

A MEGYEI JOGÚ VÁROSOK GAZDÁLKODÁSA AZ ADÓSSÁGKONSZOLIDÁCIÓ UTÁN – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A MODERN VÁROSOK PROGRAMRA

HEGEDŰS SZILÁRD¹



Abstract

A tanulmány a megyei jogú városok gazdálkodását elemzi 2014-től 2017-ig, valamint a 2015-ben meginduló Modern Városok Programot mutatja be városonként, illetve fejlesztendő szakfeladatok vonatkozásában. A költségvetési elemzés azért kezdődik 2014-től, mivel az adósságkonszolidáció záróakkordjai ebben az évben zajlottak le, és emellett 2014-től újfajta számviteli rendszer került bevezetésre a korábbi pénzforgalmi szemlélet helyett. Az elemzés során a főbb mérleg és eredménykimutatás adatokat, valamint legfontosabb pénzügyi mutatókat értékelem. A tanulmány második felében a Modern Városok Programot mutatom be és elemzem a megyei jogú városok vonatkozásában.

The management of towns with county rights after debt consolidation – especially the Modern Cities Program

The study examines the management of cities with county rights between 2014 and 2016. Local Government Debt Consolidation was completed in 2014 and a new accounting system was introduced in this year. I analyzed the data of the annual report and the financial indicators. In the second part of the study, I will present the Modern Cities Program launched in 2015.

Bevezetés

A 23 megyei jogú városban a 2016-os statisztikák szerint hozzávetőlegesen 2 millió lakos él, a településhálózatban betöltött szerepük alapján meghatározó térszervező erővel rendelkeznek. Ezt aláhúzza, hogy zömük megyeszékhely, 4 olyan város van, amely nem rendelkezik megyeszékhelyi ranggal, de méretéből, és szerepéből adódóan kiérdemelte a megyei jogú városi címet. 2015-től a kormányzati fejlesztéspolitikai homlokterébe kerültek a megyei jogú városok, amelynek szükséges feltétele a kiszámítható, stabil gazdálkodás volt. A tanulmány e témát járja körül, azaz hogy hogyan alakult a megyei jogú városok gazdálkodása 2014 és 2017

között és milyen forrásokra számíthatnak a Modern Városok Program keretében, melyek a főbb fejlesztési területek.

Irodalmi áttekintés

Az önkormányzati stabilitás szükséges feltétele, hogy a helyhatóságok a közfeladataikat minél magasabb színvonalon lássák el, mindezt fenntartható pénzügyek mellett. A pénzügyi fenntarthatóság elemei közé tartozik, hogy legalább ficitessé legyen a költségvetési egyenlege, eleget téve a fontos költségvetési szabályoknak, amelyek az Alaptörvényben, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (a továbbiakban: Möt.), valamint Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló a 2011. évi CXCV. törvényben kerültek meghatározásra. A felsorolt jogszabályok a nemzetközi szinten elterjedt szabályalapú költségvetési gyakorlatok elterjedését és alkalmazását szolgálják. A költségvetési szabályok a helyhatóságok gazdálkodásában az célt erősítik, hogy az autonómiával rendelkező lokális egységek ne tudja-

¹ 2010-ben diplomázott Gödöllőn a Szent István Egyetemen, 2010-től nappali tagozatos PhD hallgató a SZIE Gazdálkodás és Szervezéstudományok Doktori Iskolájában. 2013-tól 2015-ig a SZIE tanársegédje, 2016-tól a Budapesti Gazdasági Egyetem Pénzügyi és Számviteli Kar adjunktusa, 2017-től a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Közpénzügyi Kutatóintézetének tudományos munkatársa, adjunktus. Doktori fokozatát 2016-ban szerezte közpénzügyi témában.

nak a központi hiánycélt befolyásoló mértékben eladósodni. A költségvetési szabályok a hazai rendszerben a következőkben foglalhatóak össze:

- Működési deficit nem tervezhető a költségvetés készítése folyamat során, így tervszinten biztosított a költségvetési aranszabálynak történő megfelelés, a működési deficit;
- Az adósságot keletkeztető ügyletek a Magyar Államkincstár közreműködésével a Pénzügyminisztérium engedélyéhez kötöttek;
- az adósságszolgálat felső határa a saját bevétel 50%-ban kerül korlátozásra, amelyet az adósságnak minősülő ügylet igénybevételenek egyik évben sem haladhat meg az adósságszolgálat. Ezen szabályozási eszközök bevezetése mögött az a szándék húzódik meg, hogy megakadályozásra kerüljön az önkormányzati adósság felépülése.²

Az önkormányzati eladósodásnak, hitelfelvétel szabályozásának operatív megközelítésben három módja létezik. Az első esetben piaci finanszírozás alapú finanszírozás történik, itt a piac fegyelmező ereje lehet a korlátozó tényező, a második jellemzője, hogy engedélykötelessé teszi a hitelfelvételt, míg a harmadiknál a központi szabályozás effektíve korlátozza a hitelfelvételt.³ Az Európai Uniónak a deficit szinten tartásának szabályozási alapjait a Stabilitási és Növekedési Paktum tartalmazza, ennek érvényesülését *Van Rumpuy*⁴ és munkatársai vizsgálták az OECD országainak lokális alrendszerére vonatkoztatva is. *Monacelli* és szerzőtársai⁵, valamint *Burgett és Feld*⁶ olasz és svájci példákön keresztül mutatták be a költségvetési szabályok működését.

Feladatellátási kötelezettség

Az Möt. alapján a helyhatóságok feladatai két csoportra oszthatóak, a kötelező, és önként vállalt feladatokra. Ez utóbbiakat a helyhatóság abban az esetben láthatja el, ha az nem korlátozza a kötelező feladatainak ellátását, és nem igényel többlet állami forrást, fontos megnyilvánulása az önkormányzatiságnak a fakultatív feladatellátás.

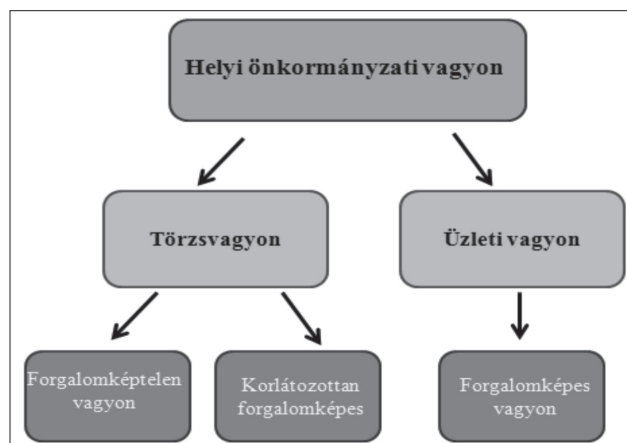
A feladatellátást determináló jogszabályok az Alaptörvény 32. cikke, amely a közügyek intézése során tartalmazza a helyhatóságok jogait, valamint a feladatellátás során az Möt. 13. § a meghatározó, amely mellett számos ágazati törvény is determináló hatással bír. Ennek megfelelően a szociális feladatok vonatkozásában a 1993. évi III. törvény, bölcsődei, gyermekjóléti ellátás kapcsán a 1997. évi XXXI. törvény, a közfoglalkoztatás kapcsán a 2011. évi CVI. törvény, az egészségügyi ellátás vonatkozásában a 1997. évi CLIV. tör-

vény, a közművelődési feladatokkal kapcsolatban 1997. évi CXL. törvény, valamint a 2001. évi LXIV. törvény, köznevelési feladatok esetében a 2011. évi CXC. törvény irányadó. Meghatározó a sportfeladatok kapcsán a feladatot a 2004. évi I. törvény ír elő, kommunális feladatok kapcsán az Möt. és a 2011. évi CCIX. törvény és a 2012. évi CLXXXV. törvény, környezetvédelmi feladatok vonatkozásában a 1995. évi LIII. törvény, vagyongazdálkodás kapcsán pedig a 2011. évi CVIII. törvény meghatározó. Ahogyan látszik, az önkormányzati törvény mellett jónéhány jogszabály is befolyásolja a közfeladat ellátását a megyei jogú városoknak.

A gazdálkodás, forrásellátás kapcsán a mindenkori költségvetési törvény bír meghatározó erővel, valamint az Möt. feladatfinanszírozással kapcsolatos rendelkezései. A mindenkori költségvetési törvény adja a kapcsolatot az államháztartás két alrendszere között, amelyet a feladatfinanszírozás keretében juttat a helyhatóságoknak a központi költségvetés, a fejezetrendben a IX. fejezetben, valamint a költségvetési törvény mellékleteiben.

Az önkormányzati vagyon és államháztartási számvitel

A helyhatóságok gazdálkodásának, önállóságának másik meghatározó tényezője az önkormányzati vagyon, amellyel való gazdálkodás kérdéseit a Nemzeti Vagyonról szóló törvény szabályozza, valamint csoportosítja a vagyon elemeit (1. ábra). A törzsvagyon az alapvető feladatellátást szolgálja, ezáltal funkcióhoz rendeltség jellemzi. A jogszabály taxatív felsorolja, mely vagyonelemek tartoznak kizárólagos módon a törzsvagyon körébe. A korlátozottan forgalomképes vagyont meghatározott feltételek esetén a helyhatóság értékesítheti, apportálhatja. Az üzleti vagyon szabadon értékesíthető, terhelhető, ezen kívül a vállalkozásba bevonható. Ennek egyik oka, hogy számos önkormányzati tulajdonú társaság működik a megyei önkormányzatok tulajdonában égisze alatt, amelyek száma 278 volt a 2017-es évben az Amadeus adatbázis adatszolgáltatása alapján. E társaságok részt vesznek az önkormányzatok feladatellátásában is.



1. ábra

A nemzeti vagyon összetétele
Forrás: Saját szerkesztés a törvény alapján

² LENTNER Cs. (2016): *Rendszerváltás és pénzügypolitika – tények és tévhitek*, Budapest, Akadémiai Kiadó.

³ TER – MINASSIAN, T. – CRAIGH, J. (1997): *Control of subnational government borrowing in Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Chapter 7.) IMF

⁴ VAN ROMPUY, P. (2016): *Sub-national Tax Autonomy and Deficits: Empirical Results for 27 OECD Countries*, Regional Studies 50 (7), pp 1248–1259.

⁵ MONACELLI, D. – PAZIENZA, M.G. – RAPALLINI, C. (2018): *Municipality Budget Rules and Debt: Is the Italian Regulation Effective?* Public Budgeting and Finance 36(3) pp 114–140.

⁶ BURRET, H.T. – FELD, L.P. (2018): *Vertical effects of fiscal rules: the Swiss experience*. International Tax and Public Finance 25(3) pp 673–721.

Az új államháztartási számvitelt a Kormány a 1185/2011-es EK rendelet alapján a 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelettel iktatta be a hazai jogrendbe. A jogszabály elhatárolásalapú, eredményszemléletű számvitelt vezetett be. Ennek folyamán megmaradt a pénzforgalmi szemléletű költségvetési számvitel, azonban kiegészült az eredményszemléletű pénzügyi számvitellel is, amely a gazdálkodásban jelen lévő számos anomáliát tudott orvosolni, csökkentve a kreatív könyvelési megoldások alkalmazhatóságát a közszférában (Molnár – Hegedűs, 2017).⁷ A számviteli váltással a vállalati és a költségvetési szféra könyvvizelési beszámolási gyakorlata nagymértékben közel került egymáshoz, hiszen bevezetésre került az eredménykimutatás, valamint az időbeli elhatárolás elve.

A gazdálkodás alapjai és az adóssághozzájárulás

Az önkormányzati gazdálkodás alapvetéseit az Mötv. fogalmazza meg. E törvényben vannak meghatározva az önkormányzat saját bevételi forrásai, amelyek a következők:

- helyi és települési adók, amely szabályozását a 1990. évi C. törvény tartalmazza;
- a felhalmozási és tőkejellegű bevételek, melyek a vállalkozási tevékenységből, osztalékból, kamatból, valamint az önkormányzati vagyontömeg hasznosítása útján realizálnak a helyhatóságok;
- átvett pénzeszközök, amelyek lehetnek működési célra (pl. NAEK finanszírozása), valamint felhalmozási célra (pl. Európai Unió támogatás);
- az önkormányzati intézmények által realizált bevételek (pl. bérbeadás, vagy a konyhai étkeztetés ellátottakon kívüli igénybevételért fizetett díj);
- a mindenkori költségvetési törvény alapján az önkormányzatot illető illeték, bírság, díjak.

A másik gazdálkodást meghatározó forráscsoport a korábbiakban bemutatott feladatfinanszírozás, amely a támogatási rendszer alapját képezi.

Az önkormányzatok gazdálkodását szignifikánsan befolyásoló esemény volt a 2011-2014 között lezajlott adóssághozzájárulás, amely abból a felismerésből fakadt, az egyszerre jelentkező működési és felhalmozási hiány nagymértékben megnehezítette volna a feladatok ellátását.^{8,9} Ezzel szemben Kornai¹⁰ és Vasvári¹¹ azon az állásponton van, hogy az adóssághozzájárulás a puha költségvetési korlát jelenségének

⁷ MOLNÁR, P. – HEGEDŰS, SZ. (2018): *Municipal Debt Consolidation in Hungary (2011-2014) in an Asset Management Approach*, Polgári Szemle: gazdasági és társadalmi folyóirat 14: Special pp. 81–92., 12 p.

⁸ LENTNER, CS. (2014): *The Debt Consolidation of Hungarian Local Governments*, Public finance quarterly 59:(3) pp. 310-325.

LENTNER, CS. (2015): Önkormányzatok pénzügyi konszolidációja és működőképes állapotban tartásuk eszköztáráról: 26. fejezet pp. 637-656., 20 p. In: LENTNER, Csaba (szerk.) *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Közpénzügyek és Államháztartástan Budapest, NKE Szolgáltató Kft., 858 p.

⁹ BETHLENDI A. – LENTNER CS. (2018): *Subnational Fiscal Consolidation: The Hungarian Path from Crisis to Fiscal Sustainability in Light of International Experiences*. SUSTAINABILITY 10: 9 p. 2978, 1 p.

¹⁰ VASVÁRI T. (2018): *Bailout of local governments in Hungary: short- and long-term effects*. Kornai konferencia BCE

egyik jellemzője, és a helyhatóságok nemzeti ajándékot kaptak, azzal, hogy szelekció nélkül került sor a konszolidációra.

Az én megítélésem az, hogy az eladósodáshoz egyaránt hozzájárult, hogy a gazdasági válság válságkezelése során a közfeladatok, jellemzően a humán infrastruktúra ellátásának terhei a lokális szintre kerültek, amely működési hiány felépülését idézte elő, a nem megfelelően hangolt adóssághozzájárulás, valamint a nem megfelelően kommunikált hitelfelvételi szigorítás kötvénykibocsátást eredményezett, amelyben aktív partnerek voltak a bankok is, így a kialakult helyzet kapcsán a felelősség több oldalról is megállapítható.

A hatályos szabályozás igyekszik ennek gátját szabni, és adaptálódni a környezeti változásokhoz,¹² még ha egyes települések ez alól találnak is kibívót.

Anyag és módszertan

A tanulmányban a megyei jogú városok éves beszámolójának adatait aggregáltam, és vizsgáltam meg 2014-2017 között. Az időintervallum kiválasztásának oka, hogy 2014-től lépett hatályba az új számviteli rendszer, ebből adódóan az adatokat összehasonlíthatóvá kívántam tenni, mivel a korábbi számvitelben nem volt eredménykimutatás, és a mérleg is eltérő formátumban készült. 2016-tól ismét változás következett be, ennek oka a Számviteli törvény változása, amely jelentősen megváltoztatta az eredménykimutatás felépítését, és ez hatott az államháztartási számvitelre is.

A másik ok, hogy 2014-ben fejeződött be az adóssághozzájárulás, ennek megfelelően a helyhatóságok egyfajta „*tabula rasa*”-val kezdhették meg működésüket. A saját kutatásban vizsgáltam a mérlegfőösszeget, a saját tőke és a befektetett eszközök alakulását, a követelések, kötelezettségek alakulását, valamint az összehasonlíthatóság érdekében az eredménykimutatásból a bevételek alakulását és összetételét, valamint a tevékenység eredményét, mivel ez a kategória a számviteli törvény változásának ellenére sem változott. Az elemzésem a főbb pénzügyi mutatószámok bemutatásával zártam.

Az empirikus kutatás második részében a Modern Városok Program (továbbiakban: MVP) költségvetési aspektusait elemeztem. A kutatás módszere során dokumentumelemzéssel megvizsgáltam a program 2015-ös indulásától kezdődő jogforrásokat, döntő hányadában kormányhatározatokat, kormányrendeleteket, valamint a költségvetési törvényeket 2015-től 2018 október végéig. Mivel a program végrehajtása folyamatos, így 2018. 10. 31-én zártam le a jogforrások vizsgálatát, ezt követő jogforrások nem képezik részét az elemzésnek.¹³

Elemzésem során kitértem az MVP költségvetési aspektusaira, az egyes települések számára megítélt forrásokat, valamint a biztosított költségvetési források szakfeladatonkénti megoszlását, időbeli ütemezését.

¹¹ KORNAI J. (2014): *The Soft Budget Constraint – An Introductory Study to Volume IV of the Life's Work Series*. Acta Oeconomica, Vol. 64 (S1), pp. 25–79.

¹² Például a hitelfelvételi korlátozás az önkormányzati cégekre történő kiterjesztésével.

¹³ Az EU-s támogatási keretösszegekkel a 1562/2016. (X. 13.) Korm. rendelet, valamint a 1830/2017. (XI. 9.) Korm. rendelet tartalmazza.

1. táblázat
Az adósságkonszolidáció egyes településeken

| Város | 2013. évi 5 ezer fő feletti konszolidáció (átvállalt és kifizetett) összesen | 2014. évi konszolidáció (átvállalt 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 |

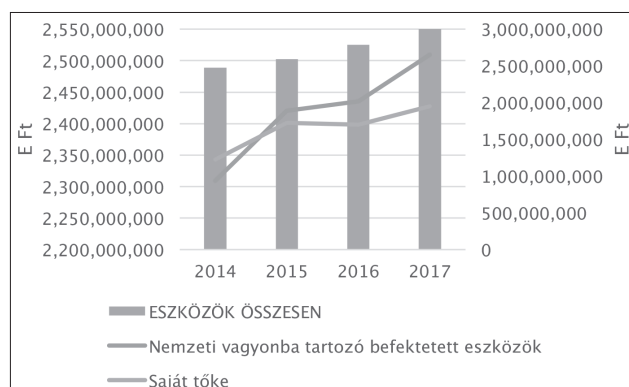
Forrás: MÁK adatszolgáltatás alapján saját szerkesztés¹⁴

Eredmények

A megyei jogú városi önkormányzatok vagyona, amelyet az eszközök összesen mutat a 2. ábrán, jelentős, a vizsgált időszak alatt 21%-kal emelkedett. A megyei jogú városok vagyona a GDP-vel összevetve is jelentős részarányt képvisel, hiszen annak 7-8%-át teszi ki. A vagyon növekedésben szerepet játszott a pénzeszközök közel négyszeresére történő emelkedése, amely 2015-2017 között zajlott le. Ebből tehát megfigyelhető, hogy a pénzeszközállomány emelkedése nem külső forrásbevonásból eredt, tehát az önkormányzatok a korábbiaknál magasabb mértékben támaszkodnak a meglévő forrásaikra fizetőképességük, likviditásuk fenntartása érdekében.

A saját tőke aggregált értéke 4%-kal emelkedett 2014-hez képest, azonban 2016-ra az előző időszakhoz képest kismértékben visszaesett, ennek mértéke mindösszesen szektor szinten 2 milliárd Ft volt, mely a megyei jogú városoknál

megfigyelhető 2016-ban realizált aggregált veszteség miatt következett be, 2017-ben azonban a kismértékű visszaesést pótolta a saját tőke növekedése, az időszorban ekkor vette fel a maximális értéket.



2. ábra

A megyei jogú városi önkormányzatok összesített mérlegének főbb mutatóinak (befektetett eszközök, eszközök, saját tőke) alakulása
Forrás: MÁK adatai alapján saját szerkesztés

¹⁴ MOLNÁR, P. – HEGEDŰS, SZ. (2017): Az államháztartási számvitel változásának hatásai a munkafolyamatokra és szervezési kérdésekre költségvetési szervek példáján keresztül, CONTROLLER INFO 3 pp. 37–41., 4 p.

A tartós eszközök értéke, vagyis a nemzeti vagyonba tartozó befektetett eszközök értéke közel 200 milliárd Ft-tal, 9%-kal növekedett az első vizsgált évhez viszonyítva, a vizsgálat ideje során ez a bővülés folyamatos volt, a legnagyobb növekedés 2014-2015 között történt. Ebből tehát az a következtetés vonható le, hogy a 2006-2010 közötti beruházási boom nem valósult meg a településeken, ugyanakkor pozitívum, hogy folyamatosan képesek voltak a helyhatóságok fokozni az alapvető vagyontömegüket.

Azonban az elszámolt amortizációt meghaladóan csak 2016-ban és 2017-ben növekedett a vizsgált 23 helyhatóság vagyónának összege.

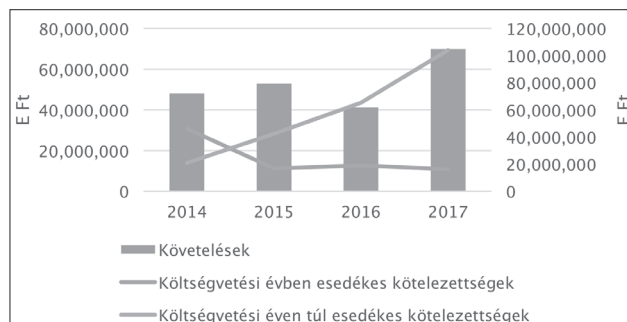
A 3. ábra azt mutatja be, hogyan alakultak a követelések és a kötelezettségek. Az ábrából megfigyelhető, hogy a költségvetési évet követően esedékes tartozások közel ötszörösére emelkedtek a vizsgált időszak alatt, míg az éven belüli tartozásállomány erős csökkenést mutat a vizsgált időszakban, amely oka, hogy csökkentek a helyi adókra vonatkozó követelések. A 2017-ben legmagasabb értéket felvevő éven túli kötelezettségállomány összetétele azonban 32%-ban dologi kiadásokra, 23%-a felhalmozási kiadásokra vonatkozik, míg 30%-a pedig finanszírozási kiadásokra. A kedvező pénzeszközállomány miatt nem mutatható azonban ki likviditási nehézség, mivel a 340 milliárd Ft-ot tesz ki az önkormányzatok szabad pénzállománya, 52 milliárd Ft-os likvid értékpapírállomány mellett.

A tevékenység eredményeszméletű bevételi közé tartoznak a közhatalmi bevételek, az eszközértékesítésből származó bevételek és az egyéb bevételek. A csökkenés elsődleges magyarázata, hogy visszaesett a közhatalmi bevételek értéke 2016-ig, a három év leforgása alatt mintegy 20 milliárd Ft-tal (4. ábra bal skálája). Ez negatív folyamatként értékelhető, hiszen a lokális önállóság egyik fontos alapját képezik a saját bevételek, szerencsére azonban trendfordulót jelent a 2017-es év, ahol a konjunktúra hatása a helyi adóbevételekben is megmutatkozik (jobb skála). A részesedésekből, térítés nélkül történő átvételekből származó egyéb különféle eredményeszméletű bevételek növekedés kompenzálta a saját bevételekből fakadó kiesést, míg a központi költségvetési támogatások stagnáltak az évek során. A bal skála mutatja a központi költségvetési támogatásból származó bevételeket, amelyek két évnnyi csökkenést követően 2017-ben ismét emelkedtek, annak ellenére, hogy a beszámítás rendszere erősen érinti a megyei jogú városokat.

A saját kivitelezésben, vagyis önfinanszírozás útján végrehajtott önkormányzati beruházások összesített értékében kiugró értéknek számít a 2015-ös év, amikor közel 550 millió Ft értékben végeztek beruházást a megyei jogú városi önkormányzatok, a többi évben ennek az értéknek jelentősen alatta maradtak. A felhalmozási bevételek közül szintén a 2015-ös év volt a leginkább erős.

A tevékenységek eredménye kategória a három évben összehasonlítható, mivel a három vizsgált évben nem változott számottevően az eredménykategória, 2016-ban a számviteli törvénnyel együtt módosult az eredménykimutatás.

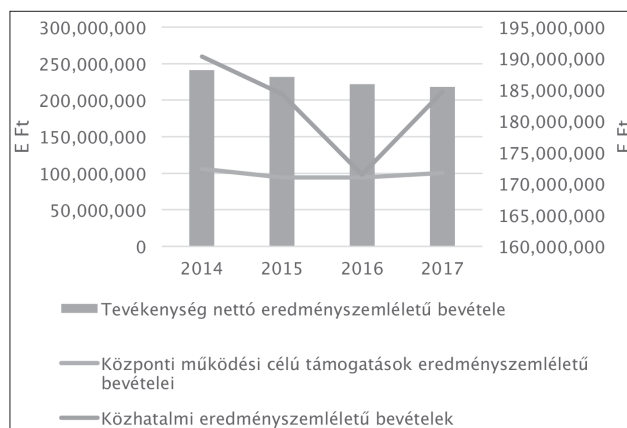
A vizsgált időszakban sajnálatosan negatív tendencia rajzolódik ki a megyei jogú városok vonatkozásában, hiszen 2016-ra negatívba fordult az alapvető tevékenységeket tartalmazó eredmény. A negatív érték tehát azt jelenti, hogy közel



3. ábra

A megyei jogú városi önkormányzatok összesített mérlegének főbb mutatóinak (követelések, kötelezettségek) alakulása

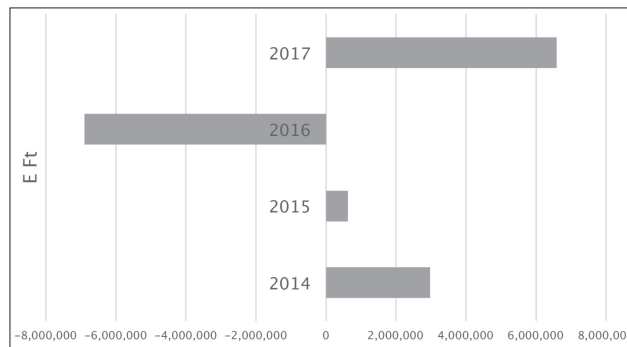
Forrás: MÁK adatai alapján saját szerkesztés



4. ábra

Tevékenység nettó eredményeszméletű bevételek alakulása 2014 és 2016 között

Forrás: MÁK adatai alapján saját szerkesztés



5. ábra

Tevékenységek eredményeinek alakulása 2014 és 2016 között

Forrás: MÁK adatai alapján saját szerkesztés

6 milliárd Ft-os veszteséget szenvedtek el a helyhatóságok, amelyek azonos feladatellátási szint mellett csökkenő közhatalmi bevételekből adódtak. 2014 volt a leginkább jövedelmező év, ez összefüggésben van az adóssághozsokozódás lezajlásával. Az önkormányzati gazdálkodásban nem elvárás, hogy nyereségesen működjének, ám a jövőbeli hitelfelvételi képességet rontja az, hogy külső forrással kell kipótolni a költségvetést. Ez a költségvetési gazdálkodás logikájából adódóan a felhalmozási költségvetés hiányából eredt. 2017-ben már szektorszinten megfigyelhető a pozitív, szufficites gazdálkodás, amely fedezte az előző évi veszteséget.

Az önkormányzatok gazdálkodását leíró mutatószámok egyik objektív meghatározói a helyhatóságok gazdálkodásának, másrészt pedig benchmarkot jelentenek az aggregált adatokból adódóan a megyei jogú városok számára.

A tőkeerősség megmutatja, mekkora saját tőke részaránya a teljes vagyontömegben belül, minél inkább közelebb van a 100%-hoz, a mutató értéke annál kedvezőbb. Az arány némiképpen csökken a vizsgált évek során, azonban ez magas értékűnek számít, hiszen az adósságállomány felépülése a saját tőke csökkenését nem követte. A külső igénybevett források arányát hivatott prezentálni a kötelezettségek aránya, viszont igen alacsony értékű a költségvetési szabályok eddig megfelelően működnek, hiszen az adósságszolgálat nem éri el szektorszinten a saját bevétel 50%-át, 2017-ben annak 9,63%-át tette ki.

A befektetett eszközök részaránya azt mutatja meg, milyen a helyhatóságok eszközigenyessége, minél magasabb a mutatószám értéke, annál nagyobb a tartós vagyon állománya. Az eszközérték kismértékű visszaesése a magasabb pénzeszközértékkel magyarázható, hiszen az 1. ábrában bemutatott módon növekedett. A bonitási ráta azt mutatja meg, mennyire tekinthető stabilnak az eszközök és források lejáratú összhangja. Az egyhez közeli mutatóérték arra enged következtetni, hogy a vagyon lejáratú összhang biztosított.

A rövid távú fizetőképesség leírását szolgálja a likviditási ráta és a készpénz likviditás. A likviditási mutató akkor kedvező, ha 2 feletti értékű, míg a készpénz likviditás 1 feletti mutatószámértéknél minősíthető kedvezőnek. Ahogyan a 2. táblázat jó mutatja, ennek a megyei jogú városok adatai abszolút eleget tesznek, hiszen ez sokszorosan meghaladja, így kijelenthető, hogy stabil a fizetőképessége a helyhatóságoknak.

A saját bevételek aránya minél inkább közel van a 50%-hoz, annál inkább kiszámítható, stabilnak tekinthető a helyhatóság gazdálkodása. Sajnálatosan, az minden vizsgált évben elmarad a kívánatos szinttől, ennek oka a 4. ábrán bemutatott a saját bevételek visszaesése 2016-ban, azonban 2017-ben már a 2014-2015 közötti értékhez közelítő a saját bevételek finanszírozásban betöltött aránya. A saját tőke növekedése 2014-ben erős, 2015-ben elfogadható szinten volt, amely a gazdálkodás hatékonyságát mutatja, ám 2016-ban kismértékben visszaesett, azonban ezt pótolta a 2017-es év eredményes gazdálkodása.

Modern városok Program és jellemzői a megyei jogú városokra

A Modern Városok Program (továbbiakban: MVP) a 2015-ös indulásakor 3400 milliárd Ft összértékű fejlesztési célú támogatást irányzott elő a megyei jogú városok számára, amelyből 690 km autópályaépítést, 5 esetben reptérfejlesztést, közel 2000 hektár új ipari park létrehozását, 170 milliárd egészség és sportcélú fejlesztést, valamint 109 milliárd Ft értékű oktatásfejlesztést tartalmaz.¹⁵

¹⁵ PÉLI L. (2017): *A Modern Városok Program hatása a területi különbségekre*. In: FUTÓ Z. (szerk): *Magyar vidék – perspektívák, megoszlások a XXI. században*. pp 196–202.

2. táblázat
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 szerkesztés¹⁶

A program finanszírozása többszörös, egyrészt költségvetési források fedezik, másrészt az Európai Unió is biztosít társfinanszírozás útján forrásokat, jellemzően a Területfejlesztési Operatív Programból, valamint az Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Programból.

Program indulása 2015-ben történt, ennek első lépése volt, hogy 1885/2015. (XII. 3.) Korm. határozat 25 milliárd Ft összeget biztosított a költségvetés IX. költségvetési fejezet számára, ez a fejezet kapcsolja össze a központi és lokális alrendszer gazdálkodását. Ebből az idő rövidege miatt 1 milliárd Ft-ot használtak fel a 2015-ös Zárószámadási törvény tanulsága szerint.

Az adatgyűjtés lezárta a 2016-os, 2017-es, illetve a 2018-as és 2019-es költségvetési törvény volt elérhető, és a 2018-as költségvetési törvény volt hatályban. A felsorolt jogszabályokban a IX. fejezetből a XI. Miniszterelnökség fejezet, 30. Fejezeti kezelésű előirányzatok cím, 1. Célelőirányzatok alcím, 78. Modern Városok Program jogcímcsoportba került át a költségvetésben a program támogatása.

A költségvetési támogatás 2016-hoz képest jelentősen növekedett 2017-es költségvetési évre, 152 milliárd Ft-ra 2018-as évben ez előirányzatszinten csekély mértékben, 2 milliárd Ft-tal csökkent.¹⁷

Összehasonlításképpen, a Költségvetés XI. fejezet felhalmozási kiadásainak előirányzatához viszonyítottam a MVP összegeit. Az eredményekből azt a következtetést lehet levonni, hogy 2016-ban XI. fejezet felhalmozási forrásainak 15,83%-át, 2017-ben 46,35%-át, 2018-ban 47,96%-át teszi ki, vagyis felhalmozási költségvetés közel felét a program forrásainak biztosítására tervezik fordítani.

¹⁶ ZÉMAN Z. – TÓTH A. (2015): *Az önkormányzatok és közüzemi vállalatok teljesítményértékelése*. In: LENTNER Cs. ed: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás: Közpénzügyek és Államháztartástan II.* 858 p. Budapest: NKE Szolgáltató Kft. pp. 829–853.

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

¹⁷ 2019-ben a költségvetés 135 milliárd Ft-tal irányoz elő.

Ha a teljes, költségvetés során felhalmozási célra tervezett költségvetésben meghatározott összeghez viszonyítjuk a MVP keretösszegeit, azt a 2017-es és 2018-as évben tudjuk vizsgálni a költségvetési törvények szerkezete alapján. 2017-ben 8,71%-ot tesz ki a MVP keretösszeg, míg ez az arány 2018-es évben 8,33%-os értékű. Ugyan a tanulmányban a fejlesztési program hazai forrásból finanszírozott részét értekelem, érdekesnek tartom az Európai Unió fejlesztési költségvetés mértékéhez viszonyítani a program hazai forrásból biztosított keretösszegét. 2017-ben a részarány 6,8%-ot, 2018-ban 6,2%-ot tesz ki. Így megállapítható, hogy az évenként előirányzott összeg a fejlesztési célok során szignifikáns mértékű, jelentős rész azonban EU-s forrásokból kerül finanszírozásra.

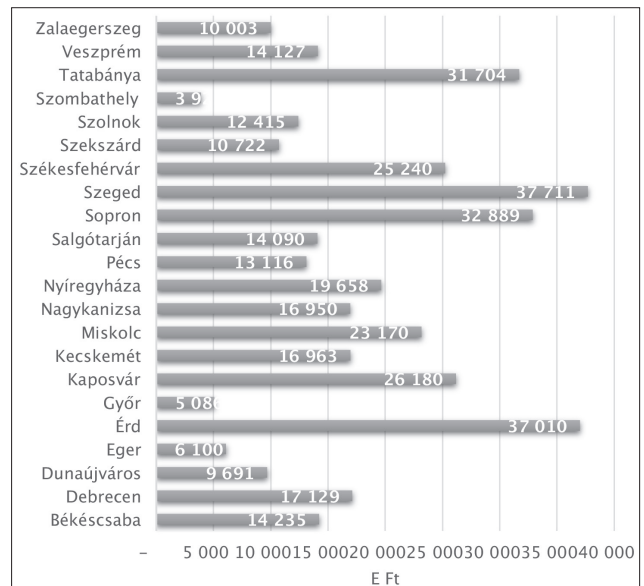
A fejlesztési program mérhető a gazdaság teljesítményével összefüggésben is, hiszen a költségvetési források a hazai jövedelem újraelosztásán alapulnak. GDP arányosan 2017-ben a megyei jogú városok fejlesztési programja költségvetési forrásból fedezve 0,41%-ot, 2018-ban a tervezett GDP 0,37%-át tervezi a költségvetés fordítani.

Összehasonlítva a fejlesztési források teljes keretével, megállapítható, hogy összesen a költségvetési források 398 milliárd Ft-ot kitevő összeget irányoztak elő 2015 és 2018 között, tehát ez a teljes összeg 11,7%-át teszi ki, vagyis elsődlegesen az EU-s források finanszírozzák a programot.

A 6. ábra az önkormányzatok részére a MVP keretében megítélt költségvetési támogatások összegeit mutatják be 2016-2020 közötti időszakra vetítve. Nem tartalmaz minden megyei jogú városi önkormányzatot, ennek oka, hogy a hiányzó önkormányzattal nem kezdték meg a MVP-ben meghatározott projekt végrehajtását, vagy EU-s források fedezik a projektek költségeit.

2018 márciusáig a legjelentősebb támogatást Érd, Tatabánya, Kaposvár, és Sopron, valamint Szeged részére állapította meg a kormányhatározat. 2017 novemberéig a vizsgált települések megítélt támogatásainak átlagos értéke 18 milliárd Ft-ot tett ki.

Átlagnál magasabb értéket ítéltek meg támogatásként Sopronnak, Székesfehérvárnak, valamint Nyíregyházának,



6. ábra
A kormányhatározatok által meghatározott költségvetési források településenként
Forrás: Saját számítás, 2018

Miskolcnak, picivel az átlag alatt van Kecskemét, Veszprém, Békéscsaba, Nagykanizsa és Debrecen adata.

Az évek során a tanulmány lezárásakor a kormányhatározatok a 2018-as évben irányozták elő a legnagyobb mértékű forráslekötést, következő két évben ennek mértékbe kisebb, ez még a folyamatban lévő kormányhatározatokban fog lekötésre kerülni.

A fejlesztési területek lehatárolása kapcsolódik szorosan az önkormányzati feladatokhoz. Ez alól csak két kivétel emelhető ki, az oktatás, valamint az egészségügyi ellátás fejlesztése, hiszen az a feladatkörök reformja kapcsán a központi költségvetés és azok szervei működtetésébe került. Természetesen ettől függetlenül a fejlesztések létfontosságúak, mivel a helyi lakosság kiváló színvonalú közszolgáltatásokkal való ellátásának alapját képezik, meghatározzák az életminőséget. Ennek során új iskolák létrehozására, közép és felsőoktatásra kértek

| 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 |
| közszolgáltatás 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

forrást a helyhatóságok. Ez a későbbiekben nem fogja terhelni a helyhatóságok költségvetését, áttételesen a szolidaritási hozzájárulásban jelenhet csak meg.

A költségvetésből jelentős forrás kerül allokálásra sport infrastruktúra fejlesztésére, amely során uszodák, sportcsarnokok építését kezdeményezték a települések, és ezek kerültek be a városokkal kötött megállapodásokba. Ennek működtetése nyitott kérdés. A gazdaságfejlesztés keretében az ipari parkok fejlesztését határozták el a települések, a költségvetés pedig biztosít hozzá pénzügyi forrást. A kulturális intézmények fejlesztése során a megyei jogú városok színházait fejlesztik a kapott támogatási összegekből, amely pótlólagos bevételi forrást jelenthet a teátrumokat működtető önkormányzati tulajdonú non-profit vállalkozásoknak. A városfejlesztésre szánt források belváros rekonstrukciókat, energetikai korszerűsítést célzó településfejlesztési akciókat tartalmaznak. A helyi turizmus élénkítési beruházások esetében is a helyi desztinációk kiaknázásához biztosít támogatást a költségvetés, ebben tekintetben várható a megterülő beruházások megvalósítása. A források lehetővé teszik kórházak fejlesztését és felújítását.

Konklúzió

Az eredmények azt mutatják, hogy az adósságkonszolidációt követően nem csak az adósság, hanem az önkormányzati gazdálkodás is stabilizálódott a megyei jogú városok körében. Ezt igazolta minden számviteli mutató, valamint a jövedelmezőség. A 2016-os évben azonban némi megtorpanás figyelhető meg, a három vizsgált év közül ez volt a leggyengébb év, azonban 2017-re az aggregált adatok már pozitív tartományba kerültek, így ez azt mutatja, hogy a 2016-os év csak egyedi érték volt az adatsorban. A 2016-os érték tehát az általános trenden kívüli érték volt, nem jelez trendfordulót. Emellett a megyei jogú városok adatai tökehelyzet, likviditás, hatékonyság alapján stabil képet mutatnak.

A Modern Városok Program megvalósítása 2018-tól kezd megélni, a hazai, valamint az EU-s források felhasználásával. A tanulmány egyfajta látéleletet kívánt adni a program megvalósításáról, illetve annak költségvetési aspektusairól. A kutatás folytatási lehetősége a költségvetési források vizsgálata, a megvalósítási további szakaszainak elemzése, a megkötött támogatások megvalósulása és realizálása. Érdekes lehet a program kockázatainak elemzése is, amely inkább a projektmenedzsment kérdéseket vet fel, valamint makrogazdasági tényezőket, amelyek a meglódló építőipari inflációban már meg is mutatkoznak. A nemzetgazdaság többi ága is hatást gyakorolhat a program sikerére, hiszen az építőipar és annak beszállítói bázisának kapacitási problémái hatással lehetnek a beruházások költséghatékony és pontos végrehajtására.

A program hasznosulása önkormányzati szempontból több rétvé lehet. A gazdaságfejlesztés, a turisztika fejlesztése a helyi adóbázisra gyakorolhat hatást, bővítheti a települések adóerőképességét. A források megvalósításával létrehozott beruházási tömeghez nem volt szükséges hitelfelvétel, így a pénzügyi kapacitásukat ebben a tekintetben nem rontják a beruházások. A többi projekt kapcsán az önkormányzatok

működési költségvetésére nem lesznek hatással, támogatást az önkormányzatok költségvetéséből esetleg a sportberuházások generálhatnak. A program társadalmi hatásai nem „intézkedések el” csupán a pénzügyi vonzatok vizsgálatával, így ez is egy fontos elemzési kérdés. A költségvetés szempontjából a Modern Városok Program egy jó terep a fejlesztéspolitikában, a program tapasztalatait felhasználva ki lehet terjeszteni valamely nemzetgazdaságilag fontos, jól kvantifikálható önkormányzati csoportra is, ennek egyik következő lépése a Modern Középvárosok és Modern Falvak Program.

Felhasznált szakirodalom

- BETHLENDI A. – LENTNER Cs. (2018): Subnational Fiscal Consolidation: The Hungarian Path from Crisis to Fiscal Sustainability in Light of International Experiences. *Sustainability* 10:9 p. 2978, 1 p. <https://doi.org/10.3390/su10092978>
- BURRET, H.T. – FELD, L.P. (2018): Vertical effects of fiscal rules: the Swiss experience. *International Tax and Public Finance* 25(3) pp 673–721. <https://doi.org/10.1007/s10797-017-9467-y>
- KORNAI J. (2014): The Soft Budget Constraint – An Introductory Study to Volume IV of the Life's Work Series. *Acta Oeconomica*, Vol. 64 (S1), pp. 25–79. <https://doi.org/10.1556/aoecon.64.2014.s1.2>
- LENTNER, Cs. (2014): The Debt Consolidation of Hungarian Local Governments. *Public Finance Quarterly* 59(3) pp. 310–325.
- LENTNER, Cs. (2015): Önkormányzatok pénzügyi konszolidációja és működőképes állapotban tartásuk eszközrendszere: 26. fejezet. pp. 637–656., 20 p. In: LENTNER, Cs. (szerk.) *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás: Közpénzügyek és Államháztartásstan*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft., 858 p.
- LENTNER, Cs. (2016): *Rendszerváltás és pénzügypolitika – tények és tévhitek*. Budapest, Akadémiai Kiadó. <https://doi.org/10.17649/tet.19.3-4.1918>
- MOLNÁR, P. – HEGEDŰS, Sz. (2017): Az államháztartási számvitel változásának hatásai a munkafolyamatokra és szervezési kérdésekre költségvetési szervek példáján keresztül. *Controller Info* 3 pp. 37–41., 4 p. (2017)
- MOLNÁR, P. – HEGEDŰS, Sz. (2018): Municipal Debt Consolidation in Hungary (2011–2014) in an Asset Management Approach. *Polgári Szemle* 14:Special pp. 81–92., 12 p. <https://doi.org/10.24307/psz.2018.0406>
- MONACELLI, D. – PAZIENZA, M.G. – RAPALLINI, C. (2018): *Municipality Budget Rules and Debt: Is the Italian Regulation Effective?* *Public Budgeting and Finance* 36(3) pp 114–140. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12094>
- PÉL, L. (2017): A Modern Városok Program hatása a területi különbségekre. In: FUTÓ Z. (szerk): *Magyar vidék – perspektívák, megoszlások a XXI. században*. pp 196–202.
- TER-MINASSIAN, T. – CRAIGH, J.(1997): *Control of subnational government borrowing in Fiscal Federalism in Theory and Practice*. (Chapter 7.) IMF <https://doi.org/10.5089/9781451857276.001>

- VAN ROMPUY, P. (2016): Sub-national Tax Autonomy and Deficits: Empirical Results for 27 OECD Countries. *Regional Studies* 50(7), pp 1248–1259. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1007937>
- VASVÁRI, T. (2018): *Bailout of local governments in Hungary: short- and long-term effects*. Kornai konferencia BCE
- ZÉMAN, Z. – TÓTH, A. (2015): Az önkormányzatok és közüzemi vállalatok teljesítményértékelése. In: LENTNER, Cs. (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás: Közpénzügyek és Államháztartástan II.* 858 p. Budapest, NKE Szolgáltató Kft. pp. 829–853.
- ZÉMAN, Z. – BÉHM, I. (2017): *A pénzügyi menedzsment kontroll elemzési eszköztára*. Budapest, Akadémiai Kiadó.