

Önkormányzati beruházások finanszírozása az európai uniós támogatások tükrében*

Vasvári Tamás,

közgazdász, kockázatkezelő

E-mail: tamas.vasvari@gmail.com

Az önkormányzatok gazdálkodása, jogszabályi helyzete az elmúlt években egyre nagyobb figyelemnek örvend. A fokozott érdeklődés a gyakoribb – de nem feltétlenül pontosabb – híradásoktól a sűrűsödő szakértői elemzéseken át a több mint egy éve tartó közigazgatási reformig terjed. Az átszervezéssel azonban egyelőre csak részben (a megyei önkormányzatok esetén) kerül a felhalmozott adósságállomány kezelésre. Annak ellenére, hogy az önkormányzati adósság államháztartási szinten nem számottevő, helyi szinten jelentős problémákat okozhat a feladatellátásban, a fizetőképességben, valamint közvetve kockázatokat hozhat az államháztartás számára is. A megjelent vélemények, elemzések szerint az adósságfelhalmozást többnyire az európai uniós (EU) beruházások önerőigénye indokolta. Ez megfelelő adatbázisok és kimutatók hiányában azonban nehezen alátámasztható. E tanulmány egy újszerű megközelítésben, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség nyilvánosan elérhető projektadatbázisára, a KELER Zrt. értékpapír-adatbázisára, valamint a pénzügyi kapacitás elméletére támaszkodik annak vizsgálatában, hogy az EU-beruházások voltak-e az önkormányzatok gyorsuló eladósodásának motorjai. A tanulmányt a beruházások összetételének elemzése zárja: vizsgálatot végzünk arra vonatkozóan, hogy a finanszírozott projektek többletkiadást vagy -bevételt jelenthetnek-e a beruházó önkormányzat számára.

TÁRGYSZÓ:

Önkormányzati költségvetés és finanszírozás.

Beruházás.

Európai uniós támogatás.

* A tanulmány lezárásának időpontja 2012. szeptember 30.

Az elmúlt években nagymértékben megnőtt az önkormányzati szektort, valamint az önkormányzatok egyedi gazdálkodását övező figyelem. Ennek kezdete 2010 végére tehető, amikor Szigetvár mint első jelentős intézményhálózattal rendelkező térségi központ adósságrendezési eljárása lezárult, valamint Esztergom adósságrendezési eljárása kihirdetésre került. Ezekkel a korábbi eljárások elvesztették addigi kistéleplési/falusi jellegüket. 2011 elején láttak napvilágot a költségvetés 2010. évi teljesítésével kapcsolatos statisztikák, amelyek alapján a költségvetés nem teljesítette a kitűzött 3,9 százalékos hiánycélt (NGM [2011]). Ezt nagyrészt – de nem teljes egészében – az önkormányzati szektor konszolidált hiányának „váratlan” növekedése okozta.

2011-ben kezdetét vette a közigazgatási szintek, az állam általi feladatok újrászervezése, reformja. Ennek eredményeképp korábban decentralizált szinteken, önkormányzati hatáskörben ellátott feladatok kerülnek központi kormányzati hatáskörbe. A korábbi gyakorlattal – azaz minél több feladat allokálásával az önkormányzati szintekre mint „konfliktuskonténerbe” (Vigvári [2010]) – szemben az új közigazgatási politika a konfliktuskonténer kiürítésére koncentrálna úgy, hogy a feszültségeket nem kezeli.

A konfliktusok, az önkormányzatok feszített gazdálkodásának egyik legfőbb oka a jelentős eladósodottsággal kapcsolatos adósságszolgálati terhek megjelenése. Megoszlanak a vélemények annak tekintetében, hogy mik voltak a 2006-tól felgyorsuló önkormányzati eladósodás fundamentális motorjai. (Lásd az 1. ábrát.) Korábbi kutatásaim (például Vasvári [2012]) megállapításai alapján 2004 és 2011 második negyedéve között a hosszú távú hitelfelvételek és kötvénykibocsátások zömében a tartalékolás, valamint a kormányzati pénzügyi statisztikai (government finance statistics – GFS) hiány finanszírozását szolgálták, és csak elenyésző volt a hitelek restrukturálásával összefüggő hitelkiváltás.¹ Arra vonatkozóan azonban nem rendelkezünk adatokkal, hogy a GFS-egyenlegen belül pontosan milyen arányban kerültek hosszú lejáratú források a működési költségvetésbe, és milyen arányban finanszíroztak beruházásokat a Musgrave-i aranyszabállyal összhangban (Musgrave [1959]).

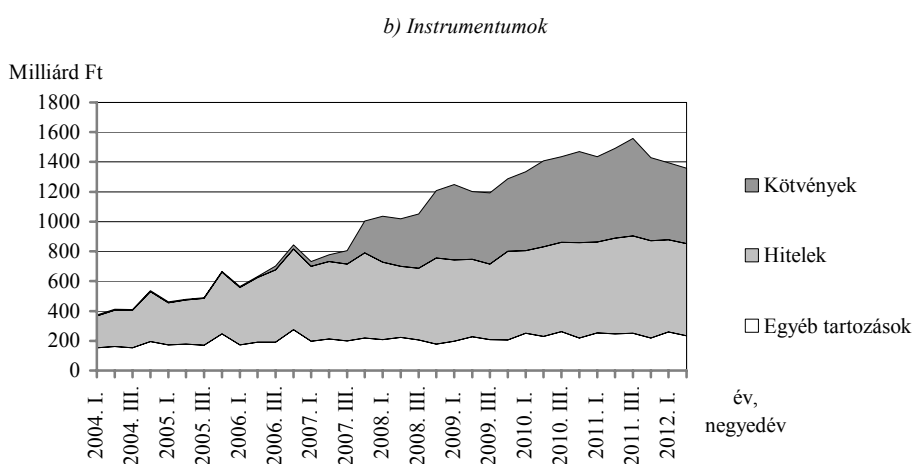
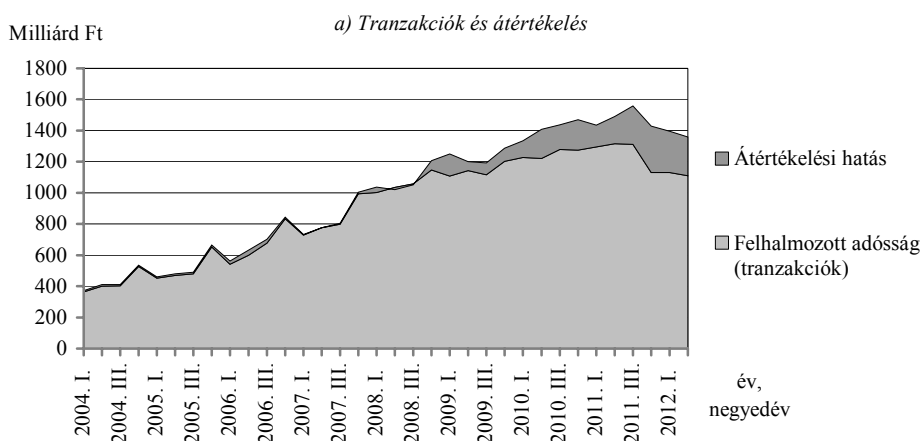
A legtöbb önkormányzati nyilatkozat, illetve az Állami Számvevőszék (ÁSZ) megállapításai szerint a túlzott eladósodást az EU által támogatott önkormányzati projektek önerejének megteremtése okozta.² Ez azonban közvetlenül alig alátámasztható. E tanulmány ezért e kérdéskört próbálja meg egy újszerű nézőpontból megragadni: a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) nyilvános projektadatbázisára tá-

¹ A tanulmányban használt szakkifejezések definícióit, az egyenlegmutatók számítási módszertanát a Függelékben közölt fogalomgyarázat tartalmazza.

² Vasvári [2009], [2012] további lehetséges okokat is felsorol.

maszkodva elemzést végzünk az önkormányzatok EU-beruházásainak volumenére és önerőigényére vonatkozóan, majd ezt összevetjük a KELER Zrt. nemzetközi értékpapírkód- (international securities identification number – ISIN) azonosító adatbázisában található önkormányzati kötvénykibocsátásokkal. Hipotézist fogalmazunk meg a várható eredménnyel kapcsolatban, amit a statisztikai eredmények fényében elfogadunk vagy elvetünk. Végül röviden értékeljük, milyen főbb ismérvek jellemzik az önkormányzati uniós fejlesztéseket, és fenntartásuk milyen hatással van az önkormányzatok cash flow-jára, pénzügyi kapacitására.

1. ábra. Az önkormányzati eladósodottság alakulása és összetétele
2004 és 2012 második negyedéve között

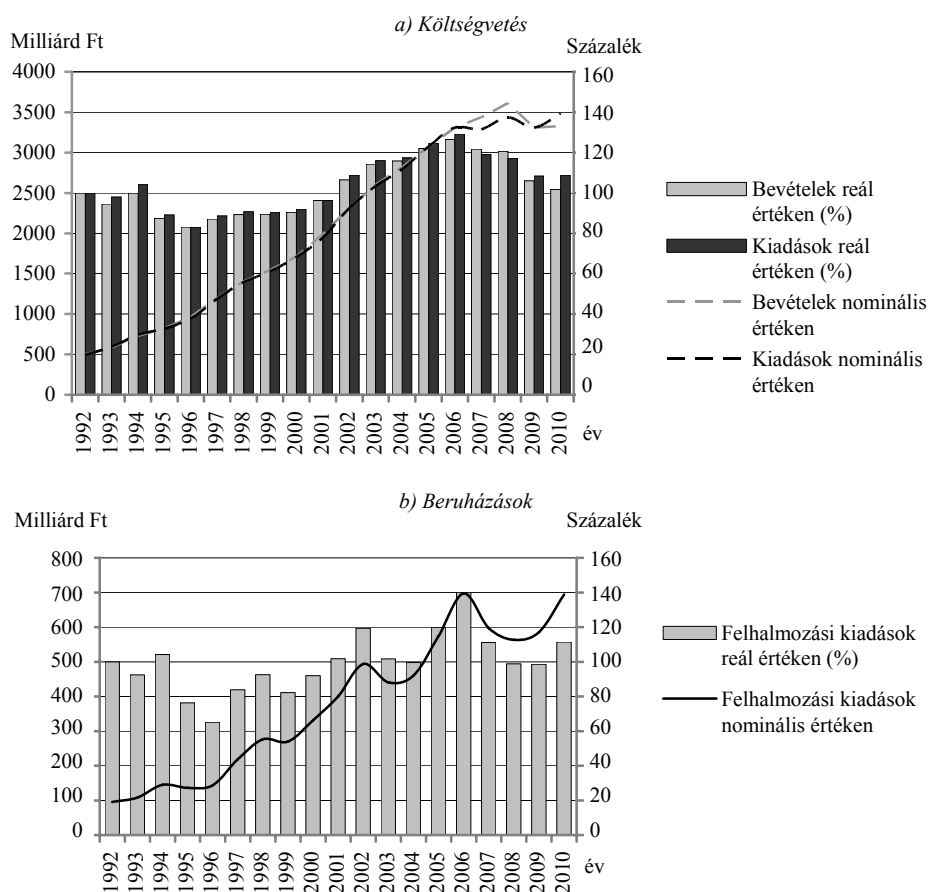


Forrás: A Magyar Nemzeti Bank adatai alapján saját számítás és szerkesztés.

1. Az önkormányzati beruházások és eladósodottság jellemzői

Az önkormányzatok kiadásai reálértéken 2010-ben 9 százalékkal haladták meg az 1992-es szintet (Vasvári [2012]), míg nominálisan több mint hétszeresére nőttek.³ Ezen belül az önkormányzati felhalmozási kiadások növekedése ugyancsak hétszeres.

2. ábra. Az önkormányzati szektor aggregált tárgyévi költségvetésének és beruházásainak alakulása 1992 és 2010 között



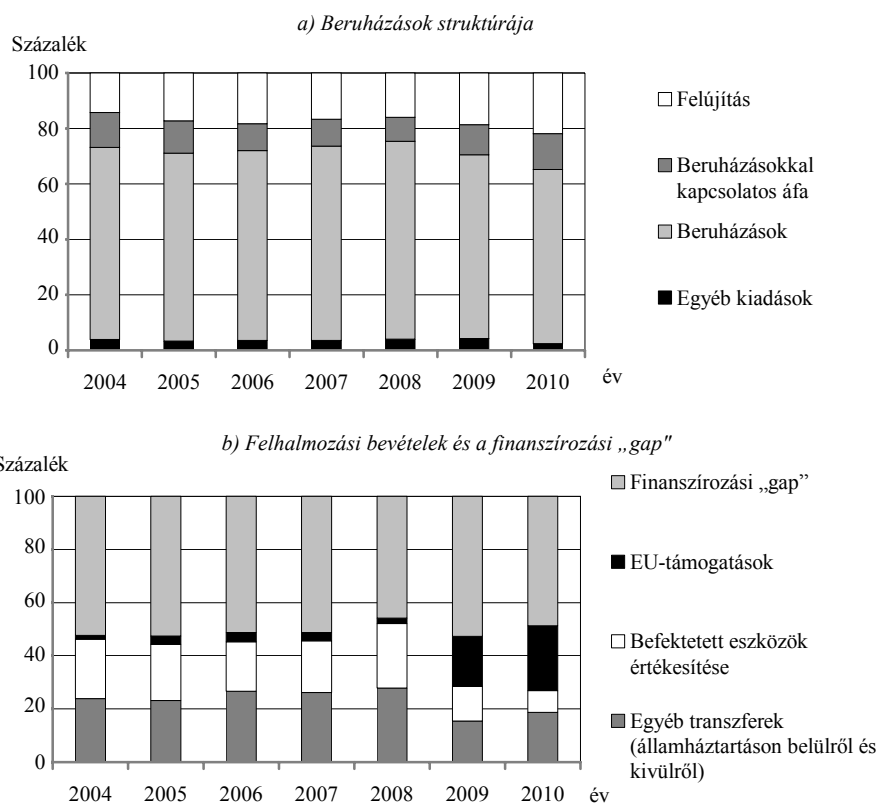
Forrás: Vasvári [2012].

³ A tanulmányban az inflációt használtuk a reálérték meghatározásához, Galbács–Kozma–Vigvári [2010] azonban bevezeti az önkormányzati deflátor (árindex) fogalmát, amely pontosabban közelíti az önkormányzatok kiadásainak reálértéken vett változását.

A 2. ábra alapján megállapítható azonban, hogy 1992 és 2010 között e beruházások reálértéke – az EU-pályázati források megjelenésének ellenére – csak kis mértékben növekedett. Ennek fő oka, hogy bár 2004-től 2006-ig számottevően nőtt az önkormányzati beruházások volumene, azt követően jelentős volt a visszaesés, amit csak 2010-ben követett újra növekedés.

A felhalmozási kiadások összetételüket tekintve elsősorban új eszközökkel kapcsolatos beruházások, azonban fontos tételt tesznek ki a felújítások is. Ez utóbbiak jellemzően a törzsvagyonnal, azaz a közfeladat ellátásához kapcsolódó vagyonelemekkel kapcsolatos állagmegóvást, renoválást jelentenek, amihez azonban állami normatíva nem tartozik. E kiadásokat az önkormányzatoknak saját bevételeikből szükséges fedezniük. Ezt megnehezíti, hogy a közszférában alkalmazott pénzforgalmi szemléletű elszámolásban az értékcsökkenés nem jelenik meg költségként, az amortizáció nem kényszeríti ki a folyó tőketartalékolást.

3. ábra. Az önkormányzati beruházások struktúrája és finanszírozása 2004 és 2010 között



Forrás: A Magyar Államkincstár adatai alapján saját számítás és szerkesztés.

A 3. ábra jól szemlélteti, hogy az önkormányzati beruházásokra a felhalmozási bevételek nem képesek teljes körűen fedezetet biztosítani. 2004 és 2010 között a beruházásokra kapott, államháztartáson belüli és kívüli transferek nominálisan nem változtak szignifikánsan, azonban a felhalmozási bevételek között arányuk 50,1-ről 36,4 százalékra csökkent. Ugyancsak visszaesett, 46,8-ről 16 százalékra a befektetett eszközök értékesítéséből származó felhalmozási bevétel részaránya is. Ezzel párhuzamosan az önkormányzatok forgalomképes ingatlanvagyonának aránya 37,8-ről 34,9 százalékra változott úgy, hogy mellette a teljes önkormányzati ingatlanállomány értéke 14 százalékkal, volumene pedig 2,3 százalékkal növekedett. Az EÜ-támogatások volumene és részaránya 2008-tól kezdve szignifikánsan nőtt, a kezdeti 3,8 százalékról a 2010. év végi 47,6 százalékra.

2004 és 2010 között a felhalmozási bevételek a felhalmozási kiadások átlagosan 49,3 százalékát tették ki. Vasvári [2012] megállapítja, hogy az ebből fakadó jelentős *felhalmozási hiányt* 2004 előtt jellemzően a működési költségvetés többlete fedezte, kizárólag a választási években volt megfigyelhető (külső) finanszírozási többlet (nettó hitelfelvétel). 2004-től azonban csökken az előbbi részaránya, ezzel párhuzamosan nő a hitelfelvétel, valamint a felhalmozási bevételek szerepe a beruházások finanszírozásában. 2010-ben pedig jelentős tartalékfelélésre is sor került, 155 milliárd Ft-tal csappant meg az önkormányzatok készpénzállománya úgy, hogy kizárólag a felhalmozási költségvetés mutat deficitet.⁴

A finanszírozási többlet 2004 előtt csak a választási években volt meghatározó az önkormányzati gazdálkodásban. Ezt követően egyre jelentősebben növekedett az önkormányzati adósságállomány, aminek motorja 2004 és 2006 között a hosszú lejáratú hitelek, 2007-ben és 2008-ban pedig a virágkorukat élő önkormányzati kötvénykibocsátások voltak. A kötvénykibocsátások legfőbb előnye, hogy az eljárás nem közbeszerzés-köteles (2004/18/EK irányelv), illetve nem kell az önkormányzatoknak – a folyósítás ütemezését is befolyásoló – felhasználási célokat meghatározni, a források teljes összegben már a kibocsátás napján rendelkezésre állnak. E két tényező a fokozott piaci verseny és az olcsó banki források jellemezte hitelkínálattal egészült ki, aminek eredményeként az önkormányzati eladósodottság 2007 és 2009 között – árfolyamhatástól tisztítottan – 474 milliárd Ft-tal emelkedett, amiből csaknem 400 milliárd Ft-ot önkormányzati kötvények tettek ki. Ezen eladósodás okait részletesen vizsgálva Vasvári [2012] megállapítja, hogy a hosszú lejáratú hitelek legfőképpen GFS-hiányt finanszíroztak, míg a kötvénykibocsátások elsősorban az önkormányzati tartalékok növekedésében csapódtak le, és kisebb részarányban finanszírozták az önkormányzatok működését vagy beruházásait. 2009-ben és 2010-ben az önkormányzatok eszközeik leépítésével (a tartalékok fel-

⁴ Ezt a beruházásokat jelentősen befolyásoló politikai ciklikusság miatt fellépő szezonhatás okozza. Később azonban látni fogjuk, hogy a működési többlet (jövedelem) és az éves tőketörlesztések egyenlege (pénzügyi kapacitás) is számottevően romlott, ami ugyancsak hozzájárult a deficit nem várt megugrásához.

élésével) finanszírozták GFS-hiányukat, mivel a banki hitelcsapok a forrásköltségek növekedése és a jogszabályi bizonytalanságok miatt befagytak. A hitelek kötvényekkel történő kiváltása az egész időszakban nem szignifikáns. Az önkormányzati eladósodás másik motorja – ahogy azt az 1. ábra mutatja – az átértékelési hatás, ami a többnyire devizában kibocsátott kötvények esetén figyelhető meg. Ezen átértékelések érdemben „csak” a tőketörlesztések⁵ rendezésekor realizálódnak, ezzel csökkentve az önkormányzat *pénzügyi kapacitását* (Vigvári [2011]) és növelve az adósságszolgálat *kiszorító hatását* (Vasvári [2012]). Hatásukra az önkormányzati adósságállomány – a pénzforgalmi elszámolás miatt eredményhatás nélkül passzívan nő, – nem jelent további cash flow-t.

Az előzők alapján megfogalmazhatjuk hipotéziseinket, melyeket a tanulmány további részeiben vizsgálunk, és az eredmények függvényében elutasítunk vagy elfogadunk:

1. hipotézis: Az EU-pályázatok és az azokhoz szükséges önerő közvetlen okozója az önkormányzatok 2007-től tapasztalható sokszerrű eladósodásának. (E kérdéskört mikro- és makroszinten egyaránt megvizsgáljuk.)

2. hipotézis: Az EU-forrásokból finanszírozott önkormányzati beruházások megtérülése nem biztosított, a források nagyrészt jövedelmet, pótlólagos bevételt nem termelő beruházásokra fordítottak.

2. Felhasznált adatsorok

A megfogalmazott hipotézisek vizsgálatát nyilvános adatbázisok használatával végezzük. Ennek folyamán nem támaszkodunk mintavételre, azokat a teljes – pontosan definiált – sokaságra vonatkoztatjuk.

Az önkormányzati gazdálkodást közvetlenül az önkormányzatok által elkészített, a Magyar Államkincstár (MÁK) által összesített űrlapokból ismerhetjük meg, e tanulmányban többnyire a 80-as űrlap adatsorait használjuk. A feldolgozás során a MÁK tevékenységi (működési, felhalmozási, finanszírozási, költségvetési) besorolását alkalmaztuk.

Az önkormányzatok EU-beruházásainak vizsgálatában az NFÜ projektfigyelő adatbázisára (Térképtár) támaszkodunk. Ennek szűrése során az összes támogatási programot alapul vettük (Új Magyarország Fejlesztési Terv, Nemzeti Fejlesztési Terv 1, Új Széchenyi Terv), tárgyszóként az „önkormányzat” kifejezést adtuk meg.

⁵ A fizetendő kamatokat – a változó kamatozás miatt – a referenciakamatok jelentős csökkenése kompenzálja.

Az operatív programonkénti exportálást követően az adatsorokat egyesítettük,⁶ majd további módosításokat végeztünk. Kiszűrtük:

– a gazdasági társaságokat, beleértve az önkormányzati tulajdonú vállalatokat is, hiszen azok kötelezettségei nem konszolidálódnak az önkormányzatok adósságállományába;

– az önkormányzati társulásokat (esetükben a gesztor önkormányzathoz rendelhető maga a projekt, annak ellenére, hogy a beruházáshoz szükséges önerő előteremtése a társulásban részt vevő, más önkormányzatra is hárul; a részesedés aránya azonban az adatbázisból nem megállapítható, így mellőzésük mellett döntöttünk még akkor is, hogy 322,9 milliárd Ft értékű projektkörrel van szó);⁷

– a Budapest Fővárosi Önkormányzat mint kedvezményezett projekteit, hiszen önmagában 483,8 milliárd Ft értékben valósít meg EU-beruházásokat, továbbá külső finanszírozásában nem található költségforrás, ezért jelentősen torzította volna a kapott eredményeket.

Az önkormányzatokhoz rendeltük azok jogállását, a következő önkormányzati csoportokat megkülönböztetve: község, város, megyei jogú város, kerület, megye.

Az átalakított adatbázisban így 1 807 db önkormányzat 7 050 db, 2004. augusztus 11. és 2012. május 30. közötti projektje szerepel, melyek összköltsége 1 404 milliárd Ft.

Az adatbázisban a támogatás megítélt összegét és elfogadott összköltségét vettük alapul, amire építve minden projekthez hozzá tudtuk rendelni a szükséges önerőt és támogatási intenzitást.⁸

1. táblázat

*Az önkormányzati beruházások operatív programonkénti összetétele
(millió Ft)*

Operatív program	Község	Város	Magyei jogú város	Kerület	Magye	Összesen
ÁROP – Államreform Operatív Program	1 015	3 248	871	998	–	6 132
DAOP – Dél-Alföldi Operatív Program	20 037	59 077	20 183	–	3 374	102 671

(A táblázat folytatása a következő oldalon.)

⁶ Az adatbázisok strukturáját az internetes Melléklet M1. táblázata tartalmazza (www.ksh.hu/statszemle).

⁷ Jellemzően szennyvízkezeléssel, rekultivációs és hulladékgazdálkodási programokkal, vízminőségjavítással kapcsolatos beruházások.

⁸ Az adatbázis nem tartalmaz arra vonatkozóan adatokat, hogy a projekt finanszírozása miképpen történik (szállítói vagy banki finanszírozás, részletekben történő lehívás), ezért az esetleges előfinanszírozási igényt nem tudtuk a vizsgálat során figyelembe venni. Az ÁSZ [2011] megállapításai alapján az utófinanszírozású projektek az önkormányzatok 31,3 százalékánál likviditási problémákat okoztak, amit folyószámlahitellel hidalnak át.

(Folytatás.)

Operatív program	Község	Város	Megyei jogú város	Kerület	Megye	Összesen
DDOP – Dél-Dunántúli Operatív Program	19 612	39 774	42 450	–	10 656	112 492
ÉAOP – Észak-Alföldi Operatív Program	28 513	77 108	14 464	–	3 275	123 360
ÉMOP – Észak-Magyarországi Operatív Program	55 100	45 723	20 862	–	850	122 535
EQUAL – Equal	–	681	–	–	–	681
GVOP – Gazdasági Versenyképesség Operatív Program	102	4 331	8 338	1 538	–	14 309
HEFOP – Humán Erőforrások Fejlesztése Operatív Program	1 011	6 001	16 942	924	4 791	29 669
KDOP – Közép-Dunántúli Operatív Program	15 537	39 469	14 972	–	1 576	71 554
KEOP – Környezet és Energia Operatív Program	104 443	144 772	57 056	4 041	1 795	312 107
KIOP – Környezetvédelem és Infrastruktúra Operatív Program	1 466	19 137	3 938	799	674	26 014
KMOP – Közép-Magyarországi Operatív Program	29 279	55 806	4 069	47 298	49	136 501
KÖZOP – Közlekedés Operatív Program	2 274	4 608	89 457	–	–	96 339
NFT I. ROP – Regionális Fejlesztés Operatív Program	13 063	33 426	15 341	2 225	2 858	66 913
NYDOP – Nyugat-Dunántúli Operatív Program	21 038	27 035	17 817	–	605	66 495
TAMOP – Társadalmi Megújulás Operatív Program	9 580	14 383	5 918	2 278	3 916	36 075
TIOP – Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program	1 978	40 403	34 151	–	3 632	80 164
<i>Összesen</i>	<i>324 048</i>	<i>614 982</i>	<i>366 829</i>	<i>60 101</i>	<i>38 051</i>	<i>1 404 011</i>

Forrás: Az NFÜ adatai alapján saját szerkesztés.

Az adatbázis érvényesítéséhez a kifizetett összegek évenkénti eloszlását összehasonlítottuk a MÁK 80-as űrlapján szereplő EU-támogatások sor évenkénti alakulásával. (Lásd a 3. ábrát.)⁹ A kifizetések időbeli (évenkénti) becsléséhez a felhasznált adatbázis „megvalósítás dátuma” mező értékeit alkalmazzuk.

Jól látható, hogy 2004 és 2010 között 65 milliárd Ft-tal több EU-forrás mutatható ki a MÁK adatsoraiból, mint amennyit az NFÜ adatbázisa tartalmaz. Az eltérést az okozhatja, hogy a megvalósítás során az NFÜ részki fizetéseket is teljesíthet, így a megvalósítás tényleges dátuma előtt már támogatáshoz juthatnak az önkormányzatok. Ezt támasztja alá, hogy 2004 és 2007 között minimális különbség van a két adatbázis között, sőt 2008-ig kiterjesztve a vizsgált időszakot, több összeg került kifizetésre az NFÜ adatbázisa szerint, mint amit az önkormányzatok kimutattak. Az elté-

⁹ Itt természetesen figyelembe vesszük az elemzésnél kiszűrt Budapest Fővárosi Önkormányzat, valamint a társulások számára tett kifizetéseket is, hiszen azok az önkormányzatok aggregált adataiban szerepelnek.

rést a pénzforgalmi elszámolásból adódó különbségek is indokolhatják. 2009-től újra több kifizetés került elszámolásra az önkormányzatok könyveiben, mint az az NFÜ adatbázisában a megvalósulás dátuma alapján indokolt lehetne. Ez az új (2007-től 2013-ig tartó) EU-költségvetésben pályázott projektek részlettámogatásaival magyarázható. Mindezek alapján úgy értékeljük, az NFÜ adataiból előállított adatbázis megbízható az önkormányzati EU-beruházásokra vonatkozóan és további vizsgálatra felhasználható.

2. táblázat

*Az NFÜ és a MÁK EU-támogatások kifizetésére vonatkozó adatainak
összevetése 2004 és 2010 között
(milliárd Ft)*

Év	NFÜ-adatbázis	MÁK-adatok	Különbség	Kumulált különbség
2004	0	7	7	7
2005	2	17	15	22
2006	23	24	1	23
2007	44	19	-25	-2
2008	54	12	-42	-44
2009	23	110	87	43
2010	146	169	23	66
<i>Összesen 2010-ig</i>	292	358	66	-
2011	347	-	-	-
2012	79	-	-	-
Még nem megvalósult	182	-	-	-
<i>Összesen</i>	900	358	-542	-

Forrás: A MÁK és az NFÜ adatai alapján saját szerkesztés.

Az önkormányzati kötvénykibocsátások részletes elemzését a KELER Zrt. ISIN értékpapír-azonosító adatbázisára támaszkodva végezzük el, melyben a 2004. május 1. és 2012. július 31-e közötti önkormányzati kötvénykibocsátásokat szerepeltettük. Ebből kiszűrtük:

- az önkormányzati tulajdonú vállalatok kibocsátásait, hiszen ezek nem képezik az önkormányzati adósságállomány részét;
- a már törölt kötvényeket – a megyei konszolidáció során töröltek kivételével –, amelyek nagyrészt korábbi kötvények kiváltásával kapcsolatosak.

Az egyes kibocsátásokhoz hozzárendeltük a devizanemnek megfelelő, a kibocsátás napján a Magyar Nemzeti Bank (MNB) által jegyzett árfolyamot, amivel a kötvénykibocsátás során bevont források forint összegét becsültük.¹⁰ Az így létrehozott adatbázis 246 önkormányzat 342 darab kibocsátását tartalmazza, amivel 484,9 milliárd Ft-nyi forráshoz juthatott az önkormányzati szektor. Az MNB adatai alapján árfolyamtisztított értéken 465,5 milliárd Ft-tal nőtt 2004 és 2011 harmadik negyedéve között az önkormányzatok kötvényadóssága. A különbség 19,4 milliárd Ft, melyet egyrészt a bankok által jegyzett devizaeladási és MNB-árfolyam közötti különbség okozhat, másrészt az, hogy a devizaforrások nem szükségszerűen a kibocsátás napján kerülnek forintátváltásra, ezért a 4 százalékos eltérést az elemzés szempontjából elfogadhatónak tartjuk.

3. táblázat

Az EU-projektgazda és kötvénykibocsátó önkormányzatok sokasága és aránya az önkormányzati szektoron belül

Szektor	Összesen (KSH, 2011)	EU-projektgazdák		Kötvénykibocsátók	
		darabszám	százalék	darabszám	százalék
Községek	2826	1438	50,9	51	1,8
Városok	304	304	100,0	146	48,0
Megyei jogú város	23	23	100,0	19	82,6
Kerület	23	23	100,0	12	52,2
Megye	19	19	100,0	18	94,7
<i>Összesen</i>	<i>3195</i>	<i>1807</i>	<i>56,6</i>	<i>246</i>	<i>7,7</i>

Forrás: Az NFÜ, a KELER Zrt. és a KSH adatai alapján saját számítás.

Érdeemes itt, az elemzés előtt bemutatni a pénzügyi kapacitás fogalmát is. Számításához az önkormányzatok folyó bevételeinek és kiadásainak különbözetét (működési jövedelem) csökkenteni kell az éves tőketörlesztésekkel (*Vigvári* [2002], [2011]). Ennek pozitív értéke megtakarítást, beruházásokra fordítható bevételeket jelez előre.¹¹ E mutatóra a beruházások két szempontból hathatnak (tulajdonképpen erre épülnek e tanulmány hipotézisei is): egyrészt a felvett hitel adósságszolgálat a pénzügyi kapacitást csökkenti (amennyiben bonitáshiány lép fel, akkor az adósságszolgálat „kiszoríthat” más kiadásokat vagy bevételek növelését igényelheti (*Vasvári* [2012])), másrészt a finanszírozott beruházás hasznos élettartama során pozitív vagy negatív cash flow-t eredményezhet az

¹⁰ Az előnyös carry-trade pozíciók kihasználása érdekében a devizában denominált kötvények kibocsátását követően e források jellemzően forint számlán kerültek jóváírásra (*Vasvári* [2009]). A carry-trade fogalom meghatározását lásd a Függelékben.

¹¹ A pénzügyi kapacitás levezetését az M1. ábra tartalmazza.

önkormányzat számára, ami rendre javíthatja vagy ronthatja a pénzügyi kapacitást.¹² A pénzügyi egészség e megközelítését az ÁSZ is alkalmazza az ún. CLF-módszer alkalmazásával. A későbbi elemzés során kapott eredmények interpretálásához ezért az önkormányzatok 2007 és 2010 közötti gazdálkodásával kapcsolatos ÁSZ-ellenőrzés tapasztalatait és a CLF-módszer vizsgálati eredményeit is alapul vesszük.¹³

3. Elemzés

Korábban láthattuk, hogy szektorszinten az önkormányzati hitelfelvételek többnyire tartalékolást vagy GFS-hiányt finanszíroztak. Az önkormányzatok által elkészített 80-as űrlapok adataiból azonban kifejezhető az önkormányzatok pénzügyi kapacitásának alakulása is.

4. táblázat

*Az önkormányzati költségvetések struktúrája a pénzügyi kapacitás tükrében
(milliárd Ft)*

Egyenlegmutatók	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2004–2010
	évben							
A. Működési jövedelem	225	221	201	252	274	226	106	1 505
B. Éves tőketörlesztés	24	37	48	73	66	58	64	370
C. Pénzügyi kapacitás (A–B)	201	184	153	179	208	168	42	1 135
D. Felhalmozási bevételek	219	272	340	291	305	277	356	2 060
E. Felhalmozási kiadások	461	574	698	597	564	586	694	4 174
F. Felhalmozási egyenleg (D–E)	–242	–302	–358	–306	–259	–309	–338	–2 114
G. Finanszírozási igény (C+F)	–41	–118	–205	–127	–51	–141	–296	–979
H. Hitelfelvétel	61	119	203	274	226	142	141	1 166
I. Készpénzváltozás (G+H)	20	1	–2	147	175	1	–155	187

Megjegyzés. Hitelfelvétel alatt a finanszírozási bevételeket értjük. Ide tartozik a hosszú lejáratú hitelfelvételek és a kötvénykibocsátáson túl a különböző befektetési értékpapír-műveletek eredménye, a rövid lejáratú hitelfelvétel és -visszafizetés egyenlege is.

Forrás: A MÁK adatai alapján saját számítás.

¹² Az önkormányzatok 71,9 százaléka nem mérte fel a fejlesztéssel megvalósuló létesítmények jövőbeni üzemeltetésével kapcsolatos várható költségeket (ÁSZ [2011]).

¹³ Fontos hangsúlyozni, hogy a pénzügyi kapacitást is lehet manipulálni, ugyanis a szállítóállomány növelésével a folyó kiadások (a pénzforgalmi elszámolás miatt) csökkennek, így javul a működési jövedelem. Az önkormányzatok a szállítókat ezért, illetve a korlátozott banki források miatt is egyre inkább a külső finanszírozás eszközeinek tekinthetik.

Már a 3. ábra is bemutatta, hogy a felhalmozási költségvetésben jelentős hiány alakult ki 2004 és 2010 között. Ennek finanszírozására azonban az önkormányzatok pénzügyi kapacitása részben fedezetet jelentett. „Az önkormányzatok finanszírozási igénye (vagy éppen megtakarító pozíciója) a folyó költségvetés és beruházási költségvetés együttes pozíciójából adódik. Ebből az is látszik, hogy a külső finanszírozási igény önmagában pénzügyi kockázatot nem rejt, hiszen pénzügyileg fenntartható beruházásokra felvett hitel adósságszolgálatát megfelelően prudens költségvetési politikával teljesíthető.” (Vigvári [2011] 42. old.) E finanszírozási igény 2004 és 2010 között kivétel nélkül megfigyelhető volt: az önkormányzatok a beruházások finanszírozására külső forrásbevonásra is szorultak.

Mivel a pénzügyi kapacitás 2004 és 2010 között pozitív, ezért az a következtetés lehetne levonható (szektorszinten), hogy a hitelfelvételek beruházásokat finanszíroztak. Fontos azonban észrevenni, hogy a nettó működési jövedelem 2008-tól egyre kisebb mértékben tudta ellensúlyozni a beruházások forrásigényét, többek között – a korábban említett módon – a megugró beruházási kiadásokon túl ez okozta 2010-ben a rekord szintű önkormányzati hiányt. Ez alapján megállapítható, hogy a csökkenő pénzügyi kapacitást az önkormányzatok tartalékokból és hitelfelvételből pótolták, tehát nem ment végbe az önkormányzati gazdálkodásban a beruházások csökkenő kapacitásokhoz való alkalmazkodása. Ezt a folyamatot erősítette az ingatlanpiaci árak zuhanása, ami visszafogta az ingatlanértékesítési tevékenységet és az ebből befolyó bevételeket. (Lásd a 3. ábrát.)

A hitelfelvételek azonban nem kizárólag EU-projektekkel voltak kapcsolatosak: 2004 és 2010 között az önkormányzati szektor 4 173 milliárd Ft-ot kitevő felhalmozási kiadásai közül közvetlenül beruházásokhoz (felújításhoz, kapcsolódó általános forgalmi adóhoz) 4 025 milliárd Ft köthető, ez a korábban bemutatott NFÜ-adatbázisban szereplő projektek csaknem háromszorosa. Ezért fontos hangsúlyozni, ha nem találunk szignifikáns kapcsolatot az EU-projektek önerőigénye és a kötvénykibocsátás során hozzájutott források között, azt – a működési kiadások finanszírozásán felül – az önkormányzat jelentős saját erőt igénylő beruházási aktivitása (beleértve a támogatás megelőlegezését) is indokolhatja.¹⁴ Az elmúlt időszakban azonban az a tendencia figyelhető meg, hogy az önkormányzatok beruházásaikat tekintve egyre inkább a magasabb EU-támogatási intenzitású projektek felé tolnak (ÁSZ [2012]). Továbbá fontos megjegyezni, hogy az önkormányzatok 2004 és 2010 közötti 1 166 milliárd hitelfelvételéből 105 milliárd Ft-ot rövid lejáratú hitelek nettó növekménye okoz, ami egyértelműen az önkormányzatok működésének fokozódó finanszírozási és likviditási problémáira utal. (2010 végén a rövid lejáratú hitelállomány 160 milliárd Ft, amiből 95 milliárd Ft likvid hitel.)

¹⁴ Fontos hangsúlyozni, hogy az önkormányzati szektorban valósul meg az államháztartási beruházások 50 százaléka (Vigvári [2011]).

5. táblázat

A projektgazda és kötvénykibocsátó önkormányzatok esetén az önerőigény és kötvénykibocsátás korrelációja
(millió Ft)

Szegmens, szűrés	Darabszám	Önerő átlaga	Önerő szórása	Kötvénykibo- csátás átlaga	Kötvénykibo- csátás szórása	Önerő és köt- vénykibocsátás korrelációja	Eredmény
Község							
Kötvénykibocsátók	51	127	177	436	314	0,117	változók korrelálatlanok
EU-projektgazdák	1438	29	70	15	100	0,251	gyenge pozitív lineáris kapcsolat
Város							
Kötvénykibocsátók	146	438	433	1 338	1 416	0,329	gyenge pozitív lineáris kapcsolat
EU-projektgazdák	305	337	378	640	1 186	0,359	gyenge pozitív lineáris kapcsolat
Megyei jogú város							
Kötvénykibocsátók	19	3 130	2 513	6 278	4 081	-0,159	változók korrelálatlanok
EU-projektgazdák	23	2 896	2 352	5 186	4 407	-0,013	változók korrelálatlanok
Kerület							
Kötvénykibocsátók	12	1 102	1 249	3 835	2 012	0,533	közepes pozitív lineáris kapcsolat
EU-projektgazdák	23	787	985	2 001	2 405	0,561	közepes pozitív lineáris kapcsolat
Megye							
Kötvénykibocsátók	18	336	574	5 668	3 339	-0,032	változók korrelálatlanok
EU-projektgazdák	19	326	561	5 370	3 488	-0,001	változók korrelálatlanok
Teljes sokaság							
Kötvénykibocsátók	246	606	1 131	1 971	2 615	0,366	gyenge pozitív lineáris kapcsolat
EU-projektgazdák	1808	130	482	268	1 178	0,484	közepes pozitív lineáris kapcsolat

Megjegyzés. A korreláció vizsgálatánál teljes mintára vonatkozó vizsgálatot végeztünk, ezért a szignifikanciaszintet nem tüntettük fel.

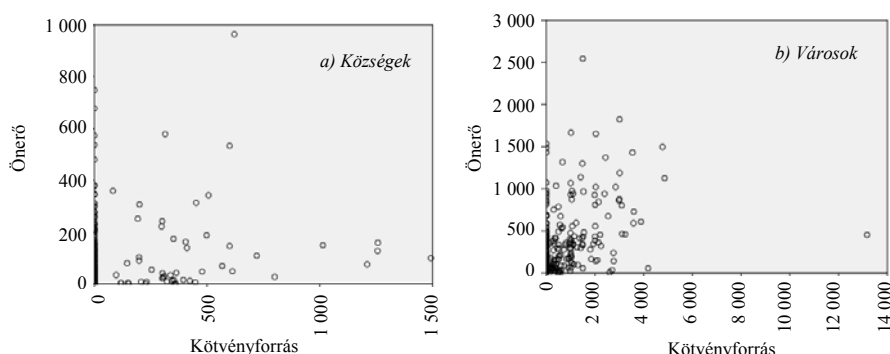
Forrás: Az NFÜ és a KELER Zrt. adatai alapján saját számítás.

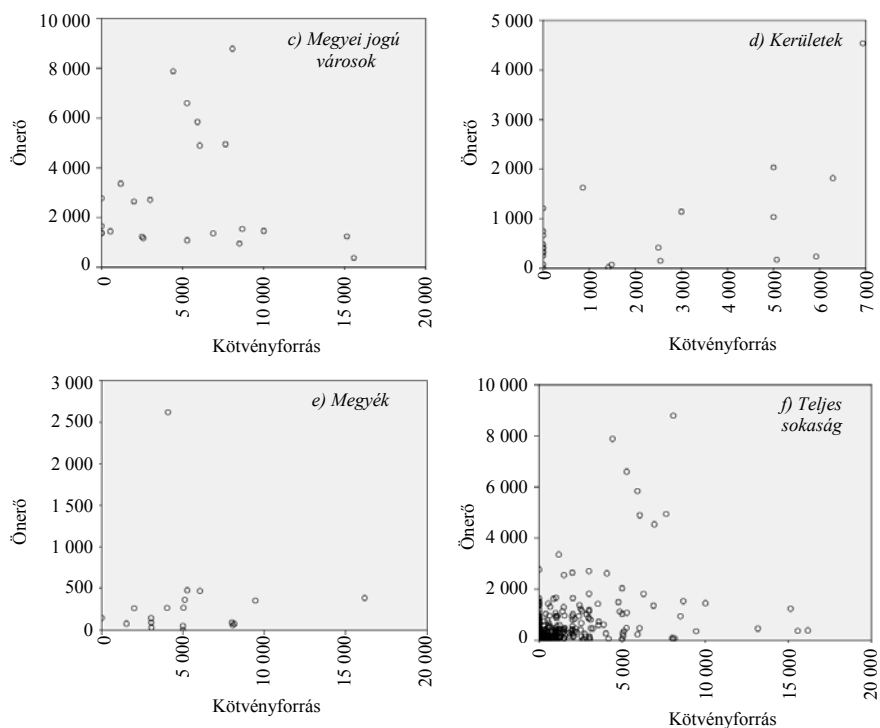
Átérve a korábban bemutatott adatbázisok elemzéséhez megállapítható, hogy az összes EU-projektgazda önkormányzatot tekintve a korrelációs együttható 0,484 az önkormányzat projektjeinek önerője és a rendelkezésre álló kötvényforrások között, ami közepes erősségű kapcsolatnak tekinthető. (Lásd az 5. táblázatot.) Amennyiben a

kapcsolat erősségét csak a kötvénykibocsátó önkormányzatok esetén vizsgáljuk, úgy a korrelációra alacsonyabb 0,366 értéket kapunk. Felmerülhet, hogy a kötvénykibocsátásokat és az önerőigény alakulását egy harmadik, nem vizsgált változó okozza, ami összefügghet az önkormányzatok jogállásával, ellátandó és ellátott közfeladataival: nagyobb önkormányzatok nagyobb (fejlesztendő) ingatlanparkkal és fejlesztési lehetőségekkel rendelkeznek, miközben a kötvénykibocsátások is egy bizonyos méretgazdaságossági szint felett jelennek meg mint hitelfelvételt kiváltó instrumentumok (Vasvári [2009]). A vizsgálat során ezért az alapsokaságot önkormányzati típusonként csoportokba rendeztük, majd elemeztük azokat.

A kötvénykibocsátó önkormányzatokra való szűkítés a községek, városok, és kerületek esetében is a kapcsolat erősségének visszaesését okozta. Ez azzal magyarázható, hogy azoknak az önkormányzatoknak, amelyek nem bocsátottak ki kötvényt, jellemzően alacsonyabb önerőt kellett a projektjeikhez előteremteni, ami erősítette a korrelációs kapcsolatot. (Lásd a 4. ábrát.) A községek esetén a gyenge kapcsolatot erősíti, hogy a kötvénykibocsátások – a korábban említettekkel összehangban – körülbelül 300 millió Ft összeg felett nyújtanak kedvezőbb kondíciókat, ezért az alacsonyabb önerőigényt a kötvénykibocsátások méretgazdaságossági okokból nem követik. A kerületek esetén közepes, városok esetén pedig gyenge, de kimutatható pozitív a kapcsolat, ami azt jelenti, hogy ezen önkormányzati típusokban jellemző leginkább, hogy a kötvénykibocsátások az EU-projektek önerőigényéhez kapcsolódnak. A megyei és a megyei jogú városi önkormányzatok adatait vizsgálva azonban az mondható el, hogy az önerő és a kötvénykibocsátás korrelálatlan, azaz statisztikailag nem mutatható ki e két változó (lineáris) kapcsolata. Korábbi megállapításunk alapján ezért e források más, saját erős beruházásokat vagy működési kiadásokat finanszírozhatnak. Mivel e két önkormányzati típus bocsátotta ki az önkormányzati kötvények 45,6 százalékát, ezért itt részletesebb vizsgálatot is végzünk.

4. ábra. Az EU-beruházásokhoz szükséges önerő és a kötvénykibocsátások kapcsolata (millió Ft)





Forrás: Az NFÜ és a KELER Zrt. adatai alapján saját szerkesztés.

A megyei önkormányzatokról elmondható, hogy „a feladatellátás és forráselosztás tekintetében sajátos helyet foglalnak el az önkormányzati alrendszerben” (ÁSZ [2012] 60. old.). Működési kiadásainak 98,1 százaléka kötelező feladatokhoz kapcsolódik, azonban ezek ellátásának mértékére a települési önkormányzatok döntései is kihatnak.¹⁵ Ez okozhatja, hogy a megyei önkormányzatok 2010. évi eladósodottsága erős korrelációt mutat a megye lakosságának számosságával (0,6349), valamint a megye területén található városok számával (0,6974).¹⁶ Erős a kapcsolat a megyei önkormányzatok által fenntartott feladatellátó intézmények száma és a 2010. évi nettó eladósodottság között (0,7151) is. A feladatellátás és eladósodottság oka továbbá, hogy míg a megyei önkormányzatok működési bevételei 2007 és 2010 között 19 százalékkal (75 milliárd Ft-tal), addig működési kiadásaik csak 14 százalékkal (55 milliárd Ft-tal) csökkentek. Az előzőkből és a növekvő adósságszolgálatból következően

¹⁵ Ha egy települési önkormányzat megyei önkormányzat számára előírt feladatot lát el, majd arról lemond, a megyei önkormányzatnak a feladat ellátását át kell vennie (ÁSZ [2012]).

¹⁶ A megye területén található összes település számával azonban gyenge a korreláció (0,3391), ezért megállapítható, hogy a megyei önkormányzatok eladósodottsága lineáris kapcsolatot mutat a lakosság koncentrált-ságával.

a megyei önkormányzatok pénzügyi kapacitása 2007 és 2010 között kivétel nélkül folyamatosan romlott (2010-ben –30,1 milliárd Ft), a működési jövedelem a szükséges adósságszolgálati terheket sem tudta fedezni, ami újabb külső források igénybevételét indokolta. A külső forrásbevonást egyre kevésbé fordították beruházásokra: 2010-ben az önkormányzati beruházásokhoz a legkisebb mértékben a megyei önkormányzatok járultak hozzá. (Lásd a 7. táblázatot.) A megyei önkormányzatok 2010 utáni beruházási kötelezettségei ugyan összesen 118,5 milliárd Ft-ot tesznek ki, de e beruházások 85 százalék feletti támogatási intenzitással bírnak, az önerőigényből 2,8 és 3 milliárd Ft-ot fedez saját bevétel, illetve hitelfelvétel, 11,3 milliárd Ft-ot pedig kötvényforrás (ÁSZ [2012]), ami a megyei önkormányzatok által kibocsátott kötvények 11 százaléka.

A megyei jogú városok a városkörnyék, a kistérségek, illetve a gazdaság, kultúra, egészségügy és közigazgatás térbeli központjai is, nagyrészüket megyeszékhely. Lakónépességük az ország lakosságának 20 százalékát képviseli, de kistérségközponti funkciójukból adódóan az általuk közszolgáltatásokkal ellátott népesség az ország lakosságának 30 százaléka. A megyei önkormányzatokhoz hasonlóan a megyei jogú városok működési jövedelme is romlott 2007 és 2010 között: a működési bevételek 4,4 százalékkal emelkedtek (22 milliárd Ft), míg a kiadások növekedési üteme 6,6 százalék (31 milliárd Ft) volt. A felhalmozási kiadások összege és költségvetési súlya számottevő gyarapodást mutat 2007 és 2010 között: értékben 111 milliárd Ft-ról 152 milliárd Ft-ra (+37%), GFS költségvetési súlya pedig 19-ről 23 százalékra emelkedett.¹⁷ Mivel a felhalmozási bevételek a felhalmozási kiadásokat alulmúlva növekedtek (29%), ezért a felhalmozási hiány a 2007–2010-es időszakban monoton növekedett. Ez időszak alatt összesen 232 milliárd Ft finanszírozási igény jelent meg a beruházások kiadásai kapcsán, amiből a pénzügyi kapacitás 2008-ban és 2009-ben csak 20 milliárd Ft-ot tudott fedezni, 2007-ben és 2010-ben pedig bonitáshiány lépett fel (negatív nettó működési jövedelem). A 2007 és 2010 között befejezett beruházások finanszírozásában alacsony az EU és a hazai támogatások súlya (rendre 20 és 22,8 százalék), így azok elsősorban önerőből, azaz saját bevételekből (32%), hitelből (15%), illetve kötvényforrásból (10,2%) kerültek finanszírozásra (ÁSZ [2012]). A megyei jogú városok beruházásai kapcsán tehát megállapítható, hogy az alacsonyabb támogatási intenzitású vagy saját erősből finanszírozott beruházások jelentős – felhalmozási költségvetésen kívüli – finanszírozást igényeltek, amit a csökkenő pénzügyi kapacitás miatt hitelfelvételből, korábbi kötvénykibocsátásból felhalmozott tartalékok felhasználásából lehetett kielégíteni. Ezzel párhuzamosan a bonitáshiány is külső finanszírozást igényelt. Ezért ezen önkormányzati típusban is megfigyelhető a magasabb támogatási intenzitású projektek felé való eltolódás: 2010 végén a folyamatban levő projektek

¹⁷ Nem szabad megfeledkezni a politikai ciklusság miatt fellépő szezonálitásról: a felhalmozási kiadások korábbi évekhez képest jelentősen megugrottak 2010-ben (2007: 111 milliárd Ft, 2008: 126 milliárd Ft, 2009: 125 milliárd Ft, 2010: 152 milliárd Ft).

uniós és hazai támogatása meghaladja az 50 százalékot, a tervezett beruházások támogatási intenzitása pedig a 80 százalékot, míg a hitel/kötvényfinanszírozás súlya a 2010 végén folyó beruházásoknál 22, a tervezett beruházásoknál már csak 13 százalék.

Kijelenthető, hogy a megyei önkormányzatoknál a folyamatos bonitáshiány miatt a kötvénykibocsátások szoros összefüggésben vannak a működés finanszírozásával. A megyei jogú városok szektorszinten jelentősebb beruházási súlya miatt (2010-ben 21,9 százalék) a kötvénykibocsátások EU-projektekkel való korrelálatlanságát a számottevő saját erős beruházás és a kumuláltan pozitív nettó működési jövedelem okozza, de egyes években a negatív nettó működési jövedelem külső finanszírozást is igényelt.

6. táblázat

*Egyes önkormányzati szegmensek aggregát beruházásainak struktúrája 2010-ben
(milliárd Ft)*

Felhalmozási kiadásnemek	Budapest	Megyei jogú város	Megye	Kerület	Város	Község	Társulás	Összesen
Felújítás	18	18	3	19	44	44	5	151
Beruházások	85	131	31	41	161	73	5	527
Felújítás és beruházás	103	149	34	60	205	117	10	678
Felújítás és beruházás (%)	15,2	22,0	5,0	8,8	30,2	17,3	1,5	100,0
Egyéb felhalmozási kiadás	3	4	2	1	3	3	–	16
<i>Összesen</i>	<i>106</i>	<i>153</i>	<i>36</i>	<i>61</i>	<i>208</i>	<i>120</i>	<i>10</i>	<i>694</i>

Forrás: A MÁK adatai alapján saját szerkesztés.

A kapcsolat erősségénél még szemléletesebben mutatja be a szükséges önerő és a kibocsátott kötvényforrások viszonyát, ha ezek egyenlegét vesszük. Negatív egyenleg esetén további források szükségesek az önerő megteremtéséhez, pozitívnál viszont a kötvénykibocsátásból az önerő finanszírozásán túl „szabad” források állnak rendelkezésre.

A 7. táblázatban látható, hogy a kötvénykibocsátások szabad forrásainak egyenlege az EU-projektet megvalósító önkormányzatok esetében 249 milliárd Ft. Az egyenleget azonban önkormányzatonként szükséges kiszámítani, hiszen nincs közvetlen forrásmozgás és finanszírozás (cash pool) az egyes önkormányzatok között. A szétválasztás alapján megállapítható, hogy a kötvénykibocsátásból 351 milliárd Ft önerőn felüli forrás állt az önkormányzatok rendelkezésére (ami a 133 milliárd Ft finanszírozott önerőhöz képest jelentős, több mint két és félszeres), míg 102 milliárd Ft forrásigény jelent meg a ki nem elégített önerő rendezésére, amit egyéb felhalmo-

zási bevételeikből, pénzügyi kapacitásukból vagy hitelfelvételből tehetek meg. Tekintve, hogy az önkormányzatok készpénzállománya 2004 és 2012 második negyedéve között 166 milliárd Ft-tal nőtt, az önkormányzatok 185 milliárd Ft-ot költöttek működési kiadások és saját erős beruházások finanszírozására, valamint adósságmegújítási célokra. Számottevő a szabad forrás egyenlege a megyei önkormányzatok esetén, ami az összes általuk kibocsátott kötvény összegének 94 százaléka. Ez, valamint a tervezett beruházásaik alacsony önerőigénye alátámasztja, hogy e hosszú lejáratú kötvényforrások jellemzően működést finanszíroznak.

7. táblázat

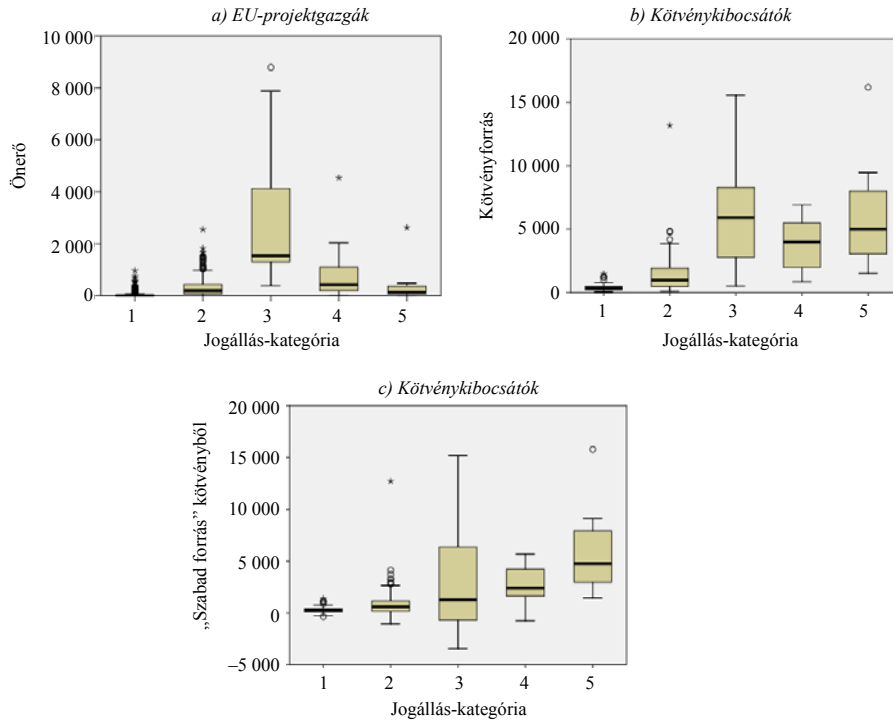
*A kötvényforrásokból önerőn felül megmaradó „szabad” források
(millió Ft)*

Szegmens, szűrés	Projekt költség	Önerő	Kötvényforrás	Kötvényforrás egyenlege	Forrástöbblet	Forráshiány
Község						
Kötvénykibocsátók	37 400	6 492	22 260	15 768	16 818	-1 050
EU-projektgazdák	324 301	41 992	22 260	-19 733	16 818	-36 551
Város						
Kötvénykibocsátók	372 713	63 903	195 350	131 447	135 947	-4 501
EU-projektgazdák	615 805	102 832	195 350	92 518	135 947	-43 429
Megye jogú város						
Kötvénykibocsátók	339 372	59 462	119 279	59 817	69 038	-9 221
EU-projektgazdák	366 829	66 612	119 279	52 667	69 038	-16 371
Kerület						
Kötvénykibocsátók	36 910	13 224	46 023	32 799	33 563	-764
EU-projektgazdák	60 101	18 094	46 023	27 929	33 563	-5 634
Megye						
Kötvénykibocsátók	37 360	6 050	102 032	95 983	95 983	-
EU-projektgazdák	38 052	6 191	102 032	95 841	95 983	-142
Teljes sokaság						
Kötvénykibocsátók	823 755	149 131	484 944	335 814	351 349	-15 536
EU-projektgazdák	1 405 088	235 721	484 944	249 222	351 349	-102 127

Forrás: Az NFÜ és a KELER Zrt. adatai alapján saját számítás.

Az elemzésbe vont változókat (kötvénykibocsátásokat, önerőigényt) és az előzőekben ismertetett módon származtatott „szabad egyenleg” értékeit box-plot ábrázolás segítségével is szemléltettük, mellyel lehetőségünk nyílt a kiugró, extrém értékek kiszűrésére.

5. ábra. Önerő, kötvénykibocsátás és az ezekből származtatott szabad források jogállásonként



Megjegyzés. 1 = község, 2 = város, 3 = megyei jogú város, 4 = kerület, 5 = megye. A kötvénykibocsátások és a szabad egyenleg értékeit kizárólag a kötvénykibocsátó önkormányzatok sokaságán ábráztoltuk.

Forrás: Az NFÜ és a KELER Zrt. adatai alapján saját szerkesztés.

A sokaságot a kiugró tételektől megtisztítva elmondható, hogy a városoknál jelentősen, a megyéknél pedig kis mértékben vált erősebbé az önerőigényből és a kötvényforrásból származó összeg közötti lineáris kapcsolat, míg a kerületek esetében a korrelációs mutató nagymértékben csökkent. (Lásd a 8. táblázatot.) A megyei jogú városoknál azonban a teljes sokaságon megállapított, gyenge negatív lineáris kapcsolat erősödött; ez azt sugallja, hogy növekvő összegű kötvénykibocsátásokhoz csökkenő önerőigény kapcsolódott, vagy növekvő önerőigényhez alacsonyabb összegű kötvénykibocsátás. Előbbit a kötvényforrások egyéb felhasználásai (tartalékok képzése, működés finanszírozása, saját erős beruházások), utóbbit ezen önkormányzatok további forrásteremtő képességei magyarázhatják. Az összevont sokaságra vonatkozóan azonban a lineáris kapcsolat erőssége és iránya lényegében nem változott.¹⁸

¹⁸ A városok esetén öt, megyék esetén kettő, kerületek és megyei jogú városok esetén pedig egy-egy megfigyelés került kiszűrésre.

8. táblázat

A korrelációelemzés eredménye az outlierektől való megtisztítás után

Szegmens, szűrés	Önerő–kötvénykibocsátás korreláció		Eredmény tisztítás után
	teljes adatsor	tisztított	
Község			
Kötvénykibocsátók	0,117	0,117	változók korrelálatlanok
EU-projektgazdák	0,251	0,251	gyenge pozitív lineáris kapcsolat
Város			
Kötvénykibocsátók	0,329	0,470	közepes pozitív lineáris kapcsolat
EU-projektgazdák	0,359	0,424	közepes pozitív lineáris kapcsolat
Megyei jogú város			
Kötvénykibocsátók	-0,159	-0,254	gyenge negatív lineáris kapcsolat
EU-projektgazdák	-0,013	-0,105	változók korrelálatlanok
Kerület			
Kötvénykibocsátók	0,533	0,298	gyenge pozitív lineáris kapcsolat
EU-projektgazdák	0,561	0,392	közepes pozitív lineáris kapcsolat
Megye			
Kötvénykibocsátók	-0,032	0,130	változók korrelálatlanok
EU-projektgazdák	-0,001	0,151	változók korrelálatlanok
Összevont			
Kötvénykibocsátók	0,366	0,364	közepes pozitív lineáris kapcsolat
EU-projektgazdák	0,484	0,478	közepes pozitív lineáris kapcsolat

Forrás: Az NFÜ és a KELER Zrt. adatai alapján saját számítás.

9. táblázat

A szóráshányados-négyzet paraméterei és a számított értékek az adattisztítás előtt, illetve után

Paraméterek	Önerő		Kötvényforrás		Szabad forrás	
	eredeti	tisztított	eredeti	tisztított	eredeti	tisztított
Súlyozott átlag (millió Ft)	130	119	1 971	1 777	1 365	1 241
Belső szórás (millió Ft)	338	281	1 874	1 532	2 026	1 715
Külső szórás (millió Ft)	368	328	2 686	2 474	1 926	1 795
Szórás (millió Ft)	500	432	3 275	2 910	2 796	2 482
Szóráshányados	0,737	0,759	0,820	0,850	0,689	0,723
Szóráshányados-négyzet	0,543	0,576	0,673	0,723	0,475	0,523

Forrás: Az NFÜ és a KELER Zrt. adatai alapján saját számítás.

A szóráshányados-négyzet értékének kiszámításával megvizsgáltuk, hogy az önkormányzati típus, mint csoportképző ismérv, milyen mértékben magyarázza az önerő, a kötvényforrások és a szabad források alakulását. Ez esetben is kétszer futattuk le a számítást: a teljes sokaságon, illetve a kiszűrt tételeket is figyelembe véve. (Lásd a 9. táblázatot.)

Elmondható, hogy az önkormányzati típus a kötvénykibocsátás során bevont források szórását magyarázza legerőteljesebben (67,3%), de jelentős szerepet tölt be az önerőigény és a szabad források szórásának alakulásában is (54,3 és 47,5 százalék). A szűrésekkel e magyarázó erő minden változó esetén jelentősen nőtt.

Megállapítható tehát, hogy az EU-projektekben érdekelt önkormányzatok által finanszírozandó önerő és a kibocsátott kötvények között közepes erősségű kapcsolat áll fenn, azonban az egyes önkormányzati típusok esetén e kapcsolat erőssége különböző. A megyei önkormányzatoknál és a megyei jogú városoknál a változók nem mutattak lineáris kapcsolatot, ezt előbbi esetben a kötvényforrások többnyire működési felhasználása, utóbbiban az egyes években előforduló bonitáshiány és a saját erős beruházások okozzák. A községek esetén gyenge a változók közötti lineáris kapcsolat, amit a kötvénykibocsátás méretgazdaságossági korlátai magyarázhatnak. Legszorosabb lineáris kapcsolatot kerületek és városok esetén mértük. Az önkormányzati típus eltérő mértékben, de jelentősen meghatározza az önerő, a bevont kötvényforrás és a megmaradó szabad forrás értékeinek szórását, alakulását. E szabad egyenleg erős koncentrációt mutat a szegmensek között, ami a kötvényforrások nem EU-beruházásokkal kapcsolatos felhasználására utal.

A második hipotézis vizsgálatához az NFÜ adatbázisában szereplő önkormányzati beruházásokat altéma és cím szerint csoportokba soroltuk.¹⁹ Ennek eredményét a 10. táblázat tartalmazza.

Látható, hogy az önkormányzati beruházások nagyrészt közlekedésfejlesztéssel, oktatásfejlesztéssel, szennyvízkezeléssel/csatornázással, környezetvédelemmel, valamint városrehabilitációval kapcsolatosak. A közlekedésfejlesztési projektek között azonban a budapesti 4-es metró projektköltsége önmagában 417 milliárd Ft. A többi projekt jellemzően intermodális csomópontok tervezésével, kivitelezésével, illetve a villamoshálózatok és a villamos járműpark (Debrecen, Miskolc, Szeged) megújításával, kisebb részben kerékpárutak építésével kapcsolatos.

Ha a 4-es metró építését nem vesszük figyelembe, az EU-projektek legmeghatározóbb fejlesztési célja a szennyvízkezelés, csatornafejlesztés. Nagy számosságban és volumenben valósultak meg ún. derogációs projektek, amelyekben gyakran kedvezményezett önkormányzati társulások, valamint az önerő fedezetét jelentő lakossági érdekeltségi hozzájárulásokat gyűjtő vízi közműtársulatok (utóbbi projekteket a vizsgálat során használt szűkített adatbázis nem tartalmazza). A kivitelezést

¹⁹ A pontos besorolást az M2. táblázat tartalmazza.

követően az önkormányzat az üzemeltetést koncesszióba adhatja, amiből további bevétele származhat. Jellemző azonban a költségek alul-, az érdekeltségi hozzájárulások fizetésének felültervezése, ami az előirányozottnál magasabb önerőigényt jelenthet.

10. táblázat

*Az önkormányzati EU-projektek besorolása
(millió Ft)*

Beruházás besorolás	Község	Város	Megyei jogú város	Kerület	Főváros	Megye	Társulás	Összesen
Egészségügy-fejlesztés	9 256	63 894	16 806	–	–	2 632	–	92 588
Energiahatékonyság	9 875	16 085	6 738	4 628	–	2 459	–	39 785
Foglalkoztatás-fejlesztés	605	2 774	5 806	226	742	5 138	1 269	16 560
Gazdaságfejlesztés	403	14 859	10 414	1 538	–	–	4 729	31 943
Idegenforgalom	11 645	37 578	14 896	–	4 699	8 297	–	77 115
Környezetvédelem	54 340	51 067	25 520	2 650	8 146	2 246	203 220	347 189
Közlekedés-fejlesztés	9 729	24 846	99 581	604	420 385	–	1 532	556 677
Oktatásfejlesztés	69 112	85 481	46 853	3 168	670	8 028	4 845	218 151
Szennyvízkezelés	104 232	125 983	34 392	–	–	–	121 521	386 128
Szervezetfejlesztés	1 015	3 248	871	998	43	–	72	6 247
Szociálpolitika	21 965	28 931	5 344	5 493	221	1 998	3 205	67 157
Útépítés, felújítás	14 652	34 189	12 005	3 032	43 557	–	–	107 435
Városrehabilitáció	17 218	126 049	87 605	37 765	5 378	7 254	–	281 269
<i>Összesen</i>	<i>324 047</i>	<i>614 984</i>	<i>366 831</i>	<i>60 102</i>	<i>483 841</i>	<i>38 052</i>	<i>340 393</i>	<i>2 228 250</i>

Forrás: Az NFÜ adatai alapján saját szerkesztés.

A másik kiemelkedő terület a környezetvédelem, ahol szignifikáns részarányt képviselnek az önkormányzati társulások mint kedvezményezettek. Ezeknél jelentős tételt jelentenek a hulladékgazdálkodási projektek (152 milliárd Ft), amik jellegüket és komplexitásukat tekintve a csatornaberuházásokhoz hasonlóak. De meghatározók még a vízminőség javításával (75,7 milliárd Ft), illetve a települési bel- és külterületi vízrendezéssel (63,7 milliárd Ft) kapcsolatos projektek is.

A városrehabilitációs csoportba főként integrált funkcióbővítő városrehabilitációt, településfejlesztést célzó projektek tartoznak. Ezek jelentik a köztér- és közpark-felújításokat, a burkolatcseréket, a városközpont-megújításokat. Itt szerepel többek között az „Európa Kulturális Fővárosa (Pécs 2010)” projekt is, 37,9 milliárd Ft értékben.

A második legtöbb pályázat (1 399 db) az oktatásfejlesztési projektekre érkezett a vizsgált időszakban. Ezek jellemzően kisebb volumenűek (átlagosan 147 millió Ft-t

tesznek ki, szórásuk 238 millió Ft), iskolai központok kialakításával, eszközbeszerzéssel, iskolaépületek felújításával/korszerűsítésével, valamint oktatási infrastruktúra-fejlesztéssel kapcsolatosak.

Jelentős továbbá az egészségügy-fejlesztést (eszközbeszerzést, infrastruktúrafejlesztést, épületfelújítást), valamint a környezetvédelmet szolgáló projektek volumene is. Az energiafelhasználás hatékonyságára vonatkozóak azonban mindössze 40 milliárd Ft-ot tesznek ki, annak ellenére, hogy e projektek közvetlen kiadáscsökkentést jelenthetnének az önkormányzatok számára.

Amennyiben a projekteket abból a szempontból vizsgáljuk, hogy azok a jövőben milyen cash flow-t jelentenek az önkormányzatoknak, megállapítható, hogy a ténylegesen és közvetetten bevételt generálók részaránya alacsony.

11. táblázat

Az önkormányzati beruházások fenntartásának pénzügyi kapacitásra gyakorolt hatásának értékelése

Beruházás besorolása	Projektek összköltsége (millió Ft)	Részarány (%)	Cash flow-hatás	Megjegyzés
Egészségügy-fejlesztés	92 589	4,2	n/a	
Energiahatékonyság	39 784	1,8	+	kiadáscsökkentő
Foglalkoztatásfejlesztés	16 561	0,7	n/a	
Gazdaságfejlesztés	31 943	1,4	+	közvetetten, hosszú távon, adóbevételeken keresztül
Idegenforgalom	77 114	3,5	+	közvetetten, hosszú távon, adóbevételeken keresztül
Környezetvédelem	347 188	15,6	n/a	
Ebből:				
hulladékgazdálkodás	152 785	6,9	+	(hulladékgazdálkodás megtérülő lehet)
Közlekedésfejlesztés	556 677	25,0	+	közvetetten, hosszú távon, adóbevételeken keresztül
Oktatásfejlesztés	218 158	9,8	n/a	
Szennyvízkezelés	386 128	17,3	+	koncessziós bevételek
Szervezetfejlesztés	6 246	0,3	n/a	
Szociálpolitika	67 158	3,0	-	üzemeltetési költségek
Útépítés-felújítás	107 435	4,8	n/a	
Városrehabilitáció	281 269	12,6	-	új intézmények üzemeltetési költsége
<i>Összesen</i>	<i>2 228 250</i>	<i>100,0</i>		

Forrás: Az NFÜ adatai alapján saját szerkesztés.

A 11. táblázat alapján megállapítható ugyan, hogy a hosszú távon és közvetlen pozitív cash flow-t jelentő beruházások részaránya több mint 54 százalék, a várható megtérülés szintje bizonytalan. Valószínűleg e projektek közül a szennyvíz- és hulladékkezeléssel, illetve az energiateljesítményfelhasználással foglalkozók lehetnének azok, amelyek EU-támogatás nélkül is kitermelnék a beruházás költségét, azaz piaci alapon finanszírozhatók volnának.²⁰ Ez magyarázhatja az energiateljesítményfelhasználás javítását célzó projektek alacsony arányát, hiszen – megtérülésük alapján – e beruházások teljes forrásigényét a bankok is az önkormányzatok rendelkezésére bocsáthatják. A városrehabilitáció, illetve a szociálpolitikával kapcsolatos fejlesztések, létrehozott intézmények ezzel szemben negatív cash flow-t eredményezhetnek, ami további terhet jelent az önkormányzat gazdálkodása számára.

Összességében elmondható, hogy a bizonyosan bevételt generáló projektek aránya 25,3 százalék, a közvetlen, hosszú távon, adóbevételeken keresztül bevételt növelőké 30,8 százalék, a negatív cash flow-t generálóké 15,2 százalék, a különösebb cash flow-hatás nélküli projekteké pedig 27,7 százalék. Fontos megjegyezni, hogy nem feltétlenül az okoz problémákat az önkormányzati gazdálkodásban, hogy a projektstruktúrában kevésbé vannak jelen a közvetlenül megtérülő beruházások. Ugyanis a magyar államháztartásban a nem megtérülő projektekre szabad forrás ekkora volumenben az elkövetkezendő időszakban nem áll rendelkezésre. Ezek piaci alapú finanszírozhatósága kérdéses, hiszen az önkormányzatok adósságszolgálati terhelhetősége véges. Az egyes infrastruktúra-fejlesztési és -felújítási projektek kivitelezése azért is indokolt, mert az önkormányzati rendszerben – még az előző beruházások figyelembevételével is – 2004 és 2010 között 96,2 milliárd Ft nem pótolta, ingatlanállománnyal kapcsolatos értékcsökkenés halmozódott fel. A 2014–2020-as periódusban valószínűleg alacsonyabb mértékben fognak nem visszatérítendő EU-támogatások rendelkezésre állni (eltolódhat a finanszírozás a támogatott, de visszatérítendő források felé (például Jessica-program)), ezért a fennmaradó időszakban olyan projekteket kell megvalósítani minél magasabb támogatási intenzitás mellett, amik természetüknél fogva nem megtérülők, de negatív cash flow-t sem jelentenek (vagy az üzemeltetés fedezete biztosított). Az önkormányzatoknak fel kell készülniük arra, hogy a jövőben (2014-től) az EU által támogatott önkormányzati projektek kapcsán is elvárás lesz a rentabilitás és a cash flow-termelés.

²⁰ A vízi közművekkel és a hulladékgazdálkodással kapcsolatos projektek esetében azonban jelentős kockázat, hogy egy-egy kisebb önkormányzat vagy társulás esetén is rendkívül magasak a beruházási költségek a gesztor önkormányzat költségvetéséhez képest. Ezért e projekteknél az önerő előteremtése, annak garantálása is nehézségbe ütközik, továbbá szükséges 10-20 százalékos puffer tervezése, ami ugyancsak önerőből származhat. A koncessziós bevételekből pedig e kiadások csak nagyon hosszú idő után térülnek meg (mivel a bevétel hálózatra kapcsolt háztartásoktól függ, és kisebb településeken az alacsonyabb lakosságszám alacsonyabb bevételt jelent).

4. Összefoglalás

Elemzésünk során az EU által támogatott önkormányzati beruházások jellegével, valamint az azok megvalósításához szükséges önerő és a kötvénykibocsátások kapcsolatával foglalkoztunk. Elvégeztük az adatsorok validációját is.

Vizsgálatunk alapján arra az eredményre jutottunk, hogy az önerő és a kötvénykibocsátások között közepes erősségű kapcsolat áll fenn. Ennek mértéke azonban önkormányzati típusonként jelentősen különbözik: az együtttható értéke egyes szegmensekben alacsonyabb volt, vagy a változók korrelálatlanak bizonyultak, de a megyei jogú városok esetében enyhe negatív lineáris kapcsolat is azonosítható volt. Az eredmények interpretálásához külön megvizsgáltuk a megyei önkormányzatok és a megyei jogú városok gazdálkodását és beruházásait, mely során arra a következtetésre jutottunk, hogy a megyei önkormányzatok esetén jelentős a kötvényforrásokból való működési finanszírozás, míg a megyei jogú városoknál a saját erős beruházások finanszírozása és az időnként fellépő bonitáshiány az oka a vizsgált változók korrelálatlanságának. A makroszintű elemzés alapján kijelenthető, hogy az önkormányzatok pénzügyi kapacitása 2008 óta romlik, azonban a beruházások kapacitásához alakítása nem történt meg azonnal. A beruházási aktivitás nem lett kisebb, és az önkormányzatok magasabb intenzitású projektek felé tolódása bár folyamatos, a beruházások (hazai és európai uniós) támogatásának szintje csak 49 százalék volt 2010-ben. A csökkenő pénzügyi kapacitás (illetve az arra való felkészülés) és a konstans vagy enyhén növekvő beruházási aktivitás okozta a 2007 és 2008 között tapasztalt nagymértékű eladósodást, ami áttételesen működést is finanszírozhatott. Ennek pontos aránya azonban nem számszerűsíthető. Ez alapján az 1. hipotézist elvetjük: elsősorban és meghatározóan nem az önkormányzati EU-beruházásokhoz szükséges önerőképzés okozta az önkormányzatok 2007 és 2008 közötti hirtelen eladósodását.

Az önkormányzati projektek vizsgálata során arra a megállapításra jutottunk, hogy alacsony az önkormányzatok pénzügyi kapacitását közvetlenül, rövid vagy hosszú távon javítani képes beruházások részaránya. A legtöbb esetben – amennyiben van – bizonytalan és sok tényezőtől függő, kismértékű pozitív hatásról beszélhetünk, sőt egyes projektek fenntartása, üzemeltetése negatív cash flow-t jelent az önkormányzatok számára, gazdálkodásuk így feszített(ebb)é válhat. Az alacsony vagy negatív cash flow-t termelő beruházásokra azonban nincs és nem is várható forrás az államháztartásban, piaci finanszírozásuk kínálati és hitelképességi korlátokba ütközhet. A vagyontpótló beruházások finanszírozása ellenére jelentős, 96,2 milliárd Ft feletti a nem pótoltt, ingatlanállománnyal kapcsolatos értékcsökkenés állománya a vagyonomléghelyben, amely „örökség” várhatóan csak tovább halmozódik. A 2. hipotézist ezért elfogadjuk megjegyezve, hogy a 2014 és 2020 közötti, új európai uniós támogatási politika bizonyosan más szemléletet kíván majd meg az önkormányzatoktól és azok beruházásaitól.

Függelék

ADÓSSÁGRENDEZÉSI ELJÁRÁS: A magyar önkormányzatok inszolvenciája esetén alkalmazott eljárás, amelyet külön törvény szabályoz. Az eljárás az önkormányzat fizetőképességének helyreállítását, ésszerű gazdálkodásra szorítását és hitelezőinek védelmét szolgálja oly módon, hogy a területileg illetékes bíróság felügyelete alatt zajlik. (Vigvári [2009])

BONITÁS: Egy önkormányzat akkor fizetőképes, ha – mivel jogutód nélkül megszüntetni nem lehet – nincs lejárt kötelezettsége. Az adósságrendezi törvényben meghatározottak szerint a bonitás elvesztése (az eljárás indíthatósága, illetve kötelező öncsöd) 60, illetve 90 napon túl lejárt kötelezettség fennállása esetén történik meg. (Vigvári [2009]) (Lásd még az Adósságrendezi eljárást.)

CARRY-TRADE: A carry-trade egy kereskedési technika, ami azon alapul, hogy a befektetők alacsony kamatozású devizában vesznek fel hitelt, majd az így szerzett tőkét – olykor magas kockázattal, – magas hozammal bíró, más devizában denominált eszközökbe fektetik. Az önkormányzatok carry-trade tevékenységük során alacsony és kedvező kamatozású kötvényeket bocsátanak ki (gyakorlatilag hitelt vesznek fel), majd e forrásokat kockázatmentes, de magasabb hozamú eszközökbe investálják. A gyakorlatban a kockázatmentes hozamot biztosíthatja államkötvény, de jellemzően banki lekötött betét. (Vasvári [2009])

DEROGÁCIÓS PROJEKTEK: Az EU-csatlakozási szerződésben foglalt vállalások alóli mentesség határidejéig teljesítendő előírásokkal – többnyire környezetvédelemmel – kapcsolatos projektek.

FELHALMOZÁSI EGYENLEG: A felhalmozási bevételek (privatizációs bevételek, beruházási céltámogatások és egyéb felhalmozási célú bevételek), illetve kiadások (beruházások, felújítások) egyenlege. Többnyire deficit, hiszen a hosszú távú beruházások és tőkemozgások egy adott időszakra kerülnek elszámolásra, annak ellenére, hogy hasznos élettartamuk annál tovább terjed. (Vasvári [2012])

FINANSZÍROZÁSI EGYENLEG: A mutató a nettó finanszírozási pénzmozgások irányát mutatja. Bevételi oldalon a külső finanszírozásból származó bevételeket (hitelfelvétel, kötvénykibocsátás), a kiadási oldalon az adósságszolgálatot (tőketörlesztést) veszi figyelembe. Ezekon felül a befektetési tevékenységgel kapcsolatos tranzakciók (államkötvény-vásárlás és -eladás) is itt kerülnek kimutatásra. A pozitív egyenleg nettó eladósodást, a negatív nettó hiteltörlesztést, az adósságállomány csökkenését jelenti. (Vasvári [2012])

GESZTOR ÖNKORMÁNYZAT: Több önkormányzatot érintő beruházás lebonyolításával megbízott önkormányzat. Feladatai közé tartozik többek közt a beruházás előkészítése, pályázatok benyújtása, közbeszerzési eljárás lefolytatása, a beruházás megvalósítása és pénzügyi elszámolása, valamint a társult önkormányzatok rendszeres tájékoztatása.

GFS-EGYENLEG: A kormányzati pénzügyi statisztika (government financial statistics – GFS) rendszere a költségvetés tervezésének és végrehajtásának nyilvántartásán alapul. Bemutatja, hogy egy meghatározott időszakban ténylegesen mennyit költött az állam (önkormányzat) feladatainak ellátása során, és ezt hogyan finanszírozta (Simon [2011]). Számításakor a tőkejellegű mozgások kiszűrésre kerülnek mind a bevételi, mind pedig a kiadási oldalon. Ezért nem tartalmazza a hitelműveletekkel kapcsolatos tőkemozgásokat, valamint a felhasznált vagy keletkezett pénzmaradvány összegét sem, de figyelembe veszi a privatizációs bevételeket. Értéke az adott önkormányzat vagy az önkormányzati szektor nettó pénzügyi pozícióját tükrözi, tehát azt, hogy az nettó hitelfeltevő/tartalék-felhasználó vagy hiteltörlesztő/betételhelyező-e. A GFS-statisztika fejlődéséről és az alkalmazott módszertan változásairól részletesen ír Györfly–Vigvári–Zsugyel [2009]. (Vasvári [2012])

KISZORÍTÓ HATÁS: A kiszorítási hatás során a megnövekedett adósságszolgálat reorganizációt okoz, azaz kiadásokat „szorít ki” vagy bevételnövelést tesz szükségessé az önkormányzati költségvetésekben. Így nem más, mint az adósságszolgálat költségvetési fedezetének megteremtése, ami szorosan összefügg a pénzügyi kapacitással.

KÖLTSÉGVETÉSI ARANYSZABÁLY: Az a követelmény, hogy a bevételek és a kiadások egyenúlyban legyenek. Olyan esetekben, amikor több generációt szolgáló és vagyonnövekedést eredményező kiadásról (beruházásról) van szó, a normatív elmélet megengedi a felhalmozási költségvetés hitelfinanszírozását, amely lehetővé teszi a közösségi beruházás terheinek generációk közötti elosztását. (Vigvári [2009]) A Musgrave-i aranyszabály értelmében a hosszú lejáratú források csak beruházások finanszírozására fordíthatók, míg a rövid lejáratúak működési kiadások fedezetéül. A szabály megsértésével folyó kiadások terhei kerülhetnek a következő évekre/generációkra szétosztásra, vagy a beruházások finanszírozása kapcsán jelen költségvetésre/generációra hárulhat aránytalanul nagy teher.

KÖTELEZŐ ÉS ÖNKÉNT VÁLLALT FELADATOK: Az önkormányzati szektor által ellátandó feladatok lehetnek kötelezően előírt, illetve önként vállalt szolgáltatások. Ezek körét alapvetően a hatályos önkormányzati és az egyes ágazati törvények határozzák meg, más-más feladatokat írva elő a települési és a megyei önkormányzatok számára.

KÖTVÉNYKIBOCSÁTÁS: Az önkormányzati kötvény olyan névre szóló értékpapír, ami hitelviszonyt testesít meg. Kibocsátója kötelezi magát, hogy egy adott, rendelkezésére bocsátott pénzeszeget, annak kamatait, jutalékait, valamint egyéb szolgáltatásokat a kötvény tulajdonosának (a hiteltelzőnek) megjelölt időben és módon megfizeti, szolgáltatások esetén teljesíti. (Vigvári [2009])

MŰKÖDÉSI EGYENLEG: A működési bevételek és kiadások egyenlege. A tanulmányban a működési bevételek saját bevételek, normatívák, államháztartáson belülről és kívülről átvett működési források. A kiadások közgazdasági osztályozás alapján dologi kiadások, személyi juttatások és azok járulékai, valamint egyéb működési kiadások, amik kötelező vagy önként vállalt közjóság előállításához kapcsolódnak. Itt tüntetjük fel továbbá a folyó kamatbevételeket és -kiadásokat is. A pénzügyi kapacitás levezetése során (Vigvári [2002], [2011]) e mutatót működési jövedelemnek nevezi. (Vasvári [2012])

PÉNZFORGALMI SZEMLÉLETŰ ELSZÁMOLÁS: A pénzforgalmi szemlélet alapján csak azon tranzakciók kerülnek rögzítésre, amelyeknél tényleges pénzmozgás történik, és az adott tranzakció ténylegesen teljesült, azaz pénz érkezett az adott egység számlájára vagy pénzkifizetés történt. Vagyis az elszámolás feltétele és egyben időpontja a pénzmozgás tényleges létrejötte. A költségvetési elszámolási technikákat részletesen mutatja be Simon [2011].

PÉNZÜGYI KAPACITÁS: Az a hitelösszeg, amely felvétele esetén annak terhei nem veszélyeztetik a gazdálkodó egység szokásos működését (Vigvári [2009]).

TELJES (TÁRGYÉVI) EGYENLEG: Az adott évben felmerült összes bevétel és kiadás egyenlege; értéke a tartalékok felhasználását vagy kiegészítését jelzi (Vasvári [2012]).

TÖRZSVAGYON: A törzsvagyon „közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja”. Minden annak tekinthető, amit a törvény vagy az önkormányzati rendelet annak minősít. A forgalomképtelen törzsvagyon nem elidegeníthető. (Magyar Közlöny [2011b])

ÜZLETI VAGYON: A nemzeti vagyon azon része, amely nem tartozik az állami vagyon esetén a kincstári vagyonba, az önkormányzati vagyon esetén a törzsvagyonba. (Magyar Közlöny [2011b])

Irodalom

- ÁSZ (ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK) [2011]: *Jelentés a helyi önkormányzatok fejlesztési célú támogatási rendszerének ellenőrzéséről*. 1108. sz. Június. Budapest. <http://www.asz.hu/jelentes/1108/jelentes-a-helyi-onkormanyzatok-fejlesztési-celu-tamogatási-rendszerek-ellenorzeserol/1108j000.pdf>
- ÁSZ [2012]: *Összegzés a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének 2011. évi ellenőrzéseiről*. 1282. sz. Április. Budapest. <http://www.asz.hu/jelentes/1282/osszegzes-a-helyi-onkormanyzatok-penzugyi-helyzetenek-es-gazdalkodasi-rendszerek-2011-évi-ellenorzeseirol/1282j000.pdf>
- DOMOKOS L. [2012]: Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek tapasztalatai. *Pénzügyi Szemle*. LVII. évf. 2. sz. 165–173. old.
- EURÓPAI PARLAMENT, TANÁCS [2004]: Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*. 2004. 4. 30. L134/114. 06/7. kötet. 132–262. old. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:06:07:32004L0018:HU:PDF>
- GALBÁCS P. – KOZMA G. – VIGVÁRI A. [2010]: Javaslat az önkormányzati árindexre. *Statisztikai Szemle*. 88. évf. 12. sz. 1192–1205. old.
- GYÓRFFY D. – VIGVÁRI A. – ZSUGYEL J. [2009]: *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. Complex Kiadó. Budapest.
- HERMAN S. – PINTÉR J. – RAPPAI G. – RÉDEY K. [1994]: *Statisztika II*. Pécsi Tudományegyetem. Pécs.
- KELER ZRT. ISIN adatbázisa. http://www.keler.hu/keler/keler_files/isin_results_hu.csv
- MAGYAR KÖZLÖNY [2011a]: 2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről. 86. sz. 25268–25356. old.
- MAGYAR KÖZLÖNY [2011b]: 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról. 164. sz. 40478–40535. old.
- MUSGRAVE, R. A. [1959]: *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill. New York.
- NFÜ (NEMZETI FEJLESZTÉSI ÜGYNÖKSÉG) [2012]: *Térképtár adatbázis*. <http://terkepter.nfu.hu/>
- NGM (NEMZETGAZDASÁGI MINISZTERIUM) [2011]: *Tájékoztató Magyarország strukturális reformprogramjának végrehajtásáról*. Budapest.
- SAJTOS L. – MITEV, A. [2007]: *SPSS Kutatási és adatelemzési kézikönyv*. Alinea Kiadó. Budapest.
- SIMON J. [2011]: *A központi és a helyi kormányzat információs rendszerének kérdései*. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem. Pécs.
- VASVÁRI T. [2009]: *Az önkormányzatok költségfinanszírozása és a felmerülő kockázatok kezelése*. Kézirat. Pécsi Tudományegyetem. Pécs.
- VASVÁRI, T. [2012]: *The Deficit Mechanism of the Hungarian Municipalities*. „Crisis Aftermath: Economic Policy Changes in the EU and Its Member States” Conference. 8–9 March. Szeged. pp. 283–305.
- VIGVÁRI A. [2002]: *Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek*. KJK-KERSZÖV. Budapest.
- VIGVÁRI A. [2009]: *Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben*. Állami Számvevőszék Kutató Intézete. Budapest.

- VIGVÁRI A. [2010]: Megtelt-e a konfliktuskonténer? Néhány pénzügyi szempont a helyzetértékeléshez és a rendszer átalakításához. *Pénzügyi Szemle*. LV. évf. 3. sz. 465–487. old.
- VIGVÁRI A. [2011]: *Önkormányzati pénzügyek – Hazai kihívások és nemzetközi példák*. Állami Számvevőszék Kutató Intézete. Budapest.

Summary

The financial management and legal status of municipalities are getting growing attention. The increasing interest was manifested in more extensive – though not necessarily more accurate – media coverage, a higher number of the relevant expert analyses and the introduction of the public administration reform that was delayed several times but finally launched more than a year ago, and it assigns municipalities an unconventional, limited role. Reorganisation, however, will affect only a part of the accumulated debt of municipalities (that of county governments) at the current stage. Although the stock of municipal debt is not significant at the level of the general government, it carries serious indirect risks for the sector and can also trigger serious problems at the local level in terms of continuous operation and solvency. The reviews and analyses published recently argue that the accumulation of municipal debt is a result of the own contribution requirement of the EU-funded investment projects. Due to the lack of appropriate databases and records, such a claim could be hardly substantiated. The present study adopts a new approach and relies on the publicly accessible database of the funded projects of the National Development Agency and the securities identification database of KELER Ltd., recalling the theoretical concept of financial capacity in order to investigate whether EU-funded investments were the driving force behind the acceleration of municipal indebtedness between 2006 and 2008. The study is concluded with an analysis of the structure of municipal investments: it examines if the investing municipality incurs additional expenditure or earns surplus income from the subsidised projects.