézségek felépülése nem volt egyenletes, hiszen egyes településkategóriák más-más pénzügyi kockázatokkal szembesültek. A megyei jogú városok adóssága jelentős lett, bevételi szerkezetük viszonylag stabil volt. A megyei önkormányzatok, valamint a kistérségek viszont számottevő adóbázis nélkül nem voltak képesek eleget tenni a növekvő feladataikból adódó kötelezettsé-

geknek. Ebben komoly szerepe volt annak, hogy növekedtek a humán közszolgáltatások költségei, és ennek csak a töredékét fedezte az állami támogatás.

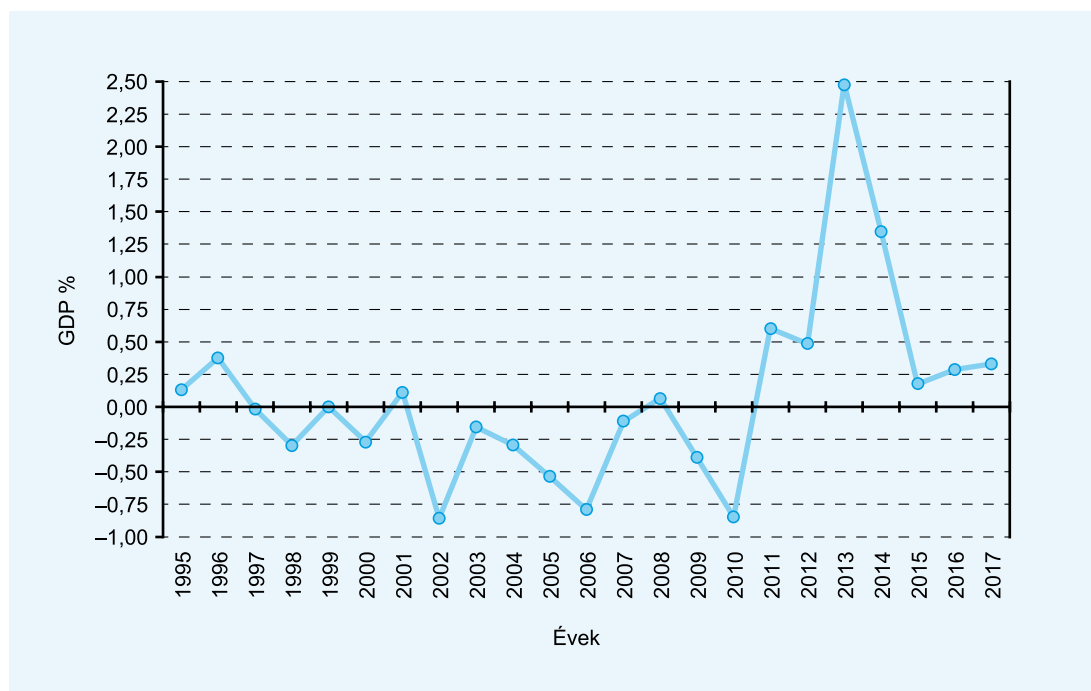
A két tényező, tehát a felhalmozási és a működési hiány felépülése önmagában erős kockázati tényezővel bírt, ennek megoldását 2012-től kezdődően az adósságkonszolidációban látta a kormányzat.

A másik problémát a működési nehézségek jelentették. A 2. ábrán látható a helyhatóságok költségvetési egyenlegének alakulása, amelyen jól látszik, hogy már a 90-es évtizedben is jellemző volt, hogy a helyhatóságok negatív költségvetési egyenleget értek el aggregáltan, azonban a 2000-es évtizedben az egyenleg folyamatosan negatív tartományba került, mindössze a 2008-as év volt ez alól kivétel.

A költségvetési egyenleg vizsgálata arra is fényt derített, hogy a bevételi források között

2. ábra

A MAGYAR HELYI ÖNKORMÁNYZATOK KÖLTSÉGVETÉSI EGYENLEGE



Forrás: OECD alapján saját szerkesztés (2019)

egyre nagyobb részarányt ért el a külső, vagyis a hitelből történő finanszírozás, amely az adósságcsapda egyik tünete.

Az önkormányzatok az új szabályozási környezetben

A vizsgált terminuson belüli negyedik szakasz 2010-től kezdődött. Az állam aktív gazdaságpolitikai szerepvállalásának kezdetét az jelenti, hogy a 2011-től elkezdődött az adósságkonszolidáció, amely négy lépcsőben teljesen átvette a 2013. december 31-ig meglévő banki eredetű adósságokat.

2011 ismét fordulópontot hozott az önkormányzati eladósodás szabályozásában, amely kihatott a feladat és hatáskörökre, finanszírozásra egyaránt, illetve teret nyert a szabályalapú költségvetési gyakorlat. Ebben az évben ke-

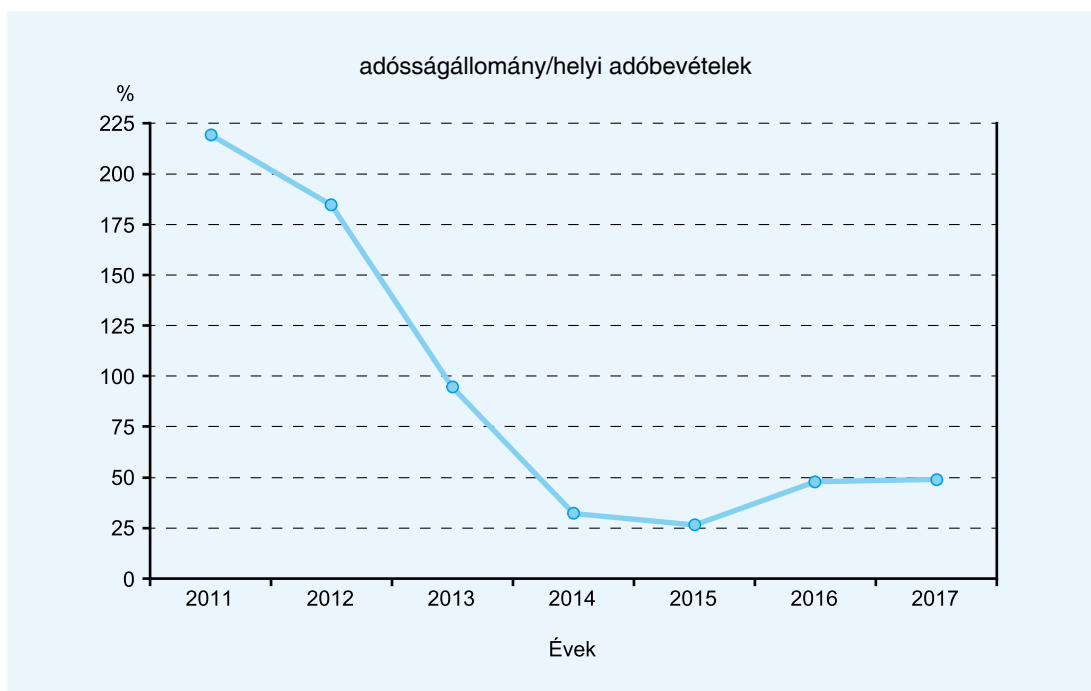
rült elfogadásra az új önkormányzati törvény, vagyis az Möt.

A 3. ábra mutatja, hogy milyen mértékben sikerül megfelelni szektor szinten a költségvetési szabály előírásainak. Az értékek úgy kerültek kiszámításra, hogy az önkormányzati adósságállományt elosztottuk a helyi adóbevételekkel, amelyek a saját bevételek meghatározó hányadát biztosítják, a gazdálkodási tapasztalatok alapján 90–95 százaléka az önkormányzati saját bevételeknek helyi adóbevételek közül kerül ki, és abból is jelentős részarányt képvisel a helyi iparüzési adó, amely a helyi adók körülbelül 85 százalékát adja. A számításunk ebből adódóan szigorúbb, mint a törvényi szabályozás, mivel néhány saját bevételi forrást nem vesz figyelembe.

2011-től értékeltük az adósságállomány és a helyi adóbevételek aránymutatójának alakulását, tekintve, hogy ez évben lépett hatályba

3. ábra

KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYNAK TÖRTÉNŐ MEGFELELÉS



Forrás: OECD alapján saját számítás (2019)

a Stabilitási törvény, amely az aránymutatót bevezette, és azt 50 százalékban korlátozta az önkormányzatok – egyedi – szintjén. 2011-ben ez a mutatóérték 219 százalékról indul, 2014-re 32 százalék, majd 2015-re 26 százalékra esik vissza. 2016-ban és 2017-ben már emelkedett a ráta értéke, de még a tűréshatárnak számító 50 százalékos érték alatt van (48 százalék és 48,5 százalék). Ez tehát azt jelenti, hogy szektorszinten a helyi önkormányzatok megfelelnek az adósságkorlát előírásainak.

Az Állami Számvevőszék szerepe a megváltozott önkormányzati gazdálkodásban

Az Állami Számvevőszék új törvényi szabályozása kapcsán erősebb lett a kontroll szerepe (lásd 2. táblázat), és vizsgálatai korábbinál eltérőbb területekre is kiterjedtek, mint például a korrupciós és integritási kockázatok (Pulay, Lucza, 2018; Németh et al., 2018). A vizsgált kérdéseken kívül a monetáris és költségvetési gazdálkodásból eredő kockázatok is megjelennek a vizsgálati fókuszban (Pulay et al., 2017).

A Stabilitási törvény, valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényben lefektetett szabályozások engedélykötelessé tették az önkormányzatok hitelfelvételét, ugyanakkor az Európai Unió által társfinanszírozott fejlesztéseknél meghagyva az engedély

nélküli eljárást. Azonban új fejlesztést a lehetőség nem indíthat hitelből finanszírozva, amennyiben az évi adósságszolgálat meghaladja a saját bevétel 50 százalékát, amely lényegesen szigorúbb szabályozás, mint a korábbi. Az adósságszabály további eleme, hogy az engedélykötelesség kiterjed az önkormányzati tulajdonú cégekre is, megakadályozva a költségvetésen kívüli feladatellátók eladósodását, a 2019-ben hatályba lépő módosítás engedi a tulajdonos önkormányzat garanciavállalását nemzetgazdasági szinten jelentős projektek-nél. A költségvetési arányszabály érvényesítését szolgálja, hogy nem lehet működési hiányt a költségvetésbe tervezni. A jogszabályok megalkotásában az Országgyűlés mellett kiemelkedő szerepe volt az Állami Számvevőszéknek is (Domokos, 2016). Az önkormányzati rendszerben felismerésre került 2010 után, hogy a rendszer a meglévő struktúrájában reformérett, amely már korábban, különösen az EU-s csatlakozást követően megjelent igényként, ám nem volt a megfelelő politikai akarat hoz kapcsolódó felhatalmazás a reform végrehajtására. A korábbi önkormányzati rendszer hasonlóan a rendszerváltozást követően megalkotott rendszerhez, figyelembe vette az általános trendeket és tendenciákat.

Ezek összességében:

- méretgazdaságos feladatellátási keretek kialakítása,

2. táblázat

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK ESZKÖZEI

Tiltó	Terelő
Működési hiány kordában tartása	Adósságrendezési eljárások hatékony befejezése
Eladósodás nyomon követése	Integritási kockázatok csökkentése
Befektetések vizsgálata	Szabályozási változások kezdeményezése
Szabályozási környezet fokozott felügyelete, és szankcionálása	Tudományos tevékenység

Forrás: Saját kutatás, 2018

- centralizáció a feladatokban,
- költségvetési szabályok alkalmazása, és erősebb kontroll szerep,
- finanszírozási szerkezet reformja (lásd 1. táblázat utolsó sora).

Az Állami Számvevőszék szerepe is erősebb lett, hiszen megjelent a szankcionálás lehetősége, amely az állami támogatásokra vonatkozik, valamint egyértelműen látszik a változó környezethez történő adaptáció. Az Állami Számvevőszék egyes ellenőrzési, és kutatási javaslatai hozzájárulnak a szabályozási környezet folyamatos változásához, amelyek jogszabályváltozásokban is megjelennek (például Stabilitási törvény önkormányzati társaságokra történő kiterjesztése). Az új törvényi szabályozás lehetővé tette az állami és önkormányzati tulajdonú társaságok számvevőszéki ellenőrzését is. Ez azért volt fontos intézkedés, mivel a jó állammenedzsmenthez szükséges a szakszerű feladatellátási környezet kialakítása, és azok megfelelő működése (Domokos et al., 2016, Domokos et al., 2015).

Anyag és módszertan

A tanulmány irodalmi részében az OECD adatbázisát dolgoztuk fel, ahol a hazai önkormányzati rendszerre jellemző főbb makrogazdasági mutatókat vizsgáltuk meg, valamint saját számítás keretében az adósságszabálynak történő megfelelést. A kutatásunk empirikus részében a megyei önkormányzatok konszolidált adósságát tekintettük át, idősorosan, valamint intenzitási viszonyzámmal, illetve lakosságszám arányosan. A megyei jogú városok gazdálkodásának elemzésénél mérleg és eredménykimutatás adatokat elemeztük idősorosan, lánc- és bázisviszonyszámok alkalmazásával. 2014-től kezdtük vizsgálatainkat, melynek oka, hogy ebben az évben lépett hatályba az új államszámveteli szabályozás, 2017 pedig az új utolsó rendelkezésre álló lezárt év a kézirat

lezárásakor, ezért az adósságkonszolidáció által indukált vagyonsvltözásokat (például kórház- vagy on átvétele) nem tartalmazza. A Modern Városok Program adatbázisának összeállításához dokumentumelemzést alkalmaztunk a rendelkezésre álló jogforrásokból, valamint ezen adatokból elvégeztük az idősoros elemzést.

ESETTANULMÁNY A MEGYEI JOGÚ VÁROSOKRA

Adósságkonszolidáció

Az adósságkonszolidáció mint folyamat négy lépcsőből állt, ebből az utolsó két lépcső volt érdemi hatással a megyei jogú városokra, ez a 2013-as, és az utolsó 2014-es adósságvállalás volt. 2013-ban az adósságkonszolidáció alapja a település adóerő-képességéhez volt viszonyítva, ennek tükrében differenciált módon, a kisebb adóerő-képességű települések nagyobb volumenű, míg a magas adóerő-képességű települések – amelyek közé tartoztak a megyei jogú városok is – alacsonyabb állami átvállalásra számíthattak a 2013-as konszolidáció során. 2014-ben úgy döntött a kormány, hogy átveszi a teljes adósságot, ennek tükrében alakultak a konszolidált összegek (lásd 3. táblázat).

Az adósságkonszolidáció a megyei jogú városok esetében a leghangsúlyosabb, hiszen összesítve 372,768 milliárd forintot tett ki a két hullám során. Az első hullámban (2013-ban) 238 milliárd forint került átvállalásra, míg a második, 2014-es fázis során a maradék 134,8 milliárd forint átvételére került sor. Ez jelentős összegnek számít, különösen, ha a következő fejezet számait tekintjük át.

A konszolidált összegeket vizsgálva megállapítható, hogy a 2013-as konszolidációs kör során településenként átlagosan 10,344 milliárd forintot tett ki az átvállalás, a medián érték pedig 9,452 milliárd forint volt. A második, 2014-es konszolidáció során ugyanezen ér-

ADÓSSÁGKONSZOLIDÁCIÓ AZ EGYES TELEPÜLÉSEKEN

Város	2013. évi 5 ezer fő feletti konszolidáció (átvállalt és kifizetett) összesen	2014. évi konszolidáció (átvállalás és kifizetés) összesen	Konszolidált adósság összege	Egy lakosra jutó konszolidált összeg (eFt/fő)
Békéscsaba	6 002 031	3 920 774	9 922 804	160,0
Debrecen	18 072 173	10 103 459	28 175 633	137,5
Dunaújváros	10 843 491	5 695 756	16 539 247	339,7
Eger	4 831 453	3 401 550	8 233 003	151,1
Érd	8 093 088	3 364 343	11 457 430	175,0
Győr	3 392 210	4 455 919	7 848 129	62,1
Hódmezővásárhely	15 650 835	6 891 340	22 542 175	485,9
Kaposvár	13 987 452	5 706 299	19 693 751	297,9
Kecskemét	9 152 404	7 631 905	16 784 309	149,6
Miskolc	25 661 751	10 495 978	36 157 730	217,5
Nagykanizsa	4 127 728	2 210 802	6 338 530	128,2
Nyíregyháza	12 123 347	6 707 927	18 831 275	158,0
Pécs	29 227 423	16 519 422	45 746 846	300,1
Salgótarján	2 090 110	1 167 397	3 257 507	84,8
Sopron	11 455 657	4 103 752	15 559 409	265,5
Szeged	14 075 427	11 024 642	25 100 069	151,4
Székesfehérvár	9 452 942	4 752 523	14 205 465	141,9
Szekszárd	3 529 058	2 414 675	5 943 733	173,8
Szolnok	13 702 624	7 071 966	20 774 590	283,2
Szombathely	10 638 947	4 477 818	15 116 765	193,3
Tatabánya	5 375 663	8 996 451	14 372 113	203,6
Veszprém	4 987 253	2 487 933	7 475 186	129,2
Zalaegerszeg	1 448 931	1 243 940	2 692 871	45,6

Forrás: MÁK-adatszolgáltatás alapján saját szerkesztés, 2019

tékek 5,862 milliárd forint, valamint 4,752 milliárd forintos értékűek. Az összesített érték átlaga 16,207 milliárd forint, a medián értéké pedig 15,116 milliárd forintot tett ki.

Az adósságátvétel intenzitását jelzi, hogy az egy főre jutó adósság mekkora értéket vesz fel.

A legmagasabb érték Dunaújvárosban, Hódmezővásárhelyen, valamint Pécsen volt.

A konszolidáció rövid távon is javította a helyhatóságok likviditási, adósságszolgálati, valamint a bevételi önállósági pozícióit. Ennek oka, hogy kedvezőtlen, devizában denominált

adósság fizetése helyett javult a település által realizált bevételek felhasználhatósága. Ennek következménye, hogy a bevételeket a pályázati források önerejére, valamint a működés finanszírozására lehetett fordítani. Másrészt, a gazdálkodás kiszámíthatósága is javult a konszolidációval, hiszen megszűnt az árfolyamkockázat, amely erősen befolyásolta a helyhatóságok pénzügyi tervezhetőségét.

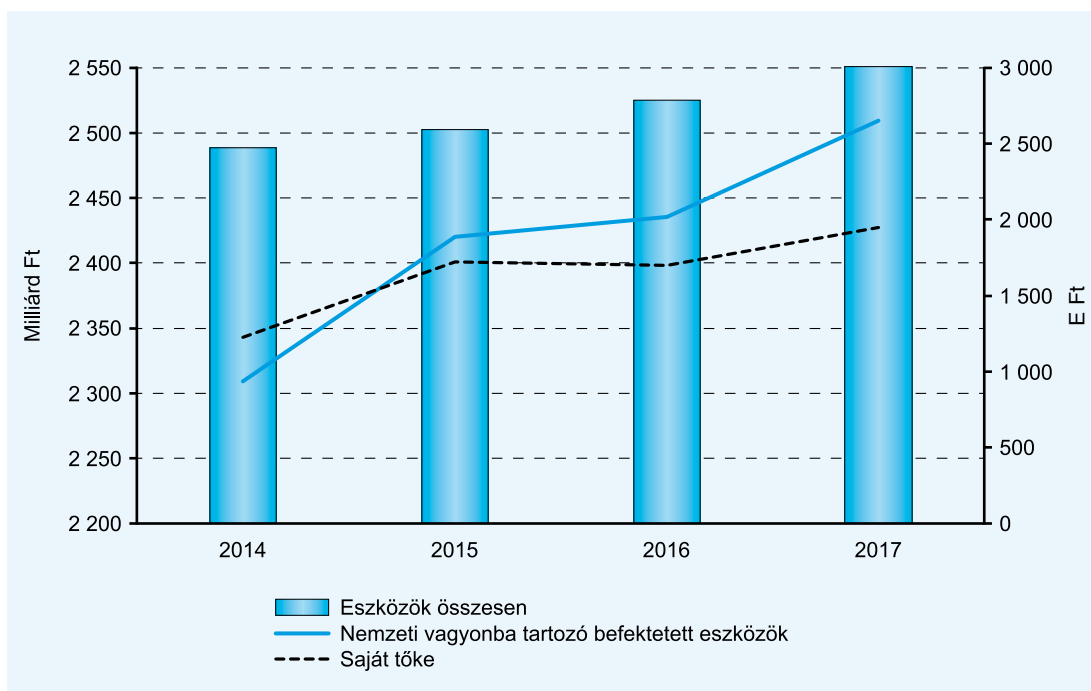
A megyei jogú városok vagyongazdálkodása a konszolidációt követően

A 4. ábra baloldali tengelye mutatja a nemzeti vagyonba tartozó befektetett eszközök és a saját tőke állományát, míg a jobboldali tengely a mérlegfőösszeget, vagyis az eszközök összesen értékét.

A megyei önkormányzatok vagyona közel ötödével, 21 százalékkal bővült a vizsgált időszak során, tehát a GDP-hez viszonyítva is jelentős vagyontömegről beszélhetünk, mivel annak 7–8 százalékát teszi ki. A vagyonnövekedés önmagában pozitív folyamat, ám annak okait is fel kell tárunk, hogy képet kapjunk a tartalmáról. A növekedés mögött az húzódik meg, hogy a pénzeszközök értéke 2015 és 2017 között, folyamatosan növekedve, megnégyszereződött. Ugyanakkor atipikus jellemzője volt a 2006–2010 közötti eladósodási folyamatnak, hogy a kötelezettségállománnyal párhuzamosan növekedett a pénzeszközök értéke, ami a likviditás biztosítása érdekében történt meg, illetve a kötvénykibocsátásból származó források nem lettek azonnal felhasználva, továbbá a normál működésből származó önkormányzati bevételek „parkoló pályára”, vagyis az elszámol-

4. ábra

A MEGYEI JOGÚ VÁROSI ÖNKORMÁNYZATOK ÖSSZEVONT MÉRLEGÉNEK FŐBB MUTATÓINAK (BEFEKTETETT ESZKÖZÖK, ESZKÖZÖK, SAJÁT TŐKE) ALAKULÁSA



Forrás: a MÁK adatai alapján saját szerkesztés

lái betétszámlára lettek irányítva. A kedvező pénzeszközállomány miatt nem mutatható ki azonban likviditási nehézség, mivel 340 milliárd forintot tesz ki az önkormányzatok szabad pénzállománya, további 52 milliárd forintos likvid értékpapír-állomány mellett.

A vagyonnövekedés mellett azonban jóval kisebb a saját tőke aggregált értékének változása, hiszen 4 százalékkal emelkedett bázisviszonyzámmal számítva. A változás iránya hektikus volt, hiszen 2016-ban szerényen csökkent a saját tőke értéke (2 milliárd forinttal). A negatív folyamat nem folytatódott 2017-ben, mivel a megyei jogú városok eredménye már pozitív tartományban volt, és ebben az évben volt az idősor maximuma is.

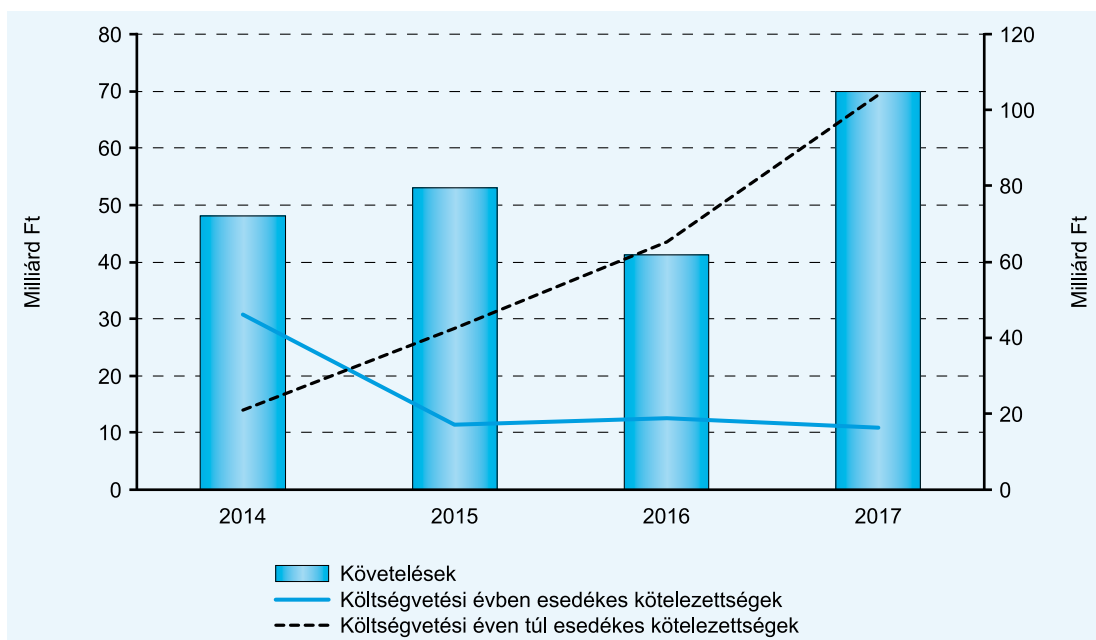
Az államháztartási számvitel nemzeti vagyona tartozó befektetett eszközöknek nevezi a tartós működés céljára szolgáló eszközöket. A vagyonelem meghatározó része az ingatlanállományban ölt testet, amely amortizációja lassú. A vizsgálat feltárta, hogy a megyei jogú városok összesített vagyona 200 milliárd forinttal, bázisviszonyzámmal mérve 9 százalékkal bővült. A növekedés állandó ütemű volt, ám a legjelentősebb változás 2014–2015 között történt, amely összefüggésben lehet az EU-s források programozási időszak végi (2007–2013) kifizetésével. Azonban nem volt megfigyelhető a 2006–2010 közötti eladósodási boomhoz hasonló mértékű beruházási boom, vagyis az adóssághatott az önkormányzati beruházásokra. Fontos azonban tudni, hogy a befektetett eszközök növekedése meghaladja-e az elszámolt értékcsökkenés értékét, hiszen ez esetben nettó eszközvesztés érheti a helyhatóságokat. 2016-os és 2017-es év adatait alapul véve megállapítható, hogy amortizációt meghaladó volt a befektetett eszközök növekedése, amely azt jelenti, hogy sikerült a vagyont megőrizni és gyarapítani, mivel ezekben az években a nettó beruházás mutatója pozitív volt.

Az 5. ábra a követeléseket és kötelezettségeket állítja párhuzamba a hatályos államház-

tartási számvitel alapján. A követelések értéke (jobb skála) hektikusan alakult, ennek mélypontja a 2016-os év volt. A 2017-es évben a legjelentősebb tartozásállomány a helyi adókra vonatkozott, zömében iparüzési adóra. A kötelezettségek közül (bal skála) 66 százalékkal csökkentek a költségvetési évben esedékes tartozások, azonban a majd tízszeresére növekedett a költségvetés éven túli esedékes kötelezettségek állománya. 2017-ben, a tartozásállomány 23 százalékban a felhalmozási kiadásokra, 30 százalékban finanszírozási kiadásokra, míg 32 százaléka dologi kiadásokra vonatkozott. A követelésállomány ugyan nem tudta teljes egészében fedezni a kötelezettségállományt, ám a korábban bemutatott értékpapír- és pénzeszközállomány már önmagában fedezi a kötelezettségek állományát. Ebből adódóan érdemi likviditási probléma nincsen szektorszinten.

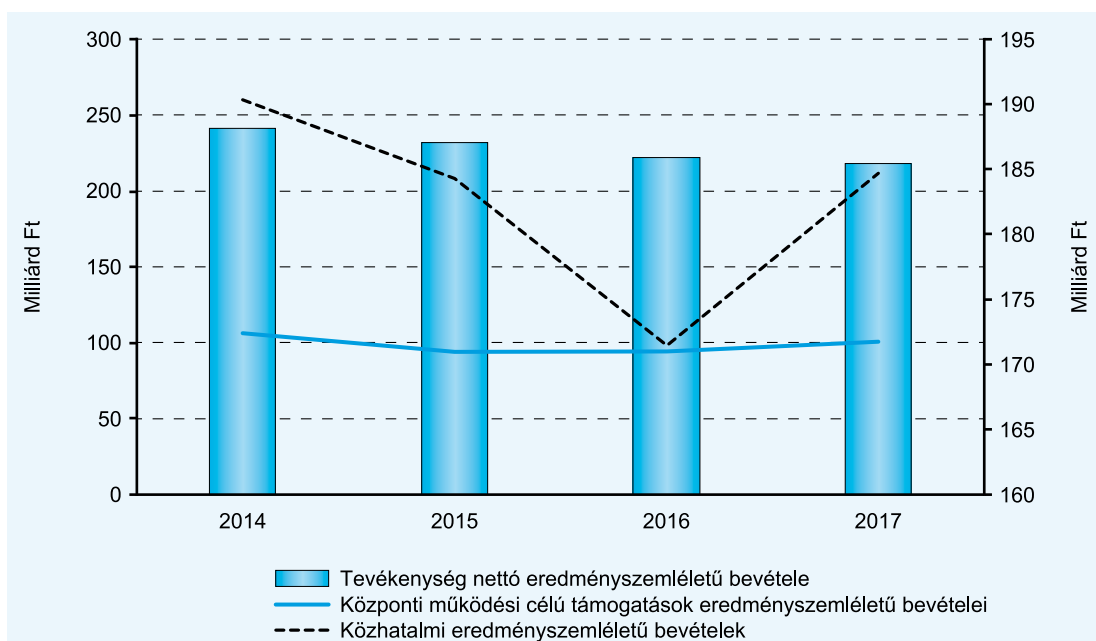
2014-től hatályos számviteli rendszer újdonsága az eredményszemléletre való átállás. A legfontosabb bevételi kategória a tevékenység eredményszemléletű elszámolása, amelybe a közhatalmi bevételek, egyéb bevételek és az eszközértékesítésből származó bevételek tartoznak (jobb skála). Ezek közül a közhatalmi bevételek meghatározók. A bevételek 2016-ig csökkenő pályán voltak, mintegy 20 milliárd forintos visszaesést produkáltak, fordulópontot jelent a 2017-es év, ahol megközelítette a 2015-ös évet. Ez magyarázható a kibontakozó konjunktúrával, növekvő helyi iparüzési adóbevételekkel. A részesedésekből, térítés nélkül történő átvételekből származó egyéb különféle eredményszemléletű bevételek növekedése kompenzálta a saját bevételekből fakadó kiesést, míg a központi költségvetési támogatások stagnáltak az évek során. A 6. ábra bal skálája mutatja a meghatározó központi költségvetési támogatásokat, amelyek 2015-ben és 2016-ban csökkentek, ám 2017-ben ismét emelkedő pályára álltak. Ez annak tükrében pozitív fejlemény, hogy a megyei jogú városok alanyai a szolidaritási hozzájárulásnak a magas

A MEGYEI JOGÚ VÁROSI ÖNKORMÁNYZATOK ÖSSZEVONT MÉRLEGÉNEK FŐBB MUTATÓINAK (KÖVETELÉSEK, KÖTELEZETTSÉGEK) ALAKULÁSA



Forrás: a MÁK adatai alapján saját szerkesztés

A TEVÉKENYSÉG NETTÓ EREDMÉNYSZEMLÉLETŰ BEVÉTELEINEK ALAKULÁSA 2014 ÉS 2016 KÖZÖTT



Forrás: MÁK adatai alapján saját szerkesztés

adóerő-képességük miatt, valamint a feladatfinanszírozás beszámítás rendszere miatt is kisebb támogatásban részesülnek.

Negatív folyamatként értékelhető azonban, hogy a tevékenység eredményeszemléletű bevételei közel 23 milliárd forinttal csökkentek. Ez azért probléma, mivel az önkormányzati működés alapja a stabil bevételi háttér, és bevételi önállóság.

A tevékenység eredménye a vállalati számvitel üzemi eredményének feleltethető meg. 2016-tól megváltozott az eredménykimutatás előírt tartalma, amely hatott az államháztartási számvitelre is (lásd 7. ábra). Egyedüli eredménykategóriaként a tevékenységek eredménye nem változott, ebből adódóan ez került összehasonlításra minden vizsgált év vonatkozásában.

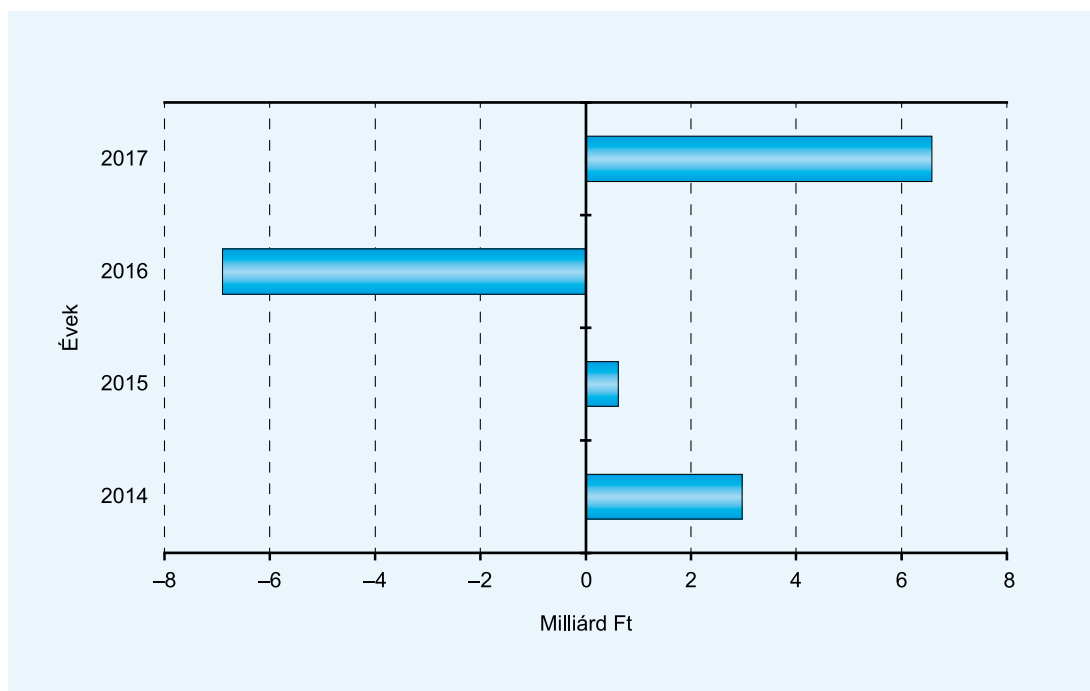
A vizsgált időszakban 2016-ig egy csökkenő

tendencia rajzolódik ki a tevékenység eredményével kapcsolatban, olyannyira, hogy 2016-ban negatív eredményt értek el a megyei jogú városok, amelyek közül 10 veszteséget realizált. Az aggregált negatív érték mintegy 6 milliárd forintot tett ki. 2017-ban azonban már trendforduló figyelhető meg, a gazdálkodás szektorszinten eredményes volt, és az aktívum pótolta az előző évben megfigyelhető veszteséget.

A tőkeerősség akkor kedvező, amennyiben meghaladja a 75 százalékot, hiszen ebben az esetben a finanszírozás háttére biztosított (lásd 4. táblázat). Az adósságkonszolidációt követően szektorszinten jelentősen javult a megyei jogú városok tőkeerőssége, hiszen minden vizsgált évben a kívánatos értéket meghaladja. Azt azonban negatív tendenciaként értelmezhetjük, hogy a részarány csökken, azonban ez

7. ábra

TEVÉKENYSÉGEK EREDMÉNYEINEK ALAKULÁSA 2014 ÉS 2016 KÖZÖTT



Forrás: a MÁK adatai alapján saját szerkesztés, 2019

FŐBB SZÁMVITELI MUTATÓSZÁMOK ALAKULÁSA

Mutatók	2014	2015	2016	2017
Tőkeerősség (%)	94,60	92,70	86,00	80,68
Kötelezettségek aránya (%)	2,20	1,90	2,30	2,97
Befektetett eszközök aránya (%)	93,20	93,40	87,30	83,41
Bonitási ráta (%)	101,50	99,20	98,50	101,44
Likviditási mutató	5,20	14,70	27,30	23,41
Készpénz likviditás	2,80	7,30	20,80	7,21
Saját bevételek aránya (%)	45,50	45,80	38,90	44
Saját tőke növekedése (%)	5,20	1,20	-0,30	0,36

Forrás: Saját szerkesztés Zéman, Tóth (2015) alapján

nem a növekvő adósságállományból ered, el-
lentétben az adósságkonszolidáció előtti idő-
szakkal.

Ezt alátámasztandó érdemes megvizsgálni az idegen tőke, vagyis a kötelezettségek arányát a forrásszerkezetben. A mutató értéke nem éri el a 3 százalékot, tehát meg sem közelíti a kritikus 50 százalékos értéket, nem jellemző az eladósodottság a megyei jogú városok között. A Stabilitási törvény által meghatározott adósságszolgálati maximum csak a 2017-es évre állt rendelkezésre, ebben az évben 9,67 százalék volt, amely nem éri el az 50 százalékot, így ez a számítás is alátámasztja a korábbi megállapításokat. Szintén leszűrhető, hogy a teljes önkormányzati szektor adósságszolgálati mutatójában csak csekély részarányt képeznek a megyei jogú városok.

A befektetett eszközök aránya az eszközigenyességet mutatja meg. A mutató magas, de csökkenő tendencia figyelhető meg a mutató értékében, amely azzal magyarázható, hogy növekedett a pénzeszközök, valamint az értékpapírok részaránya, csökkentve a mutató értékét.

A bonitási ráta a finanszírozás stratégiájára utal, hiszen a tartós forrásokat viszonyítja

a tartós eszközökhöz. Ez a normál számviteli kategóriákhoz képest némi korrekciót igényel, mivel bizonyos tényezők a tartós eszközök közé tartoznak (pénzeszközöknél, követeléseknél, és a kötelezettségeknél van jelen). Stabil a finanszírozási stratégia, ha 1-es érték körül szóródik 3 százalékos tűrőhatár mellett. Ennek minden évben megfelelnek a megyei jogú városok, tehát stabil a finanszírozási helyzetük a tartós eszközeiket fedezik a tartós források.

A fizetőképesség mutatója a likviditási ráta, amely akkor kedvező, ha 2-es értéket meghaladja. A költségvetési gazdálkodásban nincs értelme gyorsrátát számolni, mivel minimális a készletérték, így a likviditási mutató hasonló információtartalommal bír. A likviditási mutatója a megyei jogú városok összesített értékének jelentősen meghaladja minden vizsgált évben a kívánt fizetőképességi szintet, így ez alapján nincs gond a rövid távú fizetőképességgel. Ezt alátámasztja a készpénz likviditási mutató értéke is, mivel 1-nél jóval nagyobb értékű minden vizsgált évben.

A bevételi összetétel szempontjából fontos, hogy a saját bevételek meghaladják az 50 százalékot, hiszen ez a stabil működés egyik alapja. A vizsgált években egyedül a 2017-es évben

volt alacsonyabb értékű, a többi vizsgált évben konvergál a kívánatos 50 százalékos értékhez.

Negatívum, hogy a saját tőke növekedési üteme folyamatosan csökken, azonban 2017-ben produkált növekedési ütem pótolta a 2016-os veszteséget. A megyei jogú városok tőkehelyzete stabil, finanszírozási helyzet szintén a kívánatos mértéket éri el. A helyhatóságok likviditási helyzete is megfelelő. Egyedül a bevételtermelő képességgel, valamint az eredményességgel volt némi probléma 2016-ban, azonban 2017-re látszik a javuló tendencia kezdete.

Modern Városok Program jellemzői

A megyei jogú önkormányzatok konszolidációt követő gazdálkodását azonban már nem az ad hoc problémák kezelése jellemzi, hanem a központi költségvetésből biztosított kiszámítható fejlesztési források felhasználásával történő gyarapodás. A Modern Városok Program (továbbiakban: MVP) 2015-ben indult, és mintegy 3400 milliárd forintos összeget irányzott elő, költségvetési forrásokból, valamint EU-s támogatásokból. A program összetett, hiszen tartalmazza közlekedési infrastruktúra fejlesztését, ipari parkok létrehozását, valamint egészségügyi fejlesztéseket. A finanszírozási források tekintetében többszörös finanszírozás jellemző, hiszen a központi költségvetésből, valamint a Területfejlesztési Operatív Programból, valamint az Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Programból történik a források biztosítása.

Az empirikus kutatáshoz a 2016 és 2019 közötti költségvetési törvény Modern Városok Program kereteit, amelyet a XI. Miniszterelnökség fejezet, 30. Fejezeti kezelésű előirányzatok cím, 1. Célelőirányzatok alcím, 78. Modern Városok Program jogcímcsoportban lehet megtalálni 2017-től. A keretszámokból megállapítható, hogy 2017-ben és 2018-ban volt a maximális a támogatási keretösszeg,

mintegy 150 milliárd forintos nagyságrendben, míg 2019-ben a költségvetési törvény 135 milliárd forintot irányzott elő a törvény a kézirattal lezártakor.

A 8. ábra az önkormányzatok részére a MVP keretében megítélt költségvetési támogatások összegeit mutatják be 2016–2020 közötti időszakra vetítve. 2018-as év végéig a legjelentősebb támogatást Érd, Tatabánya, Kaposvár, és Sopron, valamint Szeged részére állapított meg a kormányhatározat. 2017 novemberéig a vizsgált települések megítélt támogatásainak átlagos értéke 18 milliárd forintot tett ki.

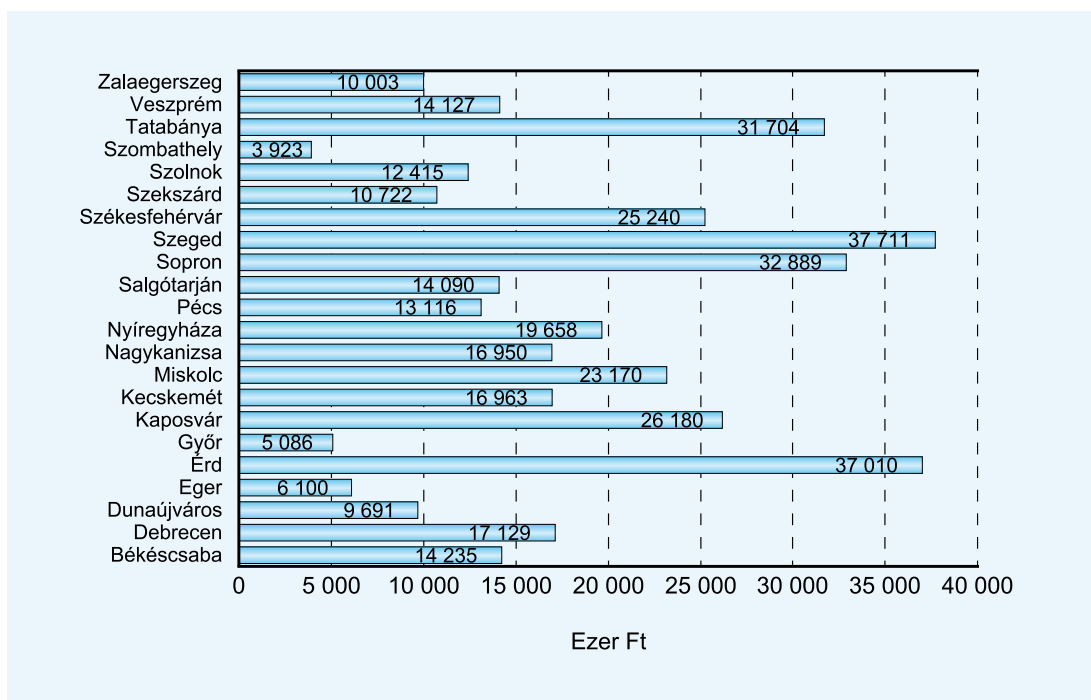
Átlagnál magasabb értéket ítéltek meg támogatásként Sopronnak, Székesfehérvárnak, valamint Nyíregyházának, Miskolcnak, míg picivel az átlag alatt van Kecskemét, Veszprém, Békéscsaba, Nagykanizsa és Debrecen részére megítélt összeg. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy a végleges számokat látjuk, hiszen a program végrehajtása folyamatban van.

Az 5. táblázat prezentálja a célokat és az évenkénti támogatások végösszegeit a kormányhatározatok alapul véve. Az adatok azt mutatják, hogy 2018-ban történt a legnagyobb támogatás lekötés, azonban a fejlesztések folyamatban vannak, így ezek az összegek változhatnak.

A fejlesztési célterületek az önkormányzati, valamint központi költségvetés feladatellátásához kapcsolódnak. Ezekben a kérdésekben az üzemeltetés kérdései a jövőben kerülnek rendezésre, hogy milyen formában valósulnak meg, itt szó lehet az önkormányzat által önként vállalt feladatként történő ellátásról, hiszen erre a hatályos önkormányzati törvény keretét és lehetőséget biztosít. Azonban egyes fejlesztési célterületek hatása áttételesen hat a működésre, ezek például az infrastrukturális beruházások. A turisztikai és iparterület fejlesztések az önkormányzatok bevételi oldalát direkt módon érinthetik, mivel pótlólagos adóbevételeket eredményezhetnek.

A költségvetési támogatások már 2016-tól kezdve komoly szerepet játszhatnak abban,

A KORMÁNYHATÁROZATOK ÁLTAL MEGHATÁROZOTT KÖLTSÉGVETÉSI FORRÁSOK TELEPÜLÉSENKÉNT



Forrás: saját számítás, 2018

5. táblázat

MODERN VÁROSOK PROGRAM CÉLTERÜLETEI (MILLIÓ FORINT)

Fejlesztési terület	2016	2017	2018	2019	2020	Összesen
Egészségügyi fejlesztés	7 000	2 210	4 016	6 039	9 993	29 258
Gazdaságfejlesztés	21 619	24 766				46 385
Humán infrastruktúra fejlesztése	5 210	20 837	19 213	11 378	635	57 273
Közlekedés fejlesztése	3 800	5 933	7 283	7 327	2 840	27 182
Közforgalmazás fejlesztése	50					50
Kultúrafejlesztés	3 915	4 211	17 353	8 650	633	34 762
Sportfejlesztés	7 483	15 253	49 589	37 758		110 083
Turisztikai fejlesztés	6 615	14 311	11 603	12 248	8 794	53 571
Vagyonpolitika	150	4 730	1 870			6 750
Városfejlesztés	8 109	9 995	10 483	4 182	29	32 797
Végösszeg	63 951	102 246	121 411	87 581	22 924	398 112

Forrás: saját kutatás, 2018

hogyan fog alakulni a megyei jogú városok vagyónának értéke, hiszen folyamatosan növekszik a megítélt támogatási összeg. 2018-ban a támogatások által elvégzett beruházások a nemzeti vagyonba tartozó befektetett eszközök értékét közel 121 milliárd forinttal, 2019-ben 87 milliárd forinttal, valamint 2020-ban 22 milliárd forintos értékkel fogja emelni. A felsorolt támogatások mellett jelen vannak az Európai Unió által társfinanszírozott források is, amelyek hatására vizsgálatunk nem terjedt ki. Ezek a tényezők, az átlagos értékű 50 milliárd forintot kitevő átlagos amortizációs mérték mellett hozzájárulnak ahhoz, hogy a nettó eszközérték változása pozitív tartományban maradjon. Tehát a programok elősegítik azt, hogy az önkormányzatok vagyónállománya emelkedjen, ezen kívül a feladatellátási színvonal is fokozódjék.

KONKLÚZIÓ

Az adósságkonszolidációt követően számottevően átalakult a feladat és hatásköri rendszer, melynek eredményeképp az ellátott önkormányzati feladatok közül a humán közszolgáltatások hangsúlyos része állami feladattá vált. Ennek megfelelően került a finanszírozási rendszer kialakításra, és a szabályozási környezet nagymértékben megváltozott, teret adva a szabályalapú költségvetési gyakorlatoknak. Ezek közé tartozik az adósság szabály bevezetése is, amely bevétel arányosan és az engedélyeztetési eljárással egyaránt képes gátat szabni az önkormányzatok eladósodásának. A Modern Városok Program egy erős

lokális impulzust adhat a megyei jogú városoknak, amelyek finanszírozásának jelentős része Európai Unió által társfinanszírozott. A program igyekezett a helyi igényeket alapul venni, és a projektek meghatározása az önkormányzati fejlesztési célok figyelembevételével kerültek a megállapodások során. A hitelfelvételi korlát azonban hatással lehet a program megvalósítására, mivel az adósságállomány meghaladja a saját bevételek 50 százalékát, abban az esetben új fejlesztés nem indítható. A hitelfelvétel engedélyezése automatikusan elfogadásra került, amennyiben EU-s fejlesztések saját erejének biztosítását, esetleg előfinanszírozását szolgálják. Ez utóbbi esetben áthidaló finanszírozásról van szó, amely fedezete adott, ennek esetleg kismértékű eredményrontó hatása lehet a fizetett kamatok révén. A megyei jogú városoknak a tanulmányban megállapított hitelállománya ehhez a korlátozáshoz mérten csekély, így az önerő szükséges finanszírozása nem generálhatja a korábban tapasztalt eladósodást. A megyei jogú városoknál a számított hitelfelvételi korlátmutató (adósságállomány és a saját tőke hányadosa) jelenleg csekély, 10 százalék alatti, ebből adódóan a jelenlegi saját bevételek mentén nem fog korlátozást jelenteni a program megvalósításában, véleményünk szerint pénzügyi kockázat nem várható.

A projektmenedzsment kockázatok azonban már jelen lehetnek a megvalósításban, amely az építőipari kapacitáshiány, és a magas építőipari infláció miatt bontakozhat ki. Ez esetben szükséges a program elemeit folyamatosan nyomon követni, szükség esetén módosítani.

JEGYZET

¹ A tanulmány Lentner Csaba vonatkozásában a PADS Alapítvány Vezető Kutató Program keretében készült.

IRODALOM

- BECK, W. A., STONE, M. S. (2017). Why municipalities fail: Implications for uncertainty disclosures. *Research in Accounting Regulation*, 2017 (29), pp.1–9
- BURRET, H., FELD, L. P. (2018). Vertical effects of fiscal rules: the Swiss experience. *International Tax and Public Finance*, 25 (3), pp. 673–721
- DAFFLON, B. (2010). Local Debt: from Budget Responsibility to Fiscal Discipline. In IEA 6th Symposium on Fiscal Federalism, Barcelona, June 14–15
Online: <http://commonweb.unifr.ch/EcoDean/Pub/telecharg/wp/417.pdf>
- DOMOKOS L. (2011). Hitelesség és rugalmasság. A magyar közpénzügyi keretrendszer változásai. *Pénzügyi Szemle*, 56 (3), 285–296. oldal
- DOMOKOS L. (2012). Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás az önkormányzatoknál. Az Állami Számvevőszék ellenőrzésének tapasztalatai. *Pénzügyi Szemle*, 57 (2), 165–173. oldal
- DOMOKOS L., NYÉKI M., JAKOVÁC K., NÉMETH E., HATVANI Cs. (2015). Kockázatelemzés és kockázatkezelés a közszférában és a közpénzügyi ellenőrzésben. *Pénzügyi Szemle*, 60 (1), 7–28. oldal
- DOMOKOS L., VÁRPALOTAI V., JAKOVÁC K., NÉMETH E., MAKKAI M., HORVÁTH M. (2016). Szempontok az államnedzsmenst megújításához. *Pénzügyi Szemle*, 61 (2), 185–205. oldal
- DOMOKOS L. (2016). Az Állami Számvevőszék jogszabályainak kiteljesedése az új közpénzügyi szabályozás keretében. *Pénzügyi Szemle*, 61 (3), 299–319. oldal
- DUVE, T., DRESCHLER, W. (2011). Insolvent local government: German approach prevention. *Central European Public Administration Review*, 9 (2), pp. 7–36
- DOHNANYI, K. (2002). Reformstau durch Föderalismus. In: *Wirtschaftsdienst*, 2002 (4), pp. 187–190
- FOREMNY, D. (2014). Sub-national deficits in European countries: The impact of fiscal rules and tax autonomy. *European Journal of Political Economy*, 34 (June 2014), pp. 86–110
- HALMOSI P. (2005). Az önkormányzati hitelfelvétel szabályozásának motivációja az EU országokban. *Hitelintézet Szemle*, 2005 (1), 67–88. oldal
- HEIJDRÁ, B. J., MEIJDAM, L. (2002). Public investment and intergenerational distribution. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 26 (5), pp. 707–735, doi: [https://doi.org/10.1016/S0165-1889\(00\)00074-9](https://doi.org/10.1016/S0165-1889(00)00074-9)
- KOVÁCS L., CSILLIK P. (2012). Adatok és tendenciák az önkormányzati hitelezés területén. *Jegyző és Közigazgatás*, (14) 3, 21–23. oldal
- LUBY, M., MOLDOGAZIEV, T. (2014). Tax increment debt finance and the great recession. *National Tax Journal*, 67 (3), pp. 675–696
- LEVAGGI, R., ZANOLA, R. (2003). Flypaper effect and sluggishness: Evidence from regional health expenditure in Italy. *International Tax and Public Finance*, 10 (5), pp. 535–547
- MONACELLI, D., PAZIENZA, M. G., RAPALLINI, C. (2016). Municipality budget rules and debt: Is the Italian regulation effective? *Public Budgeting and Finance*, 36 (3), pp. 114–140
- NÉMETH E., MARTUS B., VARGHA B. T. (2018). Közszolgáltatások integritáskockázatai és –kontrolljai. *Pénzügyi Szemle* 63 (2), 161–181. oldal
- PÉLI, L. (2017). *A Modern Városok Program hatása a területi különbségekre* In: Futó Z. (szerk): Magyar vidék

– perspektívák, megoszlások a XXI. században. SZIE Kiadó. 196–202. oldal

PULAY GY., SIMON J., SZILAS I. (2017). A költségvetési maradvány, mint költségvetési kockázat *Pénzügyi Szemle*, 62 (4), 431–444. oldal

PULAY GY., LUCZA A. (2018). Objektív korrupciós kockázatok – szubjektív kontrollok *Pénzügyi Szemle*, 63 (4), 498–517. oldal

SÁGI J. (2015). A bankszféra szerepe és érdekeltsége a helyi önkormányzati kincstári rendszerek kialakításában és működtetésében. *Prosperitas*, 2 (1), 98–110. oldal

SÁGI J., TÓTH L. (2009). Városok és önkormányzatok: központi kormányzat és spontán szerveződések itthon, a nagyvilágban *EU Working Papers*, 12 (2), 118–128. oldal

TER-MINASSIAN, T., CRAIG, J. (1997). *Control of subnational government borrowing*. In: T. Ter-Minassian (Eds.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund. pp. 156–172

VAN ROMPUY, P. (2016). Sub-national tax autonomy and deficits: Empirical results for 27 OECD countries. *Regional Studies*, 50 (7), 1248–1259.

VICENTE LAMA, M., CORDOBÉS MADUENO, M., TORRES JIMÉNEZ, M. (2017). To what extent should public corporations be consolidated? Considering the effects on public deficit and debt in Spanish municipalities. *Transylvanian Rev. Admin. Sci.*, 52, pp. 148–164, doi:10.24193/tras.52E.9.

ZÉMAN Z., TÓTH A. (2015). *Az önkormányzatok és közüzemi vállalatok teljesítményértékelése* In: Lentner Cs. ed: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás: Közpénzügyek és Államháztartástan II*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft. 829–853. oldal

ZÉMAN Z., BÉHM I. (2017). *A pénzügyi menedzsment kontroll elemzési eszköztára*. Akadémiai Kiadó, Budapest

Állami Számvevőszék (2012). *Jelentés a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének 2011. évi ellenőrzéséről*. Budapest