



**Gazdálkodástani
Doktori Iskola**

TÉZISGYŰJTEMÉNY

Miklós-Molnár Marianna

A helyi önkormányzatok addicionalitásának biztosítása

című Ph.D. értekezéséhez

Témavezető:

Dr. Lukács János CSc
tanszékvezető, egyetemi docens

Budapest, 2012

Pénzügyi Számvitel Tanszék

TÉZISGYŰJTEMÉNY

Miklós-Molnár Marianna

A helyi önkormányzatok adicionalitásának biztosítása

című Ph.D. értekezéséhez

Témavezető:

Dr. Lukács János CSc
tanszékvezető, egyetemi docens

© Miklós-Molnár Marianna

Tartalomjegyzék

1. A KUTATÁS ELŐZMÉNYEI	3
1.1. CÉLOK MEGHATÁROZÁSA	3
1.2. AZ ALAPELVEK ÉS AZ ADDICIONALITÁS ÉRTELMEZÉSE	4
1.3. MAGYARORSZÁGI HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS ADDICIONALITÁS	5
2. FELHASZNÁLT MÓDSZEREK BEMUTATÁSA	7
2.1. A KUTATÁS LÉPCSŐFOKAI	7
2.1. FELHASZNÁLT ADATBÁZISOK.....	8
3. A HIPOTÉZISEK, AZOK VIZSGÁLATÁNAK MÓDJA ÉS AZ ELÉRT EREDMÉNYEK.....	10
4. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS TOVÁBBI KUTATÁSI IRÁNYOK	15
5. FŐBB HIVATKOZÁSOK.....	17
6. A TÉMAKÖRREL KAPCSOLATOS SAJÁT PUBLIKÁCIÓK	20

1. A kutatás előzményei

1.1. Célok meghatározása

Az Európai Unióhoz 2004-ben és azt követően csatlakozott tagállamok – köztük Magyarország – esetében a fejlettségbeli különbségek csökkentésének egyik lehetséges eszköze a regionális politika által nyújtott eszköztár egészének hatékony felhasználása. Mikromegközelítésben ez alatt azt érthetjük, hogy a nemes projektcél és a támogatói szándék mellett a potenciális kedvezményezettnek megfelelő erőforrásokkal kell rendelkeznie.

A kutatás középpontjában az európai uniós támogatások felhasználása és az addicionalitás alapelve közötti összefüggések állnak. Értekezésemben mind több szempontú, kitekintő jellegű elméleti megközelítéssel, mind empirikus módon azt vizsgáltam, hogy a támogatások felhasználása, a megvalósításhoz szükséges önerő, valamint a hitelfelvétel és eladósodás között milyen összefüggések körvonalazódnak.

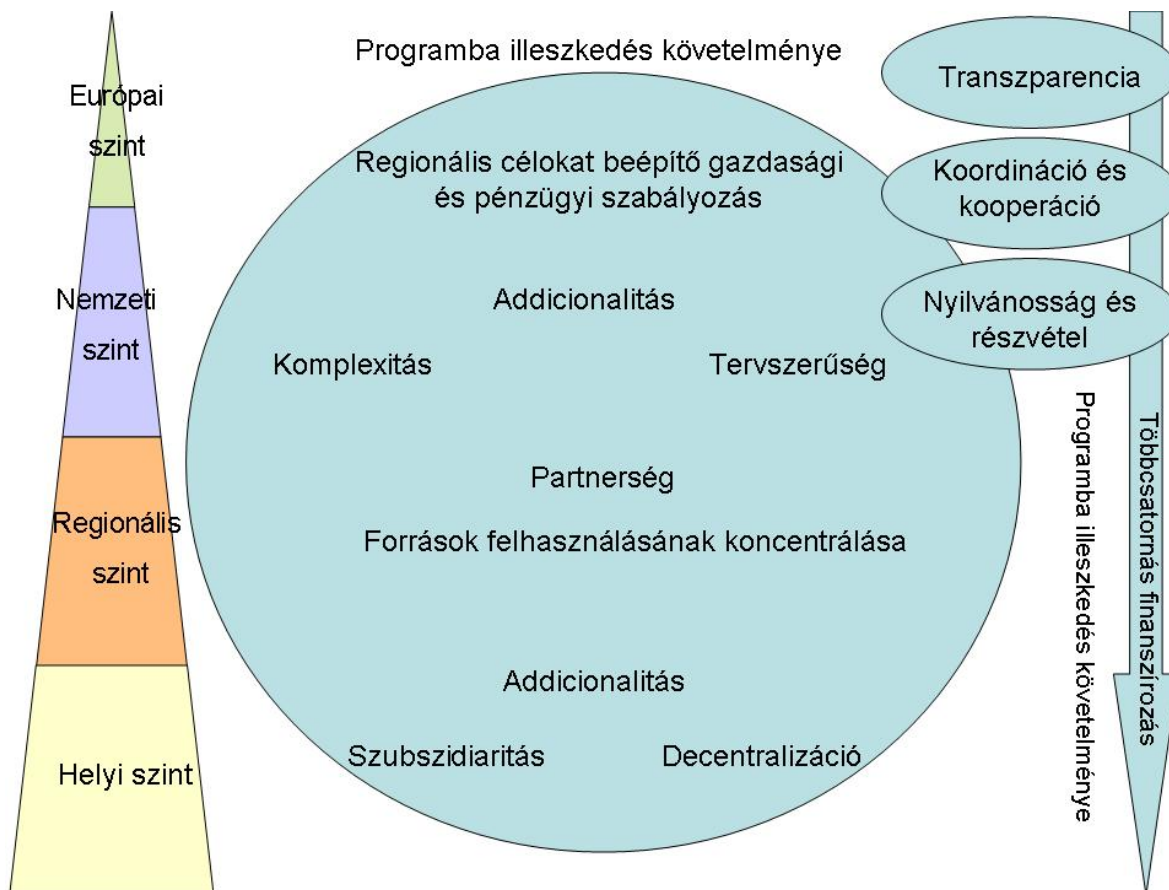
Az addicionalitás vizsgálatához azonban meg kellett határoznom egy olyan mikroszintű elemzési egységet, amely a kutatás elméleti és gyakorlati része szempontjából is jól értelmezhető. Egyrészt olyan elemzési egységek választására törekedtem, amelyekkel kapcsolatosan számos kritika fogalmazódott meg a szakirodalomban, másrészt olyan, elsősorban számviteli jellegű adatok is rendelkezésre állnak, amelyek megbízhatók. Mivel az önkormányzatokat egyfajta kapocsnak tekintem az addicionalitás szempontjából a helyi szint és a kormányzati szint között, a választásom a magyarországi helyi önkormányzatokra esett.

A dolgozat multidiszciplináris jellegű, mivel váltakoznak benne a regionális politikai, a gazdaságpolitikai és a számviteli megközelítésű gondolatok.

Kutatáshoz hasonló példát a külföldi szakirodalomban – vélhetően az európai uniós támogatások felhasználásában, az önkormányzatiságban és a hitelfelvételi szabályokban, valamint azok együttesében rejlő eltérések miatt – alig találtam. Az empirikus kutatást időbeliségében a Nemzeti Fejlesztési Tervre, vagyis a 2004-2006 közötti programozási periódusra szűkítettem, melynek oka elsődlegesen az, hogy kiemelt célom volt megbízható adatbázisok alapján, többváltozós adatelemzési technikákkal alátámasztani a felállított hipotéziseket.

1.2. Az alapelvek és az adicionalitás értelmezése

Az alapelvek, valamint az eljárásmodokkal és a finanszírozással kapcsolatos követelmények egymással kölcsönhatásban vannak, azonban azok viszonyai tagállamonként – az adott ország közigazgatási helyzetének függvényében – változnak. Az alapelvek magyarországi kapcsolatainak – egy lehetséges értelmezését – a következő ábra szemlélteti.



1. számú ábra a regionális politika elveinek magyarországi viszonyairól (saját készítésű ábra)

A *szubszidiaritás* alapelve szerint az Európai Unió a közösségi strukturális politika eszközeivel nyújt támogatást, vagyis a kedvezményezettek önállósággal és felelősséggel rendelkeznek. A támogatásokat olyan célok elérésére kell használni, amelyek saját forrásból nem valósíthatók meg, továbbá a támogatások kiegészítő jellegűek, vagyis nem helyettesítik a nemzeti, regionális, helyi fejlesztéseket. (Szegevári 2002)

A *szubszidiaritás* alapelve szoros összefüggésben van a *decentralizáció* alapelvvel, ami szerint a helyi, illetve területi döntéshozók eszközrendszerének megerősítésére kell törekedni, azonban azoknál a területeknél, amelyeknél a helyi vagy a regionális szint nem kellően hatékony a megvalósításban, integrációs funkció jelenik meg. A hatáskörök

decentralizációjának megfelelő mértéke az a szint (helyi, regionális, nemzeti), ahol az önrendelkezés még – vagy közvetlenül vagy választott képviselők útján – hatékonyan megvalósul.

A források felhasználásának koncentrálása és decentralizálásának követelménye szerint a szubszidiaritás elvével összhangban elsődlegesen helyi szinten kell a célokat meghatározni, és a hozzájuk kapcsolódó forrásokat elosztani, ugyanakkor a hatékonyság miatt célszerű a forrásokat közösen kialakított prioritások mentén, a leginkább rászoruló régiókra összpontosítani, koncentrálni. *A többszatornás finanszírozás követelménye* szerint a közösségi támogatásokat összehangoltan kell biztosítani, azonban egyidejűleg több csatornán keresztül is lehet folyósítani.

Az *addicionalitás* követelménye a szubszidiaritással együtt értelmezendő: a helyi források bevonásával – vagyis Magyarországon az önerő követelményének teljesítésével – biztosítható, hogy érvényesüljön a hozzájárulás elve, vagyis az, hogy a támogatások kiegészítésként szolgáljanak egy-egy projekt, illetve fejlesztési program megvalósításához. Ezzel a kormányzat biztosítja a támogatást, ugyanakkor a helyi és regionális területfejlesztési programokat nem kizárólag központi költségvetésből fedezi. Az *addicionalitás* ugyanakkor egyfajta katalizátorszerepként is értelmezhető: eszerint a közösségi támogatás a tagállami szerepvállalást egészíti ki és ezáltal csökkenti a fejlesztések időhorizontját. (Kende, Szűcs 2002)

1.3. Magyarországi helyi önkormányzatok és addicionalitás

Az *addicionalitás* alapelveinek vizsgálata érdekében a disszertációban részletesen bemutattam az önkormányzati alrendszer sajátosságait a rendszerváltástól napjainkig.

A rendszerváltás időszakában az önkormányzatiság kialakulása az átmenet integráns részét képezte, minden település annak méretétől, elhelyezkedésétől függetlenül megkapta a helyi önkormányzásra való jogot. A jogegyenlőség a hatáskörök és a feladatok telepítésében is megjelent, függetlenül a települések méretétől és közigazgatási teherbíró képességétől. (Pálné Kovács 1997) Mivel az önkormányzás joga a települési szintet illeti meg és ezáltal elaprózódott, a helyhatósági integráció helyett dezintegrált rendszer jött létre, az egy település egy önkormányzat modellt valósult meg. (Vigvári 2009) (Báger és Vigvári, 2007) A korlátlan döntési szabadság azonban már kezdetekben magában hordozta a pénzügyi egyensúlytalanság

lehetőségét, beleértve a települések közötti fejlettségbeli különbségek növekedésének lehetőségét is. (Jókay et al, 2004), (Homolya-Szigel, 2008)

A helyi önkormányzatok jellemzően alulfinanszírozottak voltak a rendszerváltást követően a megnövekedett feladataikhoz képest, továbbá a méretgazdaságossági szempontok különösen nagy tőkebefektetést igénylő beruházások esetén nem tudtak maradéktalanul érvényesülni. (Pickvance 2002) (László, Szabó 2010) (Bennett 1997) A rendszerváltást követő időszakot elemző tanulmányok (Straussman, Fábrián 1994) a forrásbevonási lehetőségek közül a hitelfelvételt nem is említették, ugyanakkor felhívták a figyelmet az önkormányzatok túlzottan laza hitelfelvételi szabályozásában rejlő veszélyeire, holott az eladósodás még nem volt tipikus. (Bird, Wallich és Péteri 1995)

Az önkormányzatok nemzetközi összehasonlításban is egyre több közszolgáltatási feladatot láttak el a 2000-es évek elején, amelynek következtében a folyó költségvetési bevételekből nem tudták a beruházásokhoz szükséges fedezetet kigazdálkodni. (Jenei, Szalai 2002), (László, Szabó 2010) A költségvetés egyensúlya csak pótlólagos forrásbevonással biztosítható, ami jellemzően hitelfelvételhez vezet, a hitelfelvétel vagy a folyó- vagy a tőkeköltségvetés hiányának finanszírozására szolgál. (Vigvári 2009)

Az ún. *arany szabály* szerint csak beruházási kiadás okozhat költségvetési deficitet. Vagyis csak folyókiadásokra nem szabad *hosszú távú hitelt* felvenni, mert az előrehozott fogyasztás; a hitelfelvétel kizárólag beruházási kiadások esetében elfogadható, ugyanis annak koncentrált forrásigénye túlzottan megterhelné a megvalósítást végző generációt, vagy megghiúsítaná a beruházás megvalósítását. (Vigvári, 2011)

Magyarország európai uniós csatlakozásával a források megnyíltak, az önkormányzati rendszer forrásbevonó képességével kapcsolatosan előnyként volt értékelhető, hogy a szabályozás mind a hitelfelvétel, mind a fizetéseképtelenség esetére kialakult volt, továbbá az önkormányzati szektor eladósodottsága a 2000-es évek közepén még nem volt jellemző.

Mindemellett a magyarországi önkormányzati rendszerben jelentős – az önkormányzatoknak komoly többletterhet okozó – beruházási igények halmozódtak fel (László, Szabó 2010), amelyek egyrészt működési többletköltségeket okoztak, másrészt a beruházások tőkeigényének finanszírozása folyó bevételekből nem, vagy csak korlátozott módon volt lehetséges. (Bende-Szabó, Gábor 2004), (Vigvári 2005) A felmerült beruházási igények európai uniós támogatásokból történő finanszírozásához, azonban az addicionalitás biztosítása

érdekében növelni kellett a beruházási célú kiadások arányát. Az abszorpciós képesség javításához a saját jogú bevételek növelése, illetve a hitelfelvétel szolgált eszközként. (Kopányi, Vigvári 2003) (Pitti 2003)

Az önkormányzatok eladósodása atipikus (Vigvári 2009), ugyanis a 2006-ot követően felvett hitelek egy részét az önkormányzatok tartalékként (Homolya-Szigel, 2008), vagy arbitrázsműveletekre használják. A kibocsátott kötvények egy része a működési hiányt fedezte, másik része pénztartalékként – későbbi beruházások megvalósítására – halmozódott fel, és csak kisebb részét használták fel ténylegesen, beruházási célokra. (Vigvári, 2009), (Dankó és Lóránt, 2010) A hazai tanulmányok nem egységesek az eladósodás megítélésében: Vigvári szerint „az eladósodási folyamat eddig nem mutatott összefüggést az EU-s források abszorpciójával” és a jóváhagyott projektek és a kötvénykibocsátások között nincs közvetlen összefüggés, tehát a gondolatmenet alapján az arányszabály nem, vagy csak korlátozottan érvényesült.

Az eladósodás és az európai uniós támogatások felhasználásának makrogazdasági összefüggéseit vizsgálva Banai fentiekkel ellentétben arra a következtetésre jutott, hogy az államháztartási hiány szintje és a fejlesztési jellegű kiadások között magas (0,8) determinációs együttható mutatható ki, vagyis „a hiány szintjét alapvetően befolyásolja az addicionalitási kiadások szintje”. (Banai 2008)

Felmerülnek tehát a következő kérdések. Mi okozta a hitelfelvétel ugrásszerű növekedését úgy, hogy az sem beruházásokhoz, sem működési költségekhez nem köthető? Ez hogyan illeszkedik az arányszabályhoz? Milyen módon biztosítható az addicionalitás a helyi önkormányzatok esetében?

2. Felhasznált módszerek bemutatása

2.1. A kutatás lépcsőfokai

A kutatás során induktív → deduktív → induktív megközelítést alkalmaztam. Első lépésként feltérképeztem azokat az adatbázisokat, amelyek a témában elérhetők, alaposan áttekinttem azok adattartalmát, és megpróbáltam egy szűkebb adathalmaz alapján¹ feltérképezni a bennük rejlő összefüggéseket. Második lépésként a nemzetközi és a hazai szakirodalom elmélyült megismerésével megkezdtem önálló elméleti kutatásomat, melynek kiegészítéseként

¹ A doktori képzés „Többváltozós adatelemzés matematikai-statisztikai módszerei” tárgy keretében az önkormányzatok 2004. évi költségvetési jelentéseit vizsgáltam.

mélyinterjúkat is folytattam helyi önkormányzatok gazdasági szakembereivel, gyakorló könyvvizsgálókkal, valamint a Magyar Államkincstár és a Nemzeti Fejlesztési ügynökség munkatársaival. Ezek a mélyinterjúk elsősorban az összefüggések feltárására szolgáltak, nem tekinthetők strukturált mélyinterjúknak, ugyanakkor segítséget nyújtottak a hipotézisek megfogalmazásában.

A kutatás egésze során kiemelt céлом volt, hogy a felállított hipotézisek matematikai-statisztikai módszerekkel megfelelően alátámaszthatók legyenek. A hipotézisek tesztelésére szolgáló többváltozós adatelemzési, statisztikai eljárások megtervezése és lefolytatása az SPSS18 programmal történt. Az alkalmazott módszereket részletesebben hipotézisenként külön-külön mutatom be.

2.1. Felhasznált adatbázisok

A kutatáshoz kapcsolódóan három olyan magyarországi adatbázist ismertem meg, melyek adatai külön-külön nem, azonban együttesen elegendőek a hipotézisek empirikus teszteléséhez. A három adatbázis egyesítését megelőzően az egyes részeket külön-külön megvizsgáltam annak érdekében, hogy a kutatás szempontjából irreleváns változókat – még az adatbázisok egyesítése előtt – elkülönítsem. Ezzel elkerülhetővé vált a különben is ezres nagyságrendű változót tartalmazó adatbázis további, indokolatlan növelése.

Központi Statisztikai Hivatal adatbázisa

A Központi Statisztikai Hivatal településstatisztikai adatbázisának legnagyobb előnye, hogy a megfigyelési egységek a kutatás céljaihoz teljes egészében beazonosíthatók, a megfigyelési egységek száma megegyezik azoknak a településeknek a számával, melyekben helyi önkormányzat működik, továbbá az adatok valamennyi vizsgált évre vonatkozóan (2004-2008), egységes szerkezetben rendelkezésre álltak. Az adatbázis összességében több, mint ezer változót használ, melyek jelentős része közvetlenül nem kapcsolódik az önkormányzatok vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéhez, eladósodottságához, illetve a folyósított európai uniós támogatások mértékéhez. A kutatás célját szem előtt tartva szükségszerűnek tűnt a változók körének jelentős mértékű szűkítése. Az adatbázis teljesnek tekinthető, mivel szerepel benne valamennyi magyarországi helysége vonatkozóan adat. Az adatoknak a hozzáférése a Központi Statisztikai Hivatal honlapján keresztül biztosított volt. (<http://statinfo.ksh.hu/Stainfo>, letöltés ideje 2011.október 13.)

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Egységes Monitoring Információs Rendszere (EMIR)

Az EMIR-ben valamennyi, strukturális alapokból támogatott projektre vonatkozóan rendelkezésre állnak adatok. Mivel a rendszer a projektek teljes életciklusát követi a pályázat benyújtásától kezdve a fenntartási időszak végéig, így mind a projektek szakmai tartalmára vonatkozóan, mind azok pénzügyi folyamataira megfelelő információ áll rendelkezésre.

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökséggel folytatott szakmai egyeztetést követően az adatbázist a kutatás céljaihoz illeszkedő adattartalommal, teljes körűen rendelkezésemre bocsátották. Az adatbázis valamennyi projektet tartalmazza, amelyre vonatkozóan kifizetés történt a 2004-2006-os programozási periódusban 2004 és 2008 között, tehát teljesnek tekinthető. Az adatbázis számos változót tartalmaz, melyek közül a kutatás szempontjából elsődlegesen az egyes önkormányzati projektekre vonatkozó, 2004-2008 között teljesített kifizetések relevánsak.

Magyar Államkincstár adatbázisa

A vizsgált időszakban (2004-2008) hatályos magyar jogi szabályozásnak megfelelően az önkormányzatok a beszámolójukat minden évben kötelesek eljuttatni a Magyar Államkincstár területileg illetékes szervéhez. A beszámoló összesen 80 űrlapot foglal magában, melyek az önkormányzat vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetét mutatják be. A Magyar Államkincstár az adatokat a kutatás által lefedett időszakban évenként gyűjtötte, az adatbázis teljes, valamennyi helyi önkormányzatra vonatkozó adatok, egységes szerkezetben található meg benne.

A kutatás hatókörét korlátozza ugyanakkor, hogy „nincs információ az önkormányzat kvázifiskális szektoráról” (Vigvári 2010), vagyis a helyi önkormányzatok beszámolóí sem konszolidált módon, sem elkülönítve nem tartalmazzák az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok vagyonát, az azokkal kapcsolatos tulajdonosi kötelezettségeket.

Fenti kockázat csökkentésének szándékát is szem előtt tartva első lépésként a 80 űrlap közül kiválasztottam a kutatás szempontjából releváns Könyvviteli mérleget (01-es számú űrlap) és Költségvetési jelentést (80-as űrlap). Ezen űrlapokban szereplő változók összevont információkat szolgáltatnak egyrészt a vagyonra és többéves adatokat vizsgálva annak változására vonatkozóan, másrészt pedig az önkormányzatok bevételi és kiadási szerkezetére vonatkozóan. A kutatást nehezítette az, hogy mindkét űrlap szerkezete és információtartalma – kis mértékben ugyan, de – változott, bővült a vizsgált időszakban.

A változók túlzottan magas száma az empirikus kutatást jelentősen nehezítette volna, ezért a három adatbázis összefűzését megelőzően a változók számának csökkentése történt meg részben szakmai alapon, részben matematikai módszerekkel.

A kutatás során önálló kérdőív elkészítését nem tartottam indokoltnak tekintettel arra, hogy a fent bemutatott, önmagukban egységes struktúrában készült adatbázisokban szerepel azon információk köre, amelyekre a hipotézisek empirikus alátámasztásához szükség van.

3. A hipotézisek, azok vizsgálatának módja és az elért eredmények

Az európai uniós támogatások felhasználása és a helyi önkormányzatok gazdálkodása közötti kapcsolatot az addicionalitás követelménye adja, vagyis az, hogy az önkormányzatoknak mint potenciális kedvezményezetteknek megfelelő önerővel kell rendelkezniük. Milyen források szolgálnak az önerő előteremtésére? Milyen összefüggések körvonalazódnak a hitelfelvétel, eladósodás, saját bevételek, európai uniós források között?

H1: Magyarországon az aranszabály nem teljesül: a helyi önkormányzatok hitelfelvétele nem kizárólag felhalmozási jellegű kiadásokat, hanem részben folyó (működési) kiadásokat finanszíroz.

Az első hipotézis tehát kizárólag az aranszabály érvényesülésével kapcsolatos, vagyis nem érinti az európai uniós támogatásokat, illetve annak kapcsolatát a hitelfelvétellel. A hazai szakirodalomban többirányú elméleti levezetéssel és leíró statisztikai módszerekre építve már megfogalmazták (Vigvári), hogy Magyarországon az aranszabály nem érvényesül. Ebben a tekintetben tehát a disszertáció H1 hipotézisét nem tekintem teljesen újszerű elméleti eredménynek.

Az empirikus tesztelés során azonban leíró egyenlet segítségével igazoltam, hogy a helyi önkormányzatok hitelfelvételeinek változása összefüggésbe hozható az értékpapír állományban bekövetkezett változással, a felhalmozás egyenlegének változásával, valamint a működés egyenlegének változásával. Az empirikus teszteléssel tehát egyrészt megerősítettem azt az elméleti levezetést, miszerint a hitelfelvétel három fő célt szolgált: a felhalmozási kiadásokon keresztül elősegítette a beruházásokat, kiegyenlítette a működési egyenleg deficitjét és részben megtakarítási célokat szolgált. Az empirikus tesztelés második lépéseként igazoltam, hogy a működés egyenlegének figyelembe vétele nélkül a becslőegyenlet nem érvényes, tehát a helyi önkormányzatok a hitelfelvétel egy részét működési célokra használták

fel. Az empirikus tesztelés során a hitelfelvétel fogalmát kétféle módon operacionalizáltam. A szűkítő értelmezés szerint a hitelfelvételbe nem értettem bele a rövid lejáratú és likvid hiteleket, míg a tágabb értelmezésnél igen. Az empirikus eredmények alapján mind a szűkítő, mind a tágabb értelmezés helytálló volt, ezért a **H1 hipotézist elfogadtam**.

A hipotézis tesztelésének eredményeire is figyelemmel egyetértek a hazai kutatókkal (Vigvári) abban, hogy a magyarországi helyi önkormányzatok eladósodása atipikus, és az államháztartás átfogó reformja szükséges annak érdekében, hogy a folyamatok, a gazdálkodás módja átlátható, transzparens, és ezáltal az eredmények megfelelően mérhetőek legyenek. Sajnálatos módon a kutatás empirikus részénél szembesültem a rendelkezésre álló adathalmaz elsősorban a helyi önkormányzatok által készített beszámolók konzisztenciájának hiányosságaival, valamint azzal a ténnyel, hogy a rendelkezésre álló adatok nem teljes körűek, a beszámolókból nem kaphatunk teljes képet egy-egy önkormányzat tényleges vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről, valamint jövőbeni kötelezettségeiről és mérleg alatti tételeiről.

A hipotézisek második csoportjában a felhalmozási és beruházási jellegű kiadások, az európai uniós támogatások, valamint az addicionalitás tesztelése volt a fő célom.

H2: Az európai uniós támogatások a helyi önkormányzatok beruházásaiban meghatározó szerepet töltenek be: a felújítási és beruházási kiadások a folyósított európai uniós támogatásokkal pozitív kapcsolatban állnak.

A H2 hipotézissel több lépésben igazoltam, hogy a helyi önkormányzatok beruházásaiban az európai uniós támogatások meghatározó szerepet töltenek be. A változók közötti Pearson korreláció magas, ugyanakkor ez még nem támasztja alá az ok-okozati viszonyt. A hipotézis alátámasztásának érdekében az egy főre jutó beruházások átlagát vizsgáltam a támogatásban részesült, és a támogatásban nem részesült települések körében. A hipotézis tesztelése során rétegeképző ismérveknek a lélekszámot tekintettem, amely rétegezéssel a lakosság mint mögöttes változó determinációját kezeltem. A kapott eredmények alapján egyértelműen állítható, hogy a támogatásban részesült települések esetében az egy főre jutó beruházási és fejlesztési kiadások nagysága minden rétegben magasabb, mint a támogatásban nem részesült helyi önkormányzatok esetében. A különbség szignifikációját t-próbával, illetve Welch próbával

teszteltem, melynek eredményeként megállapítottam, hogy a 200 fő alatti lélekszámú településektől eltekintve a különbség szignifikáns, így a **H2 hipotézist elfogadtam**.

Összességében ez a hipotézis megalapozhat olyan feltevéseket, miszerint az európai uniós támogatásoknak hatása van a települések fejlődésére. Ezt jelen kutatás keretében nem állítom tekintettel arra, hogy az egy főre jutó beruházási és fejlesztési kiadások vélhetően a méretgazdaságosság miatt a nagyvárosok esetében csökkenő tendenciát mutatnak. A disszertáció keretében igazolt hipotézis ugyanakkor makrogazdasági elemzési eszközökkel kiegészítve a fejlesztések és beruházások gazdaságosságának vizsgálatához alapot adhat.

A H2 hipotézis elfogadásával arra a kérdésre kell választ találnom, hogy az addicionalitás követelményének a helyi önkormányzatok hogyan tettek eleget. Vizsgálandó a fejlesztés és a finanszírozás, valamint a települések saját bevételei közötti kapcsolat.

H3: A helyi önkormányzatok esetében az addicionalitás szabálya érvényesül: pozitív kapcsolat van a saját bevételek és a finanszírozás egyenlegének együttes összege, valamint a folyósított európai uniós támogatás között.

Az addicionalitás helyi önkormányzatok esetében történő érvényesülésének tesztelését célozza a hipotézis. Pearson korreláció vizsgálattal igazoltam, hogy a helyi önkormányzatoknak folyósított európai uniós támogatás és a helyi önkormányzatok saját bevétele, valamint finanszírozásának egyenlege között szoros pozitív kapcsolat áll fenn NUTS1 nagyrégió, NUTS2 régió és NUTS3 megye szintű bontásban egyaránt, így a **H3 hipotézist elfogadtam**. A hipotézissel tehát azt igazoltam, hogy az addicionalitás alapelve a magyarországi helyi önkormányzatok szintjén teljesül, azonban nem adtam választ arra a kérdésre, hogy az európai uniós támogatások és a helyi önkormányzatok kötelezettségeinek növekedése között léteznek-e kapcsolatok, és amennyiben igen, akkor azok milyen jellegűek. Az elméleti kutatás eredményei alapján az eladósodási tendencia egyértelműen jellemzi a magyar helyi önkormányzatokat, ezért a hipotézist a kötelezettségvállalás növekedésére szűkítettem.

H3.1. Az európai uniós támogatások felhasználása eladósodáshoz vezet: a helyi önkormányzatok kötelezettségvállalásának növekedése, valamint a folyósított európai uniós támogatás egymással pozitív kapcsolatban áll.

Az önkormányzatok eladósodásának mutatójaként a kötelezettségvállalás növekedését vettem alapul a helyi önkormányzatok mérlegében szereplő stock típusú adatok 2008. évi záró és 2004. évi nyitó értékének különbségeként. Az empirikus kutatás részeként háromféle megközelítést alkalmaztam: egyrészt Pearson korreláció vizsgálattal teszteltem a kötelezettségvállaláshoz kapcsolódó változók és a folyósított európai uniós támogatás közötti kapcsolatot, majd főkomponens elemzéssel megvizsgáltam, hogy a folyósított európai uniós támogatás melyik változóval kerül egy faktorba. Harmadik lépésként pedig klaszteranalízis segítségével áttekintettem, hogy az európai uniós támogatás melyik változóval kerül egy ágra. Az elemzéseket megye szintű bontásban végeztem el, ugyanis a feltáró elemzés² eredményeként az körvonalazódott, hogy megyénként eltérő összefüggések jellemzőek. A hipotézis 16 megye esetében egyértelműen elfogadható, 2 megye esetében nem vehető el, ugyanakkor Pest megyére nem teljesül, így **a hipotézist a konvergencia régiókra szűkítve elfogadom, míg a közép-magyarországi régióra elvetem.**

A hipotézisem harmadik – szűk, de rendkívül összetett – csoportját olyan felvetések képezik, amelyek a támogatások elnyerése mögötti okokat és azok összefüggéseit keresik.

H4: A helyi önkormányzatok nagysága, területi elhelyezkedése, bevételi szerkezete együttesen olyan tényezők, amelyek meghatározzák az európai uniós támogatások igénybe vételét.

A H4 hipotézis tesztelésének első lépéseként lineáris regresszióval becslőfüggvényt képeztem országos szinten. Ezt követően különféle területi bontásban újabb becslőfüggvényeket képeztem, amelyekkel a helyi önkormányzat részére jutott támogatás mértéke pontosabban becsülhető volt. A lineáris regresszió eredményeként a becslőegyenletbe bevont változók köre nem azonos, amelyből összhangban a H3.1. hipotézissel – azt a következtetést is levonhatjuk, hogy a területi elhelyezkedés és a bevételi szerkezet meghatározó. Az empirikus kutatás keretében sikerült alátámasztani azt, hogy a helyi önkormányzatok nagysága, területi

² ez valójában az empirikus kutatás 0. lépésének tekinthető

elhelyezkedése, bevételi szerkezete együttesen olyan tényezők, amelyek meghatározzák az európai uniós támogatások igénybe vételét, ezért a **H4 hipotézist elfogadtam.**

Jelen kutatás keretében nem érintettem, ugyanakkor célszerű lenne vizsgálni, hogy a térbeli elhelyezkedés miért olyan meghatározó a bevont változók szempontjából, milyen mögöttes okok húzódnak meg az eltérő becslőfüggvények mögött. Az eredeti hipotézisen túllépve más változók bevonásával is alkalmazható lenne becslés, azonban az empirikus tesztelést további elméleti kutatásnak kellene megelőznie.

A H4 hipotézis alapján logikai értelemben következnie kell a H5 hipotézisnek, miszerint:

H5: Létezik a helyi önkormányzatoknak olyan nagyság, területi elhelyezkedés és bevételi szerkezet szerinti csoportja, amelyeknél az európai uniós támogatások felhasználása nem tipikus.

A H5 hipotézis tesztelését logisztikus regresszióval végeztem el, többféle módszer segítségével, ugyanazoknak a változóknak a bevonásával, mint a H4 hipotézis esetében. Meglepő eredménynek tartom, hogy a leíró statisztikai triviális eredményein miszerint a 200 fő alatti települések esetében nem jellemző a helyi önkormányzatoknak folyósított európai uniós támogatás nem sikerült túllépni a többváltozós adatelemzési módszerekkel, ezért a **hipotézist eredeti formájában elvettem.**

Nem jelenthető ki ugyanakkor egyértelműen az sem, hogy nem létezik a településeknek olyan nagyság, területi elhelyezkedés és bevételi szerkezet szerinti csoportja, amelyeknél az európai uniós támogatások felhasználása nem tipikus. Az elemzések során körvonalazódott, hogy a legkisebb települések helyi önkormányzatai esetében a 2004-2008 közötti időszakban viszonylag ritka volt a támogatásban való részesedés ténye, míg a nagyvárosok esetében – nem meglepő módon szinte minden település helyi önkormányzata részesült európai uniós támogatásban. Ezek alapján triviális részállítások bizonyíthatók, azonban a két viszonylagosan szélsőségesnek tekinthető eseten túl a települések többségére érvényes következtetéseket nem tudtam megfogalmazni.

Mivel az eredeti hipotézis két értékre vonatkozik (támogatásban részesül-e vagy sem), más többváltozós adatelemzési technikák pl. klaszterelemzés csak korlátozottan tűnnek alkalmazhatónak. Ezek alapján olyan más, de tartalmában hasonló hipotézist kellene első lépésként felállítani, ami a logisztikus regresszióon kívül más többváltozós adatelemzési

módszerekkel tesztelhető. Ilyen lehet például, ha a leíró statisztika eredményei és a logisztikus regresszió jelen kutatás keretében körvonalazódott sikertelen eredményei alapján bizonyos lélekszám (pl. 500 fő alatti) településekre vonatkozóan fogalmazzuk meg az eredeti hipotézist, és más többváltozós adatelemzési módszerekkel teszteljük.

A H5 hipotézis kapcsán figyelemmel kell lenni arra is, hogy a vizsgált időszak nagyon meghatározó: jelen kutatás keretében a 2004-2008-as időszak adatait vettük figyelembe, míg a jelenleg is folyamatban lévő 2007-2013-as programozási periódus magasabb forrásai miatt vélhetően szűkülni fog azoknak a településeknek a köre, amelyek helyi önkormányzatai egyáltalán nem jutnak támogatáshoz.

4. Következtetések és további kutatási irányok

Kutatási irányok szűkebb, magyarországi lehetőségei

A jelenlegi kutatás keretében a hipotézisek empirikus tesztelése során a 2004-2008 éveket vizsgáltam mind az európai uniós támogatások, mint a helyi önkormányzatok beszámolóí alapján. A hipotézisek többségénél az évek közötti ciklikusságok tompítása érdekében – vagy összevontan, kumulatíván értelmeztem az adatokat, vagy pedig a vizsgált időszak záró és nyitóértékének különbségeként. Összességében arra a következtetésre jutottam, hogy az **időbeliség** a vizsgált változók szempontjából meghatározó lehet.³

A 2007-2013-as programozási periódus lezárultával már két támogatási időszak empirikus eredményei fognak rendelkezésre állni. A 2004-2013-as időszak adatainak ismeretében a jelen dolgozat keretében alkalmazott módszerektől jócskán el lehet térni: trendvizsgálatokkal és idősor elemzésekkel is kutathatóvá válik az európai uniós támogatások területe. A jelenleg folyamatban lévő programozási periódus lezárását követően nemcsak a 2004-2013-as időszak egésze vonható elemzés alá, hanem a két programozási periódus is összehasonlítható lesz, vagyis vizsgálni lehet a folyamatokat a 2004-2006 és 2007-2013 időszakokra vonatkozóan külön-külön is. A klasszikus idősor elemzésen túlmutatva statisztikai értelemben megbízható becslőfüggvényeket is lehet majd készíteni, azonban ennek erőforrás igénye meglehetősen nagy. Egyszerűbb kutatás keretében pedig megismételhető akár a jelenlegi kutatás is, csak más időszakra vonatkozóan, egyfajta panelvizsgálatként.

³ példaként említhető a helyi önkormányzatok által kibocsátott kötvények ugrásszerű növekedése a vizsgált végén

A kutatás során érzékelttem, hogy a területi elhelyezkedés, illetve a települések különféle szempontú rétegzése meghatározó lehet. Erre a tényre figyelemmel ki lehetne alakítani más réteggépző ismeréveket mind a területi elhelyezkedés, mind a nagyság tekintetében, továbbá figyelembe lehetne venni a települések rangját is.

Kutatási irányok tágabb értelmezése

Az addicionalitást jelen kutatás keretében meglehetősen szűken értelmezve vizsgáltam, hiszen nemcsak a központi szint, hanem a magánszektor egészének vizsgálatától tekintettem el, azonban nem ok nélkül.

A kutatás első szakaszában a nemzetközi szakirodalom feltérképezésével részletesen áttekintettem az elméleti megközelítések sokrétű tárházát és sajnálatos módon nem találtam sem a támogatás mérésének hatékonyságára, sem az addicionalitás biztosításának vizsgálatára készült átfogó, mikroszintről bottom-up irányba terjeszkedő kutatásokat.

Úgy vélem, hogy pusztán az addicionalitás szűken vett témakörén belül maradván is számos további irányba lehet a kutatásnak: egyrészt kiterjeszhető az addicionalitás vizsgálata Magyarországon a kormányzati szintre, illetve a nem helyi önkormányzat kedvezményezettekre, gondolok itt elsősorban a magánszektorban működő kis- és középvállalkozásokra, illetve társadalmi szervezetekre.

Magyarország irányából az Európai Unió más tagállamai felé elmozdulva szintén kiterjeszhető a kutatás: vizsgálni lehetne az addicionalitás kérdését mind a kedvezményezetti, mind a központi szinten más tagállamokban, akár a Magyarországgal egyidejűleg csatlakozott országokban, akár az Európai Unió teljes területén. A vizsgálat hatóköre irányulhatna egy-egy országra, de összehasonlító elemzés keretében is lefolytatható. Nyilvánvaló, hogy egy ilyen átfogó jellegű kutatás hatóköre nem állhatna meg az addicionalitás szűken vett vizsgálatánál, hanem kiterjedne a többi, hasonlóan fontos alapelv érvényesülésének kutatására. Az alapelvek átfogó kutatása mellett ugyanakkor az egyes tagállamok mélyreható gazdasági elemzése is szükséges velejárója lenne egy ilyen nagymérvű kutatásnak, hiszen a társadalmi, gazdasági, politikai berendezkedés Európában meglehetősen sokszínű.

5. Főbb hivatkozások

- Állami Számvevőszék (2007): *A közpénzügyek szabályozásának tézisei*. Állami Számvevőszék, Budapest.
- Állami Számvevőszék (2012): *Összegzés a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének 2011. évi ellenőrzéseiről* (No. 1282). Állami Számvevőszék, Budapest.
- Báger, G. – Vigvári, A. (2007): *Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások*. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet.
- Balassa, B. (1961): *The Theory of Economic Integration*, Richard D. Irwin, Homewood, Illinois.
- Banai, P.B. (2008): Fejlesztés egyenlő eladósodás? Az addicionalitás szabálya és az államháztartási hiány kapcsolata. *Fejlesztés és Finanszírozás*. 2008. 4. sz. 55–63. o.
- Bende-Szabó, G. (2004): Regionális önkormányzati feladat- és hatáskörök. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *A regionális politika közigazgatási feltételei : Variációk az uniós csatlakozás küszöbén*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- Bennett, R.J. (1997): *Local government in post-socialist cities*, LGI, Budapest.
- Bird, R.M.–Wallich, C.I. –Péteri, G. (1995): Financing local government in Hungary. In: Richard M. BirdRobert D. EbelChristine I. Wallich (szerk.): *Decentralization of the socialist state : Intergovernmental finance in transition economies*. The World Bank, Washington. 69116. o.
- Cappelen, A. Castellacci, F. Fagerberg, J. Verspagen, B. (2003): The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 41. évf., 4. sz., 621-644. o.
- Churski, P. (2008): Structural Funds of the European Union in Poland - Experience of the First Period of Membership. *European Planning Studies*, 16. évf. 4. sz. 579-607. o.
- Dafflon, B. Beer-Tóth, K. (2009): Managing Local Public Debt in Transition Countries: an Issue of Self-Control. *Financial Accountability and Management*, 25. évf. 3. sz. 305-333. o.
- Dall'erba, S. (2007): The Impact of EU Regional Support on Growth and Employment. *Finance a úvěr - Czech Journal of Economics and Finance*. 57. évf. 7-8. sz. 325-339. o.
- Dankó, G. – Lóránt, Z. (2010): Az önkormányzati szabályozással szembeni kihívások. *Pénzügyi Szemle*. 55. évf. 3. sz. 493–499.
- Fleurke, F. Willemse, R. (2007): Effects of the European Union on Sub-National Decision-Making: Enhancement or Constriction? *Journal of European Integration*. 29. évf. 1. sz. 69-88. o.

- Goglio, A. (2007): Encouraging Sub-National Government Efficiency in Hungary. *OECD Papers*, 7. évf. 7. sz. 1-36. o.
- Homolya, D. Szigel, G. (2008): Önkormányzati hitelezés-kockázatok és banki viselkedés. *MNB Szemle*, szeptember.
- Jenei, G. Szalai, Á. (2002): Modernizing local governance in a transitional nation Evaluating the Hungarian experience. *Public Management Review*. 4. évf. 3. sz. 367-386. o.
- Jókay, K. Osváth, L. Sóvágó, G. Szmetana, G. (2004): *Az önkormányzati adósságrendezeések oknyomozása 1996 - 2003*. IGE Tanácsadó Kft. Budapest, március.
- Kassó, Zs. (2006a): Miért van szükség az államháztartás pénzügyi beszámolórendszerének megváltoztatására? In: Vigvári, A. (szerk.): *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest. 83-129. o.
- Kende, T. Szücs, T. (2002): *Az Európai Unió politikái*, Osiris, Budapest.
- Kengyel, Á. (2008): Az Európai Unió regionális politikai támogatásai és a nemzeti fejlesztéspolitikák "európaizálódása". In: Kotosz, B. - Pál, T. (szerk.): *Közgazdaságtudományi Kar. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest*, 39-53. o.
- Kopányi, M. Vigvári, A. (2003): Az önkormányzati szektor forrásbevonó képességének növelésével kapcsolatos gazdaságpolitikai kérdések. *Pénzügyi szemle*. 48. évf. 11. sz. 1070-1088. o.
- Kovács, Á. (2010a): *Közpénzügyek*. ELTE Jogi Kari Jegyzetek, Eötvös Kiadó, Budapest.
- Krugman, P. (1991): *Geography and trade*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- László, M. Szebényi, A. (2010): The Economic Instruments of Local Government in Hungary. *Megatrend Review*. 7. évf. 1. sz. 47-67. o.
- Lóránt, Z. (2008): Az államháztartás helyi szintje és a helyi adók. *Pénzügyi szemle*. 53. évf. 4. sz. 645-662. o.
- Oplotnik, Ž. (2007): A Model of Local Financing in Theory and Practice: Lessons from Slovenia, New EU Member State. *East European Quarterly*, 41. évf. 4. sz. 429-452. o.
- Palánkai, T. (szerk.) (2004): *Az európai integráció gazdaságtana*. Aula Kiadó, Budapest.
- Pálné Kovács, I. (1997): Helyi önkormányzatok és végrehajtó hatalom. In: Balás István (szerk.): *A demokrácia intézményrendszere Magyarországon*. MTA, Budapest, 115-130. o.
- Pitti, Z. (2003): Az önkormányzati finanszírozás korszerűsítése (vitaanyag). *Magyar Közigazgatás*. 53. évf. 6. sz. 327-345. o.
- Peterson, G. (2000): Building Local Credit Systems. *Urban Background Series*. 3. kiadás, The World Bank.

- Pickvance, C. (2002): Settlement Type and Local Government Environmental Policy in Hungary: the Role of Local Economic Structure and Local Government Resources. *European Environment: The Journal of European Environmental Policy* (Wiley), 12. évf. 2. sz.
- Pinkowski, J. (2004): Institutional Arrangements and State and Local Financial Forecasting. *International Journal of Public Administration*. 27. évf. 8. sz. 547-556. o.
- Rostow, W.W. (1960): *The Stages of Economic Growth: a Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Santos, I. (2008): Is structural spending on solid foundations? *Bruegel policy brief*. 2. sz. 1-8. o.
- Sasaki, R. (2007): Addendum to "A Review of the History and the Current Practice of Aid Evaluation". *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*. 4. évf. 7. sz. 108. o.
- Sevic, Z. et al. (2008): *Local public finance in Central and Eastern Europe*. Elgar, Cheltenham.
- Straussman, J.D. - Fábián, K. (1994): Local Government Finance in Hungary: Okun Revisited. *Public Budgeting and Finance*. 14. évf. 4. sz. 71-83. o.
- Szegvári, P. (2002): Az Európai Unió és Magyarország regionális politikája. *Európai közgazdasági szemle*. 1-2. sz. 4-22. o.
- Szemlér (2007): Az EU- és a magyar költségvetés kapcsolatai, a kohéziós politika alakulása. In: Fóti-Rácz (szerk.): *Az Európai Unió előtt álló kihívásokról és a magyar érdekekről*. 59-71. o.
- Tatar, M. (2010): Estonian Local Government Absorption Capacity of European Union Structural Funds. *Halduskultuur*. 11. évf. 2. sz. 202-226. o.
- Valentinyi, Á. (1995): Endogén növekedésmélet. *Közgazdasági szemle*. XLII. évf. 6. sz. 582-594. o.
- Vigvári, A. (2009): Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon. *Közgazdasági szemle*. 56. évf. 7-8. sz. 709-730. o.
- Vigvári, A. (2010): Megtelt-e a konfliktuskonténer. *Pénzügyi Szemle*. 55. évf. 3. sz., 465-487. o.
- Vigvári, A. (2011): Kormányzati szerepvállalás a globalizálódó gazdaságban - pénzügyi nézőpontból. In: *Pénz és társadalom*. BGF, Budapest.
- White, H. (1992): The macroeconomic impact of development aid: A critical survey. *Journal of Development Studies*. 28. évf. 2. sz.

6. A témakörrel kapcsolatos saját publikációk

Folyóirat cikkek, tanulmányok, tankönyv részlet

1. Miklós-Molnár, M. [2006]: Hogyan csináljuk mi, magyarok? I-IV. *Szám Adó*, XV. évf. 7-10. sz. (négyrészes cikksorozat)
2. Miklós-Molnár, M [2011]: A támogatások rendszere és ellenőrzése *Számviteli Tanácsadó*, III. évf. 9. sz. 2-14. o.
3. Marx, A – Miklós-Molnár, M [2011]: Az európai uniós támogatások, mint kockázati tényezők a magyarországi közintézményeknél az Állami Számvevőszék által végzett felmérés alapján in: Elemzések a közszféra korrupciós kockázatairól, szerk: Dr. Szenté Zoltán, Állami Számvevőszék, Budapest, 9-30. o.
4. Miklós-Molnár, M [2012]: Az európai uniós támogatások hatásának mérési anomáliái *Külgazdaság*, LVI. évf. 1-2. sz. 105-120. o.
5. Miklós-Molnár, M [2012]: Az európai uniós támogatások ellenőrzési rendszere és módszertani kérdései *Számvitel Adó Könyvvizsgálat*, 2012. 7-8. sz. 335-337. o.
6. Uniós támogatások ellenőrzése, e-learning tananyag, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest

Előadások:

7. XVIII. Országos Könyvvizsgáló Konferencia, 2010. szeptember 15-17. Költségvetési Szekció
Előadás címe: Uniós projektek ellenőrzése és könyvvizsgálata
<http://www.mkvk.hu/archivum/kamarai/esemenyek/okk/okk2010>
8. INTERACT Konferencia, Párizs, 2011. február, Current Challenges for Audit Authorities and Groups of Auditors in ETC and IPA programmes
Előadás címe: Sampling methods in Hungary
http://www.interact-eu.net/events/challenges_aas/14/4566
http://www.interact-eu.net/downloads/3464/Presentation-Sampling_method-M.Mikl%25C3%25B3s-Moln%25C3%25A1r-HU.pdf